

Revisionsverkets ställningstaganden

Förvaltning av statens fondkapital

Revisionen av förvaltningen av statens fondkapital hör till revisionstemat ändamålsenlig förvaltning av statens tillgångar. Fonderna utgör en betydande tillgångspost för staten. De elva fonderna, som står utanför statsbudgeten, innehåller omkring en fjärdedel av statens tillgångar, sammanlagt cirka 30 miljarder euro. I samband med grundlagsreformen år 2000 ansågs det att man bör förhålla sig återhållsamt till att inrätta fonder utanför statsbudgeten, eftersom de inskränker riksdagens budgetmakt. Fondformen är motiverad endast om det inte går att tillämpa budgetflexibilitet.

Revisionen riktades på de två största fonderna, nämligen Statens pensionsfond (VER) och Statens bostadsfond (SBF), och en av de mindre fonderna, nämligen Gårdsbrukets utvecklingsfond. Revisionsfrågorna var huruvida tillgångsförvaltningen i fonderna var ändamålsenlig och fondformen motiverad. Revisionen omfattade inte fondernas verksamhet som politikinstrument.

Statens pensionsfond är den överlägset största fonden som med sina cirka 20 miljarder euro står för en femtedel av statens egendom. Fonden förvaltar de tillgångar som anvisats den. Medlen i VER är avsedda för utbetalning av pensioner och utjämning av pensionskostnaderna mellan generationer. Även Statens bostadsfond är en stor fond med över 6 miljarder euro i tillgångar. Jämfört med de två tidigare nämnda fonderna är Gårdsbrukets utvecklingsfond betydligt mindre, med ett kapital på cirka 300 miljoner euro. SBF och Statens gårdsbruksfond är instrument för statens bostadspolitik respektive jordbruks- och landsbygdspolitik. Ursprungligen har fondformen möjliggjort långsiktig utlåning från dem. De två fonderna investerar inte själv sina tillgångar, som finns hos Statskontoret.

Statens pensionsfond är trots sitt namn inte en egentlig fond avsedd för utbetalning av pensioner. Med hjälp av VER kan staten förbereda sig för och periodisera pensionsutgifter. Beroende på det ekonomiska läget har VER också använts som ett finanspolitiskt instrument. Under goda tider har man fyllt på fonden genom att avstå från att överföra medel från fonden till budgeten och på motsvarande sätt gjort en extra överföring från VER till statsbudgeten under käreve ekonomiska tider. I praktiken har VER fungerat som både en pensionsfond och ett slags buffertfond.

I lagen om statens pensionsfond föreskrivs som fondens målbelopp, som är 25 procent av statens pensionsansvar. Fonden ska växa tills målbeloppet har uppnåtts. Det har inte fastställts någon tidsfrist för när detta ska ske, men VER har i sin strategi angett 2033 som målar. Det ekonomiska läget inverkar på hur fort målet kan uppnås, och vid utgången av 2017 uppgick det fonderade beloppet redan till cirka 21 procent. Enligt lagen ska bestämmelser om användningen av fondens medel utfärdas separat när fonderingsmålet har uppnåtts. I detta avseende stöder inte lagstiftningen en ändamålsenlig förvaltning av tillgångarna. Målbeloppet inverkar på investeringsstrategin: Redan då målet närmar sig börjar fokus skifta mot att säkerställa tillgångarna, vilket kan leda till överdriven försiktighet, med mindre avkastning som följd.

Avkastningen från VER har uppfyllt de uppställda målen, både enligt olika mätare och i jämförelse med andra aktörer som arbetar under motsvarande betingelser.

Gårdsbrukets utvecklingsfond och Statens bostadsfond uppfyller i sin nuvarande form inte de gällande kriterierna för nya fonder. De är så kallade gamla fonder, med andra ord inrättade före grundlagsreformen, och kan därför fortsätta verksamheten. Gårdsbrukets utvecklingsfond får numera sitt kapital som överföringar från statsbudgeten och inte från egna tillgångar. Det belopp som överförts från statsbudgeten under de senaste tio åren motsvarar det nuvarande fondkapitalet, och även i framtiden kräver fondens verksamhet fortsatta överföringar från budgeten. Gårdsbrukets utvecklingsfond är de facto ingen fond, utan fondformen utnyttjas som ett stödinstrument som är smidigare än budgetekonomin. I Statens bostadsfond finns fortfarande ett stort bestånd av aravalån och med de finansiella intäkterna från dessa lån kan fonden fortsätta sin verksamhet under en lång tid framöver.

Huruvida Gårdsbrukets utvecklingsfond är ett ändamålsenligt instrument för jordbruks- och landsbygdspolitiken bör evalueras innan EU:s följande budgetperiod börjar 2021. Trots att Statens bostadsfond kan fortsätta verksamheten i sin nuvarande form under en lång tid framöver, bör fondformens lämplighet bedömas senast då aravalånebeståndet minskar till ett obetydligt belopp. Fonden har ackumulerat gott om likvida medel på statens samlingskonto från vilket de investeras som en del av statskassan. Det har föreslagits nya användningar för medlen. Eventuell betydande utvidgning av fondens verksamhet förutsätter en noggrann evaluering av huruvida fondformen är motiverad.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Statsrådet och finansministeriet bör börja bereda en reform av lagstiftningen om Statens pensionsfond. Fondens karaktär bör fastställas tydligare än i de gällande bestämmelserna.
2. Statsrådet och finansministeriet bör förbereda sig för att Statens pensionsfond uppnår sitt målbelopp. Om fonden ska fortsätta som en pensionsfond, bör man – för att säkerställa en långsiktig investeringspolicy – på förhand besluta hur fondens intäkter och utgifter ska balanseras efter att fonden täcker 25 procent av statens pensionsansvar.
3. Statsrådet och jord- och skogsbruksministeriet bör göra en bedömning av Gårdsbrukets utvecklingsfonds framtid och verksamhet som en fond, eftersom fonden i praktiken inte längre kan verka utan finansiering från statsbudgeten.
4. Om Statens bostadsfonds verksamhet utvidgas från direkt stöd av boende till stöd av boendeförutsättningar i allmänhet, bör statsrådet omvärdera förutsättningarna för fondformen i förhållande till ett bredare verksamhetssyfte.