

# Statens förvaltnings fond

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

SLUTBETÄNKANDE  
AV UTREDNINGEN  
ANGÅENDE ÖVERSYN  
AV DEN STATLIGA  
FONDFÖRVALTNINGEN M.M.

**SOU** 1985:60

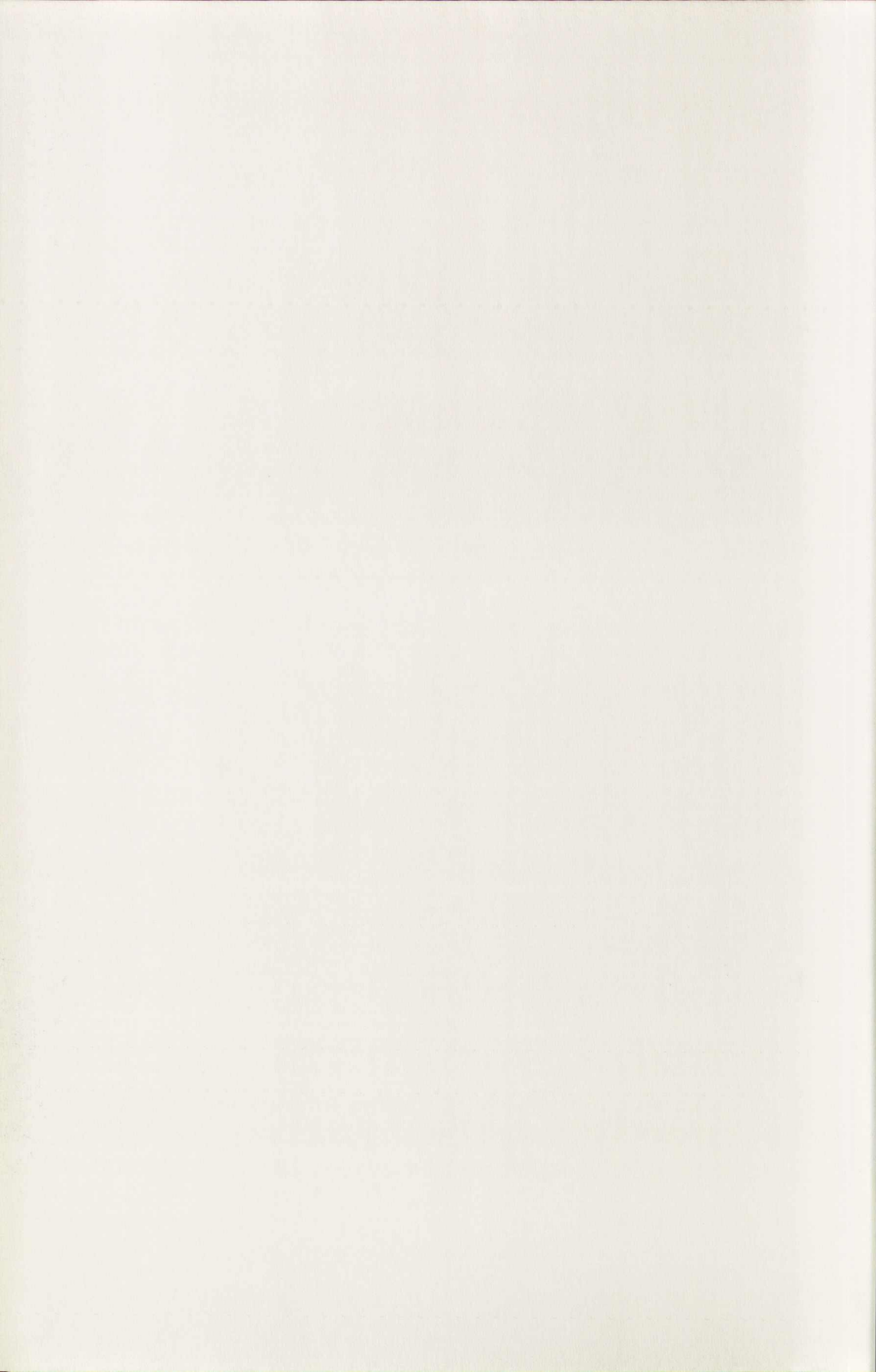


# Statens förvaltnings fond

SLUTBETÄNKANDE  
AV UTREDNINGEN  
ANGÅENDE ÖVERSYN  
AV DEN STATLIGA  
FONDFÖRVALTNINGEN M.M.

SOU 1985:60









Statens offentliga utredningar

1985: 60

Finansdepartementet

# Statens förvaltningsfond

Slutbetänkande av utredningen angående översyn av den  
statliga fondförvaltningen m. m.

Stockholm 1985



Omslag Förlagsateljén

ISBN 91-38-09100-3  
ISSN 0375-250X

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1985

ALLF 1065024



Statens förvaltningsstyrelse

Statens förvaltningsstyrelse  
Stockholm 1985



Till statsrådet och chefen  
för finansdepartementet

Den 28 juni 1979 bemyndigade regeringen chefen för ekonomidepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den statliga fondförvaltningen m.m.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 2 oktober 1979 som utredare numera bankdirektören Hans Henrik Abelin.

Att som sakkunniga biträda utredningsmannen förordnades den 25 oktober 1979 kammarrådet Carl-Einar Nordling och direktören Gösta Telestam.

Att som experter biträda utredningsmannen förordnades den 27 november 1979 f.d. riksbanksdirektören Erik Karlsson, revisionsdirektören Per Olov Lalin och f.d. byråchefen Lennart Lindberg samt den 19 oktober 1983 numera byråchefen Jan Andersson.

Till sekreterare förordnades den 29 oktober 1979 hovrättsassessorn Lennart Frii.

Utredningen har erhållit värdefull hjälp från Skandinaviska Enskilda Banken vid framtagandet av visst statistiskt material.

Utredningen har tidigare överlämnat fyra delbetänkanden, nämligen (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m., (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder, (SOU 1983:66) Svenska kyrkans fond och (SOU 1984:60)

Generell permutation av donationsbestämmelser.

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet  
(SOU 1985:60) Statens förvaltningsfond.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av  
Nordling och Andersson.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 1985

Hans Henrik Abelin

/Lennart Frii



INNEHÅLL	<u>Sid.</u>
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	11
SAMMANFATTNING	41
1 INLEDNING	51
1.1 Direktiven m.m.	51
1.2 Utredningsarbetet	62
1.3 Disposition av betänkandet	65
2 GÄLLANDE PLACERINGSFÖRESKRIFTER	67
3 ALLMÄNT OM OLIKA PLACERINGSFORMER	79
3.1 Inledning	79
3.2 Aktier	81
3.3 Obligationer	87
3.4 Andra värdepapper	95
3.5 Fast egendom	106
3.6 Reverslån	109
3.7 Placering på räkning i bank	110
3.8 Andra placeringsformer	111
4 TIDIGARE REFORMFÖRSLAG BETRÄFFANDE PLACERINGSREGLER FÖR STATLIG FOND- ADMINISTRATION	117
4.1 Statskontorets utlåtande år 1929	117
4.2 1943 års fondutredning	118
4.3 1956 års fondutredning	118
4.4 Vissa framställningar om ändring i placeringsregler	126

		<u>Sid.</u>
5	PLACERINGSMODELLER BETRÄFFANDE STATLIG FONDADMINISTRATION	137
5.1	Inledning	137
5.2	Placering i aktier	142
5.3	Placering i fondandelar	143
5.4	Placering i obligationer	147
5.5	Placering i fast egendom	149
5.6	Placering i reverslån	151
5.7	Placering i likvida tillgångar	151
5.8	Samförvaltning av fonder	152
6	PLACERING AV DONATIONS- OCH FORSKNINGSMEDEL	155
6.1	Inledning	155
6.2	Överväganden och förslag	156
7	PLACERING AV MEDEL SOM NEDSATTS HOS MYNDIGHET	161
7.1	Inledning	161
7.2	Medel som nedsatts hos länsstyrelse	161
7.3	Medel som nedsatts hos fiskeristyrelsen	167
7.4	Medel som nedsatts hos kammarkollegiet	168
7.5	Medel som nedsatts hos kronofogdemyndighet	168
7.6	Medel som nedsatts hos lantmäteriverket	169
7.7	Medel som nedsatts hos polisstyrelse	170
7.8	Överväganden och förslag	171
8	PLACERING AV ÖVRIGA FONDMEDEL	175
8.1	Inledning	175
8.2	Allmänna arvsfonden	175
8.3	Djurgårdsfonden	177
8.4	Fonden för utrikesdepartementets arvssektion	178



	<u>Sid.</u>	
8.5	Handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond	180
8.6	Kulturfonden för Sverige och Finland	184
8.7	Kyrkofonden	185
8.8	Köpeskillingen för Arvfurstens palats m.m.	186
8.9	Postverkets understödskassa	187
8.10	Samefonden	188
8.11	Överväganden och förslag	189
9	PLACERING AV FONDERADE ANSLAGSMEDEL/ OBLIGATORISKA AVGIFTER	191
9.1	Inledning	191
9.2	Överväganden och förslag	199
10	NUVARANDE STATLIG FONDADMINISTRATION	203
10.1	Inledning	203
10.2	De större förvaltningsorganen	204
10.2.1	Kammarkollegiets fondbyrå	204
10.2.2	Karolinska institutet	212
10.2.3	Riksförsäkringsverket	213
10.2.4	Universitetet i Uppsala	215
10.2.5	Universitetet i Lund	217
10.2.6	Universitetet i Göteborg	219
10.2.7	Universitetet i Stockholm	221
11	TIDIGARE REFORMFÖRSLAG BETRÄFFANDE STATLIG FONDADMINISTRATION	223
11.1	Statskontorets utlåtande från år 1929	223
11.2	1943 års fondutredning	223
11.3	1956 års fondutredning	224
11.4	1960 års organisationskommitté	229
11.5	Fondbyråutredningen år 1971	232
11.6	1984 års översyn av kammarkollegiets fondbyrå	235

	<u>Sid.</u>	
12	ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ STATLIG FONDADMINISTRATION	237
12.1	Inledning	237
12.2	Alternativa modeller för statlig fondförvaltning	243
12.2.1	Decentraliserad fondförvaltning	243
12.2.2	Centraliserad fondförvaltning	245
13	FONDFÖRVALTNING GENOM STATLIG MYNDIGHET	247
14	JURIDISKA FORMER FÖR CENTRAL, FRISTÄENDE FONDFÖRVALTNING	253
14.1	Inledning	253
14.2	Förvaltning genom statlig stiftelse	254
14.3	Förvaltning genom statligt aktie- bolag	255
14.4	Förvaltning genom särskilt bildat offentlighetsrättsligt organ	257
15	UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖR- SLAG VAD GÄLLER CENTRAL FÖRVALT- NINGSFÖRM FÖR STATLIG FONDADMI- NISTRATION	259
15.1	Statens förvaltningsfond	259
15.2	Avgiftsfinansiering av statlig fondadministration	264
15.2.1	Avgiftsfinansiering i allmänhet	264
15.2.2	Avgiftsfinansiering beträffande medel som nedsatts hos statlig myndighet	267
15.3	Regler för mottagande av donations- medel	268
15.4	Rösträtt för förvaltade aktier	271
15.5	Tillsyn över statlig fondadmi- nistration	276



	<u>Sid.</u>	
15.6	Förslagets konsekvenser i organisatoriskt och budgetmässigt hänseende	281
15.7	Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	282
16	GENERELL LAGSTIFTNING OM FÖRVALTNINGSFÖRESKRIFTER	283
17	AVVECKLING AV VISS STATLIG FASTIGHETSFÖRVALTNING	289
17.1	Inledande synpunkter	289
17.2	De båda äldre universitetens rättsliga ställning	290
17.3	Fastighetsförvaltningen vid universiteten i Uppsala och Lund	291
17.3.1	De gustavianska fastigheterna	291
17.3.2	Lunda-fastigheterna	293
17.3.3	Särskilt om redovisningen av avkastningen från de gustavianska fastigheterna och Lunda-fastigheterna	294
17.4	Överväganden	297
18	FÖRFATTNINGSKOMMENTARER	299
Bilaga 1	Särskilt yttrande av kammarrådet Carl-Erik Nordling	331
Bilaga 2	Särskilt yttrande av byråchefen Jan Andersson	343

17.0	17.0	17.0
17.1	17.1	17.1
17.2	17.2	17.2
17.3	17.3	17.3
17.4	17.4	17.4
17.5	17.5	17.5
17.6	17.6	17.6
17.7	17.7	17.7
17.8	17.8	17.8
17.9	17.9	17.9
18.0	18.0	18.0
18.1	18.1	18.1
18.2	18.2	18.2
18.3	18.3	18.3
18.4	18.4	18.4
18.5	18.5	18.5
18.6	18.6	18.6
18.7	18.7	18.7
18.8	18.8	18.8
18.9	18.9	18.9
19.0	19.0	19.0
19.1	19.1	19.1
19.2	19.2	19.2
19.3	19.3	19.3
19.4	19.4	19.4
19.5	19.5	19.5
19.6	19.6	19.6
19.7	19.7	19.7
19.8	19.8	19.8
19.9	19.9	19.9
20.0	20.0	20.0



## FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

1 Förslag tillLag (0000:000) om statlig fondförvaltning

Härmed föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

## 1 §

Föreskrifterna i denna lag tillämpas på statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet.

Regeringen kan, om synnerliga skäl föreligger, besluta om undantag från denna lag.

## 2 §

Medel som avses i 1 § skall förvaltas av Statens förvaltningsfond. Närmare föreskrifter om fonden lämnas i lagen (0000:000) om Statens förvaltningsfond. Beslut om utdelning av medel för tillgodoseende av medlens ändamål meddelas dock av det statliga organ som enligt bestämmelserna i denna lag tagit emot medlen.

Mottagande av donationsmedel

## 3 §

Statligt organ som skall besluta om tillgodoseende av donationsmedels ändamål prövar, om sådana medel från enskild skall tas emot. Rör medlen försvarsdepartementets verksamhetsområde, gör försvarets civilförvaltning sådan prövning.

Kan mottagandet av donationsmedel antas medföra kostnader utöver löpande förvaltningskostnader, prövar regeringen, om medlen skall tas emot. Sådan prövning skall dock inte ske, om gottgörelse för de överskjutande kostnaderna lämnas statsverket.

## 4 §

Sådana donationsmedel från enskild som är avsedda att stadigvarande tjäna bestämt ändamål får tas emot endast om värdet på egendomen överstiger etthundratusen kronor eller om medlen tillförs befintlig fond eller stiftelse med liknande ändamålsbestämning.

Som villkor för mottagande av donationsmedel från enskild får anges att förvaltningsföreskrift, dock inte ändamålsbestämning, kan ändras av statligt organ som avses i 3 § första stycket.

Vid prövning av huruvida donationsmedel skall tas emot skall särskilt beaktas kostnaderna för förvaltningen samt om mottagandet av medlen kan antas medföra beroende av givaren eller av andra skäl skulle framstå som olämpligt.

## 5 §

Statligt organ som tar emot donationsmedel från enskild skall lämna underrättelse om medlen till revi-



sionskontor eller annan enhet för revision eller, om sådan enhet saknas, till riksrevisionsverket. Statligt organ inom försvarets verksamhetsområde skall dock underrätta försvarets civilförvaltning.

#### Ändring av förvaltningsföreskrift

##### 6 §

Utan hinder av vad som i samband med donation från enskild kan finnas föreskrivet i testamente, gåvobrev, stadgar, stiftelsehandling eller annan liknande handling, tidigare beslut av regeringen (Kungl. Maj:t) eller statlig myndighet får medlen förbrukas för sitt ändamål, om tillgångarnas bokförda värde inte överstiger tjugotusen kronor.

Om de i första stycket avsedda donationsmedlen inte kan förbrukas för ursprungligt eller näraliggande ändamål, skall de överföras till allmänna arvsfonden.

##### 7 §

Om förvaltningsföreskrift beträffande donationsmedel från enskild på grund av ändrade förhållanden inte längre kan iakttas eller om föreskriften blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter, får det statliga organ som beslutar om tillgodoseende av medlens ändamål ändra meddelad föreskrift eller tillämpa förfarande som bäst kan anses överensstämma med utfärdarens avsikter.

Vad i första stycket sägs gäller dock inte förvaltningsföreskrift som rör ändamålsbestämning, förbrukning av donationsmedel eller Statens förvaltningsfonds befattning med medlen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987, då följande författningar upphör att gälla, nämligen

1. Lagen (0000:000) om upplösande av vissa statligt förvaltade donationsfonder,
2. Kungörelsen (1964:484) om mottagande för statsverkets räkning av gåvo- och donationsmedel, och
3. Kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet.



## 2 Förslag till

### Lag (0000:000) om Statens förvaltningsfond

#### Allmänna bestämmelser

##### 1 §

Statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet skall, såvida inte regeringen föreskriver annorlunda, förvaltas av Statens förvaltningsfond.

##### 2 §

Statens förvaltningsfond kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt söka, kära och svara inför domstol eller annan myndighet.

##### 3 §

Statens förvaltningsfond står under tillsyn av bankinspektionen.

#### Om styrelse

##### 4 §

Statens förvaltningsfond förestås av en styrelse. Den skall bestå av en ordförande och fem andra ledamöter. För ledamöterna skall finnas lika många ersättare.

Regeringen utser för en period av tre år ordförande och övriga ledamöter.

## 5 §

I samband med Statens förvaltningsfonds förvaltning beslutar styrelsen över den egendom som omfattas av fondens verksamhet samt utövar de rättigheter som härflyter ur egendomen.

Beslut i fråga om utövande av rösträtt för aktier som förvaltas av förvaltningsfonden skall fattas för varje särskilt fall. Skall rösträtt utövas, skall i beslutet anges noggranna anvisningar för röstningen.

## 6 §

Styrelsen är beslutförför, när minst fyra ledamöter är tillstädes och tre ledamöter av dem är ense om beslutet.

Som styrelsens beslut gäller den mening för vilken de flesta rösterna avges. Vid lika röstetal gäller den mening som ordföranden vid sammanträdet biträder.

## 7 §

Den som i Statens förvaltningsfond är

1. styrelseledamot,
2. verkställande direktör,
3. innehavare av annan ledande befattning eller
4. revisor

får inte förvärva värdepapper från fonden eller sälja värdepapper till denna.

Styrelsen eller verkställande direktören skall skriftligen meddela den som innehar befattning som avses i första stycket 3 att denne omfattas av förbudet i första stycket.

Bestämmelserna i första stycket gäller även make till sådan person eller omyndigt barn som står under hans



vårdnad. Har någon i denna paragraf nämnd person eller flera av dem tillsammans sådan väsentlig ekonomisk gemenskap med annan juridisk person än förvaltningsfonden som grundas på andelsrätt eller därmed jämförbart ekonomiskt intresse, gäller första stycket även den juridiska personen, om befattningshavare som avses i första stycket har väsentligt inflytande över den juridiska personens verksamhet.

#### Om verksamheten

##### 8 §

Medel som överförts till Statens förvaltningsfonds förvaltning får utan hinder av vad som tidigare för medlen kan finnas föreskrivet förvaltas i enlighet med de för fonden meddelade fondbestämmelserna.

##### 9 §

Tillgångar som förvaltas av Statens förvaltningsfond förvaras av bank, som mottager inbetalningar och ombesörjer utbetalningar avseende fonden. Styrelsen för förvaltningsfonden utser en eller flera förvaringsbanker.

Förvaringsbank skall vara svenskt bankaktiebolag eller svensk sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit.

Även svenskt fondkommissionsbolag kan utses att jämte förvaringsbank fullgöra skyldigheter som ankommer på sådan bank. Vad i denna lag är föreskrivet beträffande förvaringsbank gäller därmed i tillämpliga delar fondkommissionsbolag.

##### 10 §

Värdepapper som förvaltas av Statens förvaltningsfond skall nedsättas i öppet förvar hos förvaringsbank.

Banken skall omedelbart på räkning sätta in medel som inflyter i fondens verksamhet.

#### 11 §

Från avkastningen av det kapital som Statens förvaltningsfond förvaltar skall till en reservfond avsättas så mycket som svarar mot fem procent av kapitaltillgångarnas bokförda värde vid utgången av närmast föregående räkenskapsår.

#### 12 §

För Statens förvaltningsfond skall finnas fondbestämmelser, vilka upprättas av fondens styrelse.

Fondbestämmelserna skall ange

1. förvaringsbank, i förekommande fall även fondkommissionsbolag,
2. grunderna och sättet för registrering av de förvaltande tillgångarna,
3. grunderna och sättet för tillskott till eller uttag ur de av förvaltningsfonden förvaltade tillgångarna
4. grunderna för bestämmande av kapitaliseringsgrad för de förvaltade tillgångarna,
5. grunderna och sättet för utdelning för tillgodoseende av tillgångarnas ändamål,
6. grunderna för den ersättning förvaltningsfonden och förvaringsbank och fondkommissionsbolag får ta ut ur de av fonden förvaltade tillgångarna för sin befattning med dessa,
7. räkenskapsår för förvaltningsfonden.

#### 13 §

Bankinspektionen fastställer fondbestämmelser för Statens förvaltningsfond. Strider bestämmelserna mot lag eller annan författning eller är de oskäligen, skall fastställelse vägras.



Beslutar styrelsen om ändring av fondbestämmelse, skall beslutet underställas bankinspektionen. Är ändring befogad och är den föreslagna bestämmelsen skälig, skall inspektionen godkänna beslutet. Bestämmelsen i dess nya lydelse länder till omedelbar efterrättelse, om inspektionen inte bestämmer annat. Beslutet skall offentliggöras av styrelsen på sätt inspektionen föreskriver.

## 14 §

Medel, som tillförs Statens förvaltningsfond, skall i den mån behov av likvida medel inte föreligger, så snart det anses lämpligt placeras i

1. obligationer eller andra skuldförbindelser, som utfärdats eller garanterats av staten, svensk kommun eller därmed jämförlig svensk samfällighet;
2. obligationer, som utfärdats av Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska Bostadskreditkassan, Svenska Skeppshypotekskassan, Skeppsfartens sekundärlånekassa eller kreditaktiebolag eller andra av sådan kreditinrättning utfärdade skuldförbindelser än förlagsbevis;
3. obligationer, som utfärdats eller garanterats av svenskt bankaktiebolag, svensk sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit;
4. obligationer, som utfärdats av svenskt näringsföretag och som offentligen utbjudits av svenskt bankaktiebolag, svensk sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit;
5. fordran hos riksbanken eller riksgäldskontoret eller fordran, för vilken svenskt bankaktiebolag, svensk sparbank, centralkassa för jordbrukskredit, postgirot eller försäkringsföretag med svensk koncession svarar;
6. aktier, förlagsbevis, konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som noteras vid Stockholms fondbörs eller andel i aktiefond enligt aktiefondslagen (1974:931);

7. inhemska värdehandlingar, som till sin art och till den säkerhet de erbjuder kan anses jämförliga med några av de under 1 - 6 nämnda.

Regeringen kan, om synnerliga skäl föreligger, medge att medel som avses i första stycket får placeras i fast egendom.

#### 15 §

Av förvaltade tillgångar får högst hälften av det bokförda värdet utgöras av aktier, förlagsbevis, konvertibla skuldebrev, skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning och andelar i aktiefond. Om placering sker i andelar i aktiefond och i övrigt i likvida tillgångar, får dock två tredjedelar av det bokförda värdet av tillgångarna utgöras av sådana andelar.

#### 16 §

Vid placering av de av Statens förvaltningsfond förvaltade tillgångarna skall tillses att intresset av riskspridning tillgodoses genom lämplig sammansättning av värdepapper.

#### 17 §

Placering av de av Statens förvaltningsfond förvaltade tillgångarna får ske till högst fem procent av röstvärdet för samtliga aktier i ett och samma aktiebolag.

#### 18 §

Styrelsen för Statens förvaltningsfond får inte utan bankinspektionens tillstånd upptaga lån i förvaltningsfondens verksamhet eller pantsätta tillgångar som förvaltas av fonden.

Bankinspektionen kan, om särskilda skäl föreligger, medge att lån får upptagas eller att pantsättning får



ske för viss tid, högst ett år, och intill visst be-  
lopp, högst tjugo procent av värdet av de tillgångar  
som förvaltas av förvaltningsfonden. Inspektionen kan  
medge förlängning av nämnda tid.

#### 19 §

För Statens förvaltningsfonds verksamhet utgår er-  
sättning ur de av fonden förvaltade tillgångarna en-  
ligt grunder som anges i fondbestämmelserna.

#### Om redovisning

#### 20 §

Räkenskapsår för Statens förvaltningsfond är kalen-  
derår.

Statens förvaltningsfond skall före den 1 april varje  
år avge redovisning för sin förvaltning under föregå-  
ende räkenskapsår genom att lämna förvaltningsberät-  
telse med resultaträkning och balansräkning avseende  
ställningen vid årets utgång.

#### Om revision

#### 21 §

Regeringen utser tre revisorer att granska styrelsens  
förvaltning och förvaltningsfondens räkenskaper. Av  
revisorerna utses en på förslag av bankinspektionen.

Regeringen utser en av revisorerna att som ordförande  
leda revisionen.

Revisorerna får vid fullgörandet av sitt uppdrag an-  
lita biträde.

## 22 §

Revisorerna förordnas för tiden intill dess balansräkning har fastställts nästa gång.

Regeringen får entlediga revisor, även om den tid för vilken han blivit utsedd inte har gått ut.

Om revisor entledigas eller avlider eller om hans uppdrag av annat skäl upphör under den tid för vilken han blivit utsedd, skall för den återstående tiden ny revisor förordnas i hans ställe.

## 23 §

Regeringen beslutar om arvoden och andra ersättningar till revisorerna.

## 24 §

För varje kalenderår skall revisorerna avge revisionsberättelse, som skall överlämnas till styrelsen för Statens förvaltningsfond inom en månad efter det att årsredovisning enligt 20 § har kommit revisorerna till handa.

Revisionsberättelsen skall innehålla redogörelse för omfattningen och resultatet av revisorernas granskning och inventering av de under styrelsens förvaltning stående tillgångarna samt uppgift om anmärkning föreligger mot årsredovisningen, räkenskaperna eller styrelsens förvaltning för det förflutna versamhetsåret.

## 25 §

Sedan revisionsberättelse kommit styrelsen för Statens förvaltningsfond tillhanda, skall styrelsen



genast överlämna årsredovisningen och revisionsberättelsen till regeringen, som före den 1 maj samma år avgör frågan om fastställelse av balansräkningen.

#### Om tillsyn

##### 26 §

Vid utövande av tillsyn över Statens förvaltningsfond skall bankinspektionen med uppmärksamhet följa fondens verksamhet, i den mån det behövs för kännedom om de förhållanden som kan inverka på säkerheten för fonden eller eljest är av betydelse för en sund utveckling av fondens verksamhet. Bankinspektionen får kalla till sammanträde med fondens styrelse. Företrädare för inspektionen får närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna.

Vid meddelande av föreskrift eller förbud i samband med tillsynen kan bankinspektionen förelägga vite.

##### 27 §

Närmare föreskrifter för tillsynen meddelas av regeringen.

##### 28 §

Till bestridande av kostnaden för bankinspektionens tillsynsverksamhet skall Statens förvaltningsfond årligen erlagga bidrag. Närmare föreskrifter om bidragets storlek och om dess fastställande och erläggande meddelas av regeringen.

Besvär

## 29 §

Talan mot bankinspektionens beslut enligt denna lag föres hos regeringen genom besvär. Inspektionens beslut länder omedelbart till efterrättelse.

Skadestånd

## 30 §

Har skada uppkommit för rättssubjekt som till Statens förvaltningsfond överlämnat förvaltningen av sina tillgångar genom att förvaltningsfonden överträtt denna lag eller fondbestämmelserna, skall fonden ersätta skadan.

Vad i första stycket sägs om Statens förvaltningsfond äger motsvarande tillämpning på förvaringsbank och fondkommissionsbolag.

Straff

## 31 §

Till böter eller fängelse i högst ett år dömes den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot 7 § första eller tredje stycket, eller
2. meddelar oriktig eller vilseledande uppgift i årsredovisning enligt 20 § eller i handling som ingivits eller upplysning som lämnats till bankinspektionen, om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken.

I ringa fall dömes inte till ansvar.



## 32 §

Den som inte efterkommit vitesföreläggande som meddelats enligt 26 § andra stycket får inte dömas till ansvar för gärning som omfattas av föreläggandet.

Övergångsbestämmelser

Har rättssubjekt som överlåtit förvaltning av tillgångar till Statens förvaltningsfond dessförinnan placerat dessa på sätt som strider mot denna lag, skall styrelsen för fonden ansöka om dispens hos bankinspektionen inom ett år från dagen för lagens ikraftträdande.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.





### 3 Förslag till

#### Lag om ändring i lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt

Härigenom föreskrivs att i fråga om lagen (1976:576) om statlig inkomstskatt 7 § skall ha nedan angiven lydelse

#### 7 §

##### Nuvarande lydelse

##### Föreslagen lydelse

1 mom. Befrielse från skattskyldighet gäller i den omfattning som anges i 2-12 mom. samt i 18 §.

2 mom. Medlem av konungahuset frikallas från skattskyldighet för anslag som anvisats av staten.

3 mom. Staten, landstingskommuner, kommuner och andra menigheter frikallas från skattskyldighet för all inkomst.

4 mom. Understödsförening som inte bedriver till livförsäkring hänförlig verksamhet eller som enligt sina stadgar inte får meddela annan kapitalförsäkring än sådan som omfattar kapitalunderstöd på högst 1000 kronor för medlem,

akademier, allmänna undervisningsverk, sådana sammanslutningar av studerande vid rikets universitet och högskolor i vilka de studerande enligt gällande stadgar är skyldiga att vara medlemmar, samarbetsorgan för sådana sammanslutningar med ändamål att fullgöra uppgifter som enligt nämnda stadgar ankommer på sammanslutningarna,

sjömanshus, företagareförening som erhåller statsbidrag, regional utvecklingsfond som avses i förordningen (1978:504) om överförande av vissa uppgifter från företagareförening till regional utvecklingsfond,

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

allmänna försäkringskassor, erkända arbetslöshetskassor, pensionsstiftelser som avses i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., personalstiftelser som avses i samma lag med ändamål utestående att lämna understöd vid arbetslöshet, sjukdom eller olycksfall, stiftelser som bildats enligt avtal mellan organisationer av arbetsgivare och arbetstagare med ändamål att utge avgångsersättning till friställd arbetstagare eller främja åtgärder till förmån för arbetstagare som blivit uppsagd eller löper risk att bli uppsagd till följd av driftsinskränkning, företagsnedläggelse eller rationalisering av företags verksamhet, sådana ömsesidiga försäkringsbolag som avses i lagen om yrkesskadeförsäkring.

<p>Allmänna pensionsfonden, Allmänna sjukförsäkringsfonden, Alva och Gunnar Myrdals stiftelse, Apotekarsocietetens stiftelse för främjande av farmacins utveckling m.m., Bokbranschens Finansieringsinstitut Aktiebolag, Bryggeristiftelsen, Dag Hammar-skjöld's minnesfond, Fonden för industriellt utvecklingsarbete, Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete, handelsprocedurrådet, Järnkonto- ret och SIS - Standardiseringskommissionen i Sverige, så länge konto- rets respektive kommis-</p>	<p>Allmänna pensionsfonden, Allmänna sjukförsäkringsfonden, Alva och Gunnar Myrdals stiftelse, Apotekarsocietetens stiftelse för främjande av farmacins utveckling m.m., Bokbranschens Finansieringsinstitut Aktiebolag, Bryggeristiftelsen, Dag Hammar-skjöld's minnesfond, Fonden för industriellt utvecklingsarbete, Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete, handelsprocedurrådet, Järnkonto- ret och SIS - Standardiseringskommissionen i Sverige, så länge konto- rets respektive kommis-</p>
--	--



Nuvarande lydelse

sionens vinstmedel används till allmänt nyttiga ändamål och utdelning inte lämnas till delägare eller medlemmar. Nobelstiftelsen, Norrlandsfonden, Stiftelsen Industricentra, Stiftelsen Industriellt utvecklingscentrum i övre Norrland, Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling, Stiftelsen Landstingens fond för teknikupphandling och produktutveckling, Stiftelsen för produktutvecklingscentrum i Göteborg, Stiftelsen Produktutvecklingscentrum i Östergötland, Stiftelsen för samverkan mellan Lunds universitet och näringslivet - SUN, Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, Svenska bibelsällskapets bibelfond, Svenska Penninglotteriet Aktiebolag, Svenska skeppshypotekskassan, Svenska UNICEF-kommittén, Sveriges exportråd, Sveriges turistråd, Aktiebolaget Tipstjänst och Aktiebolaget Trav och Galopp

Föreslagen lydelse

sionens vinstmedel används till allmänt nyttiga ändamål och utdelning inte lämnas till delägare eller medlemmar. Nobelstiftelsen, Norrlandsfonden, Stattens förvaltningsfond, Stiftelsen Industricentra, Stiftelsen Industriellt utvecklingscentrum i övre Norrland, Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling, Stiftelsen Landstingens fond för teknikupphandling och produktutveckling, Stiftelsen för produktutvecklingscentrum i Göteborg, Stiftelsen Produktutvecklingscentrum i Östergötland, Stiftelsen för samverkan mellan Lunds universitet och näringslivet - SUN, Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet, Svenska bibelsällskapets bibelfond, Svenska Penninglotteriet Aktiebolag, Svenska skeppshypotekskassan, Svenska UNICEF-kommittén, Sveriges exportråd, Sveriges turistråd, Aktiebolaget Tipstjänst och Aktiebolaget Trav och Galopp

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av fastighet.

frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av fastighet.

Vad som sägs i 6 mom. tredje och femte styckena har motsvarande tillämpning i fråga om stiftelse som avses i detta moment. Att pensionsstiftelse lägger avkastning till kapitalet medför dock skattskyldighet för all inkomst endast om stiftelsen har överskott på kapitalet enligt 15 § lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

5 mom. Ideella föreningar som uppfyller i fjärde stycket angivna villkor frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av fastighet och rörelse. Sådana föreningar är också frikallade från skattskyldighet för inkomst av fastighet som tillhör föreningen och som har använts på sätt anges i 3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och för sådan inkomst av fastighet och av rörelse som till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete. Övriga inkomster av fastighet, utom inkomster som avses i 7 mom., och av rörelse utgör således i sin helhet skattepliktig inkomst för föreningen. Inkomst som direkt härrör från föreningens ideella verksamhet, t.ex. hyror som en samlingslokaläggande förening uppbär på grund av upplåtelse av lokaler för allmännyttigt ändamål, entréavgifter till idrotts- och kulturevenemang o.d., skall anses ha naturlig anknytning till föreningens ändamål. Detsamma gäller inkomst av verksamhet som utgör ett direkt led i det ideella arbetet, t.ex. om en naturskyddsförening säljer affischer, märken och böcker för att öka intresset för föreningens verksamhet eller om en



Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

handikappförening säljer varor avsedda för handikappade personer. Kravet på naturlig anknytning skall också anses uppfyllt om en förenings kommersiella verksamhet har karaktär av service till medlemmarna och andra som deltar i den ideella verksamheten. Detta får exempelvis anses vara fallet om en idrottsförening i mindre skala säljer förfriskningar eller idrottsartiklar i sina klubblokaler. Inkomst av verksamhet, som inte har annat samband med det ideella arbetet än att den skall finansiera detta, skall där emot anses sakna naturlig anknytning till en förenings allmännyttiga ändamål. Till verksamhet som av hävd utnyttjas för att finansiera ideellt arbete räknas anordnande av bingo och andra lotterier, fester, basarer, försäljnings- och insamlingskampanjer samt sådan biografrörelse som bedrivs av nykterhetsförening eller förening med huvudsakligt ändamål att tillhålla allmänna samlingslokaler. Detsamma gäller verksamhet som består i att en förening upplåter reklamutrymme på klubbdräkter eller i föreningens samlingslokaler e.d.

En ideell förening är skattebefriad enligt första stycket om

- a) föreningen har till huvudsakligt syfte att - utan begränsning till viss familjs, vissa familjers, föreningens medlemmars eller andra bestämda personers ekonomiska intressen - främja ändamål som anges i 6 mom. eller andra allmännyttiga ändamål, såsom religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga kulturella ändamål,
- b) föreningen i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodoser ändamål som anges under a,
- c) föreningen inte vägrar någon inträde som medlem, om inte med hänsyn till arten eller omfattningen av

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

föreningens verksamhet eller föreningens syfte eller annan orsak särskilda skäl motiverar det, samt d) föreningen bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar. Skattechefen eller tjänsteman, som skattechefen förordnar, kan efter ansökan medge att förening, som avser att anskaffa fastighet eller annan anläggning avsedd för den ideella verksamheten, skall kunna anses hänförlig under detta moment utan hinder av att föreningen inte uppfyller under fjärde stycket d angivet villkor. Medgivande av detta slag får avse högst fem beskattningsår i följd och kan förenas med villkor om ställande av säkerhet e.d. för den inkomst- eller förmögenhetsskatt som enligt sjunde stycket kan komma att påföras föreningen på grund av taxering för det eller de beskattningsår medgivandet avser. Beslut i anledning av sådan ansökan får överklagas genom besvär hos riksskatteverket. Besvären skall ha kommit in till riksskatteverket inom en månad från det föreningen fick del av det överklagade beslutet. Beslut av riksskatteverket i fråga som avses här får inte överklagas. Medgivande enligt föregående stycke får lämnas även då en förening avser att genomföra omfattande byggnads-, reparations- eller anläggningsarbeten på en fastighet som brukas av föreningen. Har föreningen inte inom föreskriven tid genomfört den investering för vilken medgivande enligt femte eller sjätte stycket lämnats eller har föreningen underlåtit att iaktta annat i sådant beslut angivet villkor, skall föreningen taxeras för de beskattningsår som medgivandet avsett efter de regler som skulle ha gällt om något medgivande inte hade lämnats. I fråga om sådan taxering gäller bestämmelserna i 115 och 116 §§ taxeringslagen (1956:623) i tillämpliga delar.

Det förhållandet, att en ekonomisk förening med stöd av 4 § 1 mom. lagen (1951:309) angående införande av



Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

nya lagen om ekonomiska föreningar fått bestå som registrerad förening, utgör inte hinder mot att föreningen vid tillämpning av denna lag behandlas såsom ideell förening. Riksskatteverket får, om särskilda skäl föreligger, efter ansökan förklara att förening, som har till huvudsakligt ändamål att främja nordiskt samarbete, i fråga om skattskyldighet eller eljest vid tillämpning av denna lag skall anses jämställd med förening som avses i första stycket. Sådant beslut får, när omständigheterna ger anledning till det, av riksskatteverket återkallas. Beslut, som riksskatteverket meddelat enligt detta stycke, får inte överklagas.

6 mom. Kyrkor, sjukvårdsinrättningar vilkas verksamhet inte bedrivs i vinstsyfte, barmhärtighetsinrättningar, stiftelser som har till huvudsakligt ändamål att under samverkan med militär eller annan myndighet stärka rikets försvar eller att, utan begränsning till viss familj, vissa familjer eller bestämda personer, främja vård och uppfostran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning eller utöva hjälpverksamhet bland behövande eller främja vetenskaplig forskning samt hushållningssällskap med stadgar som har fastställts av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer frikallas från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av fastighet eller rörelse.

Med kyrka avses en till svenska kyrkan hörande lokal-kyrka, domkyrka e.d. i dess egenskap av ägare till viss för svenska kyrkans verksamhet avsedd egendom. Frågan om skattskyldigheten för stiftelse skall bedömas med hänsyn till det ändamål som tillgodoses i den bedrivna verksamheten.

Stiftelsen som i sin verksamhet främjar flera ändamål anses hänförlig under detta moment, om verksamheten huvudsakligen avser att tillgodose ändamål av sådan

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

beskaffenhet som sägs i första stycket. Detta anses vara fallet, om i verksamheten endast i ringa omfattning främjas ändamål av annan art. Om stiftelse under längre tid inte bedrivit eller inte kan väntas komma att bedriva verksamhet i en omfattning som skäpligen svarar mot avkastningen på stiftelsens tillgångar, är stiftelsen oavsett dess ändamål skattskyldig för all inkomst. Vad som sägs i 5 mom. nionde stycket har motsvarande tillämpning i fråga om stiftelse.

7 mom. Ägare av sådan fastighet, som avses i 3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152), frikallas från skattskyldighet för inkomst av fastigheten i den mån ägarens inkomst härrör från sådan användning som gör att byggnad enligt 2 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen skall indelas som specialbyggnad, dock ej kommunikationsbyggnad, distributionsbyggnad eller reningsanläggning.

Ägare av sådan fastighet som avses i 3 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen frikallas från skattskyldighet för inkomst av fastigheten i den mån ägarens inkomst härrör från sådan egendom och sådan användning som avses i nämnda lagrum. Ägare av sådan fastighet som avses i 3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen, dock ej ideell förening som är hänförlig under 5 mom., frikallas från skattskyldighet för inkomst av fastigheten i den mån den används för ändamål som avses i 3 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen.

8 mom. Svenska aktiebolag och svenska ekonomiska föreningar frikallas från skattskyldighet för utdelning från svenska aktiebolag, svenska ekonomiska föreningar och utländska företag i den omfattning som anges nedan. I det följande förstås med företag svenskt aktiebolag och svensk ekonomisk förening. Med utdelning förstås sådan utdelning på aktie i svenskt aktiebolag eller andel i svensk ekonomisk förening som har upp-



burits i förhållande till innehavda aktier eller andelar eller som har uppburits efter annan grund men inte är avdragsgill för det utdelande företaget enligt 2 § 8 mom. första stycket. Bestämmelserna i fjärde - sjätte styckena nedan gäller inte sådan utdelning för förlagsinsatser, som är avdragsgill för det utdelande företaget.

Företag, som uteslutande eller så gott som uteslutande förvaltar värdepapper eller likartad lös egendom (förvaltningsföretag), är frikallat från skattskyldighet för utdelning i den mån sammanlagda beloppet av den utdelning som företaget har uppburit under beskattningsåret motsvaras av utdelning som företaget har beslutat för samma beskattningsår eller i fråga om investmentföretag, av beslutad utdelning ökad med en fjärdedel. Med investmentföretag förstås förvaltningsföretag, vars uppgift väsentligen är att genom ett välfördelat värdepappersinnehav erbjuda aktie- eller andelsägare riskfördelning och vars aktier eller andelar ägs av ett stort antal fysiska personer.

Företag, som bedriver bank eller annan penningrörelse eller sådan rörelse vid sidan av annan verksamhet, är frikallat från skattskyldighet för utdelning på sådan aktie eller andel som innehas som ett led i organisationen av företagets verksamhet till den del denna avser annat än förvaltning av fastighet, värdepapper eller därmed likartad lös egendom.

Företag som bedriver försäkringsrörelse är frikallat från skattskyldighet för utdelning under förutsättning att företaget är skadeförsäkringsanstalt och utdelningen belöper på sådan aktie eller andel som innehas som ett led i organisationen av företagets försäkringsrörelse. Företag som inte avses i tredje - femte styckena är frikallat från skattskyldighet för utdelning på sådan aktie eller andel som inte utgör omsättningstillgång i företagets verksamhet under förutsättning att

a) det sammanlagda röstetalet för företagets aktier eller andelar i det utdelande företaget vid beskatt-

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

ningsårets utgång motsvarade en fjärdedel eller mer av röstetalet för samtliga aktier eller andelar i det utdelande företaget, eller

b) det görs sannolikt att innehavet av aktien eller andelen betingas av jordbruk, skogsbruk eller rörelse som bedrivs av företaget eller av företag som med hänsyn till äganderättsförhållanden eller organisatoriska förhållanden kan anses stå det nära. Skattefrihet enligt sjätte stycket föreligger dock inte för utdelning på aktie eller andel i förvaltningsföretag, om förvaltningsföretaget äger mer än enstaka aktier eller andelar på vilka utdelning skulle ha varit skattepliktig om aktierna eller andelarna hade ägts direkt av det företag som äger aktien eller andelen i förvaltningsföretaget.

Om särskilda skäl föreligger, kan riksskatteverket medge dels att företag, som inte är förvaltningsföretag enligt tredje stycket men vars verksamhet till inte oväsentlig del består i förvaltning av värdepapper eller därmed likartad lös egendom, skall i beskattningsavseende behandlas som sådant förvaltningsföretag, dels att förvaltningsföretag, som är moderföretag i en koncern och som ombesörjer vissa gemensamma uppgifter för koncernens räkning, inte skall i beskattningshänseende behandlas som förvaltningsföretag. Riksskatteverkets beslut i fråga som här avses får inte överklagas.

Förvärvar företag aktie eller andel i annat företag och är det inte uppenbart att det företag som gör förvärvet därigenom erhåller tillgång av verkligt och särskilt värde med hänsyn till ägarföretagets rörelse eller kapitalförvaltning, föreligger inte skattefrihet enligt detta moment för utdelning på aktien eller andelen av sådana medel som vid förvärvet fanns hos det utdelande företaget och som inte motsvarar till-



Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

skjutet belopp eller inbetald insats. Utdelning anses i första hand gälla andra medel än sådana som motsvarar tillskjutet belopp eller inbetald insats. Riksskatteverket kan på ansökan förklara att svenskt företag skall vara frikallat från skattskyldighet för utdelning på aktie eller andel i utländskt företag. Med utländskt företag förstås utländskt aktiebolag och annat utländskt bolag som i den stat där det är hemmahörande behandlas som skattskyldigt vid inkomstbeskattningen.

Som förutsättning för att en sådan förklaring skall lämnas gäller

- a) att utdelningen skulle ha varit skattefri enligt vad som ovan i detta moment sagts för det fall det utdelande företaget hade varit svenskt och
- b) att den inkomstbeskattning som det utländska företaget är underkastat i den stat där det är hemmahörande är jämförlig med den inkomstbeskattning som skulle ha skett enligt denna lag, om inkomsten hade förvärvats i Sverige av svenskt företag.

Förklaring som nyss sagts får inte lämnas i de fall då skattebefrielse eller nedsättning av skatt kan följa av bestämmelse i överenskommelse enligt 20 §.

Riksskatteverkets beslut i fråga som här avses får överklagas hos regeringen genom besvär.

9 mom. Här i riket bosatt delägare i dödsbo efter person, som vid sitt frånfalle inte var bosatt här i riket frikallas från skattskyldighet för av dödsboet åtnjuten, till honom utdelad inkomst, för vilken dödsboet skall betala inkomstskatt.

10 mom. Understödsföreningar, vilka enligt sina stadgar äger meddela annan kapitalförsäkring än sådan som

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

omfattar kapitalunderstöd på högst 1000 kronor för medlem och som bedriver även annan verksamhet än livförsäkringsverksamhet, frikallas från skattskyldighet för all inkomst utom sådan som är hänförlig till livförsäkringsverksamhet eller utgör inkomst av fastighet.

11 mom. Här i riket bosatt fysisk person, som under vistelse utomlands åtnjuter avlöning eller annan därmed jämförlig förmån på grund av anställning där annat än hos svenska staten, svensk kommun eller ombord på svenskt fartyg eller svenskt, danskt eller norskt luftfartyg, frikallas från skattskyldighet för inkomst som avses i 54 § första stycket f kommunalskattelagen (1928:370).

I utlandet bosatt fysisk person och utländskt bolag frikallas från skattskyldighet för inkomst som avses i 54 § första stycket b kommunalskattelagen.

12 mom. Svensk aktiefond frikallas från skattskyldighet för inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet på grund av avyttring av egendom som avses i 35 § 3 mom. kommunalskattelagen (1928:370), om den avyttrade egendomen innehafts två år eller mera.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1987.



4 Förslag tillFörordning om ändring i förordningen (1971:803) om  
instruktion för styrelsen för arbetarskyddsfonden

Härigenom föreskrivs att 15 § förordningen (1971:803) om instruktion för styrelsen för arbetarskyddsfonden skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Arbetarskyddsfondens tillgångar skall vara placerade på räntebärande räkning i bank

Föreslagen lydelse

Arbetarskyddsfondens tillgångar skall vara placerade i

1. obligationer eller andra skuldförbindelser, som utfärdats eller garanterats av staten, svensk kommun eller därmed jämförlig svensk samfällighet;
2. obligationer, som utfärdats av Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska Bostadskreditkassan, Svenska Skeppshypotekskassan, Skeppsfartens sekundärlånekassa eller kreditaktiebolag eller andra av sådan kreditinrättning utfärdade skuldförbindelser än förlagsbevis;
3. obligationer, som utfärdats eller garanterats av Svenskt bankaktiebolag, svensk sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit;

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

4. fordran hos riksbanken  
eller riksgäldskontoret  
eller fordran, för vilken  
svenskt bankaktiebolag,  
svensk sparbank, central-  
kassa för jordbrukskredit,  
postgirot eller försäkrings-  
företag med svensk konces-  
sion svarar.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1987.



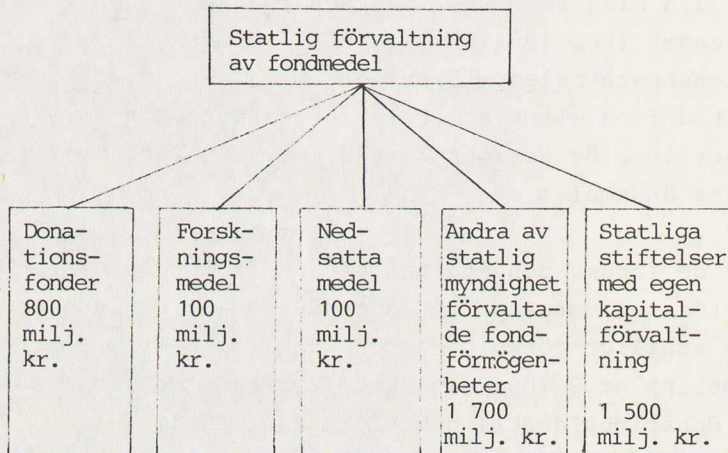
## SAMMANFATTNING

Utredningens uppdrag har varit att lägga fram förslag som syftar till att göra den statliga fondadministrationen mera effektiv och rationell. Utredningen har i betänkandena (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. och (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder föreslagit att vissa statligt förvaltade fonder skall avvecklas. Fonderna uppgick till ett sammanlagt antal av 41 och avsåg bokförda tillgångar om totalt 7,3 miljarder kr. Vidare har utredningen i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser föreslagit bl.a. att statligt förvaltad fond eller stiftelse, vars bokförda förmögenhet inte överstiger 20 000 kr., får förbrukas för sitt ändamål.

Utöver de fonder och stiftelser som är föremål för dessa förslag omfattar det återstående utredningsuppdraget statligt förvaltade fondmedel till ett sammanlagt belopp om 2 700 milj. kr., avseende dels ca 2 400 donationsfonder, dels forskningsmedel, dels medel som enligt skilda författningar nedsatts hos främst länsstyrelserna och dels drygt 20 av statlig myndighet förvaltade fonder och stiftelser, som inte består av donationsmedel. Härtill kommer en femte grupp, nämligen statliga fondmedel som förvaltas av styrelse som utsetts särskilt för viss fond eller stiftelse.

Med statligt förvaltade fondmedel avses alla statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet. Statligt förvaltade medel, med nämnda undantag, utgörs av donationsmedel från enskild - inbegripet fonder, stiftelser och forskningsbidrag - och samtliga stiftelser eller mera stadigvarande fondbildningar som skapats av staten, vare sig tillgångarna förvaltas av en särskild styrelse eller inte. Även medel som nedsatts hos myndighet och de avgifter som tillfälligt nedsatts hos myndighet räknas till statligt förvaltade fondmedel.

De statligt förvaltade fondmedel som nu nämnts framgår av följande sammanställning.



Förslagen i förevarande betänkande gäller i huvudsak placeringen av de fondmedel som nyss berörts samt det administrativa handhavandet av medlen. Dessutom lägger utredningen fram förslag i vissa andra, med de nu nämnda frågorna sammanhängande spörsmål.



Placeringsreglerna för de statligt förvaltade fonder och stiftelser som är föremål för utredningens översyn uppvisar en stor variationsrikedom. Det gäller inte bara när enskild donator satt sin prägel på reglernas utformning utan också när det är fråga om föreskrifter som utformats under statlig medverkan. Utredningen anser inte att speciella aspekter bör läggas på placering av statligt förvaltade tillgångar, eftersom vanliga principer om största möjliga avkastning eller värdetillväxt torde komma att läggas till grund för placeringsinriktningen, oberoende av vem som är förvaltare av tillgångarna.

Utredningen föreslår vissa generella placeringsföreskrifter som ger utrymme för alternativa placeringsformer, däribland aktier och obligationer. Utredningen anser dock att möjligheten att placera i aktier och närbesläktade värdepapper bör begränsas p.g.a. den risk som är förenad med sådana placeringar.

Utredningens förslag innebär en betydande uppmjukning av nuvarande placeringsmöjligheter. Även beträffande fonder, som utgörs av anslagsmedel eller obligatoriska avgifter till staten och där det statliga intresset av ändamålsenlig inriktning på placeringsverksamheten kan anses motiverad, förordar utredningen att en mera flexibel ram för verksamheten införs. Den föreslagna uppmjukningen är dock såtillvida begränsad som enbart s.k. säkra placeringar bör få komma i fråga. Placering bör således endast få ske i fordringar för vilka staten, kommun, vissa hypoteksinstitut och svensk bank svarar eller sådana fordringar som säkerhetsmässigt kan anses jämställda därmed.

I prop. 1981/82:213 har chefen för ekonomidepartementet angett följande riktlinjer för hur den

statliga fondförvaltningen skall rationaliseras (se nämnda prop. s. 19).

Den av mig nu föreslagna upplösningen av vissa statliga fonder bör ses som ett första steg i en rationellare hantering av fondmedlen. Enligt vad jag inhämtat från utredaren övervägar han att föreslå att ytterligare fonder avvecklas under lämpliga former och att därefter kvarvarande fonder i huvudsak ställs under en gemensam förvaltning. En enligt utredaren tänkbar lösning därvid är att förvaltningen anförtros åt organ som har till speciell uppgift att placera och förvalta kapital. Jag har samma inställning som utredaren gett uttryck för och anser att den statliga fondförvaltningen bör rationaliseras efter sådana linjer.

Uttalandet i nyssnämnda proposition, som godtogs av riksdagen (FiU 1982/83:11, rskr 31) bildar utgångspunkt för utredningens fortsatta resonemang.

En grundläggande syn som utredningen anlagt på det fortsatta utredningsarbetet har varit tanken att fonder i största möjliga utsträckning bör samförvaltas, eftersom härigenom kan åstadkommas en önskvärd rationalisering av den statliga fondadministrativiteten. En fond med ett litet kapital har svårt att till följd av de begränsade placeringsmöjligheterna erhålla godtagbar förräntning av det förvaltade kapitalet. Dessutom föreligger alltid vissa initialkostnader i fråga om värdepappershanteringen och möjligheterna att utnyttja erforderlig placeringsexpertis. Genom samförvaltning av kapital, som är spritt i mindre poster, erhålls möjlighet att få till stånd kapitaltillväxt och skälig direktavkastning. Förvaltningskostnaderna för varje särskild fond kan samtidigt nedbringas. I betänkandet föreslås att statligt förvaltad fondkapital förvaltas av en enda central instans.

En samförvaltning av fonder förutsätter enligt utredningens mening ändring av de bestämmelser som i vissa



fall begränsar den enskilda fondens placeringsfrihet och/eller föreskriver viss angiven kapitalisering. Den mest praktiska lösningen är härvid att möjlighet skapas till en generellt verkande ändring av de bestämmelser som kan tänkas lägga hinder i vägen för en rationellt bedriven fondförvaltning. Utredningen lägger fram förslag med denna inriktning.

Den statliga fondförvaltningen är f.n. uppdelad på drygt 130 myndigheter. Betydande rationaliseringsvinster är därför att hämta med en lösning, som innebär centraliserad fondförvaltning. En modell för en sådan förvaltning skulle kunna vara att en av de nuvarande fondförvaltande myndigheterna tillfördes erforderlig kompetens och resurser i övrigt, varvid särskilt placeringsfunktionen borde förstärkas. Ett annat alternativ skulle vara att fondförvaltningen omhändertogs av ett aktiebolag, en stiftelse eller en för ändamålet särskilt tillskapad instans.

En centralt utövad statlig fondförvaltning kommer att omfatta avsevärd kapitalvolym och kunde förutsättas bli en dominerande del av en myndighets verksamhet. Med hänsyn till vikten av koncentration i förvaltningen har utredningen funnit att denna bör ha en självständig status och därför inte utgöra del av en myndighets arbetsuppgifter. Med den särskilda möjlighet som föreligger för en instans - som inte ägnar sig åt annan verksamhet än kapitalförvaltning och som är fristående från myndighet - att utnyttja den kompetens som bankerna besitter skapas också en professionell placeringsresurs jämförbar med de stora fondförvaltningar som idag är verksamma på kapitalmarknaden.

Alternativen med ett statligt aktiebolag eller en statlig stiftelse har av olika skäl inte ansetts

innebära en tillfredsställande lösning i förvaltningsfrågan.

Vid övervägande av de olika lösningar som kan tänkas för att få till stånd en mer rationell fondförvaltning har utredningen stannat för alternativet med en särskilt tillskapad statlig central förvaltningsfond. Denna fond, som utredningen föreslår blir benämnd Statens förvaltningsfond, skall inte betraktas som en myndighet utan vara en självständig juridisk person. Utredningens förslag att centralisera förvaltningen av nuvarande drygt 130 statliga myndigheternas fondförvaltning till en enda instans avses inte innebära några ändringar från äganderätts- eller dispositionssynpunkt beträffande fondtillgångarna. Den föreslagna centralafonden skall sålunda ha en ren förvaltningsfunktion med redovisningsskyldighet till de nyssnämnda statliga organen.

En av förvaltningsfondens huvuduppgifter blir att samordna de av de statliga myndigheterna förvaltade fondtillgångarna. Den centralt utövade fondförvaltningen bör dock i princip inte omfatta fast egendom. Detta gäller i synnerhet vissa av universiteten i Uppsala och Lund förvaltade statliga fastigheter. De fastigheter som avses är de s.k. gustavianska fastigheterna och de s.k. Lunda-fastigheterna. Som utredningen närmare utvecklat kan det bli aktuellt att nämnda universitets förvaltning av fastigheterna överförs till domänverket, som har att från fall till fall bedöma, om fortsatt statligt innehav av fastigheterna kan vara motiverat. En särskilt samrådsgrupp föreslås inrättad för att pröva lämpligheten i vissa fall av att fastigheter överförs till domänverkets förvaltning. Gruppen skall vara sammansatt av företrädare från departement, universitet och domänverket.



Utredningen förordar att den centrala förvaltningsfonden överlämnar placeringen av fondtillgångarna till banker och i vissa fall fondkommissionsbolag. Dessa besitter professionell kompetens på området. Med överlämnandet av denna del av förvaltningen åsyftas en minimering av det administrativa arbetet hos förvaltningsfonden.

Genom överlämnandet av placeringsfrågor till banker och motsvarande bortfaller kravet på stor personal med kompetens i sådana frågor hos förvaltningsfonden. Som utredningen närmare utvecklat i betänkandet torde det räcka med att fondens chef (verkställande direktör) och ställföreträdare är högt kvalificerade beträffande de placeringsfrågor som rör det område som de är anställda för att bevaka. I detta avseende förutsätts att dessa personer äger kompetens att bedöma att de av bankerna gjorda placeringarna inte på ett ofördelaktigt sätt avviker från vad som vid de aktuella placeringstillfällena kan anses vara uttryck för rådande marknadsläge.

Avtal bör träffas mellan den centrala fonden och bankerna (motsvarande) om placeringsuppdragets innehåll, och verkställigheten av uppdraget skall ligga hos de senare. Fonden bör inte annat än undantagsvis ingripa i de enskilda detaljerna rörande placeringarna. Förvaltningsfonden uppdrar sålunda åt bank eller fondkommissionsbolag att för fondens räkning handha förvaltningen av fondförmögenheten. Innebörden av avtalet får dock inte vara att förvaltningsfonden avhänder sig ansvaret för placeringarna till banken. Av avtalet och därav föranledda direktiv skall framgå, hur förvaltningsfonden tänker sig placeringsinriktningen och den policymässiga verkställigheten av förvaltningsuppdraget.

Kostnaderna för förvaltningsfondens verksamhet skall tas ur de av fonden förvaltade tillgångarna. Utred-

ningen föreslår sålunda att statlig fondförvaltning avgiftsfinansieras. Vissa alternativa metoder för avgiftsberäkningen förs fram.

Förvaltningsfonden föreslås ledas av en styrelse. I denna bör finnas representanter för myndigheter som överlämnat sin kapitalförvaltning till centralfonden samt företrädare för donatorer och experter i placeringsfrågor.

Utredningen har funnit det motiverat att lägga fram förslag till rationaliseringar även av de regler som gäller beträffande mottagande av donationsmedel. Förslaget innebär att ifrågavarande myndighet före mottagandet kontrollerar att donationsurkunden eller motsvarande handling innehåller sådana föreskrifter att varken kapitalförvaltningen eller utdelningsverksamheten kompliceras. Vidare ges den mottagande myndigheten vissa möjligheter att pröva, om den ifrågavarande donationen skall tas emot.

Utredningen aktualiserar spørsmålet om utövande av rösträtt för de aktier som ingår i de av Statens förvaltningsfond förvaltade tillgångarna men lägger inte fram något förslag i frågan.

Statens ansvar för fondförvaltningen och behovet att övervaka efterlevnaden av gällande regler nödvändiggör någon form av tillsyn eller annan kontroll beträffande förvaltningen av aktuella fondtillgångar. Utredningen föreslår att bankinspektionen erhåller uppdraget att utöva tillsyn över den centrala förvaltningsfondens verksamhet.

Organisatoriskt och budgetmässigt räknar utredningen med att de framlagda förslagen kan medföra att statligt förvaltade tillgångar genom effektiv förvaltning erhåller god kapitaltillväxt och skälig direktavkast-



ning. Förvaltningskostnaderna för varje särskild fond torde samtidigt kunna nedbringas. De föreslagna lösningarna torde också innebära att inom statsförvaltningen ett mindre antal årsarbetskrafter kan lösgöras för andra arbetsuppgifter, vilket på sikt skapar möjligheter till personalminskningar inom statsförvaltningen.

Utöver de i det föregående berörda förvaltningsmässiga konsekvenserna får förslaget vissa andra följder. Fondernas sparande i bank kan sålunda till en del komma att ersättas med sparande i olika former av värdepapper. De placeringsregler som utgör ramen för placeringsverksamheten kommer nämligen att lämna vidgade möjligheter till placering i aktier och fondandelar enligt aktiefondslagstiftningen. De föreslagna placeringsalternativen kan komma att verka stimulerande på aktiehandeln till gagn för näringslivet i allmänhet, samtidigt som en större konkurrens uppkommer om kapitalet på marknaden.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.





## 1 INLEDNING

### 1.1 Direktiven m.m.

Direktiven för utredningsuppdraget lämnades av dåvarande chefen för ekonomidepartementet, statsrådet Mundebo, i anförande till regeringsprotokollet den 28 juni 1979.

I sin helhet har direktiven följande lydelse.

Förvaltningen av fonder har i olika sammanhang uppdragits åt statliga myndigheter. Detta gäller framför allt kammarkollegiet och riksförsäkringsverket som ansvarar för en stor del av den statliga fondförvaltningen. Jag bortser därvid från de statliga kapitalfonderna. De fonder som förvaltas av kammarkollegiet och riksförsäkringsverket företer stora skillnader i fråga om art, storlek och ändamål. Fondernas sammanlagda behållning uppgår till betydande belopp. Den 30 juni 1978 var bokföringsvärdet av de fonder som förvaltas av kammarkollegiet 927 milj. kr. Hit hör exempelvis allmänna arvsfonden, kyrkofonden och ett stort antal donationsfonder. Tillgångarna i flertalet donationsfonder är sedan år 1968 sammanförda till en gemensam placeringsfond. Den 30 juni 1978 var bokföringsvärdet på riksförsäkringsverkets fonder drygt 3,4 miljarder kr. Bland dessa kan nämnas folkpensioneringsfonden, arbetsskadeförsäkringsfonden och fonden för frivillig pensionsförsäkring. Genom gåvor och donationer till skilda allmännyttiga ändamål har skapats ett stort antal fonder som förvaltas av andra myndigheter. Antalet donationsfonder hos andra myndigheter än kammarkollegiet har vid halvårsskiftet 1975 uppskattats till ca 2 500 med ett sammanlagt fondkapital på minst 400 milj. kr.

Även andra offentliga organ förvaltar fonder. En särställning bland dessa har allmänna pensionfonden (AP-fonden). Denna har bl.a. genom fondmedlens storlek andra samhällsekonomiska effekter än övriga



fonder. AP-fondens verksamhet har nyligen behandlats i kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande (SOU 1978:11) Kapitalmarknad i svensk ekonomi och i prop. 1978/79:165 om den svenska kapitalmarknaden och lämnas därför utanför det utredningsuppdrag som jag här avser att föreslå. Andra exempel på fondförvaltande offentliga organ är de allmänna försäkringskassorna, vars fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen uppgår till ca 1,2 miljarder kr. Som en följd av ändringar i sjukförsäkringssystemet är dessa fonder enligt Kungl. Maj:ts uppdrag den 25 augusti 1974 föremål för utredning av riksförsäkringsverket och försäkringskassaförbundet.

Under den senaste tjuugoårsperioden har det skett vissa reformer av den statliga fondförvaltningen. Efter förslag av 1956 års fondutredning skapades år 1968 den gemensamma placeringsfonden för statens donationsfonder och gåvomedel. Förvaltningen av denna uppdrogs åt statskontoret. Fondbyråutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1971:82) Förvaltning av fonder i staten att statskontorets fondförvaltande uppgifter skulle överföras på kammarkollegiet. På grundval av detta förslag överfördes fondbyrån till kammarkollegiet, som därigenom har fått en central roll i statlig fondförvaltning. Fondbyrån biträder vid sidan av sin egen fondförvaltning andra fondförvaltande myndigheter med råd och anvisningar i fråga om förvaltningen. Genom överflyttning av fonder från andra myndigheter till gemensamma placeringsfonden har fondbyråns verksamhetsområde ökat och dess erfarenhet i växande grad kunnat tas i anspråk.

Fondbyråutredningen pekade på möjligheten för den fondförvaltande myndigheten att uppdraga vissa förvaltningsuppgifter åt bank. I prop. 1972:32 angående vissa organisations- och anslagsfrågor inom finansdepartementets verksamhetsområde anförde föredragande statsrådet att denna fråga borde ägnas fortsatt uppmärksamhet och att den liksom frågan om att belasta resp. fond med förvaltningskostnaderna senare skulle tas upp för Kungl. Maj:t. Dessa frågor har ännu inte fått någon slutlig lösning.

För många statligt förvaltade fonder gäller att förvaltningen och placeringarna av fondmedlen skall ske enligt detaljerade föreskrifter som har fastställts i lag, reglemente eller annan offentligrättslig reglering. Det finns emellertid också fonder som inte förvaltas av någon statlig myndighet men som ändå är underkastade föreskrifter som regeringen har utfärdat.

Placeringsreglernas syfte är att fondtillgångarna skall placeras med fullgod säkerhet. Placeringarna får därför i första hand göras i vissa obligationer. Även



placeringar i aktier är tillåtna i vissa fall men på grund av riskkaraktären endast i begränsad omfattning. Placeringar får också i viss mån göras i skuldförbindelser mot säkerhet i fast egendom. Om särskilda placeringsregler saknas för en fond gäller normalt kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet.

Statskontoret har i en skrivelse till regeringen den 25 november 1971 - kompletterad av kammarkollegiet den 24 april 1974 - begärt att placeringsreglerna för allmänna arvsfonden och gemensamma placeringsfonden skulle ändras så att fondmedlen i vidgad utsträckning skulle få placeras i aktier. I skrivelsen den 24 april 1974 begärde kollegiet motsvarande ändring för kyrkofonden. Styrelserna för handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond och samefonden, vars tillgångar förvaltas av kammarkollegiet, hemställde i skrivelser till regeringen den 5 mars 1974 resp. 29 april 1977 i samråd med kollegiet om likartade ändringar.

Vid remissbehandling av kammarkollegiets skrivelse den 24 april 1974 förordade riksbanksfullmäktige en utredning av placeringsreglerna för de fonder som förvaltas av det allmänna. Därvid borde placeringsreglerna sättas in i ett mera allmänt sammanhang än vad kammarkollegiet hade gjort i sin framställning och hänsyn tas även till effekterna på kreditmarknaden och ekonomin i övrigt. Det borde också prövas om inte en betydligt enklare administrativ apparat kunde skapas. I avvaktan på resultatet av kapitalmarknadsutredningens arbete har slutlig ställning inte tagits till framställningarna. Kammarkollegiet har emellertid genom beslut den 25 januari 1977 med åberopande av permutationslagen (1972:205) vidgat möjligheterna för de i den gemensamma placeringsfonden ingående donationsfonderna att placera i aktier från 25 % till 60 % av fondernas behållningar.

Statskontorets och kammarkollegiets skrivelser och remissyttrandena över kollegiets skrivelse har behandlats av kapitalmarknadsutredningen. I utredningens slutbetänkande behandlades sålunda frågan om de statliga fondernas placeringar av medel. Till en början konstaterade utredningen att fonderna har ett begränsat nettoplaceringsbehov och därför saknar större betydelse från en övergripande kapitalmarknadssynpunkt. Utredningen ansåg därför det inte vara dess uppgift att göra en närmare översyn av fondernas placeringsregler men framförde vissa synpunkter i sammanhanget. Bl.a. ifrågasatte utredningen om fondmedel bör få placeras i fastigheter och inteckningslån. Enligt utredningens mening fanns det skäl att begränsa placeringsmöjligheterna till obligationer, kommunlån och andra värdehandlingar som inte kräver särskild säkerhetsprövning i de enskilda fallen. Utredningen ställde sig kritisk till en utvidgad rätt att placera fondmedel i



aktier. Kapitalmarknadsutredningen förordade en översyn av de statligt reglerade fondernas placeringsregler. Remissyttranden över utredningens betänkande i denna del avgavs av bl.a. kammarkollegiet och riksförsäkringsverket. Riksförsäkringsverket ifrågasatte därvid om verket inte kunde befrias från förvaltningsansvaret över sina fonder.

I prop. 1978/79:165 om den svenska kapitalmarknaden anslöt jag mig till utredningens uppfattning att det kan behövas en översyn av de olika reglerna som gäller för placering av fondmedel och fondernas administration. Jag framhöll vidare att en sådan översyn borde syfta också till att göra den statliga fondförvaltningen mera effektiv och administrationen mindre och enklare. Jag nämnde också att jag inom den närmaste framtiden skulle återkomma till den närmare utformningen av ett sådant utredningsuppdrag (prop. s. 167).

En översyn av den statligt reglerade fondförvaltningen kan förutses inrymma flera svårlösta problem. Detta hänger samman bl.a. med att förvaltningen avser ett mycket stort antal fonder som skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om art, storlek, ändamål och krav på likviditet. Jag har därför funnit att utredningsarbetet lämpligen bör anförtros åt en särskilt tillkallad utredare med biträde av experter. Till ledning för utredningsarbetet vill jag anföra följande.

Som jag framhöll i kapitalmarknadspropositionen bör översynen syfta bl.a. till att göra den statliga fondförvaltningen mera effektiv och förenkla administrationen. Detta bör inte begränsas bara till kammarkollegiets och riksförsäkringsverkets fonder utan avse hela den statliga fondförvaltningen med undantag för AP-fonden och vissa andra fonder till vilka jag återkommer. Det torde emellertid inte finnas anledning att närmare granska varje enskild myndighets fonder. Utredningen bör i första hand inriktas på att finna generella metoder för att göra fondförvaltningen effektivare.

Förutom AP-fonden bör de allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen hållas utanför utredningsuppdraget i avvaktan på resultatet av den pågående översynen av dessa. Beroende på resultatet av denna översyn kan det emellertid finnas skäl för utredaren att överväga åtgärder också beträffande försäkringskassornas fonder. Vidare bör de statliga kapitalfonderna hållas utanför uppdraget eftersom de inte är regelrätta fonder utan hänger samman med det statliga anslagssystemet.

Utredaren bör överväga om den statliga fondförvaltningen kan sammanföras till en myndighet. Därvid måste beaktas att tillgångarna i vissa fonder har en sådan karaktär att särskilda krav kan ställas på fond-



förvaltningen och att denna därför bör ligga kvar hos nuvarande fondförvaltande myndigheter. Om det av sådana eller andra orsaker visar sig olämpligt att överföra förvaltningen av vissa fonder till en annan myndighet, bör övervägas i vad mån man kan göra förvaltningen effektivare genom att kammarkollegiets fondbyrå i högre grad än f.n. utnyttjas för rådgivande och samordnande uppgifter.

Skulle utredaren finna att förvaltningen av vissa fonder lämpligen bör utövas av annan än den som f.n. gör detta, får också övervägas hur en sådan överflyttning skall kunna genomföras. Vidare bör den i prop. 1972:32 berörda frågan om att förvaltningskostnaderna skulle belasta resp. fond tas upp till närmare behandling av utredaren. En sådan kostnadstäckning kan vara ett incitament för en gemensam förvaltning av de olika fonderna genom att förvaltningen blir mindre kostnadskrävande för resp. fond än om förvaltningen är uppdelad på olika myndigheter.

En annan fråga som bör övervägas är om det finns skäl att vid förvaltningen av fonderna anlita bankerna med deras särskilda erfarenheter på området.

Det bör också övervägas om det är möjligt att i större utsträckning placera fondmedel på räkning hos riksgäldskontoret. Som riksförsäkringsverket har framhållit i sitt remissyttrande över kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande skulle en sådan ordning kunna innebära både avlastning av förvaltningsarbetet och garanti för god likviditet. Detta skulle också bidra till en sammanhållen statlig likvidhantering, vilket skulle kunna visa sig särskilt lämpligt för sådana fonder som bygger på statlig uppbörd. Fonder som bygger på statlig uppbörd är i likhet med kapitalfonderna ofta en integrerad del i anslagssystemet.

En av utredarens huvuduppgifter bör vara att göra en översyn av de placeringsregler som f.n. gäller för de olika fonderna. Därvid bör syftet vara att likartade regler så långt möjligt bör gälla för de olika fonderna. Hänsyn måste dock tas till skillnader i fråga om behovet av likviditet. Det kan därför finnas skäl för utredaren att utforma förslag till några olika "placeringsmodeller" anpassade till olika grupper av fonder. Ett riktmärke för utredarens förslag till placeringsregler bör vara att medel i huvudsakligen likartade fonder får placeras på samma sätt.

Placeringsreglernas främsta syfte bör vara att tillförsäkra en med hänsyn till resp. fonds ändamål säker och ändamålsenlig placering. Detta får dock vägas mot önskemålet om en tillfredsställande avkastning. Reglerna måste också vara sådana att de befrämjar en effektiv fondförvaltning. Detta gäller allmänt men får givetvis särskild betydelse om hänsyn tas till förvaltningskostnaderna.



Inom ramen för vad jag nu har angett bör utredaren överväga i vad mån rätten att placera fondmedel i aktier och liknande tillgångar liksom i fastigheter och in-teckningslån bör förändras. Härvid bör utredaren beakta de synpunkter som framförs i kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande och i den efterföljande behandlingen av detta.

Utredaren bör också överväga den statliga fondförvaltningens roll på kreditmarknaden och dess betydelse för ekonomin i övrigt i enlighet med vad riksbanksfullmäktige har anfört i sitt yttrande över kammarkollegiets framställning. Förslagen bör utformas med hänsyn till dessa faktorer och de effekter på kreditmarknaden och ekonomin i övrigt som kan följa på utredarens förslag bör redovisas.

Det bör stå utredaren fritt att överväga och anvisa andra åtgärder för att göra fondförvaltningen effektivare än f.n. Det kan bl.a. finnas skäl att utnyttja de erfarenheter som har vunnits av AP-fondens förvaltning när det gäller att utforma förslag om övrig fondförvaltning.

Om utredningen skulle ge vid handen att det finns statligt förvaltade fonder som har förlorat sin betydelse på grund av exempelvis föråldrade ändamål, bör åtgärder föreslås med syfte att få till stånd ett mera rationellt utnyttjande av sådana fondmedel. Härvid kan förfarande enligt permutationslagen erbjuda en möjlig väg. Också andra lösningar än permutationsförfarande bör emellertid kunna komma i fråga. Enligt permutationslagen kan bestämmelse som enskild har meddelat i gåvobrev, testamente, stiftelseförordnande eller liknande ändras eller upphävas under vissa förutsättningar, bl.a. om bestämmelsen blivit uppenbart onyttig. Utredaren bör överväga lämpliga åtgärder för att få till stånd en fortlöpande granskning av möjligheterna till permutation av fondbestämmelserna.

Utredningen bör beakta de personalmässiga konsekvenserna vid de berörda myndigheterna. Utredaren skall därför fortlöpande informera och samråda med de berörda personalorganisationerna.

Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) som ägnar sig åt att se över stiftelseinstitutet såvitt avser både självständiga och osjälvständiga stiftelser har uppgifter som nära anknyter till det nu behandlade uppdraget. Utredaren bör därför hålla kontakt med denna utredning.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för ekonomidepartementet



att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den statliga fondförvaltningen m.m. i de hänseenden som jag nu har angett,

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

Vidare hemställer jag att regeringen föreskriver att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns kommittéanslag.

Som framgår av direktiven skall utredningen beakta de synpunkter som framförs i kapitalmarknadsutredningens slutbetänkande (SOU 1978:11) Kapitalmarknaden i svensk ekonomi och i den efterföljande behandlingen av detta.

I nämnda slutbetänkande behandlades bl.a. frågan om de statligt reglerade fondernas placering av medel. Till en början konstaterade utredningen att fonderna hade ett begränsat nettoplaceringsbehov och därför saknade större betydelse från en övergripande kapitalmarknads-synpunkt. Kapitalmarknadsutredningen fann därför inte det vara dess uppgift att göra en närmare översyn av de regler som reglerar fondernas placeringar. Utredningen ansåg dock att de mycket heterogena placeringsreglerna var ägnade att skapa en onödigt vidlyftig administration inom de olika fondförvaltande myndigheterna. Mot denna bakgrund ifrågasatte utredningen, om fondmedel borde få placeras i fastigheter och inteckningslån. Sådana placeringar krävde nämligen omfattande administrativa åtgärder, såsom prövning av inteckningssäkerheternas värde och kontakter med enskilda låntagare. Enligt kapitalmarknadsutredningens mening fanns därför skäl att begränsa placeringsmöjligheterna för flertalet fonder till obligationer, kommunlån och andra värdehandlingar som inte kräver särskild säkerhetsprövning i de enskilda fallen. Utredningen berörde bl.a. den uppmjukning av förbudet mot aktieplacering som skett beträffande kammarkollegiets gemensamma placeringsfond (vartill de av kammarkollegiet förvaltade donationsfonderna sammanförts). En-

ligt utredningen kunde detta motiveras med att donationsfonder, som inte tillhör den gemensamma placeringsfonden, fritt kunde placeras i aktier, om så föreskrivs i donationsurkunden, och att särskild expertis stod till kammarkollegiets förfogande när det gäller aktieplacering.

Riksförsäkringsverket delade i remissyttrande över kapitalmarknadsutredningens betänkande SOU 1978:11 bedömningen att möjligheterna att placera fondmedel i fastigheter och inteckningslån borde upphöra.

I sitt remissyttrande över betänkandet anförde kammarkollegiet att fördelarna med en enkel administration inte rimligen borde vara utslagsgivande för placeringspolitiken. Det avgörande borde i stället vara vilka investeringar som från avkastnings-, värdesäkrings-, likviditets- och risksynpunkt framstår som mest fördelaktiga på sikt. Kollegiet ansåg att andra placeringsnormer än sådana som tillgodoser fondernas rätt och bästa inte överensstämde med det förvaltaransvar som staten åtagit sig i fråga om fonder som inte ingår i statsförmögenheten. Över sådana fonder kan staten, enligt kammarkollegiet, nämligen inte fritt förfoga. Kammarkollegiet menade att en omläggning av placeringarna i enlighet med utredningens mening skulle minska möjligheterna att skydda fondkapitalet mot den fortgående penningsvärdeförsämringen.

Lantbrukarnas riksförbund underströk betydelsen av att de statliga placeringsreglerna blev föremål för översyn och att man därvid beaktade kapitalmarknadsutredningens synpunkter att placeringsmöjligheter för flera fonder bör begränsas till obligations- och kommunlån samt andra värdehandlingar som inte kräver särskild säkerhetsprövning i det enskilda fallet.



Utöver de återgivna uttalandena i direktiven och i kapitalmarknadsutredningens betänkande SOU 1978:11 samt berörda remissyttranden är i detta sammanhang följande av intresse.

Utredningens betänkande (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. ledde till prop. 1981/82:213, vari chefen för ekonomidepartementet angav följande riktlinjer för hur den statliga fondförvaltningen bör rationaliseras (se nämnda prop. s. 19).

Den av mig nu föreslagna upplösningen av vissa statliga fonder bör ses som ett första steg i en rationellare hantering av fondmedlen. Enligt vad jag inhämtat från utredaren överväger han att föreslå att ytterligare fonder avvecklas under lämpliga former och att därefter kvarvarande fonder i huvudsak ställs under en gemensam förvaltning. En enligt utredaren tänkbar lösning därvid är att förvaltningen anförtros åt organ som har till speciell uppgift att placera och förvalta kapital. Jag har samma inställning som utredaren gett uttryck för och anser att den statliga fondförvaltningen bör rationaliseras efter sådana linjer.

I prop. 1981/82:150 uttalade departementschefen vidare följande om statlig fondförvaltning (se nämnda prop. s. 26).

Vid sidan av budgeten förekommer olika former av statliga fonder. Vissa av dessa torde numera ha förlorat sin ursprungliga betydelse. Vidare är förvaltningen många gånger spridd på flera olika myndigheter. I syfte att effektivisera och förenkla fondförvaltningen anser jag att fondernas administration i så stor utsträckning som möjligt bör sammanföras till effektiva enheter. Dessutom bör de fonder som spelat ut sin roll upplösas. Som exempel på åtgärder med denna inriktning kan nämnas förslagen i propositionen om avveckling av vissa statliga fonder (prop. 1981/82:213). Det finns enligt min mening anledning att undersöka möjligheterna att gå vidare på denna väg.

I direktiv, intagna i regeringsprotokollet den 16 februari 1984, till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning,



anförde chefen för finansdepartementet, statsrådet Feldt, i huvudsak följande.

I årets budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 1) redogör jag bl.a. för de åtgärder som regeringen vidtagit för att komma till rätta med de stora underskotten i den offentliga sektorns finanser. En av dessa åtgärder är att begränsa den automatiska ökningen av utgifterna. Detta arbete bör drivas vidare och i första hand inriktas på områden som styrs av index och där utgiftsvolymen är stor.

Förenklingar och ändringar i regelsystem kan bidra till att begränsa statsutgifterna och stärka statsbudgeten. Också möjligheterna att föra ut vissa finansiella verksamheter från statsbudgeten bör prövas där detta bedöms kunna ske utan men för verksamheten i fråga. Dessa åtgärder får dock inte ske på ett sätt som innebär att kostnader övervältras på företag och enskilda.

Genom ett på detta sätt bedrivet systematiskt arbete bör det vara möjligt att minska de utgifter som den senaste långtidsbudgeten (prop. 1982/83:150) bil. 1.3) pekar mot. Samtidigt är det nödvändigt att staten så långt möjligt tar till vara de möjligheter som finns till inkomstökningar genom bättre kassahållning och systematisk prövning av taxor, avgifter och skatter.

En annan central punkt i budgetpolitiken gäller frågan om utrymme för särskilt angelägna reformer. För att på bästa sätt utnyttja de knappa resurser som står till buds måste omprioriteringar från mindre väsentliga till mer angelägna områden ske. Utrymmet för de reformer som bedöms vara särskilt angelägna måste således skapas genom omprioriteringar.

I årets budgetproposition (prop. 1983/84:100 bil. 15) redovisar chefen för civildepartementet den huvudsakliga inriktning som regeringen avser att ge arbetet med att utveckla den offentliga sektorns organisation och arbetsformer. Avsikten är att ett samlat program för den offentliga sektorns utveckling inom vissa områden skall kunna färdigställas under loppet av år 1985. Åtgärder måste emellertid vidtas successivt i den takt som arbetet med olika frågor slutförs.

Mot bakgrund av vad jag nu har redovisat finner jag att de kommittéer som f.n. arbetar bör få nya riktlinjer enligt följande. Dessa riktlinjer ersätter tidigare direktiv (Dir. 1980:20). I denna fråga har jag samrått med statsrådet I. Carlsson och cheferna för justitie- och civildepartementen.



Förslagen från kommittéerna får inte öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna

- Kommittéerna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att kommittéerna anger konkreta förslag till rationaliseringar eller omprövningar som innebär besparingar inom utredningens område eller närliggande områden. Förslagen skall således kunna genomföras med oförändrade eller minskade resurser. Dessa krav gäller oavsett om förslagen avser staten, kommunerna eller socialförsäkringssektorn.
- Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader för olika intressenter (staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, företagen och enskilda), såväl direkta som indirekta. Även andra viktigare konsekvenser skall belysas.
- Kommittéerna skall särskilt se till att inga nya förslag läggs fram som innebär att utgifter kopplas till något slag av index. Kommittéerna bör även belysa de framtida effekterna av redan existerande indexreglerade anslag inom utredningsområdet.

Varje möjlighet att effektivisera den offentliga sektorn bör tillvaratas

- Alla kommittéer skall analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar och rationaliseringar inom sitt utredningsområde.
- Kommittéerna bör särskilt uppmärksamma åtgärder som kan öka samverkan mellan myndigheter och leda till minskad sektorisering i samhället.
- Kommittéerna bör också främja pågående arbete som syftar till att skapa gynnsamma förutsättningar för en utveckling av myndigheternas service till medborgarna inom olika delområden. Detta gäller bl.a. regelförenklingar och åtgärder för att undanröja onödigt byråkrati i samhället. Kommittéerna bör även beakta det arbete som påbörjats inom regeringskansliet med att göra myndigheternas regler färre, klarare och enklare. I detta arbete ingår bl.a. åtgärder för att få till stånd en bättre åtskillnad mellan bindande och icke bindande regler.
- Kommittéerna bör i sina förslag generellt ta till vara möjligheterna till delegering av beslutanderätt och annan decentralisering av den statliga förvaltningen. Decentraliseringsarbetet bör ses bl.a. som ett led i strävandena att göra statsförvaltningen mer effektiv och serviceinriktad.

## Riktlinjer för genomförande

De förutsättningar för utredningsarbetet som jag nu angett bör gälla för samtliga kommittéer och särskilda utredare oavsett vad som har sagts i enskilda kommittédirektiv. Om en kommitté på grund av särskilda skäl inte anser sig kunna uppfylla kraven i dessa allmänna direktiv skall den så snart som möjligt anmäla detta till det statsråd till vars ansvarsområde den hör.

### 1.2 Utredningsarbetet

Utredningens uppdrag är att lägga fram förslag som syftar till att göra den statliga fondadministrationen mera effektiv och rationell. Utredningen har i betänkandena (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. och (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder föreslagit att vissa statligt förvaltade fonder skall avvecklas. Fonderna uppgick till ett sammanlagt antal av 41 och avsåg bokförda tillgångar om totalt 7,3 miljarder kr. Vidare har utredningen i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser föreslagit bl.a. att statligt förvaltat fond och stiftelse, vars bokförda förmögenhet inte överstiger 20 000 kr., får förbrukas för sitt ändamål.

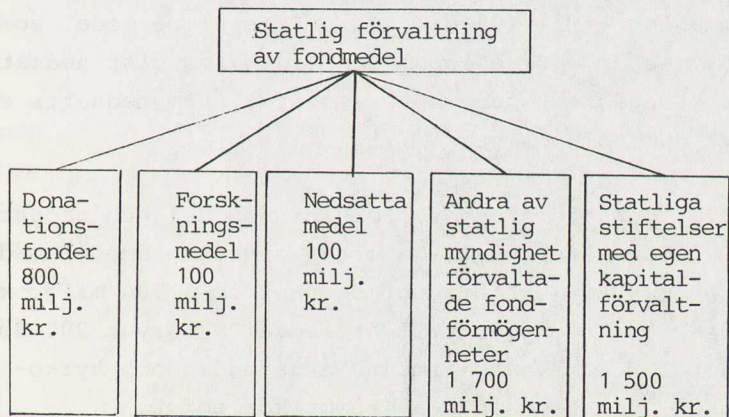
Statsmakterna har vid tidpunkten för överlämnandet av nu förevarande betänkande inte tagit slutlig ställning till de i betänkandena (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder och (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser framförda förslagen.

Utöver de fonder och stiftelser som är föremål för dessa förslag omfattar utredningsuppdraget statligt förvaltade fondmedel till ett sammanlagt belopp om 2 700 milj. kr., avseende dels ca 2 400 donationsfonder, dels forskningsmedel, dels medel som enligt skilda författningar nedsatts hos främst länsstyrelserna och dels drygt 20 av statlig myndighet förvaltade fonder och stiftelser, som inte består av donationsmedel. Härtill kommer en femte grupp, nämligen statliga fondmedel som förvaltas av styrelse som utsetts särskilt för viss fond eller stiftelse.



Med statligt förvaltade fondmedel avser utredningen - som framgår av det följande - alla statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet. Statligt förvaltade medel, med nämnda undantag, utgörs av donationsmedel från enskild - inbegripet fonder, stiftelser och forskningsbidrag - och samtliga stiftelser eller mera stadigvarande fondbildningar som skapats av staten, vare sig tillgångarna förvaltas av en särskild styrelse eller inte. Även medel som nedsatts hos myndighet och de avgifter som tillfälligt nedsatts hos myndighet räknas till statligt förvaltade fondmedel.

De statligt förvaltade fondmedel som nu berörts framgår av följande sammanställning. Sammanställningen, som anger vissa beräknade belopp, har uppdaterats sedan den tidigare redovisats i utredningens betänkande (SOU 1982:62).



Den statliga fondadministrationen omfattar sålunda bl.a. donationsfonder som enligt vad som framgår av ovanstående tablå har en sammanlagd bokförd förmögenhet om 800 milj. kr. Dessa donationsfonder förvaltas

av drygt 130 statliga organ. Exempel på statligt förvaltad doantionsfond är Carnegiestiftelsens understödsfond för belöning för livräddning.

En annan grupp av statligt förvaltade fondmedel är forskningsmedel, som förvaltas främst av universiteten. De forskningsmedel som är föremål för särskild placering och sålunda faller inom utredningens översyn uppgår till ett bokfört värde av drygt 100 milj. kr. Dessa har med mer eller mindre detaljerade villkor överlämnats som forskningsbidrag av enskilda rättssubjekt, av vilka Wallenbergstiftelsen är den störste bidragsgivaren.

En annan grupp statligt förvaltade fondmedel är medel som enligt skilda författningar nedsatts hos främst länsstyrelserna men även hos fiskeristyrelsen, kammarkollegiet, lantmäteriverket och polisstyrelserna. Medlen, som ofta avser mindre belopp, är redovisade på en mycket stor mängd olika konton och uppgår sammanlagt till 100 milj. kr. Exempel på medel som nu avses är hyresbelopp, som vid hyrestvist nedsatts av hyresgästen, och vattenavgifter, som nedsatts enligt domstolsbeslut.

Utöver donationsfonder, forskningsmedel och nedsatta medel förvaltar statliga organ andra fondmedel med en sammanlagd bokförd förmögenhet om 1 700 milj. kr. Dessa fonder uppgår till ett antal av drygt 20. Som exempel kan nämnas allmänna arvsfonden och kyrkofonden, som förvaltas av kammarkollegiet.

Slutligen finns en grupp av statliga fondmedel, som förvaltas av styrelser vilka utsetts särskilt för resp. fond eller stiftelse. Som framgår av tablan ovan uppgår det sammanlagda bokförda värdet av dessa fondmedel till 1 500 milj. kr. Som exempel på fondmedel som nu avses kan nämnas arbetarskyddsfonden och fonden för industriellt samarbete med u-länder.



Utredningen har den 4 oktober 1984 avgett yttrande över en skriftlig hemställan av den 25 juni 1984 från styrelsen för Nobelstiftelsen om ändring i 10 § reglementet för Nobelstiftelsens styrelse.

Svenska jägareförbundet har i en till regeringen ställd skrivelse av den 28 mars 1979 hemställt bl.a. att möjligheterna att medlen ur den av kammarkollegiet förvaltade jaktvårdsfonden och älgskaderegleringsfonden (numera viltskaderegleringsfonden) görs räntebärande närmare övervägdes. Regeringen förordnade genom beslut den 10 juli 1980 att ärendet skulle överlämnas till utredningen.

Avslutningsvis kan nämnas att utredningen haft vissa kontakter med stiftelseutredningen (Ju 1975:01).

### 1.3 Disposition av betänkandet

En riktlinje i utredningens arbete har varit att den statliga fondförvaltningen bör anförtros åt organ som har speciell kompetens att placera och förvalta kapital. Eftersom de krav som kan ställas på sådant organ ytterst bestäms av de placeringsramar som kan vara aktuella, har utredningen funnit det motiverat att först behandla olika placeringsmodeller för de statliga fondmedel som faller inom utredningens översyn och därefter överväga frågan om lämplig administration. Betänkandet har disponerats i enlighet härmed.





## 2 GÄLLANDE PLACERINGSFÖRESKRIFTER

Placeringsreglerna för de statligt förvaltade fonder och stiftelser som är föremål för utredningens översyn uppvisar en stor variationsrikedom. Det gäller inte bara när enskild donator satt sin prägel på reglernas utformning utan även när det är fråga om förvaltningsföreskrifter som utformats under statlig medverkan.

Utöver de donationsfonder som är underkastade placeringsregler, som meddelats av donator, finns det ett stort antal statligt förvaltade fonder, för vilka placeringsregler är fastställda i lag - i ett par fall under beteckningen reglemente - eller förordning eller beslut som regeringen (Kungl. Maj:t) meddelat.

Kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet gäller för fonder, för vilka andra placeringsregler inte har uppställts. Kungörelsen är tillämplig på donations- och fondmedel som förvaltas av annan statlig myndighet än domkapitel, universitet eller högskola och för vilka regeringen inte har meddelat särskilda bestämmelser. Om uttryckliga bestämmelser om tillgångarnas placering är meddelade i donationsurkund, skall dessa gälla utan hinder av kungörelsen.

Enligt 2 § nämnda kungörelse skall myndighet placera de förvaltade medlen i

## a) obligationer

utfärdade eller garanterade av staten eller av kommun eller därmed jämförlig samfällighet inom riket, utfärdade av allmän kassa eller inrättning, vars reglemente fastställts av Kungl. Maj:t, eller kreditaktiebolag,

## b) andra skuldförbindelser

för vilka staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet inom riket svarar som löftesman eller garant för vilka säkerheten utgöres av obligationer, som anges under a, eller av inteckning i jordbruks-, affärs- eller bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom sjuttiofem procent av ett efter expertvärdering godkänt uppskattningsvärde av den fasta egendomen eller tomträten,

d) fordringar hos riksbanken, riksgäldskontoret, svenskt bankaktiebolag, sparbänk, postbanken eller centralkassa för jordbrukskredit.

Som redan påpekats i utredningens betänkande

(SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. har kungörelsen resp. förordningen (1974:591) om skyldighet för statlig myndighet att anlita riksbanken eller postgirot sinsemellan inte klart avgränsade tillämpningsområden. Enligt resp. författnings lydelse är kungörelsen tillämplig på donationsmedel och fondmedel, medan förordningen gäller i fråga om medel, som förvaltas av statligt organ.

Enligt 2 § nämnda förordning gäller följande.

Kontanta medel som ej behövs för omedelbart förestående utbetalning skall, om annat ej har föreskrivits, vara insatta på checkräkning i riksbanken, på postgirokonto eller, efter beslut av regeringen i varje särskilt fall, på räkning i annan bank än riksbanken.

I den mån placeringsregler utfärdats för statligt förvaltade fondmedel innehåller de i huvudsak följande.



I första hand anges att fondmedel får placeras i obligationer, som staten eller kommun har utfärdat eller garanterar. Vidare godtas obligationer, utfärdade av olika hypoteksinstitut. I flertalet fall godkänns också obligationer, som har utfärdats, garanterats eller offentligen utbjudits av svenska bankinstitut eller kreditaktiebolag.

Med obligationer jämställs i flera placeringsregler andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar, i vissa fall med undantag för förlagsbevis. När det gäller andra skuldförbindelser anges främst sådana som har utfärdats eller garanterats av staten, kommun eller som har utfärdats av riksbanken eller bankinstitut i allmänhet (med undantag i något fall för förlagsbevis).

En lånerevers kan också godtas mot säkerhet av pant rätt, pantbrev i fastighet (eller tomträtt) - i vissa fall endast i annan fastighet än industrifastighet eller, om fråga är om bostadsfastighet, endast i sådan fastighet som omfattas av stadsplan eller byggnadsplan. Olika krav ställs därvid i fråga om de gränser inom vilka säkerheten skall ligga, t.ex. 2/3, 3/4, 4/5 eller 60 procent av senast fastställda taxeringsvärde eller 75 procent av ett efter expertvärdering godkänt uppskattningsvärde av egendom.

Om fullgoda inhemska obligationer lämnas som säkerhet, kan en vanlig skuldförbindelse också godtas (jfr placeringsreglerna för allmänna arvsfonden och den gemensamma placeringsfonden).

I viss utsträckning tillåts placering i aktier. För inköp av aktier har enligt Kungl. Maj:ts beslut den 28 juni 1968 och den 14 mars 1969 samt förordningen (1971:861) om kyrkliga kostnader fått användas högst 1/4 av den av kammarkollegiet förvaltade gemensamma

placeringsfondens, kyrkofondens och allmänna arvsfondens behållning. Kammarkollegiet har emellertid - med åberopande av s.k. permutationsrätt - den 25 januari 1977 beslutat att beträffande samtliga de i den gemensamma placeringsfonden ingående fonderna denna andel skulle höjas från 1/4 till 60 procent.

En fri sektor för placeringar medges för den av kammarkollegiet förvaltade handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond. Högst 2/10 av fonden får redovisas i andra värdehandlingar än dem som särskilt anges i placeringsreglerna för fonden, dock inte i aktier eller andelar i aktiefond.

De medel som enligt författning har nedsatts hos länsstyrelse eller annan statlig myndighet är regelmässigt underkastade föreskrifter om placering på räntebärande räkning i bank.

Som framgår av utredningens kartläggning (se SOU 1982:12) föreligger i fråga om statligt förvaltade donationsfonder en dominans i riktning mot placering i obligationer, banktillgodohavanden och olika typer av reverslån. Anledning till denna placeringsstruktur är att söka i flera omständigheter. Sålunda är i vissa fall placeringsföreskrifterna så utformade att endast en begränsad placeringsrätt är tillåten. I andra fall har traditionella synpunkter spelat in. Vid tiden för fondernas tillkomst tedde sig penningvärdet mera stabilt än under senare tider, varför en placering i nominella värden syntes mest naturlig. Ofta torde också fondförmögenhetens ringa storlek ha gjort det mindre meningsfullt att placera på annat sätt än främst på räkning i bank.

I det följande skall de statligt förvaltade donationsfondernas nuvarande placeringsinriktning något närmare beröras. Det bör framhållas att uppgifterna därvid av-



ser, såvitt inte annat särskilt anges, resp. förvaltande organs totala innehav av donationsmedel. Eventuella skillnader i fråga om placeringsformer mellan fonder, förvaltade av samma organ, har sålunda endast undantagsvis kunnat beaktas. Som framgår av utredningens betänkande SOU 1982:12 förekommer ofta stora skillnader i fråga om val av placeringsobjekt mellan fonder som förvaltas av samma organ. Utredningen har övervägt att låta ADB-behandla det omfattande kartläggningmaterialet avseende samtliga donationsfonder. Häri- genom skulle en exakt bild av placeringsstrukturen även för fonder, förvaltade av samma organ, kunna erhållas. Utredningen har dock av kostnadsskäl avstått från att genomföra sådan ADB-behandling.

I det följande redovisas i tabellform med efterföljande kommentar uppgifter om donationsmedlens huvudsakliga placeringsinriktning. Uppgifterna avser visserligen de bokförda värdena per den 30 juni 1982 men torde åter spegla även nuvarande förhållanden. En fullständig redovisning av de olika donationsfondernas placeringar framgår av utredningens delbetänkande SOU 1982:12.

Tabell 1 Antal organ som har medlen enbart placerade i bank

Antal organ	Totalt fondkapital (kr.)
22	1 - 10 000
22	10 001 - 50 000
10	50 001 - 100 000
6	100 001 - 200 000
2	200 001 - 300 000
3	300 001 -

Kommentar: 65 av totalt 133 organ har donationsmedel enbart placerade i bank. 54 av dessa 65 organ, dvs. ca 83 %, har vardera ett fondkapital om högst 100 000 kr. Totalt har 72 organ fondkapital understigande nämnda belopp.

Tabell 2 Antal organ med fondkapital av olika omfattning som helt eller delvis har medlen placerade i obligationer men inte i aktier eller konvertibla skuldebrev

Antal organ	Totalt fondkapital (kr.)
1	1 - 10 000
6	10 001 - 50 000
5	50 001 - 100 000
3	100 001 - 200 000
1	200 001 - 300 000
3	300 001 -

Kommentar: Av totalt 19 organ med nu aktuell inriktning av medelsförvaltningen har 15 organ, dvs. ca 79 %, ett fondkapital upp till 200 000 kr. Flertalet organ som avses i denna tabell har regelmässigt en något mera omfattande fondförvaltning än flertalet av de organ som avses i tabell 1 ovan.



Tabell 3 Antal organ med procentuell placering i obligationer men inte i aktier eller konvertibla skuldebrev

Antal organ	Obligationer i procent av total kapital
2	1 - 10
1	11 - 20
4	21 - 30
1	31 - 40
0	41 - 50
4	51 - 60
2	61 - 70
2	71 - 80
1	81 - 90
2	91 - 100

Kommentar: Även om obligationsinnehavet är utspritt kan en antydning till koncentration kring procentintervallen 21 - 30 och 51 - 60 spåras. Samtliga nu aktuella organ är i princip omfattade av kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet, den s.k. normalplaceringskungörelsen. Kungörelsen innebär i grova drag att medlen får placeras i - förutom bankräkning - statsobligationer och därmed jämförliga obligationer samt reversslån mot säkerhet av pant i form av fastighet eller nyssnämnda typer av obligationer. Universitetet, högskolorna, domkapitlet och myndigheter, för vilka regeringen meddelat särskilda bestämmelser, är inte bundna av reglerna i kungörelsen.

Tabell 4 Antal organ som har medel placerade i aktier och i princip omfattas av normalplaceringskungörelsen

Antal organ	Totalt fondkapital (kr.)
1	1 - 10 000
2	10 001 - 50 000
2	50 001 - 100 000
1	100 001 - 200 000
2	200 001 - 300 000
12	300 001 -

Kommentar: Det kan nämnas att 7 organ har ett totalt fondkapital överstigande 1 milj. kr. vardera. De organ som avses i denna tabell har i regel betydligt mer omfattande fondförvaltning än de organ som inte har medel placerade i aktier (se tabellerna 2 och 3).

Normalplaceringskungörelsen tillåter inte placering i aktier. I några fall kan aktieinnehavet förklaras av att donator föreskrivit placering i aktier. I andra fall kan finnas den historiska förklaringen att aktierna tillförts resp. fond före tillkomsten av normalplaceringskungörelsen.



Tabell 5 Organ som har medel placerade i aktier och som är undantagna från tillämpningen av normalplaceringskungörelsen

Antal organ	Aktier i procent av total kapital
3	1 - 10
1	11 - 20
5	21 - 30
4	31 - 40
1	41 - 50
1	51 - 60
1	61 - 70
-	71 - 80
-	81 - 90
-	91 - 100

Kommentar: En tydlig koncentration till procentintervallet 1 - 40 kan skönjas.

Tabell 6 Placeringsform i fråga om totalkapital för organ med förmögenhet överstigande 1 milj. kr.

Antal organ med viss placeringsform					Del av fondkapital i procent
Aktier	Obligationer	Reverslån	Bank	Andra plac.	
10	14	10	2	9	1 - 10
4	5	7	7	3	11 - 20
6	4	1	2	1	21 - 30
2	3	2	3	-	31 - 40
2	1	2	2	-	41 - 50
3	-	1	6	-	51 - 60
1	-	-	5	-	61 - 70
-	-	1	-	-	71 - 80
-	-	-	1	-	81 - 90

Kommentar: För 20 organ av de totalt 28, som har medel placerade i aktier, utgör aktierna endast mellan 1 och 30 % av totalkapitalet. För obligationer och reverslån kan skönjas en koncentration till procentintervallet 1 - 20. Andra placeringar än i aktier, obligationer, reverslån och bank var, som framgår av tabellen, av underordnad betydelse. I det förut redovisade tabellmaterialet har fondkapitalet, som tidigare påpekats, tagits upp till bokfört värde. Skulle i stället marknadsvärdet använts, hade fördelningen delvis blivit en annan.

Utredningen har i enkät hos samtliga statliga organ, som förvaltar donationsmedel, inhämtat synpunkter på bl.a. placeringsformerna för medlen.



Enkätsvaren utvisar att flertalet organ saknar erfarenhet av ett flertal placeringsformer. Detta gäller även organ som utöver bankplacering använder värdepapper som placeringsform. En förklaring härtill kan vara att eventuella placeringar i regel sker i samråd med bankexperten. Vidare omplacerar fonderna mera sällan fondmedlen. Placeringspolitiken har nämligen, bl.a. på grund av sin passiva inriktning, blivit långsiktig till sin karaktär. Fonderna behåller i princip de värdepapper som ingår i resp. donation. Organen försöker dock i regel se till att fonderna deltar i förekommande fond- och nyemissioner och följer upp förekommande fusioner.

I regel har endast organ med mera omfattande fondförvaltning några särskilda erfarenheter av olika placeringsformer. Dessa organ anser, såvitt framgår av enkätsvaren, att aktier ger en låg avkastning men att de har en värdebeständighet. Däremot anses reversslån ge hög direktavkastning och ha låg värdebeständighet. Kapitaltillväxten för denna senare placeringsform kan i någon mån tillgodoses genom att viss del av nettoavkastningen kapitaliseras.

Det kan antecknas att i några enkätsvar önskemål framförts om att placeringsreglerna i kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet kontinuerligt bör ses över för att nämnda regler skall kunna anpassas till förändringar beträffande avkastningen på och värdebeständigheten i olika placeringsformer.

Högskolan i Uppsala  
 och dess förhållanden  
 till de öfriga högskolorna  
 i Sverige.

I Uppsala har undervisningen  
 varit av en högre nivå  
 än i de öfriga högskolorna  
 i Sverige.

Detta beror på att Uppsala  
 har varit en av de mest  
 betydande högskolorna i  
 Sverige.

Detta beror på att Uppsala  
 har varit en av de mest  
 betydande högskolorna i  
 Sverige.



### 3 ALLMÄNT OM OLIKA PLACERINGSFORMER

#### 3.1 Inledning

Den ekonomiska teorins utgångspunkt för analysen av företagens beteende i marknadsekonomin är bl.a. ett antagande om vinstmaximering. För t.ex. en förmögenhetsförvaltare skulle ett motsvarande antagande innebära att denne strävar efter att placera medlen på ett sådant sätt att totalavkastningen (inklusive värdestegring på förvärvade tillgångar) blir så hög som möjlig.

I sin strävan efter högsta möjliga avkastning måste en kapitalplacerare alltid ta hänsyn till den risk som är förknippad med en placeringsform. Risker eller bättre uttryckt osäkerheten om den framtida utvecklingen kan avse utdelningen eller värdestegringen. En placeringsform kan mer eller mindre teoretiskt även innebära finansiell risk (risk för att kapitalet går förlustigt). Sålunda är en fordringsrätts eller akties värde beroende på gäldenärens resp. aktiebolagets soliditet.

Ränte- och prisutvecklingen samt skattesystemet har drivit fram intresset för antikviteter, konst, ädelstenar och ädla metaller som placeringsform. Självfallet kan dylika objekt inte vara aktuella vid t.ex. en statlig medelsförvaltning men de bör ändå nämnas i detta sammanhang för att visa den vida ram inom vilken en förmögenhetsförvaltare i och för sig kan operera.

Beskattningen spelar en underordnad roll för den statliga fondförvaltningen. Vissa fonder har dock sådan karaktär att de i skattesammanhang jämställs med förvaltaren - staten. Statligt förvaltade fonder och stiftelser är visserligen principiellt skattskyldiga för såväl inkomst som förmögenhet. Vissa undantag är dock medgivna i lagarna om statlig inkomstskatt (7 §) och statlig förmögenhetsskatt (6 §). Enligt dessa bestämmelser är vissa slag av fonder och stiftelser skattskyldiga till staten endast för inkomst av rörelse.

Denna begränsade skattskyldighet gäller fonder (motsv.) som har till ändamål att främja vård och uppfostran av barn, lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning, utöva hjälpverksamhet bland behövande eller främja vetenskaplig forskning. För inskränkning av skattskyldighet krävs, utöver ett kvalificerat ändamål enligt ovan, att minst 80 procent av inkomsterna används för det kvalificerade ändamålet räknat som ett genomsnitt över ca 5 år (det s.k. fullföljdsrekvisitet) och att inte en eller ett fåtal personer gynnas. I prop. 1976/77:135 tolkade departementschefen fullföljdsrekvisitet så att 80 procent av avkastningen skulle användas för det ideella ändamålet i genomsnitt över en period av fem år. Skatteutskottet ville för sin del dock inte utesluta att genomsnittsbedömningen i vissa fall borde kunna omfatta en längre tidsperiod (se skatteutskottets betänkande 1976/77:45 s. 29). I ett avgörande från den 19 maj 1981 (Dnr 3069-1979) synes regeringsrätten ha anslutit sig till utskottets bedömning.



### 3.2 Aktier

Ägaren till en aktie har vissa rättigheter som är förknippade med aktieinnehavet. Dessa rättigheter kan indelas i ekonomiska rättigheter resp. förvaltningsrättigheter. Ekonomiska rättigheter avser aktieägarens rätt att mot aktiebolaget rikta ekonomiska anspråk, t.ex. anspråk på andel i vinst. Förvaltningsrättigheter avser aktieägarens rätt att delta i vissa beslut i bolagets angelägenheter. Samtliga ovan nämnda rättigheter tillkommer varje aktieägare oberoende av storleken på hans aktieinnehav, dock att vissa inskränkningar i de förvaltningsrättsliga anspråken kan förekomma.

Aktier kan karakteriseras som ett bevis om andelsrätt i aktiebolag. Obligationer, förlagsbevis och andra värdepapper anses däremot representera olika fordringsrätter.

Trots att alla aktier som ett bolag ger ut skall ha samma värde, behöver dessa ändå inte var likvärdiga ur alla synvinklar. Aktiebolagslagen tillåter nämligen en uppdelning av aktiekapitalet på annat sätt, t.ex. fria och bundna aktier, preferens- och stamaktier o.s.v.

Skillnaden mellan preferens- och stamaktier ligger i att preferensaktierna har företräde till utdelning, men denna rätt är vanligtvis begränsad, limiterad, till ett visst belopp eller procentsats. Detta gör att de limiterade preferensaktierna, ur kurssynpunkt, kan jämföras med obligationer.

Bland stamaktier kan man skilja mellan bundna och fria aktier. De fria får, till skillnad från de bundna, förvärvas även av utlänningar.

Aktieägarens ansvar för aktiebolagets verksamhet är formellt begränsat till kapitalinsatsen. Aktiekapitalets storlek bestämmer hur stor finansiell risk som aktieinnehavet innebär. Som kompensation för detta risktagande ställer aktieägaren krav på avkastning i form av värdetillväxt och vinstutdelning (direktavkastning).

Vid val av aktier som placeringsform är vetskapen om att det slags aktie som förvärvats kommer att kunna bli föremål för börshandel och därigenom utan större omgång kunna omvandlas till pengar att vara en omständighet av största vikt (se fondbörsutredningens betänkande SOU 1973:60 s. 42).

Handeln i värdepapper äger i viss omfattning run utan att landets enda fondbörs, Stockholms fondbörs, utnyttjas, men marknadens effektivitet förbättras avsevärt genom att en stor volym av affärer koncentreras till en plats, genom att affärerna sker kontinuerligt och genom den offentlighet som ges åt affärerna. Ett antal villkor måste vara uppfyllda för att marknaden skall fungera på ett effektivt sätt. Kurserna skall vid varje tillfälle avspegla all för värderingen av börsföretagen relevant information. För att så skall vara fallet krävs att marknaden utan fördröjning får tillgång till all väsentlig information och att denna ges på ett sådant sätt att den inte kan feltolkas. Vidare måste alla placerare få tillgång till all information och ha möjlighet att tillgodogöra sig denna (se kapitalmarknadsutredningens betänkande SOU 1978:11 s. 95).

Vissa undersökningar (se bl.a. Forsgårdh-Hertzen, Information Förväntningar och Aktiekurser, s. 304) tyder på att en aktieplacerare genom att utnyttja all allmänt tillgänglig resultatinformation ändå inte kan förväntas erhålla en högre genomsnittlig



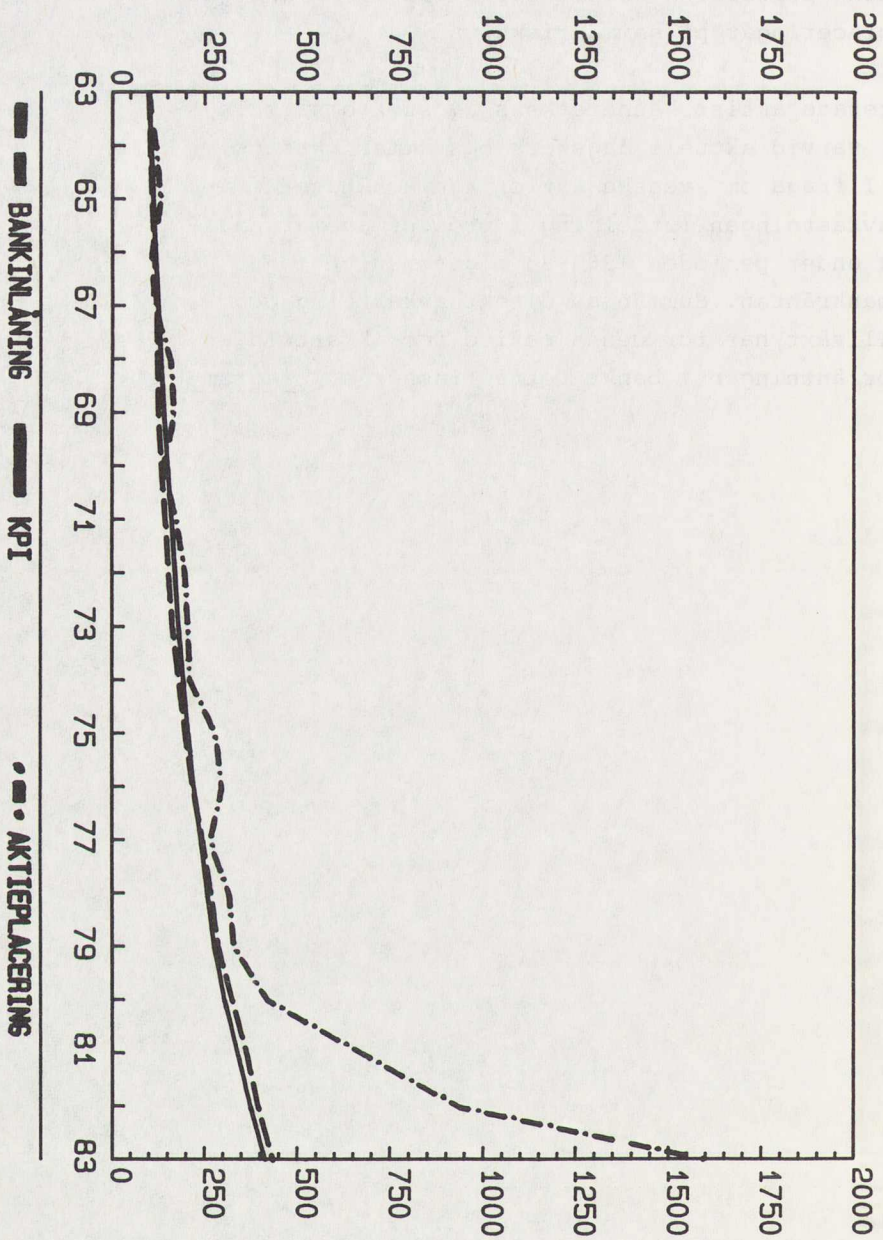
avkastning på sina placeringar än den genomsnittliga avkastning placeraren skulle uppnå vid slumpmässigt valda placeringar på samma risknivå.

Börsnoterade aktier kännetecknas av stor omsättningsbarhet, varvid aktuell dagskurs bestämmer aktiens värde. I fråga om svenska aktier kan konstateras att direktavkastningen (utdelning i procent av marknadsvärdet) under perioden 1963-83 i genomsnitt legat under bankräntan. Summan av direkt avkastning och värdetillväxt har för denna period dock klart legat över förräntningen i bank. Detta framgår av diagram 1.



Diagram 1

# AKTIEPLACERINGARS UTVECKLING JÄMFÖRT MED KONSUMENTPRISINDEX OCH BANKINLÅNING 1963-1983





Det bör observeras att vad nu anförts gäller ett genomsnitt av svenska aktier, vilket innebär dels att placeringarna spritts över många branscher och bolag, dels att placeringarna varit långsiktiga till sin karaktär. Samtidigt har på grund av företagens sjunkande soliditet de med aktieplaceringar förknippade riskerna ökat.

En omständighet som talar till aktiernas förmån är det förhållandet att ett antal aktier möjliggjort bättre förräntning än bankplaceringar. Under perioden 1981-84 kunde dessutom en påtaglig värdestegring registreras. Det är vidare lättare att realisera värdestegring på aktier än värdestegring på fastigheter.

Det bör i sammanhanget erinras om möjligheten att förvärva aktier som omsätts vid utländska börser.

Vad gäller val av aktier som placeringsform representerar investmentbolaget ur placerarens synpunkt en teknik för indirekt ägande. Aktier i ett sådant bolag kännetecknas bl.a. av att de genom sin placering i skilda aktier erbjuder en viss riskspridning. Vad investmentbolaget sålunda kan erbjuda placeraren är portföljval, riskspridning och förvaltning. För små placerare eller för placerare som saknar erforderliga kunskaper, tid eller intresse för att själva köpa och förvalta aktier kan investmentbolagsaktier utgöra ett intressant alternativ.

På senare år har aktiefonderna blivit ett attraktivt placeringsalternativ. Dessa fonder erbjuder ofta en lämplig placeringsform för mindre aktiesparare. Genom förvärv av andelar i en aktiefond kan privatpersoner, som endast förmår spara relativt begränsade belopp, få sitt sparande professionellt förvaltad och dessutom - genom fondförmögenhetens fördelning på flera slag av värdepapper - en riskspridning på sina pla-

ceringar. I en aktiefond kan ett stort antal privatpersoners sparande administreras till lägre totala kostnader än om det skulle hanteras individuellt. Denna form för sparande i aktier - eller obligationer - innebär, att hanterings- och transaktionskostnaderna hålls nere och kan jämföras med hanteringskostnaderna per post hos banker och fondhandlare som blir relativt små vid stora transaktioner.

Aktiefondslagen (1974:931) förutsätter öppna fonder. En sådan fond kan fritt både ökas och minskas. Dess storlek är inte bestämd på förhand. Enligt lagen är fondbolaget skyldigt att i princip omedelbart inlösa fondmedel, om andelsägaren begär det. Den öppna fonden har på grund av fördelarna för placerarna kommit att i Sverige bli den enda erkända formen för aktiefondverksamhet.

Aktiefondernas verksamhet regleras sedan 1975 av en lag som innehåller bestämmelser om fondbolag och dess verksamhet, om tillstånd för utövande av aktiefondsverksamhet, minimikrav på aktiekapital, tillsyn av bankinspektion, placeringsregler som föreskriver att högst 10 % av förvaltat fonds värde får placeras i ett och samma värdepapper, rösträttsbegränsning, regler för aktiefonds upptagande av lån, fondandelsbevis m.m.

I samband med aktiefondernas ökade aktivitet har det diskuterats huruvida dessa på längre sikt har lyckats uppnå bättre avkastning än den genomsnittliga kursutvecklingen enligt generalindex. Det bör emellertid observeras, att, även om fonderna inte avkastningsmässigt skulle avvika från index, de likväl kan prestera värdefulla finansiella tjänster, såsom t.ex. riskspridning åt delägarna. En institutionalisering av ägandet i form av aktiefonder och investmentbolag torde vara ett sätt att erhålla riskspridning och professionell förvaltning för fondkapitalet.



I sammanhanget kan erinras om att den nya sparformen allemanssparande inrymmer bl.a. sparande i s.k. allemansfonder, vars medel placeras i aktier eller andra värdepapper. Allemanssparandet är dock öppet endast för fysiska personer.

Till de s.k. institutionella placerarna brukar räknas bl.a., Allmänna pensionsfonden och vissa stiftelser. Allmänna pensionsfonden är numera helt befriad från skattskyldighet för utdelningsinkomster. Det samma gäller vissa stiftelser med kvalificerat allmännyttigt ändamål.

I den mån statligt förvaltade fonder är skattskyldiga för inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet avseende aktier, andelar i aktiefonder samt del- och teckningsrätter beskattas realisationsvinsten på följande sätt:

Vinst på värdepapper som innehafts mindre än 2 år:  
100 % av vinsten beskattas. Vinst på värdepapper som innehafts 2 år eller mer: 40 % av vinsten beskattas.

### 3.3 Obligationer

Begreppet obligation är inte närmare definierat i lag. Enligt vedertagen uppfattning är dock obligationen ett skuldebrev som utfärdats för en del av ett skuldeböpp (se kapitalmarknadsutredningens betänkande SOU 1978:11 s. 67). Den är vidare ett värdepapper som utges i stort antal för den allmänna rörelsen. Värdepappersrättsligt är obligationen ett löpande skuldebrev.

Ett obligationslån kan upptas av stat, kommun, bank, aktiebolag eller annat företag som anses kreditvärdigt härför. Till detta fordras tillstånd av riksbanken. Man kan urskilja tre olika kategorier som har rätt ge

ut obligationer, nämligen offentliga, halvstatliga och privata institutioner. Ett särskiljande drag är att de av enskilda företag utgivna obligationerna kan vara förenade med större risk än de offentliga obligationerna. För att i viss mån kompensera för den ökade risken är räntan vanligtvis högre för de privata obligationerna än för de offentliga.

Man kan skilja mellan tre typer av obligationslån, nämligen räntebärande obligationer, premieobligationer och sparobligationer.

Räntebärande obligationer är till skillnad från aktier skuldebrev. De är ställda till innehavaren och inte en namngiven person eller företag. Räntan betalas ofta ut två gånger per år. På statsobligationer betalas dock räntan ut endast en gång per år.

Löptidens längd och räntesatsen påverkar kurssättningen. Man kan alltså köpa och sälja en obligation under dess löptid. Den vanliga bundna obligationsräntan skiljer sig från den till diskontot anknutna räntan. Den räntesats som gäller för obligationer kallas ibland "den långa räntan".

De allra flesta obligationslån på den svenska marknaden emitteras till en försäljningskurs på 100 % (dvs. pari). Med andra ord, obligationsköparen får betala exakt det belopp som obligationen lyder på. Vissa undantag finns dock. Försäljning till kurs under pari innebär att förräntningen på insatt kapital blir något bättre. Kursökningar får givetvis motsatt effekt.

Obligationer har normalt sedan 1977 en femårsklausul. Detta innebär att räntan förändras efter fem år med



hänsyn till det ränteläge som då råder. Det kan därför hända att avkastningen vid ett tillfälle kommer att vara högre för obligationer än för andra sparformer som är beroende av det allmänna ränteläget.

I fråga om räntebärande obligationer gäller att det aktuella kursvärdet bestäms av den för varje obligation fastställda räntesatsen med beaktande av återstående löptid. Detta innebär i korthet att obligationskurserna sjunker vid en höjning av den allmänna räntenivån och omvänt. Vid köp av lågprocentiga obligationer, då alltså ett lägre kursvärde gäller för obligationen, föreligger förutsättningar för värdetillväxt i form av ränta i högre grad än när obligationer köps till pari eller vid emission. Eftersom obligationer f.n. emitteras till högre räntesats än tidigare har äldre obligationer med en räntesats av kanske 3 % och en relativt lång återstående löptid ett mycket lågt marknadsvärde. Som exempel kan nämnas att, om man vid köp av statens 1946 års 3-procentiga obligationslån med förfalldag 15/12 1992 vill ha samma effektiva avkastning som nyemitterade obligationer f.n. erbjuder, detta förutsätter att 1946 års obligationslån köps till 41 %.

På grund av den successivt höjda räntenivån har kurserna på äldre obligationer pressats nedåt under den senaste tjugoårsperioden. Huruvida denna utveckling kommer att fortsätta är svårt att bedöma, beroende på osäkerheten om räntenivåns fortsatta utveckling, utvecklingen av budgetunderskottet samt hur riksbankens penningpolitik, placeringskrav och emissionskontroll utformas. I fråga om avkastning kan konstateras att den direkta avkastningen på obligationer, dvs. avkastningen i procent av

aktuellt kursvärde, normalt ligger klart över bank-  
räntan. Detta framgår av tabell 7.



Tabell 7

RÄNTOR OCH PRISER M.M.

	<u>K-12</u>	<u>S-obl</u>	<u>GI</u>	<u>KPI</u>	<u>Bygg</u>
1963	4,55		23,8	3,5	
64	5,29	5,64	16,2	3,3	6,1
65	6,12	6,18	6,8	5,0	4,6
66	6,53	6,57	-22,3	6,3	4,4
67	5,92	6,06	3,7	4,5	2,1
68	5,94	6,30	34,0	1,6	3,1
69	6,82	6,97	2,5	2,9	4,0
1970	7,50	7,39	-22,6	7,1	7,7
71	6,54	7,23	21,4	7,4	4,5
72	5,50	7,29	10,2	6,0	6,8
73	5,50	7,39	-0,2	6,7	11,2
74	6,63	7,79	-1,9	9,9	16,5
1975	7,14	8,79	29,0	9,8	11,7
76	6,81	9,31	1,3	10,3	12,7
77	8,50	9,74	-16,2	11,4	11,8
78	7,49	10,09	16,2	10,0	7,0
79	7,61	10,47	-0,5	7,3	10,2
1980	10,45	11,74	22,6	13,7	11,9
81	12,18	13,49	56,9	12,1	10,3
82	10,70	13,04	35,0	8,6	7,8
83	9,19	12,30	65,8	9,3	9,2
84	9,51		-11,2	8,2	9,0

K-12 = 12 månaders kapitalräkning i bank, årsmedelränta (D + 0,75% t.o.m. 1967, därefter D + 0,5%).

S-obl = Räntan på nyemitterade statsobligationer.

GI = Förändring av Affärsvärldens Generalindex för alla aktier på Stockholmsbörsen, exklusive direktutdelning (3-5% p.a.).

KPI = Förändring under året av konsumentprisindex.

Bygg = Förändring av byggnadskostnadsprisindex från föregående år (flerfamiljshus).

Kapitalmarknadsutredningen anförde i slutbetänkande SOU 1978:11 bl.a. följande om kursen på obligationer:

De kurser på räntebärande obligationer som registreras på börsen kan inte anses ge någon tillförlitlig bild av kursstrukturen på marknaden. De är närmast att betrakta som kalkylkurser baserade på det aktuella ränteläget och obligationernas återstående löptid. Den ringa transaktionsvolymen medför att de endast justeras sporadiskt, exempelvis i samband med räntändringar. Kurssättningen bevakas av den bank som svarat för emissionen eller, när flera banker bildat emissionskonsortier, av konsortieledaren.

Viktigare är emellertid att börskurserna inte återspeglar de faktiska kurser som tillämpas vid transaktioner utanför börsen mellan de institutionella placerrarna. Dessa sker som framgått ofta i form av byten och ingår dessutom till stor del i "paket" där kurserna på de olika papperen vägs samman och inte kan särskiljas. Det innebär i praktiken att kursbildningen i hög grad är beroende av mellan vilka parter transaktionerna äger rum.

Frånvaron av marknadsbestämda kurser i egentlig mening medför också att beräkningar av den effektiva avkastningen på olika obligationer knappast blir meningsfulla eller i varje fall inte ger entydiga resultat.

Vad gäller obligationer kan konstateras att räntenivån på den svenska obligationsmarknaden har höjts, på de allra senare åren dramatiskt. Medan långa stats- och bostadsobligationer på 30- och 40-talen emitterades till 3 eller 3,5 % låg motsvarande räntesats 1984 vid 12-13 %, ofta innebärande en effektiv förräntning på mellan 13 och 14 %. Räntenivån har därmed i runt tal fyrdubblats.

Vidare har löptiderna på värdepapper med lång löptid skurits ned kraftigt. För statsobligationer har de sänkts från 40 à 50 år till 3,5 à 10 år och för bostadsobligationer från 60 à 70 år till 20 à 30 år. Numera justeras dessutom räntan vart femte år i anslutning till då gällande nyemissionsränta. Omloppstiden för en portfölj av nyemitterade obligationer är således i dag väsentligt kortare än vad den var för några decennier sedan.



Utöver räntebärande obligationer - vartill räknas de av staten emitterade riksobligationerna, som löper på kortare tid än vanliga räntelöpande obligationer, ofta på mellan 4 och 7 år - förekommer statliga obligationer i form av sparobligationer och premieobligationer. För sparobligationer ackumuleras och betalas räntan på en gång vid obligationens inlösen. Premieobligationer ger inte ägaren någon ränta. Varje halvår utlottas som vinster ett belopp som svarar mot en viss ränta på resp. lån. Premieobligationerna har normalt en löptid på högst 10 år. Löptiden för sparobligationer är mellan 5 och 8 år. Spar- och premieobligationerna är avsedda för hushållens direkta placeringar.

I sammanhanget bör också nämnas möjligheten att kapital placeras i form av utländska obligationer.

Obligationsmarknaden kan indelas i dels marknaden för nyemitterade obligationer, primärmarknaden, dels marknaden för redan utelöpande obligationer, andrahandsmarknaden eller sekundärmarknaden.

Andrahandsmarknaden för obligationer - som tidigare varit outvecklad - har under de senaste åren vidgats en hel del.

Andrahandsmarknaden torde dock alltjämt vara väsentligen förbehållen kreditmarknadsinstituten. En väl fungerande obligationsmarknad torde förutsätta att andrahandsmarknaden även står till andra placerares förfogande.

Många anser att en fondförvaltning, som är helt eller i huvudsak hänvisad till placering i obligationer, inte kan uppnå lika hög avkastning som en friare och aktivare förvaltning som också kan placera i aktier och fastigheter. En orsak till detta torde vara att riksbanken under det senaste decen-

niet reglerat obligationsräntorna. En annan anledning torde vara att det riskkapital som aktier representerar kräver en högre avkastning för att aktiemarknaden skall fungera.

I den mån statligt förvaltade fonder är skattskyldiga för inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet avseende obligationer reduceras den skattepliktiga vinsten vid försäljning stegvis efter följande skala.

Innehavstid	Skattepliktig del av vinsten %
Mindre än 2 år	100
2 år men mindre än 3 år	75
3 år men mindre än 4 år	50
4 år men mindre än 5 år	25
Mer än 5 år	0

Förluster beräknas på motsvarande sätt och kan, med nedan angivet undantag beträffande premieobligationer, kvittas mot vinster på samma sätt som för aktier, alltså mot vilka vinster som helst med möjlighet att göra kvittningen upp till 6 år framåt i tiden. Det kan anmärkas att konvertering av obligationer till aktier likställs med avyttring av obligationer och kan utlösa realisationsvinstbeskattning.

Förluster vid försäljningar av premieobligationer som uppkommit under år 1981 eller senare, och där obligationerna utgivits 1980 eller tidigare, får kvittas, förutom mot vinster på premieobligationer, även mot vinster samma år på börsnoterade aktier och på andelar i sådana aktiefonder som till minst två tredjedelar består av börsnoterade aktier. Vidare får förlusterna, i likhet med vad som i allmänhet gäller för realisationsförluster, sparas till ett senare år för kvittning mot vinster på de nu angivna slagen av värde-



papper (prop. 1981/82:68, SkU 19 och 26, rskr. 114, SFS 1316).

### 3.4 Andra värdepapper

Det i avsnittets rubrik använda begreppet värdepapper för närmast tanken till papper som är bärare av en ekonomisk rättighet. I detta avsnitt används dock detta begrepp i en snävare betydelse för att beteckna sådana bevis om fordringsrätter som typiskt fungerar som omsättningspapper och som ger varje ny innehavare av papperet en självständig rätt. Var skiljelinjen skall dras mellan omsättningspapper och handling som endast är bevismedel för en ekonomisk rättighet beror dock på hur pass utvecklad andrahandsmarknaden är för den aktuella handlingen och läget är därför oklart. Finansbolagsreverser och s.k. finansväxlar, där räntan betalas i förväg, är belysande exempel härpå.

Förlagsbevis är en skriftlig skuldförbindelse på visst belopp och med säkerställd förmånsrätt löpande med fast ränta och ges av bl.a. större bolag i samband med upplåning av kapital på den allmänna marknaden. Upplåning mot förlagsbevis kallas förlagslån.

Förlagslån har stora likheter med obligationslån. Lånet kan antingen vara ställt till viss namngiven juridisk person eller till innehavaren. Numera emitteras de nästan uteslutande till innehavaren.

Syftet med förlagslån är att förstärka riskkapitalet. För förlagslånen ställs ingen särskild säkerhet. I händelse av låntagarens konkurs kan innehavaren av förlagsbevis göra anspråk på betalning först sedan övriga fordringsägare blivit tillgodosedda. Generellt ligger den nominella räntan något högre för förlagslånen än för motsvarande obligationer.

Det är i huvudsak mycket välkonsoliderade bolag som har möjlighet att emittera förlagslån på marknaden. Medverkan från banker, som emitterar förlagslånen, innebär i sig att de har förtroende för låntagaren. Förlagslånen brukar betraktas som medellånga lån, vilket innebär omkring 15 års löptid.

Skattkamarväxlar är av staten utfärdade skuldförbindelser i växelform. De är avsedda att under kortare tid förse statskassan med likvida medel.

Skattkamarväxlarna finns i valörerna 1 000 000, 5 000 000 och 10 000 000 kr. Försäljning av skattkamarväxlar på belopp över 1 000 000 kr. kan ske i form av delposter (certifikat om 100 000 kr.).

Riksgäldskontoret fastställer diskontot på skattkamarväxlar vanligen en gång per månad. Skattkamarväxlar har i regel en löptid på 3-6 månader.

Försäljningen sker hos riksgäldskontoret, riksbankens samtliga kontor, banker m.fl. Vid köp av växlar till ett högre belopp än 10 milj. kr. erfordras dock bekräftelse från riksgäldskontorets emissionskassa. Likvid skall erläggas när växeln köps. Vid likvid avdrages diskonto räknat från likviddagen t.o.m. växelns förfallodag. Skattkamarväxlar inlöses på förfallodagen med det nominella beloppet.

På framställning av växelinnehavaren inlöses skattkamarväxel före förfallodagen, dock tidigast åtta dagar före densamma, varvid på ifrågavarande dagar belöpande diskonto skall återbetalas. Vid inlösen efter förfallodagen erhåller växelinnehavaren upplupen ränta från nämnda dag t.o.m. inlösendagen, dock högst för åtta dagar. Såväl returdiskonto vid förtidsinlösen som upplupen ränta vid inlösen senast åtta dagar efter förfallodagen beräknas på växelbeloppet efter den diskontosats, som tillämpats vid växelns försäljning.



Riksbanken säljer skattkammarväxelcertifikat i valörerna 25 000, 50 000, 100 000 och 500 000 kr. Försäljning av skattkammarväxelcertifikat kan ske i multiplar av 25 000 kr. Dessa certifikat säljs på samma villkor som skattkammarväxlarna och kan köpas hos riksbanken, banker m.fl.

Statsskuldväxlar är en ny statlig upplåningsform på den svenska kreditmarknaden. Värdepappret emitteras av riksgäldskontoret. Det är främst avsett för företag, kommuner och landsting och andra placeringsgrupper utanför bankerna med förhållandevis kortfristiga placeringsbehov.

Statsskuldväxlarna brukar emitteras tills vidare med löptider på 180 och 360 dagar. Lägsta valören är på 1 milj. kr. men växlarna finns även i valörerna 5, 10, 15 och 100 milj. kr. De nya växlarna emitteras normalt en gång per vecka. Villkoren för emissionen offentliggörs på måndagar. Försäljningen, som endast sker genom bankerna, skall vara avslutad senast kl. 11.00 följande tisdag. Statsskuldväxlarna kan där efter köpas och säljas på andrahandsmarknaden till kurser som bestäms av marknadsräntorna. Löptiderna kan härvid vara mycket korta, ofta någon eller några veckor. För försäkringsbolag gäller särskilda regler.

Syftet med det nya upplåningsinstrumentet är att öka den statliga upplåningen utanför banksystemet och därmed minska behovet av placering av statspapper i bankerna. Härigenom kan den likvidiserande effekten av de stora budgetunderskotten begränsas.

Den marknad riksgäldskontoret nu i första hand vänder sig till är företag, kommuner och andra större placerrare som hittills haft specialinlåningskonto i bankerna och bankcertifikaten som främsta alternativ för mera kortsiktiga placeringsbehov. Totalt omsluter dessa placeringsformer i bankerna för närvarande ca

70 miljarder kr. Huvuddelen ligger bunden vid löptider upp till 90 dagar.

Försäljningen av statsskuldväxlarna skall i första hand ske i bankerna. När det gäller försäljningen i samband med emissionen förmedlar bankerna köpen genom sina beställningar hos riksgäldskontoret. Statsskuldväxeln är ett innehavarpapper och kan därför säljas och köpas på marknaden. Sådana affärer på andrahandsmarknaden kan också ske genom bankernas medverkan. Vid emission av statsskuldväxlar tillämnar riksgäldskontoret ett auktionsförfarande för att bestämma priset.

Bankcertifikat är löpande skuldebrev utgivna av bankerna och ställda till innehavaren. De har enligt riksdagens beslut en maximal löptid på ett år. Certifikat med kortare löptid än en månad utges inte av bankerna. Den som vill placera pengar i bankcertifikat med kortare löptid kan emellertid köpa tidigare utgivna certifikat på marknaden.

Bankcertifikaten har en konstruktion som i mycket liknar en växel. Det nominella beloppet som anges på certifikatet är det belopp som banken betalar på förfallodagen. Dagsvärdet på ett certifikat är däremot ett diskonterat värde som beror på marknadsränta och återstående löptid.

Bankcertifikat utfärdas normalt på ett helt antal miljoner kr. Någon övre gräns finns inte. Certifikaten är växlingsbara, dvs. den som har ett certifikat kan sälja en del av detta och få ett nytt certifikat på återstående belopp. På certifikatet anges endast det nominella beloppet och förfallodagen. Räntesatsen - och därmed priset på certifikatet - bestäms av utbud och efterfrågan på marknaden och påverkas därför av t.ex. likviditeten hos banker



och företag och förväntningar om framtida ränteändringar.

Det som gör bankcertifikaten intressanta som placeringsobjekt är framförallt deras likviditet. De kan när som helst - till marknadspris - säljas till bank eller annan köpare. Eftersom certifikaten inte är diskontobundna, utgör de ett värdefullt komplement till specialinlåning, där ofta räntan varierar med diskontot. Genom att göra en avvägning mellan specialinlåningskonto och bankcertifikat kan placeringen begränsa sin ränterisk.

Bankcertifikaten är enkla att hantera vid köp och försäljning på marknaden. Inget courtage eller andra kostnader tas ut. Riksdagen har beslutat att all avkastning på bankcertifikat, även eventuella kursvinster eller kursförluster, skattemässigt skall betraktas som ränta. Någon realisationsvinstbeskattning av bankcertifikat blir därför inte aktuell.

Den som vill köpa eller sälja ett bankcertifikat vänder sig till sin bank för att få uppgift om aktuella kurser. Kurserna finns också tillgängliga på börsen, där bankerna noterar till vilka räntesatser de är beredda att köpa och sälja egna certifikat. Varje bank som anger kurser på börsen är beredd att köpa resp. sälja en post om 10 milj. kr. till angiven kurs. Kursnoteringar görs av praktiska skäl enbart för certifikat med återstående löptider på 10, 30, 60, 90, 180 och 360 dagar.

Bankcertifikat inlöses på förfallodagen i valfri bank. Löses certifikatet i annan bank än den emitterande, måste detta ske före kl. 11.00 på förfalldagen. Bankerna har skyldighet att på förfallodagen lösa certifikaten endast mot erhållande av dessa.

En med bankcertifikat närbesläktad placeringsform är s.k. företagscertifikat, där kommuner, länslänning, organisationer och företag med hög kreditvärdighet erbjuder möjlighet att ta upp lån på penningmarknaden. Räntevillkoren är löpande och beräknas som för bankcertifikat.

Depositionsbevis är en relativt nyligen introducerad placeringsform. Depositionsbevis kan beskrivas som bankcertifikat med rörlig ränta. De riktar sig till företag och institutioner som kortfristig vill placera större belopp. Depositionsbevis är löpande skuldebrev ställda till innehavaren och har en maximal löptid på ett år. Den kortaste löptiden är normalt en månad.

Depositionsbevis utfärdas normalt endast på helt antal milj. kr. På depositionsbeviset anges det belopp som placeras i banken då depositionsbeviset köps. På förfallodagen betalar banken detta belopp plus ränta enligt angiven räntesats.

Räntesatsen på nya depositionsbevis varierar dag för dag med läget på penningmarknaden. Den som köper ett depositionsbevis får den vid tillfället angivna räntesatsen under hela löptiden. Röntan på depositionsbevis beräknas som ett tillägg till gällande diskonto. Det betyder att avkastningen på ett depositionsbevis stiger, om diskontot går ner. Den exakta avkastningen går således inte att beräkna förrän vid löptidens slut. I det avseendet skiljer sig depositionsbevis från bankcertifikat, som alltid har en fast ränta.

Konvertibla skuldebrev. Ibland förekommer att aktiebolag utger s.k. konvertibla skuldebrev. Konvertibla skuldebrev skall innehålla utfästelse från bolaget om att borgenär vid vissa från början fastställda



tidpunkter har rätt att helt eller delvis byta ut sin fordran enligt skuldebrevet mot aktier i bolaget.

Konvertibla skuldebrev kan ha formen av obligationer, förlagsbevis eller andra skuldebrev. Vilken säkerhet och vilken förmånsrätt som gäller för ett specifikt konverteringslån framgår av lånets prospekt.

Emissionskursen bestäms ofta till pari (dvs. 100%). Konverteringskursen, alltså den kurs till vilken utbytet mot aktier sker, brukar ligga något över aktiernas börskurs vid den tidpunkt skuldebrevet utfärdas. Skillnaden mellan konverteringskursen och aktiekursen kallas premium och är alltså den merkostnad man får betala, om man köper ett konverteringslån i stället för motsvarande aktie.

Ibland kan konverteringslånet ur placeringssynpunkt vara att föredra framför aktier. Om aktiekurserna stiger, stiger också kursen på konverteringslån men långsammare till att börja med så att premium hela tiden minskar. När premium är noll tenderar kursutvecklingen att bli lika för aktier och konverteringslån.

När aktiekurserna sjunker, sjunker även kursen på konverteringslånet men långsammare så att premium blir större hela tiden. Konverteringslånekursen sjunker emellertid inte hur långt som helst, eftersom den så småningom når den nivå, där direktavkastningen är lika stor som på de traditionella obligationerna. Vid denna kurs stannar kursfallet på konverteringslånet även om aktiekursen fortsätter nedåt. Vid mycket låga aktiekurser är det således mer lönande att satsa på aktier men annars är konverteringslånet att föredra. Ju högre kursen är, ju fördelaktigare är konverteringslånet, eftersom det följer med en eventuell ytterligare kursstegring

medan det däremot sjunker långsammare vid ett eventuellt kursfall.

Skuldebrev med optionsrätt för långgivaren att teckna aktier (s.k. warrants) är enligt kapitalmarknadsutredningen värdepapper närbesläktade med konvertibla skuldebrev. De kan ha formen av obligationer eller andra löpande skuldebrev. Skillnaden mellan konvertibla skuldebrev och värdepapper med optionsrätt ligger i att innehavarna av de sistnämnda inte byter ut sina skuldebrev mot aktier utan betalar för de aktier man förvärvar vid utnyttjande av optionsrätten. En option ger ingen ränta som t.ex. konvertibeln.

Vinstandelslån är en mellanform av aktier och vanliga lånefordringar. Sådana lån karakteriseras av att räntan är uppdelad i en fast och en rörlig del eller att den i sin helhet är rörlig. Den rörliga delen kan knytas på olika sätt till företagets vinst eller utdelningen på dess aktier. I aktiebolagslagen föreskrivs att lånet skall återbetalas med ett på förhand fastställt nominellt belopp eller med belopp som knyts till förändringen i penningvärdet. För andra bolagsformer än aktiebolag finns f.n. inga särskilda bestämmelser om vinstandelslån.

Säljarrevers är en vanlig lånerevers som fått sitt namn genom sin användning. Den användes när säljare av fastighet, vanligtvis villafastighet, medverkar i affärens finansiering genom att ge lån till köparen. Lån - reglerade genom säljarreverser - sker vanligtvis mot säkerhet av pantbrev i den ifrågasvarande fastigheten, ibland kompletterad med borgen, eller av bankgaranti. Utgångspunkten för låneuppläggningen, vid vilken fastighetsmäklare och bank ofta medverkar, är att säkerheten skall vara betryggande. Inte sällan förvaltas reversen för säljarens räkning



av bank, som alltså aviserar låntagaren om räntebetalningar m.m. och sätter in beloppen på långgivarens konto i banken.

Säljarreverserna har ofta en löptid på 2 till 5 år utan amortering. Längre löptider med amortering kan också förekomma. Räntan har ofta varit diskonto + 4-6 %.

Sin största omfattning torde säljarreverserna ha haft under slutet av 1970-talet och ett stycke in på 1980-talet. Deras sammanlagda omfattning har uppskattats till miljardbelopp. De har från vissa synpunkter betraktats som en inte helt sund företeelse. Säljarens villighet att medverka med lån har berott av den köpeskilling han kunnat få ut, dvs. säljarens medverkan har lett till ett högre pris på fastigheten. Motivet kan ha varit att om han velat omsätta reversen i kontanter genom överlåtelse han endast har kunnat få ut ett belopp som varit väsentligt mindre än det nominella. Köpare av reverser har enligt annonsering varit villiga att betala från omkring 60 % av nominella värdet och uppåt. Bakom den prissättningen kan bl.a. ha legat antaganden om fortsatt inflation till löptidens slut. Låntagaren har kunnat råka i avsevärda svårigheter efter utgången av den ofta korta löptiden. Han har inte kunnat få bankkredit och reversinnehavaren har stundom inte visat något tillmötesgående. Denne har utan förbarmande kunnat utnyttja sina legala möjligheter att skaffa sig betalning ur panten.

Huvudsakligen den beskrivna utvecklingen ledde till initiativ från kreditinstituten. Institut som varit inriktade på oprioriterad kreditgivning - t.ex. GIGAB, SIGAB och Svensk Fastighetskredit - och som tillkommit med bl.a. riksbankens medverkan förutsätter en kreditgivning som skulle kunna minska behovet av säljarreverser. Sparbankerna bildade SPAFI och PK-

banken startade PKkredit i liknande syfte. Stadshypoteksföreningarna var också med i denna bild.

Riksbanken tog upp frågan om säljarreverser och förklarade sina riktlinjer för den oprioriterade kreditgivningen i följande artikel i Kredit- och Valutaöversikt 1980:1).

Vad avser de reverser som upprättas mellan köpare och säljare i anslutning till fastighetsöverlåtelser skall löptiden vara minst 10 år. Det är angeläget att institut, banker och fastighetsmäklare medverkar till att följande regler tillämpas för 10-årsreverser:

- årliga amorteringar men med möjlighet till amorteringsfrihet i 2 år
- amorteringarna skall fördelas så att ingen årsamortering blir större än  $1/8$  av det belopp var på reversen utställt
- räntan, som kan vara fast eller rörlig, anpassas så att reversens andrahandsvärde hålls uppe och realisationsvinster/förluster begränsas.

Instituten kan även förvärva utelöpande säljarreverser. Dessa skall, såvitt de utfärdats efter det att dessa riktlinjer offentliggjorts, fylla ovan angivna krav. De här ställda kraven på säljarreverser är minimikrav. Längre löptider utgör självfallet inget hinder. Även för sådana mera långfristiga reverser bör amorteringsplanen utformas så att inte någon årsamortering överstiger  $1/8$  av lånebeloppet.

Det ansågs också att säljarreverserna rätt hanterade kunde vara ett positivt inslag i kreditmarknaden. I den förut åberopade artikeln anfördes ytterligare följande.

De krav som ställs på säljarreversernas villkor bör leda till en sanering av denna marknad. Många nu förekommande säljarreverser saknar amorteringsplan. När en sådan revers förfaller har husägaren kanske ingen möjlighet att lösa in den. Utrymme saknas måhända på kreditmarknaden för att lägga om reversen till ett reguljärt lån. Det har därför ansetts viktigt att reverserna framöver utformas med krav på amorteringar under en lång följd av år. Genom att de som är verksamma på fastig-



hetsmarknaden vet att instituten inte skall befatta sig med säljarreverser som inte uppfyller de uppställda minimikraven, kommer dessa krav att få en normerande effekt även för säljarreverser utanför den kontrollerade kreditmarknaden. Sådana reverser kommer självfallet att finnas i betydande utsträckning även efter nu vidtagna åtgärder. Rätt hanterade utgör de ett positivt inslag i den totala kreditmarknadsbilden.

Säljarreverserna utgör ett instrument för kanalisering av hushållssparande till bostadssektorn. Den som lagt ned sitt sparande i bostad, ställer vid försäljning av sitt hus och godtagande av en säljarrevers detta sparande till förfogande för andras behov av bostadsfinansiering. Köpeskillingen förvandlas inte omedelbart till likvida medel, som eljest skulle bli fallet, utan tar formen av ett lån med successiv återbetalning. Även andra former för sammankoppling av institutens upplåning och utlåning kan tänkas, t.ex. genom att långsiktigt sparande ger möjlighet till framtida krediter.

Bättre förutsättningar institutionellt sett för prioriterade krediter till bostäder och lättnader på kreditmarknaden har starkt minskat behovet av säljarreverser.

Ett led i de förutnämnda institutens kapitalanskaffning är kapitalmarknadsreverserna, vilka ges ut av de förutnämnda instituten. Tillämpat system har fungerat på det sättet att institutens medverkan med kredit till köpare av fastighet blir beroende av att säljaren bidrar till finansieringen genom förvärv av kapitalmarknadsrevers som det kreditgivande institutet ger ut. Tillämpningen av systemet kan skifta något mellan instituten.

Kapitalmarknadsreverser utgivna av fondgilla institut (samtliga förutnämnda institut) kan betraktas som säkra papper. Placering i dessa är inte förenad med större risk än köp av bostadsobligationer. Kapitalmarknadsreversernas villkor kan vara olika. Löptiden är 5-10 år och reversen kan vara med eller utan amortering. Räntan kan vara bunden eller räntejusterings-

klausul förekomma. Räntesatsen har vid 10 % diskonto skiftat mellan drygt 13 % och drygt 14 %.

---

Skattereglerna för samtliga de värdepapper som behandlas i detta avsnitt är desamma som för obligationer (se avsnitt 3.3). Det är dock osäkert hur bevis om vinstandelslån skall behandlas vid realisationsvinstbeskattning (se SOU 1981:95 s. 213). Reavinst på konvertibla skuldebrev realisationsvinstbeskattas på i princip samma sätt som aktier.

### 3.5 Fast egendom

Ett placeringsalternativ är förvärv av fastighet. Allmänt gäller att kostnader för drift och underhåll av fastigheter ökat mycket kraftigt under senare år. Kapitalkostnaderna för fastighetsägare har däremot ökat i betydligt lugnare takt. Drifts- och underhållskostnadernas andel av de totala kostnaderna har stigit fortlöpande under 1970-talet.

Drifts- och underhållskostnaderna har ökat i snabbare takt än vad som gällt för prisutvecklingen i allmänhet. Medan t.ex. de totala kostnaderna för drift och underhåll av nyproducerade flerbostadshus ökade under perioden 1968-80 med hela 328 % ökade konsumentprisindex med 155 % (se underhållsfondsutredningens betänkande SOU 1981:47 s. 25). Denna snabba ökning av drifts- och underhållskostnaderna har i första hand orsakats av energiprisernas ökning.

Placeringsformen fastighet har i allmänhet inneburit en mycket god värdetillväxt. Med tanke på dagens re-



lativt låga direktavkastning på fastigheter och de höga kostnaderna för skötseln av dessa kan det dock ofta synas bättre att köpa aktier i fastighetsbolag. Förvärv av fastighet förutsätter att kapitalplaceringen funnit det ekonomiskt motiverat att till sig mer eller mindre fast knyta specialistkompetens. Härigenom skapas förutsättningar för en god förvaltning av fastigheterna men också säkerhetsmässigt riktigt utförda värderingar av dessa.

Placeringsformen har i allmänhet inneburit en mycket god värdetillväxt. Detta framgår av diagram 2.

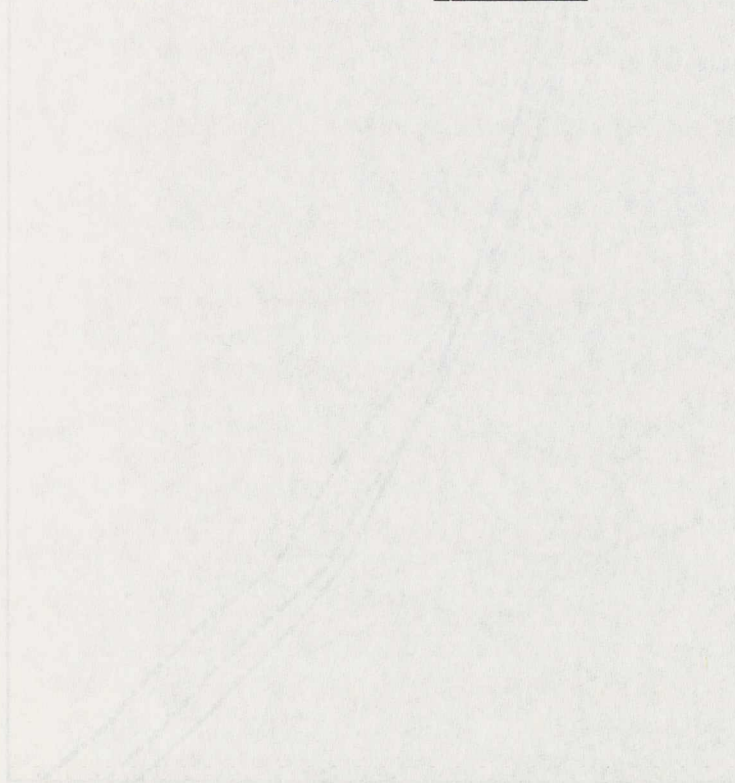
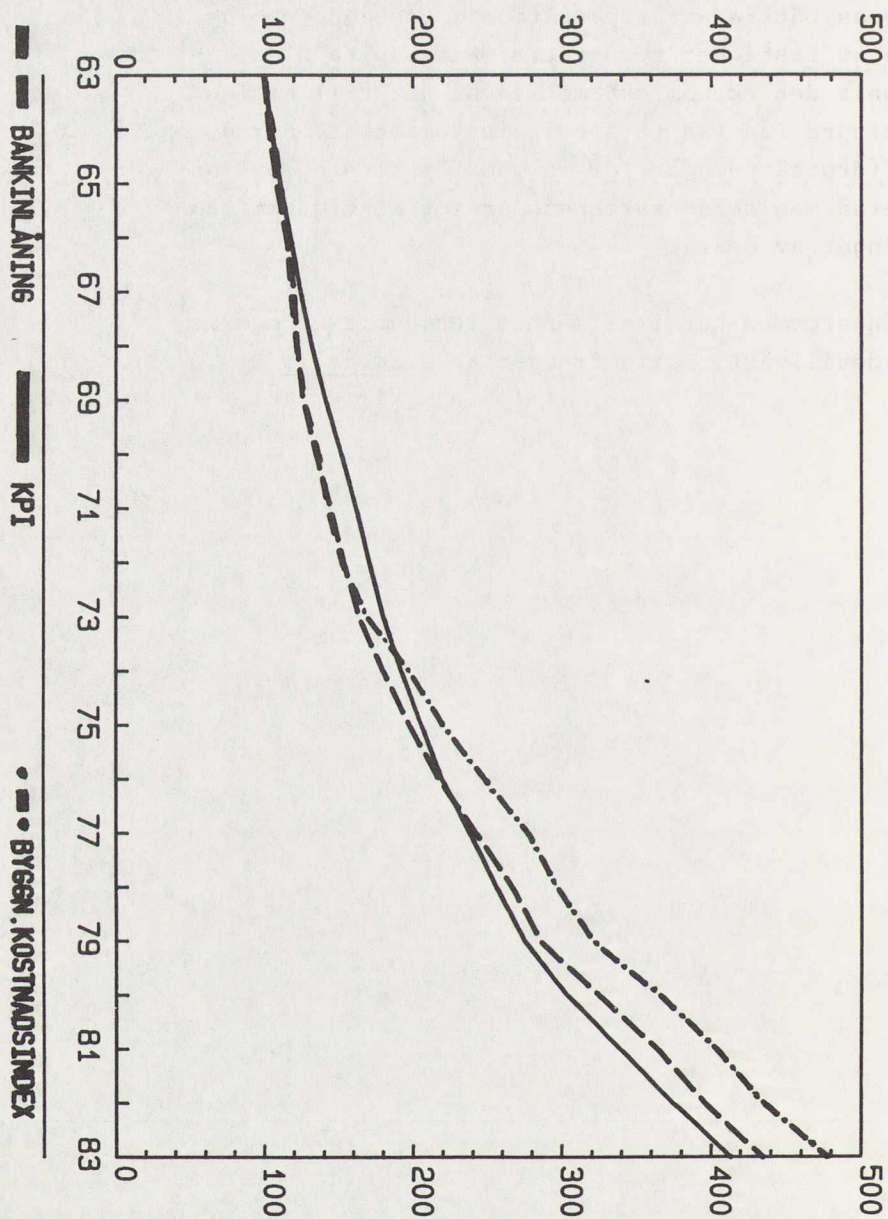


Diagram 2

# BYGGNADSKOSTNADSINDEX JÄMFÖRT MED KONSUMENTPRISINDEX OCH BANKINLÅNING 1963-1983





I den mån statligt förvaltade fonder är skattskyldiga för tillfällig förvärvsverksamhet beräknas vid försäljning av fastigheter realisationsvinsten i huvudsak på följande sätt. Från försäljningspriset drar man fastighetens ingångsvärde, dvs. köpesumman i allmänhet, som uppräknas med ett omräkningstal för förvärvsåret. Vidare får man räkna av förbättringskostnader om minst 3 000 kr. under ett och samma år. Även dessa får uppräknas med omräkningstalet för det år kostnaden uppkommit. Indesuppräkning av såväl ingångsvärde som förbättringskostnader får dock ske fr.o.m. fjärde året efter förvärvsåret. Vidare räknar man av ett fast tillägg på 3 000 kr. per varje påbörjat kalenderår som det funnits bostadsbyggnad på fastigheten. Detta avdrag, det s.k. 3 000-kronorsavdraget, är slopat för innehavsår efter 1980. Slutligen får köp-, försäljnings- och lagfartskostnader avräknas. Det som återstår tas upp till beskattning.

### 3.6 Reverslån

När bankerna är förhindrade att öka sin utlåning förmedlar bankernas notariata avdelningar kontakter mellan långgivare och låntagare. Även om man på så sätt går miste om inlåning hålls både långgivare och låntagare inom resp. banks intressesfär. Det finns två anledningar till varför bankerna spelar en viktig roll i denna låneförmedlande verksamhet (s.k. notariatlån). För det första har de det kontaktnät, som krävs för att till låga kostnader sammanföra långgivare och låntagare. Det är speciellt fallet när både långgivare och låntagare är kunder i samma bank. För det andra fungerar bankerna som informationskanal, när det gäller att bedöma vilken grad av risk som är förknippad med långivningen.

Säkerheten för reverslån är ofta pant i fast egendom. Även andra former av säkerhet kan förekomma. Innan medel pladeras i reverslån, skall säkerhetens värde prövas. Detta kan kräva direkta kontakter mellan placeraren och den enskilde låntagaren. Banken går inte i god för dess värde eller garanterar att låntagaren betalar sin skuld. Banken är endast ett förmedlingsorgan men har som sådant att göra i princip samma prövning som om den själv vore kreditgivare.

Lånen är vanligen reverslån med en löptid på 1-3 år, men lån med längre löptid förekommer också. Räntan är i regel högre än räntan på finansbolagens reverser. Lånens löptid och diskontot samt riskgraden i förhållande till alternativa placeringar styr räntesättningen. Lånen är inte underkastade lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel.

Det är inte bara banker som förmedlar reverslån, det gör även privata bankirer, låneförmedlingsbyråer och mäklarföretag. Hos dessa får långivaren ofta högre ränta men han tar samtidigt större risker (vissa mäklarföretag står dock under bankinspektionens kontroll).

### 3.7 Placering på räkning i bank

Placering på räkning i bank innehåller många alternativ. Sålunda finns räkningar med varierande uppsägningstid och ränta. Av särskilt intresse vad gäller fondmedels placering på räkning i bank är specialinlåningen, som blivit den huvudsakliga inlåningsformen för i första hand större kassaförval-



tare som företag, organisationer och myndigheter samt kapitalplacerare av olika slag. Bankcertifikaten har visserligen i betydelse men volymmässigt överstiger dock specialinlåningen bankcertifikaten.

<u>Specialinlåning och bankcertifikat</u>							mkr
<u>År; kvartal</u>	84:4	85:1	85:2	84:1	84:2	84:3	
<u>Specialinlåning</u>							
Affärsbanker	55285	46656	37829	48817	41614	41588	
Sparbanker	14423	12069	10303	12689	12029	11957	
Föreningsbanker	1173	924	736	1299	1032	1023	
<u>Bankcertifikat</u>							
Affärsbanker	20648	26672	21961	26470	17156	24901	
Sparbanker	447	637	1177	529	542	770	
Föreningsbanker	25	10	21	30	1	2	

### 3.8 Andra placeringsformer

Utöver de i det föregående närmare presenterade placeringsformerna bör här omnämnas de två i utredningens betänkande SOU 1982:62 beskrivna placeringsalternativen placering på räkning hos riksgäldskontoret och placering på statsverkets checkräkning.

Räkning hos riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret har främst till uppgift att förvalta statsskulden. Ett viktigt led i denna förvaltning är upplåningsverksamheten. Den aktuella bestämmelsen härom återfinns i regeringsformens kapitel om finansmakten, vari föreskrivs att regeringen inte utan riksdagens bemyndigande får ta upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse. Vidare sägs att under riksdagen skall finnas myndighet med uppgift att i enlighet med riksdagens bemyndigande ta upp och förvalta lån till staten samt att närmare bestämmelser härom meddelas i lag.

Med stöd av detta grundlagsstadgande har antagits lagen (1982:1158) om riksgäldskontoret. Genom denna

lag (3 §) bemyndigas riksgäldskontoret att ta upp och förvalta lån till staten. Riksgäldskontoret har enligt samma paragraf vidare till uppgift att i enlighet med riksdagens beslut ställa krediter till förfogande för statlig och annan verksamhet samt ikläda staten garantier. Kontoret skall även utföra övriga uppdrag och åligganden som kontoret får av riksdagen eller av regeringen med riksdagens medgivande.

Enligt lagens 4 § får riksgäldskontoret ta upp lån till staten för

1. finansiering av löpande underskott i statsbudgeten och av andra utgifter som grundar sig på riksdagens beslut,
2. tillhandahållande av sådana krediter och fullgörande av sådana garantier som sägs i 3 §,
3. amortering och inlösen av statslån ävensom uppköp av statslån i utländsk valuta samt
4. tillgodoseende av riksbankens behov av valutareserv och av statspapper för marknadsoperationer.

Obligationer och andra förbindelser som riksgäldskontoret ger ut för statens räkning skall enligt lagens 5 § vara ställda att återbetalas på viss bestämd förfallodag eller efter uppsägning eller genom årliga avbetalningar enligt uppgjord amorteringsplan. Med denna begränsning får riksgäldskontoret bestämma villkoren för lån som skall tas upp.

I 6 § stadgas att riksgäldskontorets kontanta medel skall, i den mån de inte behöver användas för utbetalningar, insättas på kontorets checkräkning i riksbanken.

Uppkommer under riksgäldskontorets verksamhet anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får - enligt lagens 11 § - fullmäktige göra framställning i ämnet såväl till riksdagen som till regeringen.

Huvuduppgifterna för riksgäldskontoret är i dagsläget dels att låna upp pengar i Sverige eller utomlands, dels att ingå garanti för lån. Exempel på statsgaranti som riksgäldskontoret på statens vägnar lämnar är garanti som kontoret ställt till de svenska varven.

De viktigaste formerna för upplåning är försäljning av räntebärande obligationer och premie- och sparobligationer samt - när det gäller kortfristig upplåning - statsskuldväxlar, skattkamarväxlar och upptagande av s.k. dagslån hos bankerna. Härtill kommer den upplåning som sker genom allemanssparandet.

Statsverkets inkomster är ojämnt fördelade under budgetåret. Härigenom uppkommer ibland stora kortfristiga lånebehov som huvudsakligen måste täckas genom skattkamarväxlar, dagslån och andra kortare förbindelser.



Ibland kan också uppkomma kortfristiga överskott, som riksgäldskontoret placerar räntebärande på checkkonto i riksbanken.

Som upplåningsform tillkommer lån hos statsinstitutioner och fonder m.m. Denna upplåningsform spelar i jämförelse med andra upplåningsformer en underordnad roll. Lån hos statsinstitutioner och fonder uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 14,5 miljarder kr. fördelade på ett 20-tal olika långgivare.

Riksgäldskontoret har under de senaste åren i stor utsträckning erbjudit marknadsmässiga villkor i sin upplåning.

### Statsverkets checkräkning

De statliga myndigheternas betalning förmedlas i huvudsak av postgirot. Ett mål vid utarbetandet av betalningsrutiner har varit att minimera myndigheternas kassahållning utanför statsverkets checkräkning. De medel som inte omedelbart behövs för utbetalning skall vara insatta på statsverkets checkräkning i riksbanken. Genom att någon medelsplacering normalt inte tillåts utanför statsverkets checkräkning i riksbanken kan statens upplåningsbehov hållas lägre. Därtill kommer större möjligheter till överblick och kontroll av statens medel samt ökade möjligheter att prognosticera kassamedelsbehovet i statsverket.

Varje myndighet kommunicerar direkt med statsverkets checkräkning i riksbanken. Detta innebär att varje in- och utbetalning som bokförs på myndighets postgirokonto betraktas som bokförd på statsverkets checkräkning. Ett mindre antal myndigheter har dessutom direkt dragningsrätt på checkräkningen.

Varje myndighet har minst ett postgirokonto för inbetalningar. Varje bokförd inbetalning leder till en kontering på kontot "statsverkets checkräkning". Postgiroinbetalningarna töms i flera steg till checkräkningen.

Till skillnad från vad som gäller för inbetalningar saknar myndigheterna i regel egna postgirokonton för utbetalningar. I stället sker i normalfallet utbetalningarna från redovisningscentralernas postgirokonton för utbetalningar avseende myndigheterna inom redovisningsgruppen. Dessa konton skall aldrig uppvisa något saldo.

Samma dag som utbetalningarna verkställs i postgirot sker avräkning mot det centrala postgirokontot för statsverkets checkräkning. Om viss dags utbetalningar inte täcks av influtna medel som överförts till detta postgirokonto, täcks de via statsverkets checkräkning i riksbanken. I det omvända fallet levereras överskottsmedel till riksbanken. Postgirots avkastning på sina medel är till en del bestämda av PK-bankens utlåningsränta och till en annan del beroende av vid varje tillfälle gällande ränta på dagslån och skattkammarväxlar. Statliga betalningar sker normalt genom system S. Detta bygger på principen att en inbetalning eller en utbetalning vanligen sker över postgiro och att den endast behöver krediteras eller debiteras ett huvudbokföringskonto. Motkonto är alltid statsverkets checkräkning och systemet utför automatiskt motbokföring.

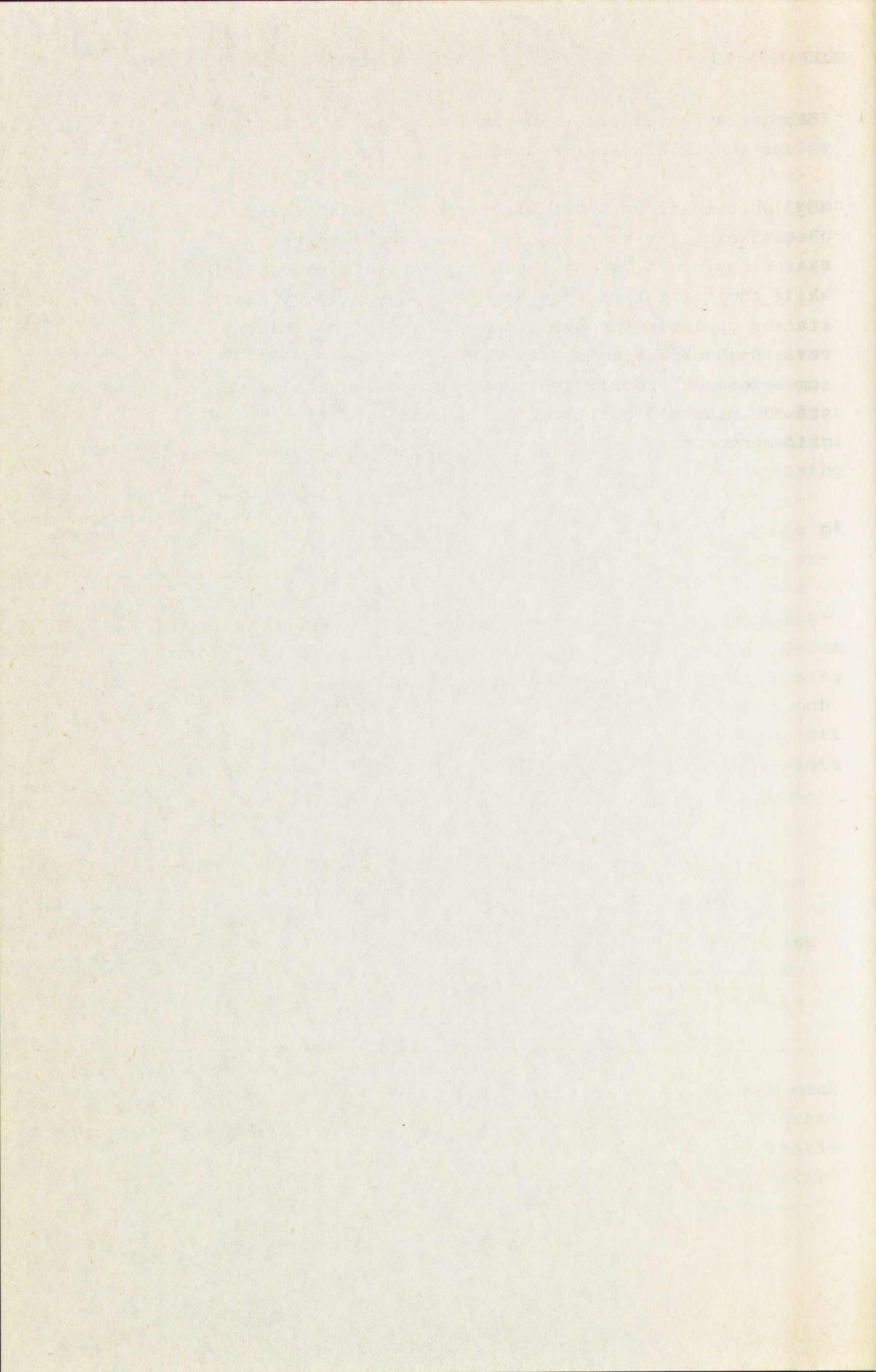
Inbetalningar till t.ex. länsstyrelse av medel som skall inbestå i bank inflyter sålunda normalt på länsstyrelsens inbetalningspostgirokonto. Kontering sker då på vanligt sätt i system S. Utbetalning av dessa medel sker till avsedd bank sedan över postgiro från länsstyrelsen.

Utbetalningar av medel som inbestår på räkning i bank kan verkställas på vanligt sätt genom system S. Utbetalningen sker då i regel över postgiro dvs. i realiteten från statsverkets checkräkning. Därvid uppstår en obalans för fonden e.d. som utjämnas genom över-



föringar av medel från bankräkningen till postgirokon-  
to för inbetalningar i system S.

Möjligheten att ha medel placerade på statsverkets  
checkräkning i riksbanken har uppenbara fördelar.  
Placeringsformen är enkel och fordrar inte någon sär-  
skild administration. Den är vidare ägnad att minska  
statens upplåningsbehov. I den mån medlen på stats-  
verkets checkräkning uppgår till större belopp än  
som bedöms erforderligt för att möta beräknade, före-  
stående utbetalningar överförs de nämligen till riks-  
gäldskontoret.





4 TIDIGARE REFORMFÖRSLAG BETRÄFFANDE PLACE-  
RINGSREGLER FÖR STATLIG FONDADMINISTRATION

4.1 Statskontorets utlåtande år 1929

I statskontorets utlåtande beträffande grunderna för den placeringspolitik som ålagts olika verk och myndigheter såvitt gäller placeringen av statsverkets jämte därtill hörande fonders kapital (SOU 1929:35) var huvudfrågan att skapa enhetliga och mer tidsenliga regler beträffande placeringen av de statligt förvaltade medlen. I utlåtandet ansåg sig statskontoret inte kunna förorda en föreskrift om uppdelning av medlen på skilda placeringsobjekt. Statskontoret diskuterade bl.a. om man vid placering av medel i lån mot inteckning i jordbruks- eller annan fastighet någon bestämd gräns för dylik belåning borde fastställas och om särskild sakkunnig besiktning och värdering kunde anses erforderlig. Statskontoret anförde därvid bl.a. (se SOU 1929:35 s. 29 ff).

Enligt statskontorets uppfattning är föranstaltandet av särskild sakkunnig besiktning och värdering ej under alla förhållanden erforderligt. Så länge belåningen hålles inom tämligen snäva gränser, exempelvis inom 60 procent av taxeringsvärdet, läser det icke innebära någon risk att vid avvägandet av lånebeloppet hänföra sig till fastighetens taxeringsvärde med hänsynstagande till övriga omständigheter, som, utan att särskild värdering därför behöver anlitas, äro ägnade att tjäna till ledning för säkerhetens bedömande. Vill man emellertid begagna sig av en högre belåningsgräns, kan det onekligen vara av vikt att genom en särskild anordnad värdering få ett ytterligare stöd för kännedomen om fastighetens verkliga värde. Någon anledning att i förevarande avseende göra skillnad på jordbruks- och annan fastighet såsom placeringsobjekt anser statskontoret icke föreligga.



På grund av vad sålunda framhållits anser sig statskontoret kunna förorda en bestämmelse av innehåll, att mot säkerhet av inteckning i fast egendom inom riket lån må, med hänsyn tagen till fastighetens läge, yt-innehåll, brandförsäkring och avkastning, utlämnas till belopp, ej överstigande 60 procent av senast fastställda taxeringsvärde eller, där genom särskild värderings anställande utrönt, att högre belåning kan anses motiverad, inom två tredjedelar av samma taxeringsvärde.

Statskontoret anförde bl.a. följande beträffande frågan om fondmedel borde överlämnas som lån mot ränta till riksgäldskontoret.

Statskontoret anser för sin del, att möjlighet bör beredas de fondförvaltande myndigheterna att, i den mån en med hänsyn till de förvaltade fondernas ändamål tillfredsställande avkastning därigenom kan erhållas, till riksgäldskontoret hembjuda sina fondmedel såsom lån, men att detta icke bör ske annat än efter frivillig överenskommelse mellan riksgäldskontoret och vederbörande fondförvaltning. Kommer den ifrågasatta centrala fondförvaltningen till stånd och en stor del av kapitaltillgångarna alltså att samlas i en hand, lär det komma att betydligt underlätta en sådan anordning.

#### 4.2 1943 års fondutredning

I en den 2 juni 1943 av statskontoret avgiven utredning avseende de statskontorets förvaltning underställda, räntebärande fonderna angavs att de i 1929 års utlåtande närmare utvecklade riktlinjerna för den statliga fondförvaltningen syntes i sina huvuddrag alltjämt kunna läggas till grund för blivande bestämmelser i ämnet.

#### 4.3 1956 års fondutredning

I en framställning år 1955 hemställde statskontoret att få placera viss del av de av kontoret förvaltade fonderna i aktier och förlagsbevis. Över nämnda framställning yttrade sig bl.a. dåvarande bank- och fondinspektionen, som framförde tanken på en samförvalt-



ning av de statliga donationsfonderna samt föreslog att en utredning skulle verkställas.

1956 uppdrogs åt en utredning (1956 års fondutredning) att göra en översyn av den statliga fondförvaltningen. Statskontorets utlåtande från 1929 och 1943 års utredning hade då ännu inte lett till någon åtgärd vad gäller placeringsreglerna.

I sitt betänkande (SOU 1959:29) Donationsfonder och övriga diverse medel inom statsförvaltningen konstaterade utredningen - som valt att inte i detalj kartlägga medelsförvaltningen - att placeringsformerna var varierande. Utredningen anförde bl.a. följande.

Genom mottagandet av donationsfonder och gåvomedel kan sålunda staten sägas ha påtagit sig ett förvaltaransvar, vilket till sin innebörd närmast är att jämföra med det ansvar som åvilar en förmyndare eller god man. Liksom en sådan förtroendeman bör staten vid fullgörande av sitt förvaltningsuppdrag tillse, att de anförtrodda medlen såvitt möjligt placeras på ett sätt, som medger trygghet för deras bestånd. Härav följer, att staten vid valet av placeringsobjekt icke kan nöja sig med att fästa avseende vid endast vissa risker men bortse från andra. En allsidig prövning av riskmomenten bör ske, och härvid måste skälig hänsyn tagas till de förändringar som inträtt under senare årtionden. Från att tidigare den nominella förlustrisken ansetts vara den väsentligaste placeringsrisken, framstår sålunda i dag värdeförsämringsrisken såsom den allvarligaste. Uppenbarligen finns det i och för sig icke något skäl att värdera en förlust uppkommen genom värdeförsämring under en inflationsperiod annorlunda än en nominell förlust. Då allmänt vedertagna regler om riskfördelning vid placering av fondkapital bör tillämpas även beträffande donationsmedlen, måste en anpassning av placeringsreglerna ske till utvecklingen, så att större valfrihet erhålles.

1956 års fondutredning förslog i sitt betänkande SOU 1959:29 bl.a. medelsplaceringsbestämmelser dels för de medel som förutsatts bilda en föreslagen ny gemensam fond hos statskontoret, dels sådana medel som även i fortsättningen skall förvaltas särskilt hos statskontoret eller hos annan myndighet.



Vad gäller de föreslagna reglerna för den gemensamma fondförvaltningen hos statskontoret anförde utredningen bl.a. följande (se nyssnämnda betänkande s. 35 ff).

Utredningen vill vidare göra det allmänna uttalandet beträffande statskontorets placeringsverksamhet, att placeringarna i allmänhet bör vara långsiktiga.

I första hand synes statskontoret även fortsättningsvis böra beredas möjlighet till medelsplacering i obligationer. En väsentlig förutsättning för att den föreslagna samförvaltningen skall fungera rationellt är, att de ingående placeringsobjektens värden lätt och säkert skall kunna fastställas. Detta bör därför uppställas som ett villkor för obligationsinnehavet.

I fråga om rätten att placera samförvaltningens kapital genom utlämnande av lån, alltså i andra skuldförbindelser än obligationer, torde till en början någon tvekan inte behöva hysas för lån till staten och kommuner. - Rätten att utlämna förevarande lån synes utredningen, liksom för närvarande gäller, böra begränsas till inhemsk gäldenär. Ävenledes bör lån som garanterats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet komma i fråga.

Utredningen vill vidare förorda, att statskontoret skall äga rätt utlämna lån mot säkerhet av sådana obligationer som ämbetsverket föreslås få inneha för den gemensamma fondens räkning.

Statskontorets nuvarande rätt att placera i inteckningslån synes böra utvidgas. En fixerad övre gräns för belåningen torde dock fortfarande böra föreskrivas. I likhet med vad som gäller för sparbankernas bundna utlåning anser utredningen, att belåningsgränsen bör ligga vid sextio procent av senast fastställda taxeringsvärde. För att ytterligare garanti skall vinnas vid fastighetbelåning bör också föreskrivas, att inteckningen skall ligga inom sextio procent av ett särskilt av ämbetsverket godtaget uppskattningsvärde å fastigheten. Vidare synes med hänsyn till säkerhetsskäl inteckningsobjekten böra begränsas till fastigheter för huvudsakligen bostads- och kontorsändamål samt jordbruksfastigheter inom riket. Även tomträtt till sådan fastighet synes böra godtagas såsom säkerhet.

Insättning i bankinrättning torde lämpa sig väl för medel som samförvaltningen bör ha tillgängliga med relativt hög likviditet. - Medelsplacering i form av fastighetsinnehav, närmast bostadsfastigheter, är i och för sig en placeringsform som skulle kunna



tänkas innebära stora fördelar för samförvaltningen. Fastigheterna är i tämligen hög grad skyddade från inflationistisk värdesänkning, även om hyresregleringen i vissa fall medför en betydande press på avkastningen. Tillgången på placeringsobjekt kan också förutsättas vara tillfredsställande.

Mot dessa uppenbara fördelar måste vägas vissa nackdelar med direkt ägande och förvaltande av fastigheter. För det första skulle skötseln av fastigheterna kräva viss ytterligare personal hos statskontoret. - Vidare bortser inte utredningen ifrån, att en bostadsfastighetsförvaltning direkt driven av staten skulle medföra konsekvenser i olika riktningar och kanske inte bli så lönsam som en förvaltning driven i annan form. Då slutligen de huvudsakliga fördelar, som fastighetsinnehav såsom placeringsform kan innebära, även står att vinna genom indirekt ägarskap, dvs. aktieinnehav, i enlighet med den rätt till aktieplacering som utredningen i det följande kommer att föreslå, synes - åtminstone tills vidare - fastighetsinnehav inte böra tagas med i placeringsföreskrifterna.

Utredningen har diskuterat frågan om medelsplacering i aktier och förlagsbevis. För en rätt till placering i aktier talar den relativt höga grad av värdebeständighet som aktier kan anses besitta. För att närmare utreda frågan om aktiers värdebeständighet har utredningen gjort en jämförelse för åren 1925-1958 mellan aktieindex och konsumentpriser (se diagram<sup>x</sup>). Diagrammet visar bland annat, att den genomsnittliga aktiekursen nästa hela tiden legat över konsumentprisindex. Utredningen vill kraftigt understryka, att det anförda diagrammet gives med flera reservationer. En viss skepsis måste rent allmänt hysas gentemot indexserier för relativt långa tidsrymder. Samhällets strukturförändringar förtar nämligen den direkta jämförbarheten. Det är vidare tydligt, att konsumentprisnivån inte är den enda tänkbara mätaren av penningvärdets förändringar. - I stort sett bekräftar dock den företagna undersökningen, att aktieplaceringar under de senaste decennierna har medfört en påtaglig realvärdesökning.

Beträffande avkastningen på aktier torde det rent allmänt kunna sägas, att den effektiva förräntningen i stort sett varierar med den allmänna räntenivån.

En fördel med placering i aktier, som utredningen vill framhålla, är, att en dylik placering på indirekt väg medger placering i sådana s.k. realvärden, t.ex. stadsfastigheter och skog, som sakligt

x)

Diagrammet utelämnat här.



sett vore väl ägnade att direkt placera samförvaltningens kapital i, men där den praktiska förvaltningen tarvar en särskild organisation.

Mot aktieplacering av fondmedel talar givetvis i första hand förlustrisken. Denna risk är emellertid i främsta rummet och i sina mest drastiska yttringar individuell för visst värdepapper eller hänförlig till viss grupp av aktier. Genom en tillräcklig spridning av aktiesortimentet kan därför förlustrisken normalt sett i betydande grad elimineras. Utredningen vill emellertid understryka, att kurserna på de fondbörsnoterade aktierna för närvarande drivits upp så högt, att ett allmänt kursfall inte kan uteslutas. En följd av dagens höga kursläge, särskilt på de "realvärdebetonade" aktierna är att obligationsräntan kommit att ligga väsentligt högre än den genomsnittliga effektiva aktieräntan. Denna förräntningssynpunkt kan man inte bortse ifrån vid fondmedelsförvaltning. Vidare kan anföras, att aktierna främst har betydelse som värdebevarare i tider av inflationistisk ekonomisk utveckling. Vid relativt stabilt penningvärde och i depressionstider kan obligationsplaceringar vara en bättre placeringsform.

Den av utredningen föreslagna samförvaltningen innebär ett system, där den gemensamma fondens placeringsobjekt skall vara enkelt och effektivt värderingsbara. Av denna anledning och med hänsyn till önskemålet att aktierna skall representera stabila, välkända företag har utredningen stannat inför en begränsning av rätten till placering i aktier till att gälla sådana som noteras på Stockholms fondbörs.

Även en begränsning av aktieinnehavets andel av det totala fondkapitalet synes av flera anledningar motiverad. Utredningen har därvid stannat vid en begränsning av aktieplaceringen till tjugofem procent av det vid senaste bokslutstillfället redovisade nettokapitalet. Efterhand som närmare erfarenheter vinnes synes ifrågakvarande maximeringsregel böra bli föremål för omprövning. Utredningen, som är väl medveten om att begränsningen, i jämförelse med t.ex. Nobelstiftelsen, kan synas snäv, förutsätter emellertid, att en omplacering till aktier kommer att ske smidigt och utan hastiga förskjutningar samt under en övergångstid, vilken enligt sakens natur måste bli ganska lång. Att därför redan nu diskutera en utvidgning av aktieplaceringsrätten utöver de tjugofem procent som föreslagits har förefallit inaktuellt.

Förutom aktier anser utredningen, att även förlagsbevis bör utgöra objekt, i vilka statskontoret skall äga rätt att placera den nya gemensamma fondens kapital. Med hänsyn till den relativt höga grad av säkerhet som utredningen tillmäter dessa papper vill ut-



redningen inte förorda någon annan uttrycklig begränsning än att endast förlagsbevis, som är noterade på Stockholms fondbörs, bör få komma i fråga.

Vad beträffar de fondmedel som skall förvaltas separat hos statlig myndighet anförde utredningen bl.a. följande (se SOU 1959:29 s. 40).

Redan vid behandlingen av de principiella riktlinjerna för en samförvaltning inom statskontoret av statens donationsfonder har utredningen framhållit, att reglerna för placeringen av de donationsmedel som inte skulle ingå i samförvaltningen ej kunde vara lika liberala som de som skulle gälla för denna. Härför angavs flera motiv. Riskfördelningen vid förvaltningen av ett mycket stort kapital kunde bli mer långtgående. Den speciella organisation med särskild sakkunskap och erfarenhet som finnes och föreslås tillskapad hos statskontoret kunde ges större frihet i placeringsfrågor m.m.

Vid sina överväganden har utredningen kommit till den slutsatsen, att placeringsreglerna för de av skilda myndigheter förvaltade donationsfonderna bör bygga på gällande konventionella föreskrifter, som i skilda sammanhang meddelats för olika fonder.

Vad gäller andra statligt förvaltade medel än donationsmedel anförde 1956 års fondutredning bl.a. följande (se SOU 1959:29 s. 45 ff).

Det är givet, att det sällan kan förebäras sådana skäl, som anförts i fråga om donationsfonderna, för en värdebeständig placering av de övriga diversemedelsfonderna. Tvärtom synes dessa medel ofta böra vara insatta på statsverkets checkräkning. Då det gäller att finna en norm, efter vilken medelsplaceringen skall bedömas, har fondmedlens samband med statsbudgeten, d.v.s. med skattemedel, synts utredningen kunna tjäna som utgångspunkt. Det kan sålunda anses ganska naturligt, att sådana fonder som härrör från riksstatsmedel förblir oplacerade. I detta fallet kan man ofta jämföra en fond med behållningen på ett reservationsanslag. I enlighet med det förda resonemanget finner utredningen det sålunda vara logiskt att bibehålla fonderna för idrottens och friluftslivets främjande samt lotterimedelsfonden oplacerade. Likaså förefaller det rimligt, att fonder bildade av legala avgifter i allmänhet icke blir föremål för placering. Ju närmare fondmedlens natur kommer donationsmedlens, d.v.s. ju större enskilt intresse som knyter sig till dessa medel, desto starkare torde skälen för placering av medlen vara.



Det anförda är ett principiellt resonemang, som inte alltid är tillämpligt i de individuella fallen. Vidare får man inte bortse från att det ibland kan föreligga rättsförhållanden, som bryter mot den uttalade principen.

Under remissbehandlingen av betänkandet SOU 1959:29 framfördes från flera håll kritiska synpunkter på 1956 års fondutrednings förslag vad gäller placeringsregler för den statliga fondförvaltningen.

Några organ, däribland fullmäktige i riksgäldskontoret, ansåg sig inte kunna acceptera den diskriminering, som enligt fullmäktige låg i att placeringsbestämmelserna enligt normalplaceringsreglementet skulle bli snävare än de bestämmelser, som föreslogs för placering av de donations- och liknande medel, som skulle ingå i statskontorets samförvaltning.

Även det större konsistoriet vid universitetet i Uppsala var kritiskt mot utformningen av normalplaceringsreglementet och anförde.

De begränsningar av fondplaceringsmöjligheterna, som enligt normalplaceringsreglementet skulle gälla, innebärande att placering i aktier och fastigheter icke vidare skulle vara medgiven, framstår såsom icke blott opåkallade utan direkt skadliga och såsom en form av partiell konfiskation av donationsfondernas reella tillgångar. Bestämmelserna i donationsbrevens angående placering i obligationer och andra nominalvärden söka uppenbarligen sin grund i det förtroende till rikets mynt, som de i grundlagen införda reglerna om sedel- och lösningskyldigheten skapade. Med inflationen innebär ett iakttagande av dylika bestämmelser därför i realiteten ett handlande mot donators vilja. Fondutredningen har själv konstaterat den kapitalförstörelse, som dylika placeringar medfört. För universitetets fondförvaltning hava obligationsplaceringarna i dagens läge lett till en förlust av åtminstone två tredjedelar av det reella kapitalet. Universitetets önskan att i tid realisera sitt obligationsinnehav och söka bättre placeringar, har med hänsyn till framställda statliga önskemål ansetts icke kunna genomföras, vilket drabbat stipendiaterna. Fondutredningen fastslår för övrigt själv, att de största och för närvarande enda aktuella riskerna är förbundna med obligationsplaceringar. Olika



indexklausuler synas ock visa, att man tills vidare har att räkna med fortsatt myntförsämring. Att under sådana förhållanden föreskriva placering i obligationer och andra nominalvärden, synes knappast uttrycka någon känsla av förvaltaransvar för omhändertavda donationer.

Universitetet har i största möjliga utsträckning sökt placera fondmedlen i fast egendom, därvid utgående från att universitetets medelsplaceringar i regel måste vara att betrakta såsom långsiktiga, omfattande icke år eller årtionden utan sekler. Universitetet har härvid kunnat handla efter högsta föredöme, den donation av 320 hemman genom vilken Gustaf II Adolf återupprättade dess verksamhet. Man kan ju, om man vill göra tankeexperimentet, att konungen i stället lämnat universitetet skuldförbindelser, och föreställa sig deras värde i dag. Möjligheterna att numera förvärva dylika tillgångar äro i följd av jordförvärvslagstiftningen ringa. Att då ytterligare stänga denna placeringsmöjlighet genom ett förbud för fastighetsköp synes varken framsynt eller påkallat.

Dåvarande bank- och fondinspektionen anförde bl.a.

Utredningen har icke ansett sig böra medgiva placering i fastigheter. De skäl, som anförts för denna utgångspunkt - främst behovet av viss ytterligare personal hos det administrerande organet - kan inspektionen icke tillmäta avgörande betydelse. Det är otvivelaktigt så - och därom har utredningen också vittnat - att placering i fastigheter kan innebära stora fördelar. Förvaltningar, som haft rätt till sådan placering, har i stor utsträckning och - såvitt inspektionen känner - med gott resultat använt sig av denna möjlighet. Med hänsyn till de fördelar som en placering i fastigheter kan erbjuda, och då en sådan möjlighet skulle väsentligt underlätta en anslutning för de myndigheter, som nu har donationsmedel placerade i fastigheter, vill inspektionen förorda att denna placeringsform redan från början medtages. En begränsning vad beträffar objektens art är dock nödvändig och därvid kan lämpligen användas samma norm, som utredningen föreslagit ifråga om inteckningslån.

Förslaget till normalplaceringsreglemente - vilket avses skola gälla för fondmedel, som även framdeles kommer att förvaltas separat - innebär väsentligt restriktivare placeringsregler än de, som föreslagits för samförvaltningen. Inspektionen, som delar utredningens uppfattning att snävare regler bör tillämpas för de separat förvaltade fonderna, anser att de föreslagna begränsningarna är onödigt hårda, framförallt gäller detta när fråga är om större fonder.



Inspektionen vill därför föreslå, att placering i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar må medgivas i samma utsträckning som inspektionen föreslagit för samförvaltningen. Detta innebär bl.a. att även av banker utbudna industriobligationer och förlagsbevis blir tillåtna placeringsobjekt. Inspektionen vill vidare föreslå att ifråga om större fonder - gränsen kan lämpligen sättas vid 100.000 kronor - även placering i börsnoterade aktier tillåtes, dock endast intill ett sammanlagt belopp motsvarande högst 25 procent av fondens kapital.

1956 års fondutrednings förslag ledde till inrättandet av en gemensam placeringsfond hos statskontorets fondbyrå och tillkomsten av 1968 års kungörelse om placering av donations- och fondmedel, som förvaltas av statlig myndighet.

#### 4.4 Vissa framställningar om ändring i placeringsregler

Några andra framställningar om ändring i placeringsreglerna bör nämnas här. Statskontoret hemställde i en skrivelse till regeringen den 25 november 1971 - kompletterad av kammarkollegiet den 24 april 1974 efter övertagande av statskontorets fondförvaltning - att placeringsreglerna för allmänna arvsfonden och den gemensamma placeringsfonden skulle ändras så att rätten att placera i aktier, som är noterade på Stockholms fondbörs, utökades till hälften av respektive fonds behållning enligt senast fastställda balansräkning. Som skäl för ändringen anfördes att det förekommer fonder som har rätt att placera en större andel av sina tillgångar i aktier än vad här ifrågasvarande fonder har, att tillgång till framstående expertis för placeringsverksamheten finns, att avkastningen på aktier, inklusive värdeförändringen, på sikt i regel är högre än på andra placeringar och att hög avkastning på fondmedlen är mera nödvändig än någonsin för att fonderna skall kunna tillgodose sina ändamål. För kyrkofonden begärdes i kollegiets



kompletteringssskrivelse att högst hälften av de fondmedel som inte behövs för utbetalningar från fonden skulle få placeras i börsnoterade aktier.

I remissyttrande anförde bankinspektionen bl.a. följande.

Den begärda ändringen av placeringsbestämmelserna innebär en fördubbling av möjligheten att placera i aktier jämfört med nuläget. I vilken utsträckning det i själva verket föreligger behov av en sålunda vidgad möjlighet är svårt för inspektionen att bedöma. Inspektionen förmodar att värdesäkringsaspekten inte i alltför hög grad kan få dominera när det gäller donationsmedel, vilka förutsatts skola kontinuerligt ge en för utdelning erforderlig avkastning. Värdestegringar på innehavda värdepapper ökar visserligen fondens förmögenhet men kan inte förutsättas ge motsvarande möjlighet till utdelning från fonden, om de inte realiserats genom avyttring av aktier. Meningen torde inte vara att man beträffande de ifrågavarande fonderna skall bedriva en kortsiktig placeringsverksamhet, där aktier förvärvas och avyttras på grundval av kontinuerliga marknadsbedömningar och vars resultat blir avgörande för möjligheten att dela ut medel från fonderna.

Intresset av värdebeständighet sett över längre perioder, vilket torde ha föranlett framställningen, torde således inte alltid vara förenligt med önskemålet om en för fortlöpande utdelning från fonderna rimlig direktavkastning. Det sagda synes dock inte behöva utsluta att man inom ramen för en i princip långsiktig och på ett väl fördelat aktieinnehav inriktad placeringsverksamhet med värdebeständighet som mål kommer att kunna vidmakthålla möjligheterna till utdelning från fonderna.

Inspektionen motsatte sig inte bifall till framställningen när det gällde allmänna arvsfonden och den gemensamma placeringsfonden. Förvärv av förlagsbevis borde på grund av riskkaraktären hos dessa värdepapper eventuellt inrymmas i den hälft av fondkapitalet som är avsedd för aktieplaceringar. Aktieplaceringsrätten borde eventuellt omfatta också aktier, som noteras på den s.k. fondhandlarlistan. Framställningen såvitt gällde kyrkofonden avstyrktes innan närmare erfarenhet vunnits om tillämpningen av den så sent som år



1972 införda aktieplaceringsrätten. Inspektionen anförde i fråga om kyrkofonden bl.a. följande.

På grund av fondens förut beskrivna karaktär torde den genom gällande bestämmelser avgränsade sektorn för aktieplaceringar vara tämligen flytande och avhängig av beräkningar av hur mycket medel som kan komma att behövas för utbetalningar. Dessa beräkningar, vilka bör kunna ske på relativt lång sikt, torde knappast kunna utföras med någon högre grad av exakt-  
het. Bl.a. synes de bli beroende av hur mycket medel den utjämnande funktionen och långivningen - med beaktande av upplåningsrätten - kräver.

Fullmäktige i Sveriges riksbank förordade i sitt remissyttrande en utredning av placeringsreglerna för de fonder, som det allmänna förvaltar, i syfte att nå större enhetlighet. Fondernas placeringsregler borde därvid sättas in i ett mera allmänt sammanhang än i kammarkollegiets framställning. Vid bedömningen av en ändrad placeringsinriktning hos fonderna borde hänsyn tas, förutom till ändamålet med resp. fond även till effekterna på kreditmarknaden och ekonomin i övrigt. Det borde också prövas, om inte en betydligt enklare administrativ apparat kunde skapas på detta område. I avvaktan på en sådan utredning borde inga ändringar företas i placeringsreglerna för de aktuella fonderna. Fullmäktige anförde i övrigt bl.a. följande.

Från kreditmarknads- och allmänekonomisk synpunkt är det inte något intresse att placeringskapaciteten på aktiemarknaden ökas på bekostnad av t.ex. placeringar i långfristiga obligationer. Under en lång period har den svenska obligationsmarknaden kännetecknats av en bristande balans mellan låntagarnas lånebehov och placerarnas kapitalutbud.

Även om problemet ses enbart ur företagets synvinkel bör observeras att företagen i sin kapitalanskaffning är intresserade av en viss kombination av aktieemissioner och annan kapitalanskaffning, t.ex. obligationsemissioner. Ändring av placeringsreglerna som medför en ökning av efterfrågan på aktier på bekostnad av efterfrågan på obligationer är ingalunda självklart till fördel för näringslivet.



De som handhar en specifik fond ser självfallet fondens placeringsinriktning i ett snävare perspektiv än det här redovisade. Möjligheten till ökad avkastning på fonden blir ganska naturligt en central fråga liksom riskerna med en övergång till mera chansartade placeringar, under det att en placeringsförändrings verkningar på den omgivande ekonomin sällan beaktas. Skrivelsen följer detta mönster. Den domineras av tanken på möjligheter till ökad avkastning, varutöver diskuteras de risker som är förenade med aktieplaceringar och hur riskerna kan minskas genom anlitan- de av expertis. Beskrivningen av riskerna är dock mindre fullständig. Sålunda berörs inte aktiemarknadens utveckling efter ingången av 1974, ehuru den utgör ett exempel på riskerna med aktieinnehav.

Statskontorets/kammarkollegiets framställningar överlämnades sedermera till kapitalmarknadsutredningen. I skrivelse till regeringen den 31 januari 1977 återkallade kollegiet emellertid statskontorets hemställan om ändrade placeringsregler för den gemensamma placeringsfonden. Som skäl åberopades att kollegiet som permutationsmyndighet enligt lag hade justerat bestämmelserna om placering för flertalet av sina donationsfonder genom beslut den 25 januari 1977. Önskemålet om ökad rätt för allmänna arvsfonden och kyrkofonden att investera i börsnoterade svenska aktier kvarstod däremot.

Att kammarkollegiet sålunda ansett det vara möjligt att de facto justera placeringsreglerna i Kungl. Maj:ts tidigare nämnda beslut den 28 juni 1968 beror på att dessa inte gäller, i den mån det i donationsurkunden har förordnats om medlens placering. Eftersom ett permutationsbeslut innebär ändring i eller tillägg till vad donationsurkunden innehåller, gäller enligt kollegiets mening också dess beslut den 25 januari 1977 framför Kungl. Maj:ts beslut (se SOU 1978:11 s. 726).

Handelsflottans pensionsanstalt gjorde år 1974 en framställning till regeringen om att upp till 50 procent av dess placeringsfonds tillgångar skulle

få placeras i svenska börsnoterade aktier. I framställningen anfördes bl.a..

Pensionsanstaltens fondmedel förvaltas av kammarkollegiets fondbyrå (tidigare benämnd statskontorets fondbyrå). Bokförda värdet per den 30 juni 1973 var 192,9 milj. kronor.

Föreskrifter för placeringen meddelades av Kungl. Maj:t i brev den 29 juni 1951. Enligt dessa skall fondmedlen placeras på sätt jämlikt 274 § lagen om försäkringsrörelse gäller för försäkringsfond.

Detta innebär att medlen skall placeras i nominella värden: obligationer, förlagsbevis, kommunlån, in-teckningslån och liknande.

Den högre avkastning, som en nominell placering ger, uppväger emellertid ej penningvärdeförsämringen.

Direktionen har övervägt vad som rimligen bör göras för att söka bevara fondernas realvärde till säkerhet för gjorda eller framtida pensionsåtaganden. Därvid har direktionen beaktat, att vissa av de av kammarkollegiets fondbyrå förvaltade fonderna - allmänna arvsfonden, kyrkofonden och placeringsfonden för vissa donationsmedel - må till viss del placeras i börsnoterade svenska aktier. Hos Kungl. Maj:t ligger sedan en tid en framställning från fondbyrån om tillstånd att öka andelen till 50 %.

Därjämte har direktionen inhämtat, att Stiftelsen Sveriges sjömanshus uppdragit åt kammarkollegiet att i enlighet med ett av Kungl. Maj:t godkänt avtal förvalta stiftelsens medel. Regler för placeringen av medlen fastställles av sjöfartsverket. Nu gällande regler innebär att 60 % får placeras i aktier.

Framställningen från handelsflottans pensionsanstalt överlämnades till sjömanspensionsutredningen (K 1975:9).

Frågan om placering av fondmedel i de fonder som står under statlig förvaltning har vidare övervägts av 1968 års kapitalmarknadsutredning. I sitt betänkande (SOU 1978:11) Kapitalmarknaden i svensk ekonomi anförde denna utredning följande om möjligheten för handelsflottans pensionsanstalts placeringsfonder att placera i aktier (se SOU 1978:11 s. 729).



I fråga om handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond, för vilken placeringsreglerna för livförsäkringsfonderna nu är tillämpliga, bör de ändringar i dessa regler som utredningen föreslår i kapitlet om försäkringsbolagen gälla också för pensionsanstaltens fond. Ändringarna består bl.a. i att den fria sektorn ökas från 10 till 20 procent och att förbudet mot aktieplacering slopas inom den fria sektorn. Även pensionsanstaltens fond skulle alltså till högst 20 procent kunna placeras i aktier.

Sjömanspensionsutredningen anförde i sitt slutbetänkande (Ds K 1978:12) Sjömanspensionering bl.a. följande:

Om vad kapitalmarknadsutredningen sålunda förordat genomförs, innebär det att högst 20 procent av pensionsanstaltens fond skulle kunna placeras i aktier.

Sjömanspensionsutredningen finner det av kapitalmarknadsutredningen framlagda förslaget fullt tillräckligt för en friare placering av handelsflottans pensionsanstalts fonder och ansluter sig till detta. Sjömanspensionsutredningen lägger inte fram förslag till ändrade placeringsregler utan finner att ändringarna bör ske i samband med en allmän översyn av de av kammarkollegiet förvaltade fondernas placering.

För det fall sjömanspensioneringen skulle läggas om och grundas på kollektivavtal blir läget självfallet annorlunda. Den framtida fondbildning som skulle kunna komma att ske inom ramen för en kollektivavtalsreglerad anordning skulle självfallet icke begränsas av andra regler ifråga om placering än de som gäller för sådana anordningar i allmänhet.

I den av riksdagen godkända propositionen om den svenska kapitalmarknaden (prop. 1978/79:165) föreslogs inte någon ändring av försäkringsbolagens rätt att placera i aktier. Som skäl härför anförde departementschefen bl.a. följande (se nämnda prop. s. 137).

Placering i aktier brukar betraktas som mera riskfylld än placering i andra slags tillgångar. Försäkringsbolagen har emellertid sedan gammalt fört en försiktig placeringspolitik och har i egenskap av stora kapitalplacerare möjligheter att skapa en god riskspridning. Jag delar därför utredningens och riksbanksfullmäktiges mening att det inte med hän-



syn till riskbedömningen bör vara uteslutet att medge aktieplacering inom den fria sektorn. Man bör dock vara medveten om att placering i aktier inte ger någon garanti för värdestegring. Av vad jag nyss har anfört framgår dock att förbudet mot aktieplacering inom den fria sektorn knappast behöver slopas för att försäkringsbolagen sammantagna under överskådlig tid skall ha ett betydande utrymme för placering i aktier.

Jag vill vidare peka på att ett utmärkande drag för utvecklingen på aktiemarknaden under senare år är att placeringarna i allt högre grad görs av institut som investmentbolag och aktiefondsbolag. Hushållens aktieäggande kanaliseras till instituten. Dessa besitter en bättre kännedom än hushållen i allmänhet om marknaden och har de resurser som krävs för att skaffa aktieportföljer med bästa möjliga avvägning mellan avkastning och risk. Denna centralisering av placeringsverksamheten till olika institut kan väntas fortsätta. Från kapitalmarknadssynpunkt är det dock att föredra att antalet institut är relativt stort. Därigenom kan olika ägargruppers synpunkter komma till uttryck när det gäller prisbildningen för aktier, nyemissioner m.m. Intresset av att antalet institut är relativt stort talar för en viss försiktighet när det gäller att utvidga möjligheterna att placera i aktier för försäkringsbolagen, som redan i dag är de största institutionella aktieägarna.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag det lämpligast att den vidare utvecklingen av försäkringsbolagens aktieplaceringar avvaktas innan man avgör frågan om att avskaffa förbudet mot aktieplacering inom den fria sektorn. Jag föreslår alltså nu ingen ändring på denna punkt.

Fondstyrelsen för samefonden ingav våren 1977 till regeringen en framställning om att få investera högst 60 procent av behållningen enligt senast framställda bokslut i svenska börsnoterade aktier. I framställningen, som biträdades av kammarkollegiet, anfördes bl.a. följande.

Fondens behållning per den 30 juni 1976 uppgick till i runt tal 17 milj. kr. Samefonden - liksom sina föregångare - förvaltas av numera kammarkollegiets fondbyrå. Särskilda bestämmelser för fondens placeringar saknas, varför den subsidiärt gällande kungörelsen (1968:453) om placering av donations- och fondmedel som förvaltas av statlig myndighet är tillämplig. Detta innebär bl.a. att kollegiet i huvudsak



endast kan investera samefondens medel - förutom på bank - i vissa slags obligationer och inteckningslån. Som en konsekvens av dessa begränsade investeringsmöjligheter har förräntningen på fondmedlen blivit förhållandevis svag. Erhållen ökning av avkastningen på fondens tillgångar har inte varit tillräcklig för att kompensera den särskilt under senare år snabba penningvärdeförändringen.-Det har länge varit ett önskemål bland samerna att man skall finna former för liberalare placeringsregler för samefondens tillgångar i syfte att förbättra fondens förräntning och få en tillfredsställande värdebeständighet.

Framställningen avseende samfonden har t.v. inte för-  
anlett någon regeringens åtgärd.

Som tidigare påpekats hemställde Svenska jägareförbundet i en till regeringen ställd skrivelse av den 28 mars 1979 bl.a. att möjligheterna till att medlen ur jaktvårdsfonden och älgskaderegleringsfonden (numera viltskaderegleringsfonden) görs räntebärande närmare utreds.

I skrivelsen anförde förbundet bl.a. följande:

Med en oförändrad avgift av 65 kr. och 280 000 jaktkortslösare och i övrigt oförändrade inkomster av bötesmedel kommer jaktvårdsfonden att 1979/80 redovisa ett underskott.

Mot bakgrund av jaktvårdsfondens hittillsvarande utveckling och nuvarande ställning samt den förväntade generella kostnadsutvecklingen finner jägareförbundet, att en förstärkning av fondens ekonomi är oundgängligen nödvändig.

Kammarkollegiet - som förvaltar jaktvårds- och älgskaderegleringsfonderna - anförde i remissyttrande över innevarande års jaktvårdsavgift att möjlighet finns att via dem placera fondmedlen räntebärande även under kortare perioder. Jägareförbundet är positivt till detta under förutsättning att förbundets möjligheter att rekvirera beviljade medel ur fonden ej påverkas.

Yttranden över framställningen avgavs av kammarkollegiet, riksrevisionsverket och Jägarnas riksförbund - Landsbygdens jägare.

Kammarkollegiet anförde bl.a.

I sitt remissyttrande över jaktvårdsavgiften förra året anförde kammarkollegiet att det i uppdraget att förvalta fonden ej ingår att göra kapitalet räntebärande. Nu är således fondmedlen insatta på statsverkets checkräkning, i den mån de inte, likaså utan räntegottgörelse, är utlånade till älgskaderegleringsfonden som också, och på samma villkor, står under kollegiets förvaltning.

Kammarkollegiet fann med ledning av de aktuella fondernas kassaställning vid utgången av varje månad de senaste åren, att teoretiskt sett 6 304 tkr. respektive 550 tkr. skulle ha kunnat placeras räntebärande. Kammarkollegiet anförde vidare.

Utgår man mera försiktigt för jaktvårdsfondens del från en genomsnittlig placering av 5 mkr., skulle i dagens ränteläge en avkastning på i varje fall 400 tkr. kunna påräknas.

Beträffande älgskaderegleringsfonden är dess ställning uppenbarligen f.n. för svag för att någon räntebärande placering skall kunna ske. En förstärkning av denna fonds ställning synes dock önskvärd.

Beträffande bestämmelser för den eventuella placeringsverksamheten vill kammarkollegiet föreslå de regler som bl.a. gäller för placering av kollegiets donationsfonder.

Riksrevisionsverket anförde bl.a.

Frågan om räntebärande placering av i fonden innestående medel är enligt RRVs bedömning av principiell karaktär. Jaktvårdsavgiften är enligt RRVs uppfattning jämförbar med statliga avgifter eller specialdestinerade punktskatter som tas ut för att täcka vissa kostnader enligt statsmakternas beslut. Praxis för sådan avgifts- eller punktskattefinansierad verksamhet är att avgiftsinkomsterna tillförs statsbudgeten samt att avgifterna sätts så att intäkterna täcker de för perioden beräknade kostnaderna. Enligt RRVs uppfattning skulle det innebära ett avsteg från principerna rörande likartad verksamhet att tillgodogöra jaktvårdsfonden de ränteintäkter som eventuellt kan uppstå av de i fonden innestående medlen. RRV kan därför inte tillstyrka jägareförbundets förslag på denna punkt. RRV vill i detta sammanhang



anknyta till verkets i tidigare sammanhang framförda åsikt om storleken på fondens periodicerade behållning. (se RRVs yttrande 1977-04-19, dnr 1977:329). Enligt RRVs bedömning saknas skäl att i fonden ha så stora behållningar som i dagsläget.

Jägarnas riksförbund - Landsbygdens jägare uttalade att starka skäl talade för att jaktvårdsfonden redan 1979/80 tillfördes en viss reserv - som borde placeras räntebärande.

Regeringen har, som tidigare påpekats, den 10 juli 1980 förordnat att skrivelsen från Svenska jägareförbundet skulle överlämnas till utredningen.





5 PLACERINGSMODELLER BETRÄFFANDE STATLIG FOND-  
ADMINISTRATION

5.1 Inledning

I det följande för utredningen fram mera allmänt hållna synpunkter på placering av statligt förvaltade fonder och stiftelsers medel. Utredningen anser inte att speciella aspekter bör läggas på placering av tillgångarna, eftersom gängse principer om största avkastning eller värdetillväxt torde komma att läggas till grund för placeringsinriktningen.

I sammanhang då olika placeringsregler, skrivna eller oskrivna, vägs mot varandra anförs ofta att reglernas främsta syfte bör vara en ändamålsenlig och säker placering. Man vill också att vid reglernas utformning hänsyn tas till särskilda krav på likviditet. Med beaktande härav skall vidare placering i möjligaste mån ge värdesäkring åt det insatta kapitalet.

Olika intressenter kan ha varierande önskemål om en tillfredsställande räntabilitet och tillväxt på det insatta kapitalet. Förutom att ändamålet med fonden etc. skall tillgodoses måste sålunda kraven på värdebeständighet och god avkastning kunna tillgodoses. Dessa faktorer bör också balanseras mot intresset av att placeringsreglerna utformas så att de samtidigt främjar eller i vart fall inte motverkar en effektiv förvaltning.

Genom en effektiv och rationellt utformad förvaltning av fonder och stiftelser kan goda placeringar möjliggöras som annars inte skulle kunnat ske.

Olika placeringsformer förekommer. De vanligaste placeringsformerna är aktier, reversslån, obligationer, fastigheter och placering på räkning i bank.

Som framgår av det ovan sagda är frågan om vilka riktlinjer som lämpligen bör vägleda förvaltare av fonder och stiftelser i deras placeringsval mångfacetterad. Vid val av placeringsformen aktier eller vissa andra värdepapper tillkommer aspekten om hur det inflytande skall utövas som följer av fondernas/stiftelsernas värdepappersinnehav.

Den ekonomiska teorins utgångspunkt för analysen av företagets beteende i marknadsekonomi är bl.a. ett antagande om vinstmaximering. För t.ex. en förmögensförvaltare skulle ett motsvarande antagande innebära att denne strävar efter att placera medlen på ett sådant sätt att totalavkastningen (inkl. värdestegring på förvärvade tillgångar) blir så hög som möjlig.

I sin strävan efter högsta möjliga avkastning måste en kapitalplacerare alltid ta hänsyn till den risk som är förknippad med en placeringsform. Risk eller bättre uttryckt osäkerheten om den framtida utvecklingen kan avse utdelningen eller värdeutvecklingen eller bådadera. En placeringsform kan mer eller mindre teoretiskt även innebära finansiell risk (risk för att kapitalet går förlustigt). Sålunda är en fordringsrätt eller akties värde bl.a. beroende på gäldenärens resp. aktiebolagets soliditet.

Ränte- och prisutvecklingen samt skattesystemets utformning har drivit fram intresset för antikviteter, konst, ädelstenar och ädla metaller som placeringsalternativ. Självfallet kan dylika objekt inte komma i fråga vid t.ex. förvaltningen av fonder och stif-



telser, men de bör ändå nämnas för att visa den vida ram inom vilken en förmögenhetsförvaltare i och för sig kan operera.

De placeringsinstrument som står till förfogande har presenterats i det föregående. Vid avvägningen av hur placeringsformerna närmare skall användas i den praktiska hanteringen gör sig många synpunkter gällande. Allmänt kan sägas att någon enhetlig, för alla situationer heltäckande lösning inte finns. Visserligen finns framtagna matematiska modeller för hur den optimala värdepappersportföljen bör vara sammansatt. Finansanalytiker och ekonomer har också inte sällan teoretiska lösningar av olika utseende och ofta bestämda meningar om hur de rätta placeringarna skall göras.

Teori och verklighet är dock som bekant inte alltid sammanfallande, och det har följdriktigt visat sig att de modeller som på papperet verkar vara utomordentligt välfunna i själva verket inte lett till åsyftade resultat. I de fall, där vissa placeringar kunde ha förefallit naturliga, har det i stället visat sig att mindre utstuderade alternativ varit de mest lönsamma. Som exempel kan nämnas att de aktiefonder som under de för aktiemarknaden besvärliga åren 1979-80 gick bäst, var de som helt enkelt hade placerat - en relativt stor del av fondkapitalet som specialinlåning i bank, låt vara att man därvid kom i åtnjutande av en betydligt högre ränta än normalt.

De teoretiska lösningarnas överförande till praktiska förhållanden har försvårats av att de data som krävs för att man skall kunna göra jämförelser mellan olika placeringar ofta är svårtillgängliga eller omöjliga att fastslå med någon större exakthet. Enligt en teori, den s.k. portföljteorin, kan den risk som är förknippad med investering i en aktie endast bedömas, om

aktien betraktas som en del av en portfölj. Ett av de centrala elementen i denna teori är hänsynstagande till samvariationen i avkastning mellan de aktier som ingår i portföljen. Vad beträffar analyser av hur portföljförvaltarna lyckats med sina placeringar är det en självklar men ibland inte alltid använd utgångspunkt att identiska kriterier används vid jämförelserna.

Den ekonomiska utvecklingen och nyheter på kapitalmarknadens område förändrar alltså ständigt förutsättningarna för användningen av de olika placeringsinstrumenten. Givetvis inverkar också andra, närliggande faktorer vad gäller placeringar av förmögenheterna. Därtill hör framför allt de krav på betalningsberedskap som en fonds eller stiftelses ändamål ställer.

Men också fonders/stiftelsers storlek har betydelse för möjligheterna till effektiva placeringar. Det kan sålunda vara mindre meningsfullt att placera ett litet kapital i aktier eller reverslån, i synnerhet om kapitalet skall vara lätt tillgängligt för utdelning. Med en stor förmögenhet följer, å andra sidan, större möjligheter att planera placeringarna på både kort och lång sikt. En slutsats inställer sig härvid genast, nämligen att det därför kan vara ändamålsenligt att små fonder och stiftelser med i huvudsak samma ändamålsinriktning i placeringshänseende behandlas som en sammanslagen stor fond eller stiftelse, varigenom möjligheter till optimal förräntning och värdetillväxt av de enskilda förmögenheterna väsentligt ökar. Principiellt kan övervägas att tillämpa ett sådant förfarande också när det gäller större fonder och stiftelser med samma ändamålsinriktning.



Av det föregående framgår att placeringsinriktningen beträffande fond- och stiftelseförmögenheter kan variera högst väsentligt. Flera alternativ kan tänkas. Det framstår därvid som mindre lämpligt att lägga fram alltför detaljerade förslag till regler om placering av medlen i fonder och stiftelser. Däremot är det möjligt och kan i vissa fall framstå som önskvärt att de erfarenheter tas till vara som allmänt sett finns i fråga om förmögenhetsplaceringar.

Vid val av olika placeringsalternativ bör först klargöras, om förvaltningens mål är en hög direktavkastning eller om tonvikten bör läggas vid en långsiktig värdetillväxt. I det förra fallet kan den finansiella tjänst som fonden eller stiftelsen erbjuder ge upphov till en aktiv likviditetsförvaltning. Därvid blir i regel en betydande del av fondens/stiftelsens placeringar kortsiktiga, dvs. placeringarna sker normalt i form av banktillgodohavanden, statsskuldväxlar eller bankcertifikat. Aktier kan ifrågakomma men ofta bara i undantagsfall. Obligationer har inte varit aktuella i någon större utsträckning, bl.a. därför att obligationsmarknaden generellt sett hittills har haft en relativt låg omsättningskapacitet. Med hänsyn till de nya inslag som på senare tid förekommit på obligationsmarknaden (jfr t.ex. riksobligationerna) och en förväntad ökad handel på andrahandsmarknaden torde man dock kunna förvänta sig en motsatt utveckling i detta avseende.

Av intresse i nu förevarande sammanhang är att kartlägga förutsättningarna för placering av de aktuella fondernas och stiftelsernas medel på sådant sätt att några risker inte uppkommer i placeringsverksamheten. Av särskild betydelse är härvid en redovisning av de möjligheter som placering i obligationer och andelar i aktiefonder erbjuder. Givetvis bör inte någon erinran kunna riktas mot att placering, liksom hittills,

i stor utsträckning kommer till stånd i likvida tillgångar.

## 5.2 Placering i aktier

I detta sammanhang bör särskilt tas upp den i direktiven berörda frågan, om möjligheten att placera fondtillgångarna i aktier bör utvidgas. För vissa institutionella placerare på den statliga sidan lägger placeringsreglementen och andra bestämmelser hinder i vägen för den placeringsinriktning som skulle bli följden av en fri avvägning mellan avkastning och risk. Om man liberaliserar de bestämmelser som idag utgör restriktioner för en friare placering i aktier, kommer dessa att leda till ett ökat utbud av riskvilligt kapital. Frågan om ett ökat utbud av riskvilligt kapital är inte bara en fråga om ersättning för risk samt ett ökat engagemang inom näringslivssektorn utan berör centrala frågor om hur ägaransvaret skall utövas.

Mera konkret uttryckt kan man ställa frågan, hur den rösträtt skall utövas som de förvärvade aktierna ger. Skall begränsningar i rösträtten införas för fonderna när det gäller rätten att förvärva aktier? Dessa och andra frågor påverkar och påverkas av investerarens totala placeringsvilja.

Vad gäller val av aktier som placeringsform representerar investmentbolaget ur placerarnas synpunkt en teknik för indirekt ägande. Aktier i ett sådant bolag kännetecknas av att de genom fördelningen på skilda aktier erbjuder en viss riskspridning. Vad investmentbolaget sålunda kan erbjuda placeraren är portföljval, riskspridning och förvaltning. För små placerare eller för placerare som saknar erforderliga kunskaper, tid eller intresse för att själva köpa och förvalta aktier kan investmentbolagsaktier därför utgöra ett intressant alternativ.



Placering i aktier har i regel betraktats som mera riskfylld än placering i andra slags tillgångar. Aktieplaceringar måste därför ofta ske med beaktande av önskvärdheten att placeringarna sprids på olika "papper". Detta är särskilt angeläget när det rör sig om större förmögenheter. För att kravet på riskspridning skall kunna tillgodoses förutsätts normalt ett mera omfattande fondkapital. Detta kan bl.a. ha uppkommit genom samförvaltning av flera fonder och stiftelser. Riskspridningsintresset har vidare kunnat tillgodoses genom att statliga fondförvaltare sedan gammalt fört en försiktig placeringspolitik och blott i mindre utsträckning utnyttjat placeringar i aktier. Sålunda finns statliga fondförvaltare, som i egenskap av stora kapitalplacerare haft möjligheter att i betydligt större utsträckning än som skett placera tillgångarna i aktier och samtidigt skapa riskspridning i aktieplaceringarna men som inte utnyttjat dessa möjligheter (se SOU 1982:12).

### 5.3 Placering i fondandelar

En med placering i aktier besläktad placeringsform är investering i andelar i aktiefonder. Aktiefondernas verksamhet regleras sedan 1975 av aktiefondslagen (1974:931). Lagen kan närmast karaktäriseras som ett slags skyddslagstiftning för mängden av privatpersoner, som ofta satsar ett mindre kapital på andelar i en aktiefond.

En aktiefond består huvudsakligen av aktier eller andra värdepapper och bildas genom att allmänheten tillskjuter kapital till fonden. Aktiefonden betraktas inte som juridisk person. Av intresse i detta sammanhang är särskilt att fonden ägs av fondandelsägarna. Äganderättens omfattning står direkt i proportion till andelsinnehavets storlek. Aktiefondsverksamheten administreras av ett fondbolag, som förvaltar tillgångarna och svarar för försäljning och inlösen av andelar i fonden. Förvaring av tillgångarna i en aktiefond ombesörjs av en s.k. förvaringsbank, som tar emot inbetalningar och svarar för utbetalningar som avser fonden. Aktiefondsverksamhet är i Sverige en skyddad verksamhetsform så till vida som att den måste bedrivas enligt aktiefondslagen, vilken bl.a. förutsätter förvaltning här i landet genom ett svenskt fondbolag.

Den förvaltade fondförmögenheten är avskild från fondbolagets egen. Om inte särskilda föreskrifter gäller enligt aktiefondslagen, tillämpas vanliga regler om aktiebolag beträffande fondbolaget. Fondbolagets aktiekapital skall vara minst 250 000 kr., om värdet av den eller de aktiefonder bolaget förvaltar sammanlagt uppgår till högst 50 mkr., och minst 500 000 kr., om värdet är högre.

Fondbolagets styrelse består av minst fem ledamöter. Av styrelseledamöterna utser fondandelsägarna eller intressesammanslutning för dem en ledamot för varje påbörjat tretal.

För varje aktiefond finns fondbestämmelser som skall ange de allmänna riktlinjerna för placering av fondmedlen. I fondbestämmelserna skall vidare anges, om utdelning skall ske till fondandelsägarna eller inte och, om utdelning skall ske, grunderna och sättet för denna. Dessutom skall obligatoriskt anges vissa



ytterligare uppgifter i fondbestämmelserna. Bankinspektionen fastställer fondbestämmelserna för aktiefond och meddelar tillstånd att utöva aktiefondsverksamhet.

Fondbolag får inte utan bankinspektionens tillstånd ta upp lån i aktiefondsverksamheten eller pantsätta egendom som ingår i aktiefond. Fondegendomen är utmätningsfri. För att man skall få tillfredsställande riskspridning får värdepapper med samma utfärdare ingå i en fond till högst 10 % av fondvärdet, om inte bankinspektionen medger undantag från denna bestämmelse. Den angivna huvudregeln innebär sålunda att placering av fondens medel måste ske i värdepapper utgivna av minst 10 börsnoterade eller därmed likställda bolag. Dock får andra än sådana värdepapper förvärvas intill sammanlagt 10 % av fondens värde. Utan hinder av 10 %-spärren får förvärvas obligationer och andra skuldförbindelser utfärdade av staten. Vidare får högst 5 % av röstvärdet för aktierna i ett och samma aktiebolag ingå i en aktiefond. Genom kravet på riskspridning föreligger automatiskt en större trygghet för placeraren vid förvärv av fondandelar jämfört med förvärv av enskilda aktieposter.

Ett fondbolag kan antingen utge fondandelsbevis eller föra register över fondandelsinnehavet. Om fondandelsägare begär inlösen av fondandel, skall i princip inlösen ske omedelbart. I lagen finns också föreskrifter om redovisning av aktiefond och om upphörande och överlåtelse av aktiefondsverksamhet.

Lagen innehåller vidare regler om tillsyn över aktiefondsverksamhet. Bankinspektionen är tillsynsmyndighet beträffande hela verksamheten och över förvaringsbanken.

Aktiefondslagstiftningen förutsätter s.k. öppna fonder. En sådan fond kan till skillnad från slutna fonder, öka och minska sitt kapital allt efter förändringarna beträffande utelöpande fondandelar. Vidare har i princip var och en rätt att förvärva andelar i en aktiefond. Endast öppna fonder är tillåtna i Sverige.

I samband med aktiefondernas ökade aktivitet har det diskuterats, huruvida dessa på längre sikt har lyckats uppnå bättre avkastning än den genomsnittliga kursutvecklingen enligt generalindex. Det bör emellertid observeras, att, även om fonderna inte avkastningsmässigt skulle överträffa index, den relativa graden av trygghet är värdefull. Vidare inkluderar fondbolagens förvaltning viss finansiell service. Erfarenheter visar att negativ avvikelse från index, om sådan förekommer, på längre sikt är obetydlig.

På senare år har aktiefonderna blivit ett attraktivt placeringsalternativ. Genom fondandelsförvärv har privatpersoner, som förmår att spara endast relativt begränsade belopp, möjlighet att få sitt sparande professionellt förvaltadt och, som tidigare påpekats genom fondförmögenhetens fördelning på flera slag av värdepapper, en riskspridning på sina placeringar. Sparandet kan också totalt sett administreras till lägre kostnader än om varje enskilt sparande skulle hanteras individuellt.

Sparande i fondandelar kan dock även vara ett placeringsalternativ för andra än fysiska personer, t.ex. fonder och stiftelser. Tryggheten i placeringarna i kombination med en värdetillväxt eller avkastning som står i relation till motsvarande utveckling hos ett väl fördelat underliggande värdepappersinnehav innebär ett fullgott alternativ vid avvägningen av rätt placeringsinriktning.



#### 5.4 Placering i obligationer

Ett annat placeringsalternativ är placering i obligationer. Ibland framhålls det att en fond- eller stiftelseförvaltning, som är helt eller i huvudsak hänvisad till placering i obligationer, inte kan uppnå lika hög avkastning som en friare och aktivare förvaltning innefattande rätt att placera i aktier och fastigheter. En orsak till detta torde vara att riksbanken tidvis utövat en hård reglering av obligationsräntorna.

En ändring har dock på senare tid skett i riktning mot en friare ränteutveckling, vilket kommit till uttryck i en högre avkastning på industriobligationer och vissa stats- och bostadsobligationer. Vidare bör noteras att det riskkapital som aktier representerar kräver en högre total avkastning för att aktie marknaden skall fungera.

I fråga om placeringar i obligationer förekommer i gällande reglementen inga begränsningar. Säkerhetsaspekterna har här givetvis varit av stor betydelse, eftersom placeringarna genomgående gällt statens, kommuns samt hypoteksinstitutioners och kreditaktiebolags obligationer. Ett mått på hur lagstiftaren bedömt placeringar i obligationer från säkerhetssynpunkt utgör banklagens bestämmelser om kapitaltäckningskrav vid obligationsförvärv. Enligt 57 § lagen (1955:183) om bankrörelse gäller sålunda följande.

Till skydd för insättarna skall bank ha eget kapital till visst lägsta belopp. Detta bestäms i förhållande till bankens tillgångar och till garantiförbindelser som banken ingått (placeringar). Vid beräkningen av kapitalkravet indelas placeringarna i fyra grupper, nämligen A-D. Vid placeringar som hänförs till grupp A krävs inget eget kapital. I övrigt skall banken

vid varje tidpunkt ha eget kapital till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt

en % av summan placeringar som anges under B,

fyra % av summan placeringar som anges under C,

åtta % av summan placeringar som anges under D.

Särskilda regler gäller beträffande vad som skall anses vara eget kapital.

Obligationer som utfärdats av staten, kommun, bank, allmän kassa eller inrättning, vars reglemente fastställt av regeringen, kreditaktiebolag eller Nordiska investeringsbanken hänförs i riskhänseende till grupp A. Andra, fullgoda obligationer hänförs till grupp B.

Som inledningsvis anförts i detta avsnitt anser utredningen inte att skäl föreligger till en annan bedömning beträffande de statligt förvaltade fondernas obligationsplaceringar än som hittills förelagat. Med beaktande av de synpunkter som föranleds av fondernas karaktär av tillväxtfonder eller avkastningsfonder samt de särskilda synpunkter som därvid kan läggas på långfristiga resp. kortsiktiga placeringar anser utredningen sålunda att de förvaltande organen bör fritt kunna placera fondtillgångarna i obligationer. Givetvis gäller härvid, liksom i alla sammanhang då större förmögenheter skall placeras på sådant sätt att allmänna krav på säkerhet i placeringarna uppställs, att förmögenheten åtminstone i viss utsträckning fördelas på olika placeringar. Även om några formella begränsningsregler inte föreslås från utredningens sida, kan det därför förutsättas att de förvaltande organen normalt inte placerar fondförmögenheten uteslutande i



obligationer. Skulle i undantagsfall placeringar göras enbart i sådana värdepapper, bör placeringarna ske i olika slags obligationslån så att i tillbörlig utsträckning det allmänna kravet på riskspridning däri-  
genom tillgodoses.

När det gäller placeringar i obligationer kan skilda intressen ligga till grund. Först och främst måste naturligtvis ekonomiska synpunkter vara avgörande. Detta har diskuterats i det föregående. Men också andra värderingar kan anläggas. Det kan sålunda hävdas att vissa slag av obligationsplaceringar är till fördel för det allmänna i sådan grad att en viss prioritet bör komma till stånd, t.ex. beträffande förvärv av statsobligationer. Statens behov av medverkan vid finansieringen av det f.n. rådande stora statliga budgetunderskottet skulle sålunda kunna för-  
anleda en, mot bakgrund av den låga risk som anses förenad med sådana förvärv, rekommendation från utredningens sida om placeringar i statsobligationer. Utredningen anser dock att ett förslag härom, som närmast skulle få ekonomisk/politisk prägel, skulle falla utanför ramen för utredningsuppdraget. Utredningen lägger därför inte fram några förslag till sådana föreskrifter eller rekommendationer. Detsamma gäller även i fråga om bostadsobligationer, industriobligationer m.m. Placeringarna bör i stället ske väsentligen med utgångspunkt från de för ifrågavarande fond eller stiftelse rådande ekonomiska intressena och i övrigt med beaktande av de allmänna lämplighets-  
synpunkter som förvaltningen anser sig böra lägga på placeringsfrågan.

#### 5.5 Placering i fast egendom

Ett annat alternativ när det gäller placering med inriktning på långsiktig värdetillväxt kan vara placering i fast egendom. Placering i sådana tillgångar är ofta förenad med stora förvaltningskostnader och

krav på särskilda kunskaper om fastighetsmarknaden och förutsätter därför alltid ett tämligen stort fondkapital och tillgång till särskild expertis.

Historiskt har placering i fast egendom visat sig vara en säker garanti för att det insatta kapitalet behållit sitt realvärde. Sett över en längre tidsperiod kan konstateras att realvärdeutvecklingen varit mycket fördelaktig.

Först under de allra senaste åren har en stagnation eller i vissa fall t.o.m. nedgång i värdeutvecklingen på fastighetsområdet kunnat märkas. En i hög grad bidragande orsak härtill har varit politiska beslut och uttalanden angående beskattning och skuldräntesavdrag, vilket återverkat på prisbildningen på marknaden.

Som tidigare nämnts är placering i fast egendom förknippad med vissa, ofta stora kostnader. Denna placeringsform är därför sällan lämpad för mindre fonder eller stiftelser. För större förmögenhetsbildningar har placering i fast egendom dock visat sig ge en god värdetillväxt.

Placering i fastigheter spelar f.n. en mycket underordnad roll i den statliga fondförvaltningen. Enbart vid de stora fondförvaltningarna vid universiteten i Uppsala och Lund förekommer sådant innehav i någon nämnvärd omfattning.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt pröva, om rätten att placera fondmedel i fastigheter bör förändras. Huruvida placering i fast egendom är ekonomiskt motiverat kan, som torde framgå av det nyss sagda, endast bedömas utifrån kapitalförvaltarens totala resurser. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 6.2 men vill redan nu erinra om att



värdeutvecklingen inom fastighetsmarknaden, sett över en längre tidsperiod, varit utomordentligt gynnsam. För placerare med erforderliga resurser framstår därför detta placeringsalternativ som intressant.

#### 5.6 Placering i reverslån

Även när det gäller placering i olika former av reverslån kan det vara nödvändigt att, t.ex. när det gäller reverser mot säkerhet av fast egendom mer eller mindre fast knyta personer med specialistkompetens till kapitalplacerarens organisation. Placering i olika former av reverslån förutsätter en noggrann säkerhetsprövning från kapitalförvaltarens sida. Detta kan leda till att, på motsvarande sätt som gäller i fråga om placering i fast egendom, personer med specialistkompetens beträffande värderingen torde få engageras av den fond eller stiftelse som avser att göra placeringar i reverslån mot säkerhet i fast egendom. Utredningen återkommer till detta spörsmål i ett följande avsnitt.

#### 5.7 Placering i likvida tillgångar

Som inledningsvis påpekats utgör kraven på likviditet en betydelsefull faktor vid utformandet av placeringsstrategin. Om fonder och stiftelser med olika krav på likviditet samförvaltas, kan balans uppstå mellan sådana krav. Fonder och stiftelser kan uppvisa hela skalan av krav på likviditet. Vissa medel måste sålunda, bortsett från en viss buffert, ständigt hållas i beredskap för krav på betalning. Andra fonder och stiftelser utsätts under längre tidsperioder inte för några betalningskrav. Behov av likviditet hos sådana fonder och stiftelser föreligger därvid i mera begränsad omfattning.

Det är naturligt att fonder och stiftelser i allmänhet håller en viss likviditet. Detta sker i regel genom att nödvändig likviditetsreserv placeras på bankräkning eller i form av bankcertifikat eller statsskuldväxlar. Någon erinran torde sällan kunna göras mot en sådan typ av placering. När det gäller större fonder och stiftelser med betydande tillgångar är det dock ofta nödvändigt att placeringarna sker med hänsyn till större krav på kapitaltillväxt och även avkastning än vad enbart en likviditetsberedskap kan ge. Det blir därför till slut fråga om en bedömning i det enskilda fallet, hur stor del av fond- (stiftelse-) förmögenheten som skall placeras i likvida tillgångar av nu nämnt slag.

#### 5.8 Samförvaltning av fonder

För att vissa placeringsformer i praktiken skall vara aktuella krävs att fond- (stiftelse-) förmögenheten är av en viss minsta storlek. Med en stor förmögenhet följer större möjligheter att planera placeringarna på både kort och lång sikt. Vidare kräver hänsynen till kravet på låga förvaltningskostnader att förmögenheterna förvaltas så rationellt som möjligt. I fråga om mindre förmögenheter är det enligt utredningens mening mest ändamålsenligt att möjligheterna till en samförvaltning av fonderna och stiftelserna tas till vara. Samförvaltning kan ske genom att ett flertal småfonder (mindre stiftelser) sammanläggs till en enda fond och att de i en sådan fond ingående fonderna och stiftelserna formellt upplöses. Syftet med att bilda en samfond är i första hand att rationalisera förvaltningen av fonder och stiftelser men även att bättre kunna tillgodose ett för flera fonder och stiftelser gemensamt ändamål genom att större be-  
lopp kan disponeras för ändamålet. En samfunds-  
bildning innebär en förenklad hantering särskilt när det gäller placering och bokföring av kapitalet och användning av disponibel avkastning.



Samförvaltning kan också ske utan att fonderna eller stiftelserna upplöses. Kapitalet kan då placeras gemensamt. Beslut måste dock upprättas för varje fond och stiftelse i de fall en regelrätt sammanslagning (fusion) inte skett med annan eller andra fonder eller stiftelser. För de olika fonder eller stiftelser som skall ingå i denna samförvaltning måste ett avräkningsförfarande tillämpas. De särskilda fonderna och stiftelserna tar därvid del i kostnaderna för den gemensamma medelsförvaltningen efter storlek och får sin andel av den gemensamma avkastningen i proportion till sitt andelstal i den gemensamma medelsförvaltningen.





## 6 PLACERING AV DONATIONS- OCH FORSKNINGSMEDEL

6.1 Inledning

Som framgår av vad tidigare anförts gör sig många synpunkter gällande när det gäller avvägningen av hur placeringsformerna närmare skall användas i den praktiska hanteringen. Det kan synas svårt för att inte säga praktiskt omöjligt att lägga fram mera detaljerade förslag till placeringsregler för den statliga förvaltningen av donationsfonder. Beträffande begreppet donationsfond och den närmare redovisningen av sådana fonder, som är statligt förvaltade, har en utförlig redogörelse lämnats i betänkandet (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m.

Från allmän administrativ synpunkt synes det önskvärt att vissa normregler finns för denna del av fondförvaltningen inom den statliga sektorn. Rationella och ekonomiska fördelar är också förenade med detta. Även gentemot potentiella donatorer synes sådana föreskrifter vara av värde. Både med tanke på den som har hand om den direkta förvaltningen och av hänsyn till önskvärheten att åstadkomma så klara utgångspunkter som möjligt för de kontrollerande och reviderande organen torde normregler för medelsplacering vara till fördel. Statens förvaltansvar förutsätter att kontroll av verksamheten kan utövas. Också sett ur enskilda intressenters synvinkel är placeringsregler av värde, när even-

tuellt ansvar för fel i samband med kontrollen från det allmännas sida ifrågasättes. Avsaknad av placeringsföreskrifter kan måhända medföra risk för att allt för kortsiktiga bedömningar tillåts spela in vid placeringsverksamheten.

Behovet av normregler innebär dock inte att dessa bör vara alltför detaljerade. Detta skulle i onödig utsträckning låsa en blivande utveckling på kapitalmarknaden och allt för snävt binda placeraren i hans bedömningar. Utredningen har därför valt att som en utgångspunkt för sina överväganden lägga en mera allmänt hållen placeringsmodell.

## 6.2 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av det ovan anförda lägger utredningen fram förslag till vissa generella placeringsföreskrifter avsedda för sådana fall där en delvis eller till alla delar långsiktig förmögenhetsplacering ter sig önskvärd och är praktiskt realiserbar. Donators möjlighet att fritt bestämma placeringsregler för donerade medel bör enligt utredningen ha till konsekvens att placeringsföreskrifterna inte ensidigt hänvisar till viss placeringsform. Utredningen förordar därför att donationsmedel får placeras i alternativa former däribland aktier, förlagsbevis och obligationer. Utredningen anser dock att möjligheten att placera medel i aktier och närbesläktade placeringsobjekt bör begränsas p.g.a. den risk som är förenad med dessa placeringsobjekt.

En förutsättning för placering i aktier är sålunda att krav på riskspridning kan tillgodoses. Aktieplaceringar beträffande statligt förvaltade fonder torde därför endast böra komma i fråga vad gäller relativt stora tillgångar och samförvaltade fondförmögenheter av mera betydande storlek.



När det gäller förvärv av andelar i aktiefond kan en större frihet medges än när fråga är om placering i aktier. Det rör sig här nämligen om värdepapper, som redan i sig representerar en riskspridning. Genom kravet i aktiefondslagen att den mot fondandelarna svarande fondförmögenheten skall vara placerad i minst ett visst antal olika aktier har säkerhetsintresset tillgodosetts i betydande omfattning. Det sålunda föreskrivna kravet på riskspridning innebär därför ett större mått av trygghet än placering i enbart aktier. Mera sällan är det möjligt att vid egen placering direkt i aktier uppnå en liknande riskspridning. Framför allt erfordras härför ett relativt stort kapital att placera.

Nuvarande normalplaceringsregler ger möjlighet till placeringar i obligationer. Även fortsättningsvis bör möjlighet beredas till medelsplaceringar i sådana värdepapper, vilka traditionellt ger en hög avkastning men ofta en sämre värdebeständighet jämfört med aktier. Sådana placeringar är därför lämpliga för fonder med krav på högre utdelning än kapitaltillväxt. Vad gäller andra skuldförbindelser än obligationer bör långivningen begränsas till staten, kommuner, lands- och stadshypoteksinstitutioner samt kreditaktiebolag enligt lagen (1963:76) om kreditaktiebolag. Förbindelser som här kan vara aktuella är bl.a. s.k. kapitalmarknadsreverser. Dessa placeringar kräver nämligen inte någon särskild säkerhetsprövning. I detta sammanhang kan erinras om att beträffande andra former av skuldförbindelser ofta ett förmedlande organ, t.ex. bank, utför säkerhetsprövningen, som då inte i och för sig kräver några särskilda arbetsinsatser från det fondförvaltande organets sida. Det juridiska ansvaret för sådan placering ligger dock i dessa fall på placeraren/långgivaren, även om organet i fråga har att göra en kreditprövning av samma slag som om det självt vore kreditgivare och därmed får anses stå åtminstone ett moraliskt ansvar härför.

Enligt direktiven skall utredningen särskilt pröva, om rätten att placera fondmedel i fastigheter bör förändras. Som framgår av vad utredningen anfört i det föregående är fastighetsförvaltning regelmässigt förknippad med höga drifts- och underhållskostnader. Sådan förvaltning förutsätter att kapitalplacerare mer eller mindre fast till sig knyter specialistkompetens på området. Huruvida detta är ekonomiskt motiverat kan endast bedömas utifrån kapitalförvaltarens totala resurser.

Enligt utredningens bedömning bör fastigheter inte uteslutas som placeringsform, men en restriktiv inställning kan av hänsyn bl.a. till förvaltningskostnaderna vara motiverad. Möjligheten till indirekta placeringar i fastigheter genom förvärv av aktier i fastighetsaktiebolag bör också erinras om. Genom denna möjlighet tillgodoses även önskemålen om värdebeständiga placeringar.

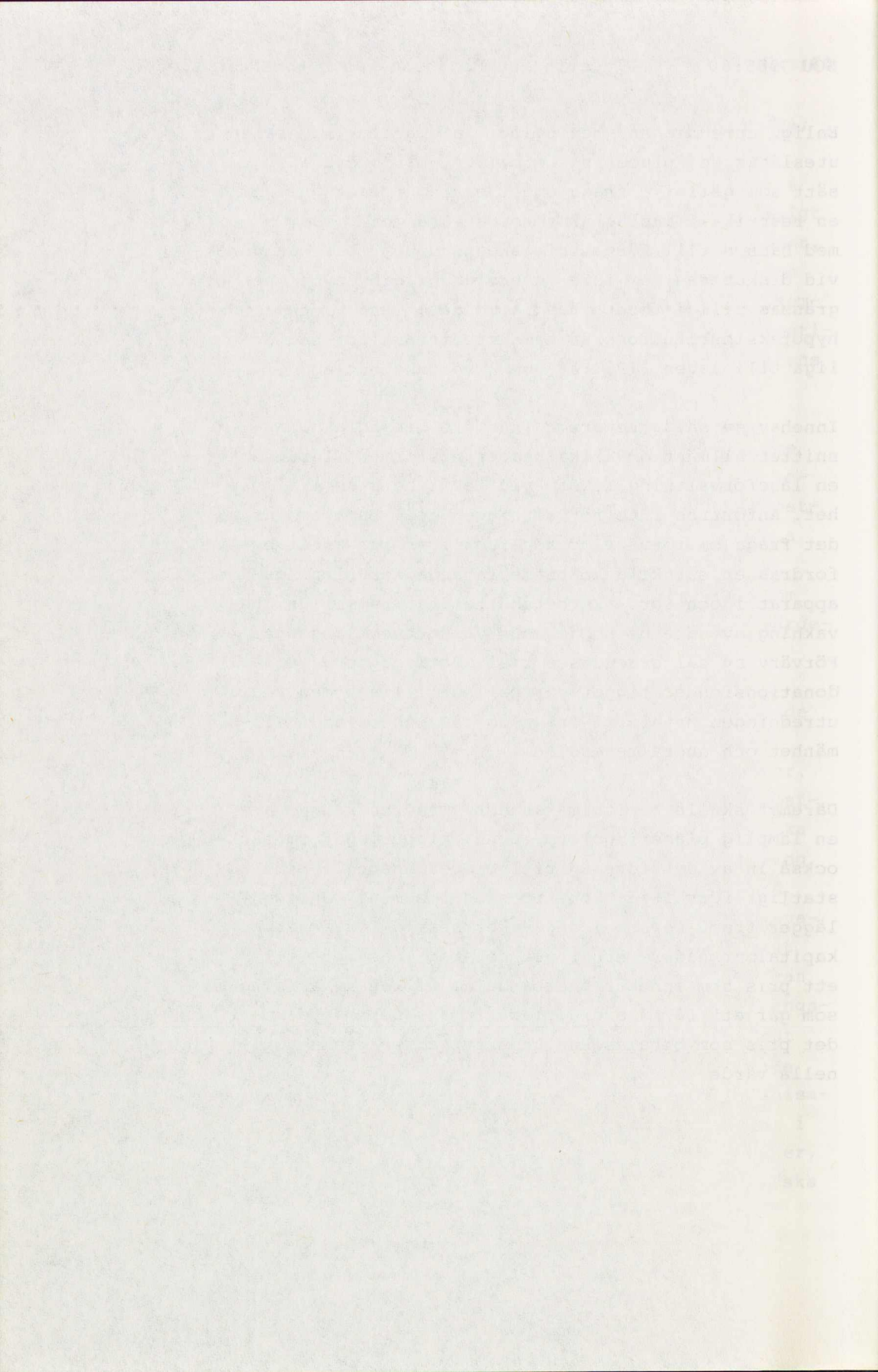
En fråga, som sammanhänger med den i det föregående behandlade frågan, gäller möjligheterna för donationsfonder att placera sina tillgångar i reverser. Enligt utredningsdirektiven spelar förvaltningskostnaderna stor roll även vad gäller placering i olika former av reverslån, vilka kräver säkerhetsprövning från kapitalförvaltarens sida. Som framgår av vad som anförts i annat sammanhang ligger kostnadsansvaret på kapitalplaceraren, även om bank eller annat kreditinstitut har förmedlat krediten. Även här kan det därför vara nödvändigt att, i den mån placeringsformen bedöms som attraktiv, mer eller mindre fast knyta personer med specialistkompetens beträffande fastighetsvärdering till kapitalplacerarens organisation. Huruvida detta är ekonomiskt motiverat kan, i likhet med vad som gäller placeringar i fastigheter, endast bedömas utifrån placerarens totala ekonomiska resurser.



Enligt utredningens mening bör inte heller reverslån uteslutas som placeringsform, men, på motsvarande sätt som gäller i fråga om placering i fastigheter, en restriktiv inställning torde vara motiverad, bl.a. med hänsyn till förvaltningskostnaderna. Det kan därvid diskuteras, om inte reverslånegivningen bör begränsas till i första hand kommuner, lands- och stads-hypoteksinstitutionerna samt kreditinstitut hänförliga till lagen (1963:46) om kreditaktiebolag.

Innehav av säljarreverser (närmare behandlat i avsnittet Allmänt om olika placeringsformer) förutsätter en låneförvaltning liksom vid fastighetslån i allmänhet. Anförtros inte förvaltningen till bank och är det fråga om förvärv av reverser i större antal erfordras en särskild kostnadskrävande förvaltningsapparat i och för säkerhetshantering, avisering, bevakning av säkerhetsobjektens värdeutveckling etc. Förvärv av säljarreverser till statligt förvaltade donationsfonder ligger därför inte i linje med vad utredningen uttalat i fråga om fastighetslån i allmänhet och andra reverslån.

Däremot skulle kapitalmarknadsreverserna kunna vara en lämplig placeringsform. Denna placeringsform täcks också in av det förslag till placeringsregler för statligt förvaltade donationsmedel som utredningen lägger fram. De som i dag yrkesmässigt förvärvar kapitalmarknadsreverser gör det regelmässigt till ett pris som innebär beaktande av vilken avkastning som går att få på andra placeringar. Det betyder att det pris som betalas kan understiga reversens nominella värde.





## 7 PLACERING AV MEDEL SOM NEDSATTS HOS MYNDIGHET

7.1 Inledning

Vid främst länsstyrelserna men även fiskeristyrelsen, kammarkollegiet, kronofogdemyndigheterna, lantmäteriverket och polisstyrelserna, förvaltas medel som nedsatts av enskild person eller statligt organ i avvaktan på att det avgörs när medlen skall utbetalas och till vem. Samtliga nedsatta medel, som den 30 juni 1985 uppgick till ca 100 milj. kr., är placerade på räntebärande räkning i bank. Beträffande den närmare redovisningen av medlen har en redogörelse lämnats i utredningens betänkande (SOU 1982:12).

I det följande skall nu aktuella medel närmare presenteras.

7.2 Medel som nedsatts hos länsstyrelse

Länsstyrelse skall förvalta sådana nedsatta medel som avses i 9 kap. 1 §, 10 kap. 1 §, 10 kap. 5 §, 11 kap. 6 §, allt vattenlagen (1983:291), medel som nedsatts enligt motsvarande bestämmelser i tidigare gällande lagstiftning samt nedsatta medel som avses i 3 § förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter, 6 kap. 17 § expropriationslagen (1972:719), 137 § första stycket byggnadslagen (1974:385), 35 § miljöskyddslagen (1969:387), 34 § naturvårdslagen (1964:822), 67 § väglagen (1971:948), 8 § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet och 12 kap. 21 § jordabalken.

Medel enligt 9 kap. 1 § vattenlagen. Den grundläggande regeln om ersättningsskyldighet enligt vattenlagen (VL) ges i 9 kap. 1 § första stycket. Som förutsättning för att ersättningsskyldighet skall inträda gäller att någon fått tillstånd enligt VL att lösa, ta i anspråk eller vidta åtgärd som skadar annans egendom. Om denna förutsättning är uppfylld, skall ersättning utges för egendom som avstås eller skadas, om annat inte är särskilt föreskrivet.

Enligt 16 kap. 1 § VL skall löseskilling och in-trångsersättning enligt 9 kap. som fastställs att utgå på en gång betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. Medel som har nedsatts skall av länsstyrelsen utan dröjsmål insättas i bank mot ränta (VL). Länsstyrelsen skall därefter i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. VL utbetala de nedsatta medlen jämte ränta till den som är ersättningsberättigad.

Bygdeavgift enligt 10 kap. 1 § VL. Om ett vattenföretag innebär bl.a. drift av ett vattenkraftverk eller vattenreglering som avser års- eller flerårsreglering, skall den som innehar tillstånd till företaget betala en årlig bygdeavgift som bestäms enligt 10 kap. 2 och 3 §§ VL. Bygdeavgift skall enligt de närmare bestämmelser som meddelas av regeringen användas för att förebygga eller minska enskilda skador samt allmänna bygdeändamål.

Bakom bestämmelserna om bygdeavgift ligger den uppfattningen att den vinst som ett kraftverksföretag ger ofta uppkommer på bekostnad av avsevärda naturförändringar i den omgivande bygden och olägenheter av olika slag för befolkningen och att det därför är rimligt att en del av denna vinst kommer bygden



till godo i form av avgiftsmedel. De betydande belopp som varje år kommer in i form av regleringsavgifter utgör en betydelsefull kompensation för de bygder som utsätts för sådana allmänna olägenheter som en vattenkraftutbyggnad medför. Den övervägande andelen av nu utgående avgifter avser glesbygdsområden i Norrland, där avgiftsmedlen gör stor nytta. Betydande belopp har utgått till sådana allmänna behov som sport och fritidsverksamhet, vägbelysning och elektrifiering, turism, vägar, kulturella ändamål, renskötsel, va-anläggningar m.m. Även andra ändamål kan komma i fråga.

I sammanhanget kan erinras om följande uttalande av dåvarande chefen för justitiedepartementet i förarbetena till nuvarande vattenlag (se prop. 1981/82:130 s. 190).

Enligt min mening bör kommunerna liksom hittills vara huvudmottagare av avgiftsmedel. Det förhållandet att avgiftsförvaltningen m.m. även i fortsättningen bör handhas av länsstyrelserna bör enligt min mening inte hindra att länsstyrelsen ställer avgiftsmedel till kommunernas förfogande också för framtida allmänna ändamål och inte till något omedelbart förestående projekt. Man kan därvid tänka sig att avgiftsmedlen får tas i anspråk för bildande av en kommunal fond för den drabbade bygdens näringsliv, vilket innebär att man på lokal nivå skall få besluta om den slutliga användningen av pengarna.

Bygdeavgift skall utgå från och med kalenderåret närmast efter det år då tillståndet till vattenföretaget togs i anspråk till och med det år då företaget läggs ned. Bygdeavgiften skall före varje kalenderårs utgång betalas till länsstyrelsen i det län där företaget huvudsakligen utförs.

Avgifter enligt 4 kap. 14 § och 11 kap. 95 §, 11 kap. 96 § allt enligt tidigare gällande vattenlag (1918:523)  
4 kap. 14 § äldre vattenlagen motsvarar närmast bygdeavgift enligt 10 kap.1 § VL. Den nya vattenlagen innehåller inte någon motsvarighet till bestämmelserna om

domstolsavgifter i 11 kap. 95 och 96 §§ i den äldre vattenlagen. Domstolsavgifter utgick som bidrag till vattendomstolarnas organisation och verksamhet. Vad gäller dessa avgifter kan anmärkas att enligt Kungl. Maj:ts beslut den 2 oktober 1953 dessa avgifter skulle göras räntebärande.

Särskilda villkorsmedel enligt 4 kap. 18 § i den äldre vattenlagen. Regeringen kunde enligt 4 kap. 18 § i den äldre vattenlagen föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen i samband med prövningen av större vattenföretag. Regeringen kunde ålägga sökanden att betala ett penningbelopp, s.k. särskilda villkorsmedel, eller att utföra åtgärder för att tillgodose allmänna intressen som annars inte skulle kompenseras. Regeringen kunde också förordna exempelvis att naturvetenskapliga undersökningar eller antikvarisk-kulturhistoriska inventeringar skulle utföras på företagarens bekostnad.

Medel som avses i 3 § förordningen (1978:881) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Betalningssäkring är en processuell säkerhetsåtgärd, som avser att skydda borgenärens betalningsanspråk fram till den tidpunkt då gäldenären betalar fordringen eller utmätning för denna äger rum. Detta sker genom att gäldenärens utmättningsbara lösa egendom tas om hand, eller, om den lämnas kvar hos honom, märks ut. Gäldenärens dispositionsrätt över egendomen inskränks således helt eller delvis. Under inga förhållanden får han förfoga över egendomen till skada för det allmänna. Dessa inskränkningar gäller även för tredje man. Beslut om betalningssäkring fattas av länsrätten och verkställs av kronofogdemyndighet. För beslut om betalningssäkring krävs att det allmänna har en fordran på skatt, tull eller avgift mot en viss gäldenär och dessutom att en viss risk föreligger för



att gäldenären inte kommer att betala fordringen. Enligt 3 § förordningen skall kontanta medel, som har tagits i förvar, snarast sättas in i bank mot ränta.

Nedsatt expropriationsersättning. I vanligt juridiskt språkbruk avses med expropriation avhändande av fast egendom mot ersättning för tillgodoseende av allmänt intresse (se Bouvin m.fl. Expropriationslagen, s. 16).

Enligt expropriationslagen (1972:719) gäller som huvudregel att expropriationsersättning skall betalas genom nedsättning hos länsstyrelsen i det län där fastigheten är belägen. Nedsättning skall inte äga rum, om samtliga rättsägare medger att ersättningen betalas till den berättigade. Det åligger domstol att bestämma i vad mån löseskilling och intrångsersättning skall nedsättas. Enligt 6 kap. 17 § expropriationslagen skall nedsatta medel utan dröjsmål insättas i bank mot ränta.

Nedsatt ersättning enligt byggnadslagen, miljöskyddslagen, naturvårdslagen och väglagen. Nedsatt ersättning enligt väglagen skall enligt 67 § andra stycket genast insättas i bank mot ränta. I övriga rubricerade lagar hänvisas till expropriationslagens bestämmelser (se 137 § första stycket byggnadslagen, 35 § miljöskyddslagen och 25 § naturvårdslagen).

Medel nedsatta enligt lagen om nedsättning av pengar hos myndighet. Regler om deposition finns i nyssnämnda lag, som bl.a. nämner vissa fall då dröjsmål på borgenärens sida föreligger. Deposition kan alltså ske, om borgenären vägrat att mottaga erbjuden betalning av förfallen gäld eller om gäldenären är hindrad att betala sådan gäld på grund av borgenärs bortovaro eller sjukdom eller någon annan av denne beroende omständighet. Depositionen innebär enligt lagen

att gäldenären fullgör betalning genom att för borgenärens räkning nedsätta beloppet hos länsstyrelsen. Om betalning sker utan dröjsmål kan alltså inga påföljder av underlåten uppfyllelse inträda.

Gäldenären kan genom en anmälan under elfte året efter depositionen erhålla rätt att lyfta beloppet. Gäldenären skall dock anmäla sig inom ett år. I annat fall tillfaller beloppet staten. I fråga om nedsättning eller inbetalning, som har gjorts före ikraftträdandet, gäller äldre bestämmelser. Dessa bestämmelser innebär följande. Innestår nedsatt belopp fortfarande efter tjugo år, får dessa medel lyftas av gäldenären om han anmäler sig "inom natt och år". Gör han inte det, tillfaller beloppet staten. Enligt 8 § lagen skall nedsatta medel göras räntebärande genom insättning på bankräkning som bestäms av länsstyrelsen, såvitt det inte kan antas att medlen kommer att lyftas inom 14 dagar. Upplupen ränta kommer den till godo som finns berättigad till medlen.

Hyresmedel deponerade enligt 12 kap. 21 § jordabalken. Om en hyresgäst anser sig ha rätt till skadestånd, hyresnedsättning, ersättning för tvångsreparation eller om han menar sig eljest ha genfordran mot hyresvärden, kan han inte utan risk bara göra motsvarande avdrag på hyran. Om det nämligen sedan visar sig i rättegång, att hans krav på skadestånd osv., inte var berättigat, riskerar han enligt 42 § att på grund av bristande hyresbetalning mista sin hyresrätt. Förevarande paragraf (12 kap. 21 § TB) ger emellertid hyresgästen en möjlighet att göra avdrag på hyran och nedsätta motsvarande belopp hos länsstyrelsen. Genom detta förfarande undgår hyresgästen risken att hans hyresrätt förklaras förverkad. Nedsatt belopp skall jämlikt 12 kap. 22 § 3 st. jor-



dabalken ofördröjligen sättas in i bank mot ränta. Räntan skall betalas till den som får lyfta beloppet.

### 7.3 Avgifter som nedsatts hos fiskeristyrelsen

Fiskeriavgifter enligt 10 kap. 5 och 6 §§ VL. Fiskeriavgifter kommer i fråga då ett företag kan antas skada fisket eller förorsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena. De är, liksom bygdeavgifterna begränsade till vissa företagstyper, nämligen bl.a. vattenkraftverk och vattenregleringar. Fiskeavgift enligt 10 kap. 5 § VL skall främja fisket i det vatten som berörs av vattenföretaget eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift. Fiskeavgift enligt 10 kap. 6 § VL skall däremot främja fisket inom landet. Samtliga fiskeavgifter skall betalas till fiskeristyrelsen, som administrerar fiskeavgifterna.

Fiskeristyrelsen redovisar även avgifter enligt 2 kap. 8 §, 2 kap. 10 §, 6 kap. 9 §, allt enligt tidigare gällande vattenlag samt vattenavgifter utdömda före vattenlagens tillkomst 1919.

Avgift enligt 2 kap. 10 § den äldre vattenlagen är utdömda för främjande av fisket inom landet. Dessa avgifter är sammanförda i en fond. Denna fond är inte bunden till några speciella åtgärder eller vissa vattendrag utan medlen skall gå till främjande av fisket inom landet.

Avgifter enligt 2 kap. 8 § den äldre vattenlagen är utdömda för vissa speciella ändamål som står angivna i resp. vattendom. Avgifterna är bundna till skadeområdet i närmare angivna vattendrag och motsvarar avgift enligt 10 kap. 5 § VL. Avgifterna enligt 6 kap. 9 § den äldre vattenlagen, dvs. flottgodsgodsgifterna, minskar mer och mer.

Samtliga avgifter enligt den äldre vattenlagen skall jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 1 oktober 1953 göras räntebärande. Dock skall varje år en så stor del av medlen, som inte beräknas bli tagna i anspråk under följande kalenderår, placeras av statskontoret (numera kammarkollegiet) enligt de för kollegiets fondförvaltning gällande föreskrifterna.

#### 7.4 Medel som nedsatts hos kammarkollegiet

Villkorsmedel enligt vattenlagen. Som tidigare påpekats ägde regeringen enligt 4 kap. 18 § i den äldre vattenlagen befogenhet att föreskriva villkor för att tillgodose allmänna intressen i samband med prövning av underställda vattenmål. Sådana villkor brukade oftast gå ut på att sökanden skulle betala vissa belopp, s.k. villkorsmedel. Det framgick av regeringens beslut i varje särskilt fall till vem och för vilket ändamål avgift skulle erläggas. Kammarkollegiet har i ett tiotal fall tilldelats villkorsmedel, som inte fonderats i samefonden.

#### 7.5 Medel som nedsatts hos kronofogdemyndighet

Medel som influiter till kronofogdemyndighet i mål om utmätning. Rubricerade medel skall enligt 13 kap. 1 § utsökningsförordningen (1981:981) utan dröjsmål göras räntebärande. Detta behöver dock inte ske, om det kan antas att utbetalning kommer att äga rum inom två veckor från det att medlen har influiter.



## 7.6 Medel som nedsatts hos lantmäteriverket

Nedsatta medel enligt 5 kap. 16 § första stycket och 10 kap. 2 § andra stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Reglerna i fastighetsbildningslagen om skydd för sådan fordran, för vilken fastighet svarar, bygger på att fordringshavare inte är sakägare och inte har direkt inflytande på fastighetsbildningen. Deras intressen skyddas genom regler för behandling av ersättningar som skall utgå p.g.a. fastighetsreglering.

Det åligger fastighetsbildningsmyndigheten (FBM) att ex officio bevaka fordringshavarnas rätt vid fastighetsreglering. Denna officialprövning kräver stor omsorg vid tillämpningen.

Enligt 5 kap. 16 § första stycket nämnda lag skall FBM pröva om viss ersättning till fastighetsägare skall inbetalas för fördelning eller om den kan utbetalas direkt till fastighetsägaren. FBM kan meddela beslut om direkt utbetalning med stöd av medgivande från fordringshavare. Direkt utbetalning kan beslutas utan sådant medgivande, om regleringen är väsentligen utan betydelse för rättsägaren.

Om fastighet minskar i värde genom fastighetsreglering, försämras dess värde som säkerhet för fordran. Mot rättsförlust i anledning härav skyddas fordringshavaren genom att hans fordran helt eller delvis kan betalas ur likviden. FBM förordnar i så fall att ersättning (jämte ränta) som tillkommer fastighetsägaren skall betalas in till lantmäteriverket för att fördelas mellan fordringshavarna och fastighetsägaren. Utbetalning till fordringshavare enligt fördelningen leder till att inteckning blir utan verkan i den mån betalning utfallit (se 6 kap. 15 § jordabalken), vil-

ket betyder att pantbrevet kommer att gälla för motsvarande mindre belopp.

När förordnande om inbetalning vunnit laga kraft skall lantmäteriverkets ekonomienhet underrättas.

Avstyckas samfällighet eller viss ägovidd av samfällighet, svarar den avstyckade fastigheten inte för inteckning i stamfastighet (6 kap. 16 § 2 st.). På grund härav måste inteckningarna i stamfastigheten - eller egentligen styckningsfastigheterna - tillbörligen beaktas vid avstyckning av samfällighet på sätt som framgår av 10 kap. 2 § 2 st.

Situationen är från panträttssynpunkt i princip densamma som när fastighet minskar i värde i samband med fastighetsreglering. Bestämmelserna i 10 kap. 2 § 2 st. har därför i viss mån utformats efter förebild av motsvarande bestämmelser i 5 kap.

Om avstyckning av samfälld mark befinns vara väsentligen utan betydelse för inteckningshavarna, krävs inga ytterligare åtgärder. I andra fall skall i första hand ett belopp, som enligt FBM:s värdering motsvarar värdet av fastighetens andel i den mark som skall avstyckas, betalas in till lantmäteriverket för fördelning mellan inteckningshavarna.

#### 7.7 Medel som nedsatts hos polisstyrelse

Även polisstyrelserna förvaltar medel som fonderats under statlig medverkan. När polisstyrelse verkställer beslut om beslag, förverkande eller tagande i förvar enligt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. av pengar i svensk valuta, skall nämligen polisstyrelsen utan dröjsmål sätta in pengar som beslagtagits (motsvarande) på räntebärande räkning avseende beslagtagna penningmedel. Sådan ränte-



bärande räkning skall av polisstyrelse öppnas i PK-banken (kapitalsamlingskonto med provisionsfria uttag i endast ett konto per polisstyrelse). På kontot skall således fortlöpande sättas in medel avseende skilda be-  
slagsärenden.

När visst ärende avslutas görs s.k. deluttag, vilket innebär uttag av aktuellt belopp jämte ränta på detta från insättningsdagen t.o.m. dagen för uttaget. I polisdistrikt, där PK-banken inte har kontor inom centralorten, får polisstyrelsen i stället anlita annan lämplig bank (se rikspolisstyrelsens föreskrifter 1981-01-01).

#### 7.8 Överväganden och förslag

Samtliga medel som nedsatts hos myndighet är placerade på räntebärande räkning i bank. Krav föreligger i olika fall att medel skall kunna lyftas med ganska kort varsel. Såväl den nuvarande placeringsformen med ränteavkastande bankkonton som placeringsformen statsverkets checkräkning är praktiska i sammanhanget. Sistnämnda placeringsform innebär att de statliga organen direkt kan utnyttja redovisningsrutinerna i system S. De behöver sålunda inte överföra uppgifterna på den enskilda bankens kontoutdrag till systemet.

En väsentlig fördel med placering i bank erhålls ibland därigenom, att olika banker utan särskild avgift lämnar vissa servicetjänster i anslutning till utbetalningar av nedsatta medel, i synnerhet särskilt nedsatta vattenavgifter. I fråga om bl.a. placeringen av fonderade vattenregleringsavgifter anlitas som ett led i lokaliseringspolitikerna även lokala banker i olika kommuner, dit användningen av regleringsavgifterna är specialdestinerad i särskild ordning.

Övervägande skäl talar enligt utredningens mening för att placeringsformen för vattenavgifter inte bör ändras. Detta utesluter inte att inom ramen för nuvarande placeringsform det kan åstadkommas vissa förbättringar. Sålunda bör det vara en strävan att de statliga organens redovisning av medlen kan ske enbart på grundval av de handlingar som banken tillhandahåller. Medlen, som tillhör enskilda rättsinnehavare, redovisas i dag i system S (eller motsvarande). Det kan ifrågasättas, om inte detta är en onödig omgång i redovisningshänseende och om inte medelshandlingen helt borde överlämnas till banken. Det statliga organets redovisning skulle därvid begränsas till att ett bevis om nedsättningen förvaras i beslutsakten.

För att förslaget skall få någon rationaliserings-effekt bör inbetalningen av vattenavgifter (motsv.) inte gå via myndighetens postgiro utan direkt till det av myndigheten disponerade kontot i banken. Utbetalningen från banken (jämt ränta) till rättsinnehavaren skall då ske på myndighetens uppdrag. Bankkontot måste dock av formella skäl ha sin motsvarighet i ett bokföringskonto (= tillgång) hos myndigheten. Likaså måste där finnas ett depositionskonto (= skuld). Av bokföringen måste det nämligen gå att läsa ut hur stora belopp som myndigheten tagit hand om, dvs. är redovisningsskyldig för, och hur de är placerade. Varje insättning och uttag från bankkontot kräver alltså en bokföringsåtgärd i system S även om postgirot inte är inblandat.

För övriga hos myndighet nedsatta medel kan placering på statsverkets checkräkning innebära att statsförvaltningen avlastas det nuvarande arbetet med att föra över uppgifterna på banks kontoutdrag till



system S. Placeringsalternativet har dock den nackdelen, i förhållande till placering på räntebärande räkning i bank att resp. medelsförvaltande statliga organ själva måste beräkna den ränta som skall utbetalas till rättsinnehavaren. Detta utgör en svårighet och kräver ytterligare beslut för att kunna tillämpas. Vidare förutsätter en sådan lösning att räntemedel ställs till förfogande från anslag. Övervägande skäl talar därför enligt utredningens mening för att inte bara avgifter enligt vattenlagen utan även övriga former av nedsatta medel också fortsättningsvis skall placeras på räkning i bank. Utredningen vill ånyo framhålla möjligheterna av att man inom nämnda placeringsform söker förenkla medelshanteringen och hänvisar till vad som ovan uttalats.

system of the  
 1. The  
 2. The  
 3. The  
 4. The  
 5. The  
 6. The  
 7. The  
 8. The  
 9. The  
 10. The  
 11. The  
 12. The  
 13. The  
 14. The  
 15. The  
 16. The  
 17. The  
 18. The  
 19. The  
 20. The  
 21. The  
 22. The  
 23. The  
 24. The  
 25. The  
 26. The  
 27. The  
 28. The  
 29. The  
 30. The  
 31. The  
 32. The  
 33. The  
 34. The  
 35. The  
 36. The  
 37. The  
 38. The  
 39. The  
 40. The  
 41. The  
 42. The  
 43. The  
 44. The  
 45. The  
 46. The  
 47. The  
 48. The  
 49. The  
 50. The  
 51. The  
 52. The  
 53. The  
 54. The  
 55. The  
 56. The  
 57. The  
 58. The  
 59. The  
 60. The  
 61. The  
 62. The  
 63. The  
 64. The  
 65. The  
 66. The  
 67. The  
 68. The  
 69. The  
 70. The  
 71. The  
 72. The  
 73. The  
 74. The  
 75. The  
 76. The  
 77. The  
 78. The  
 79. The  
 80. The  
 81. The  
 82. The  
 83. The  
 84. The  
 85. The  
 86. The  
 87. The  
 88. The  
 89. The  
 90. The  
 91. The  
 92. The  
 93. The  
 94. The  
 95. The  
 96. The  
 97. The  
 98. The  
 99. The  
 100. The



## 8 PLACERING AV ÖVRIGA FONDMEDEL

### 8.1 Inledning

Utöver de statligt förvaltade medel som behandlats i det föregående finns följande statligt förvaltade fonder: Allmänna arvsfonden, Djurgårdsfonden, fonden för utrikesdepartementets arvssektion, handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond, kulturfonden för Sverige och Finland, kyrkofonden, köpeskilling för fastigheten Lejonet nr 1, postverkets understödskassa och samefonden.

### 8.2 Allmänna arvsfonden

Fonden tillkom enligt beslut av 1928 års riksdag i samband med att kusiner och avlägsnare släktingar genom lagen (1928:279) om arv uteslöts från arvsrätt. Begränsningen av arvsrätten ansågs kräva en särskild ordning för att ta hand om egendom efter avlidna, som inte efterlämnade närmare släktingar och inte förfogat över kvarlåtenskapen genom testamente. Sådant omhändertagande borde lämpligen ske genom en fond till främjande av vissa allmännyttiga ändamål (en utförlig redogörelse för allmänna arvsfondens verksamhet återfinns i skriften Allmänna arvsfonden för barn, ungdom och handikappade. Fondens verksamhet under 50 år (1982).

De grundläggande bestämmelserna om allmänna arvsfondens rätt till arv redovisas i 5 kap. ärvdabal-

ken. Enligt 1 § skall kvarlåtenskap, till vilken annan arvinge saknas, tillfalla allmänna arvsfonden. Enligt lagen (1928:281) om allmänna arvsfonden skall den egendom, som i arv, gåva eller testamente tillfaller fonden, utan sammanblandning med andra medel förvaltas av kammarkollegiet. Fonden skall främja vård och fostran av barn och ungdom samt omsorg om handikappade. Av medel, som under ett räkenskapsår influtit, skall vid årets utgång en tiondel läggas till fonden. Återstoden skall jämte årets avkastning fr.o.m. nästa år vara tillgänglig för utdelning.

Kungl. Maj:t har den 14 mars 1969 meddelat placeringsregler för fonden. Fondens tillgångar får härigenom placeras i

- a) fullgoda inhemska obligationer,
- b) andra skuldförbindelser för vilka staten, kommun eller annan därmed jämförlig samfällighet här i landet svarar som löftesman eller garant,
- c) andra skuldförbindelser, för vilka säkerheten utgörs av obligationer som anges under a) eller av inteckning i jordbruks-, affärs- eller bostadsfastighet eller tomträtt till sådan fastighet inom sjuttiofem procent av ett av statskontoret efter expertvärdering godkänt uppskattningsvärde av den fasta egendomen eller tomträtten eller av borgen av svenskt bankaktiebolag,
- d) fordringar hos riksbanken, riksgäldskontoret, svenskt bankaktiebolag, svensk sparbank, postbanken eller centralkassa för jordbrukskredit,
- e) aktier eller förlagsbevis, som är noterade på Stockholms fondbörs. För köp av aktier, som sägs under e), får användas högst en fjärdedel av allmänna arvsfondens behållning.

Understöd ur fonden utdelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Understöd får inte lämnas för åtgärd, vars bekostnad åligger stat eller kommun. Fondens rätt bevakas av kammarkollegiet, som också numera förvaltar fonden. Fonden uppgick den 30 juni 1985 till 307 633 000 kr.



### 8.3 Djurgårdsfonden

I en proposition till 1884 års riksdag angående försäljning till Stockholms stad av en del under Djurgården lydande mark föreslog Kungl. Maj:t bl.a. att den med anledning av överlåtelsen inflytande lösen jämte ersättning för skada och intrång skulle gå till djurgårdskassan. Riksdagen som biföll den föreslagna försäljningen, förordnade emellertid, att berörda lösen och ersättning skulle ingå till statskontoret för att förvaltas som en särskild fond. Fondens årliga avkastning skulle överlämnas till djurgårdskassan att användas för kassans ändamål. Beträffande nämnda kassa hade rikets ständer i en skrivelse den 1 december 1809 hos Kungl. Maj:t anhållit, att densamma endast måtte få användas till Djurgårdens förbättrande och förskönande samt "därvarande broars och vägars underhåll och icke graveras med särskilda avlöningar och gratifikationer till vissa personer". I ständernas skrivelse erbjöds dåvarande regenten Karl XIII att till bestridande av samtliga utgifter för hovhållningen m.m. motta en viss årlig summa mot att till ständerna överlämnades "såsom en i ovärderliga tider åt dem förbehållen rättighet" förvaltningen av de kungsgårdar och kungsladugårdar m.m. som förut stått under Konungens omedelbara styrelse. Den begränsningen gjordes dock att "den här vid huvudstaden belägna Djurgården bör bliva under Kungl. Maj:ts enskilda disposition". Enligt statsrådsprotokollet den 26 februari 1810 antog Kungl. Maj:t ständernas erbjudande. Sistnämnda överenskommelse har sedermera givits den innebörden, att dispositionsrätten till Djurgården inte skulle vara bunden endast till dåvarande Konungens eller annan medlems av den kungliga familjen livstid, utan utgöra grunden för den regerande Konungens dispositionsrätt över Djurgården.

Djurgårdsfonden, som förvaltas av kammarkollegiet, har till huvudsyfte att tillgodose underhållet av Djurgården och dess avkastning tillställs för sådant ändamål riksmarskalkämbetet och tillförs djurgårdskassan. Under vissa perioder har kassan tagits i anspråk för de kungliga slottens underhåll och för samma ändamål har lån under årens lopp utgått ur fonden. Då fonden utgör djurgårdskassans huvudsakligaste inkomstkälla, kommer de medel, som sålunda ställs till kassans disposition att uppgå till enahanda belopp år från år med endast de avvikelser, som be- tingas av förändringar i ränteläget. Enligt statskontorets fondutredning från år 1943 skulle det kunna tänkas, att detta årliga tillskott till djurgårdskassans stat ersattes med ett årligt anslag över statsbudgeten. Som en följd härav skulle åtgärder vidtas för Djurgårdsfondens avveckling. På grund av ständernas ovannämnda skrivelse den 1 december 1809 har emellertid Djurgården till skillnad mot de kungliga slotten förblivit under H.M. Konungens enskilda disposition. Ständernas skrivelse har sedermera ansetts vara grunden för den regerande Konungens dispositionsrätt över Djurgården. Dess förvaltning har som följd härav uppdragits åt av H.M. Konungen personligen utsedda ämbetsmän samt varit ställd under riksmarskalkämbetets överinseende. Statsmakternas förfoganderätt över djurgårdsfonden torde med anledning härav vara begränsad och beroende på den ställning riksmarskalkämbetet intar till frågor som rör fonden. Fonden, som inte har några specifika placeringsregler, uppgick den 30 juni 1985 till 68 767 000 kr.

#### 8.4 Fonden för utrikesdepartementets arvssektion

I riksgäldskontoret finns en deposition benämnd utrikesdepartementets arvssektion, som den 30 juni 1982 uppgick till 200 000 kr. Depositionen tillkom i mitten



av 1930-talet och har anknytning till utrikesdepartementets arbete med arvsärenden. I en skrivelse den 5 september 1934 från utrikesdepartementets arvsbyrå till riksgäldskontoret anfördes bl.a. följande.

För täckande av mindre förluster i arvsmål, som icke lämnat behållning och där ersättning för av utrikesdepartementet och detsamma underlydande konsuler gjorda utgifter icke kunnat beredas av vederbörande arvingar, har utrikesdepartementets arvsbyrå hittills enligt bemyndigande kunnat förfoga över vissa, huvudsakligen i U.S.A. upplupna räntemedel. Sedan emellertid amerikanska banker fr.o.m. medio förra året upphört att gottskriva ränta å checkräkningsdepositioner har denna inkomstkälla sinat. Önskvärt vore därför att göra räntebärande någon del av de arvsmedel, som konstant inestå för departementets räkning i riksbanken i avvaktan på att de, efter ärendets behöriga handläggning, kunna utbetalas till vederbörande arvingar.

Kungl. Maj:t medgav den 26 april 1935 att ett belopp intill 100 000 kr. av i riksbanken för utrikesdepartementets räkning inestående arvsmedel måtte av departementet tillsvidare deponeras hos riksgäldskontoret. Kungl. Maj:t medgav jämväl att ränteavkastningen skulle användas bl.a. till täckande av utgifter i arvsärenden. Den 29 juni 1935 deponerades 80 000 kr. och, efter vederbörligt bemyndigande, den 5 juli 1938 ytterligare 120 000 kr. Samtliga dessa medel har stått ograverade intill dags dato. Kungl. Maj:t utvidgade den 23 maj 1941 räntemedlens användning till även andra utgifter i samband med arvsbyråns verksamhet. Räntemedlen, som den 30 juni 1984 uppgick till 194 614 kr., är placerade på statsverkets checkräkning. Under budgetåret 1984/85 utdelades av räntemedlen 875 kr.

Utrikesdepartementet avslutar omkring 300 arvsmål årligen, varav ca 90 procent avser mål i Nordamerika (Förenta staterna och Kanada). Sådana ärenden är av privaträttslig natur, eftersom enskilda arvingar i Sverige uppdrar åt utrikesförvaltningen att före-

träda arvingarnas intressen i utlandet. Gentemot arvingarna i Sverige sker således ingen myndighetsutövning.

Om arvinge lider ekonomisk skada, är det utrikesförvaltningen, i dess egenskap av ombud för arvinge, som bör upptäcka och konstatera skadan. En typ av skada kan t.ex. vara, att en arvinge förlorar en arvsprocess i Förenta staterna på grund av att utrikesförvaltningen, enligt amerikansk domstols bedömning, företett en otillräcklig släktskapsbevisning. I sådant fall har beslut, som innebär skada för arvingen, fattats av ett organ som ligger utanför utrikesförvaltningens myndighetskontroll.

Med hänsyn till att svenska myndigheters skadeståndsansvar enligt skadeståndslagen (1972:207) och skaderegleringskungörelsen (1972:416) främst synes avse skada på grund av felaktigt offentlighetsligt beslut, är det tveksamt om skadelidande arvinge kan yrka ersättning för skada med stöd av dessa lagar.

#### 8.5 Handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond

Sjöfolket hade i äldre tider en särskild förmån, den s.k. föringen. Föringen bestod i en rätt för varje svensk sjöman, som återvände från en utrikesresa med svenskt handelsfartyg att från tullverket få ett mindre belopp. Det beloppet utgjorde ersättning för en sedan mycket länge indragen tullfrihet. År 1864 avskaffades föringen. I stället inrättades för sjöfolket en särskild pensionering som förvaltades av en pensionsanstalt (sedermera handelsflottans pensionsanstalt). Föringen hade som nämnts utbetalats av tullverket. Finansieringen av pensionsanstaltens verksamhet bestreds därför så länge 1864 års system var i kraft med anslag från tullmedlen. Under åren 1939-44



lades pensioneringen om i syfte bl.a. att förbättra pensionerna, främst för manskapet. De ökade kostnaderna bestreds av redarna genom redareavgifter, av sjömännen själva genom hyresavgifter (kallades vanligen plåtavgifter och utgjorde viss procent av lönen) samt av staten genom höjning av det statliga anslaget. Pensioneringen bekostades alltså av staten, redarna och sjöfolket.

År 1961 lades pensionering om på nytt. Syftet var att anpassa sjöfolkspensioneringen till den allmänna tilläggs-pensioneringen. Tanken var att sjömanspensioneringen helt skulle inriktas på sjömän med långvarit sjötjänst bakom sig och att ge dem ett visst skydd från tidigast 55 års ålder till dess den allmänna pensionsåldern inträdde. Statsbidraget och hyresavgifterna slopades. Redarna skulle ensamma betala pensioneringen (prop. 1961:80).

Ett nytt pensionssystem trädde i kraft den 1 juli 1972. Samtidigt genomfördes förbättringar av vissa pensioner enligt de tidigare gällande bestämmelserna. Om sjömanspensionen utgår samtidigt med vissa andra förmåner, t.ex. folkpension eller tilläggs-pension i form av förtidspension skall samordning ske av förmånsbeloppen.

Genom kungl. brev den 29 juni 1951 beslöts att förvaltningen av handelsflottans pensionsanstalts fonder skulle överflyttas till statskontoret per den 1 juli 1951. Fondmedel skulle därvid placeras gemensamt för pensionsanstaltens fonder. Fonderna, som benämndes Handelsflottans pensionsanstalts placeringsfond, förvaltas numera av kammarkollegiet. Kungl. Maj:t föreskrev i brev den 29 juni 1951 att fondmedlen skulle placeras på sätt gäller för försäkringsfond, jämlikt 273 § lagen (1948:433) om försäkringsrörelse om inte regeringen för särskilt fall medgav undantag eller

annorlunda hade föreskrivits beträffande gåva som hade överlämnats till anstalten. Organ som beslutar över avkastningen är handelsflottans pensionsanstalt (se reglemente 1961:302 för handelsflottans pensionsanstalt). En ny försäkringsrörelselag (1982:713) ersätter per den 1 januari 1983 den nu gällande lagen (1948:433) om försäkringsrörelse (prop. 1981/82:180, NU 1981/82:45, rskr 385). 274 § i sistnämnda lag motsvaras i den nya lagen av 7 kap. 9 § (se prop. 1981/82:180 s. 198). Denna paragraf har följande lydelse.

9 § Ett belopp motsvarande försäkringstekniska skulder för livförsäkringar skall alltid redovisas i följande slag av värdehandlingar

1. obligationer eller andra skuldförbindelser som utfärdats eller garanterats av staten,
2. obligationer, som utfärdats av Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska skeppshypotekskassan, Skeppsfartens sekundärlånekassa, Nordiska investeringsbanken eller av ett kreditaktiebolag, eller andra av nu angivna kreditinstitut utfärdade skuldförbindelser, med undantag av sådana för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar som medför rätt till betalning först efter utfärdarens övriga fordringsägare (förlagsbevis),
3. obligationer, utfärdade eller garanterade av ett svenskt bankaktiebolag, en svensk sparbank eller en centralkassa för jordbrukskredit, eller av ett sådant bankinstitut eller av riksbanken utfärdade andra fordringsbevis, med undantag av förlagsbevis,
4. obligationer eller andra skuldförbindelser, utfärdade eller garanterade av en svensk kommun,
5. av ett svenskt näringsföretag utfärdade obligationer som offentligen utbjudits av ett svenskt bankaktiebolag, Sveriges investeringsbank aktiebolag eller Nordiska investeringsbanken,
6. skuldförbindelser för vilka bolaget äger säkerhet genom panträtt i en jordbruks-, bostads-, kontors- eller affärsfastighet inom 70 procent av fastighetens uppskattade värde eller, om pantvärde har fastställts för fastigheten enligt gällande bestämmelser om lån av statsmedel till främjande av bostadsbyggandet, inom 75 procent av det uppskattade värdet av byggnaden



eller någon annan egendom som hör till tomträtten eller, om pantvärde har fastställts för egendomen enligt nämnda bestämmelser, inom 75 procent av pantvärdet, allt med den ytterligare begränsning som försäkringsinspektionen föreskriver med hänsyn till tomträttsavtalets innehåll eller någon annan omständighet eller

panträtt i en fastighet, som helt eller delvis är inrättad för industriell verksamhet, eller i en tomträtt till vilken hör byggnad som helt eller delvis är inrättad för sådan verksamhet, inom 60 procent av det uppskattade värdet av egendomen, såvitt avser tomträtt med den ytterligare begränsning försäkringsinspektionen föreskriver med hänsyn till tomträttsavtalets innehåll eller någon annan omständighet, varvid dock en förutsättning för att panträtt i fastigheten eller tomträtten skall godkännas - utom i fråga om sådant lån till en svensk kommun för vilket försäkringsinspektionen har medgett undantag - är att tillhörande byggnader skall vara brandförsäkrade i försäkringsbolag som avses i denna lag eller i utländskt försäkringsföretag med rätt att driva försäkringsrörelse här i landet,

7. inhemska eller utländska värdehandlingar, som till sin art och till den säkerhet de erbjuder kan anses jämförliga med några av de under 1-6 nämnda, varvid dock värdehandlingar, som enligt sin lydelse skall inlösas i främmande valuta, får användas för redovisning endast i den mån de motsvarar försäkringstekniska skulder för egen räkning i samma valuta eller också i följande tillgångar av annan art
8. lån mot säkerhet i bolagets försäkringsbrev inom återköpsvärdet,
9. värdet av återförsäkringsgivarnas ansvarighet på grund av de livförsäkringar som har övertagits i form av återförsäkring, varvid dock värdet av utländskt försäkringsföretags ansvarighet inte får användas till redovisning av försäkringstekniska skulder i större omfattning än vad försäkringsinspektionen medger med hänsyn till försäkrings-tagarnas säkerhet.

Med det uppskattade värdet avses det värde som försäkringsbolaget bestämt på grundval av en särskild värdering.

Utan hinder av första stycket får ett belopp motsvarande högst 20 procent av de försäkringstekniska skulderna för egen räkning redovisas i andra värdehandlingar än som avses i första stycket 1-7, dock inte i aktier.

Med försäkringstekniska skulder för egen räkning förstås den del av dessa skulder som överstiger värdet av återförsäkringsgivarnas ansvarighet.

Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1984 till 143 196 968 kr. En särskild utredare (K 1979:06) undersöker f.n. förutsättningarna för en sjömanspensionering grundad på kollektivavtal.

#### 8.6 Kulturfonden för Sverige och Finland

I samband med regleringen av Finlands krigsskuld till Sverige träffades den 16 oktober 1958 en överenskommelse om inrättande av en fond för främjande av de kulturella förbindelserna mellan Sverige och Finland. Fondens stadga fastställdes genom en överenskommelse den 13 april 1960. Vid fondens tillkomst avsattes 5 milj. kr. till fonden. Beloppet har sedermera genom överenskommelser i februari 1962, maj 1964 och juni 1971 och 1981 successivt höjts, så att hittills sammanlagt 28 milj. kr. tillförts fonden. Fonden har en särskild styrelse. Hälften av tillgångarna förvaltas i Sverige och den andra hälften i Finland.

Enligt 1 § stadgan har kulturfonden för Sverige och Finland till ändamål "att främja de kulturella förbindelserna mellan dessa länder genom att i form av bidrag ur fondkapitalets avkastning understödja strävanden att öka kännedomen om och kontakterna mellan de båda ländernas kultur, näringsliv och folk".

Enligt 2 § stadgan ankommer det på regeringarna i Finland och Sverige att utfärda särskilda bestämmelser om förvaltningen av fondens tillgångar i resp. land. Sådana bestämmelser har för Finlands vidkommande utfärdats den 29 juni 1960. I Sverige förvaltas fondens kapital av kammarkollegiet enligt placeringsregler som föreskrivits av regeringen i beslut den 25 juni 1981. Fonden uppgick den 30 juni 1985 till 15 340 000 kr.



## 8.7 Kyrkofonden

Fonden bildades år 1914. Syftet med bildandet av fonden var att denna skulle bidra till utjämning av prästerskapets villkor över hela riket. Fonden kom att fungera som en central prästlönekassa. Utgifterna för prästlöner m.m. skulle i princip balanseras mot kyrkligt-kommunala skatteuttag. Beskattningen för prästlöneändamål fixerades och bibehölls väsentligen mycket högre än som motsvarade de totala utgifterna för prästlöner o.d. Även skatteunderlagets tillväxt medförde en stigande kapitalbehållning i kyrkofonden.

Kyrkofondens fasta inkomster utgörs numera av dels en årlig statlig ersättning för prästerskapets till statsverket indragna tionde m.m., dels inkomst av de av stiftsnämnderna förvaltade kyrkofondsfastigheterna, dels ränta och annan vinst på kyrkofondens övriga tillgångar, dels särskild kyrkoavgift, dels allmän kyrkoavgift som utgör fondens största inkomstkälla. Under den senaste tioårsperioden har en långsiktig tillväxt av fonden - utöver penningvärdeförändringen - ägt rum. Kungl. Maj:t meddelade den 28 juni 1968 placeringsregler, vilka överensstämmer med placeringsreglerna för allmänna arvsfonden. Kyrkofonden hade den 30 juni 1985 tillgångar till ett bokfört värde av 378 069 000 kr.

Fastigheter, som inköptes för kyrkofondens räkning, skulle förvärvas och lagfaras för Kungl. Maj:t och Kronan. De lokalt inköpta fastigheterna skulle äga enahanda natur och disponeras på samma sätt som det boställe, varifrån inköpsmedlen influtit, och det skall ankomma på Kungl. Maj:t att i varje särskilt fall bestämma, vilket rättssubjekt som skulle förvärva fastigheten.

Kyrkofonden har sedan den 1 januari 1983 egen styrelse; se förordningen (1982:867) med instruktion för kyrkofondens styrelse. Kyrkofondens styrelse fullgör de förvaltningsuppgifter som enligt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader och förordningen (1971:861) om kyrkliga kostnader ankommer på styrelsen. Kyrkofonden förvaltas i övrigt av kammarkollegiet. I frågor av större vikt bör kammarkollegiet samråda med kyrkofondens styrelse.

Styrelsens kansligöromål fullgörs av kammarkollegiet. Föredragningen ankommer i första hand på den tjänsteman i kammarkollegiet som kollegiet utser.

#### 8.8 Köpeskillingen för Arvfurstens palats m.m. (Lejonet nr 1)

1902 års riksdag förklarade "att hinder inte mötte för försäljning av fastigheten nr 1 efter 1810 års nummerordning i kvarteret Lejonet i Stockholm" på villkor bl.a. att fastigheten inköptes för statsverkets räkning för en köpeskillning av högst 2 250 000 kr., vilken köpeskillning tills vidare skulle innestå i riksgäldskontoret under vissa särskilt angivna förutsättningar (se bl.a. prop. 1902:67, rskr 92).

Genom köpebrev av den 1 oktober 1902 försåldes ovan nämnda fastighet till svenska staten för en köpeskillning av 2 250 000 kr., med rätt för köparen att samma dag tillträda fastigheten. Hos riksgäldskontoret inestående belopp uppgick den 30 juni 1985 till 2 250 000 kr.

Fondens avkastning tillfaller medlem av kungahuset.



8.9 Postverkets understöds-kassa

Kassan har till ändamål att bereda understöd åt behövande efterlevande till personer, som varit anställda vid verket, samt att lämna bidrag till semesterverksamhet för verkets personal. Kassan leder sitt ursprung till Kungl. Maj:ts instruktion för generalpoststyrelsen den 5 december 1873, § 43, där föreskrevs att böter för förseelser vid försändelsers avlämnande till postbefordran samt vissa förfallna viten skulle till hälften fördelas mellan vederbörande angivare och en särskild kassa, avsedd att bereda understöd åt änkor och barn efter personer, som varit anställda vid postverket. Sedermera har Kungl. Maj:t genom olika beslut tillfört kassan vissa ytterligare inkomstmedel (prop. 1951:32 s. 3). I den av riksdagen godkända prop. 1951:32 föreslogs att användandet av postverkets understöds-kassa skulle vidgas till att avse, förutom understöd till änkor och barn, även understöd till semesterhemsverksamhet för postverkets personal (SU 1951:114, rskr 99). Postverket har där- efter genom den av personalorganisationerna bildade Postpersonalens semesterhemsförening utvecklat semesterhemsverksamheten. Bakgrunden till denna verksamhet är att söka i postverkets svårigheter att bereda sina anställda semester under sommaren. Riksdagen beslöt år 1967 om en utvidgning i semesterhemsverksamheten (prop. 1967:60, SU 1967:98, rskr 222). De fastigheter, som används i semesterhemsverksamheten förvaltas av Postpersonalens semesterhemsförening, vars styrelse består av representanter för personalorganisationerna och postverket. Understöds-kassan skall numera tillföras bl.a. behållen inkomst vid försäljning av makulatur och äldre handlingar samt makulerade frimärken på dessa.

Enligt reglemente för understöds-kassan, senast fastställt av Kungl. maj:t den 9 juni 1967, får kassans

bundna kapital placeras i obligationer och andra skuldförbindelser utfärdade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, riksbanken, bankaktiebolag, postbanken, sparbank, centralkassa för jordbrukskredit eller annan kreditinrättning som Kungl. Maj:t godkänner, eller - efter medgivande av Kungl. Maj:t - fastighet eller byggnad för semesterändamål. Kassen uppgick den 30 juni 1985 till 25 388 213 kr., varav 8 325 490 kr. i fastigheter för semesterändamål.

#### 8.10 Samefonden

Enligt beslut av 1943 års riksdag sammanfördes jämtländska renbetesfjällens skogsfond, jämtländska lappväsendets fond samt Västerbottens och Norrbottens lappfonder till en gemensam fond, kallad statens lappfond. 1971 års riksdag omvandlade statens lappfond till samefonden (prop. 1971:51, JoU 1971:37, rskr 216). Beslutet innebar att man behållit systemet med en särskild fond, vars medel skall användas till gagn för samerna. Medel utgår sålunda för att främja och stödja rennäringen, den samiska kulturen och samiska organisationer i enlighet med bestämmelser i rennäringsskuggörelsen (1971:438). Särskilda bestämmelser för fondens placeringar saknas. Fondmedlen består av bl.a. ersättningar för intrång i renskötelsen och olika slag av upplåtelseavgifter. Fonden, som förvaltas av kammarkollegiet, har en särskild styrelse.

Fondstyrelsen för samefonden ingav våren 1977 till regeringen en framställning om att få investera högst 60 procent av fondens behållning enligt senast fastställda bokslut i svenska börsnoterade aktier. Denna framställningen har inte resulterat i några ändringar av placeringsreglerna för fonden. Samefonden uppgick den 30 juni 1985 till 17 131 000 kr.



## 8.11 Överväganden och förslag

I det föregående har redovisats olika placeringsmodeller. Placeringsmodellen för nedsatta medel har utformats med hänsyn till att förvaltningen av dessa medel ställer stora krav på betalningsberedskap. Placeringsmodellen beträffande donationsmedel är däremot inriktad på en långsiktig placeringsverksamhet och är av traditionell typ med möjligheter till en rad olika placeringsformer.

Till skillnad från donationsfonderna, där regelmässigt endast avkastningen blir föremål för utdelning, skall enligt bestämmelserna för allmänna arvsfonden och övriga nu aktuella fonder - med undantag för köpeskillingen för fastigheten Lejonet nr 1 och kulturfonden för Sverige och Finland - vid behov inte bara delar av avkastningen utan även del av fondens kapital delas ut för fondens ändamål. Detta kunde i viss mån tala för att placeringsreglerna för nu aktuella fonder bör vara underkastade andra placeringsregler än donationsfonderna. Om placeringsreglerna för den statliga fondförvaltningen görs mera enhetliga, skapas emellertid förutsättningar för en mera sammanhållen och därmed effektiv förvaltning av olika fonder. Därtill kommer att en effektiv tillsyn, däribland revision, av den statliga fondförvaltningen förutsätter att placeringsregler görs enhetliga i största möjliga utsträckning. Övervägande skäl talar därför för att nu aktuella fonder bör vara underkastade samma placeringsregler som donationsfonder. Utredningen föreslår att placeringsreglerna kommer att gälla i enlighet härmed.

Fonder  
det  
några  
ägare  
tillkom

8.11 Placering av byggnaderna

I den tidigare nämnda rapporten har jag uttryckt min önskan att byggnaderna skulle placeras på samma ställe som de gamla. Detta innebär att de skulle byggas på den plats som tidigare varit bebodd av den gamla befolkningen. Detta skulle vara till fördel för den gamla befolkningen och för den nya befolkningen. Detta skulle också vara till fördel för staden som helhet. Detta skulle också vara till fördel för naturen. Detta skulle också vara till fördel för kulturen. Detta skulle också vara till fördel för historien. Detta skulle också vara till fördel för framtiden.

Till sist vill jag nämna att jag har varit mycket glad över att ha fått delta i denna utredning. Det har varit en mycket intressant och lärorik upplevelse. Jag hoppas att jag har kunnat bidra till att göra staden till en bättre plats att bo på. Jag hoppas också att jag har kunnat bidra till att göra staden till en bättre plats att besöka. Jag hoppas också att jag har kunnat bidra till att göra staden till en bättre plats att arbeta på. Jag hoppas också att jag har kunnat bidra till att göra staden till en bättre plats att leva på.

Jag vill också nämna att jag har varit mycket glad över att ha fått träffa alla de personer som har varit med i denna utredning. Det har varit en mycket trevlig och intressant upplevelse. Jag hoppas att vi kommer att fortsätta att samarbeta i framtiden. Jag hoppas också att vi kommer att kunna göra staden till en bättre plats att bo på, besöka, arbeta på och leva på.

Jag vill också nämna att jag har varit mycket glad över att ha fått träffa alla de personer som har varit med i denna utredning. Det har varit en mycket trevlig och intressant upplevelse. Jag hoppas att vi kommer att fortsätta att samarbeta i framtiden. Jag hoppas också att vi kommer att kunna göra staden till en bättre plats att bo på, besöka, arbeta på och leva på.

Jag vill också nämna att jag har varit mycket glad över att ha fått träffa alla de personer som har varit med i denna utredning. Det har varit en mycket trevlig och intressant upplevelse. Jag hoppas att vi kommer att fortsätta att samarbeta i framtiden. Jag hoppas också att vi kommer att kunna göra staden till en bättre plats att bo på, besöka, arbeta på och leva på.

Jag vill också nämna att jag har varit mycket glad över att ha fått träffa alla de personer som har varit med i denna utredning. Det har varit en mycket trevlig och intressant upplevelse. Jag hoppas att vi kommer att fortsätta att samarbeta i framtiden. Jag hoppas också att vi kommer att kunna göra staden till en bättre plats att bo på, besöka, arbeta på och leva på.



## 9 PLACERING AV FONDERADE ANSLAGSMEDEL/OBLIGATORISKA AVGIFTER

### 9.1 Inledning

Förutom donationsmedel och medel, som nedsatts hos myndighet, omfattar statlig fondförvaltning bl.a. fonder där anslagsmedel eller obligatoriska avgifter till staten samlats.

Som avgifter betecknas i regeringsformen i första hand det som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Avgifterna är avsedda att täcka eller bidra till statens kostnader och är frivilliga eller obligatoriska. Skatter däremot brukar definieras som tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation. Det har dock i vissa fall visat sig vara svårt att dra en klar gräns mellan begreppen skatter och avgifter. Begreppet avgift används nämligen ibland också för att karaktärisera pålagor, för vilka inget specificerat vederlag utgår och som inte heller i sin helhet tillförs den näringsgren som belastas med avgiften. Den allmänna arbetsgivaravgiften är ett exempel på denna form av avgift, som statsrättsligt sett är skatt (se Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, s. 259).

Fonder, som består av obligatoriska avgifter till det allmänna utan direkt motprestation, har inte några enskilda intressenter i den meningen att äganderätt eller fordringsrätt i fråga om medlen tillkommer dem som tillskjutit dessa. Eftersom nu

aktuella medel är pålagor av skattenatur, hör medlen till de statliga tillgångarna. Det kan vara en formell omständighet, en bokföringsteknisk åtgärd, att medlen fonderas för sig. Det torde därför inte föreligga några hinder för staten att förfoga över medel som den inte längre anser behövs för att ursprungligen ändamål skall tillgodoses. Dessa tillgångar står till regeringens disposition. Detta gäller dock inte tillgångar som är avsedda för riksdagen eller dess myndigheter eller som i lag har avsatts till särskild förvaltning. Exempel på det senare är avgifterna för den allmänna tjänstepensioneringen, som enligt lag förvaltas i en särskild fond (se Holmberg-Stjernquist; Grundlagarna, s. 327).

För de tillgångar som står till regeringens disposition gäller ett antal restriktioner. Statsmedel får sålunda inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt (se 9 kap. 2 § regeringsformen). Medlen kan användas inte bara för bestridande av utgifter i mera snäv bemärkelse utan också genom utlåning. Utlåningstransaktioner kan vara att betrakta som penningplaceringar och faller då inom området för penningförvaltningen. Villkor av olika slag som beslutas vid budgetregleringen får även betydelse för dispositionen av den statliga egendomen. Regeringen har sålunda att vid dispositionen rätta sig efter vad som är föreskrivet i lag, liksom vad som följer av avtal som staten träffat eller av andra förpliktelser.

Utöver de fonder av denna art som utredningen i betänkandena SOU 1982:12 och SOU 1982:62 föreslagit böra avvecklas och tillgångarna tillföras statsbudgeten, kvarstår följande, av obligatoriska avgifter uppbyggda fonder: Arbetarskyddsfonden, fonden för industriellt samarbete med u-länder, fonden för industriellt utvecklingsarbete, fonden för svenskt-



norskt industriellt samarbete, provinsialläkarfonden, Sveriges författarfond och viltskaderegleringsfonden. Dessa fonder uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt drygt 1 500 milj. kr.

Arbetarskyddsfonden. Fondens uppgift är att genom bidrag till forskning och utvecklingsarbete, utbildning och information söka förbättra arbetsmiljön i vid mening. Fondens verksamhetsområden - och ekonomiska resurser - har i flera omgångar vidgats efter riksdagsbeslut sedan starten 1972.

Bidrag till forskning och utveckling skall avse främst sådan forskning, vars resultat kan väntas få praktisk användning inom arbetslivet, och sådant utvecklingsarbete, som behövs för att nya tekniska lösningar skall komma i praktisk tillämpning. Bidrag till forskning får lämnas även för att främja kontakt med internationell forskning. Bidrag till utbildning inom arbetsmiljöns område skall avse utbildning av skyddsombud, arbetsledare, tekniska planerare och andra som är med om att forma arbetsmiljön samt kompletterande utbildning av personal inom företagshälsovården och arbetarskyddet i övrigt. Bidrag till utbildning beträffande medbestämmande i arbetslivet och andra arbetslivsfrågor skall avse utbildning i syfte att sprida kunskap om nya regler på arbetsmarknaden och sådana förhållanden i övrigt som är av betydelse för att utveckla arbetstagarnas medbestämmanderätt. Bidrag till information skall avse främst brett upplagd information riktad till stora persongrupper inom arbetslivet.

Från arbetarskyddsfonden ställs medel till arbetarskyddsstyrelsens förfogande för bidrag till kostnader dels för utbildning av personal inom företagshälsovården, dels för särskilda projekt och undersökningar inom arbetarskyddsområdet som arbetarskyddsstyrelsen

finner skäl låta utföra. Fonden har en styrelse, som utses av regeringen efter förslag av parterna på arbetsmarknaden. Enligt 15 § förordningen (1971:803) med instruktion för styrelsen för arbetarskyddsfonden skall fondens tillgångar vara placerade på räntebärande räkning i bank. Fondens tillgångar uppgick den 30 juni 1985 till 626 671 623 kr.

Fonden för industriellt samarbete med u-länder. Fonden för industriellt samarbete med u-länder är en självständig statlig stiftelse, vars medel består av en grundfond som regeringen anvisat till stiftelsen. Medlen skall - i den mån de inte behövs för bestridande av löpande utgifter - vara placerad på räntebärande räkning i riksgäldskontoret (prop. 1977/78:135, UU 1978/79:1, rskr 9, regeringens beslut den 2 november 1978). Fondens huvuduppgift skall vara att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna i enlighet med dessa länders planer och prioriteringar. Fonden kan därvid finansiellt medverka i samägda företag, s.k. joint ventures, tillsammans med u-landspartner och svenskt företag. Fonden kan ställa kapital till förfogande i form av aktier och långfristiga lån och ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen. Fonden arbetar utan vinstsyfte. Fonden har möjlighet att mot statsgaranti själv låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger den vid varje tillfälle gällande grundfonden. Fonden hade den 30 juni 1985 ej några likvida medel placerade i riksgäldskontoret. Fondens uppgift att för statens räkning genom långivning bedriva industriellt samarbete med u-länder får anses innefatta myndighetsutövning.

Fonden för industriellt utvecklingsarbete. I prop. 1978/79:123 föreslogs att en fond för industriellt utvecklingsarbete skulle inrättas. Fonden, som skulle



ge lån till större utvecklingsprojekt, föreslogs få ett startkapital på 300 milj. kr. Riksdagen godkände att fonden fick inrättas (NU 1978/89:59, rskr 415). Fonden för industriellt utvecklingsarbete inrättades den 1 juli 1979. Genom regleringsbrev den 21 juni 1979 har medel ställts till fondens förfogande att utbetalas av kammarkollegiet efter rekvisition från fonden, som får disponera dem för stöd enligt förordningen (1979:630) om statligt kreditstöd genom Fonden för industriellt utvecklingsarbete och för fondens administrativa kostnader. Enligt 15 § fondens stadgar, som fastställdes av regeringen den 13 september 1979, skall fonden placera sina likvida medel på räntebärande räkning i riksgäldskontoret eller hos Sveriges Investeringsbank AB. Fondens likvida medel placerade i riksgäldskontoret uppgick den 30 juni 1985 till 784 734 525 kr. Fondens uppgift att för statens räkning genom långivning bedriva industriellt utvecklingsarbete får anses innefatta myndighetsutövning.

Fonden för svenskt-norskt industriellt samarbete. I prop. 1980/81:189 föreslogs att en fond för svenskt-norskt industriellt samarbete skulle inrättas. Fonden skulle genom fördelaktiga lån stödja samarbetsprojekt mellan svenska och norska företag på det industriella området. Riksdagen godkände förslaget (NU 1980/81:65, rskr 427) och fondkapitalet fastställdes till 250 milj. kr. som successivt skulle tillskjutas av parterna. Fondens stadgar föreskriver att likvida medel skall vara placerade på räntebärande konto hos riksgäldskontoret eller i Sveriges investeringsbank AB när det gäller tillgodohavanden i svenska kronor.

Det industripolitiska syftet med den överenskomna fonden är att stimulera industriellt utvecklingssamarbete mellan svenska och norska företag rörande sådana projekt som på relativt kort sikt kan leda till gemensam kommersiell exploatering i form av

produktion och marknadsföring. Fonden avses ge stöd till stora projekt med betydande risker. Den svensk-norska industrifonden bör ses som en komplettering till bl.a. Nordiska investeringsbanken och Nordisk industrifond. Avgränsningen mot dessa nordiska organ är klar i och med att fonden avses engagera sig i projekt som är så stora att medverkan från Nordisk industrifond inte är aktuell och så riskbetonade att Nordiska investeringsbanken inte kan engagera sig. Fonden företräds av en särskild styrelse. Fondens likvida medel placerade i riksgäldskontoret uppgick den 30 juni 1985 till 144 001 664 kr. De uppgifter som fonden har får anses innefatta myndighetsutövning.

Provinsialläkarfonden. I den av riksdagen antagna (SU 1961:186, rskr 394) prop. 1961:181 förslogs att huvudmannskapet för provinsialläkarväsendet skulle överföras till landstingen den 1 juli 1963 och att redan från och med den 1 januari 1962 nya grunder skulle tillämpas för provinsialläkares taxeersättning. Provinsialläkarna skulle enligt förslaget inbetala viss del av taxeinkomsterna till staten. Enligt en förhandlingsöverenskommelse mellan läkarna och staten skulle dessa medel sammanföras till en fond för bestridande av vissa kostnader för vidareutbildning av provinsialläkare m.m. För tiden efter den 30 juni 1963 skulle fonden tillföras inkomster genom inbetalningar från provinsialläkare, som alltså jämt var kvar i statens tjänst. Bestämmelse härom inflöt i 6 § provinsialläkartaxan (1963:160). Denna taxa ägde tillämpning på de provinsialläkare, som efter den 30 juni 1963 kvarstod i statens tjänst, och vikarie för sådan läkare. Fonden ställdes under ledning av en styrelse, som utsågs av Kungl. Maj:t. Provinsialläkartaxan upphörde vid utgången av år 1974 (SFS 1974:969). Den för fonden särskilt tillsatta styrelsen beslutar över avkastningen. Fonden, som



numera förvaltas av kammarkollegiet, uppgick den 30 juni 1985 till 8 228 225 kr.

Sveriges författarfond. Fonden har till uppgift att förmedla den ersättning av statsmedel, som utgår till upphovsmän till litterära verk för bibliotekens utnyttjande av verken. Fonden bildades år 1955, sedan riksdagen året dessförinnan beslutat att en bibliotekersättning skulle införas. Fondens verksamhet regleras genom förordningen (1962:652) om Sveriges författarfond. De medel som varje år överförs från statsbudgeten till fonden bestäms dels av biblioteksutlåningens omfattning, dels av vissa multiplar för bibliotekersättningen. Budgetåret 1982/83 uppgår ersättningens grundmultipel för hemlån av svenskt originalverk till 36 öre. Av fondens medel utbetalas individuell ersättning, s.k. författarpennning till sådana upphovsmän till litterära verk i original, vilka antingen är svenska medborgare eller stadigvarande bosatta i Sverige. Fr.o.m. budgetåret 1982/83 bedrivs försöksverksamhet med individuell ersättning även till översättare. Fonden har en särskild styrelse. De medel som återstår då författar/översättarpennningarna fördelats, används efter styrelsens bestämmande till stipendier, pensioner, understöd och andra gemensamma ändamål för författare, översättare och bokillustratörer. Kammarkollegiet medverkar vid fondens förvaltning. Fondens tillgångar, som består av en fordran på statsverkets checkräkning, uppgick den 30 juni 1985 till 5 695 003 kr.

Viltskaderegleringsfonden. I syfte att erhålla medel till ersättning för vissa skador förorsakade av älg har jägarna alltsedan 1931 varit skyldiga att inbetala avgift för fällda älgar. Från början sammanfördes dessa avgifter till en för hela riket gemensam fond. Fr.o.m. år 1951 (prop. 1951:189, 3LU 1951:14, rskr 327) har den ordningen gällt att de avgifter som

inflyter inom varje län bildar en särskild s.k. länsfond.

Nu gällande bestämmelser återfinns i förordningen (1980:400) om ersättning vid vissa viltskador m.m. Enligt 9 § förordningen gäller att fällavgift skall inbetalas för varje älg, kronvilt och dovvilt som fälls. Avgifternas storlek bestäms årligen av statens naturvårdsverk. För länen finns en gemensam regleringsfond (viltskaderegleringsfonden), som förvaltas av kammarkollegiet. Enligt 12 § förordningen beslutar regeringen om överföring av medel från lärens viltskadefonder till regleringsfonden. Nu gällande ordning föreskriver att länsstyrelserna skall till viltskaderegleringsfonden inleverera 40 procent av medel som inlutit till viltskadefonderna. I förordningens 13 § anges att från regleringsfonden får efter regeringens bestämmande överföras medel till den viltskadefond som behöver tillskott samt anvisas medel för att förebygga skador av älg, kronvilt eller dovvilt och liknande ändamål.

Totalt uppgick inbetalda fällavgifter för jaktåret (=budgetåret) 1981/82 till knappt 24 milj. kr. Av dessa skall således drygt 9 milj. kr. inlevereras till viltskaderegleringsfonden. Ur regleringsfonden utbetalas, efter ansökan, medel till länsstyrelser som behöver tillskott till lärens viltskadefonder p.g.a. höga krav på ersättning för grödskador m.m. och där medlen i lärens viltskadefonder inte räcker till. Ur regleringsfonden utgår vidare årligen medel till länsstyrelserna för deras arbete med försöksverksamheten med reglerad och samordnad älgjakt och till kostnaderna för de s.k. länsälgnämnderna. De anvisade beloppen de senaste åren har uppgått till omkring 2 milj. kr. Ur regleringsfonden erhåller naturvårdsverket medel till älgforskning som fördelas av verkets forskningsnämnd. För budgetåret



1982/83 uppgick medlen till knappt 2 milj. kr. Ur vilt-skaderegleringsfonden utgår vidare i vissa fall medel till särskild forskning, kongresser m.m. som har direkt anknytning till frågor om älg, kronvilt eller dovilt. Fondens tillgångar, som består av en räntelös fordran på statsverkets checkräkning i riksbanken, uppgick den 30 juni 1985 till 17 393 001 kr.

## 9.2 Överväganden och förslag

De fonder som är föremål för utredningens överväganden och förslag i det följande är uppbyggda av statliga, obligatoriska avgifter som är att jämställa med skatter. Vad gäller nu aktuella medel framgick av kapitalmarknadsutredningens betänkande (SOU 1978:11) Kapitalmarknaden i svensk ekonomi att de inte i alla avseenden lämpade sig för placering på aktiemarknaden. Placering i aktier borde i så fall hellre göras genom att fjärde AP-fonden svarade för denna typ av placering (se nämnda betänkande s. 728). En konsekvens av detta synsätt är att en placeringsmodell av traditionellt slag, innefattande möjlighet till placering i aktier, inte är aktuell för de nu aktuella medlen.

Liknande synpunkter har anförts av 1956 års fondutredning. Enligt denna utredning (se SOU 1959:29 s. 45) var det rimligt att fonder, bildade av offentliga avgifter, i allmänhet inte blev föremål för särskild placering. Medlen borde sålunda normalt hållas placerade på statsverkets checkräkning. Ju närmare fondmedlen till sin natur står donationsmedlen, dvs. ju större enskilt intresse som knyter sig till medlen, desto starkare torde skälen för särskild placering av dessa vara. Enligt 1956 års utredning var detta ett principiellt resonemang, som inte alltid var tillämpligt i de individuella fallen. Den av nämnda utredning föreslagna placeringsmodellen, nämligen att fonderade statliga avgifter i princip borde vara

placerade på statsverkets checkräkning i riksbanken, var enkel och fordrade inte någon särskild administration. Den var vidare ägnad att minska statens upplåningsbehov.

Placering på statsverkets checkräkning i riksbanken torde främst vara aktuell för de fondmedel som bör hållas likvida. Övriga fondmedel bör i princip vara placerade på räkning i riksgäldskontoret. En sådan placering skulle vara ägnad att underlätta statens upplåning. Vidare skulle en sådan ordning kunna innebära både avlastning av förvaltningsarbete och bidra till en sammanhållen statlig likvidhantering.

Som tidigare påpekats skall enligt 15 § förordningen (1971:803) med instruktion för styrelsen för arbetarskyddsfonden fondens tillgångar vara placerade på räntebärande räkning i bank.

Utredningen vill i sammanhanget erinra om fullmäktiges i Sveriges riksbank remissyttrande över utredningens betänkande SOU 1982:62, där fullmäktige bl.a. uttalade följande.

Som framgått anser sig fullmäktige kunna godta de principer utredningen följt vid bestämmandet av vilka fonder som bör avskaffas och vilka som bör bli kvar. Av principerna följer att arbetarskyddsfonden, som handhas av arbetarskyddsstyrelsen, kommer att fortbestå. Vad gäller denna fond finns en fråga som bör uppmärksammas. Enligt placeringsreglerna för denna fond skall fondens tillgångar vara placerade på räntebärande räkning i bank (ca 0,5 miljarder kronor den 30 juni 1982). Någon ändring härav föreslås inte av utredningen.

Utredningen synes likväl dela den åsikt som kommer till uttryck i prop. 1977/78:100, där departementschefen uttalar sig för dels att affärsverken med undantag för postverket, för vilket särskilda regler gäller, efter beslut av regeringen bör kunna medges rätt att placera överskottsmedel räntebärande hos riksgäldskontoret, dels att även myndigheter med likartad verksamhet, främst uppdragsverksamhet, bör kunna ordna sin överskottsplacering på samma sätt.



Mot bakgrund av ovanstående och med tanke på att det med all sannolikhet är ordet "räntebärande" och inte "bank" som varit det väsentliga vid tillkomsten av nämnda bestämmelse, anser fullmäktige att placeringsreglerna för fonden bör ändras så att fondens överskott skall kunna placeras i riksgäldskontoret. Det förtjänar dessutom nämnas att ifrågavarande bestämmelse tillkom under en tid då det statliga budgetunderskottet var mindre och inlåningsexpansionen hos bankerna inte utgjorde något problem. Nu är den ett problem och staten bör inte genom kassahållningsbestämmelser för offentliga organ försvåra detta.

Fullmäktige tillstyrker sålunda avvecklingen av statliga fonder i enlighet med de kriterier utredningen använt och avvecklingen bör som utredningen föreslår ske i ett sammanhang. Fullmäktige har inte funnit anledning göra någon detaljerad granskning av de olika fondernas karaktär för att pröva om utredningens kriterier följts i de enskilda fallen. Vid den genomgång som gjorts har observerats att arbetarskyddsfonden, som enligt principerna skall finnas kvar, har placeringsföreskrifter som bl.a. med hänsyn till ändrade förhållanden bör omformas. Fondens överskottsmedel bör kunna placeras räntebärande i riksgäldskontoret.

Som framgår av vad tidigare anförts anser utredningen att nu aktuella fondmedel - i den mån de inte bör hållas omedelbart tillgängliga - bör kunna placeras på räkning i riksgäldskontoret. Samtliga nu aktuella fonder, utom arbetarskyddsfonden och provinsialläkarfonden, har sådan placeringsmöjlighet. Utredningen föreslår därför att nu aktuella medel, inberäknat medlen i arbetarskyddsfonden och provinsialläkarfonden, i de delar som medel inte bör hållas omedelbart tillgängliga, skall kunna vara placerade på räntebärande räkning i riksgäldskontoret. Med denna placeringsform bör jämföras placering i fordringar för vilka staten, kommun, vissa hypoteksinstitut och svensk bank svarar eller sådana fordringar som säkerhetsmässigt kan anses jämförbara därmed. Förslaget, såvitt avser arbetarskyddsfonden, förutsätter ändring i förordningen (1971:803) med instruktion för styrelsen för arbetarskyddsfonden.





### 10.1 Inledning

Utredningen har genom bl.a. enkäter inhämtat synpunkter på och upplysningar om den statliga fondförvaltningen. Som framgår av utredningens kartläggning i betänkandet (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. förvaltar drygt 130 statliga organ donationsfonder. Flertalet av dessa organ har en förhållandevis ringa omfattning på sin fondförvaltning, som i regel avser både kapitalförvaltning och utdelningsverksamhet.

Enligt enkätsvaren från flertalet fondförvaltande organ ingår förvaltningen av donationsfonder som en liten del i vissa tjänstemäns löpande arbetsuppgifter, varför kostnaderna för förvaltningen uppges vara försumbara eller så ringa att de får betraktas som marginella. Endast de organ som förvaltar fondkapital överstigande 1 milj. kr. redovisar i enkätsvaren att arbetet med att förvalta fonder kräver några mätbara arbetsinsatser.

Tolv statliga organ förvaltar var för sig ett sammanlagt fondkapital överstigande 5 milj. kr. De är kammarkollegiet, Chalmers tekniska högskola, Karolinska institutet, Nordiska museet, Statens konstmuseer, Tekniska högskolan i Stockholm, Tomtebodaskolan, Universitetet i Göteborg, Lund, Stockholm och Uppsala samt Sveriges lantbruksuniversitet. Av dessa organ har universitetet i Uppsala den mest omfattande förvaltningen av donationsfonder. Det bör anmärkas att

samtliga nu uppräknade organ utom kammarkollegiet har hand om både kapitalförvaltning och utdelningsverksamhet för samtliga förvaltade fonder, medan kammarkollegiet, bortsett från någon enstaka fond, inte beslutar om fonds utdelningsverksamhet.

I det följande lämnas en redogörelse för fondförvaltningen vid de organ som har den mest omfattande förvaltningen.

## 10.2 De större förvaltningsorganen

### 10.2.1 Kammarkollegiets fondbyrå

Kammarkollegiet är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet med uppgift att handlägga frågor rörande statlig och kyrklig egendom, rikets indelning och den prästerliga organisationen, handha medels- och fondförvaltning samt i vissa ärenden bevaka statens rätt och allmänna intressen. Kammarkollegiet fullgör också kansligöromål åt kyrkofonden.

Chef för kollegiet är en generaldirektör. Inom kollegiet finns sex enheter, nämligen en allmän avdelning, ett advokatfiskalskontor, en fondbyrå, en redovisningscentral, ett revisionskontor och en administrativ sektion.

Fondbyrån ansvarar för medels- och fondförvaltningen. Byrån förestås av ett kammarråd. Inom fondbyrån finns en ombudsmannaexpedition och en kameralsektion.



Nuvarande organisation och antal tjänster vid kammarkollegiets fondbyrå framgår av följande tablå.

Byråledning (2,0)
-------------------

Fondbyråchef Sekreterare
-----------------------------

Kamerala sektionen (13,7)
---------------------------

2 Avdelningsdirektörer	
1 Byrådirektör	(0,6)
3 Byråsekreterare	(2,3)
7 Byråassistenter	(6,4)
3 Assistenten	(2,4)

Ombudsmannasektionen (2,8)
----------------------------

Ombudsman	(0,8)
Bitr ombudsman	(0,5)
1 Byråassistent	(0,8)
1 Assistent	(0,7)

Siffrorna inom parentes anger den reella arbetstiden med hänsyn tagen till deltidstjänstgöring.

Enligt sin instruktion (1982:1037) skall kammarkollegiet bl.a. förvalta de statliga lån och aktier samt fonder eller fonderade medel som anförtrotts åt kollegiet. Inom kollegiet sköts denna verksamhet av fondbyrå.

Vidare skall kammarkollegiet svara för uppbörden av statsverkets inkomster och bestrida statsutgifter, i den mån inte annat är föreskrivet.

Ombudsmannen är fondbyråchefens ställföreträdare.

Åligganden och befogenheter för fondbyråchefen, kameralchefen och ombudsmannen framgår närmare av kammarkollegiets arbetsordning.

Vidare har enligt personliga protokoll vissa frågor av juridisk karaktär delegerats från ombudsmannen till biträdande ombudsmannen och byråassistenten vid ombudsmannasektionen. Personliga protokoll finns även

för delegering av arbetsuppgifter från chefen för kameralsektionen till dennes ställföreträdare samt till byrådirektören och byråsekreteraren vid sektionen.

Lönekostnaderna (inklusive 39 % lönekostnadspålägg) för de olika delarna inom fondbyrån uppgick under budgetåret 1984/85 till följande belopp (tkr.).

- kamerala sektionen	2 159
- ombudsmannasektionen	516
- fondbyråchef och sekreterare	419
- expertråd	40
- inlånad arbetskraft	<u>23</u>
	3 157

Vid fondbyrån finns sedan årsskiftet 1983/84 en terminal bestående av tangentbord, bildskärm och skrivare. Terminalen är kopplad till redovisningscentralens dator (XL40). Terminalen utnyttjas för att registrera transaktioner till system S. Transaktionerna lagras i redovisningscentralens datorutrustning och överförs fyra gånger per vecka via telekommunikation till DAFA för uppdatering och bearbetning i system S.

Beslut rörande fondförvaltningen fattas av chefen för fondbyrån. Beträffande lån till ett belopp under 1 milj. kr. har beslutanderätten delegerats till ombudsmannen.

Till hjälp i placeringsfrågor finns ett expertråd för medelsplaceringsfrågor bestående av tre sakkunniga som utses av kammarkollegiet. Expertrådet sammanträder i princip en gång per kvartal under generaldirektörens ordförandeskap. Föredragande i expertrådet är i huvudsak chefen för fondbyrån. Expertrådet utgör ett diskussions- och policyforum för placeringsfrågor.



Mellan sammanträdena förekommer underhandskontakter mellan den placeringsansvarige och expertrådet. Den placeringsansvarige har också en löpande daglig kontakt med storbankernas finans- och fondavdelningar samt vissa fondkommissionsbolag. Dessa firmor är medlemmar av Stockholms fondbörs. Underlag för hur mycket medel fonderna har att placera tas kontinuerligt fram till de placeringsansvariga av kameralsektionen.

Beslut om placeringar, t.ex. köp och försäljning av aktier, initieras i allmänhet av löpande kontakter mellan fondbyrån och banker eller andra fondkommissionärer. Utlåning till "gamla och välkända kunder" sker dock utan förmedling av fondkommissionär. Avtal om placeringar sluts regelmässigt muntligen per telefon. De muntliga avtalen bekräftas alltid skriftligen när det gäller aktier, obligationer och dylikt genom s.k. avräkningsnota. Överenskommelse om andra placeringar sker genom brev eller annat skriftligt dokument.

Alla placeringsbeslut protokollförs. Protokoll upprättas i samband med den muntliga placeringsöverenskommelsen. Justering och datering av protokollet sker oftast först sedan skriftlig bekräftelse från motparten inkommit. Eventuella skillnader mellan det upprättade men inte justerade protokollet och den skriftliga bekräftelsen påtalas omgående genom kontakter med motparten.

Inkomster från fonder i form av avgifter till staten för kammarkollegiets förvaltning av fondkapitalet uppgick 1984/85 till 770 930 kr. fördelade på följande belopp.

Kyrkofonden	400 000
(varav 80 000 kr. för sekr.funktion)	
Allmänna arvsfonden	294 000
Stiftelsen Sveriges Sjömanshus	75 930
Nollerothska fonden	1 000

Fr.o.m. 1985/86 belastas kollegiets övriga fonder av en statlig förvaltningsavgift på en procent av resp. fonds nettoavkastning föregående budgetår.

Fondbyråns roll vid förvaltningen av fonderna omfattar

- placering av fondmedel
- hantering av in- och utbetalningar
- bokföring och redovisning

I huvudsak ombesörjs utbetalningar direkt av fondbyrån på uppdrag av det organ som har hand om utdelningsverksamheten. För varje fond upprättar fondbyrån bokslut, innefattande resultaträkning och balansräkning. För ett begränsat antal fonder upprättar fondbyrån också allmänna självdeklarationer.

Hela fondernas redovisning sker numera - fr.o.m. 1985/86 - i system S. In- och utbetalningar verkställs förutom via statsverkets checkräkning även via konto i bank. Den senare typen av betalningar registreras enbart i system S och berör alltså inte statsverkets checkräkning. Fondredovisningen ingår inte i kammarkollegiets totala bokslut. Boksluten revideras av revisionskontoret inom kammarkollegiet.

Ett litet antal fonder har som enda tillgång kassamedel på statsverkets checkräkning. Övriga fonder har sina tillgångar placerade - förutom i kassa - i olika slag av värdepapper såsom aktier, obligationer, in-teckningslån och reverser samt bankcertifikat och statsskuldsväxlar. Kyrkofonden har dessutom jordbruks- och skogsfastigheter till betydande värden i södra och mellersta Sverige. Fastigheterna redovisas numera på kyrkofonden men förvaltas av resp. stiftsnämnd.

Samtliga placeringars fördelning per den 30 juni 1985 framgår av tabell 8.



Tabell 8

Placering	Bokfört värde (mkr.)	Procentuell fördelning
Inteckningslån	231,8	15,4
Reverslån	319,0	21,1
Aktier	360,3	23,9
Bank	44,7	3,0
Statsskuldv.	402,4	26,7
Obligationer	68,2	4,5
Övrigt <sup>*)</sup>	81,4	5,4
Summa	1 507,8	100,0

<sup>\*)</sup> Företagscertifikat 2,6 %, kommunlån 2,2 %, konvertibla skuldebrev 0,6 %.

För att förenkla förvaltningen av fondmedlen har ett stort antal fonders tillgångar samlats på två placeringsfonder, en för obligationer m.m. (donationsfondernas placeringsfond) och en för aktier (aktieplaceringsfonden), varav den förstnämnda äger del i aktieplaceringsfonden.

Den 30 juni 1985 ingick 176 fonder i donationsfondernas placeringsfond till ett sammanlagt bokfört värde om 69,155 milj. kr., varav 31,643 milj. kr. var placerade i aktieplaceringsfonden.

Vid samma tidpunkt ingick 17 fonder (varav donationsfondernas placeringsfond var en) i aktieplaceringsfonden till ett sammanlagt bokfört värde om 215,792 milj. kr.

Nedan visas en schematisk bild av fördelningen mellan de två fonderna.

		Aktieplaceringsfonden	
Donationsfondernas placeringsfond		184 milj. kr.	
		69 milj. kr.	(32 milj. kr.)

Totalt bokföringsvärde för de båda placeringsfonderna var per den 30 juni 1985 284,947 milj. kr.

De största fonderna ingår inte i placeringsfonden men äger delar av aktieplaceringsfonden. Av tabell 9 framgår dessa fonders placeringar.



tabell 9 De "största" fondernas medelsplaceringar den 30 juni 1985 angivet i tkr (bokfört värde)

OND	BANK	STV CHECKR	INTECKN. LÅN	REVERSL. LÅNGA	REVERSL. KORTA	KOMMUN LÅN	STATSK. VÄXLAR TIONER	Ö 400	AKTIER	FÖRET. CERTIF.	KONV. SKULDE- BREV	FÖRL. LÅN F FOND ÄNDAM.*	FASTIGHL	ÖVRIGT	SUMMA
54	20 039	15 591	51 414	10 000	3 000	4 022	65 011	91 000	1 786	1 786		8 912*	94 060	1 733**	378 069
4	29 941	4 020	75 863	84 153		7 778	16 102	67 657	8 965	8 965	444	10		1	307 633
61					40 000		139 117		4 394	4 394					183 511
99	2 079	8	40 438	10 690	15 000	16 346	11 572	22 638			3 472	520			122 763
29	14 589	-		10 000	71 200		41 768								137 557
210	1 646	1 338	10 443	1 735				14 982	2 819					3	32 966
55	3 753	48	6 194		5 790	442	875					29			17 131
93	1 138	40	8 108	94		139	893	4 700							15 340
73A	1 358	36	2 283	9 744		490		1 205							15 116
27	3 813	1	4 200		1 500		6 178								15 692
16	1 552	1	4 351	2 000		863									8 767
79	908	21 083	203 294	128 416	136490	30 080	281 516	178 339	3 080	15 145	3 916	8 941	94 060	1 737	1 234 545

\* Byggnadsförskott 1 798, rationaliseringslån 7 106 och lån till prästgårdsbyggnader 8

\*\* Kyrkans värdepappersfond

- ö 54 = Kyrkofonden
- ö 4 = Allmänna arvsfonden
- ö 61 = Fonden för lönegarantiavgifter
- ö 99 = Handelsflottans pensionsanstalts plac.fond
- ö 29 = Fonden för arbetsmiljöförbättringar
- ö 210 = Sv sjömanshusstiftelses fond
- ö 55 = Samefonden
- ö 93 = Kulturfonden för Sverige och Finland
- ö 73A = Vattenavg f befrämjande av särskilda fiskeriändamål
- ö 27 = Handels- & Sjöfartsfonden
- ö 16 = Djurgårdsfonden

Vid utgången av budgetåret 1984/85 uppgick det av fondbyrån förvaltade statskapitalet, bestående av aktier och lån, till ett bokfört värde av sammanlagt 19,3 miljarder kr. Härav belöpte sig 11,0 miljarder kr. på aktier i totalt 47 hel- och delägda bolag i vilka staten har ägarengagemang. Återstående belopp, 8,3 miljarder kr., hänförde sig till över 1 600 statliga lån fördelade på ett drygt 70-tal olika lånetyper.

Till ytterligare belysning av omfattningen av denna verksamhet kan nämnas att fondbyrån under de senaste budgetåren verkställt ca 150 beslut avseende statliga lån på tillhoppa 2,5 miljarder kr. per år. Under 1984/85 har vidare för fondernas räkning fattats omkring 360 placeringsbeslut till ett sammanlagt belopp överstigande 1 273 milj. kr. Totalt har under det sist nämnda budgetåret fondbyrån registrerat ca 14 000 bokföringstransaktioner i system S.

Vad gäller uppgifter i övrigt om fondbyråns verksamhet hänvisas till statskontorets rapport Översyn av kammarkollegiets fondbyrå (1981:41).

#### 10.2.2 Karolinska institutet

Institutets fonder förvaltas av konsistoriet, som fattar de övergripande besluten. Institutet anlitar bankspecialister, vilka bevakar och lämnar förslag till bästa dagsplaceringar. Samtliga värdehandlingar är inlagda i bankdepåer varvid vdb bank bl.a. ansvarar för att avkastningarna inflyter på rätt tid, att säkerheten bibehålles och bevakar förfallotider. Banken lämnar dagliga uppgifter över influtna medel och förändringar i depåerna för att institutets bokföring skall kunna hållas dagsaktuell.

Det av institutet förvaltade fondkapitalet uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 298 991 000 kr. (inkl. fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel).



### 10.2.3 Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket är central förvaltningsmyndighet för den allmänna försäkringen - dvs. sjukförsäkring med föräldraförsäkring och tandvårdsförsäkring, folkpensionering, tilläggs-pensionering - samt del-pensionsförsäkring och arbetsskadeförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott. Verket är också central förvaltningsmyndighet för frågor som rör utbetalning av studiestöd vid vuxenutbildning, utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning och dagpenning till vissa värnpliktiga.

Som central förvaltnings- och tillsynsmyndighet ankommer det på riksförsäkringsverket att under regeringen svara för den centrala ledningen av den allmänna försäkringen och övriga trygghetsanordningar inom verkets ansvarsområde.

Riksförsäkringsverket har också vissa handläggande uppgifter. Det gäller yrkesskadeärenden och andra ärenden enligt äldre författningar.

Riksförsäkringsverket är dessutom redovisningscentral och har ett revisionskontor för ett antal myndigheter och de allmänna försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket leds av en styrelse. I denna ingår generaldirektören, som är ordförande, överdirektören samt fem av regeringen förordnade ledamöter jämte två personalföreträdare. Verket är organiserat på fyra avdelningar, nämligen en administrativ avdelning, en tillsynsavdelning, en utvärderingsavdelning samt en ombudsenhet. Vidare finns tre fristående byråer; ADB-centralen, yrkesskadebyrån och avgiftsbyrån samt en försvarssektion och ett revisionskontor.

Därjämte finns vissa särskilda organ t.ex. fondfullmäktige. Fondfullmäktige utgörs av generaldirektören,



överdirektören och fem av regeringen förordnade ledamöter. Fondfullmäktige har att förvalta riksförsäkringsverkets fonder.

Enligt reglemente (1961:265) angående förvaltningen av riksförsäkringsverkets fonder åligger det riksförsäkringsverket att i enlighet med verkets instruktion och i reglementet meddelade bestämmelser, verkställa fondfullmäktiges beslut, ombesörja övriga för fondförvaltningen erforderliga åtgärder samt tillhandahålla fullmäktige de redogörelser och upplysningar som begärs av fullmäktige.

I förordning (1965:377) med instruktion för riksförsäkringsverket föreskrivs att det åligger riksförsäkringsverket att bl.a. förvalta verkets fonder.

Följande fonder förvaltas av fondfullmäktige enligt nyss nämnda reglemente nämligen arbetsskadefonden, särskilda yrkesskadefonden, fonden för frivillig yrkesskadeförsäkring, delpensionsfonden samt fonden för den frivilliga pensionsförsäkringen. Dessutom förvaltar riksförsäkringsverket vissa andra fonder. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att utredningen i betänkandet (SOU 1982:62) Avveckling av statliga fonder föreslagit att de nu särskilt nämnda fonderna avvecklas.

Det totala förvaltade fondkapitalet har under verksamhetsåret 1984/85 gått upp från ca 2,4 miljarder kr. till ca 3,0 miljarder kr. främst beroende på överskott i delpensionsfonden och arbetsskadefonden.

Fondfrågan handläggs av ekonomibyrån vid administrativa avdelningen. Vid ekonomibyrån finns ca 100 tjänster, varav ca 2,3 avser fondförvaltning. Ekonomibyrån består av en budget- och verksamhetsplaneringssektion, en kameralsektion med redovisningscentral samt en kontorsservicefunktion.



#### 10.2.4 Universitetet i Uppsala

Universitetets kapitalförvaltning omfattar tillgångar i värdepapper och fast egendom. Som ett mått på omfattningen av värdepappershandeln kan nämnas att universitetet varje år sammanlagt köper och säljer aktier för 50-75 milj. kr. Aktieportföljen var 1985 koncentrerad till ett 15-tal företag med ett börsvärde på ca 235 milj. kr. Universitetet förvaltar i övrigt obligationer (3 milj. kr.), andelar i räntefonder (75 milj. kr.), reverslån (3 milj. kr.) och korta penningmarknadsplaceringar (80 milj. kr.), allt räknat per 1985.

Förvaltade jord- och skogsbruksfastigheter har ett sammanlagt taxeringsvärde på drygt 350 milj. kr. Skogsarealen och jordbruksarealen omfattar 34 000 resp. 15.000 hektar. Av skogs- och jordbruksfastigheterna härrör 70 procent från den gustavianska donationen. Skogsbruket driver universitetet i egen regi. Inom jordbruket finns det 160-170 enheter. Samtliga jordbruksegendomar är upplåtna på arrende. Genom sammanslagningar av ofullständiga enheter, tillköp av mark och försäljning av orationella enheter har egendomarna effektiviserats. Storleksrationaliseringen, vilken har skett inom i stort sett oförändrad totalareal, har under senare år alltmer kommit att avlösas av en teknisk rationalisering. Stadsfastigheterna är för närvarande 35 till antalet och har ett sammanlagt taxeringsvärde på 87 milj. kr.

Inom enheten för jordbruksfastigheterna arbetar en akademifogde, två byggnadsingenjörer, en konsulent och en byråassistent. Inom enheten för skogsförvaltning är en skogschef, jägmästare, maskinchef, två skrivbiträden och sex skogvaktare verksamma. Därutöver tillkommer kollektivanställda. Inom enheten för stadsfastigheter arbetar en avdelningsdirektör, två ingenjörer och två byråassistenter (varav en halvtid).



Universitetet får varje år i forskningsanslag från fonder, stiftelser och näringsliv sammanlagt c:a 50 milj. kr. (balanserat värde per den 30 juni 1985 var drygt 26 milj. kr.). Samtliga dessa anslag görs räntebärande. Avkastningen går dock inte tillbaka till forskningsanslagen utan används i stället till att täcka allmänna förvaltningskostnader förknippade med anslagen (t.ex. till uppsägningslön och sjukvårdskostnader för de personer vilkas verksamhet bekostas av anslagen).

I ett särskilt beredningsutskott dras riktlinjerna upp för framtida placeringsstrategi. Beredningsutskottets uppgift är att biträda rektorsämbetet vid beredning av övergripande frågor rörande universitetets egendoms- och förmögenhetsförvaltning. Till sådana frågor hör främst allmänna riktlinjer för

- förvärv och försäljning av egendom inom jord- och skogsbruksförvaltningen samt inom förvaltningen av stadsfastigheter
- investeringar inom nämnda förvaltningsområden
- nivåer på hyror, arrenden o.dyl.
- avvägningar inom skogsbruket mellan egenavverkning och rotförsäljning
- kapitalplacering inom fondförvaltning

Beredningsutskottet sammanträder normalt fyra gånger per år, varav ett sammanträde äger rum så att bokslutet för egendomsförvaltningen kan beredas av utskottet inför konsistoriets beslut i frågan, samt ett sammanträde avser en mera ingående presentation av del av verksamheten, t.ex. genom studiebesök eller liknande. Vidare skall vissa ledamöter i beredningsutskottet som har särskilda områden att bevaka förlöpande informeras mellan sammanträdena.

Ledamöterna i beredningsutskottet utses av konsistoriet. I utskottet ingår universitetets rektor och



prorektor, förvaltningschefen, en ytterligare verksamhetsföreträdare, en facklig representant, en representant för de studerande och två representanter för kommun och landsting.

Den mera kortsiktiga placeringsverksamheten i värdepapper diskuteras inom en särskild arbetsgrupp, vilken består av chefen för universitetets enhet för fond- och egendomsförvaltning, en extern rådgivare och en ledamot av beredningsutskottet. Chefen för fond- och egendomsförvaltningen står i regelbunden kontakt med banker och börsmäklare och ägnar hälften av sin tid åt universitetets värdepappersförvaltning. I sammanhanget kan nämnas att universitetet i notariatavgift betalar ca 285 000 kr./år till bank. Det av universitet förvaltade fondkapitalet uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 779 861 000 kr. (inkl. fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel).

#### 10.2.5 Universitetet i Lund

Så långt möjligt samförvaltas fonderna i en s.k. pool, som bildades på 1960-talet. Då befintliga fonder, som dittills hade antingen särförvaltats eller ingått i en tidigare samförvaltning (magnatstipendiefonderna) slogs samman till den s.k. poolen. Varje fond ingick i poolen med andelar som motsvarade dess bokförda värde (utgående balans). Efter hand erhållna nya fonder går in i poolen med det bokförda värde som fonden får vid inlevereringsdagen. Om fond t.ex. skänktes i värdepapper anses dessa "sålda" till poolen till kursvärdet vid inlevereringsdagen.

All placering sker totalt för poolen. Princip har varit att aktier och obligationer/förlagsbevis skulle vara ungefär lika. F.n. överväger placering i aktier. Men i stället för långsiktig placering i obl.lån o.dyl. är ganska stora belopp kortsiktigt placerade



med förhållandevis hög ränta (t.ex. bankcertifikat, företagscertifikat o.dyl. [kapitalmarknadsreverser]). Poolen har i princip en bankräkning för likvida medel - i en bank. Förvaringen av poolens värdehandlingar sker i depå i banken. I avtalet med banken ingår översyn av placeringen tre gånger årligen. Banken ger kontinuerligt förslag till ev. försäljningar och nyplaceringar/omplaceringar. Beslut fattas av rektorsämberet i dessa frågor. Banken ställer numera sin expertis gratis till förfogande.

Poolens sammanlagda årliga avkastning fördelas på fonderna en gång om året, numera i början av kalenderåret och med fördelningsgrund = fondens saldo den 30 december (= fondens "andelar" i poolen). Hänsyn får tas till nytillkomna fonder, som får avkastningen beräknad efter den tid resp. fond ingått i pooler. Hänsyn kan ev. också tas till fonder av legat-typ. I övrigt räknas med att fonderna i poolen har en likartad utgiftsutveckling. Sedan avkastningen tillagts fonderna överföres disponibel del till ett för varje fond upprättat avkastningskonto. Genom omplaceringar av värdehandlingar kan kursvinster uppstå. Även dessa fördelas, när så anses påkallat, på fonderna i poolen, efter samma modell som räntefördelningen. Men kursvinsten ger en balansökning för fonden, således ingen utdelningsbar avkastning. I poolen ingår f.n. ca 650 fonder.

Utöver den stora poolen finns två mindre pooler, en samförvaltning för fonder vid lärarhögskolan i Malmö, en samförvaltning för fonder vid f.d. sjöbefälsskolan i Malmö. Hanteringen här är principiellt samma som för stora poolen.

Av donationshandling m.m. kan framgå att en fond måste särförvaltas. Det kan t.ex. vara krav på placering i vissa värdepapper, fonden kan äga en fastighet (ingick i donationen). Varje sådan fond har



sin egen placering och sin egen bankräkning för likvida medel. F.n. finns ca 25 särförvaltade fonder i depå i bank. Om inte annat föreskrivits förvaras även dessa i depå i banken. Även för dessa skall banken göra årlig översyn och ge förslag till omplaceringar. Avkastningen på dessa fonder går direkt in på resp. fond.

Under senare år har flera donationer givits med föreskrift att förvaltning skall ske i depå i särskilt angiven bank. F.n. finns ca 10 sådana depåer för olika fonder. I flera av dessa fall har också föreskrivits att resp. "förvaltande" bank (förvarande bank) också skall besluta om placeringar. I regel får universitetet ett förslag från banken att ta ställning till. I regel finns i depåförvaret ett bankkonto för kapitalmedel och ett för avkastning. När avkastning tillägges fördelas denna direkt mellan kapital och disponibel avkastning. I de fall utdelningsbeslut sker av universitetsorgan översändes de till resp. bank som direkt ombesörjer utbetalning av utdelade medel.

Det av universitetet förvaltade fondkapitalet uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 210 406 000 kr. (inkl. fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel).

#### 10.2.6 Universitetet i Göteborg

Universitetet i Göteborg föregicks av Göteborgs högskola, vilken ursprungligen finansierades helt på fonder. Så småningom räckte fonderna inte till för att bära utgifterna, varför staten och Göteborgs kommun år 1949 trädde in och garanterade ekonomin. År 1954 träffades ett avtal med staten, varvid högskolan ingick som en filosofisk fakultet i det nya statliga universitetet i Göteborg. På Göteborgs högskolas tid förvaltades fonderna av Göteborgs drätselkammare. När högskolan förstatligades skulle det inte innebära

någon rubbning utan den dåvarande fondförvaltningsrutinen, utan denna skulle bestå. De fonder som tillhört högskolan förvaltades även därefter av drätselkammaren, vilken sedermera övergick i kommunens finanskontor.

Finanskontoret fann efterhand, att det var mer rationellt, om bank skötte den direkta förvaltningen utav fonderna. Banken svarade då för att värdepapperna var deponerade i bankvalv och för uppbärandet av räntor och utdelning. Däremot bestämde finanskontoret vilka placeringar som skulle vara aktuella. Kommunen lämnade redovisning till universitetet en gång om året för de förvaltade fonderna.

Från den 1 juli 1980 upphörde kommunens förvaltningsuppdrag av fonderna. Alla de fonder, som har uppkommit under Göteborgs högskolas tid, är numera deponerade i en bank och förvaltas där i öppen depå. De fonder som har tillkommit efter den 1 juli 1954, då universitetet inrättades, har också deponerats i öppen depå i olika banker. Universitetet har i regel följt den principen, att om donator har varit kund i en viss bank, har också de värdepapper som har ingått i donationen fått ligga kvar i den banken. I dag har universitetet sålunda sina fonder deponerade i öppen depå i ett antal banker, vilka bedriver en aktiv service när det gäller placeringsfrågor etc.

Universitetets styrelse har inrättat en fondavdelning med uppgift att besluta i ärenden rörande förvaltning av universitetets fonder. Fondavdelningen består av förvaltningschefen samt fyra företrädare för styrelsen. Placeringsfrågor av rutinkaraktär har delegerats till tjänsteman vid universitetets förvaltning.

Under senare år har ett antal depåer förts samman till en gemensam depå i var och en av bankerna.



På det sättet har universitetet kunnat få mycket bättre riskspridning och betydligt större poster i olika aktier och obligationer. Detta innebär en fördel, inte minst redovisningsmässigt. Bankerna lämnar råd och anvisningar och står till förfogande för diskussioner när det gäller placeringar. Från bankerna får universitetet - som andra kunder - transaktionssammandrag samt under året löpande aviseringar.

Det av universitetet förvaltade fondkapitalet uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 135 103 000 kr. (inkl. fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel).

#### 10.2.7 Universitetet i Stockholm

Universitetets fonder kan indelas i budgetfonder, stipendiefonder och diversefonder. Budgetfonder tillkom ursprungligen för inrättande av vissa tjänster. Staten övertog senare medlen och anvisade medel över statsbudgeten till tjänsterna. Avkastningen gick in till statsverket. Vid högskolereformen ändrades tekniken och det beslöts att medlen skulle tillföras universiteten och högskolorna. Anslagen beräknades med utgångspunkt från detta, varvid hänsyn togs till fondernas beräknade avkastning. Vad gäller diversefonderna kan medlen sägas vara specialdisponerade för vissa forskningsändamål, främst institutionsverksamhet. Under budgetåret 1979/80 genomfördes en förändring av hela fondförvaltningen. Sålunda överflyttades förvaltningen av kapitaltillgångar från Stockholms kommuns kammarkontor till banks notariatavdelning. Den 30 juni 1982 beräknades den totala avkastningen på fondkapitalet vara 12 procent. All placering av fondkapitalet sker efter samråd med universitetet. Ofta sker samrådet per telefon men vid två tillfällen om året träffas universitetsdirektören, avdelningsdirektören vid ekonomienheten och chefen för ifrågavarande banks notariatavdelning samt företrä-

dare för bankens huvudkontor och diskuterar hur placeringar utfallit och hur placeringspolitiken bör vara utformad i framtiden. Banken lämnar vid detta tillfälle förslag till större omplaceringar. Banken betingar sig ca 35 000 kr. per år för arbetet med förvaltningen. Vad gäller reverslån presenterar banken alltid varje konkret objekt för universitetsförvaltningen, och förvaltningen får ta ställning till om det aktuella placeringsobjektet skall accepteras. Universitetet inköper numera inga fastigheter. Befintliga fastigheter är under avveckling och idag är de flesta sålda. Universitetet tar ut en procent av fonderna för förvaltningen av dessa.

Det av universitetet förvaltade fondkapitalet uppgick den 30 juni 1985 till sammanlagt 109 834 000 kr. (inkl. fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel).



11 TIDIGARE REFORMFÖRSLAG BETRÄFFANDE STATLIG  
FONDADMINISTRATION

11.1 Statskontorets utlåtande från år 1929

Statskontoret förordade i ett utlåtande från år 1929 (SOU 1929:35) att den statliga fondförvaltningen skulle centraliseras till statskontoret. Som motiv för en centraliserad fondförvaltning åberopade statskontoret att den skulle ge större möjligheter till förmånliga placeringar, eftersom en mera omfattande fondförvaltning hade flera placeringsalternativ till sitt förfogande. Även ur kontrollsynpunkt var, enligt statskontoret, en samlad fondförvaltning att föredra, eftersom granskning och övervakning då lättare skulle kunna ske. Från den föreslagna centrala fondförvaltningen borde enligt statskontoret undantas fonder, vilka med hänsyn till såväl fondernas art som förvaltningsmyndighetens organisation lämpligen borde bibehållas i sina nuvarande förvaltningsformer (se betänkandet s. 26).

Utlåtandet föranledde inte någon lagstiftning.

11.2 1943 års fondutredning

I ett utlåtande från år 1943 (Fondutredning avgiven den 2 juni 1943) förordade statskontoret på nytt en centralisering av den statliga fondförvaltningen till statskontoret. I utlåtandet framhölls att en centralisering skulle möjliggöra förmånligare placeringar. Även ur säkerhetssynpunkt måste, enligt

statskontoret, en central förvaltningsmyndighet med dess större insikter i kapitalplacering och medelsförvaltning vara att föredra. Vidare skulle vid en gemensam förvaltning arbetskraften kunna utnyttjas på ett bättre sätt än vid en splittrad förvaltning. Kostnaderna skulle härigenom kunna nedbringas. Inte heller detta utlåtande föranledde någon förändring av den statliga fondadministrationen.

### 11.3 1956 års fondutredning

1956 års fondutredning instämde i väsentliga avseenden i de synpunkter som kommit till uttryck i statskontorets utlåtanden från år 1929 och 1943 (se SOU 1959:29 s. 19). Fondutredningen framhöll dock att sammanförandet av fonder till en central fondförvaltande myndighet borde göras frivilligt och endast avse donationsfonder. Emot en obligatorisk anslutning talade, enligt utredningens mening, psykologiska och liknande skäl. Bland annat fick inte benägenheten att göra donationer till allmännyttiga ändamål påverkas i negativ riktning genom stipulerandet av alltför snäva villkor för statens mottagande av donationsmedel. För en obligatorisk anslutning till den gemensamma förvaltningen talade, enligt 1956 års fondutredning, framför allt effektivitetsskäl (se SOU 1959:29 s. 21).

I fråga om administrationen av den föreslagna samförvaltningen fann utredningen det uppenbart att någon självständig institution inte borde tillskapas för ändamålet. 1956 års fondutredning ansåg att administrationen borde läggas på statskontoret och anförde därvid (se SOU 1959:29 s. 23).

Då förvaltningen av donationsfonderna mera är att jämställa med allmän förvaltning och förmögenhetsförvaltning än bankverksamhet och då en betydande erfarenhet på området redan finnes hos statskontoret,



vars nuvarande organisation bland annat omfattar en fondbyrå, synes administrationen av den nya samförvaltningen böra läggas på detta ämbetsverk.

För att tillvarata de fördelar en mera differentierad medelsplacering kan innebära krävdes enligt utredningen att organisatoriska resurser för och insikt i en sådan placering tillskapades hos statskontoret (se SOU 1959:29 s. 57). Utredningen förutsatte att statskontorets fondbyrå blev ett serviceorgan för den statliga donationsfondsförvaltningen och fann därför att en mindre förstärkning av byråns arbetskraft, närmast i fråga om biträdespersonal, var nödvändig. Som stöd för statskontoret vid avgörandet av viktigare placeringsfrågor m.m. borde enligt utredningen inrättas ett expertråd av tre personer (se SOU 1959:29 s. 58).

Vid remissbehandlingen av 1956 års fondutredningsförslag att den statliga förvaltningen av donationsfonder skulle centraliseras tillstyrktes detta av flertalet remissinstanser, som dock betonade att anslutningen till samförvaltningen skulle vara frivillig.

Fullmäktige i riksbanksfullmäktige anförde som skäl för att den gemensamma fonden skulle vara frivillig följande.

Skälen härtill är flera, såsom hänsyn till givna donationsvillkor och vikten av att ej negativt påverka eventuella framtida donatorer. Vidare kan också sådana fonder förekomma, som redan är så placerade, att deras avkastning, med hänsyn tagen även till säkerheten, kommer att kunna mäta sig med eller överträffa den gemensamma fondens sannolika avkastning. Sådana fonder synes ej böra upplösas för att kunna inordnas i den gemensamma fonden.

Liknande synpunkter anfördes av andra remissinstanser.



Kungl. Bank- och fondinspektionen, numera bankinspektionen, tillstyrkte utredningens förslag om en centraliserad fondförvaltning men framförde som alternativ, att förvaltningen anförtroddes åt generalpoststyrelsen. Inspektionen anförde därvid.

Detta verk har en förvaltningsapparat, som väl lämpas för ändamålet, och genom förvaltningen av de medel, som inestår i postsparbanken och postgirokontoret, måste man inom verket ha vunnit omfattande erfarenhet i placeringsfrågor. Inspektionen finner det därför rimligt, att även detta alternativ blir föremål för undersökning och överväganden.

Inspektionen var kritisk mot förslaget att inrätta ett särskilt expertråd med endast en rådgivande funktion och anförde.

Denna konstruktion finner inspektionen icke tillfredsställande. Förslaget innehåller nämligen icke klar föreskrift om att expertrådet skall höras i alla placeringsfrågor; generaldirektören skulle sålunda själv kunna bestämma i vilka ärenden han ville påkalla rådets medverkan. Inspektionen måste med anledning härav fråga sig, om generaldirektören kan förväntas besitta den insikt i placeringsfrågor, som en sådan ensambestämmanderätt måste förutsätta. För inspektionen förefaller det rimligt, att expertrådet konstrueras som beslutande organ med generaldirektören som ordförande och fondbyråchefen som ledamot och föredragande. Därest så befinner lämpligt, kan beslutanderätten i vissa frågor delegeras till fondbyråchefen på sätt ofta förekommer i kreditinstituten.

Bland remissinstanser som avstyrkte förslaget om en centraliserad förvaltning av donationsfonder var större konsistoriet vid Uppsala universitet och fullmäktige i riksgäldskontoret.

Det större konsistoriet vid Uppsala universitet anförde bl.a.

En överflyttning av donationsförvaltningen från universitetet till statskontoret kan med fog antagas strida mot donatorernas avsikt, även där detta icke kommit till klart uttryck i donationsföreskrifterna.



Det är utan tvivel universitetets uppgift att handha vetenskaplig forskning och utbildning och universitetets kända ställning av en självständig anstalt med egen förvaltning och egen förmögenhet, som i väsentlig omfattning utgör grunden till att universitetet fått emottaga så många och så betydande donationer. Det synes sannolikt att en liknande uppskattning icke kan påräknas i fråga om det för stora delar av allmänheten säkerligen föga kända statskontoret och att därför, såsom fondutredningen också synes inse, en centralisering av fondförvaltningen kan befaras påverka benägenheten att göra donationer till allmännyttiga ändamål i negativ riktning. För universitetets vidkommande är denna fara uppenbar. Det förtroende, som möter universitetet från donatorernas sida, kan, även på grund av strukturförändringen inom den egentliga statsförvaltningen, näppeligen väntas bliva överflyttat till statskontoret. Ett bevis så gott som något härå utgöra de numera i donationsbrev förekommande föreskrifterna om värdebeständig placering. Att dessa synpunkter äro levande framgår av de under senare år allt mer ökade tillskotten av nya värdefulla donationer till universitetet. Erfarenheten inom universitetsförvaltningen av donatorers önskemål talar även i samma riktning. Förräntningen, värdebeständigheten och rätten till fri medelsförvaltning tillmätas därvid den största betydelse vid sidan, helt naturligt, av den presumtive donatorns syfte med donationen, och universitetet åtnjuter sedan gammalt gott rykte i samtliga dessa hänseenden.

Att några besparingar skulle vara att påräkna genom fondförvaltningens centralisering till statskontoret gör utredningen själv icke gällande. Åtgärden förutsätter både inrättandet av nya tjänster och en organisatorisk utbyggnad av statskontoret. Att några besparingar härigenom skulle uppstå inom andra förvaltningar har icke ens påståtts. Det vill synas som om över huvud och särskilt i nuvarande ansträngda statsfinansiella läge varje ansvällning av förvaltningsapparaten utan tvingande skäl borde undvikas. Farhågan för att myndigheternas fondförvaltning "förr eller senare kommer att medföra anspråk på personalökning från dessa myndigheters sida" synes, om den skulle besannas, icke böra föranleda annat än att det då överväges, hururvida det skulle bliva billigare att överflytta denna speciella förvaltning till statskontoret. Det är också uppenbart att det invecklade och arbetskrävande system med årliga avräkningar mellan fonderna, som fondutredningen funnit sig böra föreslå för statskontorets fondförvaltning, måste bliva mycket tids- och arbetskrävande. Både i universitetets fondförvaltning och, enligt vad som inhämtats, i Stockholms stad tillämpas vida enklare men lika betryggande metoder.



Även fullmäktige i riksgäldskontoret var starkt kritisk mot utredningens förslag och anförde.

Vad först angår förslaget om centralisering av donationsmedelsförvaltningen är det enligt fullmäktiges uppfattning självfallet, att man även på förevarande område bör eftersträva rationella förhållanden. Den i ärendet verkställda utredningen synes emellertid icke på ett entydigt sätt ha klargjort behovet av en till statskontoret centraliserad förvaltning. För att kunna taga ställning till denna fråga anser sig fullmäktige behöva en mer ingående kännedom om donations-tillgångarnas sammansättning och fördelning på olika myndigheter, tillgångarnas placering, donationernas syftemål och frekvensen av nya donationer än vad som kan erhållas av utredningens betänkande. Vad särskilt angår de ojämförligt mest betydelsefulla av de statliga donationsfonderna, nämligen de som förvaltas av universitetet, synes en ändring av nuvarande ordning ifråga om förvaltningen av flera skäl icke tillräddlig. Även i övrigt vill fullmäktige ifrågasätta, huruvida, oavsett om placering i realvärden medges eller icke, en centraliserad förvaltning skulle medföra några egentliga fördelar. Tvärtom kan det antagas, att den nuvarande decentraliseringen av donationsförvaltningen i många fall är bättre ägnad att tillgodose vederbörande donators speciella önskemål.

Erinringar synes jämväl kunna riktas mot förslagets utformning i organisatoriskt och administrativt hänseende. Enligt fullmäktiges uppfattning skulle det sålunda vara mindre lämpligt att vid en centraliserad förvaltning lägga det slutliga avgörandet i placeringsfrågor hos en enda tjänsteman, låt vara att denne skulle vid sin sida ha ett expertråd av tre personer. I händelse en nyordning skulle anses önskvärd, synes en vida bättre anordning vara att, i överensstämmelse med vad som tillämpas inom andra kapitalplacerande statliga myndigheter, ett kollegium av verksrepresentanter och experter utifrån samfällt får utöva bestämmanderätten i placeringsfrågor. Genom det ökade ansvar, som i sådant fall skulle åvila experterna, skulle dessas mening få en helt annan tyngd och betydelse än om de blott vore rådgivande. Vad härjante angår det föreslagna avräkningsförfarandet synes detta väl omständligt och arbetskrävande, varför det torde kunna befaras, att förslagets genomförande skulle leda till en icke önskvärd utbyggnad av den administrativa apparaten.



11.4 1960 års organisationskommitté

En år 1960 tillsatt organisationskommitté med uppgift bl.a. att se över arbetsuppgifterna vid statskontorets fondbyrå överlämnade år 1963 en promemoria med principförslag beträffande arbetsuppgifterna vid nämnda byrå (se Ds Fi 1963:3).

Organisationskommittén framhöll lämpligheten av att fonderna vid fondbyrån sammanfördes i förvaltningshänseende och anförde.

Beträffande många av statskontorets placerade fonder visar erfarenheten klart på lämpligheten och angelägenheten av att de sammanföres i förvaltningshänseende. Av särskild betydelse är att sammanhålla fonder, beträffande vilka tillskott och disposition av medel ofta förekommer. Nyplaceringar och försäljningar av värdepapper kan då beräknas ofta utjämna varandra, och ett utbyte mellan olika fonder av placeringsobjekt och kontanta tillgångar sker förvaltningsmässigt mycket enkelt.

Transaktioner i öppna marknaden har vad fondbyrån beträffar hittills härigenom kunnat i stort sett helt undvikas för erhållande av likvida medel inom en fond. Vad särskilt gäller inteckningslån må för övrigt nämnas, att de över huvud taget inte torde kunna avyttras i allmänna marknaden. Omflyttningar förekommer fortlöpande mellan t.ex. sådana fonder som arvsfonden, kyrkofonden, pensionsfonderna och handels- och sjöfartsfonden. Genom storleken å de medel, som varje år inflyter för placering, möjliggöres ett lämpligt utnyttjande av olika slag av nu medgivna placeringsobjekt såsom obligationer, kommunlån och inteckningslån.

Organisationskommittén fann att en bank skulle erbjuda de bästa förutsättningarna för en effektiv fondförvaltning, framför allt när det gäller ekonomisk sakkunskap vid bedömningen av placeringsfrågor. Organisationskommittén anförde därvid.

Oavsett hur frågorna om rätt till att placera fondmedel i realvärden och om omfattningen av den statliga fondförvaltningen slutligt avgöres har kommittén, med hänsyn till de betydande värden statskontorets fondförvaltning omfattar, funnit angeläget att redan



nu aktualisera samförvaltnings- och expertisfrågorna. Kommittén har härutinnan kommit till den uppfattningen, att en bankinrättning erbjuder de bästa förutsättningarna för en effektiv fondförvaltning. Härmed åsyftar kommittén främst de resurser en bank kan erbjuda av ekonomisk sakkunskap vid bedömningen av placeringsfrågor. Därtill kommer de fördelar tillgången på moderna kontorsmaskiner erbjuder för en rationell fondförvaltning. Närmast till hands synes därvid vara, att förvaltningsuppdrag lämnas postbanken eller Sveriges Kreditbank.

Banken skulle härvid kunna övertaga de ifrågakommande fondernas medel att placeras och förvaltas i enlighet med givna bestämmelser. Erforderliga beslut i vad avser placering och därmed sammanhängande uppdrag synes som regel kunna fattas av banken. Detta förutsätter, att ett avtal träffas mellan Kungl. Maj:t och banken innefattande ett reglemente för förvaltningen. Reglementet bör vara tämligen uttömmande, så att i övrigt erforderliga beslut, som bör ankomma på statlig myndighet, inskränkes till ett minimum. Myndighetens beslut skulle närmast gälla disposition av kapital och avkastning. Vid en uppdelning av fondbyråns arbetsuppgifter synes sistnämnda beslutsrätt kunna överföras till överståthållarämbetet utom beträffande fonder med militär anknytning, där beslutsrätten bör ankomma på försvarets civilförvaltning, och kyrkofonden, där förvaltningen erbjuder speciella problem, bl.a. med hänsyn till det författningsmässigt fastställda avräkningsförfarandet mellan pastoraten i riket och kyrkofonden, ävensom handhavandet av låneverksamheten i form av s.k. byggnadsförskott. I fråga om kyrkofonden torde myndighetsansvaret böra åvila kammarkollegiet, som besitter den speciella juridiska och i övrigt administrativa sakkunskap som erfordras.

Om postbanken skulle ifrågakomma som medelsförvaltande organ, kan övervägas att uppdraga åt generalpoststyrelsen - om så anses lämpligt med hänsyn till styrelsens ställning som affärsdrivande verk - att i stället för överståthållarämbetet och försvarets civilförvaltning vara här avsedd beslutsmyndighet. Härigenom skulle myndighetsansvaret och medelsförvaltningen åvila samma myndighet.

Vid remissbehandlingen tillstyrkte riksgäldskontoret och statskontoret organisationskommitténs förslag.

Enligt kammarkollegiet borde i första hand prövas en lösning som gick ut på att samla huvuddelen av fondbyråns arbetsuppgifter till en myndighet, förslagsvis kammarkollegiet. Enligt kollegiet borde från fondbyrån



avskiljas den bankmässiga skötseln av fondkapital - särskilt donationsfonderna - samt huvudmannaskapet för fonder, som har naturlig anknytning till annan förvaltningsmyndighets verksamhet.

Riksrevisionsverket ansåg att den centrala myndighetens befattning med förvaltningen av fonderna skulle bestå i att företräda statsverkets intresse gentemot den förvaltande banken. Redovisningen av fondernas gemensamma tillgångar och skulder samt de enskilda fondernas kapital skulle ske enligt av banken lämnade specifikationer.

Det borde, enligt riksrevisionsverket, närmare övervägas i vilken ordning statsverkets granskning av bankens förvaltning skulle äga rum och om denna granskning eventuellt låter sig förenas med att banken utbetalar fondavkastningen direkt till den disponerande myndigheten eller eljest enligt dess anvisningar. På grund av fondförvaltningens centrala allmänna natur ansåg riksrevisionsverket att för fonder berörande civila statsförvaltningen uppgiften borde fullgöras av kammarkollegiet.

Sveriges Kreditbank framhöll följande vid remissbehandlingen av organisationskommitténs förslag att banken skulle kunna förvalta donationsfonderna.

Uppgifter av den art det här är fråga om ligger inom ramen för de arbetsuppgifter en affärsbanks notariatavdelning och fondavdelning normalt bör utföra. En överföring av ifrågavarande uppgifter till Kreditbanken skulle alltså ligga helt i linje med statsmakternas vid bankens bildande intagna ståndpunkt och såvitt banken kan finna allenast innebära ett fullföljande av tidigare fattade beslut om de arbetsuppgifter banken bör utföra för staten.

Kommitténs förslag ledde inte till någon ändring av fondbyråns organisation.



11.5 Fondbyråutredningen år 1971

Fondbyråutredningens uppdrag var begränsat till att utreda frågan om den framtida förläggningen av de arbetsuppgifter som ankom på statskontorets fondbyrå. Utredningen föreslog i betänkandet (SOU 1971:82) Förvaltning av fonder i staten att statskontorets fondbyrå skulle överföras till kammarkollegiet.

Enligt fondbyråutredningen borde det höra till byråns uppgifter att följa även den fondförvaltning som sker vid andra myndigheter samt att genom utredningar, rådgivning och initiativ till åtgärder främja den statliga fondförvaltningen i dess helhet. Utredningen ansåg att fondförvaltningen representerar en administrativ specialitet och anförde vidare (se SOU 1971:82 s. 54).

Flera skäl talar för att det finns en särskild organisatorisk hemvist för denna kompetens, som kan utgöra ett centrum för fondförvaltningsfrågor ur rent teknisk synpunkt. Det finns också ett stort antal fonder som inte har saklig anknytning till någon viss myndighet. Det sker vidare successivt nybildning av fonder för olika ändamål. Det vore också önskvärt om det på verkställighetsplanet bedrevs en aktiv politik för att avveckla fonder som inte längre fyller någon funktion, att verka för enhetliga förvaltningsregler m.m. i syfte att få till stånd en effektiv fondförvaltningspolitik. Utsikterna att få till stånd en sådan effektivisering skulle väsentligt minska om man slår sönder fondbyrån och sprider ut förvaltningsuppgifterna på myndigheterna.

Fondbyråutredningen fann, ehuru utredningsuppdraget, som tidigare påpekats, var begränsat, det motiverat att även anföra mera allmänna synpunkter på den centrala förvaltningen av statliga fonder.

Fondbyråutredningen berörde därvid två alternativa former för den framtida statliga fondadministrativiteten och anförde (se SOU 1971:82 s. 56).



Bakom båda alternativen ligger tanken att en rationell och resultat-inriktad enhet för fondförvaltningen bör skapas. En rättvisande redovisning av kostnaderna för förvaltningen erfordras. Enligt utredningens mening bör fonderna bära sina förvaltningskostnader.

De organisatoriska alternativen är antingen inrättandet av en särskild stiftelse för förvaltningen av donationsfonderna eller förvaltning genom en fondbyrå i kammarkollegiet som då i frågor om placeringsverksamheten bistås av ett särskilt placeringsråd.

Om alternativet placeringsstiftelse anförde fondbyråutredningen (se SOU 1971:82 s. 59).

En statlig stiftelse inrättas med uppgift att i enlighet med de allmänna riktlinjerna för statens fondförvaltning genomföra en rationell placeringsverksamhet för att skapa god avkastning av stiftelsens fondkapital. Fonderna skall täcka stiftelsens förvaltningskostnader.

Stiftelsen mottar uppdrag att placera fondkapital. Detta gäller först och främst de donationsfonder som nu förvaltas av fondbyrån. Härutöver bör stiftelsen kunna byggas ut med andra fonder som överlämnats till fondbyrån för placering, exempelvis diversemedelsfonder såsom allmänna arvsfonden, kyrkofonden och lappfonden. Därigenom får stiftelsen ett större kapital att arbeta med, som skulle ge den ett bredare register med bättre möjligheter till rationell placeringsverksamhet. Det torde emellertid även härutöver finnas ett stort latent behov av placeringservice inom statsförvaltningen. Genom bland annat av 1956 års fondutredning verkställda utredningar har visats att storleksordningen på av statsförvaltningen förvaltade donations- och diversemedelsfonder uppgår till ca 1 500 milj. kr. Besluten angående nya placeringsregler samt inrättande av viss samförvaltning är att se som ett steg mot en än mera ändamålsenlig fondförvaltning.

Den nya organisationen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten torde även innebära rationellare former för fondförvaltningen bl.a. genom "stordriften".

Den strävan efter stordrift för donationsförvaltningen som nyssnämnda beslut om inrättande av en gemensam placeringsfond innebär, kan fullföljas genom att man till stiftelsen uppdrar att svara för placering inte bara av statskontorets nu förvaltade fonder utan även av fonder som förvaltas av andra myndigheter.



Stiftelsens verksamhet bör regleras av ett av Kungl. Maj:t utfärdat reglemente. En av Kungl. Maj:t utsedd styrelse av tre till fem personer bör leda stiftelsen. Det synes vidare lämpligt att chefen för kammarkollegiets föreslagna enhet för fondförvaltning också är chef för stiftelsen.

Stiftelsens redovisning kan lämpligen ske genom anlitande av den service i detta avseende som en anslutning till system S ger. Revision bör ske genom statliga revisionsorgan, dvs. revisionskontoret och i sista hand riksrevisionsverket. Fondbyråutredningen räknar med att personalbehovet för stiftelsen torde vara ringa och att stiftelsen bör repliera på personal från kammarkollegiet i fråga om rutinärenden. Avräkning mellan stiftelsen och kammarkollegiet får ske efter sedvanliga kostnadsredovisningsprinciper i syfte att erhålla full kostnadstäckning.

Arbetsuppgifterna för placeringsstiftelsen kan sammanfattas i följande punkter:

- 1) Medel överlämnas
- 2) Placeringar
- 3) Rapporter ränta - kapital
- 4) Utbetalningar på grund av besked
- 5) Bokslut
- 6) Revision

Skillnaden mellan alternativen är tämligen ringa. En fristående stiftelse med fondplacering som enda uppgift skulle kunna tänkas utveckla större aktivitet i sin speciella uppgift att uppnå ett ekonomiskt resultat. Dess styrelse skulle ha ett eget resultatansvar medan ett till kammarkollegiet knutet placeringsråd får en rent rådgivande funktion. Å andra sidan kan det vara osäkert om skillanden blir tillräckligt stor för att uppväga kostnaderna för den särskilda stiftelseorganisationen.

I valet mellan alternativen var fondbyråutredningen inte beredd att klart förorda alternativet med en placeringsstiftelse utan föreslog att ansvaret för placeringsverksamheten lades på kammarkollegiet. Utredningen anförde vidare bl.a. följande.

Genom att föra fram tanken på en placeringsstiftelse så långt som här skett har utredningen emellertid inte enbart velat presentera ett i och för sig fullt tänkbart alternativ. Avsikten har också varit att därmed påtagligt illustrera ett principiellt synsätt på placeringsverksamheten som enligt utredningens mening bör vara vägledande för förvaltningen vilket



organisationsalternativ som än väljes. Det gäller bl.a. behovet av att hos andra myndigheter marknadsföra sina placeringstjänster och vikten av att genom medveten planering och budgetering styra verksamheten mot ett gott ekonomiskt resultat.

På grundval av fondbyråutredningens förslag överfördes fondbyrån till kammarkollegiet den 1 januari 1973.

#### 11.6 1984 års översyn av kammarkollegiets fondbyrå

Kammarkollegiet hemställde genom skrivelse den 16 februari 1984 om statskontorets medverkan i en översyn av verksamheten vid kollegiets fondbyrå. Översynen genomfördes av en projektgrupp med deltagare från kollegiet och statskontoret.

Översynen omfattade fondbyråns totala verksamhet vad gäller

- statens aktier
- statens utlåningsmedel
- donations- och övriga diversemedel

Denna indelning svarade mot de tre verksamhetsområden, som rent faktiskt utgör huvuddelarna av fondbyråns verksamhet. Vidare svarade indelningen mot utredningsuppdrag för två andra utredningar med anknytning till fondbyråns verksamhet och som särskilt beaktats under arbetet. Den ena är utredningen angående översyn av den statliga fondförvaltningen m.m. och den andra en översyn av vissa statliga låneformer, som regeringen den 9 februari 1984 uppdragit åt riksrevisionsverket att göra i samarbete med kammarkollegiet. Den senare utredningen har slutförts (se riksrevisionsverkets rapport Översyn av vissa låneformer m.m. (Dnr 1984:198, 199).

Vad gäller översynen av verksamheten vid kollegiets fondbyrå har i uppdraget ingått att föreslå rationaliseringsåtgärder på kort sikt. Översynen redovisas

i statskontorets rapport (1984:41) Översyn av kammarkollegiets fondbyrå.

Avsnitt 1-9 i rapporten har utarbetats av projektgruppen i dess helhet medan avsnitten 10 och 11 (Möjligheter till rationalisering m.m. och Förslag) har utarbetats av statskontorets deltagare i projektgruppen.

Statskontoret står bakom de förslag som redovisas i avsnitt 10 och 11. Statskontoret anser att närmare överväganden om investeringar för fondbyråns verksamhet i tekniska hjälpmedel och personal bör anstå till dess slutlig ställning tagits till de båda andra nämnda utredningarna med anknytning till fondbyråns verksamhet. I avvaktan på detta förordar statskontoret att kammarkollegiet särskilt överväger bl.a. att

- ordna verksamheten avseende statens aktier, statliga utlåningsmedel samt donations- och diversemedel åtskilt
- utarbeta befattningsbeskrivningar och instruktioner avseende arbetsrutinerna
- till bank överföra den löpande administrationen av lån från fondernas placeringsmedel
- förenkla redovisningen av fondmedel med hjälp av den redovisning bankerna lämnar till kollegiet.

På uppdrag av kammarkollegiet har bankinspektören Stig Danielsson, bankinspektionen, gjort en översyn av placeringsfunktionen inom fondbyrån. Utredningen har tagit del av innehållet i de av denna översyn omfattade promemoriorna (PM 1984-06-26 och tillägg 1984-09-25 ang. placeringsfunktionen inom kammarkollegiet).



12 ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ STATLIG FONDADMINISTRATION

12.1 Inledning

Utredningen redovisar i det följande allmänna synpunkter på hur den statliga fondadministrationen enligt utredningens uppfattning kan rationaliseras. Synpunkterna avser främst förvaltningen av donationsfonder men också, i tillämpliga delar, övriga statligt förvaltade fondmedel.

Inledningsvis bör framhållas att statligt förvalta- de donationsfonder består av kapital som anförtrotts i statens vård men som till den helt övervägande delen inte ingår bland de statliga tillgångarna. Rent undantagsvis finns fonder, som får anses ingå bland de statliga tillgångarna, t.ex. fonder vars enda syfte är att finansiera viss preciserad statlig verksamhet. Detta förhållande bör dock inte påverka frågan om den statliga förvaltningens omfattning. Fonderna, som i regel är skatteprivilegierade, kan oftast inte heller sägas vara förknippade med några direkta statliga intressen i mera inskränkt bemärkelse. Visserligen tillgodoser donationsfonderna intressen av samhällsnyttig natur, t.ex. studie- stipendier samt olika former av understöd, och är ofta avsedda som komplement till vissa former av understöd från det allmänna, däribland staten. Understöd från fonderna betalas dock i regel ut till enskilda personer.

Något särskilt motiv att från rent administrativ synpunkt förlägga förvaltningen av enskilt donationskapital till statliga organ finns i och för sig inte, bortsett från de fall där donator eller testator särskilt föreskrivit att förvaltningen av ifrågavarande egendom skall anförtros statligt organ. Förvaltningen skulle, sett ur statens synvinkel, lika gärna kunna omhänderhas av t.ex. banker, fondkommissionsbolag eller sådana ideella föreningar som besitter resurser och kompetens att omhänderha och placera anförtrodda medel.

Vad som nu sagts gäller dock inte sådana av staten förvaltade fonder som saknar donationsfunds-karaktär. Dessa s.k. diversemedelsfonder är på ett annat sätt än donationskapital att betrakta som allmänna medel. Diversemedelsfondernas verksamhet regleras inte som donationsfonderna av stadganden föreskrivna av enskild utan av författningsföreskrifter som statliga organ fattat beslut om. Förvaltningen av fonderna har i vissa delar inslag av myndighetsutövning. Till de mest kända fonderna av denna kategori hör kyrkofonden, allmänna arvsfonden, samefonden, författarfonden och jaktvårdsfonden.

För att en fond skall kunna verka i enlighet med donators föreskrifter måste någon ta emot fondförmögenheten och svara för dess vård samt i övrigt sköta fondens angelägenheter. Dessa uppgifter ankommer på fondens/stiftelsens förvaltare. Enligt gällande rätt har donator eller testator stor frihet att själv bestämma hur förvaltningen av fondens angelägenheter skall anordnas. De två huvudformerna för fondförvaltning är att fonden förses med en egen förvaltningsorganisation resp. att fonden i förvaltningshänseende knyts till ett redan befintligt rättssubjekt.



Fonder med egna förvaltningsorgan kan sinsemellan uppvisa betydande olikheter i organisatorisk uppbyggnad. I regel ligger hela ansvaret för fondens förvaltning hos ett enda organ som ofta benämns styrelse. Men ansvaret kan också vara fördelat mellan flera olika organ, där något svarar för särskilda uppgifter, t.ex. placeringarna, och ett annat för förvaltningen i övrigt.

Fonder, som i förvaltningshänseende är anknutna till annat rättssubjekt, saknar ofta egna förvaltningsorgan. För förvaltningen av fondens angelägenheter svarar i dessa fall det rättssubjekt, till vilket fonden är knuten, såvida inte donator eller testator har meddelat särskilda föreskrifter. Samtliga statligt förvaltade fonder är knutna till staten såsom rättssubjekt och saknar i allmänhet egen styrelse.

Med begreppet anknuten förvaltning avses endast de fall då annat rättssubjekt har det övergripande ansvaret för förvaltningen av fondens angelägenheter. Utanför begreppet faller således att förvaltningen utövas av t.ex. ledamöterna i en ideell föreningsstyrelse i egenskap av privatpersoner. I sådant fall har fonden egen förvaltningsorganisation. I regel har man anledning att anta att avsikten har varit att anordna anknuten förvaltning i förhållande till visst särskilt rättssubjekt, när det har föreskrivits att förvaltningen skall ombesörjas av personer som tillsammans utgör ett organ i rättssubjektet.

Det kan här inskjutas att enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) får statlig arbetstagare inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Om arbetstagare innehar eller utövar bisyssla i strid med nämnda bestämmelse, kan arbetstagaren

åläggas disciplinansvar enligt 10 kap. 1 § LOA. Enligt 37 § 1 st anställningsförrordningen (1965:601) skall myndighet på lämpligt sätt informera om vilka bisysslor eller slag av bisyssla som enligt myndighetens mening inte är förenliga med 6 kap. 1 § LOA.

Den statliga fondförvaltningen omfattar, utöver donationsfonder som skapats av enskilda, även andra fondbildningar. De senare förvaltas med några få undantag av kammarkollegiet och har ett sammanlagt bokfört värde överstigande 1 700 milj. kr.

Förvaltningen av det stora antalet donationsfonder är, som tidigare påpekats, spridd på 130 statliga organ. Det sammanlagda, förvaltade kapitalet uppgår till 800 milj. kr. Fonderna är ofta mycket små. Sålunda uppgår antalet donationsfonder, vars bokförda värde understiger 20 000 kr., till 800. De utgör ca 1/4 av det totala antalet statligt förvaltade donationsfonder.

Det är uppenbart att omhändertagandet av det stora antalet små fonder allmänt sett innebär en dyrbar och ofta mindre rationell förvaltning. Detta gäller särskilt, om man ser till avkastningsvärdet av varje enskild fond. Anledning finns därför att närmare undersöka, om fondförvaltningen kan effektiviseras och göras mera rationell.

Av följande tabell, tabell 8, framgår antalet statliga organ som förvaltar donationskapital fördelade efter donationskapitalets storlek.



Tabell 8. Antal statliga organ, som förvaltar donationskapital, fördelade efter donationskapitalets storlek

Donationskapital (i tkr.)	Antalet statliga organ
0 - 50	54
51 - 100	20
101 - 500	21
501 - 1 000	7
1 001 - 5 000	19
5 001 -	13

Anmärkning: De statliga organ (13 till antalet) som har ett donationskapital överstigande 5 milj. kr. representerar ett sammanlagt donationskapital om ca 600 milj. kr., fördelat på drygt 2 500 donationsfonder.

Chefen för ekonomidepartementet har i samband med behandlingen av utredningens betänkande (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. uttalat i prop. 1981/82:213 att statligt förvaltade fonder bör ställas i huvudsak under en gemensam förvaltning och att förvaltningen bör anförtros åt organ som har till speciell uppgift att placera och förvalta kapital (se nämnda prop. s. 19).

Uttalandet i nyssnämnda proposition, som godtogs av riksdagen (FiU 1982/83:11, rskr 31) bildar en av grundstenarna för utredningens fortsatta resonemang. Utredningen har i andra sammanhang uttalat att en utgångspunkt för en rationalisering av den statliga fondadministrationen bör vara att fonder i största möjli-

ga utsträckning samförvaltas. Denna grundläggande uppfattning gäller alltjämt. En fond med ett litet kapital har svårt att till följd av de begränsade placeringsmöjligheterna erhålla godtagbar förräntning av det förvaltade kapitalet. Dessutom föreligger alltid vissa initialkostnader i fråga om värdepappershanteringen och möjligheterna att utnyttja erforderlig placeringsexpertis. I och för sig gäller detta inte när det är fråga om rent banksparrande, som dock medför den nackdelen att kapitalet i inflationstider löper risk att urholkas. Genom samförvaltning av kapital, som är spritt i småposter, erhålls däremot möjlighet att få till stånd kapitaltillväxt och skälig direktavkastning. Förvaltningskostnaderna för varje särskild fond kan samtidigt nedbringas.

Om en samförvaltning av fonder skall ske, kan det behöva övervägas, om en ändring möjligen bör göras av de bestämmelser som ibland begränsar den enskilda fondens placeringsfrihet och/eller föreskriver viss angiven kapitalisering. Den mest praktiska lösningen är härvid att en generellt verkande ändring sker av de bestämmelser som kan tänkas lägga hinder i vägen för en rationellt bedriven placeringsverksamhet. Utredningens förslag i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser kan därvid tjäna som förebild. Om en ändring inte möjliggörs av sådana bestämmelser (ofta stadgar för fonderna) genom en generell lagstiftning, torde det bli nödvändigt att i ett mycket stort antal fall tillgripa individuellt permutationsförfarande, vilket synes vara både opraktiskt och kostnadsmässigt betungande för de enskilda fonderna samt dessutom arbetskrävande för beslutsorganet, kammarkollegiet. Utredningen återkommer till denna fråga i det följande.



Enligt direktiven skall utredningen ta upp frågan, om kostnaderna för förvaltningen av fonderna skall tas ut av dessa. Som framgår av utredningens överväganden i det följande (se avsnitt 15.2) är utredningen av den uppfattningen att uttagande av en förvaltningsavgift normalt bör ses som ett led i strävandena att erhålla täckning av kostnaderna för fondförvaltningen. Om de fondförvaltande organen inte tar ut någon eller otillräcklig avgift för sin förvaltning av dessa fonder, innebär medelsförvaltningen ofta en ekonomisk belastning för verksamheten vid resp. organ. Avgiften bör inte sättas högre än vad som fordras för att förvaltningen, inberäknat uppdrag åt t.ex. bank eller för konsultationer, skall få sina kostnader helt täckta. Olika sätt för avgiftsfinansiering kan tänkas och utredningen återkommer i det följande till denna fråga.

## 12.2 Alternativa modeller för statlig fondförvaltning

### 12.2.1 Decentraliserad fondförvaltning

Mer eller mindre renodlade alternativa modeller kan tänkas när det gäller frågan hur den statliga fondförvaltningen bör vara organiserad. En modell, som i vissa fall nära överensstämmer med nuläget, skulle kunna vara en decentraliserad förvaltning, där fondförvaltare med egen kompetens skulle sköta alla frågor med anknytning till förvaltningen såsom utdelning och placeringar, bokföring, redovisning och kassahantering. I en annan tänkbar form av decentraliserad förvaltning skulle fondförvaltarna vara skyldiga att i placeringsfrågor anlita bank eller annat organ med särskild kompetens på området. Däremot skulle de själva svara för övriga delar av förvaltningen. Även modeller som innebär en centraliserad fondförvaltning kan konstrueras med eller utan anknytning till bankverksamhet eller motsvarande.

Alternativet med en decentraliserad förvaltning utan anlitan- de av bankers eller andra professionella förvaltares kompetens innebär att alla arbetsmoment vad gäller varje fonds förvaltning är samlade på ett ställe. Någon särskild tillsyn över verksamheten - utöver den som de statliga revisionskontoren utövar - torde inte vara behövlig i detta fall. Med denna modell följer dock den nackdelen att statliga myndigheter i allmänhet inte har den riktiga kompetensen vad gäller placeringsfunktionen. Vidare innebär denna förvaltningsmodell ofta begränsade placeringsmöjligheter, som kan ge låg avkastning och låg värdetillväxt på placeringarna. En bidragande orsak härtill torde vara den splitt- ring som i realiteten råder i förvaltningen. I detta alternativ överväger nackdelarna klart för- delarna.

En annan förvaltningsmodell skulle kunna vara att de statliga myndigheterna överlämnar placeringsverksamheten till banker eller andra med professionell kompetens på området. Ett sådant överlämnande av denna verksamhet till kreditinstitut med professionell kompetens är inte bara samhällsekonomiskt värdefullt utan torde också innebära en minimering av det förvaltningsmässiga arbetet hos myndigheterna. Denna förvaltningsmodell skulle inte förutsätta någon nämnvärd utbyggnad av nuvarande fondförvaltning hos de statliga myndigheterna, som vid nu angivna förhållanden närmast skulle få en övergripande administrativ funktion. Alternativet skulle innebära en acceptabel avkastning och kapitaltillväxt av placerat fondkapital. Inte heller denna förvaltningsmodell torde förutsätta att någon särskild tillsyn anordnas.

Ett överlämnande av kapitalförvaltningen till bank eller annan förutsätter att en noggrann reglering



sker av villkoren för förvaltningen. Detta bör ske i avtals form. Grundläggande regler för ett sådant avtal måste vara att den statliga myndigheten alltså ansvarar för förvaltningen gentemot donatorer, testatorer och övriga intressenter. Medelsutdelning och därav föranledda överväganden skulle sålunda alltså ombesörjas av myndigheten. Däremot skulle banken på myndighetens uppdrag ansvara för medelsplaceringarna.

Det är till fördel för myndighet och bank, om det till grund för placeringsverksamheten liggande avtalet utformas så noggrant som möjligt. Det till banken lämnade uppdraget bör regelmässigt uppfattas som ett verkställighetsuppdrag inom de ramar som förvaltningsavtalet anger. En lösning enligt det anförda gör det dock önskvärt att myndigheterna genom konsortialavtal samordnar sina förvaltningsavtal avseende fondförvaltning och därigenom gör det möjligt att nå ur ekonomisk synpunkt fördelaktigare avtalsvillkor.

### 12.2.2 Centraliserad fondförvaltning

De största förutsättningarna för att en samordning av fondförvaltningen skall lyckas är enligt utredningens uppfattning att en sådan förvaltning omhänderhas av en central instans. Eftersom den statliga fondförvaltningen är splittrad på drygt 130 myndigheter, är betydande rationaliseringsvinster att hämta med en lösning, som innebär centraliserad fondförvaltning. Som tidigare framhållits lämpar sig dock inte alla inslag i statlig fondverksamhet för central förvaltning. Frågor som hänger samman med utdelning för ändamål som donator eller annan fastställt bör sålunda inte centraliseras.

En modell för en centraliserad fondförvaltning skulle kunna vara att en av de nuvarande fondförvaltande

myndigheterna tillfördes erforderlig kompetens och resurser i övrigt, varvid särskilt placeringsfunktionen förstärktes. Ett annat alternativ skulle vara att ett särskilt organ tillskapades med uppdrag att ha hand om den centraliserade fondförvaltningen. Detta organ skulle i betydande grad repliera på kreditinstitutens professionella kompetens.

I de närmast följande avsnitten tar utredningen upp frågan, vilken verksamhetsform som kan anses bäst lämpad för en centraliserad fondförvaltning.



Myndighetsformen anses garantera objektivitet och noggrannhet, vilket medför att den bedöms som särskilt lämplig i situationer då rättssäkerhetskraven på verksamheten är högt ställda. En nackdel med myndighetsformen är dock att den i vissa fall kan vara tungrodd och osmidig. Den byråkratiska handläggningsform som av tradition präglar det svenska förvaltningsväsendet - men som ofta samtidigt anses utgöra en garanti för att rättssäkerhetsaspekterna tillgodoses - lämpar sig ofta mindre väl beträffande kapitalförvaltning som, genom att den är att betrakta som en sorts affärsverksamhet, förutsätter ständig uppföljning av kapitalmarknaden med ofta återkommande krav på flexibilitet och snabb beslutsprocess. Vidare kan myndighetsformen medföra risk för att förvaltade fonder, även om de utgörs av enskildas donationsmedel, felaktigt uppfattas och behandlas som statens tillgångar.

En avgörande fråga när det gäller myndighets förvaltning av nu ifrågavarande slag av kapitaltillgångar är, vilka krav som bör ställas på myndigheten. Som framgår av den föregående framställningen innehåller fondförvaltningen en rent administrativ del och en konkret teknisk del, nämligen placeringen av medlen. Den administrativa delen, som inkluderar bl.a. övergripande överväganden om permutation, kontakter med banker o.dyl., utdelningsförfarandet - inbegripet olika slag av skriftväxling - samt redovisning av

fondtillgångarna, utgör en viktig del av förvaltningsarbetet. För denna del av verksamheten är myndighetsformen i och för sig väl lämpad.

Vad beträffar den rent konkreta hanteringen av medelsplaceringen har detta givetvis samband med den nyss beskrivna delen av förvaltningsverksamheten. Därmed är emellertid inte sagt att en central statlig instans, även om den helt frigjorts från andra administrativa verksamhetsgrenar, lämpar sig för att ha hand om medelsplaceringarna. Det centrala i fondförvaltningen är verksamheten med placeringen av fondmedlen. Oavsett förvaltningsformen kommer denna verksamhet att, så vitt gäller de rent konkreta dispositionerna av kapitalet, vara beroende av expertkunskaper i skilda hänseenden. Krav på sådant kunnande gäller i fråga om kapitalmarknaden i allmänhet men i särskilt hög grad beträffande aktiemarknaden. Här bortses tills vidare från fastighetsmarknaden, eftersom kunskaper om denna inte behövs i annan mån än om det blir aktuellt med placering av fondtillgångar i fast egendom. Detta torde dock sannolikt bli aktuellt bara i undantagsfall. Särskild expertis kan då kopplas in för de speciella fall som kan komma i fråga.

Att i placeringsfrågor knyta kompetenta personer till statlig myndighet är i och för sig en lösning. Eftersom möjligheten att bestämma marknadsmässig ersättning för arbete som utförs i myndighets form i allmänhet är begränsad, föreligger svårigheter att rekrytera kvalificerad personal för placeringsverksamheten. En sådan möjlighet är normalt betydligt större när det gäller verksamhet bedriven under rent företagsmässiga förutsättningar.

Statlig fondförvaltning är, som tidigare framhållits, f.n. uppdelad på drygt 130 statliga myndigheter. Den myndighet som förvaltar det i särklass största fondkapitalet



är kammarkollegiet. Mot bakgrund av det anförda måste frågan ställas, om kammarkollegiets förvaltande funktion lämpar sig för en centraliserad fondförvaltning med de krav på effektivitet och rationalitet som måste ställas på förvaltningen.

I tidigare avsnitt har utförligt redogjorts för kammarkollegiets verksamhetsformer, däribland den funktion som inbegriper bokföring, redovisning, kassahantering samt beslut om och hantering av placering (se avsnitt 10.2).

Vill man snabbt genomföra en centralt utövad förvaltning av de statligt förvaltade fondtillgångarna kan en väg vara att bygga ut kammarkollegiets fondbyrå. En sådan lösning skulle innebära en föga ingripande eller kontroversiell reform (ca 2/3 av fondkapitalet förvaltas redan av fondbyrån). Samtidigt understryks ett samlat statligt ansvar för fonderna. Alternativet erbjuder bättre placeringsmöjligheter än tidigare presenterade lösningar med decentraliserad fondförvaltning. Genom alternativet kan hög avkastning och kapitaltillväxt uppnås på placeringarna.

Förvaltningsmodellen innebär att även viss samordning kan ske med kammarkollegiets övriga funktioner när det främst gäller kyrkofonden, allmänna arvsfonden och kammarkollegiets befattning med permutationsärenden. Förvaltningsmodellen torde inte kräva någon särskilt anordnad tillsyn.

Utredningen har tidigare förespråkat en centralt utövad förvaltning av de av myndigheterna omhändertagna fondtillgångarna som en väg att åstadkomma en effektiv hantering av dessa. En centralt utövad statlig fondförvaltning skulle komma att omfatta en avsevärd kapitalvolym och kan förutsättas bli en dominerande del av en myndighets verksamhet. Med hänsyn till

vikten av koncentration i förvaltningen är det mycket som talar för att denna bör ha självständig status och därför inte utgöra del av en myndighets arbetsuppgifter.

I sammanhanget bör också framhållas att de förvaltande myndigheterna är många till antalet och att detta skulle leda till vissa problem, om alla dessa myndigheters kapitalförvaltning fördes över till en av dessa myndigheter. Förståelsen för en överflyttning skulle sannolikt vara större, om denna skedde till en av myndighet obunden fondförvaltning, som skulle ha att utslutande förvalta fondkapital med hjälp av för ändamålet särskilt anställd expertis.

Med den särskilda möjlighet som föreligger för en instans, som inte ägnar sig åt annan verksamhet än kapitalförvaltning och som är fristående från myndighet, att utnyttja den kompetens som bankerna besitter skapas också en professionell placeringsresurs jämförbar med de stora fondförvaltningar som i dag är verksamma på kapitalmarknaden.

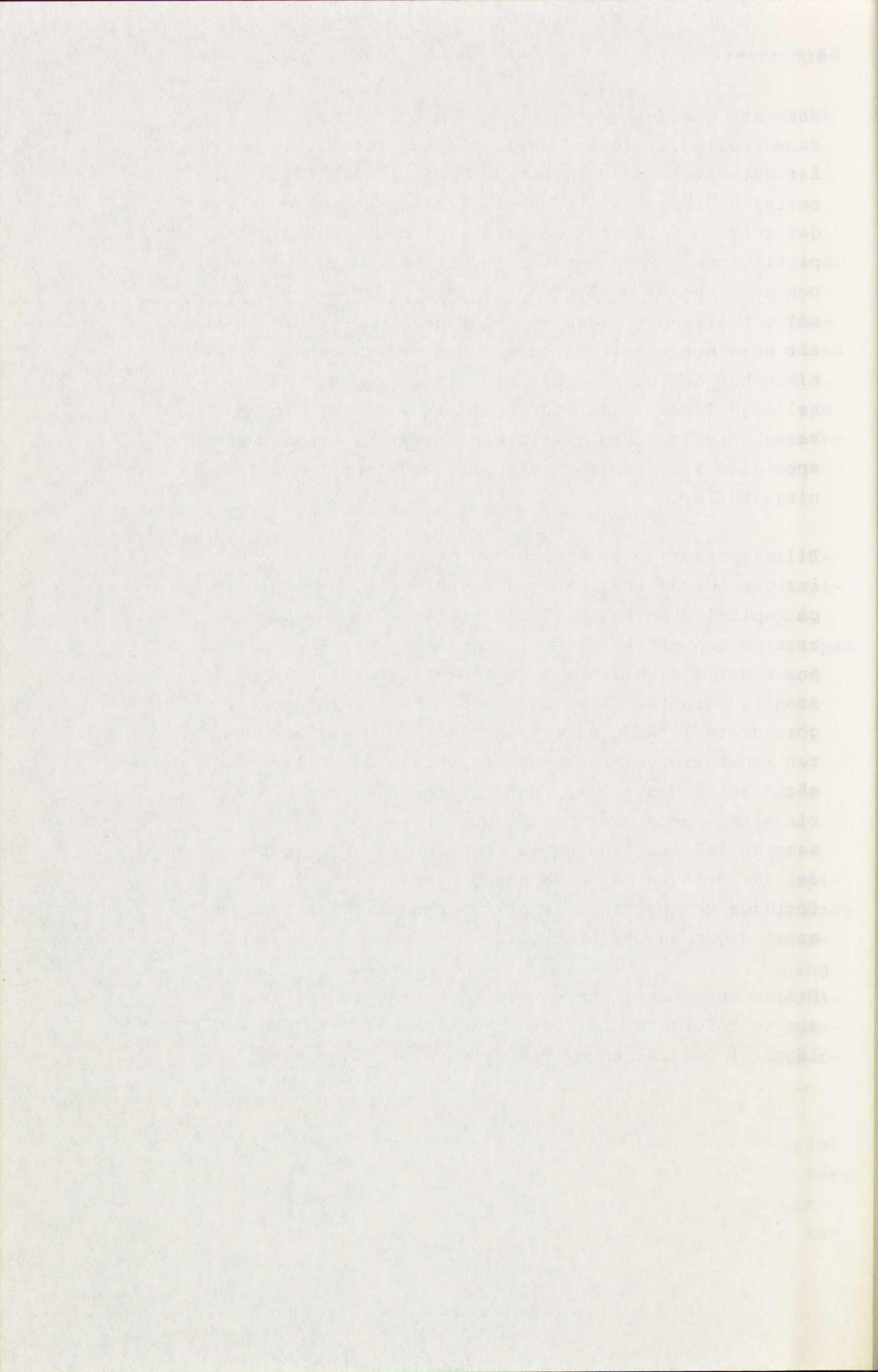
Det hade varit värdefullt, om en jämförande studie i tabellform hade kunnat presenteras till belysande av effektiviteten i kapitalförvaltningen mellan t.ex. kammarkollegiet eller någon annan större statlig kapitalförvaltare, å ena sidan, och rena kapitalförvaltande institut, å andra sidan. Utredningen har från kammarkollegiet begärt en motsvarande siffersammanställning men inte erhållit någon sådan. Utredningen har förståelse för de svårigheter som är förenade med framtagande av sådant material. Med hänsyn till de olika förutsättningar som får anses råda för att sådana tabellstudier skall bli rättvisande har utredningen inte heller ansett det meningsfullt att lägga fram material i detta hänseende. Enligt utredningens uppfattning torde det dock stå klart att bästa förräntningsresultat uppnås, om förvaltningen ombesörjs av institut med kapitalförvaltning som huvuduppgift.



Utan att utredningen önskar rikta kritik mot vare sig kammarkollegiets eller annan myndighets ambitioner att åstadkomma så bra resultat som möjligt vad gäller placering av förvaltad fondkapital anser utredningen att det anförda talar för att statliga myndigheter principiellt inte bör ha hand om förvaltningen av fondkapital och att denna i stället bör anförtros åt ett för ändamålet tillskapat organ med samlade resurser att svara för hela den statliga fondmedelsförvaltningen. I praktiken har det också visat sig att för myndighet generellt gällande regler för bokföring, redovisning och kassahantering inte alltid kan anses anpassade till de speciella krav som en rationellt bedriven fondförvaltning ställer.

Tillskapandet av en enda, från myndighet fristående instans bör sålunda ske med huvudsaklig inriktning på kapitalförvaltning. Därigenom åstadkommes koncentration och effektivitet i förvaltningen. Utredningen anser det självklart att en sådan instans skall ha statlig karaktär. Enskilda intressen bör inte ha avgörande inflytande på en från statlig myndighet utbruten kapitalförvaltning. Det är härvid särskilt att märka att den statliga fondförvaltningen har sin upprinnelse i donatorers och testatorers föreskrifter samt en rad statliga beslut och förordnanden och att det därför även på denna grund saknas närmare skäl att förlägga den nuvarande statliga fondförvaltningen till annat organ än ett statligt.

Frågan uppkommer, hur en sådan fristående instans, som nu förordats, bör vara organiserad. Utredningen lägger i det följande fram synpunkter i denna fråga.





14 JURIDISKA FORMER FÖR CENTRAL, FRISTÅENDE  
FONDFÖRVALTNING

14.1 Inledning

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan statlig förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild person. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Den statliga förvaltningsorganisationen omfattar därför inte bara förvaltningsmyndigheter utan även allmänna organ som visserligen har hand om offentliga förvaltningsuppgifter men som är organiserade i privaträttslig form. Åtskilliga inrättningar, som i äldre tid betraktades som självständiga, t.ex. universiteten, har successivt inlemats i statsförvaltningen genom att staten övertagit det ekonomiska ansvaret för deras verksamhet. I gengäld har en mängd nya bildningar skapats, som ombesörjer statliga förvaltningsuppgifter. Som exempel kan nämnas allmänna pensionsfonden.

Det bör framhållas att det inte går att konsekvent tillämpa civilrättens regelsystem på offentligrättsliga bildningar. Detta beror ytterst på att civilrättens juridiska personer väsentligen skapas genom beslut av fysiska personer, medan de offentligrättsliga subjekten tillkommer genom lag eller beslut i administrativ ordning.

14.2 Förvaltning genom statlig stiftelse

Som framhållits kan statlig förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, samfällighet, stiftelse eller enskild person. I nu förevarande sammanhang är av dessa rättssubjekt främst stiftelseformen och aktiebolagsformen av intresse.

I tidigare reformförslag har från utredningshåll förts fram tanken att statlig fondadministration bör bedrivas i stiftelseform. En grundläggande förutsättning för att en stiftelse skall anses föreliggande är att stiftaren har förordnat att viss egendom skall ställas under förvaltning för att tjäna ett bestämt ändamål. Vidare skall ändamålet vid tidpunkten för förordnandet framstå som i vart fall inte högst tillfälligt, och den anslagna egendomen måste vara av en sådan omfattning att det tilltänkta ändamålet skall kunna främjas under mer än en kortare tid. Slutligen skall stiftaren oåterkalleligt ha överlämnat, eller i vart fall förpliktat sig att överlämna, egendomen till den som skall ha hand om förvaltningen eller till en interimsförvaltare.

I rättslivet förekommer former av stiftelser, som inte uppfyller de i det föregående beskrivna kriterierna på en stiftelse men som ändå i egenskap av rättssubjekt bär denna beteckning. Hit hör bl.a. en del som stiftelser benämnda organ, vilka bildats av staten. Som exempel kan nämnas Fonden för industriellt samarbete med u-länder och Fonden för industriellt utvecklingsarbete. I dessa fall avhänder sig stiftaren egendom som gör det möjligt att främja stiftelsens ändamål tillfälligt, var- efter stiftelsen genom årliga bidrag hålls vid liv så länge detta är önskvärt. Någon större skillnad mellan finansieringen av t.ex. statliga myndigheter och statliga organ som benämns stiftelser torde inte



föreligga i dessa fall. Vidare synes valet mellan dessa båda verksamhetsformer träffas med hänsyn till de särskilda förhållandena i varje enskilt fall. Om stiftelseformen valts för t.ex. statlig verksamhet, har sålunda inte sällan i den offentlighetsrättsliga bildningens stadgar eller firma angetts att fråga är om en stiftelse, trots att rättssubjektet från civilrättsliga utgångspunkter skulle ha underkänts som stiftelse. Med hänsyn till den oklara innebörden och rättsverkningarna av den statliga stiftelseformen torde denna därför knappast vara lämpad för sådan verksamhet som förutsätter ett ständigt tillflöde av insatser, samtidigt som medel fortlöpande betalas ut för närmare angivet ändamål.

Det bör i sammanhanget framhållas att ett eventuellt överskott av en stiftelses näringsverksamhet inte kan delas ut till några ägare eller medlemmar. Sådana finns ju inte i en stiftelse. Vinsten efter skatt skall användas antingen för att främja stiftelsens ändamål, om detta är annat än att direkt driva näring, eller, om sådan verksamhet inte är aktuell, för att öka stiftelsens kapital, kanske som en reserv för kommande år.

#### 14.3 Förvaltning genom statligt aktiebolag

Kapitalförvaltning är, som tidigare framhållits, en form av affärsverksamhet. Sådan verksamhet ställer stora krav på smidiga beslutsformer och goda möjligheter till ekonomisk kontroll. Statlig affärsverksamhet bedrivs, i den mån den inte förekommer i affärsverksform, numera nästan alltid i aktiebolagsform. Aktiebolaget är inte underkastat de förvaltningsrättsliga föreskrifter som gäller för myndighet. Däremot används stiftelseformen inte för sådan statlig verksamhet.

Sådana omständigheter som vanligtvis är ägnade att ge aktiebolagsformen företräde har inte något jämförligt intresse i detta sammanhang. Kraven på hårt driven verksamhet under företagsmässiga former och därav följande konkurrensberoende gör sig inte gällande med särskild styrka i nu förevarande sammanhang.

Formerna för ett aktiebolags verksamhet är ingående reglerade i aktiebolagslagen. Denna lag (SFS 1975:1385) anger noga vilka bolagsorgan som skall finnas och vilka befogenheter dessa skall ha. Även ansvarsfördelningen mellan de organ som skall handha den ekonomiska kontrollen av bolaget regleras utförligt i lagen. Detta är en nackdel i de situationer då huvudmannen vill tillförsäkra sig särskilda möjligheter att styra verksamheten eller då det finns anledning att modifiera bolagsorganens befogenheter i något avseende. När det gäller en eventuell anpassning av den statliga fondförvaltningen till aktiebolagslagens regelsystem är det vidare en nackdel med aktiebolagsformen, att den särskilt skapats för att möta de krav som gäller i fråga om enskilt bedriven företagsamhet. Åtskilliga av de regler som finns intagna i aktiebolagslagen har som främsta syfte att skydda borgenärernas och aktieägarnas intressen. Detta gäller t.ex. de regler som berör avsättningen av medel till olika fonder inom bolaget. Regler av detta slag saknar i stort sett relevans för statliga verksamheter av det slag som här är i fråga. Staten är ju ofta ensam aktieägare i de statliga aktiebolagen och torde ha anledning att ta över bolagets skulder, om det skulle träda i likvidation. För statliga aktiebolag kan därför de regler som är avsedda att skydda borgenärernas och aktieägarnas intressen ibland upplevas som en onödig belastning.



Utredningen anser därför att aktiebolagsformen inte innebär den rätta lösningen på frågan hur den statliga fondförvaltningen bör struktureras.

#### 14.4 Förvaltning genom särskilt bildat offentlig-rättsligt organ

Utredningen har sålunda funnit att varken myndighetsformen eller stiftelse- eller aktiebolagsformen erbjuder någon bra lösning på frågan om strukturen på en central, statlig fondförvaltande instans. I betänkandet (SOU 1983:66) Svenska kyrkans fond har utredningen föreslagit inrättande av ett särskilt organ för förvaltning av prästlönefondsmedlen. Organet, kallat Svenska kyrkans fond, är en juridisk person med förvaltningsfunktioner innefattande befogenhet att verkställa placering av kapital men utan beslutsfunktioner med avseende på det förvaltade kapitalets användning för avsett ändamål.

Genom en sådan konstruktion har utredningen velat undvika intressekonflikter beträffande äganderätten till den förvaltade egendomen och samtidigt sökt åstadkomma en rationell möjlighet att få till stånd största möjliga effektivitet i kapitalförvaltningen. Utredningen anser att den i nämnda betänkande föreslagna lösningen i tillämpliga delar skulle kunna tjäna som modell när det gäller utformningen av en fristående instans för förvaltning av statligt anförtrodd fondegendom. Organisationen skulle så till vida bli fristående från statsverket som den skulle komma att utgöra ett självständigt rättssubjekt med egen styrelse och ledning och med egna revisorer samt med möjlighet att ställas under tillsyn under former som inte skulle kunna tillämpas på en myndighet. Liksom i fråga om Svenska kyrkans fond förutsätter en sådan lösning att statsmakterna genom särskild lagstiftning bestämmer de grundläggande reglerna för verksamheten.





15           UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG VAD  
              GÄLLER CENTRAL FÖRVALTNINGSFORM FÖR STAT-  
              LIG FONDADMINISTRATION

15.1        Statens förvaltningsfond

Utredningen har vid övervägande av de olika lösningar, som kan tänkas för att få till stånd en mera rationell fondförvaltning stannat för alternativet med en statlig central förvaltningsfond. Denna fond kan lämpligen benämnas Statens förvaltningsfond och skall enligt särskild författningsföreskrift vara en självständig juridisk person. Därav följer att förvaltningsfonden inte bör betraktas som myndighet. Offentlighetsprincipen blir sålunda inte tillämplig på förvaltningsfondens verksamhet. Sekretesskyddet är ett viktigt led i ett kapitalmarknadsinstituts verksamhet för att trygga integriteten i de affärer som kommer till stånd. Detta utesluter naturligtvis inte en tämligen långt gående öppenhet när det gäller redovisning av verksamheten gentemot myndigheter eller andra som har ett berättigt intresse av att få tillgång till vissa sakuppgifter.

En av förvaltningsfondens huvuduppgifter blir att samordna de olika förvaltningarna av myndigheternas fondkapital. Den centralt utövade fondförvaltningen bör inte omfatta vissa av universitetet i Uppsala resp. Lund förvaltade statliga fastigheter. De fastigheter som avses är de s.k. gustavianska fastigheterna och de s.k. Lunda-fastigheterna. Som utredningen närmare utvecklar i avsnitt 17 kan det bli aktuellt att nämnda universitets förvaltning av fastigheterna överförs till domänverket, som har att från fall till fall bedöma, om fortsatt statligt innehav av fastigheterna kan vara motiverat.

Vad gäller övriga av universitet eller andra statliga myndigheter förvaltade fastigheter bör det ankomma på Statens förvaltningsfond att avgöra, om fortsatt innehav av fastigheterna kan bedömas vara lämpligt från placeringssynpunkt.

En annan betydelsefull uppgift för den nya fonden blir att upprätta förbindelser med banker och fondkommissionsbolag när det gäller det praktiska handhavandet av fondtillgångarna. Redan i dag utnyttjas bankerna i viss utsträckning för omhänderhavande av fondernas kapital. Detta har skett efter i regel ingående instruktioner från myndigheternas sida. Även fortsättningsvis bör bankernas sakkunskap utnyttjas men då i mera frekvent utsträckning.

I den dagliga verksamheten bör sålunda de inom bankerna uppbyggda funktionerna och erfarenheterna på kapitalmarknadsområdet tas till vara. Genom sin breda erfarenhet av kapitalplacering i kombination med de numera väl utbyggda datasystemen har bankerna stora förutsättningar att omhänderha den praktiska hanteringen vad gäller fondförvaltning. Motsvarande gäller också i regel de under bankinspektionens tillsyn stående fondkommissionsbolagen.

Utredningen förordar alltså att förvaltningsfonden överlämnar kapitalförvaltningen till banker och närbesläktade institut med professionell kompetens på området. Överlämnandet av förvaltningen innebär givetvis en minimering av det administrativa arbetet hos förvaltningsfonden.

Utnyttjandet av bankers m.fl. instituts kompetens i placeringsfrågor medför att förvaltningsfonden kan erhålla erforderligt underlag för fattande av övergripande eller principiella beslut i placeringsfrågor utan att för den skull till förvaltningsfonden särskilt behöver knytas ett antal personer med det ifrågavarande expertkunnandet. För affärer över fondbörsen måste alltid fondkommissionär anlitas. Det sagda innebär givetvis inte att förvaltningsfonden kan ha personal som saknar kompetens att bedöma kapitalmarknadsfrågor. Tvärtom är det



av vikt att fonden har personal som så långt möjligt är kunnig på detta område. Som utredningen återkommer till räcker det emellertid med att fondens chef och ställföreträdare är högt kvalificerade beträffande de placeringsfrågor som rör det område som de är anställda för att bevaka. I detta avseende förutsätts att dessa personer äger kompetens att bedöma att de av bankerna gjorda placeringarna inte på ett ofördelaktigt sätt avviker från vad som vid de aktuella placeringstillfällena kan anses vara uttryck för rådande marknadsläge.

Sedan avtal träffats mellan den centrala fonden och bankerna (motsvarande) om placeringsuppdragets innehåll bör verkställigheten av uppdraget ligga hos bankerna. Fonden bör inte annat än undantagsvis ingripa i de enskilda detaljerna rörande placeringarna. Förvaltningsfonden uppdrar sålunda åt bank eller fondkommissionsbolag (förvaringsbank) att för fondens räkning handha förvaltningen av fondförmögenheten innefattande såväl överväganden om vilka placeringar som lämpligen bör göras som det mera praktiska utförandet av transaktionerna, t.ex. köp och försäljning av värdepapper, insättning och uttag på bankböcker, gireringar samt bokföring och redovisning till fonden av de vidtagna åtgärderna.

Ibland kan det vara svårt att säkert fastställa, vilken karaktär överlämnandet av viss förvaltningsuppgift till bank har. Vid bedömningen härav bör avgörande vikt fästas vid innehållet i det förvaltningsavtal som träffats mellan banken och förvaltningsfonden. Innebörden av avtalet får inte vara att förvaltningsfonden avhänder sig ansvaret för placeringarna till banken. Av avtalet och därav föranledda direktiv skall framgå, hur styrelsen och ledningen för fonden tänker sig placeringsinriktningen och den policymässiga verkställigheten av förvaltningsuppdraget. Självfallet

bör också ofta förekommande samtal och möten mellan fondledning och bank utgöra komplettering till skrivna avtal och direktiv.

Bankens uppdrag bör sålunda alltid uppfattas som ett verkställighetsuppdrag inom de ramar som förvaltningsavtalet samt skrivna och muntliga direktiv anger.

Även inkassering av räntor och förfallna amorteringar bör läggas på bank eller fondkommissionsbolag. Med jämna tidsmellanrum bör det åligga banken (motsv.) att avge redovisning till förvaltningsfonden.

Man kan överväga, i vilken ordning statsverkets granskning av bankens förvaltning skall äga rum och huruvida det kan accepteras att banken betalar ut fondavkastningen direkt till det organ som beslutar om utdelning ur fonden eller eljest enligt dess anvisningar. En naturlig form för granskning av bankens roll i detta sammanhang finns redan i den tillsyn av bankerna som sker genom bankinspektionens försorg. Av bankinspektionens tillsynsfunktion följer att inspektionen även i avseenden varom här är fråga utövar viss kontroll över bankernas verksamhet. Delvis blir tillsynen likartad den som gäller banken i egenskap av förvaringsbank enligt aktiefonds-lagstiftningen.

Vid samförvaltning av flera fonder bör varje fond erhålla det sammanlagda kapitalets avkastning i förhållande till den enskilda fondens insatta kapital (marknadsvärdet vid insatstillfället). Intäkter och kostnader bör relateras till varje fonds andelstal (insats) under förutsättning att de samförvalta fonderna har väsentligen samma placeringsinriktning och förräntningskrav. Skiljer sig fonderna åt i något av dessa hänseenden får möjligen andra fördelningsnormer övervägas. Utbetalning av avkastning



- efter avdrag för förvaltningskostnader - bör ske minst en gång om året. Varje fond bör erhålla periodiska redovisningar över den centrala fondens verksamhet.

En särskild fråga gäller redovisningen av fondernas gemensamma tillgångar och skulder samt de enskilda fondernas kapital. Det bör i regel kunna delegeras till bank att ta fram en fullständig redovisning av tillgångar och skulder belöpande på varje enskild fond. Den sålunda framtagna redovisningen bör läggas till grund för redovisningen avseende de enskilda fonderna.

Förvaltningsfondens kansli bör förestås av en verkställande direktör som har erfarenhet från bankverksamhet. Verkställande direktören måste, som framgår av vad tidigare framhållits, inneha kompetens på hög nivå med erfarenhet från fond- och kapitalmarknad. Detta är nödvändigt för att bankernas placeringar skall kunna bevakas och bedömas. Även verkställande direktörens ställföreträdare måste ha hög kompetens, helst med bankerfarenhet. Med hänsyn till vissa statligt förvaltade fonders speciella karaktär kan det vara av värde att erfarenhet av statlig fondförvaltning finns representerad inom den verkställande ledningen. Vidare torde kansliet böra bestå av ytterligare någon eller några tjänstemän, varav en med god kunnighet i bokföring och redovisning. Med tanke på de speciella funktioner som är förenade med förvaltning av kyrkofonden, allmänna arvsfonden, samefonden m.fl. s.k. diversemedelsfonder kan det tänkas att kansliet behöver förstärkas personellt utöver vad som behövs för fullgörande av de sedvanliga förvaltningsrutinerna.

Förvaltningsfonden bör ledas av en styrelse. I denna bör finnas representanter för myndigheter som över-

lämnat sin kapitalförvaltning till förvaltningsfonden och även företrädare för dem som tillskjutit donationskapital. Sistnämnda representanter skulle kunna fylla en lekmanafunktion i styrelsen. Vidare är det nödvändigt att i styrelsen finns representanter med erfarenhet i placeringsfrågor. I detta sammanhang kan det vara lämpligt att de erfarenheter som vunnits av det till kammarkollegiet knutna placeringsrådet utnyttjas.

## 15.2 Avgiftsfinansiering av statlig fondadministration

### 15.2.1 Avgiftsfinansiering i allmänhet

Enligt direktiven skall utredningen till närmare behandling ta upp frågan, om kostnaderna för förvaltningen av fonderna skall tas ut ur dessa. En sådan kostnadstäckning kan enligt direktiven vara ett incitament till en gemensam förvaltning av de olika fonderna genom att förvaltningen blir mindre kostnadskrävande för resp. fond än om förvaltningen är uppdelad på olika myndigheter.

Frågan om vidgad avgiftsfinansiering av statlig verksamhet har under senare år aktualiserats allt oftare. Ett motiv till att införa avgifter har ofta varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten. Ett annat motiv har varit att man genom införande av avgifter kan styra tillströmningen av ärenden (se bl.a. förvaltningsutredningens betänkande SOU 1979:23 s. 31).

Det kan i och för sig påpekas att avgiftsfinansiering under vissa förhållanden skulle kunna vara ägnad att motverka en fortlöpande rationalisering av verksamheten. Om t.ex. statliga organ, som förvaltar fonder, helt eller till en del finansierar denna verksamhet



med avgifter, kan detta förhållande vara ett hinder för att dessa organ själva skulle försöka rationalisera verksamheten. Från rent ekonomisk synpunkt torde organen nämligen ha svårt att föreslå att föråldrade fonder upplöses eller att förvaltningen i övrigt förenklas, eftersom det är från de förvaltade fondförmögenheterna som de får bidrag till sin verksamhet.

Frågan, huruvida kostnaderna för den statliga fondförvaltningen skall bestridas av fonden själv eller av staten, dvs. med allmänna medel, inrymmer även andra aspekter. Sålunda torde bl.a. få krävas att särskild hänsyn tas till fondens egenart. Som framgår av utredningens kartläggning (se SOU 1982:12) omfattar nämligen statlig fondförvaltning förmögenhetstillgångar som skiljer sig avsevärt från varandra i fråga om art, storlek och ändamål. Den komplikationen tillkommer dessutom att den statliga fondförvaltningen kan avse en rad olika funktioner, såsom t.ex. placering av fondmedel och beslut om utdelning av sådana. I vissa fall kan också förvaltningsuppgifterna vara delade mellan olika organ.

Fastställandet av statliga avgifter som syftar till att täcka kostnaderna inom ett verksamhetsområde, t.ex. fondförvaltning, faller inom regeringens kompetens (se om liknande avgifter prop. 1975:8 s. 46). Riksdagens medverkan är sålunda inte nödvändig. Regeringen kan överlåta kompetensen att fastställa avgifter till förvaltningsmyndighet. Syftar däremot avgiftssättningen till intäkter som klart överstiger statens kostnader, bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde (se SOU 1979:23 s. 22 ).

Vad gäller donationsmedel bör i detta sammanhang framhållas att donator kan ha meddelat föreskrifter om hur förvaltningskostnaden skall bestridas. Dessa föreskrifter kan dock ändras genom s.k. permutation.

Om donator inte har föreskrivit hur förvaltningskostnaden skall bestridas, uppkommer frågan, hurvida staten eller annan fondförvaltare har laglig möjlighet att ta ut ersättning för förvaltningskostnader. Frågan om rätten att ta ut ersättning för förvaltningskostnader har bl.a. prövats i rättsfallet RÅ 1945 ref. 21. I rättsfallet ansågs förvaltaren ha rätt att av förvaltade stiftelsemedel ta ut dels ersättning för särskilda utgifter till följd av förvaltningsuppdraget, dels ersättning för medelsförvaltningen med ett belopp motsvarande 1,5 promille av de särskilda stiftelsernas kapitalbehållning vid nästföregående räkenskapsårs slut. Faktorer, som enligt regeringsrätten påverkade bedömningen av ersättningens storlek, var stiftelsernas antal, stiftelsemedlens storlek och placering samt förvaltningens samordning med förvaltarens medelsförvaltning i övrigt

Sett ur fondernas synvinkel torde en konsekvent genomförd avgiftsfinansiering medföra ett ökat förvaltaransvar för staten. Ansvar för förstärks av det förhållandet att någon alternativ förvaltningsform oftast inte står till buds för fonderna. Vad detta ansvar mera konkret skulle innebära är dock inte alltid klart. Viss vägledning kan eventuellt hämtas från reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning. Utredningen återkommer till denna fråga i författningskommentaren.

Enligt utredningens bedömning torde det inte finnas några rättsliga hinder mot att kostnaderna för förvaltningen av fonderna tas ut ur dessa. Med hänsyn till att förvaltningen de facto alltid är förenad med kostnader och besvär i någon form i samband med fullgörandet av administrations- och placeringsuppgifterna förordar utredningen att statlig fondförvaltning avgiftsfinansieras. Avgiftssättningen bör syfta till att helt täcka statens kostnader inon



verksamhetsområdet. Olika modeller för avgiftsfinansieringen kan tänkas.

Ett alternativ är att avgiftens storlek ställs i relation till det förvaltade kapitalets storlek. En viss rättvisa kan sägas ligga i en sådan lösning, eftersom ett större kapital ofta medför mera ingående förvaltningsåtgärder. Ett mindre kapital kan emellertid kräva förvaltningshänsyn som i vissa fall kan vara mera kostnadskrävande än som normalt skulle ha motiverats med tanke på tillgångarnas begränsade storlek. Ett annat alternativ och samtidigt den rättvisaste formen för uttagande av förvaltningsavgift är därför att avgiften beräknas med utgångspunkt från dels de totala kostnader som är förenade med fondadministrationen (dvs. kostnader för löner, hyra, expenser etc.), dels den tidsåtgång som kan beräknas för förvaltning av varje fond för sig. I princip synes det önskvärt att avgiftssättningen sker så att alla nyss nämnda kostnader täcks utan att avgifterna för den skall sättas så höga att ett överuttag kommer till stånd. För höga avgifter motverkar tillkomsten av fondkapital som skall förvaltas av staten och bör därför enligt utredningens mening inte göras till en statlig inkomstkälla. Utredningen återkommer i författningskommentaren till frågan om själva avgiftsberäkningen.

#### 15.2.2 Avgiftsfinansiering beträffande medel som nedsatts hos statlig myndighet

Beträffande medel som nedsatts hos statlig myndighet, dvs. avgifter enligt vattenlagen, medel nedsatta enligt bestämmelser i jordabalken m.m., kan följande anföras.

Medlen har ett sammanlagt bokfört värde på ca 100 milj. kr. Vid vissa typer av nedsatta medel, främst de av domstol eller andra organ tillerkända ersättningsarna

enligt vattenlagen, har ofta de beslutande organen vid bedömningen av ersättnings storlek förutsatt att sedvanlig bankränta skall utgå till rättsinnehavaren. En avgiftsfinansiering av denna typ av nedsatta medel kan emellertid vålla problem och torde därför kräva närmare överväganden som torde ligga utanför utredningsuppdraget.

För övriga former av nedsatta medel - vilka den 30 juni 1985 uppgick till ca 50 milj. kr. - kan avgiftsfinansiering i och för sig övervägas. En möjlighet skulle därvid vara att avgiften utgår i form av att staten på nedsatta medel betalar ut en inte fullt marknadsmässig ränta. Detta förfarande tillämpas beträffande ränta på överskjutande skatt. En förutsättning för att en avgiftssättning i dessa fall kommer till stånd och därmed ger ett, om än blygsamt, tillskott till statsbudgetens inkomstsida är att beräkningen av uttaget blir enkel. I annat fall torde det administrativa merarbete som en avgiftssättning otvivelaktigt innebär inte kunna kompenseras genom inflytande avgifter. I likhet med vad som gäller i fråga om överskjutande skatt torde vissa begränsningar av ränteberäkningen kunna övervägas, när det gäller nedsatta medel. En lösning enligt det förordade förutsätter dock långt mer djupgående överväganden än vad som kan ske inom ramen för denna utredning. Därigenom får även tanken från utredningens sida att avgiftsbelägga förvaltningen av nu aktuella former av nedsatta medel anses ligga utanför utredningsuppdraget.

### 15.3 Regler för mottagande av donationsmedel

Som tidigare anförts bör en restriktiv inställning intas till en utvidgad förvaltning av statliga fonder (se prop. 1981/82;123 s. 19). När sådan fondbildning aktualiseras bör noga prövas, om inte redan be-



fintlig fondbildning kan utnyttjas eller om inte den tilltänkta fondbildningens ändamål kan tillgodoses genom anslag över statsbudgeten. Statsmakterna kan fritt styra tillväxten av den statliga fondbildningen i enlighet med fastställda principiella riktlinjer. Även den tillväxt av den statliga fondförvaltningen, som sker i och med att staten åtar sig förvaltaransvaret för enskilda medel, kan regleras.

Frågan, om statligt organ skall åta sig ansvaret för donationsmedel, prövas av det statliga organ som donator utpekat som förvaltare i enlighet med kungörelsen (1964:484) om mottagande för statsverkets räkning av gåvo- och donationsmedel. Utredningen har funnit det motiverat att lägga fram förslag till rationaliseringar även av de regler som gäller om mottagande av donationsmedel. Förslaget är på grund av utredningsuppdragets utformning begränsat till fonder och stiftelser som förvaltas av statligt organ men torde kunna tjäna som förebild för rationalisering också av annan förvaltning av fonder. Utredningen anser att reglerna bör ha i huvudsak följande innehåll.

Före mottagandet bör det kontrolleras att donationsurkunden (motsv.) innehåller sådana föreskrifter att varken kapitalförvaltningen eller utdelningsverksamheten kompliceras. Som villkor för mottagande av donationsmedel bör därvid sättas att fondförvaltande organ äger frihet att inom vissa ramar ändra förvaltningsbestämmelser, dock inte ändamålsbestämning. Som villkor för mottagandet av donationer, som understiger en mindre beloppssumma, t.ex. högst 100 000 kr., bör ställas att medlen tillförs redan befintlig fond. I allt fall bör en strävan vara att inordna nytillkomna donationsmedel under befintliga fonder. Prövningen av om donation skall mottagas för förvaltning är ett led i kontrollen av de medel som vid sidan av anslagsmedel tillförs de statliga organens medelsförvaltning.

Om sådana externa medel kommer från organ, vars verksamhet står under offentlig kontroll och insyn, t.ex. Riksbankens jubileumsfond och arbetarskyddsfonden, torde nu aktuell prövning inte vara behövlig. Utredningen utgår nämligen från att dessa organ anpassar eventuella föreskrifter för medlens förvaltning till de krav som en rationellt utformad statlig fondförvaltning ställer.

Utredningen har i tidigare avsnitt beskrivit olika former av s.k. nedsatta medel. Flertalet av dessa medel nedsätts efter det att myndighet eller domstol fastställt beloppets storlek. Nedsättning är i dessa fall av tvångskaraktär. De former av frivillig nedsättning som förekommer är nedsättning enligt 12 kap. 21 § jordabalken och nedsättning enligt 1 § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet. Vid dessa nedsättningar bestäms beloppens storlek av den som önskar nedsätta medel.

Ibland nedsätts förhållandevis låga belopp. Antalet ärenden avseende sådana medel kan därför bli stort. Detta uppges vålla de förvaltande organen mycket arbete. Mot bakgrund av det nyss anförda skulle det kunna ifrågasättas, om inte en begränsning av möjligheten att nedsätta medel enligt 12 kap. 21 § jordabalken och 1 § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet bör införas. En begränsad sådan möjlighet skulle dock komma att stå i strid med de intressen som nu ifrågavarande lagstiftning skall tillgodose, även om beloppsgränsen sätts lågt. Enligt utredningens mening talar därför övervägande skäl för att rätten att nedsätta medel enligt 12 kap. 21 § jordabalken och 1 § lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet inte begränsas.



#### 15.4 Rösträtt för förvaltade aktier

Utredningens i det föregående (se avsnitt 6.2) presenterade förslag till placeringsföreskrifter lämnar i vissa fall utrymme för placering i aktier. Möjligheten att placera i aktier kan dock innebära vissa komplikationer, vilka sammanhänger med att varje enskild donationsfond - och inte den förvaltande myndigheten - äger de aktier vari fondförmögenheten delvis placerats. Om myndigheten förvärvat aktier för flera donationsfonders räkning, äger fonderna en andel av dessa aktier motsvarande vad varje fond tillskjutit. Därtill kommer att aktiens egenskap av andelsbevis i vissa företag aktualiserar frågan om ägarinflytande. Som utredningen tidigare framhållit är frågan om placering i aktier därför inte bara en fråga om ersättning för riskengagemang utan berör också centrala frågor om hur ägaransvaret skall utövas. Mera konkret uttryckt kan man ställa frågan, hur den rösträtt skall utövas som de förvärvade aktierna ger upphov till. Skall begränsningar i rösträtten införas för fonderna när det gäller rätten att förvärva aktier?

De grundläggande reglerna för utövande av rösträtt för aktieägare återfinns i aktiebolagslagen (1975:1385). Enligt 9 kap. aktiebolagslagen utövar aktieägaren sin rösträtt vid bolagsstämman. Aktieägare får dock inte utöva rösträtt, innan han införts i aktieboken. 3 kap. 10 § 2 st. aktiebolagslagen innehåller bestämmelser om rätt att i aktieboken i stället för aktieägare registrera den som förvaltar dennes aktier, s.k. förvaltarregistrering.

Därför kan i aktieboken inhemska förvaltare av aktiepost registreras i stället för aktieägare. En förutsättning är dock att förvaltaren är auktoriserad. Närmare bestämmelser om auktorisation meddelas i lagen (1970:596) om förenklad aktiehantering. Främst

kommer banker och fondkommissionärer i fråga för sådan auktorisation (prop. 1970:99 s. 61-67).

Den som fått auktorisation som förvaltare kan med stöd av förvaltade aktier registreras i aktieboken som förvaltare av aktier, som tillhör här i riket hemmahörande rättssubjekt, t.ex. fond. Ett villkor är givetvis att förvaltningsuppdraget medger ett sådant förfarings-sätt.

I aktieboken skall, liksom i utfärdade aktiebrev, anges att det är fråga om ett förvaltarskap för annans räkning. Någon registrering av ägaren görs inte. För aktier som omfattas av förvaltarregistrering kan röst-rätt inte utövas på bolagsstämma (se Kedner-Roos s. 79). Önskar aktieägare utöva rösträtt för aktier som är förvaltarregistrerade, får han från förvaltaruppdraget frigöra den del av aktierna som han vill rösta för och registrera sig som ägare av aktierna i aktieboken.

3 kap. 16 § aktiebolagslagen innehåller bestämmelser om aktier som ingår i aktiefond enligt aktiefondslagen (1974:931). Aktiefondslagen är avsedd att ge sådana investerare som satsat sina tillgångar i fondandelar i stället för direkt i aktier ett visst rättsskydd genom att bl.a. tillförsäkra dem en sakkunnig medelsförvaltning och en välavvägd riskspridning genom ett lämpligt fördelat värdepappersinnehav. Enligt lagens konstruktion består fonderna av aktier eller andra värdepapper och ägs av dem som tillsjutt kapital. Andelarna i fonden skall vara lika stora. Varje andelsägare erhåller bevis på sina andelar i fonden. Alternativt förs enligt 31 § register över innehavet av fondandelar. Fonden kan inte förvärva rättigheter eller åta sig skyldigheter och är därför inte någon juridisk person. Förvaltningen av fonden ankommer på ett fondbolag. Andelsägarna är företrädde i bolagets styrelse. Utövandet av rösträtt på bolagsstämma ingår i fondbolagets förvaltningsuppgifter. Skall fondbolag



utöva rösträtt i bolag där fonden har aktier, måste frågan tas upp på styrelsesammanträde i fondbolaget. Genom bestämmelser i 17 § aktiefondslagen säkras ställs inflytandet i sådana rösträttsfrågor för dem som representerar andelsägarna i styrelsen (prop. 1974:128 s. 119 f, NU 1974:57 s. 6, rskr 388).

Fondbolaget handlar enligt 17 § 4 st. aktiefondslagen i eget namn vid sin förvaltning av fonden men skall i det sammanhanget också ange fondens beteckning. För att möjliggöra för fondbolaget att utöva rösträtt för fondens aktier i enlighet med bestämmelserna i aktiefondslagen måste fondbolaget införas i aktieboken i stället för fondandelsägarna. Därjämte skall fondens beteckning anges. Denna lösning är mera praktisk än alternativet att ta upp samtliga andelsägare som aktieägare (prop. 1974:128 s. 120).

Aktieägare får rösta genom ombud. Fullmäktige skall styrka sin behörighet genom skriftlig, dagtecknad fullmakt. Fullmakt att rösta på bolagsstämma gäller högst ett år från utfärdandet. Enligt Rodhe (se dennes arbete Aktiebolagsrätt. Enligt 1979 års aktiebolagslag 1978 s. 160) är det en vedertagen uppfattning att den som äger flera aktier i ett aktiebolag måste rösta på samma sätt för alla sina aktier, i den mån han åberopar dem såsom stöd för sin rösträtt. Han kan då inte heller dela upp sin aktiepost på sig själv och ett ombud eller på flera ombud utan rösträtten måste utövas antingen av honom själv eller av ett enda ombud.

Från denna regel görs i 9 kap. 2 § 3 st. aktiebolagslagen ett undantag. Fjärde AP-fonden kan nämligen besluta att dess rösträtt skall utövas genom ett eller flera ombud, som föreslagits av facklig organisation med medlemmar anställda hos bolag i vilket fonden äger aktier. När lagen säger att flera ombud får

utses, måste enligt Rodhe (se ovan anført arbete s. 161) meningen vara att dessa skall kunna företräda olika åsikter att rösta på olika sätt, ehuru detta inte direkt utsägs i lagtexten.

När det gäller utövande av rösträtt för statliga organ skulle, om nyssnämnda rösträttsregel tillämpades på angivet sätt, en konfliktsituation kunna uppkomma, om ett och samma statliga organ har att tillgodose skilda placerings- eller rösträttsuppdrag i fråga om samma slag av aktier.

Frågan om utövande av rösträtt för aktier, som ingår i de statligt förvaltade fonderna, är därför mångfacetterad. I sammanhanget kan inskjutas att det sammanlagda bokförda värdet av de aktier, som ingår i dessa fonder, den 30 juni 1985 uppgick till uppskattningsvis drygt 450 milj. kr. De statligt förvaltade donationsfonderna företräds, när det gäller utövandet av rösträtten för aktier, nära nog undantagslöst av personer utsedda av det förvaltande organet.

Vanligtvis utövas inte någon rösträtt för en statligt förvaltnad fonds aktier. Särskilt vad beträffar de större fondförvaltande organen torde det dock inte vara ovanligt att rösträtt utövas för sådana aktier. Beslut huruvida rösträtt skall utövas fattas efter prövning från fall till fall. Vidare förekommer - dock mera sällan - att bank eller annan utövar rösträtten med det statliga organets medgivande. Ofta, särskilt vid större aktieinnehav, är aktierna förvaltarregistrerade enligt 16 § lagen (1970:596) om för- enklad aktiehantering.

Av intresse i sammanhanget är departementschefens följande uttalande i förarbetena till lagen om förenklad aktiehantering (se prop. 1970:99 s. 99).



För aktier som ingår i s.k. anknuten stiftelse, dvs. stiftelse som tillkommit genom att egendom donerats till redan existerande rättssubjekt med skyldighet för detta att använda avkastningen uteslutande för ett visst ändamål, skall förvaltande rättssubjekt registreras som ägare. Detta har nämligen i ett sådant fall att utöva med innehavet förenade rättigheter gentemot aktiebolaget, inklusive rösträtten. Motsvarande gäller för s.k. aktiefonder.

Resonemanget skulle kunna synas utmynna i att donationer med anknuten förvaltning tillfaller det förvaltande organet med äganderätt. Huruvida äganderättsfrågan därigenom civilrättsligt lösts är dock minst sagt tveksamt. Som framgår av uttalanden i doktrinen (se bl.a. Karlgren, Ändamålsbestämmelse och stiftelser s. 82) förekommer denna typ av obligationsrättslig stiftelse endast i mycket begränsad utsträckning. Huvudregeln är därvid att fonder med anknuten förvaltning, t.ex. de statligt förvaltade donationsfonderna, är självständiga rättssubjekt. En ägarregistrering av staten genom dess olika organ skulle därför i sådant fall strida mot principen att aktieboken skall utvisa den verkliga ägaren. Därtill kommer att riktlinjer saknas för hur offentliga organ lämpligen bör utöva rösträtt för aktier, som ingår i statligt förvaltade fondförmögenheter.

Det kan ifrågasättas, om det är ändamålsenligt att frågan om utövande av rösträtt överlämnas till organets egen prövning. En lösning är att aktierna förvaltarregistreras. En förvaltarregistrering av fondernas aktier kan aktualisera ändring i lagen om förenklad aktiehantering. För aktier som omfattas av förvaltarregistrering kan därvid, som ovan påpekats, rösträtt inte utövas på bolagsstämma. Detta innebär att övriga aktier erhåller ett högre röstvärde än de annars skulle vara berättigade

till. Ett annat alternativ är att rösträtten i tillämpliga delar utformas enligt reglerna i aktiefondslagen.

Den nu aktualiserade frågan är av betydelse i samband med den statliga fondförvaltningen. Den faller emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag och utredningen har därför endast velat aktualisera problemställningen utan att lägga fram något eget förslag.

#### 15.5 Tillsyn över statlig fondadministration

Den förordade lösningen att förvaltningen av de statliga myndigheternas fondkapital samordnas genom en central instans till banker och andra med professionell kompetens på området avses inte innebära någon förändring av statens ansvar för fondförvaltningen. I det följande vill utredningen något beröra frågan om vilka rättsregler som gäller i fråga om statens förvaltaransvar.

I skadeståndslagen finns bestämmelser om skadestånd vid myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning introducerades i svensk lagstiftning genom förvaltningslagen (1971:290). Det har undan för undan kommit att spela en allt viktigare roll. Det berörs - förutom i skadeståndslagen - direkt eller indirekt i bl.a. regeringsformen. Allmänt kan man säga att det vid myndighetsutövning är fråga om en myndighets ensidiga avgörande i kraft av en maktbefogenhet. Avgörandet kan både vara gynnande eller betungande för den enskilde. Generellt för all myndighetsutövning är sålunda, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som



ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenhet i förhållande till medborgarna.

Statlig fondförvaltning har bl.a. uppkommit genom att donator, utan att vara förpliktad till det, anförtrött förvaltningen av donationsmedel åt staten. Med hänsyn härtill torde förvaltningen av donationsfonder inte vara att karakterisera som myndighetsutövning (se bl.a. Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning, I, s. 341). Däremot kan i fråga om andra statligt förvaltade fonder, t.ex. allmänna arvsfonden och kyrkofonden, ifrågasättas om inte den författningsreglering som finns för dessa fonders verksamhet medför att i allt fall vad som närmast motsvarar en donationsfonds utdelningsverksamhet är att betrakta som myndighetsutövning. Själva kapitalförvaltningen av dessa fonder torde dock inte innefatta myndighetsutövning, eftersom denna form av fondförvaltning inte innebär något gynnande eller betungande för den enskilde.

Det nu sagda innebär att för vissa delar av den statliga fondförvaltningen reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning kan bli aktuella. Rättsläget vad gäller övrig statlig fondförvaltning kan sägas vara ovisst.

Enligt ett synsätt kan skadeståndsansvar för fondförvaltning bli aktuellt enligt kontraktsrättsliga grundsatser. Närmast kommer därvid reglerna om syssломans ansvar in i bilden. En inskränkning av ansvaret kan dock aktualiseras, om ett statligt organ utan eller med inte fullt vederlag åtar sig t.ex. att förvalta en donationsfond. Rättsläget är dock mycket oklart (se Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning, I, s. 88).

Enligt ett annat synsätt kan som rättsgrund för skadeståndsansvar analogivis åberopas bestämmelserna i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (TL). För fonder som omfattas av denna lag gäller nämligen enligt 6 § TL att styrelseledamöterna är solidariskt ansvariga gentemot fonden för skada som uppstår vid överträdelse av lagen eller av de föreskrifter som gäller för fonden. Solidariskt ansvar inträder också, om styrelseledamöterna eljest uppsåtligt eller av vårdslöshet tillskyndar fonden skada. Bestämmelsen har ansetts analogt tillämplig även beträffande fonder som inte står under tillsyn enligt TL. Exempel härpå utgör de statligt förvaltade donationsfonderna.

Statens ansvar för fondförvaltningen och behovet att övervaka efterlevnaden av gällande regler nödvändiggör någon form av särskild tillsyn eller annan kontroll. Vid valet av form för extern kontroll kan i och för sig olika lösningar tänkas. En lösning är att frågan regleras på motsvarande sätt som gäller i fråga om AP-fonden, dvs. revisorerna avger revisionsberättelse till AP-fondens styrelser, vilka därefter ofördröjligen har att överlämna berättelsen med balansräkning till regeringen. Regeringen avgör därefter frågan om fastställelse av balansräkningen (se närmare reglemente [1959:293] angående allmänna pensionsfondens förvaltning och därefter gjorda ändringar i reglementet).

Det nu angivna alternativet hade kanske varit en godtagbar lösning, om staten hade tillskjutit det kapital som skall förvaltas. Detta är emellertid mera sällan fallet, utan det rör sig i allt väsentligt om medel som tillhandahållits genom donationer eller från annat enskilt håll. Utredningen anser därför inte att den nu skisserade lösningen framstår



som lämplig. Den får, som framgått, också mera karaktären av revision än av tillsyn. Det bör dock framhållas att kontroll eller tillsyn genom myndighets försorg givetvis inte utesluter behov av revision.

Ett annat alternativ är att tillsynen utövas av myndighet. I och för sig kunde man härvid tänka sig att kammarkollegiet fungerade som kontroll- eller tillsynsorgan. Kammarkollegiet är nämligen genom sin nuvarande verksamhet väl förtrogen med i varje fall den del av den statliga placeringsverksamheten som handhas av kollegiets fondbyrå och som svarar mot den övervägande delen av den totala fondförmögenhet som föreslås förvalttad av det särskilda förvaltningsorganet. Kollegiets kompetens som permutationsmyndighet skulle också vara värdefull i tillsynshänseende. Kollegiet har f.n. tillsyn över 14 stiftelser.

Emellertid har kammarkollegiet inte den organisation som fordras för en tillsynsuppgift avseende en samlad statlig fondförvaltning, och om tillsynsuppgiften med större fördel kan utövas av annan myndighet som redan har en väl utbyggd tillsynsapparat, torde det inte finnas tillräckliga skäl att bygga upp en särskild organisation för tillsyn inom kammarkollegiet.

En myndighet som i dag uppfyller långt gående krav på kompetens och erfarenhet när det gäller tillsyn över kapitalförvaltande institut är bankinspektionen. Bankinspektionen har sålunda en organisation som gör inspektionen väl lämpad för en tillsynsuppgift av nu ifrågavarande slag. Det bör således beaktas att inspektionen har bankerna och fondkommissionsbolagen inom sitt tillsynsområde, vilket innebär en påtaglig fördel när det gäller tillsyn över en verksamhet som i betydande grad replierar på bankers och fondkommissionärers medverkan. Utredningens förslag om en statlig förvaltningsfond bygger

i vissa betydelsefulla delar på aktiefondslagens regler. Detta gäller särskilt överlämnandet av vissa funktioner till banker och, som utredningen föreslår, fondkommissionsbolag. Häri föreligger en parallell till förvaringsbanks uppgifter enligt sistnämnda lag.

Den verksamhet som bedrivs inom aktiefondslagstiftningens ram står under bankinspektionens tillsyn, något som också talar för att bankinspektionen är särskilt väl lämpad som tillsynsmyndighet. Härtill kan fogas att utredningen i betänkandet (SOU 1983:66) Svenska kyrkans fond föreslagit att bankinspektionen skall ha hand om tillsynen över den i betänkandet föreslagna fonden. Någon erinran mot detta förslag har inte framförts. Enligt utredningens uppfattning finns i åtskilliga avseenden parallella synpunkter som kan anläggas i tillsynsfrågan såvitt gäller de båda nu beskrivna förvaltningarna.

Utredningen föreslår mot bakgrund av det anförda att bankinspektionen erhåller uppdraget att utöva tillsyn över den centrala förvaltningsfondens verksamhet. En naturlig konsekvens av att bankinspektionen blir tillsynsmyndighet är att annan myndighet inte bör utöva statlig fondförvaltning. Bortsett från den rent revisionella uppgift som lagts på riksrevisionsverket och revisionskontoren torde det inte komma i fråga att en myndighet löpande övervakar annan myndighets verksamhet.

Någon särskild tillsyn över att resp. myndighet har hand om medelsutdelningen på rätt sätt torde inte behövas. Denna fråga får skötas inom ramen för det allmänna myndighetsansvaret. Utdelningsverksamheten bör dock kompletteras med en effektiv information till allmänheten för att bereda denna möjlighet till insyn i hur utdelning från resp. fond sker med hänsyn till stipulerade ändamål.



15.6 Förslagets konsekvenser i organisatoriskt och budgetmässigt hänseende

Utredningen har genom bl.a. enkäter inhämtat synpunkter på och upplysningar om den statliga fondförvaltningen. Som framgår av utredningens kartläggning i betänkandet (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. förvaltar drygt 130 statliga organ donationsfonder. Flertalet av dessa organ har en förhållandevis ringa omfattning av sin fondförvaltning, som i regel avser både kapitalförvaltning och utdelningsverksamhet.

Enligt enkätsvaren från flertalet fondförvaltande organ ingår förvaltningen av donationsfonder som en liten del i vissa tjänstemäns löpande arbetsuppgifter, varför kostnaderna för förvaltningen uppges vara försumbara eller så ringa att de får betraktas som marginella. Endast de organ som förvaltar fondkapital överstigande 1 milj. kr. redovisar i enkätsvaren att arbetet med att förvalta fonder kräver några mätbara arbetsinsatser.

Som tidigare nämnts (se avsnitt 10.1) förvaltar tolv statliga organ var för sig ett sammanlagt fondkapital överstigande 5 milj. kr. De är kammarkollegiet, Chalmers tekniska högskola, Karolinska institutet, Nordiska museet, Statens konstmuseer, Tekniska högskolan i Stockholm, Tomtebodaskolan, Universiteten i Göteborg, Lund, Stockholm och Uppsala samt Sveriges lantbruksuniversitet. Av dessa organ har universitetet i Uppsala den mest omfattande fondförvaltningen av donationsfonder. Det bör anmärkas att samtliga nu uppräknade organ utom kammarkollegiet har hand om både kapitalförvaltning och utdelningsverksamhet för samtliga förvaltade fonder, medan kammarkollegiet - bortsett från någon enstaka fond - inte beslutar om vem som skall tillgodoses med fondens ändamål.

Genom den av utredningen förordade lösningen att samordna den statliga fondförvaltningen och överlämna kapitalförvaltningen till banker och andra med professionell kompetens på området erhålls ökad möjlighet att få till stånd kapitaltillväxt och skälig direktavkastning. Förvaltningskostnaderna för varje särskild fond torde samtidigt kunna nedbringas.

Den förordade lösningen innebär att inom statsförvaltningen ett mindre antal årsarbetskrafter torde kunna lösgöras för andra arbetsuppgifter, vilket på sikt skapar möjligheter till personalminskningar inom statsförvaltningen.

I sammanhanget bör nämnas att utredningen fortlöpande informerat berörda personalorganisationer och haft överläggningar med företrädare för dessa.

#### 15.7 Samhällsekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utöver de i det föregående berörda förvaltningsmässiga konsekvenserna får förslaget vissa övergripande följder. Förslaget torde sålunda innebära att fondernas sparande i bank till en del ersätts med sparande i olika former av värdepapper. De placeringsregler som utgör ramen för placeringsverksamheten kommer nämligen att lämna vidgade möjligheter till placering i obligationer samt aktier och fondandelar enligt aktiefondslagstiftningen. De sålunda i viss utsträckning ändrade placeringsalternativen kan komma att verka stimulerande på aktiehandeln till gagn för näringslivet i allmänhet, samtidigt som en större konkurrens uppkommer om kapitalet på marknaden. Med hänsyn till de relativt begränsade tillgångar det här rör sig om - ca 2 miljarder kr. - torde eventuella svängningar mellan de olika placeringsalternativen inte få några nämnvärda samhällsekonomiska konsekvenser.



16      GENERELL LAGSTIFTNING OM FÖRVALTNINGSFÖRE-  
SKRIFTER

I det föregående har diskuterats olika placeringsalternativ för statligt redovisade donationsmedel. För att vissa placeringsformer i praktiken skall kunna vara aktuella krävs att fondförmögenheten är av en viss storlek. Med en stor fondförmögenhet följer större möjligheter att planera placeringen på både kort och lång sikt. Vidare kräver hänsynen till förvaltningskostnaderna att fondförmögenheterna förvaltas så rationellt som möjligt. I fråga om mindre förmögenheter är det enligt utredningens mening mest ändamålsenligt att möjligheterna till en samförvaltning av fonderna kommer till stånd. En meningsfull samförvaltning bör därvid avse donationsmedel med samma krav på betalningsberedskap. Nära nog undantagslöst ställer de donationsfonder som f.n. förvaltas av statliga organ endast krav på att direktavkastningen skall disponeras för utdelning. Det förhållandet att denna avkastning, allt i enlighet med resp. donators föreskrifter, delas ut till helt olikartade ändamål eller kapitaliseras i olika hög grad torde inte försvåra en ekonomisk samförvaltning.

Annorlunda förhåller det sig däremot med donationsmedel, i regel forskningsmedel, där avsikten är att även kapitalet skall vara lätt tillgängligt för utdelning. Särskild samförvaltning kan i princip anordnas även för dessa medel. Föreskrifter av donator eller kraven på betalningsberedskap kan dock hindra eller göra en samförvaltning föga meningsfull. Om av-

sikten är att även kapitalet skall vara tillgängligt för utdelning, är förvaltningens mål främst en hög direktavkastning, varvid en betydande del av medlen torde få placeras kortsiktigt, såsom i bank, statskuldväxlar eller bankcertifikat.

En förutsättning för att placeringarna skall bli så fördelaktiga som möjligt är, som framgår av det nyss sagda, att förvaltningen kan skötas rationellt, t.ex. genom samförvaltning av mindre fonder. Ett hinder för en sådan förvaltning kan ibland vara att donationsurkunden lägger hinder i vägen, vare sig det gäller uttryckliga föreskrifter i urkunden hur placeringarna eller förvaltningen skall äga rum eller, vilket får betydelse främst för förmögenheter som inte kan utnyttjas, p.g.a. att ändamålsbestämningen inte längre fyller något syfte. Det kan t.ex. i sistnämnda fall vara fråga om bestämmelser om att kapitalet skall tas i anspråk för tillgodoseende av ändamål, som numera inte kan realiseras. I nu nämnda fall bör urkundsbestämmelserna genom permutation, dvs. beslut om ändring av donationsbestämmelse, ändras så att en meningsfull placering och förvaltning kan äga rum. Utredningen föreslår därför att, där hinder härför annars skulle föreligga, samförvaltning får ske efter permutation. En redogörelse för permutationsinstitutet har lämnats i utredningens betänkande (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser.

För att förvaltningen av donationsfonder skall förenklas bör målet vara att fonderna i största möjliga utsträckning sammanförs till s.k. samfonder. Med samfonder avser utredningen att ett flertal småfonder sammanläggs till en enda fond och att de i samfonden ingående fonderna formellt upplöses. Syftet med att bilda en samfond är i första hand att rationalisera fondförvaltningen men även att bättre kunna tillgodose



ett för flera fonder gemensamt ändamål genom att större belopp kan disponeras för ändamålet. En samfunds bildning innebär en förenklad hantering särskilt när det gäller placering och bokföring av kapitalet och användning av disponibel avkastning. I en samfond av någorlunda storlek är det också lättare att utan avkall på avkastningskraven hålla den betalningsberedskap som kan erfordras med hänsyn till enskilds behov.

Vissa av nämnda fördelar kan dock uppnås även på annat sätt. Om donationsbestämmelserna inte lägger hinder i vägen, eller, efter permutation av bestämmelserna, sedan förekommande hinder undanröjts, kan nämligen fonderna samförvaltas utan att de upplöses. Kapitalet kan då placeras gemensamt. Bokslut måste dock upprättas för varje fond i de fall en regelrätt sammanslagning (fusion) inte skett med annan eller andra fonder till följd av att fondens ändamål inte längre kan tillgodoses. Det kan dock finnas fonder, som på grund av sina speciella donationsbestämmelser eller sin storlek inte bör ingå i en samfond.

Skälen att skapa förutsättningar för en gemensam förvaltning är således starka för mycket små fonder. Ju större en fond är, desto svagare framträder skälen att medge att fonden får ingå i en sådan förvaltning.

För att få fusionera fonder till en fond bör vidare kravet gälla att de skall ha i huvudsak likartade ändamål. Någon övre gräns för hur stor en fond får vara för att få fusioneras bör inte fastställas utan denna fråga får bedömas från fall till fall.

Samförvaltning kan anordnas även utan permutation. Som regel tillåts redan nu gemensam medelsplacering för flera fonder. Sådan gemensam medelsplacering torde vara tillåten, om inte donator för viss fond

meddelat föreskrift om enskild placering (t.ex. i bank) av dess tillgångar. För de olika fonder som skall ingå i denna samförvaltning bör ett avräkningsförfarande tillämpas. De särskilda fonderna bör sålunda ta del i den gemensamma medelsförvaltningen efter storleken på gjorda kapitalinsatser och få sin del av den gemensamma avkastningen i proportion till sitt andelstal i den centraliserade gemensamma medelsförvaltningen. Flera statliga organ tillämpar redan nu en samordnad medelsförvaltning för donationsfonderna. Enskild förvaltning för viss fond anordnas emellertid alltid, då donator meddelat föreskrift om detta. Särskild placering av fondmedlen sker också, om det av praktiska skäl anses lämpligt, t.ex. för ränteberäkningens skull.

Några rättsliga hinder mot samförvaltning av flera fonder torde inte föreligga, bortsett från eventuella donationsbestämmelser, vilka sålunda nödvändiggör permutation som villkor för samförvaltning. Av 13 § lagen (1929:116) om tillsyn av stiftelser framgår att gemensam förvaltning av flera stiftelsers medel i princip kan förekomma.

Vad beträffar möjligheten att permutationsvägen anordna gemensam förvaltning och placering av mindre fondförmögenheter eller fusionera donationsfonder talar övervägande skäl för att en sådan lösning kommer till användning, när fonderna är av mindre storlek och där således en föga meningsfull förvaltning eller placering utgör alternativet.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen vissa generella placeringsföreskrifter avsedda för sådana fall där en delvis eller till alla delar långsiktig förmögenhetsplacering ter sig önskvärd och är praktiskt realiserbar. Donators möjlighet att fritt bestämma placeringsregler för donerade medel bör en-



ligt utredningen ha till konsekvens att de generellt verkande placeringsföreskrifterna inte ensidigt hänvisar till viss placeringsform. Utredningen förordar att donationsmedel skall kunna placeras i flera olika placeringsobjekt däribland aktier, förlagsbevis och obligationer. Utredningen anser dock att möjligheten att placera medel i aktier och närbesläktade placeringsobjekt bör begränsas p.g.a. den risk som är förenad med dessa placeringsobjekt. Placering i fast egendom torde, som framhållits på annan plats i detta betänkande, inte böra ske annat än undantagsvis. I övrigt hänvisar utredningen till författningskommentaren.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.

Die Versicherung ist ein Vertrag, bei dem der Versicherte ein bestimmtes Risiko gegen Zahlung einer Prämie versichert. Die Prämie wird in regelmäßigen Abständen an den Versicherer gezahlt. Im Falle eines Schadens zahlt der Versicherer die vereinbarte Summe an den Versicherten.



17 AVVECKLING AV VISS STATLIG FASTIGHETS-  
FÖRVALTNING

17.1 Inledande synpunkter

Staten har stora tillgångar i form av vattenkraft, skogar, byggnader och finansiella fordringar. Utförsäljning eller bättre utnyttjande av statliga kapitaltillgångar ger möjligheter att bidra till en minskning av statsskulden.

Ett skäl att sälja ut statliga tillgångar är att byta ut en tillgång med mycket låg direktavkastning och hög värdetillväxt mot minskad upplåning till hög ränta. Säljs t.ex. fastigheter för en miljard kr. mister staten en intäkt på kanske 20-30 milj. kr. per år, samtidigt som statens ränteutgifter minskar med ca 130 milj. kr. Det finansiella nettot förbättras med ca 100 milj. kr. Staten undgår dessutom att låna en miljard kr. på marknaden.

Statliga tillgångar i form av jordbruks- och skogsfastigheter förvaltas främst av domänverket men även av bl.a. universiteten i Uppsala och Lund. Domänverket är den myndighet som har den största erfarenheten av denna typ av fastighetsförvaltning. Verkets uppgift är att se till att fastighetsförvaltningen bedrivs rationellt och effektivt, vilket innebär att mindre lönsamma fastigheter säljs av eller byts mot andra fastigheter med bättre avkastning. Domänverket förfogar över egen expertis både beträffande fastighetsskötsel och värderingar. Även om de nämnda universiteten också har stor erfarenhet av förvaltning

av fast egendom, får domänverkets kvalifikationer för fastighetsförvaltning betraktas som störst i landet. Mot bakgrund av det anförda tar utredningen i detta avsnitt upp till övervägande frågan om den av de två universiteterna bedrivna förvaltningen av statlig fast egendom bör överföras till domänverket.

Framställningen nedan under 17.2-17.3.3 baseras i allt väsentligt på betänkandet (Ds B 1977:10) Förvaltningen av universitetens egendomar.

#### 17.2 De båda äldre universitetens rättsliga ställning

Frågan om Uppsala och Lunds universitets rättsliga ställning har behandlats i flera olika sammanhang. Från en del håll har därvid hävdats att Uppsala och Lunds universitet bör betraktas som, i förhållande till staten, delvis fristående korporationer eller på liknande sätt självständiga enheter. Denna uppfattning var den förhärskande under lång tid efter universitetens bildande. Det kan dock konstateras att såväl högsta domstolen som regeringsrätten så tidigt som 1858 resp. 1912 har prövat frågan och därvid kommit till slutsatsen att universitetet är att betrakta som statliga institutioner. På detta sätt behandlas de också numera i förvaltningssammanhang, t.ex. när det gäller anslagsanvisning. Den omständigheten att universitetet i allt större utsträckning blivit beroende av statliga anslag för sin verksamhet torde också ha bidragit till att det äldre synsättet kommit att te sig alltmera orealistiskt.

Något stöd torde i nuvarande läge inte finnas för uppfattningen att Uppsala och Lunds universitet är fristående från staten i ett eller annat avseende. I stället torde de allmänt få anses som statliga organ. Från förvaltningsrättslig synpunkt föreligger det sålunda inte något hinder mot att staten be-



slutar om ändring av universitetens egendomsförvaltning, där sådan ändring kan anses motiverad.

### 17.3 Fastighetsförvaltningen vid universiteten i Uppsala och Lund

#### 17.3.1 De gustavianska fastigheterna

Sedan verksamheten vid det 1477 grundade universitetet upphört i samband med reformationen, återupprättades Uppsala universitet i slutet av 1500-talet.

Under tiden fram till de första årtiondena av 1800-talet kan verksamheten vid universitetet sägas ha i allt väsentligt finansierats med medel som efter hand tillförts av följande slag.

1. Kronotionde,
2. Prebendepastorat,
3. Hemman, kvarnar med flera lägenheter, som anslagits eller donerats till universitetet av kronan och regerande medlem av Vasaätten,
4. Åkerlotter,
5. Av universitetet efter hand inköpta hemman,
6. Av enskilda medborgare donerade kapital.

Av dessa medel är de som nämnts under punkterna 1, 2 och 4 rena kronoanslag. Kronotionden var till år 1624 den viktigaste inkomstposten i universitetets stat men spelade även därefter en inte obetydlig roll. Åkerlotterna tillkom genom att omkring 200 tunnland av stadens åker genom kungl. resolution år 1667 tilldelades de gifta professorerna "till deras änkers och omyndiga barns underhåll". Dessa ämbets- och änkeåkrar ansågs länge inte vara någon del av innehavarens lön. Med sin blandade karaktär av avlöningsförbättring och familjepensionering utgjorde åkerlotterna ett statsbidrag till universitetet. Åkerlotterna redovisas numera bland de gustavianska fastigheterna.

De hemman som avses i punkt 5 är sådana som universitetet under 1600- och 1700-talen inköpte i placeringsssyfte eller för att i möjlig mån rädda fordringar hos den tidigare ägaren.

De under punkt 3 upptagna tillgångarna motsvarar i stort sett vad som i universitetets redovisning kallas gustavianska fastigheter. Huvuddelen av denna godsmassa är de hemman, som Gustaf II Adolf år 1624 anvisade ur sitt innehav av "arv och eget"-gods. Anslaget eller donationen omfattade 382 hemman eller hemmansdelar - motsvarande omkring 320 hela hemman - samt kvarnar och andra lägenheter. Omkring två tredjedelar härav uppges alltså vara i universitetets besittning. Spörsmålet om beskaffenheten av universitetets rätt till finansförmögenheten är särskilt knuten till detta fastighetsbestånd. Det kan emellertid vara lämpligt att i korthet redovisa även hur universitetet redovisar under beteckningen gustavianska fastigheter.

Enligt brev av kammarkollegium 1639 uppläts till universitetet dels åtskilliga gårdar i Uppland, dels Ulva kvarnar i Bälinge socken, dels tionde från sju kyrkohärbärgen, dels vissa hemman i Västmanland och dels kyrkotionden från en socken i sistnämnda landskap och en i Hälsingland. Detta anslag, som ersatte en likartad, delvis sammanfallande disposition år 1638, föranleddes bl.a. av att några med 1624 års anslag avsedda hemman inte blivit tillgängliga för universitetet men uppenbarligen främst av att medel krävdes till avlönande av nyinrättade professorer. Anslaget var ett rent kronoanslag.

Åren 1646, 1647 och 1648 anslogs genom skilda kungl. beslut åt universitetet markområden och hus inom och i närheten av staden, däribland den s.k. Pilhagen och del av Kungsängen. År 1637 erhöll universitetet den stora mjölkvarnen i Uppsala, som tidvis synes



ha varit en av universitetets största inkomstkällor. Inkomsterna från dessa kronoanslag har måhända inte redovisats såsom inkomst av gustavianska fastigheter.

Genom beslut av drottning Kristina 1651 anslogs till universitetet tre hela och två halva hemman samt två utjordar i Bälinge socken.

Karl XI anslog 1685 tretton hela skattehemman, två hela och sju halva skattehemman, en kvarn och två utjordar till universitetet för exercitiemästarnas underhåll. Av de sålunda av kronan anslagna fastigheterna har vissa frångått universitetet. Möjligen ingår ytterligare smärre kronoanslag i universitetets redovisningspost "gustavianska fastigheter".

Uppsala universitet förvaltar även fastigheter, inköpta för eller ingående i enskilda donationsmedel. Dessa fastigheter saknar intresse för den i detta avsnitt aktualiserade frågan.

### 17.3.2 Lunda-fastigheterna

Det nybildade universitetet i Lund fick enligt förmyndarregeringens "gåvobrev" den 19 december 1666 överta alla Lunds domkapitels jordagods alltefter som dåvarande personliga innehavare frånträdde innehavda egendommar. Endast en del av godsmassan hade emellertid hunnit tillträdas av universitetet, när detta upplöstes genom kriget 1676-1679 och de forna kapitelgodsen efter fredssluten togs i anspråk för det militära indelningsverket. Fastigheterna betraktades därvid som vanligt kronogods.

Universitetet återupprättades 1682. Dess drift grundades på inkomster av kyrkligt ursprung. Under 1700-talet och de första årtiondena av 1800-talet tillfördes universitetet nya inkomster, huvudsakligen genom att allt fler professorer erhöll prebende-

hemman. Arten av inkomstillskotten var sådan att universitetet ännu i början av 1800-talet hade drag av en stiftelse på kyrklig grund. Ständerna beviljade dock vid enstaka tillfällen medel till investeringar för universitetet. I likhet med Uppsala universitet fick Lunds universitet riksstatsanslag fr.o.m. 1830.

Större delen av de fastigheter som Lunds universitet förvaltar, utgörs av de s.k. Lunda-fastigheterna, dvs. fastigheter som statsmakterna anvisat för universitetets drift genom olika beslut. Utöver Lunda-fastigheter förvaltar universitetet i Lund några enstaka fastigheter, som donerats av enskilda personer. Dessa fastigheter saknar, liksom motsvarande av Uppsala universitet förvaltade fastigheter, intresse i nu förevarande sammanhang.

### 17.3.3 Särskilt om redovisningen av avkastningen från de gustavianska fastigheterna och Lunda-fastigheterna

Avkastningen från bl.a. de gustavianska fastigheterna och Lunda-fastigheterna utgjorde i förening med de anvisade kronotiondena den ekonomiska grund, på vilken universitetet kunde bygga sin verksamhet. Utvidgningen av verksamheten krävde emellertid så småningom att medel ställdes till förfogande i större omfattning än som tidigare skett. Följden blev att statsmakterna fr.o.m. 1830 fick anvisa statsanslag till de båda lärosätena. Dessa anslag var emellertid avsedda för speciella ändamål. För den allmänna verksamheten var inkomsterna från egendomarna fortfarande grunden.

Statsanslagen ökades emellertid successivt, vilket ledde till att i riksstaten intogs en särskild rubrik för universitetet. I dessa universitetsstater uppfördes på inkomstsidan förutom en del mindre inkomstposter både statsanslagen och de beräknade inkomsterna från förvaltningen av de gustavianska fastigheterna



resp. Lunda-fastigheterna. Avkastningen från egendomsförvaltningen kom på så sätt att fortfarande användas för sitt ursprungliga ändamål. I den mån den behållna inkomsten översteg det beräknade beloppet, skulle överskottet överföras till en särskild fond, den s.k. reservfonden, som inrättats i anslutning till att statsmedel började ställas till universitetens förfogande.

Å andra sidan skulle, om den behållna inkomsten något år inte uppgick till i staten beräknat belopp, bristen täckas med medel från samma fond. Det kan i anslutning härtill anmärkas, att reservfonden även tillfördes besparingar på vissa avlöningsanslag.

Universitetsstaterna fastställdes för längre perioder. Den första staten är från 1837. Nya stater beslutades 1862, 1872, 1885 etc. En stat hann därför i viss mån bli inaktuell, innan ny stat fastställdes. Nya anslag kunde tillkomma och utgifterna kunde förändras. Erinringar mot staternas uppställning framkom därför vid upprepade tillfällen. Bland annat framförde statskontoret viss kritik i en skrivelse 1901, i vilken ämbetsverket föreslog, att staten skulle uppställas så att utgifter, bekostade med statsanslag, skulle kunna särskiljas från övriga utgifter. Dittills tillämpade principer förhindrade en verklig kontroll, framhöll verket. Den reform som följde inskränkte sig emellertid ihuvudsak till att löner i spannmål slopades samt att den gemensamma universitetsstaten ersattes med en stat för vardera universitetet.

Frågan om staternas ändring behandlades sedan vid ett flertal tillfällen. Någon verklig omläggning blev det dock först när riksdagen för budgetåret 1935/36 beslutade en ändring av riksstatens uppställning. Detta fick bl.a. till följd, att de s.k. universitetsstaterna slopades i riksstaten. I stället för dessa infördes

bl.a. avlönings- och materielanslag för universiteten. Inkomsterna från fonden för egendoms- och skogsförvaltningarna upptogs i anslutning härtill som särskilda uppbördsmedel under avlöningsanslaget. Inkomstbeloppet var fortfarande ett beräknat belopp, nämligen det i 1925 års stat angivna.

Enligt beslut av 1938 års riksdag inrättades för universiteten särskilda delfonder av allmänna fastighetsfonden. I anslutning härtill bestämdes att inkomsterna från egendomsförvaltningen i fortsättningen skulle tillföras delfonderna. Uppsala universitet skulle sålunda bidra med ett till 220 000 kr. avrundat belopp och Lunds universitet med 50 800 kr. Det senare beloppet motsvarar de särskilda uppbördsmedel från egendomsförvaltningen, som finns upptagna i 1937/38 års universitetsstat. Delfonderna upphörde den 1 juli 1966 och överfördes till byggnadsstyrelsens delfond. I denna delfond upptogs fr.o.m. budgetåret 1966/67 under Diverse inkomster "Bidrag från Uppsala universitet" med 250 000 kr. och "Bidrag från Lunds universitet" med 50 000 kr. Fr.o.m. budgetåret 1972/73 redivosades dessa medel inte längre på byggnadsstyrelsens delfond. Numera går inflytande medel helt till reservfonderna vars medel fortlöpande förbrukas av universiteten.

Avkastningen av fastigheterna varierar självfallet men har för de olika egendomsbestånden under senare år legat i storleksordningen 8 milj. kr. från de gustavianska fastigheterna och 0,5 milj. kr. från Lunda-fastigheterna. Avkastningen från de gustavianska fastigheterna och Lunda-fastigheterna kan i stort sett sägas bli använd för förstärkning av medelsanvisningen för sådana ändamål, vartill medel i princip beviljas på statsbudgeten.



#### 17.4 Överväganden

Som framgår av vad tidigare anförts är såväl de gustavianska fastigheterna som Lunda-fastigheterna statlig egendom, vilken staten fritt kan förfoga över. Fastigheterna har ett sammanlagt bokfört värde om ca 400 milj. kr. Kostnaderna för förvaltningen belastar f.n. bruttoavkastningen från fastigheterna. Nettoavkastningen tillförs reservfonder som fortlöpande förbrukas av universitetet.

Fastigheterna är sålunda exempel på specialdestinering vid sidan av statsbudgeten. En strävan inom modern budgetteori är att avveckla sådan specialdestinering och att sålunda all statlig verksamhet fortlöpande kan granskas vid varje budgetprövning.

Från en renodlad budgeträttslig utgångspunkt bör fastigheterna säljas på den öppna marknaden och därvid uppkommen likvid tillförs inkomsttitel på statsbudgeten. Genom att statens i fastigheterna bundna kapital lösgörs uppnås ur kapitalmarknadssynpunkt den fördelen att statsskulden kan minskas. Samtidigt uppnås den fördelen att tillgångar med mycket låg direktavkastning och hög värdetillväxt kan ersättas av minskad upplåning till hög ränta.

Utredningen förutsätter att frågan om eventuell kompensation till universitetet p.g.a. bortfallet i avkastning på nu avsedda fastigheter blir föremål för särskilt övervägande av regeringen. Arbetet med att rationalisera det statliga fastighetsinnehavet kan emellertid i vissa fall leda till att fastigheterna anses bära bli kvar i statens ägo. Prövningen härav bör, som berörts i det föregående, lämpligen göras av domänverket, som har till särskild uppgift att förvalta statliga fastigheter. Som utredningen tidigare framhållit är det dock inte lämpligt att fastighetsförvaltningen överförs till domänverket utan vi-

dare. Avtal och kontrakt som rör skötseln och förvaltningen av den fasta egendomen kan lägga hinder i vägen för en önskvärd försäljning av fastigheterna. Även om upprättade avtal och kontrakt i flertalet fall torde kunna överföras på domänverket, anser utredningen det lämpligast att en samrådsgrupp inrättas med uppgift att kartlägga de närmare förutsättningarna för ett överförande av fastighetsbestånden till domänverket. Det kan därvid tänkas att rationella skäl talar för att universiteten under en övergångstid behåller förvaltningen av vissa fastigheter. Samrådsgruppen bör bestå av företrädare för departement, universiteten och domänverket.

Utredningen förordar sålunda att förvaltningen av de gustavianska fastigheterna och Lunda-fastigheterna överförs till domänverket, som från fall till fall bör bedöma, om fortsatt statligt innehav av fastigheterna kan vara motiverat. Innan överförandet av fastigheterna kommer till stånd bör dock den nyssnämnda samrådsgruppen ha kartlagt förutsättningarna för ett överförande av fastighetsförvaltningen till domänverket. Under en övergångstid kan det därvid bli aktuellt att universiteten alltjämt svarar för förvaltningen. Övergångstidens längd blir beroende på de avtal eller kontrakt som kan lägga hinder i vägen för ett omedelbart överförande av förvaltningen till domänverket.



## 18 FÖRFATTNINGSKOMMENTARER

Lag (0000:000) om statlig fondförvaltningAllmänna bestämmelser

## 1 §

Statligt förvaltade medel skall i princip förvaltas av en för ändamålet tillskapad centralinstans, Statens förvaltningsfond (se närmare kommentaren till 2 §). Medel som här avses är enligt 1 § alla statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet. De statsmedel som undantas är sådana som inte är avsedda att fonderas utan som anslagits för att täcka kostnader såsom investeringar för olika ändamål och transfereringar av skilda slag. Även kontors- och personalkostnader kan här nämnas.

Statligt förvaltade medel - med nämnda undantag - utgörs av donationsmedel från enskild - inbegripet fonder, stiftelser och forskningsbidrag - och samtliga stiftelser eller mera stadigvarande fondbildningar som skapats av staten, vare sig tillgångarna förvaltas av en särskild styrelse eller inte. Även de övriga statligt förvaltade medel som utredningen närmare beskrivit i avsnitten 7 och 9, dvs. medel som nedsatts hos myndighet och de statliga avgifter som tillfälligt nedsatts hos myndighet, skall i princip stå under den centrala fondens förvaltning. Vad gäller vissa av de nu aktuella medlen kan praktiska skäl, t.ex. mycket

korta deponeringstider, tala för att medlen inte överförs till förvaltningsfonden.

Utredningens förslag skall ses som ett led i strävandena att få till stånd en mera sammanhållen statlig medelshantering vad gäller statligt förvaltade medel utom sådana som avses täcka kostnader av administrativ karaktär.

Som framgår av paragrafen kan regeringen besluta om undantag från lagen, om synnerliga skäl föreligger. Ett exempel på fall, där undantag från lagen kan tänkas, är följande. I allmänhet skall det statliga organ som överlämnat fondmedel till den centrala fondens förvaltning ha hand om utdelningsverksamheten. Detta framgår av 2 §. En allmän förutsättning för att ett statligt organ skall omhänderha utdelningsverksamhet är emellertid att medlens ändamål inte är främmande för organets uppgifter. Ändrad verksamhetsinriktning hos det statliga organet kan dock ha medfört att detta inte längre lämpar sig för att ha hand om utdelningsverksamheten beträffande de ifrågavarande fondmedeln. Det torde i sådana fall få ankomma på regeringen att fatta beslut om vilket annat statligt organ som skall överta denna del av förvaltningen. Även andra undantag från lagens tillämpning kan tänkas.

## 2 §

I paragrafen anges att medel som avses i 1 § skall förvaltas av Statens förvaltningsfond. Fondens verksamhet regleras genom en särskild lag, lagen (0000:000) om Statens förvaltningsfond. Angående den närmare beskrivningen av fonden, se kommentaren till 2 § nämnda lag.

Utredningens förslag om en centraliserad statlig fondförvaltning avser inte verksamhet, som sammanhänger med beslut om tillgodoseende av medlens ändamål. Denna



del av förvaltningsverksamheten skall alltjämt ombesörjas av resp. statligt organ. Utredningen får dock erinra om att regeringen enligt 1 § kan meddela undantag från huvudregeln att resp. statligt organ som överfört medel till förvaltningsfonden skall ombesörja utdelning av avkastning. Regeringen skall därvid finna synnerliga skäl föreliggande för att undantagsbestämmelsen skall tillämpas.

Avkastningsmedel, som överförs från Statens förvaltningsfond till resp. myndighet som beslutar om utdelning av donationsmedel, skall redovisas av myndigheten i fråga. Redovisning enligt de bestämmelser som staten utfärdat sker till de fondstyrelser som kan finnas utsedda för de enskilda fonderna eller stiftelserna. Redovisningen skall också hållas tillgänglig för de revisorer som utsetts att granska det statliga organets förvaltning.

Som utredningen tidigare påpekat (se avsnitt 15.1) kan den praktiska lösningen komma att tillgripas att förvaltningsfonden uppdrar åt förvaringsbank att utbetala avkastning, som belöper på resp. fondkapital, direkt till dem som skall tillgodoses med medlen. Under sådana förhållanden skall förvaringsbanken redovisa avkastningsmedlen till Statens förvaltningsfond. Denna skall dock fortlöpande sända redovisningshandlingar till resp. utdelande organ.

Utöver enskildas donationskapital omfattar statlig fondförvaltning fonder och andra medel som helt eller delvis ingår bland de statliga tillgångarna. Som ett led i strävandena att erhålla en samlad bild över samtliga sådana tillgångar bör medel, som utgör statliga tillgångar, redovisas som tillgångar i den statliga bokföringen.

Mottagande av donationsmedel

## 3 §

Prövning av huruvida erbjudna donationsmedel skall tas emot utgör ett led i kontrollen av de medel som utöver statsmedel överlämnas till statliga organ. Om sådana externa medel överlämnas från stiftelser eller fonder som har ett klart uttalat offentlighetsrättsligt inslag, torde nu aktuell prövning inte vara behövlig.

Enligt paragrafen skall statligt organ, som beslutar om tillgodoseende av donationsmedels ändamål, pröva, om de erbjudna medlen skall tas emot. Rör donationsmedel försvarsdepartementets verksamhetsområde, skall försvarets civilförvaltning pröva, om medlen skall tas emot.

Av andra stycket framgår att, om mottagandet kan antas medföra kostnader som inte är att hänföra till löpande förvaltningskostnader, frågan skall överlämnas till regeringens prövning. Sådant överlämnande behövs dock inte ske, om gottgörelse för de överskjutande kostnaderna lämnas statsverket. Med löpande kostnader avses ersättning för Statens förvaltningsfonds administration såsom löner, hyra, telefon m.m. samt för socialavgifter och allmän löneavgift eller därmed jämförliga kostnader.

Utredningen har inte funnit det motiverat att regeringen, som f.n. är fallet, skall pröva fråga om mottagande av donation av jord eller byggnad eller donation, vars värde överstiger 1 milj. kr. Härigenom uppnås en från administrativa synpunkter önskvärd delegering.

## 4 §

I paragrafens första stycke regleras förvaltning av donationsmedel som är avsedda att stadigvarande tjäna



bestämt ändamål. Som villkor för mottagandet av sådana medel föreskrivs att dessa får tas emot bara om värdet på egendomen överstiger 100.000 kr. eller om medlen tillförs befintlig fond eller stiftelse med liknande ändamålsbestämning.

Av praktiska skäl bör förvaltning av donationsmedel, som i sin helhet skall förbrukas för sitt ändamål, inte vara underkastad reglering i paragrafen.

Som ett led i strävandena att effektivisera den statliga fondförvaltningen bör, i enlighet med vad som sägs i andra stycket, som villkor för mottagande av donationsmedel vidare ställas att fondförvaltande organ äger frihet att ändra förvaltningsföreskrifter, dock inte ändamålsbestämning. Om donation grundar sig på testamente, kan ändring ske endast genom permutation. Som framgår av lagen om Statens förvaltningsfond gäller det nu sagda även i fråga om denna fond. I 7 § anges de närmare förutsättningarna för att förvaltaren skall ha rätt att bl.a. ändra föreskrift som meddelats i donationsurkund.

Av paragrafens tredje stycke följer att det statliga organet vid prövning av huruvida donationsmedel skall tas emot för förvaltning har att bedöma inte bara själva förvaltningskostnadernas storlek utan också om mottagandet av medlen kan antas medföra beroende av givaren eller om det kan anses olämpligt att medlen tas emot. Det är sålunda inte bara kostnadsaspekter som bör vägas in vid det slutliga ställningstagandet till om erbjudna medel skall tas emot. Utöver den i tredje stycket särskilt angivna situationen kan sålunda nämnas det fall att medlens ändamål framstår som främmande för det statliga organets verksamhetsinriktning.

## 5 §

Paragrafen motsvaras av 2 § kungörelsen (1968:484) om mottagande för statsverkets räkning av gåvo- och donationsmedel.

Ändring av förvaltningsföreskrift

## 6 §

Paragrafen överensstämmer med den av utredningen i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser föreslagna lagen.

Den föreslagna bestämmelsen innebär ingen skyldighet för förvaltare av här avsedd egendomsbildning att medverka till att dessa mindre fonders kapital förbrukas för sitt ändamål, även om rationella skäl skulle tala för en sådan lösning. Anledning saknas därför att i lagtexten särskilt ange att förvaltaren av pietets-skäl eller liknande orsak kan avstå från att förbruka fond- eller stiftelsekapital.

Om fond eller stiftelse, vars bokförda värde inte överstiger 20.000 kr., inte längre kan förbrukas för ursprungligt eller näraliggande ändamål, skall fonden, enligt vad följer av andra stycket, upplösas genom att kapitalet överförs till allmänna arvsfonden. Utredningen har i sina allmänna överväganden i betänkandet (SOU 1984:60) Generell permutation av donationsbestämmelser under avsnitt 10.3 närmare utvecklat motiven härför.

## 7 §

Enligt paragrafens första stycke kan jämkning ske av viss förvaltningsföreskrift beträffande donationsmedel från enskild, om föreskriften på grund av ändrade förhållanden inte längre kan iakttas eller om bestäm-



melsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter. Med jämkning avses möjlighet för ifrågavarande statliga organ att antingen ändra förvaltningsföreskrift som meddelats av donator eller att, utan att någon formell ändring sker av föreskriften, tillämpa denna på annat sätt än som följer av ordalydelsen, allt under förutsättning att det tillämpade förfarandet kan anses överensstämma med utfärdarens avsikter. Jämkning får enligt andra stycket ske av sådan förvaltningsföreskrift som inte avser ändamålsbestämning, förbrukning av kapital eller föreskrift som sammanhänger med Statens förvaltningsfonds befattning med medlen.

Förutsättningarna för jämkning är, med ett undantag, desamma som de som upptas i permutationslagen (PL). Undantaget avser den i PL upptagna lokutionen "annat särskilt skäl" som, enligt uttalanden i förarbetena till PL, enbart avser ändring av ändamålsbestämning.

Med ändamålsbestämning avser utredningen uteslutande föreskrifter som bestämmer arten av det ändamål som utfärdaren angett i sitt förordnande. Med förbrukning av donationsmedel menas ianspråktagande av såväl avkastning av donationskapitalet som detta kapital, helt eller delvis. Detta innebär på kort eller lång sikt att fond- eller stiftelseförmögenheten kan komma att upplösas.

Jämkning enligt förevarande bestämmelse kan tänkas ske, där testamentet, gåvobrevet etc. innehåller föreskrifter om det praktiska handhavandet av fondtillgångarna, redovisning, sammansättning av styrelse m.m., vilket allt p.g.a. ändrade förhållanden, t.ex. ny lagstiftning, kan medföra svårigheter eller hinder när det gäller en effektiv eller rationell förvaltning av tillgångarna.

Exempel på fall, där ändring av förvaltningsföreskrift kan vara påkallad, är att i donationsurkunden föreskrivits viss medverkan av person som avlidit, eller av viss angiven mottagare av medlens avkastning bytt namn etc. Donator kan också ha meddelat föreskrifter om förvaltningen som inte kan tillgodses därför att det påbjudna förfarandet av praktiska skäl inte går att tillämpa eller skulle strida mot gällande bestämmelser eller god förvaltnings- eller redovisningssed.

Föreligger fall som nu sagts bör förvaltaren ges möjlighet att utan föregående permutationsförfarande själv besluta att, med avvikelse från de ursprungligen meddelade förvaltningsföreskrifterna, tillämpa sådant ändrat förfarande i fråga om förvaltningen som bäst kan anses överensstämma med donators föreskrifter. Den föreslagna paragrafen avser att möjliggöra ett sådant tillämpningsförfarande.

---

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.



Lagen (0000:000) om Statens förvaltningsfond

Förebild till bestämmelserna i denna lag har hämtats bl.a. från lagstiftningen om aktiefonder enligt aktiefondslagen (1974:931). Utredningen har övervägt att, i stället för att utforma en särskild lag för Statens förvaltningsfond, göra erforderliga hänvisningar till annan lagstiftning, främst då till aktiefondslagen. Med hänsyn till önskvärdheten att få till stånd en överskådlig lagstiftning har det emellertid synts utredningen mest praktiskt och ändamålsenligt att samla bestämmelser om Statens förvaltningsfond i en och samma lag.

Allmänna bestämmelser

## 1 §

Enligt denna paragraf skall Statens förvaltningsfond förvalta statligt förvaltade medel utom sådana medel som anslagits till statlig myndighets eller annat statligt organs verksamhet, såvida inte regeringen förordnar annorlunda.

I fråga om vad som menas med statligt förvaltade medel får utredningen hänvisa till kommentaren till 1 § lagen (0000:000) om statlig fondförvaltning.

Till skillnad från sistnämnda lag kan regeringen föreskriva undantag bara från bestämmelserna i 1 § lagen (0000:000) om Statens förvaltningsfond.

Statens förvaltningsfond kommenteras närmare under 2 §.

## 2 §

Enligt det framlagda förslaget skall Statens förvaltningsfond uppträda som särskilt rättssubjekt. Fondens associationsrättsliga form liknar närmast en stiftelse, men dess organisation och verksamhet är exklusivt reglerad i lagen om Statens förvaltningsfond. Så till vida kan fonden jämföras med t.ex. AP-fonden, som även den är exklusivt reglerad i särskild författning.

Stiftelseformen är knappast lämpad för sådan ekonomisk verksamhet som det här gäller och som förutsätter ständiga betalningsströmmar till och från fonden. Ett led i verksamheten är att fonden tar emot kapital för placering.

Aktiefondslagen är ett slags skyddslagstiftning för de enskilda fondmedelsspararna bland allmänheten. Lagen om Statens förvaltningsfond har inte något sådant inslag. Om sålunda aktiefondslagen vänder sig till allmänheten, riktar sig lagen om Statens förvaltningsfond till de drygt 130 statliga myndigheter som i dag har hand om förvaltningen, inkl. placeringarna, av olika donations- och fondmedel. Den senare lagen förutsätter, i motsats till aktiefondslagen, obligatorisk förvaltning av de av de statliga organen förvaltade tillgångarna.

Själva konstruktionen av aktiefondslagen vilar i princip på tre väsentliga grunder, nämligen själva aktiefonden, som inte är någon juridisk person, fondbolaget, som administrerar aktiefonden och som har formen av aktiebolag och därmed är ett självständigt rättssubjekt, samt förvaringsbanken, som på fondbolagets uppdrag utför en rad åligganden av förvaltningsmässig och expeditionell natur.

Lagen om Statens förvaltningsfond är till sin formella



uppbyggnad snarlik aktiefondslagen. I paragrafen sägs dock särskilt ut att det subjekt som förvaltar detta kapital är en särskild juridisk person med de rättigheter och skyldigheter som följer härmed. Likheten i övrigt med aktiefondslagen framgår också av konstruktionen med förvaringsbank som skall ha hand om den praktiska hanteringen av fondtillgångarna m.m.

Som utredningen anfört i avsnittet 15.3 Tillsyn över statlig fondadministration kan statlig verksamhet som tar sikte på placering av anförtrodda tillgångar, vilket innefattar verksamhet som Statens förvaltningsfond avses få ansvara för, inte anses innefatta myndighetsutövning i förvaltningsrättslig mening.

Som motiv för att förvaltningsuppgifter föreslås överlämnade till den centrala förvaltningsfonden har utredningen åberopat bl.a. den effektivitetsvinst som härigenom uppnås. Uppläggning av enkla administrativa rutiner främjas bäst av att fonden får arbeta utan myndighetsinslag. Statens förvaltningsfond är ett särskilt rättssubjekt, och på sätt framgår av 3 § föreslås fonden stå under tillsyn av en statlig myndighet. En statlig myndighet kan emellertid normalt inte stå under tillsyn av en annan statlig myndighet. Nu anförda omständigheter talar sålunda för att förvaltningsfonden inte skall anses vara en statlig myndighet.

Den centrala förvaltningsfonden är skyldig att tillhandahålla de statliga organen uppgifter om nettoavkastning på förvaltade tillgångar m.m. Det bör ankomma på förvaltningsfonden att med varje utdelande myndighet träffa särskild överenskommelse om grunderna för överlämnandet av avkastning på insatt kapital och redovisning av förvaltade tillgångar.

### 3 §

I paragrafen slås fast att Statens förvaltningsfond skall stå under tillsyn av bankinspektionen. Härigenom



möjliggörs en fortlöpande kontroll av att fondens verksamhet utövas på ett tillfredsställande sätt. Närmare föreskrifter om tillsynen lämnas i 26 - 28 §§.

#### Om styrelse

#### 4 §

I 4 - 6 §§ regleras vissa styrelsefrågor. Enligt 4 § skall ansvaret för förvaltningen av de till fonden överlämnade tillgångarna åvila en för Statens förvaltningsfond utsedd styrelse.

Utredningen föreslår att antalet ledamöter skall vara sex inkl. ordföranden. Styrelsen skall utses av regeringen. Med hänsyn till den blandning av ekonomiska, juridiska och förvaltningsmässiga frågor som rör fondverksamheten synes det lämpligt att ordföranden besitter erfarenhet på hög nivå inom dessa områden.

Med tanke på att en betydande del av fondtillgångarna föreslås överlämnade till förvaltningsfonden från bl.a. vissa större myndigheter bör representation från dessa finnas i styrelsen. Det förefaller naturligt att kammarkollegiet och något universitet blir företrädna. Vidare bör sakkunskap finnas representerad såvitt gäller placeringsfrågor. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om den betydelse som det rådgivande organ har som f.n. fungerar i samband med kammarkollegiets bedömning i sådana frågor.

Med hänsyn till den vikt som utredningen anser bör fästas vid erfarenhet av ekonomisk förvaltning bör två representanter från nämnda område utses, av vilka en lämpligen kan vara fondens verkställande direktör.

Eftersom de förvaltade tillgångarna i inte obetydlig mån härrör från enskilda testatorer och donatorer är det naturligt att representation även från de senare finns med i styrelsen. Utredningen föreslås därför att en representant från denna krets ingår i styrelsen.



Den i andra stycket föreslagna mandatperioden överensstämmer med vad som är vanligt förekommande vid statliga förordnanden i styrelser.

## 5 §

I samband med att utredningen anfört allmänna synpunkter på styrelsens funktion har utredningen framhållit vikten av att medel som anförtrotts Statens förvaltningsfond förvaltas på ett betryggande sätt. Mot bakgrund härav har utredningen föreslagit regler som syftar till att tillgodose intresset av att fondens verksamhet utövas effektivt och i överensstämmelse med god affärssed.

Utredningens förslag förutsätter att styrelsen ytterst är ansvarig för förvaltningen av fonden inklusive de förvaltade medlen. Det får dock förutsättas att styrelsen, även om den står ansvar för fondens verksamhet i förhållande till andra rättssubjekt, delegerar det direkta handhavandet av placeringsärendena på lämpligt sätt. Förebilder finns härvid bl.a. från den praktiska tillämpningen av aktiefondslagstiftningen, där den löpande förvaltningen inom fondbolaget väsentligen handhas av verkställande direktören jämte kanslitjänstemän, ibland med hjälp av ett särskilt av styrelsen tillsatt placeringsutskott.

Det förefaller lämpligt att den löpande verksamheten inom förvaltningsfonden ombesörjs av en administration som bygger på i huvudsak liknande grund som den administration som utövas inom ett fondbolag. Den verkställande ledning som förvaltar fondegendomen måste självfallet uppfylla högt ställda krav. Redan de ekonomiska värden som torde komma att omfattas av förvaltningen är av sådan storlek att särskilda kvalifikationer i fråga om skicklighet, insikter beträffande värdepappersförvaltning och omdöme måste fordras av den ledning i vars händer fondförvaltningen anförtros. Detta har närmare kommenterats i den allmänna motiveringen.



Styrelsen har att under iakttagande av vad i lagen eller eljest finnes stadgat självständigt och i eget namn förvalta fonden. Delegeringen av det direkta placeringsansvaret innebär inte, som nämnts, att styrelsen fritas från det yttersta ansvaret för verksamheten. I förhållandet mellan styrelsen och förvaringsbank (se vidare kommentaren till 9 §) kommer banken att ha den mera passiva uppgiften att förvara de av förvaltningsfonden förvaltade tillgångarna men samtidigt svara för de expeditionella åligganden som följer av de av förvaltningsfonden givna uppdragen. För att så långt som möjligt säkerställa att de förvaltade tillgångarna kommer till avsedd användning och att utbetalningar således inte sker för ovidkommande ändamål har förvaringsbanken, i likhet med vad som gäller enligt aktiefondslagen, också tilldelats en kontrollerande funktion såvitt avser utbetalning av medel ur de av fonden förvaltade tillgångarna. Det sagda innebär emellertid inte att förvaringsbanken skall kontrollera tillgodosendandet av varje enskild fonds ändamålsbestämning.

Av 14 och 15 §§ framgår, vilka placeringsinstrument som står till Statens förvaltningsfonds förfogande. Några närmare kommentarer synes inte nödvändiga i detta sammanhang.

Olika möjligheter står till buds när det gäller att lösa frågan om utövandet av rösträtten för aktier. Till en början bör framhållas att styrelsen genom sin sammansättning kan sägas erhålla en demokratisk förankring, vilket i och för sig talar för att styrelsen självständigt bör kunna bedöma hur rösträtten skall utövas. Styrelsen företräder fonden utåt och skulle sålunda själv kunna tänkas ombesörja utövandet av rösträtten. Särskild delegering till enskild styrelseledamot efter förebild i vad som normalt gäller beträffande aktiefondsverksamhet kan därvid tänkas, liksom också att styrelsen beslutar att inte utöva rösträtt. En sterilisering av rösträtten för aktierna i ett bolag skulle emellertid kunna medföra att övriga



aktier i bolaget får ett ökat röstvärde i förhållande till aktiestocken. Detta skulle i sin tur kunna leda till ett ökat inflytande i bolaget för innehavare av en större minoritetspost av aktier. Alternativet att låta styrelsen utöva rösträtten skulle också i och för sig kunna innefatta fara för maktkoncentration. Riskerna i detta hänseende bör dock inte överdrivas. Utredningen har inte ansett sig böra föreslå några särskilda begränsningar i styrelsens möjlighet att utöva rösträtt för de aktier som omfattas av fondförvaltningen utan valt att utforma denna möjlighet efter förebild i aktiefondslagen. Denna framgår av paragrafens andra stycke.

#### 6 §

I paragrafen meddelas regler om när styrelsen är beslutförför. Bestämmelsen innebär att för besluts giltighet krävs enkel majoritet bland styrelsens ledamöter. Utredningen har inte funnit anledning föreslå föreskrifter om kvalificerad majoritet för eventuella fall av särskilt betydelsefull natur.

Några regler om hur ofta fondstyrelsen skall sammanträda meddelas inte i lagen. Utan särskilt stadgande torde det stå klart att sammanträde skall hållas så ofta det påkallas för att styrelsen skall kunna fullgöra sina åligganden.

#### 7 §

Det är av stor vikt att styrelseledamot i Statens förvaltningsfond vid utövande av beslutanderätten beträffande denna inte har personliga intressen som strider mot de intressen han har att ta till vara i hans egenskap av företrädare för fonden. I denna paragraf stadgas därför förbud för personer i ledande ställning i Statens förvaltningsfond och dessa per-

soner närstående fysiska och juridiska personer att för egen räkning göra vissa värdepapperstransaktioner. Förebild till bestämmelserna har hämtats från 8 § aktiefondslagen (se prop. 1974:128 s. 147).

#### Om verksamheten

##### 8 §

Paragrafen har utformats som en bestämmelse av generell karaktär, innebärande möjlighet för styrelsen för Statens förvaltningsfond att förvalta tillgångarna på sätt följer av fondbestämmelserna utan hinder av de föreskrifter som kan finnas meddelade i donationsurkund, stadgar, stiftelsehandling eller dylikt. Givetvis innebär den föreslagna regeln inte någon skyldighet att avvika från meddelade föreskrifter, men den kan underlätta en rationell och effektiv förvaltning av det kapital som är i fråga utan att ett omständligt permutationsförfarande behöver tillgripas. Om förvaltningsföreskrift även har betydelse för beslut om tillgodoseende av tillgångarnas ändamål torde få förutsättas att samråd sker mellan Statens förvaltningsfond och resp. statligt organ.

##### 9 §

I paragrafen föreskrivs att för Statens förvaltningsfond skall finnas förvaringsbank, som utses av styrelsen. Kriterierna för förvaringsbank är här desamma som angivits i 26 § aktiefondslagen, dvs. svenskt bankaktiebolag, svensk sparbanks eller centralkassa för jordbrukskredit. Dessutom bör fondkommissionsbolag ha möjlighet att jämte förvaringsbank fullgöra åligganden som ankommer på sådan bank.

Rollen som förvaringsbank enligt aktiefondslagen innebär åtagande att svara för nedsättning i öppet förvar



av värdepapper samt att på särskild räkning sätta in i verksamheten inflytande medel och göra utbetalningar efter beslut av fondbolag i varje särskilt fall. Ett fondbolag har enligt samma lag hand om placeringsverksamheten och anlitar beträffande köp och försäljning av värdepapper fondkommissionär, som kan vara bank. Sådant uppdrag fullgör dock inte banken i sin egenskap av förvaringsbank enligt aktiefondslagstiftningen utan såsom fondkommissionär enligt fondkommissionslagen.

Med tanke på de olika bankförbindelser som kan vara aktuella i samband med den nuvarande statliga fondförvaltningen och med hänsyn till dagens välutvecklade redovisningsmöjligheter via data torde hinder inte föreligga för ett system med flera förvaringsbanker. Lämpligen torde det få ankomma på Statens förvaltningsfond själv att, eventuellt efter samråd med tidigare förvaltande myndighet, utse en eller flera förvaringsbanker. Det får förutsättas att fonden av redovisningsmässiga och praktiska skäl söker begränsa antalet förvaringsbanker. Även fondkommissionsbolag bör kunna utses att jämte förvaringsbank fullgöra uppgifter som ankommer på denna. Bankinspektionen, som föreslås som tillsynsmyndighet, har givetvis möjlighet att, om inspektionen finner skäl härtill, när som helst påtala nackdel som skulle kunna vara förenad med ett flertal förvaringsbanker. Förvaltningsfonden får under sådana förhållanden överväga en lämplig begränsning av dessa.

#### 10 §

I denna paragraf föreskrivs hur förvaringsbank skall omhändera egendom som förvaltas av Statens förvaltningsfond och förfara med medel som inflyter i fondens verksamhet. Förebild till bestämmelserna har hämtats från 27 § aktiefondslagen.

## 11 §

Statens förvaltningsfond torde från rent företagsekonomiska synpunkter som regel inte ha behov av något större rörelsekapital, om man tänker på de förvaltningsprinciper som vanligen följs. Det kan dock av andra skäl finnas anledning att uppställa krav på en viss minsta storlek på förvaltningsfondens eget kapital. För de rättssubjekt som överlämnar den ekonomiska förvaltningen till fonden är det viktigt att det finns en betryggande ekonomisk grundval för fondens verksamhet. Även om tillgångarna omhänderhas av förvaringsbank och därför inte kommer att direkt stå under fondens vård, kan vissa säkerhetsrisker uppkomma. Förvaltningsfonden kan t.ex. ha ådragit sig skadeståndsskyldighet vid utövandet av verksamheten. Vidare kan felaktigheter uppkomma i själva placeringsverksamheten av sådan art att ersättningsskyldighet gentemot de tidigare förvaltade organen kan uppkomma för fonden. Det är därför av betydelse att det egna kapitalet är tillräckligt stort för att skapa erforderlig ekonomisk trygghet i verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning bör Statens förvaltningsfond bygga upp en reservfond för att den vägen kunna möte ev. förluster i verksamheten. Reservfondens storlek bör stå i relation till förvaltningsfondens förvaltade tillgångar, eftersom större placeringar givetvis ökar riskerna. En lämplig avvägning kan vara att reservfondens storlek fastställs till fem procent av tillgångarnas bokförda värde vid utgången av närmast föregående räkenskapsår. Med tillgångarnas bokförda värde menas nettovärdet efter avdrag för skulder. Praktiska och rationella skäl talar för ett för fondens och resp. statliga organs förvaltningsverksamhet gemensamt räkenskapsår som, med tanke på den föreslagna bestämmelsen i 20 §, bör vara kalenderår.



Närmare bestämmelser om reservfonden torde få meddelas i fondbestämmelserna.

#### 12 - 13 §§

Dessa paragrafer, som till övervägande delen stämmer överens med 12 - 13 §§ aktiefondslagen, innehåller regler om fondbestämmelser samt föreskrifter om fastställelse och ändring av fondbestämmelse.

I prop. 1974:128, s. 151-155, lämnas en utförlig kommentar till de nämnda lagrummen i aktiefondslagen. I tillämpliga delar hänvisas här till denna kommentar.

Enligt 13 § skall bankinspektionen fastställa fondbestämmelserna. Vid fastställandet bör inspektionen i första hand konstatera att bestämmelserna innehåller uppgifter på de punkter, som enligt lagen måste regleras i fondbestämmelserna. Det bör påpekas att det står styrelsen fritt att till fondbestämmelserna foga även andra uppgifter än de som anges i 12 §. Sådana bestämmelser bör inte omfattas av annan granskning från inspektionens sida än en kontroll av att bestämmelserna inte strider mot lagen, annan författning eller fondbestämmelserna i övrigt.

#### 14 §

När det gäller statligt förvaltade medel framgår av bilagan till utredningens betänkande (SOU 1982:12) Statlig fondförvaltning m.m. att placering i obligationer dominerar vid sidan av placering i banktillgodohavanden. Även fortsättningsvis bör möjlighet finnas att placera fondtillgångar i obligationer, vilka traditionellt ger en hög avkastning men ofta en sämre värdebeständighet än aktier. Något större behov av placering i utländska obligationer synes inte finnas. Dessutom skulle en sådan form av placering

försvåra värderingen och innebära valutarisker. Erfarenhetsmässigt spelar normalt rätten till detta slag av placering en mycket obetydlig roll. Rätten att placera i obligationer bör därför begränsas till inhemska lån. Utredningen anser därvid att anledning inte finns att förorda att någon del av obligationsinnehavet skall utgöras av viss typ av obligationer. I övrigt hänvisas till vad utredningen anfört i den allmänna motiveringen.

I fråga om placeringar i obligationer förekommer i gällande reglementen inga begränsningar. Säkerhetsaspekterna har här givetvis varit av stor betydelse, eftersom placeringarna genomgående gällt statens, kommuns samt hypoteksinstitutioners och kreditaktiebolags obligationer. Ett mått på hur lagstiftaren bedömt placeringar i obligationer från säkerhetssynpunkt utgör banklagens bestämmelser om kapitaltäckningskrav vid obligationsförvärv. Enligt 57 § lagen (1955:183) om bankrörelse gäller sålunda följande.

Till skydd för insättarna skall bank ha eget kapital till visst lägsta belopp. Detta bestäms i förhållande till bankens tillgångar och till garantiförbindelser som banken ingått (placeringar). Vid beräkningen av kapitalkravet indelas placeringarna i fyra grupper, nämligen A-D. Vid placeringar som hänförs till grupp A krävs inget eget kapital. I övrigt skall banken vid varje tidpunkt ha eget kapital till lägst ett belopp som motsvarar sammanlagt en procent av summan placeringar som anges under B, fyra procent av summan placeringar som anges under C och åtta procent av summan placeringar som anges under D.

Särskilda regler gäller beträffande vad som skall anses vara eget kapital.



Obligationer som utfärdats av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, bank, allmän kassa eller inrättning, vars reglemente fastställts av regeringen, kreditaktiebolag eller Nordiska investeringsbanken hänförs till grupp A.

I fråga om rätten att placera fondtillgångar i andra skuldförbindelser än obligationer anser utredningen att den bör begränsas till skuldförbindelser utfärdade av staten, svensk kommun eller därmed jämförlig svensk samfällighet samt kreditinstitut enligt vad som anges i paragrafen. Förbindelser som här kan vara aktuella är bl.a. s.k. kapitalmarknadsreverser. Dessa placeringar kräver inte någon särskild säkerhetsprövning. Däremot bör placering i skuldförbindelse utfärdad av t.ex. finansbolag inte förekomma, om inte sådan förbindelse undantagsvis kan godtas på grund av föreskriften i punkt 7. Finansbolag står visserligen under tillsyn, men har inte tillerkänts full fondgill status. Det kan i tveksamma fall vara lämpligt att bankinspektionens uppfattning inhämtas, innan placering i förbindelse av nyssnämnt slag sker.

Medelsplacering i fast egendom eller andel i sådan egendom har inte medtagits som placeringsform. Sett ur förvaltningsfondens synvinkel kan de huvudsakliga fördelar, som denna placeringsform kan innebära, i regel uppnås genom förvärv av aktier i fastighetsaktiebolag. Normalt förorsakar fastighetssinnehav förvaltningskostnader. Ofta krävs fastighetsteknisk expertis som är knuten till placeringsverksamheten, något som innebär en extra kostnadsbelastning.

Emellertid kan i speciella undantagsfall skäl föreligga för placering också i fast egendom. Ett sådant fall kan vara att möjlighet yppats att göra en särskilt fördelaktig placering i viss fastighet, vars värde kan beräknas stiga betydligt efter förvärvet eller vars avkastning är av sådan storlek att för-

värvet mot denna bakgrund framstår som särskilt gynnsamt. Ett annat fall kan vara att förvaltningsfonden funnit det ekonomiskt fördelaktigt att bedriva verksamheten i egen fastighet med möjligheter till uthyrning av lokaler på goda villkor.

Möjligheten att placera medel på postgiro tar närmast sikte på temporära placeringar av likvida medel. Ofta ter sig nämligen sådana placeringar mindre fördelaktiga, eftersom de inte medför någon avkastning, eller, även om det skulle kunna bli aktuellt med placering på räntebärande giro, i vart fall en mindre fördelaktig medelsförräntning.

#### 15 §

I 14 § 6. lämnas möjlighet att placera fondmedel i aktier, förlagsbevis, konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som är noterade vid Stockholms fondbörs samt andelar i aktiefond enligt aktiefondslagen.

På grund av dessa värdepappers riskkaraktär har utredningen funnit det motiverat att i 15 § begränsa möjligheten att placera de av förvaltningsfonden förvaltade tillgångarna i sådana värdepapper. Utredningen anser att en begränsning till högst femtio procent i dessa tillgångar kan vara lämplig. När placering sker i andelar i aktiefond och i övrigt i likvida tillgångar, föreslås gränsen gå vid två tredjedelar av det bokförda värdet av tillgångarna. Med likvida tillgångar förstås i detta sammanhang lätt omsättningsbara tillgångar såsom kassa- och banktillgodohavanden, bankcertifikat, statsskuldväxlar och postgiromedel. Däremot avses inte i detta sammanhang obligationer med längre återstående löptid än ett år, aktier och fondandelar. Kravet på säkerhet i placeringarna får genom det anförda anses tillbörligen tillgodosett.



## 16 §

Av paragrafen följer styrelsens allmänna skyldighet att se till att Statens förvaltningsfond får en med hänsyn till intresset av riskspridning lämplig sammansättning av värdepapper. Av 14 och 15 §§ framgår vilka placeringar som är tillåtna enligt lagen. Redan de i det föregående föreslagna begränsningarna i rätten att placera tillgångarna innebär ett skydd för att dessa inte blir föremål för spekulativa placeringar. Bestämmelsen har en motsvarighet i bl.a. 21 § aktiefondslagen. Mot bakgrund av föreslagna begränsningar i rätten att placera tillgångarna och kravet på riskspridning har utredningen inte funnit det motiverat att, på sätt gäller i fråga om aktiefonder, begränsa fondens möjligheter att placera i värdepapper med samma utfärdare till högst tio procent av de totala tillgångarnas värde.

## 17 §

Placeringen av de av förvaltningsfonden förvaltade tillgångarna får ske till högst fem procent av röstvärdet för samtliga aktier i ett och samma aktiebolag. Bestämmelsen syftar till att hindra en från samhällsynpunkt mindre önskvärd maktkoncentration. Förebild till bestämmelsen har hämtats från 22 § aktiefondslagen.

## 18 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om upptagande av lån i Statens förvaltningsfonds verksamhet och om pantsättning av tillgångar som förvaltas av fonden. Förebild till bestämmelserna har hämtats från aktiefondslagen (24 §). Första stycket innehåller ett allmänt förbud mot lån eller pantsättning. I andra stycket finns bestämmelser om undantag i vissa fall från

huvudregeln.

Enligt utredningens mening bör fondens verksamhet normalt inte utövas med hjälp av upplånat kapital. I vissa fall, t.ex. i likviditetsutjämning syfte, kan det dock tänkas vara förmånligt, om styrelsen har möjlighet att ta upp krediter för verksamheten.

Styrelsen för förvaltningsfonden får enligt paragrafen inte utan bankinspektionens tillstånd belasta de av fonden förvaltade tillgångarna med skulder och i intet fall till mer än tjugo procent av tillgångarnas värde. Genom bl.a. de försiktighetsåtgärder, som genom förevarande paragraf kan anses vidtagna, torde särskilda regler om hur man skall förfara vid en avveckling av fondens verksamhet inte behövas, för det fall tillgångarna inte skulle täcka skulderna. Skulle emellertid fonden upphöra med sin verksamhet torde det få förutsättas att särskilda regler utfärdas om avvecklingsförfarandet.

#### 19 §

I paragrafen stadgas att kostnader som belöper på fonden för dess verksamhet skall betalas med medel ur de förvaltade tillgångarna.

Kostnader som är aktuella är ersättning till styrelse och tjänstemän i fonden, förvaringsbank, fondkommissionsbolag och revisorer. Även andra utgifter för fondens verksamhet skall bekostas med medel ur de förvaltade tillgångarna, t.ex. lokalhyra, ersättning till leverantörer, courtage och dylikt.

I fondbestämmelserna bör närmare anges grunderna för bestridandet av de nämnda utgifterna. Som utredningen tidigare anfört torde den avgift som resp. organ har att betala för förvaltningsfondens verksamhet bära be-



räknas med utgångspunkt från de totala kostnader som är förenade med fondadministrationen (dvs. kostnader för löner, hyra, expenser etc.). Därvid får även beaktas den tidsåtgång som kan beräknas för förvaltning av varje fond för sig. Avgiftssättningen bör i princip ske så att alla nyss nämnda kostnader täcks utan att avgifterna för den skull sätts så höga att ett överuttag kommer till stånd.

Förebild till den närmare utformningen av avgifterna torde kunna hämtas från bankernas avgiftssättning vid fullständig förmögenhetsförvaltning. Bankerna tar därvid ut en fast avgift som relateras till förmögenhetsvärdet. Generellt sett ligger avgiften för allmännyttiga fonder och stiftelser på omkring en procent. Vidare tar bankerna ofta ut en särskild transaktionsavgift.

Eftersom syftet med förvaltningsfondens avgiftssättning är att täcka kostnaderna för fondens förvaltning, kan mera definitiva avgifter fastställas först sedan erfarenhet vunnits av fondens totala utgifter.

#### Om redovisning

##### 20 §

Det är från allmän synpunkt väsentligt att styrelsen med jämna tidsmellanrum öppet redovisar fondens verksamhet. Mot bakgrund bl.a. av att placeringarna i allmänhet torde bli långsiktiga till sin karaktär skall styrelsen årligen avge en utförlig årsredovisning. Det anförda hindrar inte att, om det skulle visa sig önskvärt, berättelse om verksamheten ges ut oftare, t.ex. i form av halvårsberättelse eller delårsrapport.

Årsredovisningen skall innehålla berättelse om det gångna räkenskapsårets verksamhet samt fondens resul-

tat- och balansräkningar. I årsredovisningen bör anges alla de förhållanden som kan vara av betydelse för bedömning av verksamheten. Sålunda bör där också anges antal och slag av värdepapper, värdet av dessa, medel som inestår på bankräkning, skulder som avser fonden, den under året uppkomna avkastningen av den förvaltade egendomen, under året uppkomna kostnader som avser fonden samt utdelning under året.

I lagen ges inte några närmare föreskrifter, efter vilka metoder redovisning skall lämnas. Det bör åligga styrelsen att, utan att uttryckligt stadgande här om föreligger, iaktta god redovisningssed och följa de föreskrifter som följer av tillämpliga författningar samt anvisningar från revisorerna. I den mån tillsynsmyndigheten utfärdar anvisningar eller rekommendationer av betydelse i redovisningshänseende, skall dessa givetvis efterkommas.

#### Om revision

21 - 25 §§

Styrelsens förvaltning och förvaltningsfondens räkenskaper skall vara underkastade revision av särskilda revisorer. De närmare reglerna för revisionen meddelas i rubricerade paragrafer. Förebild till bestämmelserna har i tillämpliga delar hämtats från lagen (1983:1092) om reglemente för allmänna pensionsfonden.

#### Om tillsyn

26 - 27 §§

I 3 § slås fast att Statens förvaltningsfond skall stå under tillsyn av bankinspektionen. I 26 § upptas de allmänna principer, efter vilka bankinspektionen skall utöva tillsyn över fonden. Bankinspektionen skall



sålunda med uppmärksamhet följa fondens verksamhet i den mån det behövs för kännedom om de förhållanden som gäller säkerheten för fonden eller i övrigt är av betydelse för en sund utveckling av fondens verksamhet. Till bankinspektionens kontrollfunktion hör att se till att fondens redovisning sköts på ett godtagbart sätt. Inspektionen skall i samband därmed vaka över att fondstyrelsen iakttar god redovisningssed. Utredningen har ansett det lämpligt att tillsynsreglerna beträffande Statens förvaltningsfond så nära som möjligt knyter an till vad som gäller beträffande bankinspektionens tillsyn över verksamhet av liknande slag och har som en följd härav i sitt lagförslag tagit in vissa bestämmelser efter mönster av bl.a. lagstiftningen om aktiefonder.

#### 28 §

Paragrafen, som motsvarar 47 § aktiefondslagen, innehåller bestämmelser om förvaltningsfondens skyldighet att bidra till kostnaderna för bankinspektionens tillsyn. Kostnaderna för tillsynen bör bestridas med medel ur de av fonden förvaltade tillgångarna på motsvarande sätt som vanligen gäller i fråga om annan verksamhet som står under inspektionens tillsyn.

#### Besvär

#### 29 §

Enligt paragrafen, som motsvarar 48 § aktiefondslagen, skall besvär över bankinspektionens beslut i dess egenhet av tillsynsmyndighet avgöras av regeringen. Besvär som anförts över inspektionens beslut får ingen materiell verkan, förrän regeringens beslut föreligger. Vad inspektionen beslutat leder sålunda omedelbart till efterrättelse.

Skadestånd

## 30 §

Paragrafen innehåller regler om skadeståndsskyldighet för Statens förvaltningsfond, förvaringsbank och fondkommissionsbolag, om fonden, banken eller fondkommissionsbolaget överträtt denna lag eller gällande fondbestämmelse. Reglerna innebär att skadeståndsansvar föreligger oberoende av fel och försummelse. Förebild till bestämmelsen har hämtats från 49 § aktiefondslagen. På övriga skadefall, dvs. sådana fall, där skada uppkommit utan att fonden överträtt lagen om Statens förvaltningsfond eller gällande fondbestämmelse, tillämpas skadeståndslagen (1972:207).

Enligt utredningens mening kan det ligga nära till hands att räkna med att avtalsrättsliga synpunkter kan komma att beaktas med tanke på bestämmelsen i 1 § skadeståndslagen. I denna paragraf stadgas nämligen att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada skall ersätta skadan, såvida icke annat följer av nämnda lag.

Styrelsen för Statens förvaltningsfond skulle med nu nämnda resonemang kunna betraktas som uppdragstagare eller syssloman och förvaringsbanken kunna liknas vid depositarie. Anläggs dylika avtalsrättsliga synpunkter, torde styrelsen och förvaringsbanken ha att gentemot dem som utgör särskilda rättssubjekt principiellt svara för fel och försummelse hos ledning och personal (jfr bl.a. prop. 1974:128 s. 246).

Straff

## 31 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om straff för brott mot vissa sådana föreskrifter i lagen som an-



setts särskilt betydelsefulla och vilkas efterlevnad inte tillräckligt kan beaktas inom ramen för bankinspektionens tillsynsverksamhet eller genom vitesföreläggande i samband därmed.

Enligt första stycket punkt 1 kan straffansvar drabba styrelseledamot, verkställande direktör och annan ledande befattningshavare i Statens förvaltningsfond, om han förvärvar värdepapper från fonden eller säljer värdepapper till denna. Detsamma gäller vissa närstående personer.

Skyldigheten i 7 § för styrelse eller verkställande direktör att meddela vissa befattningshavare att de omfattas av förbudet mot värdepapperstransaktioner har inte straffsanktionerats bl.a. med hänsyn till att bankinspektionen vid sin tillsyn över fonden kan bevaka att bestämmelsen efterlevs och förelägga vite, om skyldigheten inte fullgörs.

Enligt första stycket punkt 2 kan straff ådömas den som lämnar oriktig eller vilseledande uppgift i årsredovisning eller handling som ingetts eller upplysning som lämnats till bankinspektionen. Förutsättning för straffansvar är dels att det föreligger uppsåt eller oaktsamhet, dels att gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken. De brott enligt brottsbalken som närmast kan vara aktuella är svindleri och osant intygande, vilka straffbeläggs i 9 kap. 9 § resp. 15 kap. 11 § första stycket brottsbalken.

Påföljden enligt första stycket är böter eller fängelse i högst ett år.

I andra stycket föreskrivs att ansvar inte skall ådömas i ringa fall. När det gäller att bedöma, om ett visst fall skall anses som ringa eller inte, bör hänsyn tas till sådana omständigheter som gärningens beskaffenhet, omfattningen av den straffbara verksam-

heten och i vilken utsträckning denna kunnat medföra skada.

### 32 §

I fråga om vissa förfaranden som belagts med straff enligt 31 § eller i annan lagstiftning, t.ex. aktiebolagslagen, kan bankinspektionen meddela vitesföreläggande med stöd av 26 § andra stycket, dvs. vid meddelande av föreskrift eller förbud i samband med tillsynen över Statens förvaltningsfond. Bestämmelsen i förevarande paragraf avser att förhindra att dubbla sanktioner i form av både straff och vite skall kunna tillgripas för samma gärning. Enligt förevarande paragraf skall sålunda gälla att den som överträtt vitesföreläggande som meddelats enligt 26 § andra stycket inte får dömas till straff för gärning som omfattas av förelägandet.

### Övergångsbestämmelser

I övergångsbestämmelserna ges möjligheter till dispens i fråga om placeringar som inte är tillåtna enligt denna lag. Dispens meddelas av tillsynsmyndigheten, dvs. bankinspektionen. Inspektionen har därvid att med ledning av placeringarnas art och omständigheterna i övrigt fastställa den tid, under vilken de aktuella placeringarna övergångsvis får vara kvar.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

### Lag om ändring i lagen om statlig inkomstskatt

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att Statens förvaltningsfond i beskattningshänseende behandlas på samma sätt som allmänna pensionsfonden och andra organ som avses i 7 § 4 mom. lagen om statlig inkomstskatt.



Eftersom de tillgångar som förvaltas av förvaltningsfonden ägs av dem som tillskjutit kapital till fonden, kommer kapitalvärdet av fondens skulder rent bokföringsmässigt att motsvaras av kapitalvärdet av de av fonden förvaltade tillgångarna. Fonden kommer därför inte att redovisa någon skattepliktig förmögenhet (se 2 § lagen [1947:577] om statlig förmögenhetsskatt).

I 7 § 4 mom. lagen om statlig inkomstskatt föreslås att Statens förvaltningsfond befrias från statlig inkomstskatt.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.

Förslag till ändring i förordningen om instruktion  
för styrelsen för arbetarskyddsfonden

Som utredningen utvecklat i avsnitt 9 bör fonder bildade av anslagsmedel eller obligatoriska statliga avgifter i princip placeras på räkning i riksgäldskontoret. Med denna placeringsform bör jämföras placering i fordringar för vilka staten, kommun, vissa hypoteksinstitut och svensk bank svarar eller sådana fordringar som säkerhetsmässigt kan anses jämförda därmed.

Reformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987.



Särskilt yttrande

SOU 1985:60

BILAGA 1

Särskilt yttrande av kammarrådet Carl-Erik Nordling





Särskilt yttrande om den statliga fondadministrationen  
av Carl-Einar Nordling

---

Inledning

Inledningsvis skulle jag vilja erinra om följande passus i utredningsdirektiven:

Utredaren bör överväga om den statliga fondförvaltningen kan sammanföras till en myndighet. Därvid måste beaktas att tillgångarna i vissa fonder har en sådan karaktär att särskilda krav kan ställas på fondförvaltningen och att denna därför bör ligga kvar hos nuvarande fondförvaltande myndigheter. Om det av sådana eller andra orsaker visar sig olämpligt att överföra förvaltningen av vissa fonder till en annan myndighet, bör övervägas i vad mån man kan göra förvaltningen effektivare genom att kammarkollegiets fondbyrå i högra grad än för närvarande utnyttjas för rådgivande och samordnande uppgifter.

Utredningen föreslår i sitt slutbetänkande en fullständig koncentration av den statliga fondförvaltningen till ett särskilt nybildat organ, Statens förvaltningsfond. Denna skall ha till huvudsaklig uppgift att tillsammans med bank ombesörja fondernas bokföring, redovisning, kassahantering, placeringar och förvaring av värdepapper. Förvaltningsfondens styrelse och revisorer föreslås bli utsedda av regeringen.

Tre huvudargument torde föreligga för utredningsförslaget. För det första att starka skäl talar för en koncentration av statens fondförvaltning. För det andra att det är rationellt att bankernas kompetens inom detta område utnyttjas i möjligaste mån. Och för det tredje att statlig förvaltning av fonder inte bör bedrivas i myndighetsform.

I det följande söker jag först i särskilda avsnitt belysa de tre huvudargumenten för utredningens förslag om en ny statlig fondadministration. Härefter görs en kort sammanfattning av min ståndpunkt.

Med fondförvaltning/hantering av fonder menas i fortsättningen de uppgifter som skulle åligga Statens förvaltningsfond. Däremot avses inte med dessa uttryck tillgodo-seende av ändamål för fonder och övriga förvaltningsfrågor som skulle ligga utanför förvaltningsfonden.

Hur långt bör den statliga fondförvaltningen koncentreras?

Jag delar i princip utredningens uppfattning att det finns stordriftsfördelar när det gäller förvaltning av fonder. Frågan är emellertid hur långt det är lämpligt att driva koncentrationen av statens fondadministration. Utredningen hänvisar till det otillfredsställande med nuvarande splitt-ring på 130-140 myndigheter, som i större eller mindre om-fattning ägnar sig åt hantering av fonder, för att motivera sitt koncentrationsförslag. Ser man till hur värdet på till-gångarna fördelas mellan olika organ blir fondförvaltningen inom den statliga sektorn dock mera koncentrerad. Av det totala fondkapitalet, som f n på grundval av betänkandet grovt torde kunna uppskattas till ett bokfört värde av drygt 9 mdkr, inkl fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel, belöper ca 6 mdkr på nedan angivna myndigheter:

<u>Förvaltande myndighet</u>	<u>Fonder 1985-06-30, _tkr_</u>		
Kammarkollegiet	1 507 510	bokf.värde	1)
Karolinska institutet	298 991	"	2)
Riksförsäkringsverket	2 969 291	"	
Universitet i Göteborg	135 103	"	2)
" " Lund	210 406	"	2)
" " Stockholm	109 834	"	2)
" " Uppsala	779 861	"	2)

1) Exkl kyrkofondens av stiftsnämnderna förvaltade fastigheter

2) Inkl fastigheter och räntebärande enskilda forskningsmedel



De större statliga fondförvaltningarna omfattar redan nu så betydande kapital att stordriftsfördelarna i allt väsentligt kan uppnås. Flera av dessa förvaltningar är avsevärt större än Nobelstiftelsen, vilken 1984-12-31 hade tillgångar till ett sammanlagt bokföringsvärde av 348 708 tkr inkl fastigheter. Mig veterligt har inte någon velat göra gällande att sistnämnda stiftelse är alltför liten för att kunna fungera på ett till alla delar tillfredsställande sätt. Jag ställer mig därför frågande till utredningens uppfattning att bokföring, redovisning, kassahantering, placeringar och förvaltning av värdepapper för t ex Uppsala universitets fonder skulle bli så mycket bättre om dessa uppgifter flyttades från universitetet till Statens förvaltningsfond. Någon siffermässig analys till stöd för en åsikt att myndigheter med mera betydande förvaltning av fonder lyckats sämre i placeringshänseende än jämförbara investerare finns inte i betänkandet.

Vad nu sagts har avseende på statens större fondförvaltningar. Hanteringen av fonder är emellertid spridd på många håll inom den statliga sektorn och förvaltade medel rör sig i flertalet fall om låga belopp. För myndigheter med små fondförvaltningar framstår dessa oftast som främmande verksamheter för vilka man många gånger inte har någon särskild kompetens, framför allt i placeringshänseende. På grund härav borde det vara till fördel för myndigheter med sådana förvaltningar av fonder att avbördas arbetet med dessa. Överföring av förvaltningen av fonderna skulle därvid kunna ske på kammarkollegiets fondbyrå. Denna har som antytts i utredningens direktiv en central servicefunktion inom statsförvaltningen på detta område.

Genom rationaliseringsåtgärder i fondbyråns hantering har kontinuerligt skapats ett visst utrymme för att efter frivillig överenskommelse med berörd myndighet och



vederbörligt permutationsbeslut ta över donationsfonder till kollegiets förvaltning. (Jfr SFS 1968:773.) Huvudsakligen på detta sätt har under de senaste tolv budgetåren 158 fonder tillkommit och genom sammanslagning eller av andra skäl 83 fonder upphört. Till följd av dessa förändringar har fondförvaltningen effektiviserats samtidigt som de överlämnande myndigheterna fått en administrativ avlastning. En utbyggnad av denna verksamhet till att omfatta alla små förvaltningar av fonder skulle endast kräva en relativt begränsad resursförstärkning av fondbyrån. En sådan ökning av resurserna skulle inte heller belasta statsbudgeten. Förvaltningen av fonder hos kollegiet finansieras nämligen numera i princip genom avgifter på fonderna.

Utvecklingen inte minst under senare år på exempelvis aktiemarknaden har gått mot att allt färre aktörer fått allt större resurser. Följden härav har blivit en ökad maktkoncentration med de risker som alltid är förenade härmed. Ett förverkligande av Statens förvaltningsfond skulle innebära att man från statsmakternas sida medvetet förstärkte dessa koncentrationstendenser.

Från myndigheter som brukar erhålla nya donationer inom sitt verksamhetsområde har slutligen framhållits att en alltför stark koncentration av fondadministrationen skulle få negativa effekter på viljan att donera pengar till ändamål i den statliga sektorn.

Min slutsats av det förda resonemanget i detta avsnitt blir att den i betänkandet förordade koncentrationen av statens administration av fonder bör begränsas till mindre fondförvaltningar som skulle kunna föras över på kammarkollegiet om inte särskilda skäl talar häremot. Större förvaltningar av fonder - förslagsvis hos karolinska institutet, riksförsäkringsverket samt universitetet i Göteborg, Lund, Stockholm och Uppsala - bör däremot lämnas oförändrade. Härigenom uppnår man i allt väsentligt samma stordriftsfördelar som utredningen åsyftar genom förslaget om Statens förvaltningsfond. Dessutom slipper man de övergångsproblem som är förenade med utvecklingen av de mera betydande fondförvaltningarna och utbyggnaden av förvaltningsfonden.



Ökat samarbete med bank eller motsvarande i fråga om den statliga fondförvaltningen?

Jag delar även utredningens uppfattning att det är rationellt att i möjligaste mån anlita bankernas kompetens på detta område. Vad som här kan vara lämpligt bör avgöras utifrån en samlad långsiktig bedömning. Denna får ske inom ramen för det allmänna ansvar som åligger den fondförvaltande myndigheten.

Det finns ingen anledning anta annat än att myndigheter med i varje fall större fondförvaltningar kan ha samma typ av nära samarbete med bank som förslaget till Statens förvaltningsfond förutsätter. Redan nu anlitar dessa myndigheter bankernas tjänster för fondernas räkning beträffande främst kassahantering, placeringar och värdepappersförvaring. Särskilda avtal om banks aktiva medverkan i olika hänseenden när det gäller investeringarna av fondmedlen har träffats i flera fall. Om så bedöms lämpligt kan detta samarbete med bank byggas ut och fördjupas ytterligare. För att ta tillvara sina gemensamma intressen gentemot bankerna kan vidare de myndigheter som har en större fondadministration samarbeta inbördes, exempelvis i fråga om upphandling av banktjänster.

Vad särskilt placeringarna beträffar är det inte troligt att bankerna kommer att fungera bättre som rådgivare och mäklare gentemot Statens förvaltningsfond än vad de redan idag gör visavi de mera betydande statliga fondförvaltningarna. Ett förverkligande av förslaget om förvaltningsfonden skulle i stället avbryta under många år upparbetade kundrelationer mellan berörda myndigheter och bankerna.

I sammanhanget må nämnas att kammarkollegiet - bl a på förslag av statskontoret - tillsammans med bank för närvarande utvecklar nya system för kassa- och revershantering avseende förvaltade fonder. Utvecklingsarbetet har varit förenat med vissa svårigheter och kostnaderna för driften av systemen är ännu inte klarlagda. Klart

synes dock vara att ett anlitan-  
de av banktjänster i  
dessa hänseenden bör kunna leda till att fondhanteringen  
underlättas.

Slutligen bör framhållas att vissa fonder har en sådan  
karaktär att utrymmet för att anlita bank vid förvalt-  
ningen måste bli ganska begränsat. Ett exempel härpå är  
kyrkofonden med sitt speciella utjämningsystem och sin  
centrala finansfunktion inom svenska kyrkan. Vidare  
bygger ett flertal fonder på statlig uppbörd och hante-  
ringen av dem kan därför ses som en del av statens an-  
slagssystem inom respektive område (Jfr avsnitt 9 i  
betänkandet.)

Konklusionen från min sida under detta avsnitt blir att  
det går att uppnå de med förslaget om Statens förvalt-  
ningsfond åsyftade fördelarna med banks medverkan vid  
hantering av fonder redan inom ramen för nuvarande orga-  
nisation.

#### Bör statlig fondförvaltning bedrivas i myndighetsform?

Visserligen kan man som utredningen ha uppfattningen att  
för myndigheter föreskrivna regler har utformats för att  
passa andra uppgifter än förvaltning av fonder. I prak-  
tiken har regelsystemet som sådant dock inte - såvitt  
känt - utgjort ett mera allvarligt hinder för en ratio-  
nellt bedriven fondförvaltning inom den statliga sektorn.  
Om någon bestämmelse skulle anses stå hindrande i vägen,  
är det vidare rimligare att till exempel dispensera från  
stadgandet i erforderlig omfattning än att, som utred-  
ningen föreslår, lägga om hela fondadministrationen.  
Från allmänt samhällelig synpunkt bör det också vara en  
fördel med den öppenhet för insyn i verksamheten som  
följer av den för myndigheterna gällande offentlighets-  
principen. Samma möjlighet till bevakning som vid myn-  
dighetsförvaltning skulle inte föreligga från exempelvis  
pressens sida om Statens förvaltningsfond förverkligades.



Vissa myndigheter har en nära anknytning mellan sin förvaltning av fonder och andra delar av verksamhetsområdet. Väsentliga samordningsfördelar skulle därmed gå förlorade om fondförvaltningen flyttades till annat organ. Ett exempel på vad här sagts utgör kammarkollegiets förvaltning av kyrkofonden, allmänna arvsfonden och samefonden, å ena, samt verkets handläggning av kyrko-, arvsfonds- och sameärenden, å andra sidan. Särskilt vad gäller kyrkofonden kan noteras att denna under senare år kraftigt ökat i både omslutning och betydelse. Angivna utveckling kommer sannolikt att fortsätta och förstärkas som ett resultat av arbetet i 1982 års kyrkokommitté. Kyrkofondens viktiga uppgifter och centrala ställning inom svenska kyrkan utgör starka motiv för att låta fonden administreras av ett organ som handlägger kyrkliga ärenden på riksnivå. Vidare må framhållas att kammarkollegiets fondförvaltning är helt integrerad med den hantering av statens aktier och vissa statslån till ett sammanlagt bokfört värde av uppemot 20 mdkr som verket ansvarar för. En överflyttning till annat håll av den fondförvaltning kollegiet har hand om skulle därför få negativa konsekvenser för andra delar av verket.

Statlig hantering av fonder i myndighetsform kräver inte något eget kapital som bas för verksamheten. Inte heller behöver anlitas en särskild revision eller byggas upp en egen administration för fondhanteringen. I stället kan man i dessa hänseenden repliera på vad som ändock erfordras för myndigheten i övrigt. Statens förvaltningsfond däremot skulle utrustas med både eget kapital, särskild revision via bankinspektionen och egen administration. Även om utredningen inte gjort några kostnadsundersökningar av de skilda administrationsalternativen kan därför på goda grunder antas att den statliga fondförvaltningen kommer att fördyras om förvaltningsfonden skulle bli verklighet. Visserligen drabbar en sådan merkostnad inte staten utan ytterst fonderna enligt förslaget från utredningen. Det får emellertid inte glömmas bort att de fonder som det här rör sig om har mer eller mindre allmännyttiga ändamål



av olika karaktär. Onödigt höga förvaltningskostnader leder därför till minskade resurser att tillgodose ändamålen för fonderna.

Gentemot uppfattningen att Statens förvaltningsfond skulle leda till fördyringar i fondadministrationen kunde måhända invändas, att detta mer än väl borde kompenseras av ökade intäkter för fonderna till följd av förvaltningsfondens verksamhet. I betänkandet återfinns dock inte siffror eller annat konkret material som styrker en invändning av detta slag. Antagandet om förbättringar i fondavkastningen som konsekvens av utredningsförslaget är inte heller självklart, vilket torde framgå av de båda föregående avsnitten.

Inom ramen för statens fondförvaltning finns många fonder vilkas karaktär av statlig egendom eller självständig stiftelse under årens lopp blivit föremål för skilda uppfattningar och fortfarande är omstridd. Så länge dessa fonder förvaltas av myndighet och redovisas i statsbokföringen uppkommer inte några större hanteringsmässiga svårigheter. Om fondernas förvaltning skulle föras över till Statens förvaltningsfond uppstår däremot vissa redovisningsproblem. Förvaltningsfonden är nämligen enligt betänkandet ett eget från staten skilt rätts- och skattesubjekt. Om man gör det rimliga antagandet att alla statliga tillgångar skall bokföras hos staten, bör en fond vars medel anses såsom statliga, redovisas såväl hos vederbörande myndighet som hos förvaltningsfonden. En dylik dubbelredovisning framstår inte som särskilt praktisk. Alternativt kan en sådan fond undantas från att föras över till förvaltningsfonden, något som utredningsförslaget öppnar möjlighet till.

I sammanhanget må slutligen framhållas att ett bibehållande av fondadministrationen hos myndighet framhäver statens särskilda ansvar för denna verksamhet på ett annat sätt än andra förvaltningsalternativ. Statens



förvaltningsfond skall alltså inte betraktas som en del av statsorganisationen, som en myndighet. Inte heller har förvaltningsfonden enligt betänkandet karaktär av bolag, förening, stiftelse eller annan generellt förekommande associationsform. Den speciella juridiska person förvaltningsfonden avses bli kan i framtiden komma att skapa osäkerhet om vad som rättsligt gäller för fonden i skilda - nu inte förutsedda - avseenden.

Slutsatsen av argumentationen under detta avsnitt blir för min del i motsats till utredningen att det är förenat med vissa fördelar att bedriva statlig fondförvaltning i myndighetsform. Någon ekonomisk belastning för staten att hantera fonder på detta sätt behöver inte uppkomma. Redan nu finansieras som tidigare framhållits i princip kammarkollegiets fondförvaltning genom avgifter på de förvaltade fonderna. Avgiftsbeläggning av fondhanteringen kan utsträckas till andra myndigheter, som är verksamma på detta område, i den mån så inte redan skett. Uttaget av avgifter från fonderna bör - i motsats till vad som nu gäller för kollegiet - utformas på ett sådant sätt att effektiviteten i förvaltningen främjas.

#### Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag inte att det är motiverat eller ens lämpligt att koncentrera den statliga fondadministrationen så mycket som utredningens förslag innebär. Vidare anser jag att både principiella och praktiska skäl talar för att även i fortsättningen bedriva statlig fondförvaltning i myndighetsform. De större förvaltningarna av fonder inom den statliga sektorn bör därför behållas oförändrade. De mindre förvaltningarna däremot skulle kunna föras över till det centrala statsorganet på detta område, kammarkollegiets fondbyrå, om särskilda skäl inte talar häremot. Där detta framstår som rationellt bör bankernas tjänster utnyttjas i möjligaste mån inom ramen för ett bibehållet myndighetsansvar. Förvaltningen av fonder bör generellt avgiftsbeläggas och uttagen av

avgifter bör utformas så att fondförvaltningarnas effektivitet främjas. Genom dessa förslag uppnår man - med begränsade förändringar i den nuvarande organisationen och utan påtagliga övergångsproblem - i allt väsentligt samma rationaliseringseffekter som utredningen syftar till med sitt förslag om inrättande av Statens förvaltningsfond. Samtidigt undviker man en del mera långsiktigt negativa faktorer som måste följa med förvaltningsfondens skapande.



SOU 1985:60

Särskilt yttrande

## BILAGA 2

Särskilt yttrande av byråchefen Jan Andersson

1985-11-29

Särskilt yttrande om den statliga fondadministrationen av  
Jan Andersson.

---

Utredningen har hämtat sin utgångspunkt i tankar om att centraliserad verksamhet ger stora effektivitetsvinster bl a genom att det ger möjlighet att utnyttja specialister i verksamheten. Utgångspunkten är förståelig med tanke på att direktiven är skrivna på 1970-talet och givetvis speglar den tidens uppfattning och värderingar.

Numera torde det däremot vara en allmän uppfattning - vilket även framgår av den allmänna debatten samt t ex i regeringens skrivelse 1984/85:202 om Den offentliga sektorns förnyelse - att centralisering och specialisering har sina begränsningar. I regeringens nämnda skrivelse sid 41 anges under avsnitt strukturfrågor bl a följande: "Eftersom förvaltningens struktur löpande behöver anpassas till förändrade förutsättningar, är det bl a viktigt att skapa rationella och förändringsbara organisationsformer. Ett utvecklingsarbete med denna inriktning pågår f n inom flera verksamhetsområden. Detta arbete syftar till minskad sektorisering, ökad decentralisering och ökad samverkan inom förvaltningen."

I allt fler sammanhang har man således funnit att det ger totalt sett bättre effekter om man decentraliserar verksamheter samt att det är viktigt för förståelsen för en verksamhet att hålla ihop den och undvika alltför långt gående specialisering.

Denna allmänna syn bör även gälla statens förvaltning av fonder. Fonderna existerar givetvis inte utan ett starkt sammanhang med sina ändamål och syften.



Man kan exemplifiera det sagda med tanken att t ex ett försäkringsbolags finansförvaltning skulle brytas ur bolagets övriga verksamhet och skötas av någon central instans. Man kan då knappast längre tala om ett bolag med ekonomiskt ansvar för hela sin verksamhet. Tanken är således orealistisk.

Utredningens förslag om en fullständig centralisering av statens fondförvaltning till ett nybildat särskilt organ - statens förvaltningsfond - bör redan av dessa principiella skäl avvisas.

Som alternativ till utredningens starkt centraliserade modell kan man tänka sig ett flertal andra, mer tilltalande lösningar. En vore att åtminstone de nuvarande stora fondförvaltarna (ca sju av 140) behöll sin fondförvaltning. Det skulle då främst avse kammarkollegiet, Karolinska institutet, riksförsäkringsverket samt universiteten i Uppsala, Lund, Stockholm och Göteborg. Dessa har fonder uppgående till mellan 100 mkr och 3 000 mkr och är således tillräckligt omfattande för att själva kunna administrera en effektiv förvaltning.

Utredningen har även pekat på de stora möjligheter som föreligger att repliera på banker och fondkommissionärer när det gäller placeringar, värdepappersförvar, kassahantering m m. Själva administrationen hos den fondförvaltande myndigheten kan på så vis bli av ringa omfattning och skötas till låga kostnader. Vidare skulle de fondförvaltande myndigheterna kunna samverka bl a när det gäller utformningen av avtal med t ex banker m m. Denna modell för samarbete med banker lämpar sig väl så bra i en mer decentraliserad fondförvaltning som i den utredningen förordar. Fanns däremot inte möjlighet att samverka med banker skulle detta kunna tala för en central lösning. Det kan finnas anledning att i detta sammanhang peka på att bl a bankers och fondkommissionärers utbud av tjänster i detta avseende är under stark utveckling.

När det gäller övriga, mindre fondförvaltande myndigheter bör man aktivt verka för att dessa fonder förvaltas av t ex kammarkollegiet, om inte särskilda skäl talar mot en sådan samförvaltning.

Även i den här skisserade decentraliserade fondförvaltning bör administrationskostnaderna kunna tas ut genom avgifter av de i förvaltningen ingående fonderna.

Utredningens uppfattning att placeringsverksamhet inte lämpar sig i myndighetsform är svår att dela. Alldeles självklart kan en statlig myndighet tillämpa de beslutsformer som verksamheten kräver.

En skillnad i förhållande till ett särskilt organ är däremot att detta inte omfattas av offentlighetsprincipen. Huruvida detta är en för- eller nackdel torde kunna diskuteras.

Jag vill slutligen peka på att statliga fonder som är uppbyggda av obligatoriska avgifter till staten är särskilt nära knutna till den verksamhet som de skall tillgodose. Ej sällan ingår vidare anslagsmedel som del i finansieringen av utgifterna. Sammantaget talar detta starkt för en sammanhållen förvaltning i dessa fall.



# Statens offentliga utredningar 1985

## Kronologisk förteckning

1. Församlingar i samverkan. C.
2. Livsmedelsforskning II. Jo.
3. Leva som äldre. S.
4. Rättshjälp. Ju.
5. Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. Ju.
6. Förköp av bostadsrätter. B.
7. Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. A.
8. Beredningsarbete i AMS-regi. A.
9. Kulturarbetsförmedling. A.
10. Pantsättning av pantent. Ju.
11. Ny räntelag. Ju.
12. Skolbarnsomsorgen. S.
13. Fornlämningar och exploatering. U.
14. Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten. S.
15. Handel med alkoholdrycker. S.
16. Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. C.
17. Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. C.
18. Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. C.
19. Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. C.
20. Sammanhållen skatteförvaltning. Fi.
21. Ökat förtroendemännainflytande i försäkringskassorna. S.
22. Förskola – skola. U.
23. Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. Fö.
24. Ordningslag m. m. Ju.
25. Kunskap för kernikaliekontroll. Jo.
26. JO-ämbetet. R.
27. Gripen anhållen häktad. Ju.
28. Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. C.
29. Principer för ny kommunallag. C.
30. Skola för delaktighet. C.
31. Dagens äldre. S.
32. Hushållning för välfärd. Fi.
33. Några barn- och ungdomsfrågor 1982–1985. SB.
34. Gruppförsäkring. Fi.
35. Ersättningar och förmåner inom frivilligförsvaret. Fö.
36. Värnplikten i samhället. Fö.
37. Om smittskydd. S.
38. Reavinstuppskov fastigheter. Del 1. Fi.
39. Reavinstuppskov fastigheter. Del 2. Fi.
40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. C.
41. Affärsverken och deras företag. C.
42. Förenklad taxering. Fi.
43. Med sikte på nedrustning. Ud.
44. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 6. C.  
Veckans och kyrkoårets bönegudstjänster.
45. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 7. C.  
Vignings-, mottagnings- och invigningshandlingar.
46. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 8. C.  
Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Kyrkliga handlingar.
47. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 9. C. Musik.
48. Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 6. C.  
Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunionaktuella liturgiska utvecklingslinjer.
49. Svenska Kyrkans gudstjänst. Bilaga 7. C.  
Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunionaktuella liturgiska utvecklingslinjer.
50. Bred datautbildning. C.
51. Upphovsrätt och dator teknik. Ju.
52. Översyn av valutaregleringen. Fi.
53. Sverige och den europeiska patentorganisationen. I.
54. Översyn av arbetsskadeförsäkringen. S.
55. Musiken i svenska kyrkan. C.
56. Sveriges musikråd. U.
57. Tillträde till högskolan. U.
58. Ny strålskyddslag. Jo.
59. Prov för urval till högskolan. U.
60. Statens förvaltningsfond. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1985

## Systematisk förteckning

### Riksdagen

Jo-ämbetet. [26]

### Statsrådsberedningen

Några barn och ungdomsfrågor 1982–1985. [33]

### Justitiedepartementet

Rättshjälp. [4]

Barn genom befruktning utanför kroppen m. m. [5]

Pantsättning av patent. [10]

Ny räntelag. [11]

Ordningslag m. m. [24]

Gripen anhållen häktad. [27]

Upphovsrätt och datateknik. [51]

### Utrikesdepartementet

Med sikte på nedrustning. [43]

### Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik inför 90-talet. [23]

Ersättningar och förmåner inom frivilligförsvaret. [35]

Värnplikten i samhället. [36]

### Socialdepartementet

Leva som äldre. [3]

Skolbarnsomsorgen. [12]

Den barn- och ungdomspsykiatriska verksamheten [14]

Handel med alkoholdrycker [15]

Ökat förtoendemannainflytande i försäkringskassorna. [21]

Dagens äldre. [31]

Om smittskydd. [37]

Översyn av arbetsskadeförsäkringen. [54]

### Finansdepartementet

Sammanhållen skatteförvaltning [20]

Hushållning för välvård. [32]

Gruppförsäkring. [34]

Reavinstuppskov fastigheter. Del 1. Förslag. [38]

Reavinstuppskov fastigheter. Del 2. Bilagor. [39]

Förenklad taxering. [42]

Översyn av valutaregleringen. [52]

Statens förvaltningsfond. [60]

### Utbildningsdepartementet

Fornlämningar och exploatering. [13]

Förskola – skola [22]

Sveriges musikråd. [56]

Tillträde till högskolan. [57]

Prov för urval till högskolan. [59]

### Jordbruksdepartementet

Livsmedelsforskning II. [2]

Kunskap för kemikaliekontroll. [25]

Ny strålskyddslag. [58]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. [7]

Beredningsarbete i AMS-regi. [8]

Kulturarbetsförmedling. [9]

### Bostadsdepartementet

Förköp av bostadsrätter. [6]

### Industridepartementet

Sverige och den europeiska patentorganisationen. [53]

### Civildepartementet

Församlingar i samverkan. [1]

Den svenska psalmboken. Texter och melodier. Volym 1. [16]

Den svenska psalmboken. Historik, principer, motiveringar. Volym 2. [17]

Den svenska psalmboken. Text och musikkommentarer. Volym 3. [18]

Den svenska psalmboken. Ackompanjemang. Volym 4. [19]

Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. [28]

Principer för en ny kommunallag. [29]

Skola för delaktighet. [30]

Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. [40]

Affärsverken och deras företag. [41]

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 6. [44]

Veckans och kyrkoårets bönegudstjänster.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 7. [45]

Vignings-, mottagnings- och invigningshandlingar.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 8. [46]

Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Kyrkliga handlingar.

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 9. [47]

Musik.

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 6. [48]

Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunionaktuella liturgiska utvecklingslinjer.

Svenska kyrkans gudstjänst. Bilaga 7. [49]

Vägen in i kyrkan. Dop, konfirmation, kommunionaktuella liturgiska utvecklingslinjer.

Bred datautbildning. [50]

Musiken i svenska kyrkan. [55]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.





