

Finansutskottets betänkande

1999/2000:FiU6

Allmänna pensionsfondens verksamhet 1998
(skr. 1998/99:132)



Sammanfattning

Finansutskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 1998/99:132 Allmänna pensionsfondens verksamhet år 1998 samt en motion som väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna och att motionen avstyrks.

Till betänkandet har fogats en reservation.

Skrivelsen

I regeringens skrivelse 1998/99:132 lämnas en redovisning och utvärdering av Allmänna pensionsfondens verksamhet 1998.

Motionen

1998/99:Fi45 av Johan Lönnroth m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en näringspolitisk utvärdering av AP-fondens årliga placeringar.

Utskottet

Skrivelsen

Skrivelsen innehåller en redovisning av Allmänna pensionsfondens (AP-fondens) verksamhet 1998. I redovisningen ingår bl.a. en sammanställning av fondstyrelsernas årsredovisningar, en sammanfattning av fondstyrelsernas analys av medelsförvaltningen och regeringens utvärdering av fondernas resultat och förvaltning. I likhet med i fjol har regeringen anlitat konsultföretaget William M Mercer AB för att analysera utvärderingsunderlaget.

AP-fondens sammantagna s.k. marknadsvärderade resultat (resultatet plus ej realiserade kursvinster/förluster) under verksamhetsåret 1998 uppgick till 65,9 miljarder kronor, visar sammanställningen av fondstyrelsernas årsredovisningar. Skillnaden mellan pensionsavgifterna och pensionsutbetalningarna – det s.k. avgiftsunderskottet – blev under året 32,9 miljarder kronor. Detta

innebär att det totala fondkapitalet under 1998 ökade med drygt 33 miljarder kronor till knappt 745 miljarder kronor.

1999/2000:FiU6

Resultatet motsvarar en nominell avkastning på 8,8 % av fondkapitalet. Den reala avkastningen blev 9,5 % på grund av den negativa inflationen. De senaste fem åren – dvs. åren 1994–1998 vilket är den period som regeringen använder i sin utvärdering av fonderna – har avkastningen sammantaget legat på i genomsnitt 10,1 % per år. Den reala avkastningen var under samma period 8,8 % per år.

Tabell 1. Regeringens bedömning av fondstyrelsernas verksamhet

	Mål och inriktning av verksamheten	Resultat av förvaltningen
<i>Första– tredje fondsty- relsen</i>	Målen för de olika delpportföljerna är väl-formulerade. Det övergripande målet om att realvärdesäkra fondkapitalet är ej bra. Ett tydligt och investeringsbart mål för hela portföljens avkastning och risk bör tas fram. Styrelsen bör snarast övergå till fastighetsindex som mål för förvaltning av fastighetsportföljen. Regeringen ifrågasätter värdet av att i så stor utsträckning som skett valutasäkra innehaven i utländska tillgångar. En exponering i utländsk valuta kan i stället ge fonderna en lägre total risk genom att den större s.k. inflationsrisken sprids. Regeringen vidhåller sin tidigare kritik att riktmärket för den nominella räntebärande portföljen bör beräknas av en extern part.	Resultaten bedöms som tillfredsställande utifrån uppsatta mål (bristen på tydligt mål försvårar dock en utvärdering). Förvaltningen av realränteobligationer och fastigheter har gett ett gott resultat under de senaste 5 åren. Utvärderingen av den utländska ränteportföljen försvåras av att andelen valutasäkring ändrats under perioden. Avkastningen på den inhemska nominella portföljen är densamma som fondens interna jämförelseindex. Detta väcker frågan om inte fonderna bör överväga att övergå till en passiv indexförvaltning av hela eller delar av den inhemska ränteportföljen.
<i>Fjärde och femte fondsty- relserna</i>	Regeringen noterar att både fjärde och femte fondstyrelserna förbättrat sina målformuleringar sedan utvärderingen av 1997 års verksamhet. De nya målen bedöms som väl avvägda och innebär att förvaltningen kan utvärderas på ett bra sätt.	Den totala förvaltningen har inte nått samma resultat som börsen i genomsnitt under de senaste fem åren. Avkastningen på aktieportföljen motsvarar i stort sett jämförelseindex 94-98. Men för 1998 visar båda fonderna ett betydligt svagare resultat än index. Skälen till att målen inte nåtts totalt sett har varit den tidigare höga likviditetsandelen och det svaga resultatet på aktiesidan under 1998. Totalt bedöms resultatet senaste femårsperioden som mindre tillfredsställande. Regeringen konstaterar dock att åtgärder vidtagits som på sikt bör leda till en bättre resultatutveckling.
<i>Sjätte fondsty- relsen</i>	Målen för verksamheten är uppföljningsbara och väl formulerade. Förvaltningen av de noterade aktierna bör dock kunna kompletteras med ett mål för portföljens risk.	Eftersom verksamheten pågått under så kort tid är det svårt att utvärdera resultatet. Jämförs fondens avkastning på placeringarna med lämpliga index förefaller dock avkastningen ha varit tillfredsställande.

Det marknadsvärderade resultatet för *första-tredje fondstyrelsen* uppgick under 1998 till knappt 57,5 miljarder kronor, vilket motsvarar en avkastning på nominellt 10 % och realt 10,6 % av fondkapitalet. Under de senaste fem åren har avkastningen i genomsnitt varit 9,1 % per år i nominella termer och 7,8 % per år i reala termer. *Fjärde fondstyrelsen*s marknadsvärderade resultat för 1998 blev 7 miljarder kronor, vilket ger en nominell avkastning på 9 % och en real avkastning på 9,7 %. De senaste fem åren har den årliga nominella avkastningen varit drygt 20 %. Det marknadsvärderade resultatet för *femte fondstyrelsen* under 1998 blev 0,8 miljarder kronor. Det motsvarar en nominell avkastning på 6,7 % och en real avkastning på 7,3 %. Under den senaste femårsperioden har femte fondstyrelsen gett en avkastning på i genomsnitt drygt 20,5 % per år. Resultatet för den *sjätte fondstyrelsen* uppgick till 0,9 miljarder kronor i fjol. Det ger en nominell avkastning på 8,4 % och en real avkastning på 9 %. Eftersom sjätte fondstyrelsen endast varit verksam sedan slutet av 1996 finns inga uppgifter om avkastningen i ett femårsperspektiv.

Regeringens bedömning och utvärdering av fondstyrelsernas resultat, mål, och placeringsinriktning sammanfattas i tabellen ovan.

Motionen

I *motion Fi45* av Johan Lönnroth m.fl. (v) anförs att AP-fondstyrelsernas placeringsregler helt är dikterade av krav på hög avkastning, riskspridning och hög betalningsberedskap. Några andra motiv finns inte. Motionärerna anser att AP-fondsmedlen i betydligt större utsträckning bör utnyttjas för att möjliggöra en högre och uthållig tillväxt i svensk ekonomi. Det förutsätter en mindre snäv fokusering på avkastningsmålen. AP-fondsmedlen bör inte utnyttjas i snävt spekulativa syften utan i stället förvaltas utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter, för att tillgodose sysselsättnings- och tillväxtmål. Den nya fempartiöverenskommelsen om AP-fondens organisation och placeringsregler innebär bl.a. att en betydande del av AP-fondens medel kommer att placeras i börsnoterade och icke-noterade bolag. Därför förutsätter motionärerna att fondstyrelsernas årsredovisningar i fortsättningen även kommer att omfatta en näringspolitisk bedömning av placerings- och investeringsverksamheten. Nästa års utvärdering av AP-fondens verksamhet bör också omfatta ett näringspolitiskt avsnitt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse. Utskottet noterar att både fjärde och femte fondstyrelserna har reviderat sina verksamhetsmål efter de påpekanden som framfördes i bl.a. förra årets utvärdering. De nya målen förefaller vara väl avvägda och innebär bl.a. att möjligheten att utvärdera förvaltningen har förbättrats. När det gäller första-tredje AP-fonderna anser utskottet, liksom regeringen, att fondstyrelserna bör presentera ett tydligare och mer investeringsinriktat mål för den totala förvaltningen. Dagens mål att realvärdesäkra fondkapitalet är inte funktionellt och försvårar en utvärdering

av verksamheten. Med det ovan anförda föreslår utskottet att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

När det gäller motionens förslag om en näringspolitisk bedömning av fondstyrelsernas placerings- och investeringsverksamhet vill utskottet hänvisa till kommande förslag om AP-fondernas mål, organisation och placeringsregler. I en departementspromemoria från juli 1999 (Ds 1999:38) beskrivs de förslag till ny organisation och nya placeringsregler som de fem partier som står bakom det nya pensionssystemet – Socialdemokraterna, Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna, Centerpartiet och Folkpartiet liberalerna – kom överens om i juni 1999. Promemorian har varit ute på remiss och enligt planen skall propositioner angående sjunde och första–femte fondstyrelserna lämnas till riksdagen under hösten. Vad gäller den sjätte AP-fondstyrelsen, som ligger utanför fempartiöverenskommelsen, anger regeringen i promemorian att den avser att återkomma med förslag som innebär en viss anpassning av sjätte AP-fondstyrelsens regelverk till de förslag som framförs i departementspromemorian. Proposition om sjätte AP-fondstyrelsen är enligt uppgifter från Finansdepartementet planerad till mars år 2000. Mot bakgrund av att förslag om nya verksamhetsmål, ny organisation och nya placeringsregler för AP-fonden inom en snar framtid lämnas till riksdagen anser utskottet att det saknas skäl att nu föreslå någon riksdagens åtgärd. Motion Fi45 (v) avstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *Allmänna pensionsfondens verksamhet år 1998*
att riksdagen lägger regeringens skrivelse 1998/99:132 till handlingarna,
2. beträffande *näringspolitisk utvärdering av Allmänna pensionsfondens årliga placeringar*
att riksdagen avslår motion 1998/99:Fi45.
res. (v, mp)

Stockholm den 12 oktober 1999

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Anna Åkerhielm (m), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp) och Göran Hägg-lund (kd).

Näringspolitisk utvärdering av Allmänna pensionsfondens
årliga placeringar (mom.2) (v, mp)

Johan Lönnroth (v), Siv Holma (v) och Matz Hammarström (mp) anser

dels att den del av utskottets ställningstagande på s. 4 som börjar med "När det gäller motionens" och slutar med "Motion Fi45 (v) avstyrks" bort ha följande lydelse:

De regler som styr AP-fondens placeringar är helt dikterade av kravet på hög avkastning. Utskottet delar motionärernas uppfattning att medlen i AP-fonden i större utsträckning bör utnyttjas för skapa en högre och mer uthållig tillväxt i den svenska ekonomin. Det förutsätter att dagens fokusering på målet om hög avkastning blir mindre snäv.

För att vi skall klara framtidens pensionskostnader måste sysselsättningen i samhället vara hög och arbetslösheten låg. Det förutsätter i sin tur att det finns många framgångsrika små och stora företag och att utvecklingen mot en kunskapsintensiv och högförädlade produktion fortsätter. Vidare krävs även en väl fungerande offentlig sektor. Ett starkt svenskt näringsliv förutsätter också en aktiv och målmedveten näringspolitik. Enligt utskottets mening bör AP-fonderna, vars tillgångar i slutet av 1998 uppgick till omkring 745 miljarder kronor, i större utsträckning kunna användas för att skapa en sådan näringspolitik.

Överenskommelsen mellan Socialdemokraterna och de fyra borgerliga partierna i somras om bl.a. AP-fondens placeringsregler innebär att en ökad andel av AP-fondmedlen kommer att placeras i både börsnoterade och icke börsnoterade aktier. Enligt utskottets mening bör detta även leda till att de olika fondstyrelserna i sina årsredovisningar genomför en näringspolitisk bedömning av aktie- och företagsplaceringarna. En sådan saknas i dagsläget. Vidare bör nästa års skrivelse från regeringen till riksdagen om Allmänna pensionsfondens verksamhet innehålla ett näringspolitiskt avsnitt.

Vad utskottet anfört med anledning av motion Fi45 (v) bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *näringspolitisk utvärdering av Allmänna pensionsfondens årliga placeringar*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:Fi45 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Sammanfattning.....	1
Skrivelsen	1
Motionen.....	1
Utskottet	1
Skrivelsen	1
Motionen.....	3
Utskottets ställningstagande.....	3
Hemställan	4
Reservation	5
Näringspolitisk utvärdering av Allmänna pensionsfondens årliga placeringar (mom.2) (v, mp)	5