

Finansdepartementet

Vår referens/dnr:

Hans Gidhagen

Er referens/dnr:

103 33 Stockholm

Fi2016/03397/FPM

2017-01-30

Remissvar

Fokus premiepension (SOU 2016:61)

Föreliggande betänkande är en fortsättning och vidareutveckling av de förslag och åtgärder som beskrevs i departementspromemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35). Svenskt Näringsliv beskrev i sitt remissyttrande över den promemorian föreningens övergripande syn att premiepensionen tillsammans med inkomstpensionen är ett bra pensionssystem. Premiepensionen fungerar i stort sett bra men det kan finnas skäl att göra mindre justeringar. Svenskt Näringsliv vidhåller denna övergripande syn.

Utreddaren har i betänkandet valt en huvudinriktning som tar sin utgångspunkt i att det är för tidigt att göra större systemförändringar och i stället valt att möta de uppsatta direktivens krav på ett sätt som i flera delar står i överensstämmelse med Svenskt Näringslivs uppfattning om vad som skulle kunna förbättras i premiepensionen. Tyvärr föreslås också ett så kallat utvärderingsval vilket fått en mycket olycklig utformning. Svenskt Näringsliv avvisar detta förslag med bestämdhet.

Svenskt Näringsliv väljer nedan att även denna gång inledningsvis kortfattat ge sin övergripande syn på det svenska allmänna pensionssystemet och kommenterar sedan i detalj valda delar av betänkandet.

Övergripande syn på vårt svenska pensionssystem

Svenskt Näringsliv och dess föregångare ställde sig bakom huvuddragen i det pensionssystem som vi nu har när det föreslogs som ersättning för det ohållbara ATP-systemet. När vi nu ser hur många andra länder brottas med stora finansiella problem på grund av sina pensionssystem är det än viktigare att hålla fast vid grundfundamenten i vårt pensionssystem. Inkomstpensionen tillsammans med premiepensionen svarar på ett bra sätt upp mot de påfrestningar som samhällsutvecklingen och den demografiska utvecklingen utsätter det samlade pensionssystemet för.

Premiepensionen är en viktig del i vårt pensionssystem – ett av grundfundamenten. Den balanserar på ett bra sätt fördelningssystemet i Inkomstpensionen och ger på så sätt en riskspredning i den allmänna pensionen. Samtidigt gör den fonderade delen att alla som arbetar sparar ihop till sin egen pension, vilket gör att framtidens arbetskraft i mindre grad behöver

belastas med kostnader för de som då är pensionärer. På så sätt minskas risken för att pensionssystemet skapar motsättningar mellan generationer.

Utformningen av premiepensionen, där individen själv tar ansvar för sin pension, skapar också en förståelse för de faktorer som har betydelse för hur hans eller hennes pension ska bli. Premiepensionen hjälper härigenom till att skapa legitimitet för pensionssystemet. Vikten av premiepensionen kommer att bli tydligare i och med att det med tiden växer i omfattning och därmed får en avgörande betydelse för pensionärerna.

Pensionssystem måste göras för att vara hållbara över mycket lång tid och ska inte ändras utan att förändringarna beretts på ett omsorgsfullt sätt. Med det sagt är det ändå så att utvärdering av systemets funktion ska göras och förbättringar kan genomföras när det kan ske utan att helheten och huvuddragen i systemet ändras. Svenskt Näringsliv välkomnar därför den pågående diskussionen om pensionssystemet i och utanför Pensionsgruppen.

Sammanfattande kommentarer till betänkandet

- Utredningen har gjort en riktig bedömning när den kommit fram till att det går att öka sannolikheten för att fler pensionssparare ska få ett bättre pensionsutfall utan att minska valfriheten i systemet. Svenskt Näringsliv instämmer i och välkomnar denna bedömning.
- Det är också en riktig bedömning att det är för tidigt att på grundval av hittillsvarande avkastning inom systemet dra några avgörande slutsatser om hur spridningen av avkastningen mellan individer kommer att utvecklas. Snarare bekräftar utredningen av spridningen minskar. Svenskt Näringsliv menar att detta visar att det inte finns skäl att vidta ingripande åtgärder för att minska spridningen i utfall. Spridningen kommer sannolikt att minska över tid, även om spararna använder fondtorget för sina placeringar.
- Svenskt Näringsliv menar, med stöd i den utveckling vi sett inom våra avtalspensioner, att aktiviteten bland de som omfattas av premiepensionen kommer att öka när alltför många kommer att få en allt större premiepension. Fler kommer att göra val av fonder som passar ihop med den totala riskbilden för personens pensionsplaceringar.
- Svenskt Näringsliv avvisar förslaget att krångla till premiepensionen genom att tala om tre olika förvaltningsmodeller. Det är bättre att tala om Förval respektive fonder/fondtorg.
- Svenskt Näringsliv instämmer i att det finnas fördelar med att nya sparares pengar placeras i Förvalet till dess att individen gör ett val.
- Svenskt Näringsliv avvisar med bestämdhet förslaget om utvärderingsval och den tvångsmässiga flytten av sparandet från det gjorda valet till Förvalet vid passivitet. Förslaget baseras på en felaktig utgångspunkt och kan allvarligt skada förtroendet för pensionssystemet. Svenskt Näringsliv har erfarenheter från tjänstepensionsplaner som visar att påtvingade förändringar i gjorda placeringsval skapar stort missnöjehos spararna. Respektera individen val!

- Väckarklockor eller knuffar kan vara bra instrument för att få människorna att ta ställning till sitt pensionsval. Hur de ska utformas och med vilken frekvens de ska användas ska inte bestämmas i lag.
- Pensionsmyndigheten ska inte särskilt framhålla Förvalet eller marknadsföra detta.
- Svenskt Näringsliv instämmer i att det inte bör införas en ordning med succesiv övergång till den traditionella försäkringen.
- Alternativ 2 bör, med stöd bland annat i denna utredning, nu definitivt avföras från de fortsatta diskussionerna.
- Kapital- och maktkoncentrationen i AP7 får inte ökas.

Kommentarer alternativ 1

Förskjutning i fokus – förvaltningsmodeller (4.2)

Utredningen menar att premiepensionen numer kan sägas innehålla tre i grunden olika förvaltningsmodeller; Förvalsalternativet, Färdiga riskportföljer respektive Egen portfölj. Betänkandet använder dessa begrepp som grundfundament även i de förslag som läggs.

Svenskt Näringsliv instämmer inte i detta synsätt. Det finns många andra sätt att se på detta och så är det t ex många av fondbolagen som har med generationsfonder som alternativ i sitt utbud och man skulle mycket väl kunna se dessa som färdiga riskportföljer. Förvaltningsmodellen Färdiga riskportföljer är dock, enligt utredningen förbehållet portföljer som sätts samman av AP 7.

Svenskt Näringslivs huvudinvändning mot att tala om tre förvaltningsmodeller är att detta endast gör det svårare för spararna att förstå vad de ska välja mellan. Det blir ytterligare begrepp som måste förstås vid valet av sparalternativ, vilket kommer att förvirra. Föreningen menar att även Förvalet är en färdig riskportfölj men att det av andra skäl kan vara bra att ange detta icke-val som Förvalet. Övriga möjliga val, inklusive de nuvarande tre fondportföljerna hos AP7, ska både formellt och i informationen kring premiepensionen ses som valbara fonder på fondtorget.

Förval för nya sparare (4.4.1)

Svenskt Näringsliv tillstyrker att Pensionsmyndighetens förslag om att nya premiepensions-sparare placeras i Förvalet istället för att som nu placeras under ett antal månader på konto hos Riksgälden. Det finns ingen anledning att inte utnyttja premiepensionssystemets möjligheter från första stund och ett konto hos Riksgälden är inte ett alternativ i detta.

I resonemanget i betänkandet sker argumentationen utifrån att de allra flesta nya sparare ändå hamnar i AP7 Såfa och att det därför är lika bra att de finns där från första början utan en omväg över Riksgälden. Svenskt Näringslivs erfarenheter från de tjänstepensionsplaner som vi arbetar med är att nytillkommande sparare är inaktiva varför det är bra om de placeras i Förvalet så snart som möjligt. Det blir en effektivisering som över tid ska kunna medverka till en bättre avkastning totalt sett.

Den ökade risken på grund av att avkastningen skulle kunna vara bättre på konto i Riksgälden torde vara liten. Detsamma gäller för risken för att avkastningen skulle bli sämre i Förvalet med anledning av att fler kommer att välja bort alternativet. (Alla som gör ett annat val kommer då att flytta från Förvalet.) I detta sammanhang måste det påpekas att det inte får komma ifråga att Förvalet skulle kunna ta ut någon eventuellt kommande uttagsavgift.

Svenskt Näringsliv vill betona vikten av att nya sparare får en riktig och bra information om möjligheten att göra ett aktivt val och flytta från Förvalet i direkt anslutning till att den första placeringen sker.

Utvärderingsval (4.4.2)

Utredningen föreslår att så kallade utvärderingsval ska genomföras vart sjunde år. Dessa innebär att alla som inte har valt att ligga i Förvalet då ska göra ett aktivt nyval eller omval av det alternativ man redan valt. Gör man inte det förs individen uppsamlade premiepensionskapital över till Förvalet, där också nya avsättningar placeras.

Svenskt Näringsliv avvisar med bestämdhet förslaget till regelbundna utvärderingsval. Den som gjort ett aktivt val av sparalternativ ska inte tvingas att göra en aktiv åtgärd för att bibehålla detta alternativ och för att undvika att pensionskapitalet förs över till Förvalet.

Det är viktigt att individens aktiva åtgärd, i det här fallet ett val av ett sparalternativ, respekteras. Utredningens förslag till utvärderingsval kommer att leda till att många kommer att få sitt uppsamlade, liksom det i framtiden intjänade, kapital flyttat till ett alternativ som man aktivt valt att inte ha.

Ett annat skäl till att detta förslag är riktigt dåligt är att det i premiepensionen finns allt fler alternativ där risknivån är kopplad till inte bara individens preferenser för risk utan också till dennes ålder, sk generationsfonder. För närvarande finns det 42 av de sistnämnda att välja mellan. I dessa fonder kan spararen välja ett alternativ där risknivån anpassas till åldern under hela spartiden (och även utbetalningstiden). Sådana alternativ – liksom andra produktutvecklingar – kan antas öka antalet premiepensionssparare som gör ett aktivt val som är avsett att gälla för hela spartiden.

Om passivitet, vilken kan ha olika skäl, gör att spararen får sitt sparkapital överfört till Förvalet sker ett ingrepp i individens valda finansiella planering. Legitimiteten för premiepensionssystemet kommer att undergrävas av ett sådant regelverk när det uppstår mycket missnöje både på grund av själva förfarandet och på grund av faktiska förluster. Förslaget är riktigt dåligt och riskerar att förstöra människors förtroende för premiepensionssystemet.

Utredningen anger att den som utgångspunkt för sitt förslag till utvärderingsval tagit att det grundläggande valet av förvaltningsmodell i premiepensionssystemet sker i samband med inträdet i systemet. Denna bedömning motsägs till stora delar av utredningens egna analyser av hur många nya sparare i systemet som gör ett aktivt val där det är tydligt att intresset för att göra åtgärder med sitt pensionssparande uppkommer först när man jobbat ett antal år. Det här är en utveckling som också observerats av oss avtalsparter i de tjänstepensionsplaner vi arbetar med. Beteendet bland nya sparare talar istället för att påminnelser om möjligheten att välja andra alternativ ska fokuseras på de som inte gjort något val, dvs de som ligger i Förvalet.

I betänkandet refereras till det obligatoriska omval som skedde inom den kollektivavtalade pensionsplanen Avtalspension SAF-LO, där Svenskt Näringsliv är en av de två parterna bakom planen. Erfarenheterna av det omvalet var entydiga och det är helt klart att sådana omval orsakar väsentliga problem och irritation, vilket undergräver förtroendet för pensionsplanen/-systemet bland de personer som omfattas av den/-t. Skälet till det obligatoriska omvalet var dessutom att planen hade genomgått väsentliga förändringar och antalet valbara alternativ hade minskats genom upphandling samtidigt som dessa hade förbättrats betydligt. I det fallet var det inte heller fråga om att redan intjänat kapital skulle flyttas utan det var bara framtida pensionspremier som berördes. Trots det var reaktionerna bland de berörda mycket starka.

Med stöd i de reaktioner som följde på det obligatoriska omvalet har Svenskt Näringsliv och motparterna i Avtalspension SAF-LO och ITP-planen, LO respektive PTK, blivit överens om att undvika sådana. I den förstnämnda pensionsplanen har vi numer övergått till en modell där de anslutna sparalternativen får finnas kvar så länge de uppfyller våra kvalitetskrav och själva vill vara med. På så sätt har vi i den planen uppnått att de gjorda valen kan fortsätta att gälla till dess att spararen själv vill ändra. I ITP, där vi fortsatt med upphandling av ett begränsat antal alternativ, har vi även tillåtit att nya försäkringspremier får placeras i de alternativ som, efter genomförd upphandling, inte längre är valbara. Detta gäller för de som redan spar i detta alternativ. Vår erfarenhet är således att människor som har fått välja ett sparalternativ blir mycket upprörda om de inte längre kan fortsätta att spara i det valda alternativet.

Ökad kapitalkoncentration i AP7

Svenskt Näringsliv var direkt avvisande även till det liknande förslaget till bekräftelseval som fanns i Vägvalspromemorian. Nu föreliggande förslag är ännu värre och de nackdelar som utredningen redovisar ska inte underskattas. Ifrågasättandet av individens vilja riskerar att skapa valtrötthet och aversion mot premiepensionen som sådan. Samtidigt ökar risken för skadeståndskrav från enskilda individer som fått en sämre avkastning genom tvångsförflyttningen av kapitalet till Förvalet och kostnaden för systemet ökar.

Utöver detta kommer koncentrationen av kapital i AP 7 att öka, vilket ökar den totala risken i premiepensionen. Utredningen beräknar att mellan 100-380 miljarder kronor kommer att omplaceras från aktivt gjorda fondplaceringar till Förvalet, om det regelbundna utvärderingsvalet genomförs. Detta ska ställas i relation till att det idag finns ca 580 miljarder kronor i aktivt gjorda fondplaceringar (Egen portfölj) och ca 290 miljarder kronor i Förvalet.

Svenskt Näringsliv menar att en sådan gigantisk koncentration av kapital inte gagnar pensionsspararna utan istället riskerar den att leda till sämre avkastning. Storleken i AP 7 är redan idag så stor att stordriftsfördelar kan uppnås och en möjlig fördubbling av kapitalet ger inte mer möjligheter till sådan fördelar. Enligt Svenskt Näringsliv är det däremot så att en sådan kapitalkoncentration kan leda till sämre avkastning eftersom fonden blir för stor och av den anledningen får svårare att kunna placera på bästa möjliga sätt.

Utredningen diskuterar koncentrationsrisken och inom ramen för analysen av Alternativ 2 görs följande bedömning (sid 233);

"En särskild utmaning när det gäller pensionsfonder i statlig regi är att uppnå en effektiv förvaltning i pensionsspararnas intresse, samtidigt som förvaltningen av kapitalet skyddas från politiska intressen som kan vara i strid med en effektiv förvaltning i pens-

ionsspararnas intresse. Utredningens bedömning är att en ökad koncentration av premiepensionskapitalet hos statliga fonder ställer krav på grundläggande översyn av den styrningsmodell och de placeringsbegränsningar som idag gäller för de statliga pensionsfonderna.”

Svenskt Näringsliv instämmer i denna bedömning och menar att koncentrationsrisken måste beaktas även ifråga om effekterna av att AP7 genom det regelbundna utvärderingsvalet beräknas växa med 100 – 380 miljarder kronor. Den politiska risken återkommer föreningen till nedan under kommentarerna till den översiktliga analysen av ”alternativ 2” men det är intressant att utredningen konstaterar att det är en särskild utmaning för statliga pensionsfonder att uppnå en effektiv förvaltning i pensionsspararnas intresse.

Påminnelser

I stället för utvärderingsval – eller bekräftelseval – menar Svenskt Näringsliv att Pensionsmyndigheten ska arbeta mer med påminnelser i form av ”väckarklockor” eller ”knuffar”. De bör riktas till de sparare som inte ändrat sitt sparande under lång tid och syftet ska vara att få individen att se över sitt premiepensionssparande. Dessa påminnelser ska riktas till alla, även de som ligger i Förvalet. Till skillnad mot utredningen anser Svenskt Näringsliv att detta arbetssätt kommer att öka aktiviteten bland spararna i ökande grad när systemet mognar. Detta kan då ske utan de olägenheter som en tvångsmässig förflyttning av spararnas kapital ger.

Påminnelserna bör göras relativt tätt – förmodligen oftare än vart sjunde år - men utformningen och sättet för dem ska inte bestämmas i detalj i lag. Sådant bör få utvecklas över tid för att det ska bli så effektivt som möjligt. I den senare delen visar utredningen insikt när den konstaterar att det i en snabb föränderlig teknisk miljö är olämpligt att på mer principiella grunder döma ut möjligheten att använda olika former av information/beslutsstöd. Det är viktigare att lagstiftaren inriktar sig på att se till att generell information ges till spararna med rimlig frekvens och att den är särskilt inriktad på att aktivera individerna att ta ställning till sina pensionsval.

Det ska tilläggas att Svenskt Näringsliv och LO nyligen kommit överens om att årligen göra särskilda påminnelser till de som inte valt någon förvaltare av pensionen i Avtalspension SAF-LO.

Framhålla förvalsalternativet (4.5)

Utredningens bedömning är att det är motiverat att Pensionsmyndigheten framhåller Förvalsalternativet utifrån bland annat den risknivå och placeringsinriktning som finns i Förvalet. Detta eftersom förvaltningen förutsätts ske uteslutande i pensionsspararnas intresse med det övergripande målet att medlen ska placeras så att långsiktigt hög avkastning uppnås givet en risknivå som är differentierad utifrån ålder och som bestäms utifrån risken i den samlade allmänna ålderspensionen.

I Svenskt Näringslivs yttrande över Vägvalspromemorian framhöll föreningen att det är fel att Pensionsmyndigheten särskilt ska informera om och marknadsföra ett av de alternativ som står till buds inom premiepensionen. Det bör vara AP7 som självt står för sin marknadsföringskostnad, vilket minskar de konkurrensfördelar som fonden redan har. Det finns många alternativ som redan idag kan matcha icke-valets resultat varför det inte finns någon anledning att marknadsföra ett alternativ före något annat. Däremot kan en allmän information från

Pensionsmyndighetens sida om att den som inte vill var aktiv i sin förvaltning bör välja något alternativ där risknivån anpassas till ålder eller motsvarande och att man inte behöver välja.

Den nu föreslagna ordningen med en motivering som bygger på att det i Pensionsmyndighetens uppdrag ingår en rätt att informera om Förvalet, tangerar det problem som Svenskt Näringsliv påtalade i yttrandet över Vägvalspromemorian. Det kan bli svårt att dra gränsen till vad som skulle kunna betecknas som marknadsföring av Förvalet, varför det är bättre att Pensionsmyndigheten håller sig till generell information om utformningen av vad som händer om man inte gör något val.

Avsnitten 4.6-4.9

Svenskt Näringsliv har inga invändningar mot utredningens bedömningar i dessa avsnitt.

Traditionell försäkring i premiepensionen (kap 5)

Vägvalspromemorian ifrågasatte om denna förvaltningsform skulle finnas kvar i premiepensionen. Utredningen har konstaterat att den inte har i uppdrag att utreda en avveckling av den traditionella försäkringen, men den gör bedömningen att den traditionella försäkringen behövs som ett alternativ under uttagsperioden. Svenskt Näringsliv instämmer i denna bedömning.

Föreningen framhöll i sitt remissyttrande över Vägvalspromemorian värdet av att den traditionella försäkringen finns kvar i systemet och föreslog också att det skulle utredas om inte försäkringsbolag som meddelar traditionell försäkring skulle kunna ersätta Pensionsmyndigheten som meddelare av denna förvaltningsform.

Svenskt Näringsliv är fortfarande av denna uppfattning. Med en sådan reform skulle aktörer som har ett intresse av att förmedla produkten kunna ersätta Pensionsmyndigheten, som har fått sig pålagt detta uppdrag. På så sätt skulle pensionsspararna och pensionärerna kunna få välja alternativ som de känner igen från tjänstepensionerna och som av många upplevs som stabila och trygga. Det skulle också kunna öppna upp för en möjlighet att få hela den fonderade pensionen, premiepension och tjänstepension, från ett och samma ställe. I avvaktan på denna utredning bör den traditionella försäkringen ligga kvar hos Pensionsmyndigheten.

Svenskt Näringsliv har inget att invända mot att det inte införs någon ordning med succesiv övergång till den traditionella försäkringen.

Kommentar till alternativ 2 (kap 7)

Utredningen har gjort en analys på översiktlig nivå av Vägvalspromemorians förslag Alternativ 2, dvs att det endast ska finnas maximalt tio statliga fonder att välja på inom premiepensionen. Bedömningen är verkligen översiktlig och resulterar i att frågan är politisk.

Svenskt Näringsliv avvisade i sitt remissyttrande över Vägvalspromemorian med bestämdhet detta förslag eftersom det avviker från de huvudprinciper som ligger till grund för premiepensionen. Det skulle också medföra ytterligare statlig makt- och kapitalkoncentration vilket för näringslivet är en fråga av avgörande betydelse.

I våra remissvar till Buffertkapitalutredningen (SOU 2012:53) respektive till förslaget till nya regler för AP-fonderna (Ds 2015:34) har frågan om statlig maktkoncentration utvecklats.

Slutsatsen kan sammanfattas:

"Skälen mot en ansamling av pensionskapital i färre fonder än idag gäller fortfarande. Det finns uppenbara risker att tillfälliga politiska förändringar ska sätta hela pensions-systemet i fara. I alla pensionssystem måste långsiktigheten vara en ledstjärna och vi måste därför se till att pensionssystemet är hållbart även om 20-30 år. I propositionen till nuvarande lagstiftning (1999/2000:46) talar regeringen om en tidshorisont på 40-50 år. Det får inte bli så att en tillfällig majoritet i riksdagen beslutar att AP-fondernas kapital ska användas på ett sätt som inte står i överensstämmelse med det mål som sattes upp för verksamheten i samband med pensionsreformen."

Dessa argument gäller också mot de förslag som gavs i Alternativ 2 och denna översiktliga utredning ändrar ingenting i sak. Möjligen kan sägas att den lyfter upp frågan om konsekvenserna av risköverflyttningen och riskkoncentrationen till staten om denna skulle bli ansvarig för utfallet även på premiepensionen, vilket föreningen berört ovan i avsnittet om utvärderingsval.

Svenskt Näringsliv förutsätter att förslag enligt Alternativ 2 nu avförs permanent.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Peter Jeppsson