

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
Stefan Oscarson

Stockholm
2020-02-14

Ert dnr
S2019/04594/SF

Vårt dnr
2019/166

Remissvar angående utredningen Ett bättre premiepensionssystem (SOU 2019:44)

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

Bakgrund

Utredaren fick i juni 2018 i uppdrag att formulera mål för premiepensionssystemet och beskriva fondtorgets roll för att uppnå det målet. I uppdraget ingår också att en valmiljö för fondtorget ska skapas, som är pålitlig och säker samtidigt som den ska erbjuda valfrihet. Vidare ska utredningen ta fram förslag på en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder till fondtorget och förvalta detsamma. Ett regelverk som styr själva upphandlingen ska också tas fram.

Problembeskrivning

NNR uppfattar att syftet med utredningens förslag är att premiepensionssystemet ska ge en bättre trygghet och högre framtida pensioner. Premiepensionssystemet ska leverera en förväntad avkastning. NNR noterar att det nyligen har vidtagits åtgärder genom Prop. 2017/18:247 Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem, det så kallade 29-punktsprogrammet i Steg 1. Innan man går vidare med ytterligare åtgärder, som föreslås i utredningen, ska självklart effekterna av de första åtgärderna utvärderas. Inriktningen för ytterligare eventuella åtgärder kan då styras på mest effektiva sätt. Riksrevisionen har i detta sammanhang skrivit en rapport (RIR 2019:32 Konsumentskyddet på det finansiella området) som inte nämns i utredningen men vars slutsatser behöver tas hänsyn till vid beslut om de förslag som läggs fram i utredningen.

Det framgår tydligt av avsnittet om målen för premiepensionssystemet att detta inte ska utformas för att främja tillväxten i svensk ekonomi. NNR menar angående detta att de förändringar som föreslås dock kan förväntas påverka tillväxten i svensk ekonomi, även om det inte är avsikten. Kostnaderna för att tillväxten i svensk ekonomi försämras som en följd av förslagen behöver beräknas och utgöra en del i underlagen för beslut. Utvecklingen i svensk ekonomi påverkar utfallet i hela pensionssystemet och bör därför ges viss betydelse även när det gäller utformningen av premiepensionssystemet.

Utredningen förefaller utgå från att fonden AP7 är det bästa fondvalet för den stora majoriteten premiepensionssparare. Grunden för denna utgångspunkt förefaller vara att AP7 har givit en god avkastning de senaste åren. NNR frågar sig om det finns vetenskapliga belägg för att historiskt god avkastning alltid följs av framtida god avkastning.

Konsekvenser

När det gäller åtgärder för att uppnå de för utredningen uppsatta målen noterar NNR att man exempelvis ska sortera bort fonder med lägre sannolikhet än andra att generera god avkastning. Med tanke på att sannolikhetsbedömningar inte har en perfekt träffsäkerhet frågar sig NNR vilka konsekvenserna blir om många fonder med god framtida avkastning sorteras bort till förmån för fonder med sämre framtida avkastning, d.v.s. att man misslyckas med sina sannolikhetsbedömningar. Detta behöver tas upp i konsekvensutredningen.

NNR noterar att upphandlingen av fonder till fondtorget ska göras av en professionell upphandlare som föreslås bli AP7, men under namnet Myndigheten för premiepensionens fondförvaltning. Den nya myndighetens självständighet gentemot Regeringen tas upp, vilket är bra, men NNR kan inte finna några överväganden gällande eventuella jävssituationer som skulle bli följden av att den som förvaltar den största fonden (sjunde AP-fonden, AP7) också ska upphandla och välja ut sina konkurrenter på fondtorget. NNR vill i detta sammanhang lyfta fram kravet på förvaltningsmyndigheter i Regeringsformen 1 kap 9 § att iaktta saklighet och opartiskhet i sin myndighetsutövning. Den här problematiken måste beskrivas innan beslut om utredningens förslag kan fattas.

Förutom detta föreslås AP7 få uppdraget att utforma själva valarkitekturen vilket också skulle kunna leda till en jävssituation. Det behöver övervägas vilka effekterna blir av att AP7 genom exempelvis så kallad ”nudging” styr valen på fondtorget mot sin egen fond AP7 Såfa.

När det gäller upphandlingsförfarandet frågar sig NNR vidare om förslaget skulle kunna stå i strid med EU:s statsstödsregler genom att vissa fonder gynnas framför andra.

Utredningen förefaller bedöma att förslagen kommer att leda till en kraftig tillväxt av kapitalet i AP7 från ca 550 miljarder idag till ca 2000 miljarder i framtiden. Stora strömmar av kapital som är placerat idag kan alltså förväntas gå från de fonder som finns på fondtorget idag till AP7 och nytillkommande kapital kan förväntas gå direkt till AP7 istället för till fonder på fondtorget. AP7 har idag ca 1 procent svenska aktier i sin aktieportfölj och det kan antas att andelen svenska aktier i genomsnitt i fonder på fondtorget idag och i framtiden är högre. En minskad kapitalström till den svenska aktiemarknaden kan antas påverka densamma. Konsekvenserna av detta behöver redovisas innan beslut kan fattas.

Utredningen skriver ”Det är vad som är bäst för pensionsspararna som är det centrala för premiepensionssystemet, inte att underlätta etablering på fondmarknaden för små eller nystartade bolag.”. Trots detta menar NNR att konsekvenser av den föreslagna förändringen när det gäller nyetableringar på fondmarknaden måste tas upp och beskrivas. Om det är så att försämrade möjligheter till nyetablering på fondmarknaden uppstår bör det också påverka tillgången till riskkapital för små svenska företag. En försämrad tillgång på riskkapital kan leda till sämre utveckling för svensk ekonomi och därmed sämre pensioner i Sverige. Risken för denna typ av konsekvenskedjor behöver beskrivas i utredningen för att den ska utgöra ett fullgott underlag för beslut.

Upphandling av fonder till fondtorget, med några års mellanrum, riskerar att leda till stora kapitalomflyttningar från fonder som förlorar nästa upphandling till fonder som tillkommer och till fonder som redan finns på fondtorget. Konsekvenser av stora kapitalomflyttningar behöver redovisas mer utförligt. Det enda som nämns i detta sammanhang är att stora kapitalströmmar hittills inte har haft någon särskild marknadspåverkan.

De omflyttningar av kapital som upphandlingsförfarandet kan förväntas leda till skulle också påverka valfriheten för premiepensionsspararna. Ett fondval som har gjorts skulle i samband med en förnyad upphandling kunna annulleras och pengarna placeras i en annan så kallad likvärdig fond, som dock inte valts av premiepensionsspararna. Den enskildes upphandling underordnas alltså den professionella upphandlingen.

Förutom ovanstående konsekvensproblematik saknas en uppskattning av de totala kostnaderna för införandet av det som föreslås. Exempelvis bedöms IT-kostnaderna för att ändra valarkitekturen av Pensionsmyndigheten uppgå till 90 miljoner kronor.

Slutsats

NNR finner att det finns stora brister i konsekvensutredningen och att underlaget på inget sätt visat att förslagen är legitima och är kostnadseffektiva. Problemformuleringen är vag och det finns inget som pekar att detta skulle vara en balanserad och evidensbaserad lösning, grundad på en utvärdering av den aktuella situationen på fondtorget. Mot denna bakgrund avstyrker vi förslagen som presenteras i utredningen.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist