

Motion till riksdagen 2010/11:Fi256

av **Andreas Norlén och Finn Bengtsson (M)**

Riktlinjer till AP-fonderna

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en översyn av regeringens möjligheter att ge AP-fonderna riktlinjer när det gäller hur etik- och miljöhänsyn ska tas i fondernas förvaltning.

Motivering

AP-fonderna spelar en viktig roll som buffertfonder inom pensionssystemet och förvaltar hundratals miljarder kronor. AP-fonderna skulle i teorin, i kraft av de mycket stora belopp de förfogar över, kunna bli mäktiga aktörer inom det svenska näringslivet. De värden som finns i AP-fonderna är mångfalt större än de värden som fanns i de mycket omstridda och sedan länge avvecklade löntagarfonderna. När det nya pensionssystemet utformades vinnlade sig de fem partier som står bakom systemet om att införa olika spärrar för att tillse att AP-fonderna inte kan användas som ett redskap, med vars hjälp staten i allmänhet och regeringen i synnerhet kan ingripa i näringslivet. Lite slagordsmässigt skulle man kunna säga att det inte ska gå att införa fundsocialism med pensionspengarna.

En sådan spärr är att det finns gränser för hur stora aktieposter som AP-fonderna – enskilt eller tillsammans – får inneha i börsnoterade företag. En annan spärr rör regeringens möjligheter att styra AP-fonderna. AP-fonderna är statliga myndigheter under regeringen, men i lag slås fast att de – i motsats till övriga statliga myndigheter – har en från regeringen oberoende ställning. Regeringen kan inte ge fonderna instruktioner eller andra direktiv som är rättsligt bindande för fonderna. Däremot utser regeringen ledamöterna i fondernas styrelser och regeringen har ett ansvar för att följa upp och utvärdera fondernas arbete.

Det slås också fast att AP-fonderna i sin förvaltning inte får ta näringspolitiska eller ekonomiskpolitiska hänsyn. Detta får ses som ytterligare ett uttryck

Fel! Okänt namn på

för att fonderna inte ska vara ett verktyg som staten eller regeringen kan använda, om exempelvis en viss typ av strukturomvandling i näringslivet skulle anses vara politiskt önskvärd eller icke önskvärd. AP-fondernas uppdrag är helt enkelt att sträva efter hög avkastning på pensionspengarna.

Det finns dock i prop. 1999/2000:46 ett par skrivningar som dels ålägger fonderna att beakta vissa omständigheter utöver avkastningen, dels ger regeringen visst utrymme att framföra åsikter om fondernas förvaltning. AP-fonderna ska ta hänsyn till miljö och etik utan att göra avkall på målet om hög avkastning. Regeringen har möjlighet att förtydliga sin syn på pensionssystemets åtagandesida och förvaltningsuppdraget i övrigt (propositionen s. 113). Av propositionen framgår även (s. 77) att ansvaret för att mejsla ut fondernas profil när det gäller hur etik- och miljöhänsyn ska tas i fondernas förvaltning åvilar de enskilda fondstyrelserna, men att regeringen har möjlighet att precisera sin syn om det är påkallat.

AP-fondernas oberoende ställning slås som sagt fast i lag. Meningsyttringar av ovanstående slag från regeringen är inte formellt bindande för fonderna. Samtidigt måste rimligen syftet med sådana meningsyttringar vara att i realiteten påverka fondernas agerande. Det vore tämligen meningslöst att ge uttryck för en åsikt, om man utgår ifrån att den kommer att ignoreras.

Konstitutionsutskottet granskade våren 2010, efter en anmälan, det faktum att regeringen utfärdat riktlinjer till AP-fonderna vad gäller dels anställningsvillkor för ledande befattningshavare i AP-fonderna, dels att AP-fonderna i dialog med övriga ägare bör verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt i företag där AP-fonderna är delägare.

KU konstaterade att riktlinjer för anställningsvillkor för ledande befattningshavare har funnits i AP-fonderna, som är statliga myndigheter, i någon form sedan 2001 och att det är godtagbart. Sådana riktlinjer kan ses som ett exempel på hur regeringen förtydligar sin syn på förvaltningsuppdragets utövande, avser statligt anställda och kan godtas. KU sade också: "AP-fondernas oberoende ställning slås fast i lag. Vid beslut att utfärda riktlinjer och vid utformningen av riktlinjer måste en noggrann avvägning göras, så att AP-fondernas oberoende upprätthålls. Riktlinjer som regeringen utfärdat kan inte anses formellt bindande för fonderna. Det är först genom beslut av styrelsen som riktlinjerna kan omsättas i verksamhet."

Man torde kunna tolka KU:s uttalande så att det vid utformningen av riktlinjer finns en gräns som, om den överträds, innebär ett intrång i AP-fondernas självständighet. Det måste vara innebörden av formuleringen om "noggrann avvägning" – rimligen mellan nyttan med riktlinjerna och AP-fondernas självständighet. Däremot säger KU inget om hur man ska veta var den gränsen går.

Uttalandet i riktlinjerna, att AP-fonderna i dialog med övriga ägare bör verka för att riktlinjerna angående anställningsvillkor för ledande befattningshavare tillämpas så långt som möjligt i företag där AP-fonderna är delägare, kan ses som en precisering av regeringens syn på hur etiska hänsyn ska tas i fondernas förvaltning. Det har tidigare inte funnits någon närmare precisering av regeringens syn på hur etiska och miljömässiga hänsyn ska tas i fondernas förvaltning. I skr. 2008/09:130 avvisar regeringen tanken på en av statsmak-

Fel! Okänt namn på

terna fastställd allmän värdegrund för fonderna, av hänsyn till fondernas självständighet (s. 78). De etiska riktlinjerna när det gäller anställningsvillkor avser ett smalt sakområde och har en hög detaljeringsgrad, vilket har förutsättningar att öka deras reellt styrande effekt. Det är angeläget att regeringen i varje situation noga väger värdet av att utfärda meningsyttringar rörande hur etiska och miljömässiga hänsyn ska tas mot värdet av att fondernas oberoende i formellt och reellt hänseende upprätthålls. Också vid utformningen av meningsyttringarna måste en noggrann avvägning göras, så att de inte blir mer styrande än vad som i det enskilda fallet är rimligt.

Mot bakgrund av att uttalandet om att AP-fonderna i dialog med övriga ägare bör verka för att riktlinjerna tillämpas så långt som möjligt i företag där AP-fonderna är delägare innebar det första exemplet på hur regeringen preciserar sin syn på hur etiska hänsyn ska tas i fondernas förvaltning och att det inte finns några uttalanden som anger var den ovan nämnda gränsen går mellan nyttan med riktlinjer och alltför långtgående inskränkningar av fondernas självständighet, förefaller det finnas behov av en översyn av regeringens möjligheter att ge AP-fonderna riktlinjer när det gäller hur etik- och miljöhänsyn ska tas i fondernas förvaltning.

Stockholm den 21 oktober 2010

Andreas Norlén (M)

Finn Bengtsson (M)