

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar på betänkandet Fokus premiepensionen (SOU 2016:61)

Bakgrund

Pensionsmyndigheten konstaterar inledningsvis att de särskilda händelser till skada för de enskilda pensionsspararna och premiepensionssystemet, bl.a. i Falcon Funds fonder, som uppmärksammats sedan utredningen fick sitt uppdrag innebär att utredningens förslag inte träffar de skadliga ageranden som numera är kända. Pensionsmyndigheten vill inte kritisera utredningen, men tar ändå ställning till förslagen med utgångspunkt i den förändrade verkligheten.

Sammanfattning

Premiepensionsutredningens (SOU 2016:61) uppdrag var att analysera och föreslå förbättringar inom premiepensionssystemet. Utredningens förslag syftar till att öka sannolikheten för att fler pensionssparare får ett bättre premiepensionsutfall. En utgångspunkt i utredningen är att ett lågt engagemang eller liten kunskap minskar sannolikheten för ett bra premiepensionsutfall. Lösningen på detta problem är enligt betänkandet inte att försöka höja intresset och kunskapen om premiepensionen utan lösningen är i stället att i första hand anpassa systemet efter pensionsspararnas engagemang och kunskap. Pensionsmyndigheten instämmer i denna uppfattning vad gäller den aktuella gruppen premiepensionssparare.

Utredningens huvudförslag är att införa utvärderingsval, så kallade bekräftelseval, som ett sätt att minska problemet och öka sannolikheten för att fler pensionssparare ska få ett bättre premiepensionsutfall. I övrigt föreslår utredningen endast mindre regeljusteringar i syfte att förbättra premiepensionssystemet.

Pensionsmyndighetens bedömning är att ett rätt utformat bekräftelseval skulle kunna vara bra för de ointresserade eller inaktiva. Rätt utformat skulle det också kunna hjälpa till att effektivisera och förbättra fondtorget för pensionsspararna. Bekräftelseval är förknippat med vissa nackdelar men med rätt utformning anser Pensionsmyndigheten att de positiva effekterna överväger.

När premiepensionssystemet infördes var utformningen av systemet och informationen om det sådana att lagstiftaren förmedlade intrycket att pensionsspararna förväntades vara aktiva genom att välja och välja om fonder. Förändringen av förvalet som skedde 2010 och av informationen i anslutning till detta minskade styrkan i

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	Fax	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	08-658 13 00	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

2017-02-01

”aktivitetsbudskapet”. Enligt Pensionsmyndighetens uppfattning innebär ett bekräftelseval ytterligare en förändring av lagstiftarens budskap mot att i praktiken vara att de som inte vill vara aktiva bör vara placerade i förvalet AP7 Såfa. Myndigheten är positiv till en sådan förändring.

I betänkandet föreslås att alla vart sjunde år ska bekräfta sina val oavsett hur aktiv spararen har varit under perioden. Pensionsmyndigheten anser att det vore mer ändamålsenligt att se till inaktivitet än att alla vart sjunde år, oavsett fondbyte och aktivitet, ska bekräfta sina val.

Bekräftelseval kommer att ha en genomgripande påverkan på fondtorget. Pensionsmyndigheten kan dock konstatera att det förslaget i sig inte bidrar till att i framtiden förhindra att pensionsspararna förlorar pension till följd av händelser liknande den som inträffat i samband med Falcon Funds agerande. För att komma tillrätta med den typen av skadliga företeelser riktade mot pensionssparare och pensionssystemet krävs andra mer ingripande åtgärder vad gäller kraven på de fonder som ska få finnas på fondtorget. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att utreda och återkomma med förslag på sådana åtgärder. Dessa åtgärder i kombination med bekräftelseval kommer sannolikt medföra att fondtorget blir mindre öppet till sin karaktär och att det blir mer begränsat sett till antal fonder. Pensionsmyndigheten anser dock att det även om dessa åtgärder kombineras finns en inte obetydlig risk för att inte heller det ger ett tillfredställande skydd mot kriminella och oseriösa aktörer. Det är mot denna nya bakgrund olyckligt att betänkandet inte innehåller en fördjupad analys och på en sådan analys grundat ställningstagande till det som benämns alternativ 2 eller andra möjliga former av genomgripande förändringar av fondtorget och övervakningen av detta. Om så hade skett skulle en mer informerad jämförelse mellan olika alternativ ha kunnat göras. Detta är dock inte möjligt med utgångspunkt i det remitterade betänkandet.

Myndigheten tillstyrker de övriga förslagen som mer har karaktären av system- och regelvård.

Bekräftelse- eller utvärderingsval

Utvärderingsvalen innebär att varje sparare informeras om sitt val. De sparare som därefter inte bekräftar att de vill behålla valda fonder eller väljer nya fonder får hela sitt premiepensionskapital flyttat till förvalet (AP7 Såfa). De som har sitt kapital placerat i AP7 Såfa ska upplysas om möjligheten att byta till ”egen” portfölj.

Det huvudsakliga skälet för införandet av utvärderingsval är att minska risken för att pensionssparare som inte har intresse eller kunskap för att löpande ta ställning till sina fondval, men ändå någon gång valt fonder, får ett dåligt utfall. En hög grad av valfrihet i premiepensionssystemet kan få vissa oönskade effekter såsom att den ointresserade med eget portföljval riskerar att systematisk få en sämre avkastning på sitt sparande än sparare med förvalet¹. Ytterligare ett skäl för utredarens förslag om utvärderingsval är att de bedöms minska spridningen i premiepensionens storlek.

Pensionsmyndigheten instämmer i att lågt engagemang riskerar att leda till ett sämre premiepensionsutfall om fonderna t.ex. enbart följer ”index” till relativt höga avgifter.

¹ Pensionsmyndigheten noterar att utredningen skriver ”långt engagemang och låg kunskap”, men det ska vara ”eller” istället för ”och” eftersom det räcker med att ett villkor är uppfyllt för att utfallet sannolikt blir sämre.

2017-02-01

Utredningen anger (s. 109–110) att det historiska utfallet inte i första hand är skälet till att förvalet förväntas gå bättre än egen portfölj utan det är lägre avgifts- och skatteinivåer. Antalet sparare som valde egen portfölj vid valinförandet 2000 och därefter har varit inaktiva (dvs inte gjort några omval) uppgår till omkring 1,2 miljoner sparare. Hur stort problemet bedöms vara för de inaktiva kvantifieras inte närmare av utredningen.

Utvärderingsvalen ska ske det sjunde året efter det år när pensionsrätt för premiepension fastställdes första gången för pensionsspararen och därefter sker utvärderingsvalen vart sjunde år. Enligt utredningens bedömning är det enklast att valen sker under perioden september–november. Pensionsmyndigheten har inget att invända mot föreslagen periodicitet. Betänkandet föreslår att utvärderingsvalen ska avse hela pensionskapitalet och inte enbart pensionsrätter intjänade efter valet. Pensionsmyndigheten anser att detta är bra. Förslaget innebär att drygt fyra miljoner premiepensionssparare kommer att ges möjlighet att göra ett bekräftelseval under 2019. Efter påminnelser ska därefter valen registreras och behandlas. Under perioden 2020–2025 är det årligen nästan 200 000 pensionssparare, de med sin första pensionsrätt 2012–2017, som ska bekräfta eller upplysas om möjligheten att byta från förvalet till egen portfölj. År 2026 är det åter alla som tjänande in sin första pensionsrätt före 2012 som ska bekräfta valen samt de sparare som tjänande in sin första pensionsrätt 2019.

Pensionsmyndigheten anser att bekräftelseval är en bättre benämning än utvärderingsval eftersom spararna ska upplysas om sina val och ges möjlighet att ändra och därefter bekräfta sina val. *Utvärdering* ger intryck av att fråga om att analysera gjorda val medan *bekräfta* bättre uttrycker att det handlar om att godkänna valen. Det senare uttrycket behöver inte nödvändigtvis innebära att valen har utvärderats. Bekräftelsevalen, oavsett om de berör alla eller enbart de inaktiva, innebär de som inte svarar får sitt premiepensionssparande överfört till AP 7 Såfa. Pensionsmyndigheten anser att detta är till fördel för flertalet berörda pensionssparare.

Pensionsmyndigheten anser att det vore bättre att se till inaktivitet än tid från det första intjänandet eller senaste bekräftelseval. Inaktivitet kan anses föreligga om spararen inte har gjort ett aktivt val, ett fondbyte eller på annat sätt övervägt sitt val och beslutat att inte vidta någon åtgärd under den senaste sjuårsperioden. Myndigheten inser att det kan vara svårt att mäta aktivitet respektive inaktivitet, åtminstone när spararen tar ett aktivt beslut om att vara nöjd med sina val och att därmed inte vidta någon åtgärd. Den som har loggat in på hemsidan och är nöjd med sina val är aktiv i någon mening, men i dagsläget noteras inte detta och spararen betraktas därmed som inaktiv. Denna typ av aktivitet skulle dock kunna tillmätas betydelse genom att t.ex. ge möjlighet på hemsidan att kryssa i att man är nöjd med sina val. Pensionsmyndigheten anser således att bekräftelseval är positivt men att de bör utgå från inaktivitet. En sådan utformning bör stämma bättre överens med motivet till förslaget att införa bekräftelseval, nämligen att lång tids inaktivitet riskerar att leda till systematiskt lägre premiepensionsutfall. En annan möjlighet är att Pensionsmyndigheten fortsätter att uppmärksamma de grupper av sparare som riskerar att få ett sämre pensionsutfall. De sparare som riskerar sämre utfall är bland annat unga pensionssparare med räntefonder eller de sparare som följer index av något slag till höga avgifter. Detta sker redan idag i myndighetens allmänna budskap och information till premiepensionsspararna, men kan behöva utvecklas.

2017-02-01

En annan fråga är om bekräftelseval ska ske vid en viss tidpunkt under året eller om de kan spridas ut under året. Fondkurserna fluktuerar under året och enligt *likabehandlingsprincipen* bör valen samordnas. Samordnade val där många med ett högt totalt fondvärde omfattas kan dock medföra marknadspåverkan, varför en utspridning av valet är att föredra. En annan aspekt är att rent praktiskt hantera alla val under en kort period. Pensionsmyndigheten anser att om valen kan spridas ut under året, till exempel utifrån spararnas födelsemånad, så är det att föredra.

Om bekräftelsevalen skulle kunna hanteras helt elektroniskt uppnås en mer kostnads-effektiv hantering. I Danmark finns vissa skyldigheter för enskilda att hantera vissa kontakter med myndigheterna digitalt. Enligt Pensionsmyndigheten skulle en sådan lösning innebära fördelar också i Sverige. Pensionsmyndigheten anser att regeringen bör överväga en obligatorisk elektronisk kommunikationsmetod till hela befolkningen med undantag för vissa grupper som av något skäl inte kan använda den typen av digitala tjänster. I detta fall blir alternativet till elektronisk kommunikation att dessa grupper får hjälp och stöd direkt av Pensionsmyndighetens kundtjänst. En ordning där Pensionsmyndigheterna direkt kan kommunicera elektroniskt med den absoluta merparten av medborgarna skulle avsevärt underlätta den administration som ett införande av utredningens förslag om bekräftelseval skulle medföra. Bekräftelsevalen skulle hanteras tidsmässigt snabbare, säkrare och med mindre miljöpåverkan i och med att traditionella brev skulle undvikas.

För- och nackdelar med bekräftelsevalen

Med bekräftelsevalen finns såväl för- som nackdelar. Pensionsmyndigheten kommenterar nedan vissa av dessa närmare.

Fördelar

Förvalet är enligt betänkandet sannolikt bättre för de ointresserade eller de med låg kunskap som tidigare har valt egen portfölj. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning. Skälet till egen portfölj kan vara många men bygger inte alltid på eget välgrundat val. Betänkandet anger att förvalet har skattefördelar som ger en högre avkastning. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning, men fördelen finns i dagsläget endast gentemot fonder som äger aktier i USA, där en källskatt utgår. Skälen till den högre avkastningen i förvalet än fondtorget i övrigt är att AP7 SÅFA har lägre avgifter och en hävstångseffekt². Vidare är AP7 Såfa:s investeringar anpassade till

² Avgifterna i förvalet AP7 SÅFA är 0,11 procent för sparare under 56 år (100 procent aktiefonder) och 0,09 procent för 65 åringar (2/3 aktier och 1/3 räntefonder), se www.ap7.se. Övriga fondtorget har i genomsnitt omkring 0,3 procent efter avgiftstaket. En hävstångseffekt innebär att tillgångarna belånas där lånet används för ytterligare inköp av nya aktier. För varje krona som är investerad i fonden ger en utväxling på för närvarande 1,25 gånger marknadsutvecklingen för ett globalt världsindex. En hävstång är således riskfylld på kort sikt. Notera att pensionssparandet i aktier sker på långsikt och för längre sparhorisont är sparandet i aktier en bra sparform. Spartiden är också skälet till att förvalet har en generationsdel där aktierna i portföljen väger allt mindre medan räntedelen får en större vikt för äldre sparare. I detta sammanhang bör det påpekas vikten av att skilja på spridningen i pensionsutfall mellan individer och spridningen i avkastning över tid för de enskilda spararna. Den första mellan spararna önskas låg medan den andra önskas i nivå med spararens riskpreferenser. Som ung sparare önskas en högre risk eftersom det torde innebära att med en lång spartid så fås ett högre pensionskapital.

2017-02-01

varje pensionssparares eller pensionärs ålder vilket är en fördel särskilt för ointresserade eller personer med låg kunskap.

En annan fördel med bekräftelsevalen är att den *ointresserade eller okunnige* premiepensionsspararen får hjälp och stöd och *knuffas mot att göra ett bättre val*. Om förslagen om bekräftelseval införs förmedlar det budskapet till pensionsspararen att han eller hon inte behöver vara aktiv och välja premiepensionsfonder. Valfriheten blir mer tydligt en möjlighet för de som vill, inte en plikt för alla. Pensionsmyndigheten är positiv till denna förändring av budskapet.

Pensionsmyndigheten konstaterar att med bekräftelsevalen ges möjligheten till *ökad och bättre information* om sparandet samt möjligheten till utbildning eller andra former av beslutsstöd.

Nackdelar

En negativ effekt av återkommande bekräftelseval är att de kan skapa *valtrötthet och ökade fondavgifter* (ökade administrationskostnader). Bekräftelsevalen medför både vissa investeringskostnader och löpande administrationskostnader. Det gäller oavsett om det är alla som vart sjunde år ska välja eller om det bara är de inaktiva. Bekräftelsevalen innebär en initial kostnad för it-utveckling och för nya rutiner på Pensionsmyndigheten som tas ut från spararna. Bekräftelsevalen innebär också fler samtal till kundservice m.m. Principen om likabehandling kan tolkas som att fondandelar ska säljas och köpas "samtidigt". Det kan eventuellt påverka fondandelspriserna negativt. Om köp- och säljordrar sprids ut under året kan det leda till kritik för olika behandling, eftersom andelskurserna alltid varierar över året.

Återkommande bekräftelseval innebär fler valtillfällen i systemet vilket vi bedömer ökar risken för att premiepensionsspararna drabbas av oseriös försäljning/rådgivning och eller marknadsföring. Ett växande premiepensionskapital kommer även framgent att locka oseriösa och även kriminella aktörer som stjälar eller på annat sätt minskar pensionsspararnas kapital och därmed även pensionerna. Att helt få bort dessa oseriösa och eller bedrägliga förvaltare från fondtorget är svårt och kostsamt inom ramen för ett öppet fondtorg. Värdet av det "öppna fondtorget" måste överstiga dessa kostnader samt andra nackdelar som följer av denna öppenhet.

Att stärka skyddet för spararna och pensionärerna är nu en huvuduppgift för Pensionsmyndigheten och myndigheten arbetar intensivt med konsumentstärkande åtgärder.

Behovet av och *kostnaden för Pensionsmyndighetens insatser att säkra konsumentskyddet kommer att öka högst väsentligt* om bekräftelsevalen införs. Flera av åtgärderna kan komma att kräva stöd i form av ändrade uppdrag och föreskrifter av regeringen eller riksdagen för att genomföras.

Utredningen har identifierat att bekräftelsevalen kan antas medföra ett *ökat antal klagomål* och eller skadeståndsprocesser. Utredningen bedömer dock att de nya rutinerna inte medför några betydande kostnadsökningar för rättsväsendet. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning eftersom bekräftelsevalen inte lär kunna medföra några skadestånd såvida Pensionsmyndigheten genomför dessa i enlighet med de föreskrifter som beslutats. Givetvis kommer ett antal sparare trots detta att få en sämre avkastning genom att de med bekräftelsevalet slussats till förvalet. En sådan effekt är dock enligt Pensionsmyndighetens uppfattning inte skadeståndsgrundande.

2017-02-01

Såväl för- som nackdelar

Ökad koncentration av fondkapital hos en statlig aktör ger stordriftsfördelar men koncentrationen innebär en ökad risk (förvaltarrisk) för konsekvensen av felaktiga strategier eller andra beslut när fler ”ägg samlas i en korg”. Enligt betänkandet är det troligt att förvaltningsavgifterna i förvalet skulle kunna minskas med ytterligare någon eller några punkter, där en punkt motsvarar 0,01 procent av förvaltad kapital. Pensionsmyndigheten vill dock påpeka att den ökade koncentrationen till förvalet att minska kapitalet hos dem som är kvar i egna fondval och att dessa kan få ökade avgifter som andel av förvaltad kapital. Denna koncentration väcker nya, eller ökar aktualiteten av befintliga frågor om hur kapitalets ägarinflytande ska utövas och om risken för ett önskat statligt ägarinflytande. Dessa frågor bör enligt Pensionsmyndigheten nog analyseras inom ramen för den fortsatta beredningen av förslagen.

Konsekvenser av bekräftelsevalen

Bekräftelsevalen kommer enligt betänkandet (sidorna 243-244) att medföra betydande överföringar, omkring 100 mdkr av totalt cirka 860 mdkr, från övriga fondtorget till förvalet AP7 Såfa. Utredningen nämner det inte, men sannolikt kommer en liten andel av dem som redan har förvalet och som av förslaget kommer att upplysas om möjligheten att byta till egen fond, även att göra det. Å andra sidan är osäkerheten stor över hur mycket kapital som genom bekräftelsevalet kommer att föras över till förvalet. Betänkandet ger ett alternativt scenario där alla som kan förväntas vilja göra förändringar i sitt sparande antas välja förvalsalternativet, vilket skulle innebära en dubblering av antalet individer och kapital (dvs. 1,2 miljoner pensionssparare och 200 miljarder kronor). Därefter redovisas ytterligare ett scenario (s. 245) som utgår från den nuvarande aktiviteten i premiepensionssystemet med 2,3 miljoner sparare med en överföring av kapital i storleksordningen uppemot 380 miljarder kronor. Osäkerheten är stor över vilken effekt detta får på omallokeringen och Pensionsmyndigheten har ingen bättre uppskattning. Bekräftelsevalet kommer att innebära en ökad koncentration av premiepensionskapital till förvalet så att förvalet på sikt blir helt dominerande.

Av de som valde egen portfölj 2000 och därefter varit inaktiva fram till 2015, drygt 1,2 miljoner pensionssparare, är det omkring 75 procent som skulle ha fått en högre avkastning, om de istället inte hade valt och haft förvalet förutsatt att de alla hade fått medelavkastningen på 7,3 procent. Utfallet, den årliga medelavkastningen (beräknad som en internränta), för dem med förvalet under denna period är i medeltal omkring 0,7 procentenheter högre än för gruppen som valde 2000 och sedan var inaktiva. Samtidigt har under denna period spridningen, den genomsnittliga avvikelser kring medelavkastningen (standardavvikelsen) varit cirka 0,14 procentenheter lägre för förvalet. Om dessa skillnader består, kommer förvalet med ränta på ränta att ge drygt 25 procent högre pension men det kan också, kanske lite förvånande, leda till en ökad spridning av pensionsutfallet. Med det lite naiva antagandet om att fördelningen av premiepensionsavkastningarna består över tid, beräknas Gini-koefficienten³ för premiepensionsutfallet till omkring 0,31 för de med förvalet och till cirka 0,25 för

³ För att beskriva ojämlikheten bland individernas/spararnas kapital eller inkomster används oftast Gini-koefficienten som enklast beräknas som:

$$= \frac{2}{\bar{Y}n^2} \sum_{i=1}^n iy_i - \frac{n+1}{n}$$

Indexvärdet kan anta extremvärdena 0 (när alla individer har samma kapital) och värdet 1 (när allt sparande finns koncentrerad hos en/ett enda individ).

2017-02-01

gruppen med eget val och därefter inaktiva. Priset för ett bättre och högre pensionsutfall kan innebära en ökad spridning i pensionsutfall även om spridningen i avkastningen (internräntan) är initialt lägre. Sammanfattningsvis kan en högre avkastning – trots lägre procentuell spridning kring medelvärdet – leda till en högre spridning i pensionsutfall.

Bekräftelsevalen förväntas innebära högre premiepensionsutfall för hushållen. Över tid förväntas hushållens pensioner bli allt högre p.g.a. den ränta-på-ränta-effekt som uppkommer. En enkel beräkning som utgår från antagandet om 1/6 högre årlig procentuell avkastning (0,7 procentenheter högre avkastning där hälften av de med egen portfölj som utgör cirka hälften av beståndet berörs och hamnar lägre än förvalet) visar att hushållens premiepensionsutbetalningar beräknas öka med ca 50 mnkr 2020, 500 mnkr 2030 och med nästan 2 mdkr 2040.

Betänkandet nämner (s. 242) att statens garanti som utfästs för den traditionella försäkringen skulle kunna påverka statsbudgeten negativt om valförfarandet innebär att kapitalförvaltningen påverkas negativt. Utredningen finner dock att det inte är sannolikt. Pensionsmyndigheten instämmer i denna bedömning eftersom valförfarandet sannolikt inte påverkar förvaltningen av den traditionella försäkringen. Om valförfarandet påverkar premiepensionsutfallet positivt för dem som sedan väljer traditionell försäkring kommer det förvaltande kapitalet att vara större. Ett större förvaltad kapital är förvisso lättare i någon mening att försäkra tack vare ”de stora talens lag”. Om det blir lättare att försäkra kapitalet så minskar risken för att garantierna träder i kraft. Pensionsmyndigheten bedömer dock att den minskade risken för att garantin ska utlösas är marginell. Individer är sannolikt riskaverta och ett högre sparad premiepensionskapital kan få fler att välja traditionell försäkring vid pensioneringen.

Kriminella aktörer på fondmarknaden

De förändringar med införande av bekräftelseval som utredningen föreslår, syftar inte till att i framtiden undvika de problem med vad Pensionsmyndigheten anser vara direkt skadlig och sannolikt brottslig verksamhet som erfarits i Falcon Funds. Pensionsmyndigheten konstaterar att förslagen inte heller kan förväntas få någon effekt på det slags situationer i vilka fondförvaltaren agerar i strid med gällande regelverk eller gjort investeringar i finansiella instrument som är olämpliga inom pensionssparande. Bekräftelsevalen kommer därmed sannolikt inte att påtagligt minska risken för att pensionssparare drabbas av oseriösa aktörer eller förbättra trovärdigheten för premiepensionssystemet som helhet. För att hantera dessa problem krävs helt andra åtgärder. Pensionsmyndigheten har initierat ett arbete med att ta fram förslag på sådana åtgärder och har också fått regeringens uppdrag att komma med förslag på hur skyddet för pensionsspararna kan säkerställas inom premiepensionen.

Myndigheten kommer att återkomma under första halvåret 2017 med förslag på sådana åtgärder. Det är dock Pensionsmyndighetens bedömning att om dessa åtgärder ska få önskvärd effekt kommer de sannolikt att behöva utformas på ett sådant sätt att de väsentligt påverkar storleken och sammansättning av fondtorget. Fondtorget kan alltså komma att bli mindre öppet och mer begränsat om dessa kriminella och i vart fall olämpliga ageranden ska kunna begränsas eller förhindras.

Exakt vilka förslag som kommer att lämnas är i dagsläget inte fastställt men myndigheten utreder möjligheten och lämpligheten av att föreslå begränsningar av möjligheten för ombud att genomföra fondbyten. Vidare utreder myndigheten om det

2017-02-01

8 (9)
Dok.bet. PID155915
Er ref. Fi2016/03397/FP
Dnr/ref. VER2016-319

bör föreslås att en fond i premiepensionssystemet, utöver att uppfylla kraven enligt UCITS och acceptera myndighetens samarbetsavtal, också ska uppfylla andra nya objektiva krav som staten i egenskap av formell kapitalägare bör ställa upp. Det kan handla bland annat om att fonden ska kunna uppvisa en historik utanför premiepensionen innan den släpps in på fondtorget, att endast en viss del av det totala fondvärdet får ägas inom ramen för premiepensionssystemet och att fonder med vissa svårvärderade finansiella instrument inte ska tillåtas. En annan fråga som kan behöva övervägas är i vilken utsträckning personer med anknytning – utan att nödvändigtvis ha någon formell ställning i fondföretaget – till fonderna ska granskas utifrån ett vandels- och lämplighetsperspektiv innan investeringar i form av premiepensionsmedel tillåts.

Utöver att behöva ta ställning till om fondtorget även fortsättningsvis ska ha sin öppna karaktär kommer dessa förslag också fordra ett övervägande om Pensionsmyndighetens i dagsläget mycket begränsade uppdrag vad gäller granskning av fonderna och deras förvaltare ska bestå eller om myndigheten ska få ett uppdrag mer liknande en sedvanlig kapitalägares. Detta kan resultera i att Pensionsmyndighetens uppdrag och fondtorget ges en ny utformning som i praktiken medför att premiepensionen mer kommer likna de upphandlade tjänstepensionslösningar som förekommer på arbetsmarknaden.

Sett i ljuset av det anförda och den kapitalkoncentration till AP7 Såfa som bekräftelsevalen i betänkandets utformning förväntas medföra, kan det hävdas att de praktiska konsekvenserna för premiepensionssystemet av utredningens förslag och ”alternativ 2” är mindre än vad som framgår av betänkandet. Det finns enligt Pensionsmyndighetens uppfattning dessutom en inte obetydlig risk för att inte heller bekräftelsevalen i kombination med de eventuella förändringar som Pensionsmyndigheten eller regering och riksdag beslutar om med anledning av regeringsuppdraget ger önskat resultat.

Mot denna bakgrund är det olyckligt att utredaren inte analyserat och tagit ställning till det som i utredningsdirektivet benämns alternativ 2 eller andra förändringar avseende fondtorget och övervakningen av detta som skulle minska risken för förluster av premiepensionskapital till följd av brott mot reglerna på fondmarknaden eller andra ageranden som i förlängningen skadar pensionsspararna och förtroendet för pensionssystemet. Om så hade skett skulle en mer informerad jämförelse mellan flera olika alternativ ha kunnat göras. En sådan jämförelse är dock inte möjlig med utgångspunkt i det remitterade betänkandet och den promemoria som föregått detta.

Övriga förslag

Pensionsmyndigheten har ingen erinran till betänkandets övriga förslag eller bedömningar. Myndigheten vill dock lämna kommentarer till några av förslagen. När pensionsrätt för premiepension fastställs för första gången för en pensionssparare ska medlen föras över till förvalsalternativet. Pensionsmyndigheten instämmer i förslaget.

Det bör inte införas några begränsningar av fondutbudet på fondtorget med avseende på risk. Pensionsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning eftersom en begränsning avseende risk är svår att genomföra i praktiken. Pensionsmyndigheten vill påtala att risk även innebär en möjlighet till ökad avkastning. Om risken i premiepensionen önskas begränsas måste beslutsfattaren ta ställning till vilken typ av risk som ska begränsas. Är det risken för dåliga utfall för spararna så bör inte ett alltför lågt risktagande i placeringarna tillåtas. Frågan bör också ställas om det är risken för svängningar under placeringstiden eller pensionstiden, risken för

2017-02-01

9 (9)
Dok.bet. PID155915
Er ref. Fi2016/03397/FP
Dnr/ref. VER2016-319

individuella skillnader eller risken i fonderna (volatiliteten) som ska begränsas. Andra typer av risk man kan diskutera är motpartsrisk och koncentrationsrisk. En investeringsfond lyder under UCITS-regelverket som bland annat ställer krav på hur kapitalet får och måste fördelas mellan olika placeringar och vilka placeringar som får väljas. Fonderna kan trots detta vara mycket nischade, vilket bland annat innebär en hög koncentrationsrisk. Inom premiepensionen finns idag möjligheten att placera samtliga tillgångar i en och samma fond. Detta kan innebära att allt kapital placeras i en mycket nischad marknad och fondkapitalet är känslig för hur den nischade marknaden utvecklas. Pensionsmyndigheten vill påpeka att premiepensionen och inkomstpensionen är komplement till varandra och det är den samlade risken som är den intressanta. Även tjänstepensionen och beskattningen av pensionskapital samt inkomstbeskattningen påverkar pensionsutfallet.

Utredningen lämnar inget förslag om införande av succesiv övergång till den traditionella försäkringen. Myndigheten anser att frågan kan bli intressant och aktuell när premiepensionssystemet har mognat och utgör ett större kapital. Systemet är under en uppbyggnadsfas och först efter 2045 är det helt infasat. Myndigheten instämmer därmed i utredningens bedömning att inte införa en succesiv övergång från fond- till traditionell försäkring i dagsläget.

Detta beslut har fattats av Pensionsmyndighetens styrelse den 25 januari 2017 efter föredragning av avdelningschefen Ole Settergren. Deltagare har varit ordföranden Göran Hägglund, vice ordföranden Kerstin Wigzell samt ledamöterna Marieke Bos, Annika Creutzer, Tomas Landeström, Thomas Rolén och Katrin Westling Palm.

I den slutliga handläggningen har även chefen för juridikavdelningen Mikael Westberg, chefen för ledningsstaben Maria Rydbeck och analytikern Tommy Lowén deltagit.


Katrin Westling Palm


Ole Settergren