

2020-05-13

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

FI Dnr 20-3865
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.fpm@regeringskansliet.se

Förvalsalternativet inom premiepensionen

Dnr Fi2020/00584/FPM

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) instämmer i stora delar i de förslag som lämnas. FI ser positivt på att förvalsalternativet ska ha som mål att skapa så bra förutsättningar som möjligt för de individer som omfattas och att systemet syftar till en ge en trygg pension. I vissa delar anser FI emellertid att förslagen behöver omprövas eller utvecklas :

- FI anser att staten måste ansvara för att anpassa risknivån för de pensionssparare som närmar sig pensionsåldern och att en successiv övergång mellan de båda faserna är nödvändig.
- FI varken kan eller bör godkänna fondbestämmelser för förvalsalternativet givet att FI inte längre har tillsyn över förvalsalternativet och någon skyldighet att följa lagen om värdepappersfonder inte föreligger.
- FI anser att den begränsning som görs i förhållande till placeringsregler för andra fonder kan ifrågasättas om de placeringsregler som idag finns för förvalsalternativet tas bort ur lagstiftningen.

Allmänt om utredningens förslag

FI ställer sig bakom promemorians förslag att förtydliga att premiepension är en del av socialförsäkringen vars syfte är att ge en trygg pension. FI ser även positivt på att det finns mål för förvaltningen av förvalsalternativet och där det övergripande målet är att minimera riskerna för ett lågt pensionsutfall och maximera förutsättningarna för ett bra pensionsutfall. I samband med FI:s remissvar i februari 2020 över betänkandet Ett bättre premiepensionssystem, framförde inspektionen vissa synpunkter på det mål som formulerats i det förslaget. Det mål som formulerats gällde till sin ordalydelse såväl förvalsalternativet som de upphandlade fonderna på fondtorget. FI ansåg att det

inte går att formulera ett mål för fondtorget om man inte samtidigt ska begränsa valfriheten för pensionsspararna och att det därför blev otydligt vad som omfattas av målet, hur det ska mätas och vilka åtgärder som bör vidtas om målet inte uppfylls. Det nu gällande förslaget är formulerat till att omfatta enbart förvalsalternativet och ska vara styrande för såväl sparandefasen och utbetalningsfasen (se nedan). Därtill finns en skyldighet för styrelsen för Sjunde AP-fonden (AP7) att varje år fastställa riktlinjer för förvaltningen. FI anser att detta ökar förutsättningarna för att målet ska kunna vara vägledande för förvaltningen, vilket är nödvändigt för att inte bli verkningslöst.

FI kommenterar nedan delar av utredningens förslag.

Uppdelning mellan sparandefas och utbetalningsfas

Dagens lösning med en aktiefond och en räntefond samt en ”övergångslösning” från 55 års ålder med en successiv överflyttning av medel från aktiefonden till räntefonden, innebär att risken för markant nedgång i portföljens värde minskar för pensionsspararen ju närmare pensionsåldern denne kommer. Det finns alltså en automatisk riskjustering i dagens förvalsalternativ. Det finns idag även möjlighet ha olika kombinationer av dessa fonder redan före 55 års ålder, om den enskilde pensionsspararen så väljer.

Det nu aktuella förslaget innebär att förvalsalternativet ska bestå av en sparandeportfölj som ska inriktas på att ackumulera pensionskapital, vilket i praktiken innebär fram till dess att pensionsspararen ska börja ta ut sin pension. Därefter övergår förvaltningen till en utbetalningsfas som inriktas på pensionsutbetalning.

FI har i och för sig inte något att erinra mot förslaget om sparandefas och utbetalningsfas som huvudprincip, men det är viktigt att övergången mellan faserna sker på ett sätt som är anpassat till premiepensionssystemets karaktär. I avsnitt 9.8 i promemorian anges att frågan om en övergångslösning mellan sparandefasen och utbetalningsfasen bör utredas särskilt, liksom de närmare formerna för utbetalningsfasen.

Inom ramen för en socialförsäkring för vilken staten ansvarar och vars mål är att skapa så bra förutsättningar som möjligt för pensionsspararna, anser FI att det även ligger på statens ansvar att anpassa risknivån för de pensionssparare i förvalsalternativet som närmar sig pensionsåldern. FI anser därför att en övergångslösning mellan de båda faserna är nödvändig för att uppnå tillräckligt skydd för de pensionssparare som närmar sig pensionsåldern och delar således bedömningen att frågan om en övergångslösning bör utredas ytterligare. Detta gäller även förutsättningarna för utbetalningsfasen.

En pensionssparare som vill ha högre eller lägre risk än vad förvalsalternativet möjliggör kan välja att låta någon annan än staten förvalta deras premiepension och på så sätt riskjustera sin premiepension. Förvalsalternativet är dock avsett för sparare som inte kan eller vill söka sig till fondtorget. FI anser därför att sparare inom förvalsalternativet som närmar sig pensionsåldern och som därför

har behov av en lägre investeringsrisk än vad som finns i sparandefasen, inte ska behöva gå över till fondtorget för att minska risken i sitt innehav. En sådan riskjustering bör således finnas i förvalsalternativet på samma sätt som idag. Det får anses ingå i det ansvar som staten bör ta för sparare i förvalsalternativet, som inte kan förväntas vara aktiva heller i detta avseende.

FI anser därför att till dess att en sådan övergång mellan de båda faserna är plats, likt dagens successiva överflyttning från 55 års ålder, bör den nuvarande räntefonden finnas kvar och någon ändring till sparandefas och utbetalningsfas inte genomföras. Mot bakgrund av de förslag som lämnas i betänkandet Ett bättre premiepensionssystem och att förslagen i promemorian handläggs delvis parallellt, anser FI att frågan om antalet fonder inom AP7 bör avgöras när systemets konstruktion som helhet är färdig.

Frågan om konkurrensneutralitet

FI anser att placeringarna i förvalet bör ske utifrån att det rör sig om ett långsiktigt pensionssparande med en målsättning om en trygg pension. Ur den aspekten bör det finnas förutsättningar för andra placeringsmöjligheter än vad som gäller idag. Förvaltningen av förvalet bör därför inte vara bunden av de placeringsregler som gäller för värdepappersfonder. FI tillstyrker således förslaget i denna del.

En sådan ordning innebär att de placeringslimiter som gäller för privata aktörer, som väljer att delta på fondtorget, inte på samma sätt blir styrande för statens förvaltning av placeringar för framtida pensionstagare. FI anser att den konkurrensneutralitet mellan statliga och privata aktörer som initialt låg bakom att det i lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fondslagen) infördes regler att AP7 i sin förvaltning av förvalsalternativet skulle följa vissa placeringsregler i lagen (2004:46) om värdepappersfonder (LVF), inte bör vara vägledande i ett socialförsäkringssystem. Att fonderna på fondtorget ska tillämpa LVF är en följd av att dessa ska vara tillgängliga även för andra placerare än premiepensionssparare. En annan ordning skulle förutsätta att det inrättas särskilda fonder för premiepension i privat regi, ett alternativ som diskuterats många gånger men avvisats. Förvalsalternativet är en sådan särskild fond och bör därför arbeta under för ändamålet anpassade villkor.

Angående förslaget att förvalsalternativet ska värderas månadsvis, vid vilken tidpunkt andelar i fonden ska kunna lösas in, vill FI särskilt påpeka följande. Eftersom en inlösenfrekvens på en gång per månad skiljer sig från den inlösenfrekvens som gäller för fonder på fondtorget, är det viktigt att de pensionssparare vars medel förvaltas i förvalet får tydlig information om vad som gäller.

Finansinspektionens tillsyn och godkännande av fondbestämmelser

FI har inte något att erinra mot att FI:s tillsyn över förvalsalternativet inom premiepensionen upphör. FI har inte någon tillsyn över förvaltningen inom

övriga AP-fonder och i en situation när AP7 inte längre ska följa LVF i sin förvaltning, är en sådan tillsyn inte heller ändamålsenlig.

I förslag till ny lydelse av 5 kap. 7 AP-fondslagen görs en hänvisning till 4 kap. 9 § LVF, i vilken det stadgas att FI ska godkänna fondbestämmelserna och ändringar i dessa om fondbestämmelserna bedöms skäliga för andelsägaren. Det är en ordning som gäller idag, vilket är rimligt givet att AP7 står under FI:s tillsyn och följer placeringsbestämmelserna i 5 kap. LVF för sin förvaltning. FI anser däremot att om FI:s tillsyn över AP7 upphör och förvaltningen inte heller ska följa de placeringsbestämmelser som gäller för värdepappersfonder som står under FI:s tillsyn, så varken kan eller bör FI godkänna fondbestämmelserna för förvalsalternativet. Dessa bör hanteras av AP7:s styrelse utifrån myndighetens uppdrag, under sedvanlig tillsyn av revisorer.

FI anser således att den hänvisning till 4 kap. 9 § LVF som görs i 5 kap. 7 § AP-fondlagen ska strykas. Som jämförelse kan nämnas att FI inte godkänner fondbestämmelserna för alternativa investeringsfonder (undantag specialfonder), för vilka särskilda placeringsbestämmelser saknas i lagstiftningen. FI godkänner inte heller fondbestämmelserna för övriga AP-fonder.

Övrigt

I 5 kap. 2 § andra stycket AP-fondlagen anges att AP7 genom fonden inte får utöva sådan fondverksamhet som avses 12 kap. lagen (2013:561) lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (LAIF). Mot bakgrund av att förslaget i promemorian att förvalet inte längre ska förvaltas enligt de placeringsbestämmelser som gäller för värdepappersfonder, ifrågasätter FI i vilken utsträckning fondens förvaltning relativt LAIF ska regleras.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Agneta Blomquist
Rådgivare