



S2019/04594/SF

2020-01-20

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

## **Betänkande Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)**

Remissvar på betänkande av utredningen om ett upphandlat fondtorg för premiepension "Ett bättre premiepensionssystem" SOU 2019:44. (S2019/04594/SF)

Pensionärernas Riksförbund (PRO), Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund (SKPF) och Riksförbundet Pensionärs Gemenskap (RPG) har fått rubricerat betänkande på remiss och avger följande gemensamma remissvar.

### **Inledande ståndpunkter**

PRO, SKPF Pensionärerna och RPG har den principiella inställningen att premiepensionen bör avskaffas. Det är ett obligatoriskt tvångssparande där premiepensionsspararna står för hela den ekonomiska risken. Utformningen av systemet kräver att spararna idag innehar finansiell kunskap och ett kontinuerligt engagemang. Något vi inte anser att man kan kräva av pensionsspararna inom ett obligatoriskt socialförsäkringssystem. Bristande intresse och kunskap hos spararna har istället gynnat en växande rådgivningsmarknad av skiftande kvalité. Bristen på uppföljning av fondbolagen som verkar på fondtorget har också möjliggjort brottsligt förfarande av pensionsspararnas pengar, vilket bidragit till att systemets legitimitet har tagit skada. Av de skälen anser vi att premiepensionen istället bör ingå i det underfinansierade inkomstpensionen.

Utifrån att pensionsgruppen är eniga om att behålla pensionssystemet, men med ambitionen om att göra det till ett tryggare och säkrare sparande, så ställer vi oss bakom utredningens förslag. Genom en ökad statlig kontroll, som utredningen föreslår, bidrar på många sätt till ett tryggare premiepensionssystem för pensionsspararna.

Vi hade dock föredragit en total översyn av vårt underfinansierade pensionssystem med målsättningen att tillföra mer pengar till systemet, istället för att lappa och laga

genom olika delreformer av bostadstillägget, premiepensionen och kommande omgörning av garantipensionen och förvalet inom premiepensionen. De olika delarna i pensionssystemet är kommunicerande kärn som enligt vår uppfattning passar mycket illa för delreformer.

## Sammanfattning

Vi delar utredningens analys om att ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem inte föreligger för närvarande. Vi hävdar att det krävs en **bredare reform av pensionssystemet** för att komma tillrätta med det. **I avvaktan på det stödjer vi en reformering av premiepensionssystemet** med ambitionen om trygga våra pensioner.

Vi delar utredningens uppfattning om **premiepensionens syfte**. Att premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed en socialförsäkring. Den ska därmed tillsammans med inkomstpensionen bidra till att ge ekonomisk trygghet på äldre dagar.

Vi tillstyrker utredningens föreslagna **mål för premiepensionen**. Det vill säga att premiepensionssystemet ska leverera en så bra försäkring som möjligt, där enbart pensionssparares intressen är i fokus.

Vi tillstyrker utredningens förslag att **ett icke siffrerat mål** för premiepensionssystemet som helhet formuleras och riktas in på en förväntad avkastning som tydligt överstiger inkomstindex under sparandetiden.

Vi föreslår att staten bör sätta **ett tydligt och siffrerat mål** för förvalsalternativet (i dagsläget AP7 Såfa) med en bestämd avkastning i procent över inkomstindex. Samt att avkastningen bör vara trygg och stabil över tid. Det vill säga leverera en premiepension med låg volatilitet.

Vi tillstyrker utredningens förslag att en särskild **utbetalningsprodukt** behöver utredas för att säkra målet om en premiepension med låg volatilitet under utbetalningsfasen. En sådan utredning bör även hantera övergången mellan sparande- och utbetalningsfasen.

Vi föreslår att staten bör garantera pensionskapitalet för de som har råkat illa ut och förlorar sina pengar på grund av brottsligt och annat allvarligt och otillyckligt

agerande av fondförvaltare inom premiepensionssystemet. Hur en sådan **premiepensionsgaranti** ska utformas och finansieras bör utredas närmare.

Vi tillstyrker målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska **reglers i lag** tills att frågan om premiepensionssystemet framtid hanteras i en bredare utredning om pensionssystemet som vi anser bör komma tillstånd.

Vi tillstyrker en inriktning där **förvalet är utgångspunkten** och där placerings- och valmiljön konstrueras så att ingen finansiell kunskap eller större engagemang krävs av pensionsspararna. Som utredningen konstaterar är det inte inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem rimligt att kräva sådana kunskaper eller förmågor av spararna.

Vi tillstyrker förslaget att spararen **skriftligen ska bekräfta** att hen tagit del av information om vad det innebär att lämna förvalet och själv sätta samman en fondportfölj. Bekräftelsemöjligheter bör även ges via icke-digitala kanaler för att stödja alla pensionssparare som av olika skäl inte använder e-legitimation och som önskar befinna sig på fondtorget.

Vi tillstyrker att huvuddragen av den så kallade **valarkitekturen ska regleras i lag**. Detaljerade föreskrifter bör dock utformas av tillsynsmyndighet.

Vi tillstyrker att upphandlingen, i enligt med kommittédirektiven, ska ske efter övergripande principer om **valfrihet**. De upphandlade fonderna ska vara **kostnadseffektiva** och **hållbara**. De aktuella fonderna ska även vara **kontrollerbara** genom tillståndsplikt och stå under allmän tillsyn samt vara av **hög kvalitet**.

Vi tillstyrker även upphandlingarna ska kunna **överprövas** av allmän förvaltningsdomstol.

Vi tillstyrker att **lagen om offentlig upphandling** på det icke direktivstyrda området bör kunna tjäna **som förebild** vid utformning av det regelverk som ska tillämpas vid upphandling av fonder med beaktande av de krav som ska ställas på de upphandlade fonderna för att fondtorget ska bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås.

Vi tillstyrker utredningens förslag att **en ny myndighet bildas** genom att fler uppgifter förs över till Sjunde AP-fonden samt att den nya myndighetens verksamhet regleras i **lag**.

Vi tillstyrker förslaget att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utifrån målet för premiepensionssystemet gör **en löpande utvärdering** av premiepensionssystemet.

Vi föreslår att Pensionsmyndigheten bör tillhandahålla en **opartisk rådgivning** till pensionsspararna, såsom information, stöd och vägledning när det gäller fondtorget och förvalet. **Konsumentskyddet** på området har stora brister och vi anser därför att det bör förstärkas genom att Konsumentverket bereds ökad möjlighet att utöva riktad och kraftfull tillsyn av marknadsföring inom premiepensionen.

Avslutningsvis vill vi föra fram avsaknaden av skattemässigt gynnat privat **pensionssparande**. Det hämmar det frivilliga pensionssparandet och därmed möjligheterna till att ta eget ansvar för sin framtida pension. En princip som dagens pensionssystem bygger på.

## Utredningen

Utredningen konstaterar inledningsvis att en grundläggande del av den svenska välfärden är ett allmänt, obligatoriskt och väl täckande socialförsäkringssystem. Vi anser att detta faktum bör genomsyra utformningen av den framtida allmänna pensionen. Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och därmed en del av detta system. Det är därför av stor vikt att premiepension uppfattas som en legitim och förtroendeingivande sparform för den framtida pensionen oavsett om den mätningen sker i en period med uppgång på världens börser eller vid en finansiell kris och börsnedgång. Den ska även vara överskådlig och framstå som begriplig för en majoritet av de som är brukare av systemet i såväl spar - som utbetalningsfas.

**Sammantaget anser vi att flertalet av förslagen i utredningen går i rätt riktning, men vi anser att det är av stor vikt att något samtidigt görs åt underfinansieringen i pensionssystemet.** Med en låg allmän inkomstpension ökar riskerna att spararna i ett premiepensionssystem kan komma att tumma på den egna tryggheten till förmån för att pröva lyckan i ett osäkert valfrihetssystem med kopplingar till upp eller nedgångar på världens börser. Det grundläggande syftet med vårt pensionssystem är att den allmänna pensionen sammantaget ska leverera rättvisa och över tid hållbara pensioner. Det gör inte vårt pensionssystem idag för en relativt stor grupp pensionärer. Trots ett långt arbetsliv bakom sig så har de – övervägande del kvinnor – idag en allmän inkomstpension med en kompensationsgrad understigande 50 procent av slutlönen. Det är en pensionsnivå som inte nämnvärt skiljer sig från de

som lönearbetat lite eller inte alls och som får sin huvudsakliga inkomst från pensionssystemets grundskydd i form av garantipension/bostadstillägg. Kommer inte avsättningar till pensionssystemet att öka kommer den kompensationsgraden att sjunka ytterligare. Det skulle få stora konsekvenser på en rad samhällsområden och vara ovärdigt en modern, rättvis och framåtsyftande välfärdsmodell.

### **Premiepensionssystemets syfte och mål**

Pensionsgruppen är idag överens om att premiepensionssystemet ska behållas för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner. De enades dock i april 2017 om att ta fram en handlingsplan för att få stopp på missbruket inom premiepensionen. Det slogs då fast att oseriösa aktörer och oseriös marknadsföring inte ska finnas i vårt allmänna pensionssystem och att premiepensionen ska bidra till hållbara, trygga och goda pensioner för alla. Pensionsgruppen beslutade mot den bakgrunden att ta fram en handlingsplan i två delar. Dels om att genomföra Pensionsmyndighetens åtgärdsprogram om 30 punkter i kombination med vissa andra åtgärder, dels att ge en utredning i uppdrag att utreda hur pensionssystemet ska vara utformat i framtiden.

Utredningen konstaterar att en grundläggande del av den svenska välfärden är ett allmänt, obligatoriskt och väl täckande socialförsäkringssystem vilket **syftar** till att ge ekonomisk trygghet för alla försäkrade under livets samtliga skeenden.

Premiepension saknar dock ett mål idag. Utredningens förslag är att målet ska vara att premiepensionssystemet alltid ska ta sin utgångspunkt i att leverera en så bra försäkring som möjligt, där enbart pensionsspararnas intressen är i fokus. En målformulering som vi tillstyrker liksom att målet vägledas av att premiepensionen – precis som andra obligatoriska socialförsäkringsförmåner - ska ge ekonomisk trygghet. Då placeringar på kapitalmarknaden per definition är förenad med risk - vid avvägning mellan högsta möjliga avkastning och ekonomisk trygghet - anser vi att trygghet alltid bör prioriteras. Det följer redan av det grundläggande syftet med socialförsäkringen.

Vi tillstyrker kommittédirektiven att ett icke siffersatt mål för premiepensionssystem som helhet behöver formuleras och riktas in på en förväntad avkastning som tydligt överstiger inkomstindex under sparandetiden. En avkastning lika med eller understigande inkomstindex ger inte någon ekonomisk legitimitet för premiepensionssystemet.

Vi föreslår att staten bör sätta ett tydligt och siffersatt mål för förvalsalternativet (i dagsläget AP7 Såfa) med en bestämd avkastning i procent tydligt över inkomstindex.

Under utbetalningstiden bör den i linje med utredningens förslag däremot vara trygg och stabil, det vill säga leverera en premiepension med låg volatilitet med beaktande av den återstående sparandetiden.

Vi tillstyrker också utredningens förslag att den särskilda utbetalningsprodukten behöver utredas för att säkra målet om en premiepension med låg volatilitet under utbetalningsfasen. En sådan utredning bör även hantera övergången mellan sparande- och utbetalningsfasen.

### Valfrihet

En av hörnstenarna i utredningens förslag, liksom Pensionsgruppens och utredningsdirektivens inriktning vid sidan av ett tryggt sparande, är den så kallade rätten till valfrihet. **Valfriheten** har dock i kombination med avsaknad av finansiell kunskap skapat en del allvarliga problem och som är ett av skälen till att den nu aktuella utredningen kom tillstånd.

De uppmärksammade händelserna med bolag på premiepensionssystemets fondtorg som har agerat oseriöst har inneburit att många pensionssparare har förlorat hela eller delar av sitt premiepensionskapital. Vi föreslår att staten bör garantera pensionskapitalet för de som råkar illa ut och förlorar sina pengar. Hur en sådan **premiepensionsgaranti** ska utformas och finansieras bör utredas närmare.

Vi tillstyrker att förslagen om att målet för premiepensionssystemet och principen om valfrihet ska regleras i lag tills att frågan om premiepensionssystemet framtid hanteras i en större och bredare utredning om pensionssystemet. En utredning som vi anser bör komma tillstånd inom närtid. Det finns anledning att påminna om att grunderna för premiepensionssystemet kom till i en tid präglad av valfrihetens lov och en alltför stor tilltro till spararnas vilja och förmåga att göra rationella val. Idag vet vi bättre vilket bland annat visas förtjänstfullt i utredningens genomgång av modern forskning.

Vi delar utredningens bedömning att det föreligger en motsättning mellan att staten sätter upp mål om avkastning och volatilitet i ett fonderat pensionssystem och samtidigt ger spararna valfrihet att själva välja risknivå på sparandet genom fonder på ett fondtorg. Utredningens svar på hur den motsättningen ska hanteras ligger i förslagen om en väl genomarbetad valarkitektur.



## En valmiljö och en valarkitektur

Vi tillstyrker i likhet med utredningsdirektiven att staten ska ta ett tydligare ansvar för premiepensionen än fallet är idag. Vi ställer oss bakom utredningens förslag om att **förvalet ska vara utgångspunkten**, och inte som tidigare vara tänkt som ett undantag. Genom att förvalet är utgångspunkten konstrueras placerings- och valmiljön så att det inte krävs aktivitet eller finansiell kunskap hos spararen. Den beteende-ekonomiska forskningen ger också ett klart stöd för att dessa personer bör stanna i förvalet och att det i praktiken inte heller är möjligt att genom beslutsstöd eller finansiell utbildning av befolkningen bygga upp sådana kunskaper hos en bredare grupp pensionssparare. Forskningen pekar även på den betydande ojämlikhet mellan den som väljer en finansiell produkt och den som tillhandahåller den när det kommer till kunskaper och information. De aktörer som har intresse av att sälja en finansiell produkt, till exempel en bank, har ett övertag i kunskaper visavi den presumtive pensionsspararen.

Vi föreslår mot den bakgrunden att Pensionsmyndigheten bör tillhandahålla en **opartisk rådgivning** till alla pensionssparare som är nödvändig för att göra rationella val inom ramen för premiepensionssystemet. Det handlar om information, stöd och vägledning när det gäller risknivån inom ramen för förvalet alternativt om det lämpliga att lämna förvalet respektive val av fonder på fondtorget. Konsumentskyddet inom området stora brister idag. Flera utredningar har visat att det är just är på premiepensionsområdet pensionssparare är utsatta för olämpliga, otillbörliga och skadliga beteenden från vissa marknadsaktörer. Vi föreslår därför att Konsumentverket bereds ökad möjlighet att utöva riktad och kraftfull tillsyn av marknadsföring inom premiepensionen.

Vi tillstyrker förslaget att spararen skriftligen ska bekräfta att hen tagit del av information om vad det innebär att lämna förvalet och själv sätta samman en fondportfölj. Det bör även ges möjlighet till bekräftelse via icke-digitala kanaler, till exempel i form av pappersblanketter för de som inte har tillgång eller använder digitala kanaler.

För de pensionssparare som vill, ska det enligt direktiv och utredning, finnas möjlighet att placera pensionsmedel på ett tryggt, kontrollerat och professionellt upphandlat fondtorg. Det upphandlade fondtorget ska enligt utredningen erbjuda ett urval för premiepensionssystemet lämpliga fonder med olika risknivå och placeringsinriktning som ger reell valfrihet. Fonderna ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Av kommittédirektivet framgår att utredningen inte ska ta ställning till antalet fonder på fondtorget. I praktiken

förväntas dock antalet fonder rejält minska om utredningens förslag blir verklighet eftersom en avvägning måste ske om reell valfrihet och vad som kan hanteras och kontrolleras till rimlig kostnad. Vi anser att ett brett, men begränsat antal fonder vore positivt för att underlätta fondvalet. Som utredningen konstaterar så har det stora antalet fonder i dagens system gjort det svårt för spararna att göra medvetna val.

Vi tillstyrker vidare utredningens förslag om att det överlämnas till den nya myndigheten att säkerställa att de upphandlade fondernas risknivå och placeringsinriktning är lämpliga för premiepensionssparande.

### **Reglering av valarkitekturen på fondtorget**

Vi tillstyrker att huvuddragen av valarkitekturen regleras i lag. Detaljerade forskrifter bör dock utformas av vald tillsynsmyndighet.

Vi tillstyrker att upphandlingen, i enligt med kommittédirektiven, sker efter övergripande principer om **valfrihet** med utgångspunkten allmänt accepterade fondkategorier utifrån vid varje tidpunkt bästa branschstandarder. Samt att upphandlingarna sker med ett transparent regelverk och om grund ska kunna överprövas av allmän förvaltningsdomstol.

För att säkerställa att de fonder som erbjuds på fondtorget är likvida bör de vara öppna för inlösen minst en gång per vecka. Den viktigaste åtgärden för att skydda pensionsspararnas kapital är att hindra oseriösa aktörer i premiepensionssystemet. Detaljerade villkor för enskilda fonder kan riskera att bra fonder inte blir tillgängliga i premiepensionssystemet. Det kan också innebära att fonder som är inriktade mot nya marknader eller branscher inte kan erbjudas i premiepensionssystemet även om fondförvaltaren uppfyller alla krav. Vi utgår ifrån att detta beaktas vid den närmare utformningen av förslagen.

### **En ny reglering och en ny myndighet**

Vi tillstyrker att lagen om offentlig upphandling på det icke EU-direktivstyrda området bör kunna tjäna som förebild vid utformning av det regelverk som ska tillämpas vid upphandling av fonder med beaktande av bland annat de krav som ska ställas på de upphandlade fonderna för att fondtorget ska bidra till att målet för premiepensionssystemet uppnås. En given utgångspunkten är att EU:s medlemsstater äger rätten att utforma sina sociala trygghetssystem och att upphandlingen av fonder till fondtorget faller utanför tillämpningsområdet för nämnda direktiv. Vi delar bedömningen att det inte föreligger några rättsliga hinder mot att införa ett särskilt regelverk för upphandling av fonder till fondtorget. Ett



regelverk som i så stor utsträckning som möjligt utformas med befintliga eller föreslagna upphandlingsregler som förebild. Precis som utredningen föreslår kan Förenklingsutredningens förslag för upphandlingar under tröskelvärden i lagen om offentlig upphandling tjäna som förebild. Eftersom ett fondavtal är ett kontrakt av gränsöverskridande intresse ska de grundläggande principerna för upphandling tillämpas.

Vi tillstyrker att ESG-faktorerna alltid ska beaktas, det vill säga att miljö, socialt ansvar och mänskliga rättigheter, men även att fonderna ska vara kontrollerbara och av hög kvalitet. Det är absolut minimikrav enligt vår mening. Utredningen föreslår vidare att fondförvaltaren i fondförvaltningen ska iaktta vad som följer av internationella överenskommelser som Sverige har ingått och som rör dessa frågor. Vi anser att sådana modesta krav är otillräckliga och menar att internationella överenskommelser inte enbart ska iakttas av fondförvaltningen utan ska följas. Kraven bör således ha en mer bindande karaktär.

Vi tillstyrker utredningens förslag om övergång till upphandlat fondtorg ska ske succesivt enligt utredningens förslag och vara styrd av omsorg av pensionsspararnas pengar, vara kostnadseffektiv samt leda till så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Vi tillstyrker även utredningens förslag att **en ny myndighet bildas** genom att fler uppgifter förs över till **Sjunde AP-fonden samt att den nya myndighetens verksamhet regleras i lag**. En sådan myndighet torde bäst tillgodose kraven på att kunna hantera de ålagda uppgifterna och utöva sitt uppdrag oberoende från såväl regering som andra myndigheter samt bedriva verksamhet effektivt med god kvalitet. För att realisera kravet på oberoende anser vi i likhet med utredningen att den nya myndighetens verksamhet bör regleras i **lag**. Förutom dess nuvarande uppgift att förvalta premiepensionssystemets förval ska myndigheten även ansvara för att förvalta premiepensionens fondtorg genom att bland annat upphandla fonder, på Pensionsmyndighetens uppdrag sköta kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen samt förvalta och utveckla pensionssystemets valarkitektur genom att utfärda föreskrifter om hur valarkitekturen ska utformas. Övriga uppgifter inom premiepensionssystemet ska utföras av **Pensionsmyndigheten**. I vissa frågor ska dock den nya myndigheten och Finansinspektionen samt Konsumentverket samverka och utbyta information med varandra.

Det är viktigt att den nya myndigheten har kontinuerlig dialog med fondförvaltare, branschorganisationer och andra intressenter i premiepensionssystemet

## Utvärdering av premiepensionssystemet

Vi tillstyrker förslaget att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer utifrån målet för premiepensionssystemet, löpande ska mäta måluppfyllelsen för det reformerade premiepensionssystemet. Särskilt bör det granskas hur premiepensionen är tänkt att fungera i jämförelser med hur den faktiskt fungerar utifrån bland annat ett beteendeekonomiskt perspektiv samt dess samspel med andra delar av vårt pensionssystem, et vill säga ett underfinansierat system som levererar alldeles för låg inkomstpension till en alldeles för stor grupp pensionärer.

## Avslutande synpunkter

Utredningen har med föredömlighet redovisat vad den beteendeekonomiska forskningen säger om individens beteende i finansiella frågor och hur den sätter strålkastarljuset på brister i premiepensionssystemets konstruktion. Vi citerar från sidan 28 i utredningens betänkande:

*Utredningen anser att de senaste årens samlade erfarenheter och den beteendeekonomiska forskningens slutsatser visar att beslutsstöd som lösning för de sparare som inte kan välja fonder inte längre är fullt relevant. För att kunna fatta långsiktiga finansiella beslut om pensioner krävs förhållandevis djupa kunskaper och kontinuerligt engagemang. Många pensionssparare saknar sådana kunskaper och förmågor. Inom ramen för ett obligatoriskt socialförsäkringssystem är det heller inte rimligt att kräva sådana kunskaper eller förmågor, eller bygga utformningen av systemet på att spararna har sådana kunskaper eller förmågor. Erfarenheterna av systemet hittills visar också att det i praktiken inte är möjligt att genom beslutsstöd eller finansiell utbildning av befolkningen bygga upp sådana kunskaper hos en bredare grupp pensionssparare.*

Vi instämmer till fullo i den analysen. Staten måste ta ett tydligt ansvar för premiepensionssystemet. Det behöver förenklas och göras mer tryggt. Ytterst handlar det om pensionssystemets legitimitet i sin helhet.

Det hade i sammanhanget varit önskvärt att finansdepartementets utredning om avkastningskrav och risknivå i förvalsalternativet hade remitterats samtidigt med den här utredningen då de har ett intimt samband med varandra. Vi beklagar att så inte blivit fallet.

**Frivilligt pensionssparande**

Vi vill avslutningsvis uttrycka det stora behovet av att införa ett enkelt och skattemässigt gynnat privat pensionssparande som även är förmånligt för låginkomsttagare. Ett sådant sparande är angeläget idag då den allmänna pensionens kompensationsgrad minskar, men också för att möjliggöra ett eget ansvar för sin framtida pension. En princip som dagens pensionssystem bygger på. Vi vill därför att ett enkelt skattemässigt gynnat försäkringssparande på lång sikt utreds.



Christina Tallberg  
Ordförande  
Pensionärernas Riksorganisation



Monica Blomberg  
Förbundsordförande  
Riksförbundet PensionärsGemenskap



Berit Bölander  
Förbundsordförande  
Svenska Kommunal Pensionärernas  
Förbund