

Stockholm 2009-04-30

Riksdagens konstitutionsutskott

Begäran om granskning av regeringens beslut om riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna och om att AP-fonderna bör verka för att de ersättningsprinciper som framgår av riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt även i företag där fonderna direkt eller genom ett företag är delägare.

Den 20 april 2009 beslutade regeringen om nya riktlinjer för ersättningar till ledningar och anställda i AP-fonderna, Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna. Samma dag beslutade regeringen om nya riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i företag med statligt ägande.

Enligt regeringen innebär de nya riktlinjerna för AP-fonderna "ett stopp för rörlig lön till de ledande befattningshavarna i fonderna". I riktlinjerna skriver regeringen också att AP-fonderna i företag där fonderna direkt eller genom ett företag är delägare bör verka för att, i dialog med övriga ägare, riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt.

Att som regeringen nu har gjort lämna detaljerade riktlinjer till AP-fonderna om hur de skall agera i sitt arbete är en helt ny inriktning som saknar tidigare motsvarighet och som enligt min mening står i strid med lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder.

Vid tillkomsten av lagen om allmänna pensionsfonder underströks det särskilt att det var av mycket stor vikt att AP-fonderna skulle vara oberoende myndigheter som inte skulle kunna användas av regeringen i politiska syften. Genom lagen överlämnades det därför till respektive AP-fond att utifrån generella mål och placeringsregler närmare bestämma inriktningen på medelsförvaltningen. I lagförarbetena angavs det uttryckligen att regeringens enda möjlighet att påverka AP-fondernas verksamhet skulle bestå av regeringens val av styrelseledamöter. Vad regeringen gjort nu är att gå mycket längre än så.

I mina ögon har vi nu öppnat för en politisering av AP-fonderna vilket ur alla perspektiv måste anses vara i strid med gällande regler men också en fara för hela AP-fondernas resurser framöver.

AP-fondernas övergripande uppgift är att åstadkomma långsiktigt hög avkastning på pensionskapitalet till låg risk. I lagen om allmänna pensionsfonder föreskrivs att det är

styrelsen i respektive AP-fond som ansvarar för fondens organisation och förvaltningen av fondens medel. Styrelsen är fullt och odelat ansvarig för verksamheten, vilket, återigen enligt förarbetena, bland annat innebär att det är styrelsen som skall organisera verksamheten och fastställa verksamhetsplan och ägarpolicy.

Att styrelsen ansvarar för fondens organisation måste bland annat innebära att det är styrelsen som avgör hur många och vilka tjänstemän som skall anställas och vilka löner och anställningsvillkor som skall gälla för fondens tjänstemän. Detta är också något som särskilt påpekas i förarbetena till lagen. Jag menar därför att regeringens Riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna kan vara lagstridiga redan på den grunden att de föreskriver stopp för rörlig lön till de ledande befattningshavarna och tak för rörlig lön för fondernas övriga anställda.

Det blir ett än större ingrepp när regeringen i riktlinjerna lämnar direktiv för hur AP-fonderna skall agera i ersättningsfrågor i bolag där fonderna äger aktier. I lagförarbetena understryks det att fondstyrelserna ensamma skall ansvara för verksamheten och att AP-fonderna skall vara oberoende i sin löpande förvaltning gentemot såväl regering som riksdag. I förarbetena slås det fast att det är *"viktigt att ägarrollen entydigt utövas i syfte att bättre tillvarata möjligheterna till högre avkastning på förvaltade medel. Buffertfondernas ägande skall inte vara ett närings- eller ekonomisk-politiskt instrument"* (Prop. 1999/2000:46, s. 84).

Där framhålls det också att det är *"viktigt att även fortsättningsvis markera att pensionssystemet är autonomt och skall ha en hög grad av självständighet gentemot regeringen. Fondstyrelserna skall ha det fulla ansvaret för placeringsverksamheten. Verksamheten bör endast regleras i lag. Regeringen bör inte ges möjlighet att genom instruktioner, regleringsbrev eller tilldelning av anslagsmedel styra över fonderna utöver vad som följer av rätten att utse styrelse. På detta sätt kan ett förtroende upprätthållas för att AP-fondernas medel endast används till nytta för pensionssystemet och de försäkrade och inte utnyttjas i andra syften"* (Prop. 1999/2000:46, s. 123).

Tydligare än så kan det knappast sägas; regeringen ska inte blanda sig i AP-fondernas verksamhet. Den AP-fond som till exempel menar, att ett långsiktigt, väl avvägt incitamentsprogram i ett bolag där fonden äger aktier skulle vara gynnsamt för fondens mål om långsiktigt hög avkastning till låg risk, den fonden skall också vara fri att verka för ett sådant incitamentsprogram. Med utgångspunkt i vad lagen om allmänna pensionsfonder föreskriver kan man till och med fråga sig om inte fondens företrädare i det läget är skyldig att göra det, oavsett vad regeringen har beslutat om i de nya riktlinjerna.

Det är en mycket olycklig ordning som nu råder, att regeringen fattat beslut om riktlinjer som regeringen enligt min och många andras mening inte hade rätt att utfärda och som nu skapar stor osäkerhet om vad fondstyrelserna är skyldiga att göra och vad de får eller bör göra. Att riktlinjerna utfärdats mitt under pågående bolagsstämmosäsong gjorde situationen bara ännu besvärligare.

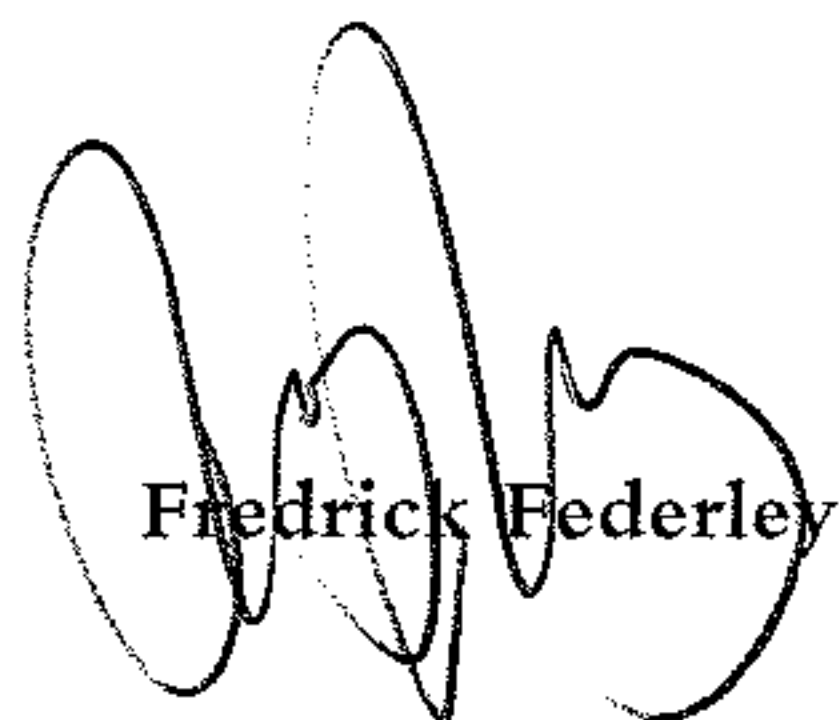
Avsikten med lagen om allmänna pensionsfonder var att ge AP-fonderna en oberoende ställning i förhållande till regeringen, vilket också tydligt framgår av lagen och dess förarbeten. För att ändra på det förhållandet skulle det därför enligt mig fordras en lagändring genom beslut av riksdagen.

Frågan om AP-fondernas pensionsmedel på det sätt som nu skett kan användas i politiska syften av nuvarande och framtida regeringar är av mycket stor vikt eftersom den har betydelse för alla medborgares pensionskapital. Genom det aktuella beslutet föreligger en uppenbar risk för att regeringen har etablerat en praxis, som i framtiden kan tas till intäkt för att det är möjligt att lämna riktlinjer och direktiv till AP-fonderna i frågor som har en ännu större politisk dignitet än anställningsvillkor för företagsledningar.

Det kan vara lätt att i dessa tider av debatt kring vad som uppfattas som giriga bonustillskansningar i delar av näringslivet känna sympati för att debatten kring rimligare ersättningssystem förs. Men för AP-fondernas gällande är det en fråga för styrelsen och inte för regeringen. Min uppfattning är att regeringen kan ha haft goda föresatser men har gått för långt utöver sina befogenheter vilket i i förlängningen riskerar leda till en politisering med katastrofala följder. Det kan inte heller ha varit regeringens avsikt att påbörja den politiseringen genom det enligt mig lätta att ifrågasätta beslutet från den 20 april 2009.

Jag vill mot ovanstående bakgrund att konstitutionsutskottet granskar huruvida regeringsbeslutet av den 20 april 2009 är förenligt med gällande lagstiftning. Jag menar vidare att det är viktigt att denna granskning kommer till stånd skyndsamt, eftersom frågan väckt stor uppmärksamhet i media och eftersom regeringsbeslutet innebär en orimlig osäkerhet för AP-fonderna.

Att regeringsbeslutet blev så olyckligt som det nu blev antyder att ärendets beredning varit bristfällig och skett under alltför stor tidspress. Jag vill därför att konstitutionsutskottet granskar också om beredningen av ärendet har skett i enlighet med gällande beredningskrav.


Fredrick Federley