

Datum
2020-02-03

Diarienummer
2019-0277

Er referens
S2019/04594/SF

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) instämmer i utredningens bedömning (avsnitt 7.1) att ett premiepensionssystem utan fondtorg och utan val av enskilda fonder skulle innebära tydliga fördelar.

Om regeringen ändå väljer att inrätta ett upphandlat fondtorg anser ISF att utredningens förslag utgör ett bra underlag för detta. ISF har emellertid vissa synpunkter på förslagen.

Det är svårt att i detalj förhålla sig till utredningens förslag om valarkitektur för premiepensionssystemet (avsnitt 5.5), eftersom utredningen vill överlåta väsentliga delar av utformningen åt en ny myndighet. Men det finns en risk att den nya valarkitektur som skisseras i utredningen kommer att bli svåröverskådlig för pensionstagarna och svår för Pensionsmyndigheten att informera om på ett tydligt sätt.

Frågan om hur valarkitekturen kommer att styra pensionsspararna mellan olika fonder, och inte minst fondbolagens intressen i detta avseende, kan kräva ytterligare överväganden.

Utredningen presenterar goda skäl för att ge Sjunde AP-fonden ett utökat uppdrag och att omvandla den till en ny myndighet för premiepensionens fondförvaltning (avsnitt 13.5). Men frågan om eventuella mål- och intressekonflikter kan kräva ytterligare överväganden, då de upphandlade fonderna i någon mening kommer att konkurrera med de förvalsprodukter som myndigheten själv förvaltar.

ISF instämmer i utredningens bedömning att ISF inte bör ha tillsynsansvar över den nya myndighetens fondupphandling och förvaltning av fondtorget (avsnitt 13.9). Däremot bör ISF ha mandat att utöva tillsyn över utformningen av valarkitekturen och hur den används av pensionstagarna.

Mot bakgrund av de problem och missförhållanden som förekommit på premiepensionens fondtorg ser ISF också ett behov av kontinuerlig extern tillsyn av den nya myndigheten med inriktning på fondupphandling,

fondförvaltning och konsumentskydd. Finansinspektionen borde ha lämplig kompetens för detta.

Övergripande synpunkter

Utredningen redovisar flera välkända problem med dagens premiepensions-system. Systemet förutsätter aktiva och medvetna pensionssparare, men konstruktionen av fondtorget gör valsituationen svår för de flesta och riskerar att leda till dåliga val. Detta styrks av utredningens genomgång av beteendeeconomisk forskning. Systemet har dessutom kunnat utnyttjas av oseriösa aktörer, vilket lett till att pensionssparare förlorat pengar och pensionssystemet förlorat legitimitet.

Premiepensionen har inte heller uppfyllt målet att skapa ökat intresse och engagemang i den egna pensionen. Få pensionssparare gör idag aktiva fondval och AP7 Såfa är den överlägset största fonden i premiepensionssystemet.

Utredningen pekar också på att det finns en motsättning mellan en obligatorisk socialförsäkring, för vilken staten har ett övergripande ansvar, och en långtgående valfrihet för enskilda pensionssparare i fråga om hur avsatta medel placeras.

Utredningen framhåller att ett premiepensionssystem utan fondtorg och utan val av enskilda fonder skulle innebära tydliga fördelar (avsnitt 7.1). Kostnaderna för systemet skulle sänkas, risken för oegentligheter skulle minimeras och det skulle inte längre finnas utrymme för aggressiv och vilseledande marknadsföring av enskilda fonder. Utredningen menar också att den valmöjlighet som är mest relevant för pensionstagarna gäller placeringsinriktning och risknivå, inte enskilda fonder. Utredningen lyfter fram att det sedan tidigare finns förslag om att omvandla premiepensionssystemet i denna riktning.

ISF instämmer i utredningens bedömning, och anser att starka skäl talar för att avskaffa fondtorget och möjligheten för pensionsspararna att välja bland enskilda fonder. Det alternativ som ligger närmast till hands är att begränsa pensionsspararnas val till ett mindre antal placeringsinriktningar eller risknivåer. Val av olika risknivåer kan redan idag göras inom ramen för Sjunde AP-fondens utbud, i form av tre "riskprofiler".

Om regeringen ändå väljer att inrätta ett upphandlat fondtorg anser ISF att utredningens förslag utgör ett bra underlag för detta. ISF har emellertid vissa synpunkter på förslagen.

5 Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet

ISF instämmer i utredningens utgångspunkter att premiepensionssystemet i viktiga avseenden inte fungerat som det var tänkt, att utgångspunkten för en

förändring bör vara pensionstagarnas intressen och hur pensionstagarna faktiskt agerar, och att förvalet bör vara utgångspunkten i systemet och framhållas som ett bra val.

Utredningen föreslår att utformningen av valarkitekturen i viktiga avseenden ska överlämnas till den nya myndigheten (och, när det gäller "presentation" av arkitekturen, till Pensionsmyndigheten). Det gör det svårt att i detalj förhålla sig till denna del av utredningen.

Ett problem med det nuvarande fondtorget är att det är svåröverskådligt för pensionsspararna och att det är svårt för många att göra rationella val. Den valarkitektur i flera steg som utredningen föreslår (5.5) framstår även den som svåröverskådlig och svår att informera om på ett tydligt sätt. Det är också oklart hur de spärrar mot oönskade och ogenomtänkta val som utredningen talar om skulle fungera i praktiken.

Mer allmänt kan man anta att valarkitekturen i hög grad kommer att styra pensionsspararnas placeringar mellan olika upphandlade fonder. Man kan också anta att fondbolagen kommer att ha stort intresse av hur denna styrning går till, eftersom den påverkar hur mycket kapital de får att förvalta och ta ut avgifter för. Det är oklart hur transparent och flexibel utredningen tänker sig att denna styrning kan och bör vara. Kan den skrivas in i upphandlingsvillkor eller i avtal med fondbolagen? Om inte, kan fondbolagen klaga om de inte är nöjda med valarkitekturens utformning och dess konsekvenser för bolagens fonder? Dessa frågor kan kräva ytterligare överväganden. En aspekt är att fonder ska upphandlas för relativt långa tidsperioder, upp till tolv år. Samtidigt ska valarkitekturen enligt utredningen ses över och anpassas fortlöpande, vilket bör kunna få konsekvenser för pensionstagarnas fondval.

13 En myndighet för premiepensionens fondförvaltning

13.5 Utredningens organisationsförslag

Utredningen föreslår att Sjunde AP-fonden ska omvandlas till en ny myndighet som förutom de nuvarande förvalsprodukterna även sköter ett nytt upphandlat fondtorget samt kapitalförvaltningen i den traditionella försäkringen. Argumentet är framförallt att det blir mer effektivt att samla kompetens på en myndighet och att organisationsförändringen innebär en renodling av arbetsuppgifter vid Sjunde AP-fonden respektive Pensionsmyndigheten. ISF instämmer i att effektivitet och kompetens bör väga tungt i fråga om hur en ny myndighet ska organiseras. Utredningens förslag om premiepensionens valarkitektur talar troligen också för en sammanhållen myndighet.

ISF vill samtidigt framhålla att den nya myndigheten ska upphandla fonder som i någon mening kommer att konkurrera med de produkter som myndigheten själv förvaltar (idag AP7 Såfa, två byggstensfonder och tre riskprofiler). Utredningen för ett kort resonemang om saklighet, opartiskhet

och konkurrensneutralitet, och menar bland annat att "frågan om konkurrens mellan förvalet och fonder på fondtorget redan avgjorts till förvalets fördel" genom utredningsdirektivens skrivningar (sid. 494). ISF anser ändå att frågan om eventuella intresse- och målkonflikter kan kräva ytterligare överväganden. Det kan till exempel finnas skäl att anta att den nya myndigheten har ett intresse av att dess egna produkter har en bra värdeutveckling jämfört med de upphandlade fonderna, samtidigt som myndigheten har i uppgift att upphandla så bra fonder som möjligt till fondtorget.

13.9 Redovisning och revision

Finansinspektionen

Utredningen föreslår att Finansinspektionens tillsyn inte ska omfatta den nya myndigheten. Argumenten för detta tycks främst vara att säkra den nya myndighetens oberoende och att Finansinspektionens möjligheter till sanktioner mot den nya myndigheten skulle bli begränsade.

Då premiepensionen är en viktig del av den allmänna pensionen är det angeläget att det finns en kompetent och kontinuerlig extern tillsyn av den nya myndighetens verksamhet. Det gäller inte minst mot bakgrund av de problem och missförhållanden som förekommit på premiepensionens fondtorg. Med sin kompetens i fråga om fondförvaltning, finansmarknadens funktionssätt och konsumentskydd på det finansiella området borde Finansinspektionen vara väl lämpad att utöva tillsyn över den nya myndighetens kapitalförvaltning och förvaltningen av det upphandlade fondtorget.

Att regeringen skulle försöka påverka den nya myndighetens upphandling och förvaltning genom Finansinspektionens tillsynsverksamhet förefaller långsökt. ISF noterar också att utredningens argument angående Finansinspektionen är hämtade från promemorian "Förvalsalternativet inom premiepensionen". Promemorian utgår från en situation där Sjunde AP-fonden endast förvaltar premiepensionens förval. Men den nya myndigheten föreslås också förvalta ett upphandlat fondtorg och sköta kapitalförvaltningen i premiepensionens traditionella försäkring.

Inspektionen för socialförsäkringen

Utredningen bedömer att ISF:s tillsyn inte ska omfatta den nya myndigheten, då myndighetens fondverksamhet är av annat slag än de verksamheter vid framförallt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som ISF idag har i uppgift att granska. ISF delar utredningens bedömning i fråga om kapitalförvaltning och förvaltningen av ett upphandlat fondtorg. ISF bör däremot ha möjlighet att utöva tillsyn över hur valarkitekturen på det nya fondtorget utformas och hur den används av pensionssparare och pensionärer. Det framgår inte tydligt av utredningen om en sådan tillsyn kommer att kunna göras inom ramen för ISF:s mandat att granska verksamhet som bedrivs av Pensionsmyndigheten.

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektör Marie Seiboldt. Per Gustafson har varit föredragande. I beredningen har också Anna Samuelsson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har chefsjurist Anna Samuelsson, HR-ansvarig Caroline Carlsson, enhetscheferna Mats Granér och Ola Leijon samt administrativ chef Annika Stegarp Perman deltagit.

Marie Seiboldt
Tf. generaldirektör

Per Gustafson
Utredare