

Stockholm den 14 februari 2020

Remissvar "Ett bättre premiepensionssystem" SOU 2019:44

Sammanfattning

SPF Seniorerna avvisar de förslag som berör aktiva pensionssparare och anser att premiepensionssystemet bör analyseras utifrån dagens villkor och de förändringar som genomförts de senaste dryga två åren.

Utredningens förslag medför en kraftig begränsning av pensionsspararnas möjlighet att fritt välja fonder inom premiepensionen. Vidare riskerar förslagen genom grindar och hinder att styra även aktiva pensionssparare till förvalet i allt för hög grad. Däremot menar vi att de pensionssparare som föredrar att inte göra aktiva val i större utsträckning bör vara i förvalet. Vi avvisar därför förslagen som rör pensionssparare utanför förvalet, så som valarkitektur, upphandling av fondtorg och ny myndighet.

De angivna syftena med premiepensionen – att möjliggöra högre avkastning än i inkomstpensionen, bidra till riskspridning samt att pensionssparare kan påverka förvaltningen av premiepensionen – har uppnåtts. Tidigare luckor avseende konsumentskydd och oegentligheter i fondbolag har i mångt och mycket täppts till och förbättrats under de senaste två åren. Mot denna bakgrund bör en djupare analys av hur premiepensionen fungerar i dagsläget först göras innan mer långtgående förändringar på äldre premisser övervägs.

Huvudproblemet i den allmänna pensionen är att inkomstpensionen inte levererar som avsett. Tanken var att inkomstpensionen skulle stå för huvudparten av ens totala pension och reflektera ens arbetsliv. Men den liknar numer en grundtrygghetspension och sjunker som andel av total pension, snarare än att vara inkomstrelaterad och ge en inkomstnivå som skiljer sig från grundskyddet. De allt lägre totala pensionsnivåerna har främst sin orsak i inkomstpensionen – fler människor drabbas och en större del av pensionen påverkas negativt, i relation till exempelvis om ett fåtal sparare skulle få en låg avkastning i premiepensionen.

SPF Seniorerna anser därför att det är främst i inkomstpensionen som åtgärder och utredningar bör genomföras för att det allmänna pensionssystemet ska kunna förstärkas och dess legitimitet återupprättas. Principen om att det ska löna sig att ha arbetat måste bli huvudfokus, avsättningarna till inkomstpensionen måste därför öka. Pensionssparare som önskar bör även fortsatt ha möjlighet att på egen hand välja fonder i premiepensionen på ett öppet och tryggt fondtorg.

4. Bakgrund

Huvudsyftet med premiepensionen har varit att möjliggöra högre avkastning genom att investera en liten del av ens allmänna pension på kapitalmarknaden samt bidra till riskspridning inom den allmänna pensionen. Detta får i all väsentlighet anses ha uppnåtts, vilket utredningen också påpekar. Den enskilde har kunnat och kan påverka förvaltningen av sin premiepension, vilket anges som ett andra syfte.

Utredningen pekar därefter på att en ambition, inte ett syfte, har varit att öka engagemanget och intresset för den egna pensionen, vilket utredningen anser inte uppnåtts. Men detta har i liten utsträckning med premiepensionen att göra, utan grundar sig snarare i flera andra orsaker. Intresse för pension i allmänhet uppstår ofta fem till tio år innan pensionsdagen. Pensionssystemet som helhet är inte särskilt enkelt att förstå eller överblicka. Inkomstpensionen blir lägre än förväntat och individens arbetsinsatser spelar liten roll i sammanhanget – vilket troligen bidragit till den sjunkande tilliten för det allmänna pensionssystemet. Detsamma gäller det allt större fokus från olika aktörer, inklusive staten, som lagts på vikten av att ha tjänstepension. Exempel på detta inkluderar budskap om att det räcker att arbeta och ha tjänstepension för att få en god pension, vilket dels uppmanar till passivitet dels inte stämmer till fullo. Från statligt håll har information om premiepensionen dessutom varit i det närmaste obefintlig de senaste åren.

Om de två ovan nämnda huvudsyftena med premiepensionen ska utgöra en grund för vilken densamma ska utvärderas och eventuellt reformeras så kan konstateras att båda syftena uppfylls. Historiskt sett har premiepensionen i genomsnitt utvecklats klart starkare än inkomstpensionen och den har bidragit till riskspridning. För en normal löntagare med 10-15 år kvar till pensionen väntas premiepensionen, med antagande om att avkastningen fortsatt överstiger inkomstpensionen, utgöra omkring 20 procent av pensionsspararens allmänna pension. Premiepensionen har i dagsläget, relativt sin storlek, potential att ge ett faktiskt tillskott till individens allmänna pension i framtiden. Medan inkomstpensionen riskerar att bli ungefär lika låg för breda grupper framtida pensionärer.

Att lämna en mindre del av pensionen till människors egna val har således gått bättre än när staten haft huvudansvar för en större del av pensionen. I verkligheten bär individerna dock de ekonomiska och demografiska riskerna i inkomstpensionen, medan staten brustit i sitt ansvar att balansera avsättningar, livslängd och pensionsålder för att pensionsnivåerna ska ge en standardskydd på äldre dagar. Ändå initierar staten, när åtgärder brådskar i inkomstpensionen, eventuella förändringar av den del av pensionen den inte har haft eller framöver kommer att ha ansvar för.

I utredningen anges att motiven till att premiepensionen behöver reformeras är för att ge mer trygghet och högre pensioner. Men rent allmänt finns inget som garanterar att förändringarna som föreslås leder till högre framtida pensioner eller mer trygghet. Detta av naturliga skäl då premiepensionen även fortsatt ska placeras i fonder, ansvaret ligger på den enskilde och inga garantier för avkastning eller pensionsnivåer lämnas. Det framstår som att staten med förslagen ska ta ett tydligare ansvar men inget förändras med avseende på att ansvaret helt är pensionsspararnas - precis som i dagsläget. Vilket kan jämföras med tjänstepensionen där det i traditionella försäkringar ofta finns någon form av garanti. Därtill är det inte låg avkastning som gjort att premiepensionssystemet hamnat i fokus – tvärtom har premiepensionen uppvisat en god avkastning. Inte heller otrygghet i form av volatila pensionsnivåer eller att individer inte kunnat påverka sina placeringar. Frågan som uppstår blir då också varför större förändringar i premiepensionen ska övervägas.

Efter att det skett oegentligheter inom ramen för premiepensionen, som inte direkt påverkat systemets huvudsyften men däremot tilliten till tillsynen, politiken och systemet, har runt 30 olika förändringar avseende fonder och fondförvaltare införts. Riksrevisionen har i sammanhanget påpekat att konsumentskyddet därefter har förstärkts betydligt i premiepensionen men att brister fortfarande finns i tillsynen inom EU-samarbetet. De brister som avsågs rättas till med utredningen existerar i dagsläget inte på alls samma sätt. Mot denna bakgrund bör just de åtgärder som genomförts de senaste två åren först analyseras innan mer långtgående förändringar utifrån tidigare förutsättningar av premiepensionen beaktas.

5. Mål och valarkitektur för premiepensionssystemet

SPF Seniorerna avvisar förslagen som rör de pensionssparare som inte önskar placera sina medel i förvalet, de bör på egen hand kunna bestämma över sina placeringar på ett fondtorg utan statlig inblandning. Principen om valfrihet uppnås inte med förslagen. Grundtanken med premiepensionen, att pensionsspararen själv ska bestämma över sina premiepensionsplaceringar, går förlorad.

5.2 Mål för premiepensionssystemet

Att sätta ett statligt mål för premiepensionen och då främst för förvalet, i form av avkastning, blir aningen meningslös. Dels kan individerna själva ha andra mål, dels skulle en lägre avkastning än målet i förvalet få konsekvenser för pensionsspararna, men inte för staten. Det vore i sammanhanget mer rimligt att fastställa en ambition snarare än ett mål.

Avseende utbetalningstiden är målet att premiepensionen ska ha låg volatilitet för att ge en trygg pension. Det är självfallet av vikt att man som pensionär har pensionsutbetalningar som är enkla att förutse och planera för, med andra ord låg volatilitet. Men det huvudscenari vi har idag är att den totala pensionen inte räcker till, vilket har andra orsaker än premiepensionens eventuella volatilitet. Ekonomisk trygghet som pensionär handlar minst lika mycket om att den totala pensionen räcker till och går att leva på. I det sammanhanget har premiepensionen potential att relativt sin storlek ge ett tillskott, men för att den totala pensionen ska upplevas som trygg måste åtgärder i framförallt inkomstpensionen göras.

SPF Seniorerna är positiva till att en särskild produkt anpassad för utbetalningstiden och övergångsfasen föreslås utredas.

5.5 Valarkitektur för premiepensionssystemet

Förslagen innebär en kraftig begränsning av pensionsspararnas valfrihet att välja fonder och påverka sin premiepension. Det blir väl många grindar som ska forceras för de pensionssparare som vill välja fond, och när man väl kommer till det sista steget så kommer bestämmanderätten att inskränkas av en ny myndighets förmåga och tolkningar att kontrollera och bedöma fonder. Det finns heller inget i förslagen som konkret leder till att spararnas efterfrågan ska kunna styra utbudet, trots att det nämns upprepade gånger. Rätt till reell valfrihet vad gäller placering av premiepensionsmedel uppnås sålunda inte.

SPF Seniorerna anser inte att möjligheten att påverka risknivå och placeringsinriktning motsvaras av valfriheten att på egen hand, utan statliga inskränkningar, välja en eller flera fonder. Om förslagen skulle genomföras saknas det konkreta åtgärder för hur spararnas efterfrågan faktiskt ska kunna styra utbudet, snarare blir det den nya myndighetens uppgift med små eller inga möjligheter för spararna att påverka utbudet. Principen om valfrihet uppnås inte med förslagen.

För pensionssparare som föredrar passivitet innebär utredningsförslagen att dessa i högre grad kommer att styras mot förvalet än idag, vilket vi kan ställa oss bakom. Däremot finns risk att även aktiva sparare styrs mot förvalet. Som alternativ borde övervägas att styra passiva sparare mot förvalet i högre grad än idag, men att låta aktiva sparare välja fritt på ett tryggt och öppet fondtorg.

Det förefaller också aningen missvisande att individer som lämnar förvalet ska upplysas om att de nu själva tar över ansvaret för sina pensionsplaceringar. Ingen annan tar ansvar för ett eventuellt dåligt utfall om individen väljer att stanna i förvalet, utan precis som vid val av egen portfölj så är det individen som har allt ansvar.

Förvalet innebär inga garantier eller avsaknad av risk för den framtida pensionen. Snarare borde alla pensionssparare i högre grad upplysas om att deras val inom premiepensionen, vare sig de väljer förvalet eller något annat, är istället helt på individens ansvar – utan några garantier men med potential att ge ett tillskott till pensionen. Och att premiepensionen dessutom kan få relativt större betydelse för deras pension än vad deras arbetsinsatser får i inkomstpensionen. Förvalet kan inte garantera en placering av premiepensionsmedel som är tryggare, riskfriare eller ger bättre avkastning än i en egenvald fond. I sammanhanget bör också understrykas att förvalet i dagsläget är associerat med en förhållandevis hög risknivå.

Den föreslagna valarkitekturen med olika hinder och bekräftelser kommer att försvåra individernas valfrihet och valsituation. Spararnas efterfrågan riskerar att få stå tillbaka för statliga tjänstemäns subjektiva val av kategorier och fonder. Hela tanken med premiepensionen – att individen ska kunna påverka och bestämma över sina premiepensionsplaceringar – går om intet. Det är rimligt att sparare som inte vill välja styrs mot förvalet i större utsträckning än i nuläget, men att i sammanhanget kraftigt begränsa inflytande och valfrihet för aktiva sparare är oskäligt. Det som en rimlig valarkitektur skulle kunna bidra till för de som inte vill vara i förvalet är god information, stöd, jämförelser och olika guider istället för besvärliga och begränsande hinder – de sparare som vill välja ska kunna göra det på ett tryggt och öppet fondtorg.

11. Ett regelverk för upphandling av fonder till premiepensionens fondtorg

SPF Seniorerna anser att upphandling av fonder inte bör genomföras av fler anledningar. Aktiva pensionssparare bör helst på egen hand kunna välja fonder på ett öppet fondtorg, varför upphandling inte behövs. De krav och regler som föreslås skulle medföra att den nya myndighetens verksamhet och omfattning i hög grad styr utbudet och urvalet av fonder, istället för att pensionsspararnas efterfrågan gör det. Ett alternativ till upphandling är att införa valfrihetssystem.

Om en upphandling av fonder skulle bli verklighet anser vi trots invändningar att kostnadseffektivitet och viss kontrollerbarhet är rimliga parametrar att utgå från. Kravet på hög kvalitet är förståeligt men samtidigt bredare och mer obestämbart. Hållbarhetskrav bör undvikas då det strider med målet att i premiepensionen ska enbart sparares och pensionärers intressen vara i fokus, politisk detaljstyrning ska enligt utredningen uttryckligen inte förekomma samt att det är svårkontrollerat och kan motverka målet om avkastning och en god pension.

Det finns också risk att ett upphandlat fondtorg leder till att framför allt större och indexnära fonder premieras på bekostnad av andra fonder. Det är inte säkert att fondutbudet blir särskilt diversifierat eller att alla fonder som kan anses "bra" kommer att vara intresserade av att delta i en upphandling. Den nya myndigheten ges enligt förslagen också befogenhet till egna tolkningar, snarare än att spararnas efterfrågan kommer i fokus. Inte heller väntas några konsekvenser för staten, men däremot för pensionsspararna, om de upphandlade fonderna i efterhand visar sig inte vara de mest lämpliga eller de bästa, eller om de inte kan svara upp mot spararnas önskemål och efterfrågan.

Ett upphandlat fondtorg är ingen garanti emot att det kan bli dåligt utfall i fonder som tjänstemännen valt. Ansvar och risk ligger med förslagen fortsatt på pensionsspararna. Att staten skulle ta ett tydligare ansvar för premiepensionen i och med förslagen är missvisande. Däremot finns risk att beskrivningarna av förslagen får det att uppfattas just så, vilket i sin tur kan leda till att pensionssparare anser sig kunna ställa staten till svars just för utvecklingen i premiepensionen.

12. Övergång till ett upphandlat fondtorg

Hanteringen av pensionssparares redan gjorda fondval, vid övergång till ett upphandlat fondtorg och vid framtida förändringar av avtal på samma fondtorg, skulle medföra betydande inskränkningar i pensionssparares egna val och preferenser. Sparares bestämmanderätt åsidosätts genom förslag som å ena sidan ger staten rätt att flytta enskildas medel, å andra sidan inte medför någon skyldighet för staten att ersätta pensionssparare vars medel inte utvecklats eller placerats som önskat efter att ha flyttats av staten.

De föreslagna förändringar där staten kan flytta enskildas pensionsmedel medför att pensionsspararnas placeringsönskemål inte kan garanteras, samtidigt som allt ansvar fortsatt ligger på individen. Därtill föreslås att om särskilda skäl föreligger, så som misstankar om oegentligheter i fondförvaltningen – det vill säga precis sådana skeenden som förslagen skulle omöjliggöra – så kan staten placera individers medel i förvalet utan dröjsmål. Tvister, transaktionskostnader, inskränkningar och svårigheter som kan uppstå som följd av dessa förslag skulle undvikas på ett sedvanligt fondtorg för de aktiva pensionsspararna, alternativt genom valfrihetssystem.

13. En ny myndighet

SPF Seniorerna avvisar förslagen på en ny myndighet i enlighet med att vi också avvisar förslagen på valarkitektur och ett upphandlat fondtorg. Därtill menar vi att det kan vara bekymmersamt att myndigheten väntas sitta på flera stolar samtidigt: ansvar för förvalet, upphandling av fonder samt utforma valarkitektur och tolka begrepp som exempelvis pensionssparares valfrihet. De pensionssparare som inte är nöjda med den nya myndighetens urval av fonder kan inte heller välja bort utföraren. Det finns således frågetecken avseende myndighetens eventuellt oförenliga roller och pensionsspararnas bestämmanderätt i sammanhanget.

18. Konsekvensanalys av utredningens förslag

Det är troligt att den föreslagna valarkitekturen, tvärt emot vad som beskrivs, kommer att skapa en dåligt anpassad valsituation för de aktiva pensionsspararna. Valarkitekturen förefaller inte påminna om andra digitala system för olika sorters valsituationer. Av utredningens beskrivning av valarkitekturen förefaller den innehålla både flera onödiga steg och bekräftelsesituationer vilka kan uppfattas som förmyndande och besvärliga – när den borde vara en form av stöd och vägledning. Detta leder troligen till oro, ointresse och valstress. En sådan valprocess kan med förslagen dessutom komma att behöva upprepas utan att individen efterfrågar det på grund av upphandlingsförfarandet. Det är motsägelsefullt att konstruktionen är tänkt att innehålla information där val av fonder framhålls som mindre viktigt än ens arbetsinsatser och förekomst av tjänstepension. Snarare blir premiepensionen en allt viktigare del av ens framtida allmänna pension som följd av att inkomstpensionen som skulle reflektera ens arbetsinsatser i allt mindre grad gör just detta och minskar som andel av total pension – medan andra pensionsdelar blir relativt viktigare.

Vidare saknas i konsekvensanalysen hur pensionsspararnas valfrihet och inflytande över sitt premiepensionssparande påverkas av förslagen. Mot bakgrunden att premiepensionen som sådan är konstruerad som den del av pensionen som individerna själva ska förfoga över, och även fortsättningsvis har allt ansvar för, är det anmärkningsvärt att betydande förändringar avseende pensionsspararnas egenbestämmande och valfrihet inte analyseras närmare.

Huruvida avkastning och pensionsnivåer kan komma att påverkas av förslagen är en fråga som, vilket

påpekas, är mycket osäkert då framtiden inte går att förutse. Det är förstås av vikt att belysa den effekt olika avgiftsnivåer kan ha, även om de inom premiepensionen är rabatterade. Samtidigt vet vi inget om framtiden på de finansiella marknaderna generellt sett, eller hur de i dagsläget bedömda "bästa" fonderna skulle prestera efter en upphandling, om dessa ens är intresserade av att vara med eller faktiskt väljs ut av myndigheten på ett upphandlat fondtorg eller hur nya transaktionskostnader påverkar. Detta är heller inget som det görs en djupare analys av. Som tidigare nämnts har avkastningen i premiepensionen historiskt sett vida överstigit inkomstpensionens utveckling, utan att olika begränsningar och marknadsstörningar införts.

Vilka konsekvenserna väntas bli för premiepensionens syften analyseras inte ingående – det vill säga att ge en högre avkastning än inkomstpensionen och bidra till riskspridning samt att ge pensionssparare möjlighet att påverka sin premiepension. I det första fallet är konsekvenserna i bästa fall osäkra men mer troligt är att avkastningen hämmas något, riskspridningen minskar när fler ska styras mot förvalet och en ny myndighet ska sköta fondutbudet. För det andra syftet kommer konsekvenserna att bli betydande, pensionsspararnas möjlighet att påverka minskar avsevärt. Syftena med premiepensionen kan anses ha uppnåtts i dagsläget, medan förslagets konsekvenser kommer att göra det mindre sannolikt att samma syften kan uppnås.

Övergripande synpunkter kring ansvarsfördelning och prioriteringar för den allmänna pensionen

För det första bör understrykas att även om det upprepade gånger nämns i utredningen att staten ska ta ett större ansvar för premiepensionen så kommer ansvar och risk fortsatt att ligga på den enskilde pensionsspararen. Detta oavsett om pensionsspararen föredrar förvalet eller en eller flera fonder som då valts ut av statliga tjänstemän. Det statliga ansvaret förefaller således något missvisande - det finns inga statliga garantier eller något statligt ansvar för en viss standardsäkrad nivå på avkastning eller sedermera på ens pensionsnivå. I sammanhanget bör erinras om att förvalet som sådant är ett bra alternativ men inte ett tryggare eller riskfriare sådant än andra – en stor koncentration av sparare där medför både att många kan dra nytta av goda tider men också att många dras med i eventuella fall. Däremot kan beskrivningen av att staten i och med förslagen skulle ta ett ansvar för premiepensionen leda till att pensionsspararna uppfattar det så. I förlängningen kan detta medföra att pensionsspararna också anser sig kunna ställa krav och fordringar på staten för just ansvaret för utvecklingen av premiepensionen. Vilket vi inte har uppfattat har legat i utredarens uppdrag.

Staten kan ha en ambition för avkastningen i premiepensionen och för hur premiepensionen ska samspela i den totala pensionen. Staten bör se till att villkoren för och tillsynen av fondutbudet är tryggt och effektivt, samt säkerställa att det finns ett bra alternativ för de som inte önskar välja fonder aktivt. Men som nämnts har staten inget ansvar alls eller lämnar några garantier för individernas premiepensionsutveckling – vare sig om placeringarna finns i förvalet eller någon annanstans. All risk och allt ansvar är individens. Det är därför fullt rimligt att individen själv kan bestämma fullt ut hur den vill placera sin premiepension på ett öppet fondtorg eller i förvalet. Statliga begränsningar av individens val av fonder bör inte införas, makten att själv påverka sin premiepension ska inte staten lägga sig i – så länge ansvar och risk är allokerat som i dagsläget vilket också är vad utredningen föreslår ska gälla framöver. Därtill anser vi, mot bakgrund av att stor del av ansvaret för den allmänna pensionen lagts på individen, att staten åtminstone borde uppmuntra skattemässigt till någon form av privat pensionssparande.

I utredningen understryks att den allmänna pensionen ska garantera en rimlig, trygg och tillräcklig försörjning samt att premiepensionen tillsammans med inkomstpensionen ska ge ett standardskydd vid pensionering. Dessvärre lever den allmänna pensionen inte upp till detta idag för alldeles för många individer, vilket främst har sin orsak i bristerna i inkomstpensionen.

Inkomstpensionen var tänkt som en trygg bas i den totala pensionen som skulle vara inkomstrelaterad. Den påminner numer om en grundtrygghetspension och dess andel av total pension minskar. Inte bara ett stort antal individer utan också en större del av den totala pensionen drabbas av bristerna i inkomstpensionen.

Här har staten försummat sitt ansvar att balansera pensionsavsättningar, livslängd och pensionsålder för att åstadkomma en trygg pension. Likaså har många nödvändiga arbetsmarknadsåtgärder för ett längre arbetsliv uteblivit. Om det är i någon del av pensionen som staten ska ta ansvar samt prioritera utredningar såväl som åtgärder så är det därför i inkomstpensionen. För att kunna stärka det allmänna pensionssystemet och återupprätta dess legitimitet måste sparare och pensionärers intressen komma i första hand – i inkomstpensionen.

Eva Eriksson

Förbundsordförande

SPF Seniorerna