

Stockholm den 18 maj 2020

Remissvar "Förvalsalternativet inom premiepensionen"

Sammanfattning

SPF Seniorerna avvisar i huvudsak förslagen. Det är i andra delar av pensionssystemet som det behövs åtgärder för att komma till rätta med de sjunkande pensionsnivåerna. Dessutom har förvalet i allmänhet fungerat väl, så behov av förändringar i förvalet inte kan anses vara prioriterade på detta stadium. Vi avstyrker därför förslagen som rör förvalets sparandefas, också på grund av att sparares påverkansmöjligheter förefaller försämrats med förslagen samt att all risk och ansvar för pensionsutfallet fortsatt ligger hos pensionsspararen. Vi tillstyrker däremot förslaget som rör utbetalningsfasen, mer specifikt att den traditionella försäkringen som förvaltas av Pensionsmyndigheten ska utgöra förvalsalternativets utbetalningslösning – däremot anser vi att pensionssparare i efterhand ska kunna ändra sitt val i denna kontext. Därtill är vi positiva till att utreda en övergångslösning från sparande- till utbetalningsfasen för att minska risker för nedgångar när tiden för pension närmar sig. Dessutom bör förvalet inte framhållas av staten som ett bättre alternativ än något annat. SPF Seniorerna menar i allmänhet att det är i inkomstpensionen som betydande brister finns, och det är där utredningar och åtgärder omgående behöver genomföras.

9.1 Allmänna utgångspunkter

Det finns redan i dagsläget en form av uppdelning mellan sparandefas och utbetalningsfas, därtill en förändring av placeringsinriktning utefter pensionssparares ålder. Det anges också i utredningen att ambitionen är att staten ska ta ett större ansvar för att pensionsutfallet blir fördelaktigt. Men det finns inget som garanterar att förändringarna som föreslås leder till högre framtida pensioner, och heller ingen analys eller ställningstagande kring vad ett fördelaktigt pensionsutfall är i förhållande till ett normalt eller ofördelaktigt pensionsutfall. Ansvar och risk ligger, oavsett gällande eller föreslaget förvalsalternativ, på den enskilde och inga garantier för avkastning eller pensionsnivåer lämnas av staten. Att framhålla det som att staten skulle ta mer ansvar förefaller därför delvis missvisande. Dessutom skulle denna hållning och uttalanden kunna leda till att pensionssparare anser sig kunna ställa krav och fordringar på staten för just utvecklingen av sin individuella premiepension, något vi inte uppfattar är utredningen eller statens ambition att ta något ansvar för. I tillägg förefaller inte heller ambitionen med premiepensionen under utbetalningstiden vara förankrad i vad pensionssparare förväntar sig, generellt sett en pension som ger trygghet och standardföljksamhet med samhällets inkomstutveckling – och inte enbart bibehållen köpkraft som utredningen anger, något som grundskyddet är ämnat för.

9.2 Mål för förvalsalternativet

SPF Seniorerna avstyrker förslaget om mål för förvalsalternativet.

Det saknas behov av förändringar i förvalet rent generellt. Därtill saknas analys och en skattning av nivåer på vad en förväntad pensionsnivå skulle kunna vara och inte heller sätts detta i relation till något jämförbart värde. Självfallet är staten liksom pensionsspararna angelägna om att minimera risken för låga pensioner, frågan är dock vad detta är och hur olika aktörer uppfattar ett högt eller lågt pensionsutfall. Här förefaller utredningen mena att risken för låga pensionsutfall minimeras genom hög risk i sparandefasen och till viss del i utbetalningsfasen, medan merparten passiva

sparare rimligen förväntar sig en premiepension omkring genomsnittet och utan allt för stor risk för överraskningar. Pensionsspararnas uppfattning om förväntningar på pensionsutfallet beaktas sällan i utredningen. Att då fastsätta mål för förvalet baserat på statens troliga ambition, som heller inte tar ansvar eller risk för utfallet, är alltför ensidigt.

9.3 Risknivå i förvalsalternativet

SPF Seniorerna avvisar förslagen kring risknivåer, då vi anser att gällande uppdelning och den åldersfaktor som används i allt väsentligt fungerar väl. Användandet av hävstång bör dock övervägas i framtiden då ganska passiva sparare sannolikt föredrar något lägre risk och mer av förutsägbarhet än exempelvis aktiva sparare.

9.4 Förväntad avkastning under förvalsalternativets sparandefas

Då ansvar och risk i slutändan ändå ligger hos den enskilde pensionsspararen, vilket ställningstagandet kring avsnitt 9.1 tar upp, blir förslag som sätter upp olika ambitionsmål meningslösa då inga garantier eller fordringar kan ställas av pensionsspararna om dessa mål inte skulle uppnås. Däremot kan också passiva sparare antas förvänta att medel placerade i förvalet utvecklas i linje med finansmarknaderna, således en avkastning som överstiger inkomstindex men inte nödvändigtvis med högre eller exakta satta mål.

9.5 Förvalsalternativets sparandefas – en diversifierad tillväxtportfölj

Förslaget om förvalsalternativets sparandefas avstyrks.

De pensionssparare som placerat premiepensionsmedel i förvalet kan betraktas som ganska passiva sparare, sannolikt med en ambition på en premiepension omkring genomsnittet - utan allt för stort risktagande eller engagemang. Det saknas också en grundlig genomgång om vilka nackdelar nuvarande utformning som en generationsfundsportfölj har haft eller skulle kunna ha på sikt, och därmed motiv till varför förändringar skulle behövas. Överlag saknas därmed motivering till varför förvalsalternativet behöver omskapas överhuvudtaget. Detta betyder också att vi ställer oss frågande till varför regler och tillsyn skulle behöva förändras.

9.7 Möjligheten till riskjustering

Förslagen som rör möjligheten till riskjustering avstyrks.

Den existerande möjligheten till viss riskjustering i förvalet bör inte avskaffas. Premiepensionen bygger i allt väsentligt på att pensionssparare ska kunna påverka sina placeringar, vilket detta förslag skulle försämra möjligheten till. Det förefaller också motstridigt att ange förvalet som utgångspunkt för premiepensionen och försöka få allt fler att hamna där och i nästa steg hävda att riskjustering kan göras på det fondtorget för vilket betydande hinder har föreslagits. Valfriheten för pensionsspararna tillgodoses inte på det av utredningen SOU 2019:44 föreslagna fondtorget. Att därtill ange att förvalet ska vara utgångspunkten för de risknivåer och valmöjligheter som i nästa steg ska finnas på det upphandlade fondtorget är ett ytterligare steg för att hindra pensionsspararnas inflytande och valfrihet.

9.8 Förvalsalternativets utbetalningsfas

Vi tillstyrker förslaget som rör utbetalningsfasen.

Det förefaller som en rimlig bedömning att den traditionella försäkringen som förvaltas av Pensionsmyndigheten ska utgöra förvalsalternativets utbetalningslösning. Men vi menar att pensionärer i efterhand bör kunna ändra sitt val i denna kontext både till och från fondförsäkringsalternativet, och inte att det som i förslaget måste ske innan utbetalning påbörjas.

Detta då individerna inför pensionen står inför ett flertal olika val, både avseende allmän pension och tjänstepension, som kan vara svåra att överblicka och fullt förstå konsekvenserna av vid ett givet tillfälle. En sådan valfrihet kring utbetalningslösningar i premiepensionen bör därför övervägas. Detta förslag bör tillämpas framöver men inte på redan utgående premiepensionsutbetalningar (se 11. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser). Därtill ställer vi oss positiva till att utreda en övergångslösning från sparande- till utbetalningsfasen med avsikten att minska risker för nedgångar när pensionsspararna närmar sig pensionsuttaget.

9.9 Finansinspektionens tillsyn

Förslaget avstyrks i enlighet med resonemanget kring förslagen i 9.5 och då vi avstyrker alla förslag som rör sparandefasen. Finansinspektionen bör behålla tillsynsansvaret, inte minst då konsumentskyddet annars riskerar att minska betydligt och då förslagen överlag går i riktningen att fler ska förmås hamna i förvalet. Då blir tillsyn och konsumentskydd än viktigare.

11. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Då vi avslår merparten av förslagen gäller detta även för ikraftträdande och övergångsbestämmelser. Det kan inte anses rimligt att förmå i grunden passiva pensionssparare att göra nya, och mot bakgrund av vad som tidigare framställts kring att förvalet fungerar väl, omotiverade val inom förvaltningen av sin premiepension. Samma resonemang gäller för pensionärer som redan påbörjat uttag av premiepension.

12. Konsekvensanalys

Det saknas en analys av effekterna av förslagen för pensionsutfallen och för pensionsspararna, liksom för nuvarande pensionärer. Det får anses vara en klar brist i konsekvensanalysen då just pensionsutfall är vad som utredningen avser att förändra med sina förslag. Det bekräftar också vår invändning gällande att förvalsalternativet skulle behöva förändras från första början. Därtill ser vi med viss oro på att konkurrensneutraliteten på finansmarknaderna kan komma att rubbas av förslagen. Liksom att ingen analys görs kring konsumentskyddet. Och heller ingen bedömning av vilka konsekvenser förvallets särställning har och kan få för sparare och konkurrens. Överlag saknas därför en beskrivning av de väsentliga konsekvenserna av förslagen.

Övergripande synpunkter

Några av de mest väsentliga syftena med premiepensionen – att möjliggöra högre avkastning än i inkomstpensionen, att bidra till riskspridning inom pensionssystemet samt att pensionssparare ska kunna påverka förvaltningen av sin premiepension – har uppnåtts. Förvalsalternativet har fungerat väl. De pensionssparare som har sina medel i förvalet får överlag betraktas som passiva sparare, vilka rimligtvis förväntar sig en utveckling av sitt premiepensionskapital i linje med genomsnittet på finansmarknaderna. Det bör då betyda varken för lågt eller för högt risktagande samt någon form av anpassning av kapitalplaceringen i relation till hur långt ifrån förväntad pensionsålder som de befinner sig. Med andra ord i mångt och mycket så som förvalsalternativet är utformat idag, undantaget användningen av hävstång. Det föreligger därför få skäl till att genomföra betydande förändringar av förvalsalternativet. Det saknas också en bakomliggande analys, liksom en analys av eventuellt rådande bekymmer i förvalet, som skulle föranleda större förändringar av förvalet.

Som nämnts medför en placering i förvalet inte avsaknad av risk och inga garantier lämnas. Att förmå fler att välja förvalet är inte oproblematiskt – det finns inget som medför eller garanterar att det är tryggare, riskfriare eller ger bättre avkastning än någon annan placeringsstrategi. Därtill minskar riskspridningen rent generellt i premiepensionen om fler lägger sig i förvalet. Därför bör förvalet inte framhållas av staten som ett bättre alternativ än något annat och det bör således jämföras med andra alternativ framöver.

I övrigt bör övervägas dels att informera de pensionssparare som i dagsläget har sina medel i förvalet om den förhållandevis höga investeringsrisk (inte minst användandet av hävstång) som förvalet innebär, dels överväga om denna investeringsrisk överensstämmer med dessa pensionssparares förväntningar. Det bör tydliggöras att allt ansvar ligger på individen, oavsett placeringsval inom premiepensionen.

Det stora bristerna i den allmänna pensionen handlar främst om att inkomstpensionen inte levererar som avsett. Inkomstpensionens andel av total pension minskar och den reflekterar i allt lägre grad individernas arbetslivsinsatser. Snarare påminner den allt mer om en grundtrygghetspension istället för den inkomstrelaterade pension den var tänkt att vara. De sjunkande pensionsnivåerna för den totala pensionen har främst sin orsak i inkomstpensionens oförmåga att ge ekonomisk trygghet. Eftersom inkomstpensionen dock fortsatt för merparten utgör den största pensionsdelen inom total pension så får dess brister effekt på många människor, jämfört med exempelvis om ett mindre antal pensionssparare skulle få en något lägre avkastning än förväntat i premiepensionen. Därför menar SPF Seniorerna att det är i inkomstpensionen som utredningar och åtgärder omgående behöver genomföras. Det är vad som krävs om det allmänna pensionssystemet ska kunna förstärkas och dess legitimitet återupprättas. Det måste då löna sig att ha arbetat, avsättningarna till inkomstpensionen måste därför öka.

Eva Eriksson

Förbundsordförande

SPF Seniorerna