



Fi2020/00584/FPM

2020-05-14

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över Förvalsalternativet inom premiepensionen (Fi2020/00584/FPM)

Pensionärernas Riksförbund (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) har bjudits in att yttra sig över förslagen i rubricerad promemoria och lämnar följande synpunkter.

Inledning

Inledningsvis vill vi hänvisa till vårt yttrande på betänkandet Ett bättre premiepensionssystem SOU 2019:44. Vi vill framhålla att vår grundläggande kritik mot premiepensionssystemet som sådant kvarstår och i samband därmed kravet på en total och bred översyn av pensionssystemet i sin helhet med målet att rejält höja den allmänna pensionen.

Det är mycket svårt att göra en helhetsbedömning av konsekvenser i förvalsalternativet inom premiepensionen innan alla delar är utredda och analyserade. Vi ställer oss dock positiva till ett tryggare och säkrare sparande genom ökad statlig kontroll inom premiepensionssystemet som ett steg på vägen. I ett sådant delvis reformerat system har förvalet och dess konstruktion en nyckelroll.

Våra synpunkter på de nu aktuella förslagen är mot den bakgrunden följande;

Sammanfattning

Vi tillstyrker utredningens förslag kring sparandefasen och välkomnar förslag som ger ökad trygghet för landets kommande pensionärer. Genom att tydligt markera att förvalet är statens ansvar och en del i socialförsäkringen stramas PPM-systemet upp.

Vi föreslår att staten bör garantera pensionskapitalet för de som har råkat illa ut och förlorat sina pengar på grund av brottsligt eller annat allvarligt och otillbörligt agerande av fondbolagen. En insättningsgaranti bör därför införas för att undvika att pensionsspararna riskerar förlora sina besparingar på grund av bedrägeri, förskingring eller grov oaktsamhet. Hur en sådan garanti ska utformas och finansieras bör utredas närmare. Bristen på uppföljning och reglering av fondbolagen som verkar på fondtorget har också möjliggjort risk för brottsligt/oetisk hantering av pensionsspararnas pengar. En risk som kvarstår trots de reformer som hittills vidtagits och föreslagits. Utgången av de pågående och överklagade brottmålen mot vissa fondbolag måste därför beaktas i den kommande lagregleringen i syfte att trygga pensionsspararnas pengar.

Vi tillstyrker även förslaget att bredda portföljen att även omfatta illikvida medel. Det kräver att kompetens säkerställs inom Sjunde AP-fonden och dess styrelse för att klara det utökade ansvarsområdet.

Vi avstyrker ett ikraftträdande 2021 om inte utbetalningsfasen i förvalet då är utrett och eventuella konsekvenser i övergångsfasen klarlagda för individer som står inför snar pensionering. En särskild utredningsprodukt 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. Det hade varit logiskt om alla delarna i premiepensionen remitterats samtidigt som betänkandet "Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)" då dessa hör intimt samman och borde ha övervägts i ett sammanhang.

Vidare anser vi att fördjupad utredning och analys krävs om hur förslagen påverkar individer som är i nära förestående att gå i pension om marknaden viker. Vid en ekonomisk kris kan hela kapitalet komma att påverkas högst betydligt vilket är något som dagens system med byggstensfonder i någon mån motverkar. Byggstensfonderna bör således vara kvar.

Promemorian anger att infasningen av det nya systemet kan pågå under ett flertal år och att fokus under tiden inte är avkastning utan vilka åtgärder som vidtagits. Vad en sådan infasning innebär för landets pensionärer eller individer som står nära sin

pensionering är även det högst oklart. Våra övriga ståndpunkter framgår nedan under rubriken utredarens överväganden.

Utredningens förslag

Promemorians förslag i korthet

Det övergripande målet för förvaltningen av förvalsalternativet föreslås vara att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Målet föreslås anges i lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) och komplettera de mål som redan gäller för Sjunde AP-fondens placeringsverksamhet. Det föreslås också att Sjunde AP-fondens styrelse, utifrån det övergripande målet, ska fastslå närmare finansiella mål och inriktning. Dessa ska löpande ses över och vid behov revideras.

Dagens förvalsalternativ AP7 Såfa består av två byggstenar i form av AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond. När pensionen närmar sig ökar andelen AP7 Räntefond för att på så sätt minska risken. Den nuvarande utformningen av förvalsalternativet – såsom en **generationsfundsportfölj** grundad på byggstensfonderna AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond – är dock inte det mest ändamålsenliga sättet att nå det föreslagna nya målet” enligt promemorian. I stället vill man slopa dagens modell och **dela upp förvalsalternativet i en sparandeportfölj och en utbetalningslösning.**

Den förstnämnda ska vara helt inriktad på att ackumulera medel under sparandefasen och föreslås till skillnad från i dag ha stora möjligheter att investera i alternativa tillgångar utanför börsen. När det gäller utbetalningslösningen föreslås Pensionsmyndighetens traditionella försäkring bli förvalsalternativet. Pensions-sparare med medel placerade i förvalsalternativet ska dock enligt förslaget kunna begära att uttag av premiepension i stället sker genom fondförsäkring. En sådan begäran föreslås dock göras senast när pensions-spararen börjar ta ut premiepensionen.

Möjligheten till riskjustering i förvalsalternativet föreslås tas bort. Möjligheten att justera risk bedöms i stället tillgodoses genom att den nya myndighet som ska upphandla fonder till fondtorget för premiepension upphandlar särskilda fonder som på ett relevant sätt erbjuder risk- och avkastningsdiversifiering gentemot förvalsalternativets fond. Det föreslås också att Finansinspektionen inte längre ska utöva tillsyn över Sjunde AP-fonden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2021.

Utredarens överväganden och förslag om förvalsalternativet - allmänna utgångspunkter

Promemorians bedömning: Inslaget av socialförsäkring bör få ett tydligare genomslag i förvalsalternativet. Utformningen och förvaltningen av förvalsalternativet bör – i linje med vad som regelmässigt gäller för socialförsäkringar – sträva mot att ge ett grundläggande ekonomiskt skydd i form av ett så bra och förutsägbart pensionsutfall för pensionsspararen som möjligt.

Premiepensionssystemet är en del av den allmänna ålderspensionen. Grundläggande egenskaper som trygghet, förutsägbarhet och långsiktighet bör vägleda förvalsalternativet i premiepensionen. Staten ska ta ansvar för systemet och pensionsspararen alltid sättas i första rummet.

Vi stödjer promemorians rekommendation, med tillägget att en insättningsgaranti utreds för att undvika att pensionsspararna riskerar förlora sina besparingar på grund av brottsliga förfaranden som bedrägeri, förskingring eller grov oaktsamhet. Bristen på uppföljning och reglering av fondbolagen som verkar på fondtorget har också möjliggjort risken för brottsligt/otetisk hantering av pensionsspararnas pengar. Utgången av de pågående och överklagade brottmålen mot vissa fondbolag måste därför beaktas i det kommande lagregleringen i syfte att trygga pensionsspararnas pengar.

En tydligare uppdelning mellan sparandefas och utbetalningsfas

Promemorians bedömning: Förvalsalternativet bör bestå av en sparandeporfölj och en utbetalningslösning. Utformningen av och förvaltningen i sparandefasen bör inriktas på att ackumulera pensionskapital. Utformningen av och förvaltningen i utbetalningsfasen bör inriktas på pensionsutbetalning. Ett övergripande mål för förvalsalternativet bör omfatta båda faserna.

Sparandefasens portfölj bör utformas på ett sätt som ger förutsättning för hög avkastning till en acceptabel risknivå. Utbetalningsfasen bör fokusera på inkomstplanering vilket kräver en annan förvaltning där löpande utbetalningar balanseras med fortsatt kapitaltillväxt under trygga former. Vi tillstyrker att förvalsalternativet bör bestå dels av en sparandeporfölj och en utbetalningslösning eftersom dessa två faser har och bör delvis ha olika uppdrag.

Den förra för att långsiktigt ge bra avkastning med rimlig och väl avvägd risk – den senare grundad på löpande utbetalningar balanserade med fortsatt kapitaltillväxt under mer trygga former.

Vi delar uppfattningen om inriktningen i promemorians förslag att göra PPM enklare, tydligare och tryggare för individen. Dock behöver utbetalningsfasen, övergångslösningen samt hur pensionskapitalet kan tryggas för de som är nära pensionering, som nämnts ovan utredas mer innan vi kan ta ställning till hela förslaget och dess ikraftträdande.

Mål för förvalsalternativet

Promemorians förslag: Målet för förvaltningen av medlen i förvalsalternativet ska vara att minimera risken för låga pensionsutfall och maximera förutsättningarna för bra pensionsutfall. Målet ska komplettera de redan gällande målen.

Vi tillstyrker promemorians förslag att utgångspunkten för den långsiktiga avkastningen för förvalsalternativet ska tydligt överstiga utvecklingen av inkomstindex.

Riskenivå i förvalsalternativet

Promemorians bedömning: Nivån på investeringsrisken i förvalsalternativet bör delas upp i två delar. En risknivå bör gälla under sparandefasen och en annan risknivå bör gälla under utbetalningsfasen. Under sparandefasen bör risknivån vara hög och anges i termer av utgående pension. Risknivån i utbetalningsfasen bör inriktas på stabila och förutsägbara utbetalningar.

Vi delar promemorians bedömning att det bör finnas utrymme för Sjunde AP-fondens styrelse att i viss mån kunna anpassa risknivå.

I utbetalningsfasen är det viktigt att säkerställa stabila pensionsutbetalningar medan sparandefasen bör ses på lång sikt och därmed kan innehålla något högre risk.

Teoretiskt är resonemanget logiskt, men vid en kris kan hela kapitalet påverkas kraftigt för de som står nära pensionering. Avkastningen bör vara trygg och stabil över tid det vill säga leverera en premiepension med låg volatilitet med en över tid acceptabel risknivå. Detta gäller med särskild styrka under utbetalningsfasen.

Vår uppfattning är att förvalet i utbetalningsfasen i dag är väl avvägd när det gäller risk.

Dagens system med byggstansfonder är tänkta att motverka volatilitet i slutet av sparandet. Vi anser att frågan behöver utredas mer. Om förvalsalternativet inte ger högre eller till och med lägre avkastning än inkomstpensionen, finns inga skäl att behålla PPM-systemet.

Förväntad avkastning under förvalsalternativets sparandefas

Promemorians bedömning: under sparandefasen bör den långsiktiga avkastningen tydligt överstiga utvecklingen av inkomstindex. I dagsläget innebär det en överavkastning i förhållande till inkomstindex med 3–5 procent per år.

Vi tillstyrker förslaget om att inriktningen bör vara att avkastningen i sparandefasen långsiktigt tydligt bör överstiga utvecklingen av inkomstindex för att säkerställa bättre pensioner i avvaktan på en mer genomgripande och bred pensionsreform.

Förvalsalternativets sparandefas – en diversifierad tillväxtportfölj

Promemorians bedömning: Förvalsalternativets nuvarande utformning – som en generationsfundsportfölj – bör ändras och i stället betraktas som en pensionsfond. Under sparandefasen bör förvalsalternativet utformas som en diversifierad tillväxtportfölj, med inriktning på att ackumulera pensionskapital. Fonden bör ha större möjligheter till långsiktiga och alternativa investeringsstrategier. Placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna är bättre anpassade för förvaltningen av förvalsalternativet än de placeringsregler i lagen om värdepappersfonder som nu gäller för Sjunde AP-fonden

Promemorians förslag: Den nuvarande utformningen av förvalsalternativet, där pensionsmedlen fördelas mellan fonder efter pensionsspararens ålder, ska avvecklas. Förvalsalternativet ska i stället utformas som en enda fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Placeringsreglerna för Första–Fjärde AP-fonderna ska i stora delar gälla även Sjunde AP-fondens förvaltning av förvalsalternativet i stället för de placeringsregler i lagen om värdepappersfonder som nu gäller. Den särskilda röstandelsbegränsningen för Sjunde AP-fonden ska tas bort.

Vi avstyrker att det sparade kapitalet exponeras mot riskfyllda placeringar under utbetalningsfasen.

I en värld där omställningar och kriser sker snabbt krävs flexibilitet och möjlighet till omställning för att nå målen. Genom att diversifiera tillväxtportföljen utöver traditionella aktie- och räntetillgångar såsom fastigheter, onoterade bolag, infrastruktur och krediter balanseras riskerna i sparandefasen. Det är dock viktigt att kompetens för en breddad portfölj säkerställs i Sjunde AP-fonden och dess styrelse.

Möjligheten att lösa in fondandelar

Promemorians förslag: Förvalsalternativet ska vara öppet för inlösen minst en gång i månaden. Sjunde AP-fonden ska beräkna fondandelsvärdet med samma periodicitet. Bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder om inlösen av fondandelar ska inte längre gälla för Sjunde AP-fonden.

Vi tillstyrker att förvalsalternativet ska vara öppet för inlösen minst en gång i månaden och inte endast en gång per år eftersom de nuvarande reglerna i onödan kan begränsa spararens önskan om tidpunkt för pension.

Andelen sparare med medel i förvalsalternativet som idag utnyttjar möjligheten till mer frekvent handel är begränsad och är dessutom kostnadskrävande. Vi delar därför promemorians förslag. Sparande i förvalsalternativet är tänkt att vara långsiktigt.

Möjlighet till riskjustering

Promemorians bedömning: Det bör inte finnas någon möjlighet till riskjustering av själva förvalsalternativet. Möjligheten till riskjustering bör i stället tillgodoses genom att den nya myndighet som ska upphandla fonder till fondtorget för premiepension upphandlar fonder som erbjuder riskdiversifiering i förhållande till förvalsalternativet. Fonderna bör erbjuda lägre respektive högre investeringsrisk än vad som gäller i förvalsalternativet.

Promemorians förslag: Möjligheten för pensionsspararen att, inom ramen för Sjunde AP-fondens förvaltning, bestämma att medlen ska placeras i flera fonder eller mellan fonder efter den risknivå som denne anger ska tas bort.

Med promemorians förslag (som vi gärna hade sett presenterats tillsammans med förslagen i betänkandet "Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)") renodlas förvaltningen på så sätt att pensionssparare inte gör några val_ – med undantag från valet att placera sina medel där – medan valfriheten säkerställs på fondtorget. Vi anser dock att det är svårt att ta slutlig ställning till frågan om riskjustering i förvalet eftersom det är oklart om förslagen om upphandlat fondtorg med mera kommer att genomföras och i så fall hur.

Förvalsalternativets utbetalningsfas

Promemorians förslag: Om en pensionssparares medel är placerade i förvalsalternativet ska premiepensionen lämnas i form av en livränta med garanterade belopp när pensionsspararen börjar ta ut premiepension. Pensionssparare ska även kunna begära att premiepensionen lämnas i form av uttag från fondförsäkring. En sådan begäran ska göras senast när pensionsspararen börjar ta ut premiepension.

Promemorians bedömning: En övergångslösning där pensionssparares medel under en viss tid förs över från sparandefasen till utbetalningsfasen bör utredas särskilt. Även den närmare utformningen av utbetalningsfasen bör utredas särskilt.

Vi avvaktar en mer detaljerad utformning av utbetalningsfasen innan vi kan ta slutlig ställning till förslaget. Utbetalningsfasen är central för landets pensionärer och våra medlemmar. **Vi avstyrker** dock redan nu att det sparade kapitalet exponeras mot riskfyllda placeringar under utbetalningsfasen.

Finansinspektionens tillsyn

Promemorians förslag: Sjunde AP-fonden ska inte längre stå under tillsyn av Finansinspektionen.

Vi avstyrker förslaget. Det är för oss oklart vad de bärande skälen för den föreslagna förändringen är. För att återskapa förtroende för ett premiepensionssystem, där pensionssparande lurats på ansevärd summor som troligen kan hänföras till bristfällig reglering och tillsyn, krävs ett öppet, transparant och säkert premiepensionssystem. Vår bedömning är att Finansinspektionen vid sidan av Pensionsmyndigheten har en viktig roll att fylla i denna del.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i AP-fondernas investeringsverksamhet.

Promemorians förslag: Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen om sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i en av myndighet bedriven affärsmässig investeringsverksamhet ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Vi avstyrker förslaget. Det bör finnas i visselblåsarventil i lagen vid allvarliga överträdelser och brott.

Vi föreslår att en sådan utreds. För att återskapa förtroende för ett premiepensionssystem, där pensionssparande lurats på ansevärd summor som troligen kan hänföras till bristfällig reglering och tillsyn, krävs ett öppet, transparent och säkert premiepensionssystem.

Ikraftträdande

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2021.

Vi vill betona att innan ett ikraftträdande sker, bör även utbetalningsfasen och övergångsfasen vara utrett och noga analyserad. Vi kan inte ta slutlig ställning till helheten innan så skett.

Utbetalningsfasen är av största vikt för landets pensionärer. Vidare bör infasningen av det nya förvalssystemet – när detta eventuellt sker – vara noga planerat och ske skyndsamt för att avkastningsmålet kan upprätthållas och sparare inte tappar för mycket av sitt pensionskapital. Detta gäller i synnerhet de personer som står inför en kommande pensionering.

Övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: De byggstansfonder, AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond, som förvaltas av Sjunde AP-fonden ska vara avvecklade senast den 1 januari 2022. Medel som finns i AP7 Aktiefond eller AP7 Räntefond och som fördelats mellan fonderna efter fondspararens ålder enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 eller tredje stycket lagen om allmänna pensionsfonder ska senast den 1 januari 2022 föras över till den fond som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Innan medel kan föras över från byggstansfonder till en fond som ska förvaltas av Sjunde AP-fonden måste eventuella konsekvenser för landets kommande och befintliga pensionärer analyseras ytterligare. Vår tveksamhet grundas på att dagens regler kan sägas säkerställa att förvaltningen sker på ett tryggt och säkert sätt. De kan handla om insyn i förvaltningen, skydd mot oegentligheter och rätt och möjlighet att utkräva ansvar. Det bör även beaktas att den sjunde AP-fondens verksamhet skiljer sig ifrån buffertfondernas det vill säga Första - Fjärde AP-fondens.

Vi tillstyrker att regelverket ändras så att även Sjunde AP-fonden ska integrera miljöaspekter, sociala aspekter och bolagsstyrningsaspekter (så kallade ESG-frågor) i sin förvaltning.

Avslutningsvis

Det är ohållbart att från statens sida inte ta ett helhetsgrepp på pensionssystemet. Det saknas samordning och helhetssyn och det är mycket svårt att överblicka de olika förslag kring pensionärens ekonomi och vilka konsekvenser dessa kan få. Detta inkluderar även skatter.

Ofta presenteras pensionärer som en belastning på samhällssystemet som i exempelvis den framlagda långtidsutredningen. Vi vill dock poängtera att pensionärer betalar skatt och är oftast friska långt upp i åldrarna.

Sedan det nya pensionssystemet infördes har flera åtgärder vidtagits antingen inom ramen för systemet såsom bromsen eller genom nya politiska beslut som förändrat förutsättningarna i systemet till exempel höjd pensionsålder. Den samlade bilden av dessa förändringar är att skillnaden mellan att ha arbetat och inte ha arbetat i pensionssystemet har minskat för en stor grupp pensionärer. Detta har framförallt fått effekt för dem med låga arbetsinkomster som när de gått i pension märkt att det för deras pensionsinkomster har lönat sig mycket lite att ha arbetat.

Den ojämlikhet och ojämställdhet som finns i arbetslivet finns kvar och förstärks till och med för många i livets slutskede. Att ha ett privat skattegynnade pensionssparande har bidragit till att individen själv i viss mån kunnat påverka storleken på sin pension utifrån vald och individuellt anpassad risknivå. När skatteavdraget för pensionssparande togs bort minskade eller till och med försvann den möjligheten. Vi menar därför att ett sådant skattegynnade privatsparande bör återinföras. Särskilt angeläget kan det bli som resultat efter en bred översyn av hela pensionssystemet – en översyn där även premiepensionen ingår.

Kvar står även den stora och obesvarade frågan hur våra politiker ser på nivån på den framtida statliga inkomstpensionen. Ska den vara ett grundskydd som riskerar ge mindre än 50 procent av slutlönen eller ska det ge ett inkomtskydd motsvarande minst 60 procent av slutlönen som arkitekterna bakom pensionsreformen 1999 hade tänkt sig? En höjning av den allmänna pensionen framstår som extra nödvändigt med tanke på de ekonomiska kriser vi för närvarande genomgår i Coronapandemins spår.

Förfarandet med att lappa och laga i pensionssystemet är enligt vår mening inte hållbart. Hela det allmänna pensionssystemet bör snarast utredas från grunden med sikte på bättre och tryggare pensioner. Utredningen bör genomföras av en parlamentarisk kommitté där även företrädare för Sveriges pensionärsorganisationer ingår.

Stockholm som ovan



Christina Tallberg

Ordförande

Pensionärernas Riksorganisation



Monica Blomberg

Förbundsordförande

Riksförbundet PensionärsGemenskap



Berit Bölander

Förbundsordförande

Svenska Kommunal Pensionärernas Förbund