

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35)

Inledning

Pensionsmyndigheten välkomnar översynen av premiepensionen. I allt väsentligt instämmer Pensionsmyndigheten i den analys och problembeskrivning som framställs i "Vägval för premiepensionen" och anser att den centrala avvägningen för lagstiftaren är mellan värdet av och kostnaden för valfrihetens omfattning.

Översynen lämnar en skiss på olika sätt att utforma premiepensionen men tar inte ställning till vägvalet. Ett sådant vägval är en politisk fråga. Översynen gör en analys av problemen och pekar på olika möjliga förändringar av systemet. Förändringarna är översiktligt beskrivna och det är därför inte möjligt att analysera effekterna fullt ut. Remissyttrandet är därför avgränsat till att kommentera den analys och de förslag som presenteras i översynen. Synpunkterna utgår från Pensionsmyndighetens uppdrag att analysera pensionssystemets effekter för pensionsspararna och visionen att göra pensionen enklare.

Analysen

Pensionsmyndigheten instämmer i översynens grundsyn att en fonderad del av det allmänna pensionssystemet är bra för pensionsspararna bland annat eftersom den förväntas bidra till högre pensioner. Pensionsmyndigheten delar i stort analysen och problemställningarna. "Vägval för premiepensionen" beskriver välkända problem och landar i en relevant frågeställning. Pensionsmyndigheten vill dock framföra några synpunkter på analysen.¹

Aktiva val

Det görs en gedigen genomgång i analysen av antalet och andelen så kallat aktiva val. Det finns dock inte några angivna nivåer för vad som skulle vara "rätt" andel egna fondbyten utan i vilken utsträckning valfriheten utnyttjas bör ställas i relation till kostnaden för systemet. För de pensionssparare som en gång valt fonder i sin portfölj men sedan aldrig sett över sitt val finns risk för dåliga utfall bland annat eftersom en pensionssparare kan ha valt placeringar som kontinuerligt underpresterar, till exempel

¹Vi noterar två sakfel i översynen som gäller uppgifter från Pensionsmyndigheten. Tyvärr har vi lämnat en felaktig uppgift om antalet fondbolag i premiepensionen. Antalet fondbolag har ökat sedan start och är i dagsläget drygt 100 stycken. Uppgiften om 700 000 individer som anlitat så kallad förvaltningstjänst gäller år 2011. Eftersom tjänsterna säljs utanför systemet finns inte något samlat datamaterial över antalet kunder, utan siffrorna är uppskattade.

2013-09-05

Dnr/ref. 2013-185

på grund av höga avgifter. Individens riskpreferenser kan också ändras över tid. Avsaknaden av egna fondbyten kan därför utgöra ett problem för denna grupp, som utgör cirka en femtedel av spararna. I förvalet krävs inte någon aktivitet eftersom risken anpassas efter pensionsspararens ålder.

Helhetsperspektivet

Resultatet för framtida pensioner och spridningen i utfall är helt beroende av vilka antaganden som görs. De antaganden som används i översynen utgår från den historiska spridningen i premiepensionen. Det historiska utfallet visar att spridningen minskat med tiden. Oavsett storleken på spridningen kan det konstateras att spridning i utfall är en direkt konsekvens av systemets utformning och att även få procentenheters skillnader i årlig värdeförändring ger stor skillnad i utbetald pension.

Det är bra att översynen beskriver de fonderade tjänstepensionerna. Däremot framställs dessa som separata system och helhetsbilden för pensionsspararen saknas i analysen och förslagen. Ungefär 90 % av de anställda har tjänstepension och en stor del av dessa innebär möjlighet till egna placeringsval.² För de flesta pensionssparare är dessa fonderade tjänstepensioner större än premiepensionen och de bör beaktas i en analys av spridningen i utfall för att få helhetsbilden.

En typisk pensionssparare har sitt fonderade pensionskapital i flera olika delar, där olika aktörer administrerar och informerar. Att utformningen av och kommunikationen om premiepensionen och andra valbara fonderade pensioner uppfattas som krångliga påverkar förtroendet och förståelsen för hela pensionen och vad som spelar störst roll för våra framtida pensioner, nämligen inkomsterna genom livet, pensionsåldern och demografin.

Normal kunskap snarare än okunskap

Återkommande i översynen lyfts problemet med pensionsspararnas bristande finansiella förmåga och okunnighet. Pensionsmyndighetens utgångspunkt är att pensionsspararnas finansiella kunskaper och intresse snarare ska ses som normala än bristande. Erfarenheter från framför allt USA av utbildningsprogram kring pensioner och finansiella beslut visar att sådana program inte varit särskilt framgångsrika. Anledningen är att komplexiteten i informationen gör att kostnaden för pensionärer och pensionssparare av att tillägna sig materialet ofta ter sig större än vinsterna. Forskningen på området har också visat att vårt beslutsfattande kring sparande och pensioner ofta styrs av tumregler och hur system utformas och att de allra flesta dessutom har en tendens att skjuta den här typen av beslut på framtiden. Forskningen visar att det som i stället krävs är förenklingar, bra förval för den som inte vill välja och förbättrade beslutsstöd utformade för dem som söker information och stöd.

Skattekostnaderna

Översynen tar upp effekten av de nya skatteregler som gör att svenska fondbolag måste betala utländsk skatt. Problemet handlar mer om skattesystemets utformning än pensionssystemets men eftersom det är en kostnad som drabbar många pensionssparare är det viktigt att följa och analysera effekterna.

² Beskrivningen i översynen om täckningsgraden av allmän pension och tjänstepensioner är otydlig (sid 17-18). Notera att diagram 2.1 anger hur stor del som täcks av tjänstepensioner och inte av allmän pension.

2013-09-05

Dnr/ref. 2013-185

Förslagen

Alternativ 1

Pensionsmyndigheten beskriver förvalet som positivt för passiva sparare
Pensionsmyndigheten stödjer förslaget att myndigheten ska framhålla förvalet som ett bra alternativ för den som inte vill göra ett aktivt val. Vi arbetar redan efter den inriktningen. Pensionsmyndighetens grundbudskap är att placeringsval är en möjlighet och inte en skyldighet. Vårt budskap och hur det förmedlas är ett långsiktigt arbete. Som översynen väl beskriver är premiepensionsplaceringarna idag fortfarande till stor del ett resultat av den information som mötte pensionsspararna i samband med det första valet och den tröghet som finns i individers premiepensionsval.

Pensionsmyndigheten är inte den enda aktören som informerar om pensioner generellt och premiepensionsval specifikt. På fondmarknaden påverkar också vinstintressen, många aktörer med stark distributionskraft att driva budskap om möjlighet till bra avkastning för specifika fondval och att spela på människors oro för låga pensioner om de inte får hjälp med placeringsråd och liknande.

Bekräftelseval

Bekräftelseval kan vara ett effektivt sätt att åtgärda delar av problemet med systematiskt dåliga utfall och den tröghet som finns i pensionsspararnas val. Risken i värdeutvecklingen ligger oförändrat kvar hos den enskilda pensionsspararen.

Ett bekräftelseval bedöms få betydligt större effekter på pensionsspararnas placeringar än enbart informationsåtgärder. En nackdel med åtgärden är att den kan spä på bilden av pensionen som komplicerad och att aktiva val är nödvändiga. Utformningen av ett bekräftelseval är centralt för hur det kommer att uppfattas av pensionsspararna. Bekräftelseval skulle kräva informations- och administrationsutveckling, inklusive it-utveckling, hos Pensionsmyndigheten. Det bedöms vara genomförbart utan betydande resurstillskott men är beroende av den närmare utformningen.

Avgiftstak

Pensionsmyndigheten är positiv till åtgärden. Efter en förändring i fondlagstiftningen finns idag möjlighet till separata andelsklasser i en fond, där avgiften kan anpassas till rabatterna i premiepensionen. Det har även tillkommit fond-i-fonder i systemet med mycket höga bruttoavgifter. Ett avgiftstak kan utformas inom ramen för det samarbetsavtal som Pensionsmyndigheten ansvarar för och vi kommer att utreda frågan vidare.

Riskbegränsning

Premiepensionen ger idag pensionsspararen möjlighet att riskanpassa sin fonderade pension. Enligt finansiell teori bör det göras utifrån pensionsspararens totala pensionssparande. För låg risk i premiepensionen riskerar att leda till låga pensioner och att pensionsspararen går miste om möjligheten till kapitalavkastning och riskdiversifiering gentemot inkomstpensionen. Hög risk innebär att kapitalet förväntas variera mycket i värde och att det både finns en möjlighet till mycket goda utfall och en risk för mycket dåliga utfall. Pensionsmyndigheten bedömer att en riskbegränsning i fondutbudet skulle leda till en begränsning av förekomsten av extrema utfall. Pensionsmyndigheten är dock tveksam till om riskbegränsning kan leda till de övriga

2013-09-05

Dnr/ref. 2013-185

beskrivna önskade effekterna. Ska åtgärden leda till ett mer översiktligt fondtorg och lägre kostnader krävs troligen relativt stora begränsningar. Pensionsmyndigheten delar översynens bedömning att det är svårt att utforma ett regelverk för riskbegränsningen. Pensionsmyndigheten instämmer därför i att denna åtgärd behöver utredas vidare innan effekterna går att bedöma. Vidare utredning krävs även för att bedöma eventuella administrativa konsekvenser.

Individuell debitering

Pensionsmyndigheten anser att åtgärdens nackdelar överväger fördelarna. Som påpekas i konsekvensbeskrivningen kommer en individuell debitering för fondtorget bli mycket låg. Åtgärden riskerar snarast att leda till att göra administration och information om premiepensionen krångligare.

Alternativ 2

Konsekvenser för pensionsspararna

Förslaget att kraftigt begränsa antalet fonder skulle innebära en stor praktisk och principiell förändring av premiepensionen.

Allt annat lika skulle förslaget innebära en förenkling av premiepensionen för pensionsspararna. Forskning har visat att individer har större möjligheter att göra val när utbudet begränsas till en liten mängd som 10 fonder men det finansiella beslutet kan fortfarande uppfattas som svårt. Spridningen i utfall mellan pensionssparare kvarstår även med detta förslag men beror på vilken risk de olika fonderna har. Pensionsmyndigheten delar översynens bedömning att förslaget skulle innebära en reduktion av kostnaderna i premiepensionen.

Konsekvenser av koncentrerad statlig förvaltning

Förslaget innebär en koncentration av förvaltningen av det totala premiepensionskapitalet. Som framgår i översynen fördelas idag knappt hälften av kapitalet på de tio största fonderna, där förvalet förvaltar cirka 30 procentenheter och följande nio fonder förvaltar enstaka procentenheter var. En förändring av premiepensionen enligt förslaget skulle innebära att allt kapital överförs till "ett fåtal statliga fonder". Dessa fonder skulle bli mycket stora och konsekvenser för bland annat förvaltarrisk, ägarstyrning och potentiell marknadspåverkan behöver utredas noggrant.

Alternativ 2 kräver omfattande förändringsarbete

Förslagen i översynen är enbart skisser och det är därför svårt att bedöma de administrativa konsekvenserna tills frågorna utretts ytterligare. Alternativ 1 skulle kräva insatser hos Pensionsmyndigheten för att genomföra förändringar i administration, it-system och information. Förändringsarbetet som krävs för alternativ 1 bedöms dock vara betydligt mindre än det som krävs för alternativ 2.

En övergång från dagens utformning av premiepensionen till förslaget att begränsa fondtorget till ett fåtal statliga fonder kräver omfattande åtgärder för förändringar i regelverk, administration, it-system och information.

Förslaget om den traditionella livförsäkringen

Översynen diskuterar om den traditionella försäkringen kan ersättas av ett lågriskalternativ hos Sjunde AP-fonden. Om en pensionär istället för traditionell

2013-09-05

Dnr/ref. 2013-185

försäkring skulle välja en eller flera lågriskfonder skulle den största skillnaden vara att garantin och utjämnningen av utbetalningarna saknas. Värdet av garantin och utjämnningen beror av flera faktorer, bland annat pensionsspararens riskpreferens och avkastningen på kapitalmarknaden.

Vad gäller kapitalförvaltningen delar Pensionsmyndigheten beskrivningarna av stordriftsfördelar och vill framhålla att kapitalförvaltningsorganisationen även behöver ta hänsyn till hur den traditionella försäkringen är utformad och vara integrerad med ansvaret för garantin.

Pensionsmyndigheten är positiv till förslaget om succesiv övergång, men möjligheten behöver utredas innan det går att ta ställning till bland annat de administrativa kostnader en sådan förändring medför för pensionsspararna.

I översynen görs inte någon analys av föreslagna förändringar av den traditionella försäkringen. Det är viktigt att eventuella beslut om förändringar föregås av vidare utredning.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm efter föredragning av produktägaren Tora Philp. I den slutliga handläggningen har även enhetschefen Kent Larsson och avdelningschefen Ole Settergren deltagit. Beslut om yttrandets inriktning har fattats av Pensionsmyndighetens styrelse.



Katrin Westling Palm



Tora Philp