



Rubrik
(S2019/04594/SF)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Övergripande inställning till förslagen

Förslagen i utredningen innebär att premiepensionssystemet ska reformeras med utgångspunkt i ett förvalsalternativ som ska passa majoriteten av spararna. Det ska, förutom förvalet, också liksom idag finnas ett fondtorg för premiepension med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil. Systemet ska utformas så att enbart sparare som vill och kan sätta samman egna fondportföljer på fondtorget gör det. Fondtorget ska erbjuda reell valfrihet för dessa sparare och möjliggöra för dem att ta eget ansvar för medlens förvaltning. Det ska gå att justera risken både uppåt och neråt inom utbudet på fondtorget. De fonder som finns på fondtorget ska kontrolleras noggrannare och det föreslås ställas högre krav på deras kvalitet genom en särskild upphandlingsordning.

Fakultetsnämnden stöder den föreslagna valarkitekturen i stort samt ingångsvärdet att premiepension är en socialförsäkring.

Närmare synpunkter på förslagen

Utgångspunkter

Utredningen grundar sina resonemang på utvärderingar av såväl tidigare premiepensionssystem i Sverige som utländska sådana. Framförallt grundas förslagen på beteendekonomisk forskning. Det är viktigt och bra att forskning om sparares agerande vid beslut kring investeringar i allmänhet och pensionsplaceringar i synnerhet får genomslag i de förslag som utretts. Den generella slutsatsen från det beteendekonomiska fältet är att individer inte är så rationella som klassisk ekonomisk forskning utgår ifrån vid konstruktioner av ekonomiska modeller. Pensionssparande innebär särskilt komplicerade beslutssituationer. Utredningen tar fasta på



beteendeeconomiska teorier och drar slutsatsen att det inte finns stöd för att de allra flesta eller ens en majoritet av spararna har kapacitet eller vilja att göra medvetna, informerade och rationella val i förvaltningen av sitt premiepensionskapital. Mot bakgrund av bland annat dessa överväganden föreslås valarkitekturen för premiepensionen byggas så att förvalet passar de flesta sparare och att det inte ska krävas egen förvaltning av pensionskapitalet för att få en trygg och stabil pension.

Oklar målgrupp av sparare

Ett syfte med premiepensionen är att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom egna val för placeringar i fonder. De sparare som har tillräcklig kunskap och som vill, ska ha valfrihet att välja fonder på fondtorget. Det är något oklart i utredningen vilken grupp av sparare som avses här. Målgruppen beskrivs inte heller särskilt detaljerat när det gäller vilka kunskaper som de förväntas ha för ett lyckat eget förvaltande av pensionskapital via fondtorget. Det som framkommer i utredningen är att gruppen som förväntas lämna förvalet, och som ska ges möjlighet till egna fondval utifrån den föreslagna valarkitekturens konstruktion, i varje fall inte utgör majoriteten av sparare och att det handlar om en betydligt mindre grupp än den grupp sparare som i dagsläget gjort egna fondval för sin premiepension. Utredningen föreslår att utgångspunkten är att det handlar om personer som både vill välja och som har den kunskap som krävs för att göra ett sådant val, men att dessa sparare ändå är att betrakta som icke-professionella investerare.

Den nya valarkitekturen

Utredningen anger att valfrihet ska betraktas som en integrerad rättighet för spararna i premiepensionssystemet. Samtidigt lyfter utredningen fram att det måste göras en avvägning mellan risk, avkastning och trygghet. Det är tydligt att utredningen föreslår reformer som innebär att trygghet prioriteras och att valfriheten åtminstone indirekt begränsas relativt långtgående. Utredningen föreslår att fonderna och fondförvaltarna på fondtorget ska upphandlas i enlighet med en särskild anpassad lagstiftning samt att fonderna, som redan står under Finansinspektionens tillsyn, även ska granskas utifrån särskilt höga krav av en ny myndighet. Fonderna ska, för att få erbjudas på fondtorget, bedömas vara lämpliga för premiepensionssystemet. Fonderna ska vara hållbara, kontrollerbara och kostnadseffektiva. Centralt i lämplighetsbedömningen är fondens risknivå. Den föreslagna nya myndigheten ska i varje upphandling se till att fonder med alltför hög risk, givet möjligheten att sätta samman en lämplig portfölj för sparandet, inte upphandlas till fondtorget. Vidare ska en fond kunna bedömas som olämplig om den har riskegenskaper eller avgiftsstrukturer som är otydliga eller svåra att förstå, dvs. att det anses finnas brister i transparensen i fonden.



Utredningens förslag på de adderade kraven på upphandlingen är i många delar sunda. Fakultetsnämnden menar dock att den riskaverta beskrivningen av möjliga fonder för upphandling, samt kravet på transparens, är otydligt formulerade och ger vid handen en målgrupp som inte har de djupa kunskaper som förutsätts för att komma i fråga för att välja fondförvaltning via fondtorget.

Begränsningar i fondutbudet

Vidare innebär kraven på de fonder som ska kunna upphandlas till fondtorget att omfattande granskning måste ske löpande. Såsom utredningen lyfter fram kommer det leda till begränsningar i antalet fonder som kan upphandlas. Kraven i sig kommer alltså initialt leda till en stor begränsning i vilka fonder som bedöms lämpliga, men även upprätthållandet av en kvalitativ och löpande granskning kommer leda till ett minskat fondutbud. Den nya myndigheten kommer inte kunna granska så många fonder som i dagsläget finns att tillgå i premiepensionens fondtorg.

Fakultetsnämnden är inte övertygad om att begränsningar i fondvalet på det sätt utredningen föreslår är rätt väg att gå, givet den begränsade målgrupp som skulle vara aktuell att frångå förvalet. Om det enbart handlar om sparare som kan tillvarata sina intressen på grund av finansiella kunskaper och som dessutom har en vilja att välja fonder för placeringen av sitt pensionskapital, anser Fakultetsnämnden att kraven på särskild upphandlingsordning, lämplighet i form av riskbegränsning och särskild granskning *sammantaget* blir väl långtgående.

Utredningen återkommer till värdet av reell valfrihet i premiepensionssystemet. I dagsläget finns runt 500 fonder att välja mellan på premiepensionens fondtorg. Enligt utredningen skulle det föreslagna premiepensionssystemet innebära att mycket färre fonder upphandlades, ungefär 150-200 fonder anges som ett riktmärke och ett fungerande antal. Fakultetsnämnden ställer sig tveksam till om så pass få fonder kan sägas ge en initierad grupp sparare reell valfrihet i sina val av fonder.

Rättsverkningar av kontraktsbrott

Bestämmelsen i 64 kap. 3a § SocB kan ses som själva kärnan i modellen med de där uppställda kraven på reell valfrihet, olika risknivåer och att fonderna i systemet ska vara kostnadseffektiva, hållbara, kontrollerbara och av hög kvalitet. Trots utredningens längd är det svårt att få en klar uppfattning om hur uppfyllelsen av de uppställda målen i bestämmelsen ska realiseras, mätas och utvärderas. I utredningen sägs att fondavtalet ska vara helt civilrättsligt och eventuella tvister hanteras av allmän domstol. I avsnitt 11.16.2 på s. 410 sägs även att de krav som ställs i upphandlingarna för att säkerställa att de fonder som upphandlas är kostnadseffektiva, kontrollerbara och av hög



kvalitet samt lämpliga för premiepensionssystemet skall tas in som villkor i avtalet och att detta är en förutsättning för att myndigheten löpande ska kunna kontrollera att kraven uppfylls. Det är inte alldeles enkelt att se för sig hur en domstolskontroll av så vaga kriterier skulle gestalta sig. Den troligaste följden är att fonden rättar sig för att undvika de »kännbara påföljder« som enligt utredningen skall vara förknippade med avvikelse från avtalsvillkoren oavsett om påståendet om bristande uppfyllelse är riktigt eller inte. I avsnitt 10.4.3 s. 364 sägs vidare att det i avtalet skall finnas sanktionsregler när 64 kap. 3e § SocB inte är uppfyllda i form av »traditionella civilrättsliga påföljder som till exempel rättelse, vite och uppsägning av avtalet«. Emellertid är de grundläggande uppföljningskriterierna så vaga, att det måste ifrågasättas om det går att vinna framgång med exempelvis en uppsägning om fondförvaltaren skulle invända och påstå att inget avtalsbrott skett. Av utredningen framgår inte vilken verkan det har för spararna om tvist om avtalets giltighet på grund av felaktig uppsägning pågår. När de civilrättsliga mekanismerna getts så stor vikt för systemets uppbyggnad, borde det vara lättare att gå att utläsa vad avtalsbrotten innebär och efterlevnaden av de vaga kraven skall upprätthållas med civilrättsliga medel

Sammanfattande synpunkter

Fakultetsnämnden delar utredningens ambition att staten ska ta ett större och tydligare ansvar än tidigare för premiepensionssystemet. Utgångspunkten att förvalet ska passa de flesta sparare och att det inte ska krävas aktivitet eller finansiella kunskaper för att få en stabil och trygg pension är en god riktning för reformer. När det gäller den grupp sparare som har goda finansiella kunskaper och vilja att själva välja hur deras pensionskapital ska förvaltas, menar Fakultetsnämnden att den beteendeeconomiska forskningen inte kan tillmätas lika stor betydelse jämfört med pensionssparare i stort. Det är bra med en valarkitektur som effektivt hindrar sparare som saknar kunskaper att lämna förvalet. De sparare som vill ta ansvar för förvaltningen och som har förutsättningarna för detta, måste ha en reell valfrihet. Fakultetsnämnden anser att utredningen prioriterar trygghet något mer långtgående än vad som är nödvändigt för dessa sparare, och att det kan få negativa konsekvenser för valfriheten. Sammantaget utgör kraven, även om de är sunda var för sig, en kostsam och rigid struktur där risktagande, fondutbud och möjlighet till egna val redan från början blir relativt begränsade.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Rebecca Söderström och professor Torbjörn Ingvarsson. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg