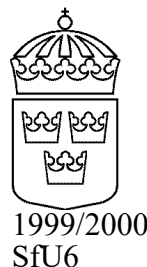


Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:SfU6

Statlig förvaltning av premiepensionsmedel



Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande proposition 1999/2000:12 Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m. jämte två motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att regeringen bemyndigas att avveckla det statliga fondbolaget Statens Premiefond AB. Bolaget har bildats för att ta emot premiepensionsmedel för förvaltning från personer som vill välja en sådan lösning. Det har dock under uppbyggnadsarbetet av premiepensionssystemet framkommit att verksamheten i fondbolaget är förenad med stora svårigheter. I propositionen föreslås därför att Sjunde fondstyrelsen inom Allmänna pensionsfonden (AP-fonden) skall överta fondbolagets uppgift. Förutom Premiesparfonden för dem som inte anmält något annat val till Premiepensionsmyndigheten skall Sjunde fondstyrelsen även förvalta medlen för dem som aktivt valt just den förvaltaren. Detta skall ske i en särskild fond, Premiervalsfonden. Regeringen framhåller att det av konkurrensskäl är väsentligt att det inte förekommer någon korssubventionering mellan väljar- respektive icke-väljarkollektivet. Sjunde fondstyrelsen skall därför särredovisa förvaltningen av de båda fonderna. Var och en av fonderna skall alltså endast belastas med kostnader för sin egen förvaltning. Vidare föreslås att den enskilde inte skall få placera premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder där medel kan delas ut till andra än fondandelsägarna.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2000.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker motionerna.

I betänkandet finns två reservationer.

Propositionen

I proposition 1999/2000:12 Statlig förvaltning av premiepensionsmedel, m.m. har regeringen (Finansdepartementet) föreslagit att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten,

4. bemyndigar regeringen att avveckla det statliga fondbolaget (avsnitt 5.1).

1999/2000:SfU6

Lagförslagen återfinns som bilaga till betänkandet.

Motionerna

1999/2000:Sf6 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om AP-fondernas placeringsmöjligheter,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ideella fonder.

1999/2000:Sf7 av Kerstin-Maria Stalin (mp) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till erforderliga lagändringar så att placering av premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder möjliggörs.

1999/2000:Sf8 av Inger Davidson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen avslår förslaget om lag om inkomstgrundad ålderspension, såvitt avser avsnittet om att premiepensionsmedel ej får placeras i s.k. ideella fonder.

Utfrågningar och uppvaktningar

Utskottet har inför sin behandling av propositionen gett företrädare för Svenska Bankföreningen, Fondbolagens Förening, Sveriges Försäkringsförbund och Frivilligorganisationernas Insamlingsråd möjlighet att framföra synpunkter på propositionen. Utskottet har dessutom den 16 november 1999 hållit en offentlig utfrågning om vissa frågor i det nya pensionssystemet med bl.a. Premiepensionsmyndigheten. Samma dag har utskottet hållit en sluten utfrågning med ordföranden i Sjunde fondstyrelsen inom AP-fonden, Bengt Rydén.

Utskottet

Inledning

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för en reform av det allmänna pensionssystemet skall en eller flera statliga kapitalförvaltare inrättas för att ta emot premiepensionsmedel för förvaltning från personer som vill välja en sådan lösning (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439). Efter riksdagens bemyndigande bildade regeringen i detta syfte ett statligt fondbolag, Statens Premiefond AB (prop. 1997/98:151, bet. 1997/98:SfU13, rskr. 1997/98:315). En sådan statlig kapitalförvaltare skall enligt nyssnämnda riktlinjer verka på strikt marknadsmässiga villkor och således i konkurrens med övriga aktörer inom premiepensionssystemet. Syftet är att uppnå neutralitet i förhållande till de privata fondförvaltare som verkar i systemet.

Statens Premiefond AB har efter en genomgång av sina ekonomiska utsikter funnit att bolagets ekonomiska prognos är dålig och att verksamheten därför inte bör drivas vidare. Regeringen har instämt i detta och aviserade,

efter samråd med representanter för de riksdagspartier som står bakom pensionsöverenskommelsen, under våren 1999 att Statens Premiefond AB bör avvecklas.

Avveckling av det statliga fondbolaget

Propositionen

Regeringen framhåller att under den fortsatta uppbyggnaden av premiepensionssystemet har det framkommit att verksamheten i det statliga fondbolaget är förenad med stora svårigheter. Kapitalbehovet är svårbedömt, men kan enligt regeringen antas vara betydande på grund av de stora kostnaderna för att starta fondverksamhet utan befintliga kanaler till fondspararna. I en sådan situation krävs stora resurser för marknadsföring. Det är enligt propositionen huvudskälet till att det kan antas bli svårt för bolaget att inom rimlig tid nå lönsamhet. Riksdagen bör därför bemyndiga regeringen att avveckla bolaget. Det överskott som uppstår vid avvecklingen skall tillfalla statskassan.

Utskottets ställningstagande

Avvecklingen av det statliga fondbolaget grundar sig på ekonomiska överväganden och förslaget i propositionen har tillkommit efter samråd med representanter för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. Utskottet har inga erinringar mot förslaget.

Aktivt val av förvaltning hos Sjunde fondstyrelsen

Propositionen

Regeringen föreslår att Sjunde fondstyrelsen, förutom att i Premiesparfonden förvalta medlen för dem som inte anmält något annat val av fond till Premiepensionsmyndigheten, i en ny fond, Premievals-fonden, skall förvalta medlen för dem som aktivt valt den förvaltningen.

Fondstyrelsen skall särredovisa Premiesparfonden och Premievals-fonden, dvs. var och en av fonderna skall endast belastas med kostnader för sin egen förvaltning.

Målet för placeringsverksamheten hos Sjunde fondstyrelsen skall vara att uppnå så god avkastning som möjligt. För förvaltningen av icke-väljarnas medel skall dessutom gälla att den totala risknivån skall vara låg.

Även aktiva väljare hos Sjunde fondstyrelsen

I propositionen ställs frågan vilken förvaltare som skall träda in i stället för det statliga fondbolaget för att uppfylla kraven i riktlinjerna. En lösning bör enligt regeringen väljas där förutsättningarna att nå kostnadstäckning är betydligt större än vad som var fallet med det statliga fondbolaget. En förvaltning inom ramen för AP-fonden uppfyller kraven i riktlinjerna för pensionsreformen och ger möjlighet till en sådan kostnadstäckning. Skillnaden i förhållande till det statliga fondbolaget består främst i stordriftsfördelar, dvs. att de fasta kostnaderna för verksamheten kan spridas på en betydligt större

volym förvaltad kapital om de aktiva väljarnas medel placeras hos den förvaltare som skall förvalta medlen för dem som inte gjort något aktivt val. Att även medel för dessa aktiva väljare placeras hos samma förvaltare innebär dessutom lägre kostnader för icke-väljarna, eftersom de fasta kostnaderna då kommer att spridas på fler pensions sparare. Av dessa skäl bör förvaltningen för dem som vill välja en statlig lösning ske inom ramen för AP-fonden hos Sjunde fondstyrelsen.

En särskild fond, Premievals-fonden, för väljarnas medel

I propositionen framhålls att premiepensionsmedlen för dem som aktivt väljer att placera hos Sjunde fondstyrelsen skall hållas åtskilda från de medel som fondstyrelsen förvaltar för icke-väljarna. Det starkaste skälet för detta är att det är väsentligt att respektive kollektiv av pensions sparare bär sina egna kostnader. Målet för förvaltningen bör inte heller vara detsamma för de aktiva väljarnas medel som för icke-väljarnas.

Enligt riktlinjerna för pensionsreformen skall den statliga kapitalförvaltaren verka på lika villkor och i full konkurrens med de privata förvaltarna. För att förvaltningen för dem som aktivt väljer en statlig förvaltare skall vara jämförbar och likvärdig med de privata alternativen inom premiepensionssystemet bör därför samma regler gälla för den delen av den statliga förvaltningen som för den privata förvaltningen.

Enligt nu gällande regler skall Sjunde fondstyrelsen tillämpa flertalet av de bestämmelser som gäller för värdepappersfonder, och fondstyrelsen är därför att betrakta som ett "syntetiskt fondbolag". På samma sätt är enligt propositionen den befintliga Premiesparfonden en "syntetisk värdepappersfond". Detta skall alltså gälla.

Regeringen framhåller att vikten av konkurrensneutralitet mellan de olika förvaltningsalternativen inom premiepensionssystemet gör att även medlen för dem som valt Premievals-fonden hos den statliga förvaltaren bör utgöra en sådan "syntetisk värdepappersfond". För förvaltningen av Premievals-fonden bör följaktligen samma regler i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder gälla som enligt nuvarande ordning gäller för Sjunde fondstyrelsens förvaltning av Premiesparfonden. Det sagda innebär att Sjunde fondstyrelsen är att anse som ett fondbolag och de förvaltade medlen som värdepappersfonder endast i den meningen att verksamheten skall följa vissa, särskilt angivna bestämmelser i lagen om värdepappersfonder. En syntetisk värdepappersfond behöver därför t.ex. inte vara öppen för allmänheten i den bemärkelse som krävs i den lagen.

Undvikande av kors-subsventionering mellan väljarnas och icke-väljarnas medel

Enligt propositionen är huvudskälet till att förvaltningen av medlen i Premiesparfonden bör redovisas fristående från medlen i Premievals-fonden att det är väsentligt att varje del av Sjunde fondstyrelsens verksamhet bär sina egna kostnader. Av konkurrensskäl är det viktigt att det inte förekommer någon kors-subsventionering mellan väljar- respektive icke-väljarkollektivet. Det är

inte godtagbart att exempelvis marknadsföringskostnader för att locka aktiva väljare till Premievals-fonden hos Sjunde fondstyrelsen slås ut på icke-väljarnas medel. Därmed blir det väsentligt för fondstyrelsen att noggrant skilja ut vilka kostnader som hänför sig till respektive kollektiv av premiepensionssparare. En sådan uppdelning av kostnaderna uppnås bäst genom att de två förmögenhetsmassorna förvaltas i två skilda fonder hos fondstyrelsen.

Vad gäller fördelningen av fondstyrelsens förvaltningskostnader på väljar- respektive icke-väljarkollektivet skall följande gälla. Särkostnader, t.ex. marknadsföringskostnader för förvaltningen av väljarnas medel i Premievals-fonden, skall endast belasta medlen i just den fonden. Kostnader som är gemensamma för hela förvaltningen, t.ex. vissa gemensamma rörliga förvaltningskostnader och fasta kostnader för exempelvis lokaler och viss personal, skall fördelas mellan fonderna. Fördelningen skall ske på ett skäligt sätt. Att fondstyrelsen, t.ex. vid upphandling av förvaltartjänsten, kan dra nytta av stordriftsfördelar och på så vis minska kostnaderna för förvaltningen av väljarnas medel innebär inte att det sker någon korssubventionering mellan de båda pensionsspararkollektiven.

Enligt regeringen bör det införas en särskild regel i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden (APR) som slår fast den grundläggande princip som nu beskrivits om att korssubventionering inte får förekomma. Det bör påpekas att kravet att de båda delarna av verksamheten hos Sjunde fondstyrelsen på angivet sätt skall hållas åtskilda inte hindrar att t.ex. samma personal utnyttjas för hela förvaltningen. Den särredovisning av förvaltningen som nu beskrivits skall gälla också för den årsredovisning som fondstyrelsen skall lämna enligt bestämmelserna i APR.

Det är likaså av stor vikt att de revisorer som regeringen skall utse att granska den statliga förvaltningen av premiepensionsmedel särskilt vakar över att förvaltningen särredovisas och att det inte förekommer någon korssubventionering mellan Premiesparfonden och Premievals-fonden.

Placeringsbestämmelser för Premievals-fonden

I propositionen framhålls att utöver vad som följer av lagen om värdepappersfonder är det inte nödvändigt med någon särskild reglering av placeringsverksamheten i Premievals-fonden, således skall samma bestämmelser som gäller för de privata fondbolagen fullt ut gälla all förvaltning hos Sjunde fondstyrelsen.

Vidare framhåller regeringen att kraven på neutralitet mellan de olika valalternativen för placering av premiepensionsmedlen också innebär att det inte, i motsats till vad som är fallet för icke-väljarnas medel, bör ställas upp något krav på låg risk för förvaltningen av Premievals-fonden. För Premiesparfonden beskrivs placeringsinriktningen i proposition 1997/98:151.

Begränsning av inflytandet m.m.

Enligt gällande bestämmelser får Sjunde fondstyrelsen inte äga mer än 5 % av rösterna i ett svenskt aktiebolag. Bestämmelsen skall enligt propositionen gälla även förvärv av aktier till Premievals-fonden. Vidare anförts att för pri-

vata fondbolag gäller begränsningsregeln även för förvärv av aktier i utländska bolag. För fondbolag som förvaltar mer än en värdepappersfond gäller regeln det sammanlagda aktieinnehavet för fonderna. I propositionen anförs att begränsningen för aktieförvärv till 5 % i ett och samma bolag därför också bör gälla för fondstyrelsens sammanlagda förvärv av aktier i ett svenskt eller utländskt aktiebolag.

Enligt gällande bestämmelser begränsas Sjunde fondstyrelsens rätt att rösta för placeringsaktier till situationer där andra möjligheter att tillgodose pensionspararnas intressen av en god och trygg avkastning eller att trygga placeringarnas säkerhet inte står till buds. Denna begränsningsregel bör enligt propositionen, mot bakgrund av sitt syfte, gälla också i fråga om de aktier som förvärvas till Premievalsfonden.

Övriga bestämmelser som rör Premievalsfonden

I propositionen anges bl.a. att regleringen i APR av ansvar för uppföljning och utvärdering av verksamheten också skall gälla för förvaltningen hos Sjunde fondstyrelsen. Regeringen skall i sin utvärdering undersöka om fondstyrelsen uppfyller de riktlinjer som ställts upp för verksamheten och om verksamheten bedrivs effektivt (prop. 1997/98:151). Regeringens utvärdering skall omfatta all verksamhet hos fondstyrelsen, således även sådan förvaltning som uppdragits åt externa förvaltare.

Det är också viktigt av Sjunde fondstyrelsen för var och en av Premiesparfonden och Premievalsfonden fastställer närmare mål för placeringsverksamheten.

Motion

I motion Sf6 yrkande 1 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) begärs ett tillkännagivande om AP-fondernas placeringsmöjligheter. Under senare år har enligt motionärerna utländska ägare och spekulativa intressen ökat sin ägarrepresentation i Sverige. Det kollektiva sparandet och offentliga institutioner kan spela viktiga roller som såväl riskkapitalförsörjare som stabila och aktiva ägar-intressen i svenskt näringsliv. AP-fondernas placeringsrättigheter i aktier bör därför, framhåller motionärerna, snarare utvidgas än begränsas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan tillstyrkt att regeringen bemyndigas att avveckla det statliga fondbolaget. I stället föreslår regeringen att Sjunde fondstyrelsen, vid sidan av förvaltningen av icke-väljarnas medel, även skall förvalta medlen för dem som aktivt vill placera sina premiepensionsmedel hos en statlig förvaltare. Utskottet delar regeringens uppfattning att det inom Sjunde fondstyrelsen bör tillskapas en fond, den s.k. Premievalsfonden, för att förvalta medel för dem som aktivt vill välja en statlig förvaltare. Premiesparfonden kan inte väljas.

I propositionen anförs att målet för placeringsverksamheten hos Sjunde fondstyrelsen skall vara att uppnå så god avkastning som möjligt. För för-

valtningen inom Premiesparfonden skall dessutom gälla att den totala risknivån skall vara låg. Utskottet vill beträffande placeringsinriktningen av icke-väljarnas medel framhålla följande. I proposition 1997/98:151 pekades på att 1997 års premiereservutredning i betänkandet Lag om premiepension (SOU 1997:131) beträffande placeringsinriktningen för förvaltningen av icke-väljarnas medel anfört att inriktningen exempelvis skulle kunna vara 70 % i räntebärande placeringar, 20 % svenska aktier och 10 % utländska aktier. Den exakta utformningen av Premiesparfonden borde dock enligt propositionen inte låsas fast i lagstiftningen utan i stället anges i fondbestämmelserna på samma sätt som gäller för vanliga värdepappersfonder. På så sätt skulle placeringarna kunna anpassas efter utvecklingen.

I en remiss till Lagrådet som regeringen beslutat om den 18 november 1999 om AP-fonderna i det reformerade pensionssystemet föreslås en omorganisation av Allmänna pensionsfonden. I propositionen föreslås bl.a. att Sjunde fondstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2001 skall benämnas Sjunde AP-fonden samt att vissa justeringar skall göras av bestämmelserna som anger målet för Sjunde fondstyrelsens förvaltning. I lagrådsremissen anförs bl.a. följande beträffande Sjunde fondstyrelsens förvaltning av fondmedlen. Även för Sjunde fondstyrelsen är det viktigt att kravet på långsiktigt hög avkastning kommer i förgrunden för placeringsverksamheten. Hög avkastning ger, allt annat lika, goda pensionsvillkor för såväl icke-väljare som för dem som aktivt valt förvaltning hos Sjunde fondstyrelsen. Avkastningen måste dock ställas i relation till risken i förvaltningen. Det gäller såväl för Premiesparfonden som för den föreslagna Premievals-fonden. Med risk i Sjunde fondstyrelsens förvaltning avses förväntade genomsnittliga avvikelser – såväl uppåt som neråt – från långsiktigt förväntad pensionsnivå. Större förväntade avvikelser innebär högre risk. Förvaltningen i Premiesparfonden skall även fortsättningsvis hålla en låg riskprofil. Vikten av detta understryks av det faktum att icke-väljarna inte själva väljer placering för sina premiepensionsmedel och att det därför bör finnas särskilda skyddsbehov för den gruppen. Forsättningsvis framhålls i lagrådsremissen följande. Kravet på låg risk innebär att Sjunde fondstyrelsen skall inrikta sin förvaltning av Premiesparfonden så att eventuella upp- och nedgångar i storleken hos den framtida premiepensionen kan förväntas bli små. Att risken skall vara låg innebär också att Premiesparfondens risknivå normalt skall vara lägre än för den genomsnittliga förvaltaren av pensionskapital. Pension från premiepensionssystemet fyller en mer grundläggande social funktion än olika privata pensionslösningar, vilka i de flesta fall utgör ett komplement till den offentliga pensionen. Sjunde fondstyrelsen bör därför i Premiesparfonden t.ex. normalt inte ha en större andel av kapitalet placerat i aktier än vad jämförbara privata förvaltare har om inte en sådan större andel kan motiveras av ett lägre risktagande i fondens andra placeringar eller av en längre placeringshorisont. Generellt gäller att en måttlig risknivå uppnås genom en väl avvägd sammansättning av hela portföljen och fördelningen av tillgångar inom varje tillgångsslag och inte genom att placera i enskilda tillgångar med låg risk. Reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001. Utskottet noterar att de återgivna placeringsreglerna är i enlighet med den överenskommelse som träffats mellan de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen. En proposition i frågan är aviserad för

behandling senare under riksmötet och riksdagen kommer då att besluta om målen för förvaltningen.

Grunden för premiepensionsdelen i det nya ålderspensionssystemet är att man skall välja sparform. För den som avstår från att välja vilken fond som skall förvalta hans eller hennes premiepensionsmedel kommer medlen att förvaltas inom Premiesparfonden. Utskottet vill klargöra att den som en gång gjort ett aktivt val av fond inte i ett senare skede genom att avstå från val av fond kan komma att tillhöra icke-väljarkollektivet. Denne kan således få varken nya medel placerade i Premiesparfonden eller medel som tidigare placerats i annan fond flyttade till Premiesparfonden. Den som från början inte gjort något val och därmed har sina medel placerade i Premiesparfonden kan senare välja att placera medel antingen i Premievals-fonden och/eller i en privat fond eller i privata fonder. Som nämnts kan den som aktivt gjort ett val av fond eller fonder inte senare få sina medel placerade i Premiesparfonden. Utskottet anser att pensions-spararna aktivt bör kunna välja att få sina medel placerade i en fond med samma låga risk och med samma avkastningskrav som gäller för Premiesparfonden. När tillräckliga erfarenheter vunnits av effekterna beträffande val och byte av fond bör regeringen därför återkomma till riksdagen.

I ett motionsyrkande tas den s.k. femprocentsregeln för ägande i samma bolag upp. I proposition 1998/99:142 Femprocentsregeln för försäkringsföretag och banker har regeringen föreslagit att regeln skall avskaffas för försäkringsbolag och understödsföreningar. Finansutskottet har tillstyrkt förslaget i betänkande 1999/2000:FiU8. I nu behandlad proposition 1999/2000:12 uppges att begränsningen genom femprocentsregeln för fondstyrelserna främst syftar till att begränsa det statliga ägandet i svenskt näringsliv. Även om regeln ändras för vissa finansiella företag bör den därför stå kvar för Sjunde fondstyrelsen i fråga om dess förvärv i svenska aktiebolag. Utskottet delar denna uppfattning.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag. Utskottet avstyrker motion Sf6 yrkande 1.

De privata fondbolagen har uttryckt att regeringens förslag om Premievals-fonden kan innebära en konkurrensfördel för Sjunde fondstyrelsen. I propositionen framhålls att det av konkurrensskäl är av stor betydelse att man undviker en korssubventionering mellan väljar- respektive icke-väljarkollektivet. I propositionen redogörs utförligt för de åtgärder som härvidlag skall komma till stånd. Ordföranden för Sjunde fondstyrelsen har också vid utfrågning av utskottet anförts att han för sin del inte ser några problem med särredovisning och uppdelningen av kostnader mellan fonderna.

Avtal om prisreduktion även för Sjunde fondstyrelsen

Propositionen

Regeringen föreslår att Sjunde fondstyrelsen, i likhet med de privata fondförvaltarna, skall åta sig att inte ta ut högre avgifter för förvaltningen än vad som godtagits av Premiepensionsmyndigheten.

Nuvarande regler innebär att Sjunde fondstyrelsen bl.a. skall ingå s.k. samarbetsavtal med Premiepensionsmyndigheten och i övrigt göra samma åtaganden gentemot myndigheten som de privata fondförvaltarna. För Sjunde fondstyrelsen görs dock enligt gällande bestämmelser ett undantag. Kravet för övriga förvaltare att, med eller utan särskild prisreduktion, inte ta ut avgifter utöver vad som godtagits av Premiepensionsmyndigheten gäller i dag inte för fondstyrelsen.

I propositionen anförs att reglerna för förvaltarnas deltagande i premiepensionssystemet så långt möjligt bör vara enhetliga. Kravet att en förvaltare avtalar med Premiepensionsmyndigheten om en prisreducering för förvaltar-tjänsten bör i princip gälla även för Sjunde fondstyrelsen när uppdraget för den förvaltaren utvidgas till att avse även medlen för dem som vill välja en statlig lösning. Prisreduktionen bör enligt propositionen även gälla förvaltningen av icke-väljarnas medel. Att avtal om prisreduktion på förvaltar-tjänster även kommer att omfatta Sjunde fondstyrelsen innebär också att kravet på konkurrensneutralitet mellan de olika förvaltarna i systemet upprätthålls.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inga erinringar mot regeringens förslag att Sjunde fondstyrelsen skall åta sig att inte ta ut högre avgifter för förvaltningen än vad som godtagits av Premiepensionsmyndigheten.

Enligt en metod för fördelning av prisreduktionen som Premiepensionsmyndigheten avser att tillämpa skall premiepensionsspararen för varje fond i vilken Premiepensionsmyndigheten förvärvat fondandelar för spararens räkning tillföras medel som svarar mot den rabatt som dennes individuella val gett upphov till. Återstående medel skall fördelas mellan samtliga pensionssparare i förhållande till värdet på varje pensionssparares premiepensionsskonto, oavsett vilken eller vilka fonder som den enskilde spararen valt.

Såsom framhålls i propositionen avviker den valda modellen för återföring av prisreduktionen till de enskilda delvis från den modell som förespråkades i proposition 1997/98:151, nämligen att en reduktion skall komma de enskilda till del och att den bör fördelas mellan dem för vilkas räkning medel under den tid som prisreduktionen avser har varit placerade i den aktuella fonden. Modellen är dock inte lagfäst. Regeringen framhåller i förevarande proposition att frågan om återföring är komplicerad och även mycket betydelsefull för konkurrensförhållandena på fondmarknaden. Utskottet delar regeringens uppfattning och vill framhålla att det, som också anförs i propositionen, är av väsentlig betydelse att regeringen mycket noga följer utfallet av formerna för återföringen.

Förvaltning av premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder

Propositionen

Regeringen föreslår att premiepensionsmedel inte skall få placeras i fonder som enligt de för fonden gällande bestämmelserna kan dela ut medel till andra än andelsägarna, s.k. ideella fonder.

I propositionen anförs att premiepensionssystemet bygger på att den enskilde själv kan välja placering för sina premiepensionsmedel. Medlen får placeras i värdepappersfonder som anmälts till Premiepensionsmyndigheten och som förvaltas av fondförvaltare med rätt att utöva fondverksamhet i Sverige enligt lagen om värdepappersfonder. Förutom i värdepappersfonder, som förvaltas av svenska fondbolag, kan premiepensionsmedlen placeras i utländska fondföretag. Enligt förslag i den nu behandlade propositionen skall den enskilde dessutom ha möjlighet att aktivt välja en särskild fond hos den statlige förvaltaren, Sjunde fondstyrelsen inom AP-fonden.

Ideella fonder skall enligt propositionen inte förväxlas med s.k. etiska fonder. Sistnämnda beteckning används i dag för fonder vilkas placeringsinriktning är sådan att den antingen inriktas på speciella kategorier av företag, t.ex. företag som sysslar med medicinsk forskning eller miljövänlig produktion, eller undviker placeringar i vissa kategorier av företag, t.ex. företag inom tobaks- eller vapenindustrin. Ideella fonder kan vara etiska fonder genom sin placeringsinriktning, men behöver inte vara det.

Enligt propositionen bygger premiepensionssystemet på att den enskilde skall ha ett stort och varierat urval av fonder att välja mellan. Även detta är således ett viktigt krav för systemets funktion. Regeringen anser emellertid att principen om att premiepensionssystemet skall vara ett slutet ekonomiskt system är så grundläggande för systemets funktion och legitimitet hos de enskilda att den bör fälla utslaget. Fonder där en del av fondförmögenheten används för andra ändamål än utbetalningar till andelsägarna bör därför inte tillåtas i premiepensionssystemet. Den enskilde skall alltså inte ha möjlighet att placera sina premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder.

Motioner

I motion Sf6 yrkande 2 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) begärs ett tillkännagivande om ideella fonder. Motionärerna anser att lika väl som att en del av avkastningen på pensionsspararens pengar skall hamna hos ”lata kapitalister” skall pensionsspararen ha friheten att kunna välja att placera sina medel i ideella fonder. I propositionen klargörs att det inte finns några hinder för placering av medel i etiska fonder och hinder skall heller inte finnas för placering i ideella fonder.

Inger Davidson m.fl. (kd) ställer sig i motion Sf8 skeptiska till att pensionsspararna inte skall beredas möjlighet att placera medel i ideella fonder. Ett viktigt argument emot en placering i ideella fonder är, enligt propositionen, att det som pensionsspararen avstår från genom placering i ideella fonder kan leda till att pensionen i framtiden blir lägre än den annars skulle vara. Det kan innebära att den enskilda kan komma att behöva annat ekonomiskt stöd av det offentliga, t.ex. bostadstillägg. Motionärerna framhåller att argumentet inte är hållbart eftersom man samtidigt tillåter den enskilde att välja mellan fonder med olika riskprofil. Den som väljer en fond med hög risk kan på liknande sätt hamna i en svår situation med samma följd som för den som sparar i en ideell fond. Motionärerna begär att riksdagen avslår regeringens förslag.

Kerstin-Maria Stalin (mp) anser i motion Sf7 att placering av premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder bör möjliggöras. Motionären ser det som viktigt att staten agerar som en positiv förebild och ger signaler om solidariska placeringar. Det är av stor vikt att visa att placerat kapital även kan generera positiva samhällseffekter på angelägna områden genom stöd till allmännyttiga ändamål exempelvis till Cancerfonden. Premiepensionssystemet bygger på att den enskilde skall ha ett stort och varierat urval av fonder att välja mellan. Därmed borde enligt motionären även de s.k. ideella fonderna ingå som en valmöjlighet. En sådan inskränkning som föreslås i propositionen lägger band på människors önskan att verka solidariskt och ideellt. Att avstå en liten del av sina pensionspengar kan också vara ett alternativt sätt att trygga ålderdomen genom att man härigenom kan bidra till att förbättra miljön, hälsan och livet i sin helhet såväl för sig själv som för andra människor.

Utskottets ställningstagande

I propositionen anges att det är en grundläggande princip inom socialförsäkringarna att den enskilde inte får överlåta sin rätt till försäkringsersättning innan ersättningen är tillgänglig för lyftning [20 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring]. När det gäller det nya ålderspensionssystemet kommer denna princip till uttryck i 15 kap. 16 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension. Bestämmelser av detta slag har också ett socialt syfte, dvs. de syftar till att skydda de förmåner som de försäkrade har enligt lagstiftningen. Bestämmelserna motverkar också risken att en försäkrad genom att överlåta ännu inte tillgängliga försäkringsersättningar försätter sig i situationer där han eller hon behöver ytterligare stöd från det allmänna för sin försörjning. Premiepensionsmyndigheten har påpekat att utdelningar som för ett enskilt år framstår som små kan ge mycket stora effekter vid ett långsiktigt sparande i ett ålderspensionssystem. De grundläggande principer som nu angetts markerar att premiepensionssystemet är ett slutet ekonomiskt system, dvs. att det varken skall skjutas till ytterligare penningmedel till systemet eller användas medel från detta för andra ändamål än sådana som slutligt syftar till pensionsutbetalningar.

Sparande i ideella fonder utgör ett populärt inslag för den breda allmänheten. Utskottet har förståelse för att det framstår som svårbegripligt om en sådan möjlighet inte skulle finnas inom ramen för pensionssparandet i premiepensionssystemet. Ett sparande i en sådan fond innebär dock i praktiken att spararen skänker bort avkastningen helt eller delvis på detta pensionskapital. Hade utrymme funnits att generellt sett avstå från denna avkastning borde avsättningen till pensionssystemet i stället ha varit motsvarande lägre. Så är emellertid inte fallet.

Utskottet, som delar regeringens uppfattning vad gäller det principiella resonemanget om varför medel inte bör få placeras i ideella fonder, vill dock framhålla följande. De ideella fondernas betydelse för samhällsnyttan är utomordentligt stor och medel från dessa finansierar väsentliga delar inom exempelvis medicinsk forskning och olika miljöprojekt. Enligt utskottets mening vore det olyckligt om sparandet inom ramen för premiepensionssy-

stemet skulle få den effekten att sparande i ideella fonder i mer betydande omfattning skulle komma att minska. Utskottet anser med beaktande av det anförda att denna fråga särskilt bör följas upp.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna Sf6 yrkande 2, Sf7 och Sf8.

Ekonomiska konsekvenser

I propositionen framhålls att det finns flera särdrag hos premiepensionssystemet som innebär att det är ett slutet ekonomiskt system. Systemet skall vara självfinansierat och kostnaderna för Premiepensionsmyndighetens verksamhet skall finansieras genom avgifter från pensionsspararna. Några ekonomiska medel utöver medel som motsvarar spararnas premiepensionsrätt skall inte tillföras systemet. De förslag som redovisas i denna proposition innebär därför inte några förändringar i statsbudgeten. Förslaget att Sjunde fondstyrelsen inom AP-fonden skall förvalta även medel för dem som vill välja en statlig förvaltare och att den förvaltningen skall ske i en särskild fond påverkar i viss mån fondstyrelsens behov av ekonomiska resurser. Regeringen bedömer att uppbyggnaden av fonden och förvaltningen hos Sjunde fondstyrelsen t.o.m. år 2000 kommer att kräva ett totalt upplåningsbehov för anläggningstillgångar om 22 miljoner kronor och en räntekontokredit om 49,3 miljoner kronor. Enligt regeringens bedömning kommer de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i förevarande proposition att rymmas inom dessa ramar.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *femprocentsregeln*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:Sf6 yrkande 1,
res. 1 (v)
2. beträffande *ideella fonder*
att riksdagen med avslag på motionerna 1999/2000:Sf6 yrkande 2, 1999/2000:Sf7 och 1999/2000:Sf8 antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension såvitt avser 8 kap. 3 §,
res. 2 (v, mp)
3. beträffande *regeringens förslag i övrigt*
att riksdagen
dels antar regeringens förslag till
 - a. lag om ändring i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden,
 - b. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension i den mån förslaget inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan under 2,
 - c. lag om ändring i lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Premiepensionsmyndigheten,
dels bemyndigar regeringen att avveckla det statliga fondbolaget.

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Rose-Marie Frebran (kd), Ulf Kristersson (m), Mariann Ytterberg (s), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Cecilia Magnusson (m), Claes Stockhaus (v), Cristina Husmark Pehrsson (m), Magda Ayoub (kd) och Helena Bargholtz (fp).

Reservationer

1. Femprocentsregeln (mom. 1)

Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser

dels att den del av utskottets yttrande i avsnittet Aktivt val av förvaltning hos Sjunde fondstyrelsen som börjar med ”I ett motionsyrkande” och slutar med ”Sf6 yrkande 1” bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning har under senare år utländska ägare och spekulativa intressen ökat sin ägarrepresentation i Sverige. Utskottet anser att det kollektiva sparandet och offentliga institutioner kan såväl spela viktiga roller som riskkapitalförsörjare som företräda stabila och aktiva ägarintressen i svenskt näringsliv. Sjunde fondstyrelsens rätt att placera medel i aktier bör därför snarare utvidgas än begränsas. Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *femprocentsregeln*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Sf6 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

Sven-Erik Sjöstrand (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Claes Stockhaus (v) anser

dels att den del av utskottets yttrande i avsnittet Förvaltning av premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder som börjar med "I propositionen" och slutar med "och SfU8" bort ha följande lydelse:

Premiepensionssystemet bygger på att den enskilde skall ha ett stort och varierat urval av fonder att välja mellan. Utskottet anser att lika väl som en del av avkastningen på pensionsspararens pengar hamnar i diverse olika ägarhänder skall pensionsspararen ha friheten att kunna välja att placera sina medel i ideella fonder. En sådan inskränkning som nu föreslås lägger band på människors önskan att verka solidariskt och ideellt. Att avstå en del av sina pensionspengar kan också enligt utskottets mening vara ett alternativt sätt att trygga ålderdomen genom att man härigenom kan bidra till att förbättra miljön, hälsan och livet i sin helhet såväl för sig själv som för andra människor. I propositionen klargörs vidare att det inte finns några hinder för placering i etiska fonder, och detta skall också enligt utskottets uppfattning gälla för ideella fonder.

Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *ideella fonder*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:Sf6 yrkande 2 och 1999/2000:Sf7 samt med anledning av propositionen och motion 1999/2000:Sf8

dels antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension såvitt avser 8 kap. 3 §,

dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	2
Utfrågningar och uppvaktningar	2
Utskottet	2
Inledning.....	2
Avveckling av det statliga fondbolaget.....	3
Propositionen	3
Utskottets ställningstagande.....	3
Aktivt val av förvaltning hos sjunde fondstyrelsen.....	3
Propositionen	3
Även aktiva väljare hos sjunde fondstyrelsen.....	3
En särskild fond, Premievals-fonden, för väljarnas medel.....	4
Undvikande av korssubventionering mellan väljarnas och icke-väljarnas medel.....	4
Placeringsbestämmelser för Premievals-fonden	5
Begränsning av inflytandet mm.....	5
Övriga bestämmelser som rör Premievals-fonden	6
Motion.....	6
Utskottets ställningstagande.....	6
Avtal om prisreduktion även för sjunde fondstyrelsen.....	8
Propositionen	8
Utskottets ställningstagande.....	9
Förvaltning av premiepensionsmedel i s.k. ideella fonder	10
Propositionen	10
Motioner.....	10
Utskottets ställningstagande	11
Ekonomiska konsekvenser.....	12
Hemställan	12
Reservationer.....	13
1. Femprocentsregeln (mom. 1).....	13
2. Idella fonder (mom. 2).....	14
Bilaga I propositionen framlagda lagförslag.....	15