



Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:109 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet.

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (RIR 2013:14) granskat förvaltningen av det statliga förvalsalternativet i premiepensionssystemet.

I skrivelsen redovisar regeringen dels sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten, dels vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av rapporten.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet	5
Utskottets överväganden.....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Skrivelsen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:109 till handlingarna.

Stockholm den 6 maj 2014

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V), Eva Lohman (M), Emma Carlsson Löfdahl (FP), Magnus Ehrencrona (MP) och Ann-Britt Åsebol (M).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2013/14:109 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens granskningsrapport Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (RIR 2013:14).

I november 2013 överlämnade Riksrevisionen granskningsrapporten till riksdagen, som därefter överlämnade den till regeringen.

En redovisning av det behandlade förslaget finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensions-systemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2013/14:109 till handlingarna.

Gällande ordning

Sjunde AP-fonden är en fristående statlig myndighet som förvaltar medel inom försäkringen för inkomstgrundad ålderspension (1 kap. 1 § lagen [2000:192] om allmänna pensionsfonder, förkortad LAP). Fondens organisation och verksamhet regleras endast i lag och regeringen kan inte styra över myndigheten genom instruktioner eller regleringsbrev. Regeringen utser fondens styrelse (3 kap. 2 § LAP). Samtliga AP-fonder ska placera fondmedlen så att en långsiktigt hög avkastning nås (4 kap. 1 § andra stycket LAP, tillämplig genom hänvisning i 5 kap. 6 § LAP). För Sjunde AP-fonden ska förvaltningen ske uteslutande i pensionsspararnas intresse (5 kap. 1 § LAP).

Sjunde AP-fonden styrs utöver lagen om allmänna pensionsfonder också av vissa bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder. Fonden omfattas inte av samtliga regler om intern styrning och kontroll som gäller för de privata aktörerna inom premiepensionssystemet. Fonden ska årligen fastställa en verksamhetsplan som ska innehålla riktlinjer för placeringsverksamheten och en riskhanteringsplan. Denna plan och de interna instruktionerna för hantering av de beskrivna riskerna ska följas upp löpande (4 kap. 2 § genom hänvisning i 5 kap. 6 § LAP).

Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen har i granskningsrapporten Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav? (RIR 2013:14) granskat förvaltningen av det statliga förvalsalternativet i premiepensionssystemet.

Riksrevisionens sammantagna bedömning i rapporten är att vissa delar av förvaltningen av förvalsalternativet kan förbättras. Det gäller dels Sjunde AP-fondens placeringsstrategi, dels fondens interna styrning och kontroll.

Sjunde AP-fondens styrelse har beslutat att målet för fondens förvaltning av förvalsalternativet ska vara att avkastningen ska överträffa den genomsnittliga avkastningen i de privata fonderna i premiepensionssystemet. Målformuleringen, som innebär att målet kan uppnås även vid en låg eller t.o.m. negativ avkastning, är relativ och ger enligt Riksrevisionen ingen vägledning om

vilken nivå på avkastning som premiepensionsspararna kan förvänta sig. Riksrevisionen anser att målet behöver kompletteras med ytterligare ett jämförelsemått, t.ex. det inkomstindex som används vid uppräkningsavkastning. Riksrevisionen bedömer att det är tveksamt om målformuleringen svarar mot lagens krav och riksdagens intentioner om att fonden ska uppnå en långsiktigt hög avkastning. Vidare anser Riksrevisionen att det faktum att målet inte är tidsbestämt även medför att det är svårt att utvärdera.

Enligt Riksrevisionen har den aktiva delen av Sjunde AP-fondens förvaltning varit till begränsad nytta för spararna, samtidigt som riskerna och förvaltningskostnaderna har varit högre än för den passiva förvaltningen. Det är svårt att utläsa omfattningen av den aktiva förvaltningen, men Riksrevisionen uppskattar att storleken kan uppgå till 25 procent av fondens värde. Granskningen har visat att det inte finns någon avtalad absolut gräns för hur stor den maximala förlusten kan bli. Omfattningen av den aktiva förvaltningen kan därmed inte ses som begränsad.

När det gäller redovisningen av den passiva förvaltningens resultat och den s.k. hävstångens bidrag till fondens resultat anser Riksrevisionen att den inte är tillräcklig och kan förbättras. Hävstången utgörs av placeringar i derivat som syftar till att öka risktagandet och den förväntade avkastningen.

Riksrevisionen anser vidare att Sjunde AP-fondens förvaltning av förvaltsalternativet inte helt svarar mot pensionärernas kortare placeringshorisont. Bland annat bör fonden utreda vilken betydelse variationer i avkastningen har för framtida pensionärer i samband med byte av förvaltningsinriktning och om det till följd av detta finns behov av en anpassning av förvaltsalternativet.

Styrelsen i Sjunde AP-fonden har stor frihet att utforma den interna styrningen och kontrollen då de yttre kraven i form av reglering är låga. Fondens har också enligt rapporten tidigare valt att inte fullt ut följa den standard inom styrning och kontroll som krävs av privata fondbolag inom premiepensionssystemet. Riksrevisionen bedömer att bristande prioritering av området intern styrning och kontroll har lett till att en informell riskkultur har utvecklats, att rapporteringen om riskerna inte har varit heltäckande och att verksamheten har bedrivits på ett sådant sätt att allvarliga limitöverträdelser (överträdelser av fastställda begränsningar av risktagandet) inträffat. Riksrevisionen ser det dock som positivt att fonden under senare år har vidtagit åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen, bl.a. genom att stärka funktionerna för risk- och regelefterlevnad samt införa en internrevisionsfunktion. Enligt Riksrevisionen är det dock tveksamt om resurstilldelningen till detta arbete är tillräcklig.

Riksrevisionen anser att Sjunde AP-fonden inte har tillräckliga yttre krav på intern styrning och kontroll. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen inte har lämnat förslag till skärpt lagstiftning på detta område för fonden. Inte heller har regeringen i sin årliga utvärdering av Sjunde AP-fonden fokuserat på fondens interna styrning och kontroll.

Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att utreda och lämna förslag till reglering för intern styrning och kontroll för Sjunde AP-fonden. Det

bör framgå vem som ska ha ansvar för granskning och tillsyn i denna del. Regeringen bör också uppmärksamma den interna styrningen och kontrollen i sin utvärdering av fonden.

Riksrevisionen rekommenderar Sjunde AP-fonden att

- komplettera målformuleringen för förvalsalternativet
- utveckla utvärderingen av den passiva indexförvaltningen och hävstången
- överväga att avveckla den aktiva förvaltningen
- utreda förvalsalternativet närmare ur ett pensionärsperspektiv
- säkerställa den fortsatta utvecklingen av fondens interna styrning och kontroll
- stärka oberoendet för fondens kontrollfunktioner.

Skrivelsen

Av skrivelsen framgår att Sjunde AP-fonden, som lämnat sina synpunkter på rapporten, inte instämmer i Riksrevisionens kritik när det gäller utformningen av målet för förvalsalternativet och svårigheterna att utvärdera förvaltningen. Sjunde AP-fonden anser det anmärkningsvärt att fondens överskuggande mål och uppdrag – att icke-väljarna ska ha minst lika bra avkastning som genomsnittet av spararna på fondtorget – knappt berörs i Riksrevisionens granskning eftersom detta mål rimligen borde vara viktigast för premiepensionsspararna. Enligt fonden har det målet uppfyllts med råge. Sjunde AP-fonden framhåller vidare att dess måluppfyllelse och förvaltningsprestation gentemot jämförelseindex årligen utvärderas av regeringen. Riksrevisionens kritik avseende fondens interna styrning och kontroll avser tidigare förhållanden. Sjunde AP-fonden har följt de regler och direktiv som styr verksamheten. Att fonden har, och har haft, god styrning och kontroll bekräftas bl.a. av de årliga granskningar och revisioner som fonden är föremål för och som i vissa delar är mer omfattande än för privata fondbolag. De formella kraven på fondbranschen har ökat successivt, i synnerhet efter den globala finanskrisen 2008. Sjunde AP-fonden har fortlöpande anpassat sig till dessa krav. Utöver tvingande krav har Sjunde AP-fonden frivilligt vidtagit ett antal åtgärder för att ytterligare höja den allmänna nivån på den interna styrningen och kontrollen.

Sammantaget anser Sjunde AP-fonden att Riksrevisionens rekommendationer är rimliga och konstruktiva, med undantag för rekommendationen att införa ett kompletterande mål för förvaltningsresultatet vid sidan av det nuvarande målet. Fonden betonar att man sedan en tid tillbaka bedriver utvecklingsarbete inom de övriga områden som rekommendationerna avser. Fonden betraktar Riksrevisionens rapport som ett incitament att ytterligare öka sina ansträngningar i detta arbete.

I skrivelsen anges att Sjunde AP-fonden ska placera fondmedlen så att en långsiktigt hög avkastning nås. Förvaltningen av fondmedlen ska vara jämförbar och likvärdig med de privata alternativen för premiepensionen. Regeringen anser att fondens egen målsättning – att avkastningen ska överträffa den genomsnittliga avkastningen för privata fonder i premiepensionssystemet –

inte står i strid med lagens avkastningsmål. Enligt regeringen är det inte relevant att, utifrån hur det nuvarande premiepensionssystemet är utformat, utvärdera fondens avkastning mot ett inkomstindex. Av skrivelsen framgår vidare att regeringen instämmer i bedömningen att målet för fondens förvaltning av fondmedlen bör vara mätbart och tidsbestämt.

Regeringen delar Riksrevisionens tveksamhet när det gäller värdet av den aktiva förvaltningen i fonden. Regeringen har vid upprepade tillfällen i samband med den årliga utvärderingen av fondens verksamhet påpekat att det är angeläget att fonden ser över inslaget av aktiv förvaltning, inte minst mot bakgrund av den låga avkastning som fondens aktiva förvaltning har levererat.

Regeringen instämmer vidare i Riksrevisionens bedömning att det är angeläget att det görs en fördjupad analys av hur fonden bättre kan ta hänsyn till pensionärernas kortare placeringshorisont.

Fonden omfattas inte av samtliga regler om intern styrning och kontroll som gäller för de privata aktörerna inom premiepensionssystemet. Därför bör enligt regeringen fondens verksamhet inte utvärderas i förhållande till dessa regler. Fonden har de senaste åren vidtagit en rad åtgärder för att stärka sin interna styrning och kontroll och ska bl.a. fr.o.m. 2012 enligt ett flertal interna styrdokument följa samma regler som gäller för de privata fondbolagen. Fondens styrelse har även följt upp resurstilldelningen och graden av oberoende i fondens kontrollfunktioner under 2013. Regeringen förutsätter att fonden vidtar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att säkerställa en god intern styrning och kontroll.

I skrivelsen anges att regeringen, redan innan Riksrevisionen inledde sin granskning, hade initierat en översyn av regleringen av AP-fonderna och att det, som Riksrevisionen bedömer, finns anledning att se över regleringen kring intern styrning och kontroll. Det kan också finnas anledning att lägga ytterligare fokus på intern styrning och kontroll i regeringens årliga utvärdering av fondens verksamhet.

AP-fondernas regelverk för intern styrning och kontroll och regeringens utvärdering av AP-fondernas verksamhet behandlas också i Buffertkapitalsutredningens betänkande AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven (SOU 2012:53). Buffertkapitalsutredningen anger bl.a. att regelverket för de privata aktörerna i premiepensionssystemet har utvecklats och föreslår att bestämmelser om intern styrning och kontroll förs över till en ny lag för AP-fonderna. Utredningens förslag till ny lag omfattar också Sjunde AP-fonden. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen anser att granskningsrapporten är slutbehandlad genom skrivelsen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att det övergripande målet för fondernas förvaltning är att tillgångarna förvaltas till största möjliga nytta för pensionsspararna. Utskottet vill också peka på vikten av att Sjunde AP-fondens mål är mätbara och tidsbestämda och utskottet förutsätter att regeringen följer upp fastställandet av mätbara och tidsbestämda mål årligen.

Utskottet delar även bedömningen att det är angeläget med en fördjupad analys av hur fonden kan ta bättre hänsyn till pensionärernas kortare placeringshorisont och instämmer i regeringens tveksamhet kring värdet av fondens aktiva förvaltning.

Utskottet är positivt till att Sjunde AP-fonden de senaste åren har vidtagit en rad åtgärder för att stärka sin interna styrning och kontroll. Utskottet delar regeringens bedömning att det bör läggas ytterligare fokus på intern styrning och kontroll i regeringens årliga utvärdering av fondens verksamhet och emotser resultatet av regeringens pågående och kommande arbete med att se över regleringen på området. Utskottet anser i övrigt att beredningen av Buffertkapitalsutredningens förslag till en ny lag om intern styrning och kontroll av bl.a. Sjunde AP-fonden bör avvaktas.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2013/14:109 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvalsalternativet i premiepensionssystemet.