

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
Stefan Oscarsson

stefan.oscarsson@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
151/2019

Er referens/dnr:
S2019/04594/SF

Remissvar

Ett bättre pensionssystem – SOU 2019:44

Sammanfattning

Svenskt Näringsliv vill framhålla att det är angeläget att premiepensionssystemet har långsiktighet och att valfriheten och fonderingen av förvaltningen av det sparade kapitalet kvarstår.

De förbättringar som redan gjorts i premiepensionssystemet genom det s k 29-punktsprogrammet bör få verka under en längre tid och utvärderas innan nya stora ingrepp sker i premiepensionssystemet. Behovet av den här reformen vid den här tidpunkten kan därför ifrågasättas.

Förslaget innehåller delar som kan medföra en sämre utveckling av den allmänna pensionen och skapa en kapitalkoncentration till det s k förvalet. Det senare innebär också att stora kapitalflöden lämnar fonder som investerar i svenska bolag till förmån för stora globala indexfonder.

Den nya myndighetens förvaltning riskerar även att på sikt komma att användas som en buffertfond där spararnas pengar används för allmänna samhällsliga insatser utan att generera motsvarande avkastning på pensionskapitalet. Mot bakgrund av förvalets uttalade ställning som det önskade alternativet i förslaget finns även en uppenbar gränsdragningsproblematik och potentiell intressekonflikt genom att samma myndighet skall ansvara för förvaltningen av både förvalets och fondtorgets pensionskapital. . Det är därför mer lämpligt att upphandlingen och förvaltningen av fondtorget sker av en annan myndighet än den myndighet som förvaltar förvalet (AP 7 Såfa).

Förslaget innebär en risk att spararna inte får möjlighet till reella valfriheten dels därför att varje ny upphandling förutsätter att spararen väljer en ny upphandlad fond och dels genom att den föreslagna valarkitekturen är utformad på ett sådant sätt att den är starkt avhållande från att själv välja sparande.

Utredning saknar konsekvensanalys beträffande kapitalmarknaden. Stora belopp av svenska sparares pengar kan förmodas flyttas till stora globala indexfonder. Det stryker delar av riskkapitaltillförseln i Sverige och kan påverka tillväxten och välfärden menligt.

Övergripande kommentarer

Svenskt Näringsliv har under de senaste åren i ett antal remissyttranden framhållit fördelarna med det nu befintliga allmänna pensionssystemet där premiepensionen utgör ett komplement till inkomstpensionen. Genom den kompletterande premiepensionen har det allmänna pensionssystemet kunnat åstadkomma en riskspridning för spararna och de kommande pensionärerna. Liksom alla pensionssystem är en väsentlig förutsättning att de är stabila och överskådliga under lång tid. Det är också angeläget att pensionssystemet är livsinkomstbaserat, avgiftsbestämt och fonderat i så hög grad som möjligt. Stora förändringar kräver väsentliga konsekvensanalyser.

För att komma tillrätta med en del förekommande fondförvaltare som bedrivit tvivelaktiga marknadsförings- och försäljningsåtgärder och ifrågasatt förvaltning av fonder inom fondutbudet i premiepensionen har nya regler införts under 2018. Då infördes bl a ett förbud mot marknadsföring och försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet via telefon. Vidare infördes skärpta krav på de fondbolag som deltar på fondtorget samt högre krav på uppföljning och skötsamhet av aktörerna. Riksrevisionen har också i sin granskningsrapport – Konsumentskyddet på det finansiella området, RIR 2019:32 – konstaterat att konsumentskyddet förbättrats väsentligt genom de redan genomförda åtgärderna. Svenskt Näringsliv anser att de redan införda förbättringarna bör få verka under en längre tid och att förändringarna utvärderas innan man vidtar ytterligare stora, systemförändrande åtgärder.

Vissa synpunkter på förslagen

Avsnitt 5 Mål och valarkitektur

Målet om valfrihet för individen att själv välja risk för sitt premiepensionssparande utgör en grundbult i premiepensionssystemet. Utredningen har konstaterat att det inte går att garantera någon avkastning på de placeringar spararen gör och att införa restriktioner för att hindra vissa sparare att göra dåliga eller riskfyllda val skulle innebära allt för stora restriktioner i rätten till valfrihet. Däremot skall den nya myndighetens uppdrag att genom relevant kategoriindelning och relevanta krav i upphandlingarna säkerställa att enbart fonder som är lämpliga för premiepensionssparande erbjuds. Enligt utredaren kommer därför det upphandlade fondtorget sannolikt innehålla betydlig färre fonder än vad som erbjuds idag genom det nu gällande anslutningsförfarandet. Antalet fonder har även nämnts vara kopplat till kostnaderna för upphandlingsförfarandet.

Frågan om antalet fonder på fondtorget bör ses ur perspektivet att spararna har ett befogat intresse i att kunna ha ett allsidigt utbud för att placera premiepensionen och att ett sådant utbud inte blir för snävt. Ett kringskuret placeringsutbud innebär att en faktisk valfrihet inte föreligger vad avser placeringsart och risk. Det har redan tidigare genomförts en rad förändringar i gällande kriterier för vilka fonder som har möjlighet att delta i fondtorget utifrån bl a kapitalkrav, marknadsföring ochandel. Någon utvärdering av effekten av dessa förändringar har ännu inte skett. Förutsättningar finns dessutom för att skärpa regelverket ytterligare. Det är därför högst tveksamt, redan av det skälet, att göra så stora ingripande

förändringar i premiepensionssystemet som utredningen föreslår. Dessutom borde de fonder som faktiskt uppfyller ställda krav för tillträde till fondtorget också ges möjlighet att vara ett placeringsalternativ på fondtorget genom ett anslutningsförfarande. Inom ramen för upphandlad tjänstepension i avtal mellan Svenskt Näringsliv och LO har ett väl fungerande och funktionellt anslutningsförfarande kunnat skapas i Avtalspension SAF – LO vilket kan tjäna som förebild.

Ett kontrollsystem att anslutna fonder uppfyller kraven måste givetvis finnas för att upprätthålla trovärdigheten för systemet. Genom ett sådant förfarande uppnås nämligen utredningsdirektivets förutsättning att reell valfrihet skall finnas kvar.

Valarkitekturen som föreslås i utredningen är utformad på ett sådant sätt att premiepensionsspararen inte skall kunna göra egna, självständiga val. Den innehåller ett antal spärrar, benämnda grindar, där spararen måste identifiera sig och aktivt registrera att denne väljer något annat än förvalet. Det skapar såväl en mental som teknisk spärr för pensionssparare att ta ansvar för sitt eget sparande. Rimligheten i förslaget kan därför ifrågasättas.

Avsnitt 6 Kartläggning av arbetssätt och avtalslösningar för tjänstepensionernas valcentraler

Ett upphandlingsförfarande av enskilda fonder med kapacitet att förvalta så stora kapital som det kan komma att handla om i premiepensionen, om man minskar antalet fonder, innebär en risk för koncentration till stora, globala, indexfonder. Principiellt innebär det ett avsteg från premiepensionens grundfundament nämligen att den enskilde tar ansvar för sitt framtida sparande i premiepensionen. Spararen styrs mot samma investeringar som AP7 Såfa gör, även om spararen aktivt valt att inte vara en del av förvalet.

Avsnitt 13 En myndighet för premiepensionens fondförvaltning

Det synes vara huvudsakligen effektivitets- och kvalitetsvinster som är det bärande skälet till att samla all förvaltning av premiepensionen till en och samma myndighet. Att omvandla Sjunde AP-fonden till en sådan myndighet är emellertid inte helt utan problem. För det första är det uttalade målet med utredningen att allt fler sparare skall hamna i eller aktivt välja förvalet, det som idag förvaltas av Sjunde AP-fonden i fondportföljen AP7 Såfa. Om Sjunde AP-fonden dessutom skall vara ansvarig för att, inte bara upphandla fonder till fondtorget, utan dessutom förvalta de fonder som skall finnas i förvalet AP7 Såfa så finns en uppenbar intressekonflikt eftersom myndighetens första intresse är att få spararna att välja alternativet förvalet. Det uppstår även en intressekonflikt när myndigheten skall ansvara för upphandlingen av fonderna. Om myndigheten har till uppdrag att föra spararna till förvalet så kan givetvis ifrågasättas myndighetens bedömning av vilka fonder som fondtorget består av. Svenskt Näringsliv anser därför att det är olämpligt att förvalet och fondtorget hanteras under samma myndighet.

Pensionsmyndigheten har däremot en lång och gedigen erfarenhet av premiepensionen och är en lämpligare aktör för uppgiften. I sammanhanget måste även beaktas att om hela premiepensionssystemet skulle lämnas till en aktör med de direktiv som getts så skapas en maktkoncentration som enligt utredningen innebär ungefär förvaltning av 400 miljarder kronor, varav uppskattningsvis från utredaren, 300 miljarder kronor skulle förvaltas i förvalet. En statlig myndighet som sammantaget förvaltar så stora summor pengar kommer med all

sannolikhet blir föremål för politiskt intresse för att använda pengarna för annat ändamål än att ge pensionsspararna bästa möjliga avkastning på pensionskapitalet. Ett tecken på det är den rad av artiklar som kom ut direkt efter att utredaren presenterade sitt förslag där bl a en storsatsning på miljonprojektsområden och snabbtåg föreslogs. Pensionsspararnas pengar måste fredas från samhällsprojekt med oklar avkastning. AP7 Såfa får inte lämnas öppen för att bli en buffertfond för staten.

Avsnitt 18 Konsekvensanalys och övergångsbestämmelser

Utredningen saknar konsekvensanalys avseende en del av de ovan angivna synpunkterna.

Vidare saknas en kapitalförsörjningsanalys. Svenska bolag har idag kapitalförsörjning, genom aktivt val från sparare, av ungefär 20 procent av premiepensionens kapital. AP7 Såfa har en (1) procent i svenska aktier. Premiepensionssystemet har och är således en viktig del av utvecklingen av svenska företag, inte minst för svenska småbolag. För närvarande finns 13 svenska småbolag på fondtorget som har cirka 25 miljarder kronor i investerat kapital. Samtliga dessa är aktivt förvaltade fonder som, med utredarens förslag, inte kommer bli aktuella för upphandling av den nya myndigheten. Konsekvensen är att svenska pensionssparares pengar, som tidigare aktivt valts att sparas i svenska bolag, placeras i globala indexfonder. Innan ett sådant ingripande förslag antas måste en reell konsekvensanalys kring detta göras, inte minst ur perspektivet av svenska företag behöver växa för att konkurrera på en global marknad och därigenom skapa tillväxt och välfärd i Sverige. Genom globala indexfonder förs kapitalet däremot ut ur landet. Det är också en påtaglig risk genom att skapa en myndighet med nuvarande AP7 Såfa som huvudsaklig förvaltare av kapitalet eftersom den aktören i liten omfattning investerar i svenska noterade företag. Det finns därför ett behov av en ordentlig och ingående analys av vad förslaget innebär för svenskt kapital, dess möjlighet att växa, tillväxt och även risker med att så stort kapital förs utomlands.

SVENSKT NÄRINGSLIV

Mattias Dahl