

Promemorian Översyn av buffertfonderna Fi2024/01410

Pensionsmyndigheten varken tillstyrker eller avstyrker promemorians förslag. Pensionsmyndigheten lämnar dock flera synpunkter på att vissa förslag är otydliga och viss mån outvecklade, där fortsatt beredning behövs.

Övergripande synpunkter

Hur stora driftkostnaderna är i buffertfonderna påverkar inkomstpensionernas storlek. Skälet är att driftkostnaderna finansieras av pensionsspararna med avdrag från tillgodohavandet på inkomstpensionskontot. Högre driftkostnader medför således lägre pensioner för pensionärerna. Avkastningen i buffertfonderna har betydelse för pensionssystemets finansiella stabilitet, men har ingen direkt koppling till inkomstpensionens utveckling så länge bromsen inte slår till. I Pensionsmyndighetens framskrivning av inkomstpensionssystemet växer fondstyrkan, buffertfondernas tillgångar relativt pensionsutbetalningarna, i basscenariot liksom i det optimistiska scenariot. I det pessimistiska scenariot börjar fondstyrkan sjunka 2060. Det förvaltade kapitalet i buffertfonderna förväntas alltså fortsätta växa under lång tid och under rimliga antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen. I promemorian anges att Första till Fjärde AP-fonderna alla har angett att de har god förmåga att öka volymen förvaltad kapital utan att kostnaderna ökar i motsvarande mån. Mot denna bakgrund, och givet prognoserna för volymtillväxten, hade det varit önskvärt med en analys av antalet buffertfonder i förhållande till förvaltad kapital, inte bara i nuläget men även ett eller ett par decennier framåt.

Frågan om en så kallas gas i inkomstpensionen utreds för nuvarande i Socialdepartementet. Beroende på eventuell utformning av en gas kan avkastningen i buffertfonderna få direkt betydelse för inkomstpensionens storlek och utveckling. Beroende på utformning kan en gas även påverka hur mycket kapital som förvaltas i fonderna. Utredningen om en gas bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

Pensionsmyndigheten delar promemorians uppfattning att färre och större fonder bör leda till en effektivare förvaltning av fondmedlen i buffertfonderna.

Pensionsmyndigheten anser dock att det varit en fördel om utredningen grundligt hade analyserat och belyst de ekonomiska konsekvenserna i termer av lägre kostnader och riskerna för lägre avkastning för fler alternativa utformningar av AP-fondsstrukturen.

Första till Fjärde AP-fonden utformades medvetet av lagstiftaren med inledningsvis lika stort kapital till respektive myndighet. Det skulle vara enkelt att jämföra storleken på Första till Fjärde AP-fonderna och jämförelserna skulle kunna bidra till att öka drivkrafterna till högre avkastning. Vidare beslutades att fonderna i framtiden skulle få en fjärdedel av inkomstpensionspremierna (avgiftsmedlen) var och bidra med en fjärdedel av pensionsutbetalningarna. Första till Fjärde AP-fondernas relativa storlek återspeglar därför hur framgångsrik respektive myndighet har varit i sin förvaltning av fondmedlen och vilka driftskostnader man haft. Denna pedagogiska och informativa egenskap riskerar att gå förlorad i de alternativ som promemorian föreslår.

Pensionsmyndigheten anser att det bör analyseras i det fortsatta beredningsarbetet om det är ett värde som går förlorat om förändringar i buffertfondernas antal och även att de tillförs eller fräntas kapital sker på ett sådant sätt att skillnader i fondernas storlek inte speglar deras (relativa) framgång i kapitalförvaltningen. Pensionsmyndigheten är av åsikten att den pedagogiska och informativa egenskapen är värd att bevara, det vill säga att kapitalet från den AP-fond som läggs ned bör fördelas jämnt mellan de tre kvarvarande AP-fonderna. In- och utbetalningar fördelas sedan med en tredjedel var.

Pensionsmyndigheten anser också att ett alternativ för Sjätte AP-fonden är att den skulle kunna infogas i inkomstpensionssystemet genom att bolagisera myndigheten och att buffertfonderna till lika delar blir ägare av det bolaget.

Detaljerade synpunkter

Begreppsanvändning

Användningen av begreppen *AP-fonder* respektive *buffertfonder* behöver ses över i det fortsatta lagstiftningsärendet, så att inte *AP-fonder* används när det är *buffertfonderna* som avses. Se exempelvis avsnitt 5.6.1, 5.6.2. I gruppen AP-fonder ingår även Sjunde AP-fonden, som inte är en buffertfond.

Det bör övervägas om begreppet *fondmedel* bör användas genomgående (istället för *fondkapital*), eftersom *fondmedel* och *medel* är de begrepp som används i lagen om AP-fonder.

Vidare används ibland *avveckling av myndighet* respektive *avveckling av fond* (t.ex. i avsnitt 5.4.1) I det fortsatta lagstiftningsarbetet kan det göras en tydligare åtskillnad mellan *avveckling av myndighet* respektive *överföring av fondmedel*. Skillnaden är inte oväsentlig.

Avsnitt 2.4 Premiensionssystemet

I avsnittet bör uttrycket premiensionens fondtorg användas konsekvent, inte Pensionsmyndighetens fondtorg.

Avsnitt 5.4.1 En viss konsolidering av de stockholmsbaserade buffertfonderna, marknadspåverkan

Pensionsmyndigheten är positiv till att Pensionsmyndigheten informeras om implementering av en organisationsförändring av buffertfonderna i Stockholm utifrån risken för negativ marknadspåverkan. Pensionsmyndigheten invänder dock mot formuleringen att myndigheten har ansvar för finansiell stabilitet och marknadsövervakning.

Avsnitt 5.6.2 Utvecklade krav på redovisningen och rapporteringen av AP-fondernas illikvida tillgångar

Pensionsmyndigheten instämmer i att det ”är av vikt att AP-fondernas redovisning och rapportering av kostnader knutna till AP-fondernas investeringar i illikvida tillgångar sker på ett transparent sätt”. Sådan redovisning skulle underlätta regeringens utvärdering av förvaltningen av fondmedlen i enlighet med 7 kap. 1 § lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

Pensionsmyndigheten anser att motiveringen av förslagen som avser buffertfonderna talar för att även AP7 skulle omfattas av utvecklade krav på redovisning och rapportering av illikvida tillgångar, något som kan övervägas i den fortsatta beredningen av ärendet.

Pensionsmyndigheten noterar att det inte framgår några förslag på reglering i författning, exempelvis i 6 kap. lag (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) gällande föreslagna krav på redovisning och rapportering. Endera borde frågan hanterats i promemorian eller så borde det ha angetts uttryckligen att den kommer att hanteras i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Anna Pettersson Westerberg efter föredragning av chefaktuarie Erland Ekheden. I den slutliga handläggningen har även avdelningschef Ole Settergren och enhetschef Elin Berglöf deltagit.

Anna Pettersson Westerberg

Erland Ekheden