

5 Bedömningar och förslag som rör den traditionella försäkringen

Utredningens bedömningar: Det bör inte införas någon ordning med successiv övergång till den traditionella försäkringen. För den som inte väljer traditionell försäkring ska premiepensionskapitalet ligga kvar i det placeringsalternativ/den fördelning som pensionsspararen senast valt.

Ansvar för försäkringsrörelsen i den traditionella försäkringen bör även fortsättningsvis ligga på Pensionsmyndigheten.

Frågan om ansvaret för den faktiska kapitalförvaltningen av de tillgångar som finns i den traditionella försäkringen bör hanteras inom ramen för Finansdepartementets beredning av Pensionsmyndighetens förslag i rapporten Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning.

5.1 Inledning

De förslag som utredningen hittills har diskuterat har i första hand handlat om eventuella åtgärder under den s.k. *sparandeperioden*, medan de förslag som rör den traditionella försäkringen i grunden handlar om eventuella åtgärder under – eller i anslutning till – den s.k. *uttagsperioden*. Enligt utredningens mening finns det dock flera olika kopplingar mellan de olika åtgärderna. Ett tydligt exempel på detta är att förslag om åtgärder som kan antas påverka risknivån i den genomsnittliga premiepensionsspararens portfölj under sparandeperioden (t.ex. obligatoriska utvärderingsval där passivitet medför att pensionsspararen flyttas till Förvalsalternativet) påverkar behovet av och problemet med s.k. riskomläggningar (dvs. förändrad risknivå) i samband med övergången till uttagsperioden.

Mot bakgrund av att de frågeställningar som finns kring den traditionella försäkringen lätt blir relativt tekniska innehåller detta bakgrundsavsnitt en relativt utförlig beskrivning av den nuvarande regleringen, skillnaderna mellan fondförsäkringen och den traditionella försäkringen, den statistik som finns kring bl.a. utfall och utnyttjandet av den traditionella försäkringen samt tidigare utredningar m.m. Därefter följer en beskrivning av hur utredningen har tolkat förslagen i Vägvalspromemorian och uppdraget enligt utredningsdirektiven.

I inledningen av bedömningsavsnittet förs det en mer allmän diskussion kring frågan om det behövs två olika försäkringsprodukter inom ramen för premiepensionssystemet, trots att denna frågeställning inte uttryckligen är en fråga som enligt utredningsdirektiven ska behandlas av utredningen. Därefter redovisas våra bedömningar och förslag när det dels gäller förslaget om s.k. successiv övergång till den traditionella försäkringen, dels förslaget som gäller samordning av den traditionella försäkringen.

5.2 Den nuvarande regleringen

Enligt nu gällande regler *får* premiepension tidigast tas ut från den månad då pensionsspararen fyller 61 år. Reglerna innebär alltså att man kan påbörja sitt uttag av premiepension vid ett senare tillfälle, t.ex. från och med 70 års ålder.¹ Att avvakta med att ta ut premiepension innebär att man fortsätter i den fondförsäkring som man har haft under sparandeperioden, och som när det gäller risknivå varierar mellan olika pensionssparare. För en stor del av pensionsspararna innebär en fortsatt placering i den fondförsäkring som gäller under sparandeperioden att man ligger kvar i Förvalsalternativet, där det sker en åldersanpassad successiv omviktning mellan aktier och räntebärande tillgångar.

Den som vill påbörja sitt *uttag* av premiepension måste ansöka om detta. I ansökan kan individen välja *den traditionella försäkring* som endast erbjuds under utbetalningsfasen. När en ansökan om uttag av premiepension beviljas – oavsett om individen har valt att

¹ Cirka 80 procent tar ut premiepension vid 65 års ålder plus/minus 6 månader. För övrigt är det jämt fördelat mellan 61 och 70.

ligga kvar i fondförsäkringen eller att övergå till den traditionella försäkringen – sker det alltså en övergång från den s.k. sparandeperioden till den s.k. uttagsperioden. För uttagsperioden gäller bl.a. att premiepensionen måste tas ut livsvarigt², och att premiepensionen betalas ut i form av ett s.k. *månadsbelopp*. Detta månadsbelopp fastställs för ett år i taget fr.o.m. den tidpunkt då ansökan om uttag beviljas, och månadsbeloppet beräknas utifrån innehavet/tillgodohavandet på premiepensionskontot vid det årliga beräkningstillfället.

För den som väljer att *ligga kvar i fondförsäkringen* även under utbetalningsperioden³ sker ingen *automatisk* förändring i premiepensionsportföljen i samband med övergången till utbetalningsfasen. Fondförsäkringslösningen under utbetalningsfasen innebär att den enskilde fortsätter att själv förvalta sitt premiepensionskapital på samma sätt som under sparandefasen. Den enskilde som väljer att ligga kvar i fondförsäkringslösningen under utbetalningsperioden kan – på samma sätt som under sparandeperioden – på eget initiativ när som helst justera risknivån genom att byta till en portfölj med en annan risknivå, eller få risknivån automatiskt justerad genom att välja (eller ligga kvar i) någon av de lösningar som innehåller automatiska riskjusteringar utifrån ålder, t.ex. Förvalsalternativet eller s.k. generationsfonder.

För den som väljer den *traditionella försäkringen* säljs hela innehavet i premiepensionsportföljen och ersätts med ett tillgodohavande uttryckt i kronor på premiepensionskontot, eftersom den traditionella försäkringen innebär att den enskilde överlämnar ansvaret för kapitalförvaltningen till Pensionsmyndigheten som har en gemensam kapitalförvaltning för alla som har valt traditionell försäkring (den s.k. traditionella portföljen).

I fondförsäkringslösningen bestäms *risknivån* i kapitalförvaltningen under utbetalningsperioden av den enskilde individen genom dennes val av fonder. I den traditionella försäkringen

² Med livsvarigt menas att premiepensionen ska betalas ut så länge den försäkrade (pensionären) lever. Det är alltså inte möjligt att ta ut hela sin premiepension under t.ex. de fem första åren, vilket är möjligt i många privata livförsäkringar. Här ska noteras att det finns särskilda regler för de som väljer att teckna s.k. tvålivsförsäkring som innebär att premiepension då kommer att betalas ut så länge någon av den försäkrade eller den medförsäkrade lever.

³ Dvs. för den som inte aktivt väljer den traditionella försäkringen.

bestäms risknivån i kapitalförvaltningen av Pensionsmyndigheten⁴. Den av Pensionsmyndigheten valda risknivån utgör grunden för den garanti och möjlighet till återbäring som erbjuds pensionären. I motsats till vad som gäller för fondförsäkringen kan den enskilde alltså inte själv påverka risknivån i den traditionella försäkringen.

Som framgått ovan är det enligt nu gällande regler inte möjligt att gå över till den traditionella försäkringen före 61 års ålder. Det är inte heller möjligt att ångra en övergång till den traditionella försäkringen, dvs. att gå tillbaka till fondförsäkringen efter det att man en gång har valt den traditionella försäkringen.⁵ Vad som nu sagts innebär att övergången till traditionell försäkring – i motsats till vad som gäller för den som ligger kvar i fondförsäkringen och beroende på vilken risknivå den enskilde hade vid övergången – kan sägas innebära en *oåterkallelig ändring av risknivån i förvaltningen*.

Den som väljer att ta ut premiepension kan samtidigt fortsätta att förvärvsarbeta och därmed tjäna in nya pensionsrätter. För den som utnyttjar denna möjlighet kommer de nya pensionsrätterna att ha en utjämnande effekt. Uttag av premiepension kan – men behöver inte – kombineras med uttag av inkomstpension.

Här bör även nämnas att den som vill ta ut sin premiepension (den försäkrade) kan välja att teckna en s.k. tvålivsförsäkring, dvs. ange att det ska finnas en s.k. medförsäkrad. Tvålivsförsäkringen är en form av efterlevandeskydd under utbetalningsfasen, eftersom den innebär att den försäkrades premiepension kommer att betalas ut så länge *någon* av de försäkrade lever. Att teckna en tvålivsförsäkring innebär att månadsbeloppet blir lägre, eftersom samma kapital då ska täcka langlevnadsrisken för två personer.

Bakgrundsviis bör här även nämnas att den som vill ta ut sin premiepension kan välja mellan fyra olika uttagsnivåer; 25 procent, 50 procent, 75 procent respektive 100 procent. Pensionären kan ändra uttagsnivån, och kan även avbryta uttagen. De flesta⁶ väljer

⁴ Risknivån i den traditionella försäkringen bestäms i enlighet med bl.a. försäkringstekniska överväganden kring lämplig solvens m.m. Sedan 2008 använder Pensionsmyndigheten en s.k. skuldmatchningsprincip som förenklat innebär att de garanterade åtagandena alltid matchas med räntebärande tillgångar. Tillgångar som överstiger de garanterade åtagandena placeras i tillgångar som förväntas ge högre avkastning än de räntebärande tillgångarna. Här ska dock nämnas att det för närvarande pågår beredning av förslag till ändringar i solvensregleringen för Pensionsmyndigheten, se vidare skälen för utredningens bedömning och förslag.

⁵ Annorlunda uttryckt finns det ingen s.k. flytträtt mellan fondförsäkringen och den traditionella försäkringen under uttagsperioden.

⁶ Drygt 97 procent av pensionärerna.

uttagsnivån 100 procent medan endast ett fåtal⁷ väljer uttagsnivåerna 50 procent eller 25 procent. Möjligheten att väja olika uttagsnivåer innebär *inte* att det finns en möjlighet att välja t.ex. 50 procent utbetalningsfas i form av traditionell försäkring och 50 procent sparandefas i form av fondförsäkring, eftersom uttagsnivån endast handlar om förbrukningstakten på hela det kapital som flyttats över från sparandefasen till utbetalningsfasen i samband med att ansökan om uttag av premiepension beviljats.

Fondförsäkringen vs den traditionella försäkringen

Som delvis redan framgått ovan finns det såväl likheter som skillnader mellan fondförsäkringen under utbetalningsperioden och den traditionella försäkringen⁸.

När det gäller *likheterna* kan det bl.a. nämnas att

- det sker årliga omräkningar av månadsbeloppet,
- månadsbeloppet för det kommande året fastställs utifrån det samlade värdet på premiepensionskontot vid beräkningstillfället och ett s.k. delningstal,
- det delningstal som används för att räkna fram månadsbeloppet är lika stort⁹
- det årligen sker en fördelning/tilldelning av s.k. arvsvinster till samtliga premiepensionskonton,
- det finns en möjlighet att teckna en s.k. tvålivsförsäkring (medförsäkrad),
- det är möjligt att välja uttagsnivå, och
- Pensionsmyndighetens administrativa avgift¹⁰ hittills har varit lika stor för de som har fondförsäkring och de som har traditionell försäkring.

⁷ En procent av pensionärerna väljer uttagsnivå 50 procent och två procent av pensionärerna väljer uttagsnivån 25 procent.

⁸ Det bör här noteras att traditionell försäkring är en vanlig förvaltningsform inom tjänstepension och utgör i många fall också ett förval (se isf-rapporten s. 20).

⁹ För lika gamla pensionärer.

¹⁰ Procentuellt.

De båda försäkringsformerna *skiljer sig åt* när det bl.a. gäller

- avkastning och riskegenskaper,
- förekomsten av garanti,
- förekomsten av utjämnad återbäring,
- vem som ansvarar för kapitalförvaltningen och därmed bestämmer risknivån,
- vilka typer av tillgångar som kan användas i kapitalförvaltningen, och
- storleken på avgifter/kostnadsuttag för kapitalförvaltningen.

I båda försäkringsformerna beräknas månadsbeloppet genom att dividera det samlade värdet på premiepensionskontot vid beräkningstillfället med ett s.k. delningstal. Delningstalet – som fastställs av Pensionsmyndigheten – baseras på prognosticerade framtida livslängder samt förväntad avkastning och driftskostnad. Skillnaderna mellan de prognosticerade livslängderna och de faktiska livslängderna justeras genom tekniken med s.k. arvsvinster, som förenklat kan sägas innebära en omfördelning från de individer som lever kortare än den prognosticerade livslängden till de individer som lever längre än den prognosticerade livslängden.

Under 2014 ändrades Pensionsmyndighetens antaganden om förväntad avkastning (den så kallade förskottsräntan) för både fondförsäkring och traditionell försäkring. Förskottsräntan styr i vilken takt pensionen betalas ut. Ju högre förskottsränta, desto högre pensionsbelopp betalas ut under den tidiga utbetalningsperioden men desto sämre årlig utveckling av pensionsbeloppet. Räntan kan därför ses som ett förskott på förväntad framtida avkastning.

För fondförsäkring sänktes förskottsräntan från 4 procent till 3 procent, och för traditionell försäkring höjdes förskottsränta från 2,3 procent till 3. Att förskottsräntan är lika innebär att pensionen betalas ut i samma takt, givet att avkastningen är densamma.

Ändringen medförde att pensionsbeloppen höjdes med 8 procent för traditionell försäkring och sänktes för fondförsäkring med 10 procent. Ändringen var en engångsåtgärd och gör att pensionen inom fondförsäkring betalas ut något långsammare och på mot-

svarande sätt något snabbare för traditionell försäkring jämfört med innan ändringen.

Ändringen av förskottsräntan började gälla 1 mars 2014 för alla som gick i pension efter den tidpunkten. För alla andra som redan var pensionärer den 1 mars slog ändringen igenom på pensionsbeloppen i januari 2015.

Pensionsmyndighetens motiv till att ändra förskottsräntan så att den blev lika för de två pensionsprodukterna var att fördelningen av aktier och räntor i tillgångarna blivit mer lika, att avkastningen inom traditionell försäkring varit högre än inom fondförsäkring samt att förskottsräntorna inom tjänstepension och privat försäkring i allmänhet är väsentligt lägre för fondförsäkring. En viss hänsyn togs även till att avkastningsantagandet gäller lika oberoende av den faktiska underliggande tillgångsfördelningen i den då nyligen framtagna så kallade prognosstandarden, vid beräkning av kommande pensioner.

I *fondförsäkringen* är det pensionären som ansvarar för förvaltningen och som står risken för variationerna i värdeutvecklingen. Om pensionären lyckas bra med sin kapitalförvaltning under ett år (i den meningen att premiepensionsportföljen ökar i värde mer än den s.k. förskottsräntan) kommer de framtida månadsbeloppen att höjas i motsvarande grad i samband med den omräkning som sker nästföljande år. Det ska samtidigt noteras att de framtida månadsbeloppen på motsvarande sätt kommer att sänkas om pensionären lyckas mindre bra med sin kapitalförvaltning, eftersom det inte finns någon garantier om en viss lägsta nivå på månadsutbetalningarna i fondförsäkringen.

I *den traditionella försäkringen* är det Pensionsmyndigheten som ansvarar för förvaltningen. I denna försäkringsform får pensionären ett garanterat månadsbelopp uträknat som innehavet på premiepensionskontot vid beräkningstillfället dividerat med det s.k. delningstalet. Delningstalet beräknas med antagande om 0 procents avkastning. Om Pensionsmyndigheten lyckas avkasta mer än 0 procent i sin kapitalförvaltning inom ramen för den traditionella försäkringen *kan* myndigheten välja att lämna s.k. återbäring till pensionärerna. Återbäringen utgörs av ett belopp i tillägg till det garanterade beloppet enligt ovan. Om Pensionsmyndigheten inte lyckas avkasta mer än 0 procent kan konsekvensen bli att tilläggsbeloppet (återbäringen) minskar eller helt försvinner, dvs.

att endast det garanterade beloppet betalas ut. Månadsbeloppen kommer på grund av garantin inte att sjunka under det garanterade belopp som beräknats för den som valt traditionell försäkring, vilket alltså är en skillnad jämfört med fondförsäkring under utbetalningsperioden. Enligt nu gällande praxis beräknas återbäringsräntan varje månad med ett treårsperspektiv, men Pensionsmyndigheten skulle kunna välja att jämna ut variationerna i avkastning över en ännu längre tidsperiod och på så sätt få ännu mer stabila månadsbelopp. Det bör här särskilt noteras att den traditionella försäkringen bedrivs enligt ömsesidiga principer¹¹, vilket innebär att allt överskott – förr eller senare – ska tillfalla pensionärerna (försäkringstagarna).

I *fondförsäkringen* är det den enskilde själv som bestämmer fördelningen mellan aktier och räntebärande tillgångar i det kapital som förvaltas. För de med Egen portfölj utgörs cirka 20 procent av räntebärande tillgångar. I Förvalsalternativet (61-åringar) utgörs 20 procent av räntebärande tillgångar. För 65-åringar utgörs 33 procent av räntebärande tillgångar och för 75-åringar utgörs 67 procent av räntebärande tillgångar.

I den *traditionella försäkringen* är det i stället Pensionsmyndighetens styrelse som bestämmer förvaltningsstrategin. Under de senaste åren har Pensionsmyndigheten valt att följa en strategi som kännetecknas av förhållandevis låg risk, med cirka 60 procent räntebärande tillgångar och 40 procent aktier. Strategin bygger på s.k. skuldmatchning, som förenklat innebär att Pensionsmyndigheten löpande anpassar löptiden för de räntebärande placeringarna efter den genomsnittliga löptiden på skuldsidan (de garanterade åtagandena).

Förvaltningskostnaderna för den traditionella försäkringen var under 2015 0,048 procent. Förvaltningskostnaderna för AP7 (med motsvarande allokering som den traditionella försäkringen mellan AP7 aktiefond och AP7 räntefond) var 0,0745 procent.¹² Den genomsnittliga förvaltningsavgiften i fondförsäkringen var under 2015 0,25 procent.

¹¹ Prop. 1997/98:151 s. 437.

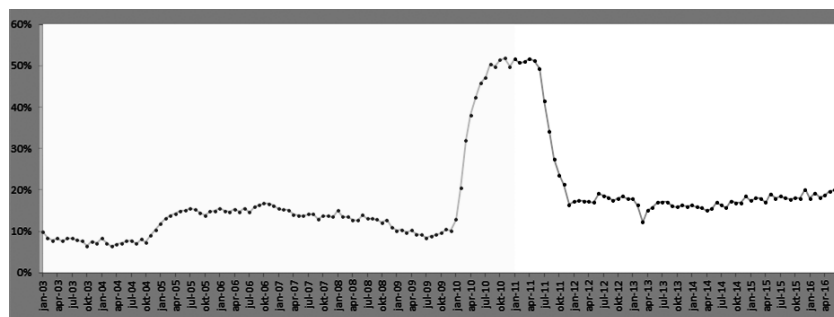
¹² Rapporten Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning, PID150198.

5.3 Statistik m.m. kring den traditionella livförsäkringen

5.3.1 Utnyttjandet¹³

I slutet av 2015 hade 20 procent valt traditionell försäkring medan 53 procent av pensionärerna sina pensionsmedel placerade i Egen portfölj och 26 procent hade pengarna placerade i Förvaltsalternativet. Fördelningen mellan fondförsäkring och traditionell försäkring har varit tämligen stabil över tid, med ett tydligt undantag för en kortare period mellan 2010 och 2011. Utformningen av information och valsituationen i samband med pensionsuttag påverkar fördelningen mellan traditionell försäkring och fondförsäkring. Under 2010 ändrades ansökningsblanketten vilket fick till följd att andelen med traditionell försäkring ökade från 20 procent till cirka 50 procent. Före ändringen kan fondförsäkringen sägas ha varit förval eftersom pensionsspararen behövde aktivt välja traditionell försäkring. Förändringen 2010 innebar att pensionsspararen var tvungen att göra ett aktivt val och antingen välja fondförsäkring eller traditionell försäkring, vilket innebar att det inte fanns något förval/icke-val. När ansökningsblanketten ånyo ändrades under 2011 och återgick till den gamla utformningen återgick också andelen med traditionell försäkring till 20 procent.

Figur 5.1 Andelen pensionärer som väljer traditionell försäkring



Källa: Pensionsmyndigheten

¹³ Se Premiepensionen – Pensionsspararna och pensionärerna 2015, Pensionsmyndigheten.

I slutet av 2015 fanns det drygt 1,3 miljoner *pensionärer* i premiepensionssystemet och det samlade pensionskapitalet uppgick till drygt 85 miljarder kronor. Detta kan jämföras med 5,7 miljoner *pensionssparare* och ett totalt förvaltad kapital om 860 miljarder kronor. Det förvaltrade kapitalet i den traditionella försäkringen uppgick till 21 miljarder kronor. Sett till det totala förvaltrade kapitalet i premiepensionssystemet utgör alltså den traditionella försäkringen drygt två procent, och sett till det förvaltrade kapitalet under utbetalningsfasen utgör den traditionella försäkringen knappt 25 procent. Här ska särskilt noteras att det förvaltrade kapitalet inom den traditionella försäkringen kan förväntas öka i takt med att såväl antalet pensionärer som deras premiepensionskapital ökar. Det förvaltrade kapitalet år 2040 kan komma att uppgå till 250 miljarder kronor.¹⁴

Den genomsnittliga behållningen på pensionärernas premiepensionskonton uppgick i slutet av 2015 till 76 900 kronor. Beloppen som tas ut i premiepension är än så länge blygsamma och det beror på att det nya pensionssystemet inte har fasats in fullt ut. I genomsnitt får en pensionär 410 kronor i månaden i premiepension, vilket motsvarar 4 920 kronor per år.

5.3.2 Värdeutvecklingen

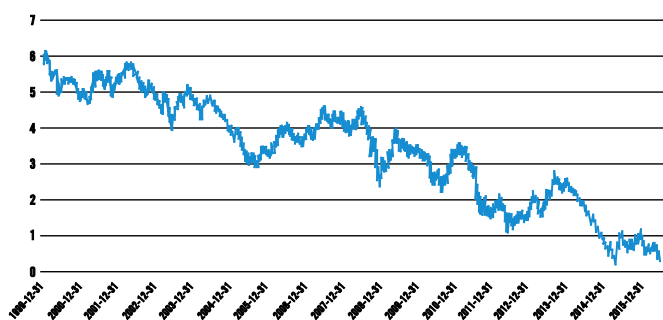
När det gäller analyser av värdeutvecklingen i den traditionella försäkringen bör det inledningsvis understrykas att s.k. avkastningsgarantier av det slag som finns i den traditionella försäkringen medför kostnader i termer av förlorade avkastningsmöjligheter, eftersom begränsningar av risken för förluster (på kort sikt) också innebär begränsningar av risknivån och därmed begränsningar av möjligheten till avkastning (på lång sikt).

När det gäller värdeutvecklingen för den traditionella försäkringen bör det vidare understrykas att den traditionella försäkringen kan sägas kännetecknas av en låg risknivå eftersom den innehåller en relativt stor andel räntebärande tillgångar med lång duration (i snitt cirka 10 år), vilket samtidigt innebär att utveck-

¹⁴ Pensionsmyndighetens rapport om Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning s. 2.

lingen på räntemarknaderna har stor påverkan på värdeutvecklingen i den traditionella försäkringen.¹⁵ Under de senaste åren har det varit en ovanlig period med fallande räntor, vilket alltså har haft en positiv effekt på värdeutvecklingen för den traditionella försäkringen. Sjunkande räntor kan sägas ha gynnat de nuvarande pensionärerna, men innebär samtidigt att avkastningsutsikterna för framtida pensionärer som väljer traditionell försäkring har minskat.

Figur 5.2 Tioårig svensk nollkupongränta



Källa: AP7.

Här bör vidare noteras att den senaste tidens ränteutveckling också har inneburit att 0 procent i garanterad ränta inte längre är en riskfri garanti ur statens perspektiv, eftersom räntorna under senare tid närmat sig noll (dvs. nivån för den garanterade räntan). Om garantin ska vara lika riskfri som tidigare bör den garanterade räntan sänkas.

I slutet av 2015 hade den årliga genomsnittliga värdeutvecklingen (internräntan) för pensionärer med traditionell försäkring sedan start varit 5,2 procent. Vid samma tidpunkt hade den årliga genomsnittliga värdeutvecklingen av pensionsmedlen placerade i fondförsäkring sedan start varit 5,8 procent, och för pensionsmedlen placerade i AP7 Såfa 5,8 procent.¹⁶

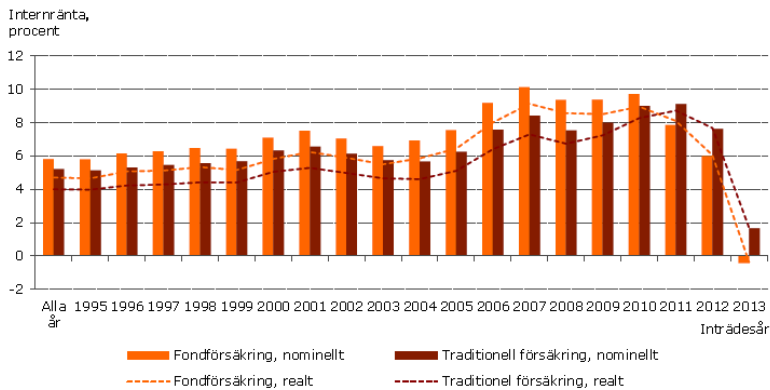
I figur 5.3 visas den årliga genomsnittliga värdeutvecklingen efter inträdesår. Det framgår att värdeutvecklingen har varit positiv, både för dem med fondförsäkring och för dem med traditionell

¹⁵ Om räntan går upp med 1 procent förlorar portföljen cirka 10 procent i värde. En portfölj med räntebärande tillgångar med kort duration påverkas mindre.

¹⁶ Premiepensionen – Pensionsspararna och pensionärerna 2015, s. 55.

försäkring. De två staplarna längst till vänster i figuren visar värdeutvecklingen för alla inträdesår.

Figur 5.3 Genomsnittlig värdeutveckling efter inträdesår för pensionärer med fondförsäkring respektive traditionell försäkring

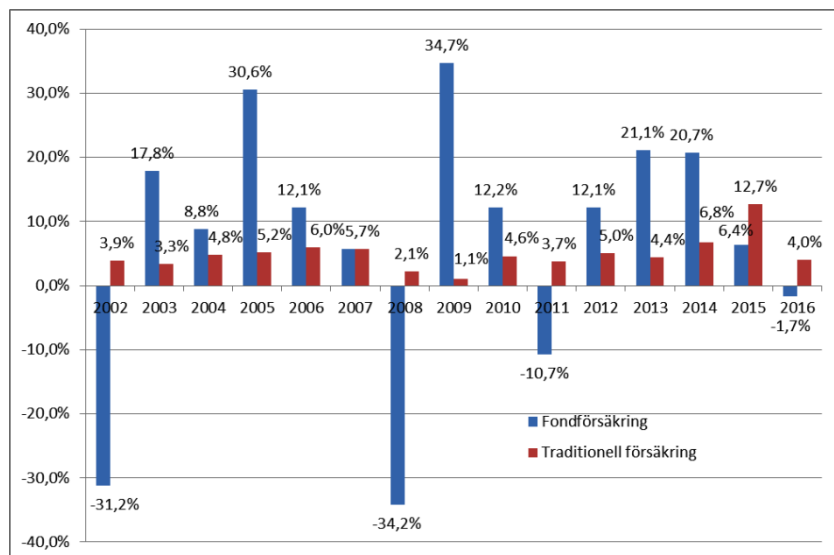


Källa: Pensionsmyndigheten.

Här ska dock nämnas att mättidpunkten och valet av mätperiod har stor betydelse. Ett exempel på detta är att en mätning som gjordes för perioden från start 2002 till och med 2011 visade att de pensionärer som valt traditionell försäkring *då* hade haft en genomsnittlig värdeutveckling på 3,9 procent per år sedan start, medan de som haft fondförsäkring *då* hade haft en motsvarande värdeutveckling på 3,4 procent per år. Nedan visas pensionärernas årliga avkastning för den traditionella försäkringen respektive fondförsäkringen under perioden 2002–2011.

Enligt utredningens mening illustrerar figuren skillnaden när det gäller volatilitet i värdeutvecklingen mellan den traditionella försäkringen och fondförsäkringen. Fondförsäkringens siffror avser spar- och utbetalningstid sammantaget, men en uppdelning ger ungefär samma bild. Jämförelsen kan enligt utredningens mening ses som en förenklad illustration av skillnaden i volatilitet mellan de båda förvaltningsmodellerna. Här bör dock understrykas att skillnaden i volatilitet skulle se annorlunda ut vid en jämförelse mellan den traditionella försäkringen och t.ex. Förvalsalternativet under utbetalningstiden, eftersom det i Förvalsalternativet sker en automatisk riskjustering under utbetalningstiden.

Figur 5.4 Årliga avkastning fondförsäkring och traditionell försäkring till och med 2015 samt för första halvåret 2016



Källa: Pensionsmyndigheten.

Att fluktuationerna i värdet på pensionskontot är lägre i den traditionella försäkringen är inte bara en effekt av att aktieinnehållet är lägre i den traditionella försäkringen, jämfört med det genomsnittliga aktieinnehållet i fondförsäkringen.

I den traditionella försäkringen sker det även en utjämning av avkastningen över tid, till följd av den återbärings teknik som används. Den innebär att volatiliteten i avkastningen inte får omedelbart genomslag på premiepensionskontona, utan i stället med en betydande dämpning. Återbäringsräntan bestäms varje månad av Pensionsmyndigheten men ändras vanligtvis bara några gånger om året och oftast i relativt små steg. Återbäringen tillförs respektive premiepensionskonto (preliminär tilldelning) varje dag och motsvarar på så sätt den dagliga fondkursen inom fondförsäkringen. Inom båda försäkringsformerna fastställs månadsbeloppet endast en gång per år baserat på kontovärdet en enskild dag, men eftersom fondkurserna i sig är mer volatila än återbäringsräntan så blir månadsbeloppet även av det skälet mindre volatilt inom traditionell försäkring, mellan olika år.

Vidare innebär konstruktionen med ett garanterat lägsta månadsbelopp att risken för extremt stora nedgångar är begränsad för de som har valt traditionell försäkring.

Som en illustration till det nu sagda visas i figuren nedan värdeutvecklingen (återbäringsräntan) respektive realiserad avkastning i den traditionella försäkringen samt värdeutvecklingen i fondrörelsen.

Figur 5.5 Värdeutveckling sedan start av traditionell försäkring – nominellt



Källa: Pensionsmyndigheten.

5.3.3 Tidigare utredningar m.m.

I förarbetena¹⁷ anges bl.a. att eftersom försäkringen för premiepension ska vara uppbyggd som en fondförsäkring gäller som *grundalternativ* att tillgodohavandet på pensionsspararens premiepensionskonto ska vara placerat i värdepappersfonder även under pensionstiden (uttagsfasen).

Det anges vidare att de månatliga utbetalningarna kommer att variera i storlek med förändringarna i fondandelarnas värde, och att detta kan innebära en *otrygghet* för många försäkrade samt att det därför bör finnas en *möjlighet* för den enskilde att gå över till

¹⁷ Prop. 1997/98:151 s. 424–428.

traditionell livränteförsäkring som garanterar pensionsspararen livslång utbetalning av ett fast månadsbelopp.

I *Premiepensionsutredningens* betänkande föreslogs bl.a. att PPM på sikt borde erbjuda pensionsspararna möjlighet att – fr.o.m. 61 års ålder – *successivt* gå över från fondförsäkring till traditionell försäkring.

I betänkandet gjordes även bedömningen att regeringen borde tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka förutsättningarna att *avveckla* den traditionella försäkringen. Bakgrunden till detta var att Premiepensionsutredningen ansåg att den garanti som finns inom ramen för den traditionella försäkringen riskerar att slå mot statsbudgeten, vilket kan sägas innebära en ”anomali i systemet” eftersom en av de grundläggande principerna bakom pensionsreformen är att systemet ska vara autonomt från statsbudgeten.

I en *rapport till Finansmarknadsrådet*¹⁸ i oktober 2012 analyserades, på uppdrag av Finansmarknadskommittén, övervägandena bakom den traditionella försäkringen i premiepensions-systemet. I rapporten dikuterades även möjliga förbättringar. Av rapporten framgår bl.a. att

- det ur ett pensionsspararperspektiv var svårt att finna behov av substantiella förändringar av produkten,
- risken för staten (till följd av garantin i den traditionella försäkringen) då var liten, men att den låga risken är ett resultat av Pensionsmyndighetens egna beslut om en noll-garanti och en löptidsmatchande förvaltningsstrategi samt att riksdag eller regering bör ge myndigheten tydligare riktlinjer för vilken risk som är acceptabel för staten,
- det är högst tveksamt om en utläggning av verksamheten på privata händer skulle resultera i högre avkastning,
- flytträtt skulle kunna vara ett alternativ (dvs. möjlighet att flytta tillbaka till fondförsäkringen), men att man bör avvakta med sådana åtgärder till dess ställning tagits till vilka regler om flytträtt som ska gälla generellt på pensionsmarknaden,

¹⁸ Den traditionella försäkringen inom premiepensionssystemet, Finansmarknadskommitténs rapport nr 11, Daniel Barr.

- att en s.k. successiv övergång syntes vara rimlig, men att nyttan med en sådan reform måste vägas mot kostnaden och att en sådan åtgärd bör anstå till pensionsbeloppen är större.

I en rapport¹⁹ från Inspektionen för socialförsäkringen (isf) från 2014 analyserades, på uppdrag av regeringen, olika aspekter på val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering; bl.a.

- hur pensionärerna uppfattar informationen om alternativen,
- hur blanketten utformas,
- vilka effekter ett förvalsalternativ kan ha på de blivande pensionärernas beslut.

Av rapporten framgår bl.a. att blanketten för ansökan om pension visat sig ha stor betydelse för hur många som väljer fondförsäkring respektive traditionell försäkring, och att en *neutral blankett* skulle leda till en jämn fördelning mellan alternativen medan ett förval är starkt styrande. I rapporten anges att enkätundersökningen och intervjuerna i rapporten visar att de flesta föredrar traditionell försäkring. I rapporten anges bl.a. att ett förval med fondförsäkring tenderar att leda/styra fel, och att en möjlig lösning är ett bekräftelseval och en valblankett med en statligt förvaltda generationsfond som förval.

I en annan rapport från 2014 redovisas resultatet av *Riksrevisionens granskning* av om staten har skapat förutsättningar för individen att göra *bra val vid pensionsinträdet*.²⁰ I rapporten finns bl.a. en sammanställning av forskningsresultat om individens förmåga att hantera olika val, och en analys av valet av förvaltning vid pensionsinträdet (bl.a. valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring inom premiepensionssystemet). Som motiv²¹ för granskningen anges bl.a. att få känner till skillnaden i avkastning och risktagande i valet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring, och att forskningen inom beteendekonometri visar att det går att *uppnå stora effektivitetsvinster för både individen och samhället genom att på ett omsorgsfullt och medvetet sätt utforma de*

¹⁹ Val av traditionell försäkring eller fondförsäkring vid pensionering, Rapport 2014:26.

²⁰ Att gå i pension – varför så krångligt?, RIR 2014:13, Riksrevisionen.

²¹ RIR 2014:13 s. 9.

valsituationer som individer ställs inför. Av rapporten framgår att Riksrevisionen rekommenderar regeringen att bl.a. *överväga en automatisk riskjustering som ett förval inför pensionsinträdet inom premiepensionen* och att Riksrevisionen rekommenderar Pensionsmyndigheten att analysera hur utformningen av olika val påverkar individen. En av utgångspunkterna för granskningen var forskning som pekar på att många tenderar att vara ointresserade eller omedvetna när de gör sina val.

Riksrevisionens analys av hur de pensionärer som tar ut premiepensionen och som stannade kvar i fondförsäkringen förvaltar sitt kapital pekar på att de i 9 fall av 10 är helt inaktiva i förvaltningen. Riksrevisionen anger att resultatet tyder på att den som någon gång under livet har gjort ett aktivt val inte nödvändigtvis gör aktiva val senare under livet, och att detta innebär en risk för att pensionskapitalet blir felplicerat under tiden som pensionär, en risk som kan få ökande konsekvenser för kommande pensionärer i takt med att premiepensionssystemet fasas in.²²

5.3.4 Förslagen i Vägvalspromemorian

När det gäller motiven för förslaget om *successiv omallokering/successiv övergång* hänvisas det i Vägvalspromemorian bl.a. till att individer tenderar att fatta placeringsbeslut som de inte förstår konsekvenserna av, och att detta har varit särskilt tydligt när det gäller den traditionella försäkringen där utformningen av blanketten spelat stor roll för hur pensionärerna placerat sitt kapital.

I Vägvalspromemorian anges det vidare att den övergång från fondförsäkring till traditionell försäkring – som för de flesta²³ i dag innebär minskad andel aktier och ökad andel räntebärande tillgångar – kan komma att ske efter ett stort börsfall och att det därför, enligt Vägvalspromemorian, är bättre att ha en ordning där man undviker att flytta hela kapitalet vid en och samma tidpunkt. I Vägvalspromemorian föreslås därför en successiv övergång till den

²² RIR 2014:13 s. 13.

²³ Storleken på "riskomläggningen" beror på vilken fördelning mellan aktier och ränta som den enskilde har i sin portfölj innan övergången och vilken fördelning som används i den traditionella förvaltningen.

traditionella försäkringen, om den traditionella försäkringen ska behållas.

Enligt Vägvalspromemorian skulle en successiv övergång till den traditionella försäkringen innebära att spridningen i utfall minskar. Detta förklaras med att den gällande modellen innebär att en del individer kommer att avveckla sin aktieportfölj när aktiemarknaden står högt, medan andra kommer att avveckla sin aktieportfölj när aktiemarknaden står lågt.

Vägvalspromemorian innehåller även ett förslag om en *samordning av förvaltningen* av premiepensionsmedel, eftersom en sådan samordning antas medföra kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster och att en sådan samordning ligger i linje med Buffertkapitalutredningens²⁴ bedömningar och förslag.

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren

- analysera och beskriva fördelar och nackdelar med förslaget om att successivt avveckla aktieinnehav i fondsparandet för de sparare som vill förvalta sitt premiepensionskapital i en traditionell försäkring,
- beskriva hur en successiv avveckling av aktieinnehav i fondsparandet bör ske om åtgärden genomförs,
- beskriva hur mycket åtgärden kan väntas påverka en sparares avkastning under en genomsnittlig tid som pensionär under tre scenarier: stark börsutveckling, genomsnittlig börsutveckling eller svag börsutveckling vid övergången till en traditionell försäkring,
- analysera och beskriva fördelar och nackdelar av förslaget om att förvaltningen av den traditionella försäkringen förs över från Pensionsmyndigheten till Sjunde AP-fonden, och
- beskriva och motivera hur utredaren anser att den traditionella försäkringen inom premiepensionssystemet bör vara utformad.

²⁴ AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven, SOU 2012:53.

Skäl för utredningens bedömning och förslag:

Förslagen i Vägvalspromemorian i förhållande till utredningsuppdraget

Utredningen har tolkat förslaget i Vägvalspromemorian som ett förslag om att *avveckla* den traditionella försäkringen.²⁵ Utredningen har dock tolkat utredningsdirektiven på det sättet att det *inte* ligger inom ramen för utredningen att utreda en avveckling av den traditionella försäkringen, utan att utredningen endast ska utreda förslagen i Vägvalspromemorian om successiv övergång och samordnad förvaltning. Vidare har utredningen tolkat vårt uppdrag på det sättet att utredningen inte heller ska närmare utreda ett eventuellt införande av traditionell försäkring under sparandeperioden och/eller möjlighet att flytta mellan traditionell försäkring och fondförsäkring. Det bör nämnas att det inom expertgruppen funnits olika åsikter kring tolkningen av utredningsdirektiven.

Trots vad som anförts ovan har utredningen – mot bakgrund av de diskussioner som förts med expertgruppen – valt att redovisa utredningens syn på skillnaden mellan den traditionella försäkringen och den kapitalförvaltningsstrategi som AP7 erbjuder och utredningens syn på den övergripande frågeställningen om det behövs två olika försäkringsprodukter i premiepensionssystemet.

Bakgrundsvi bör dock först något sägas kring behovet av riskjusteringar med avseende på ålder.

Behovet av riskjusteringar med avseende på ålder

Av förarbetena²⁶ till den reformerade systemutformningen framgår bl.a. att det finns två olika skäl som brukar åberopas till varför risknivån i pensionstillgångarna ska minska med pensionsspararens stigande ålder.

²⁵ Notera Premiepensionsutredningens förslag om avveckling av den traditionella försäkringen.

²⁶ Prop. 2009/10:44 s. 40 ff.

För det första minskar humankapitalet²⁷ över tid. I unga år utgör humankapitalet en stor andel av spararens totala tillgångsportfölj. Eftersom risknivån i humankapitalet i regel är låg kan spararen kompensera detta med hög risknivå i pensionssparandet. Alltefter- som spararen närmar sig pensionsåldern minskar andelen human- kapital och därmed blir risknivån i den totala tillgångsportföljen högre. Spararen bör då trappa ned risken i pensionssparandet med stigande ålder för att få en rimlig total risknivå.

För det andra kan den som är ung göra anpassningar i sparandet och arbetsutbudet på ett sätt som äldre inte kan göra. Äldre har av naturliga skäl kortare tid kvar på arbetsmarknaden samt kortare placeringshorisont och har därför inte samma möjligheter till anpassning. Den som är äldre och tar hög risk riskerar annars att få en onödigt låg pension. Detsamma gäller även den som tar låg risk redan i unga år.

I detta sammanhang bör nämnas att *Riksrevisionen* relativt nyligen har genomfört en granskning av det statliga förvals- alternativet i premiepensionssystemet.²⁸ I granskningen gjorde Riksrevisionen bl.a. bedömningen att förvalsalternativet inte svarar mot pensionärernas kortare placeringshorisont. Riksrevisionen rekommenderade Sjunde AP-fonden att bl.a. utreda förvals- alternativet närmare ur ett pensionärsperspektiv.

Sjunde AP-fonden betonade i sitt svar att man sedan en tid bedriver utvecklingsarbete inom de områden som rekommenda- tionerna avser.

Regeringen²⁹ instämde i Riksrevisionens bedömning att det är angeläget att det görs en fördjupad analys av hur Sjunde AP-fonden bättre kan ta hänsyn till pensionärernas kortare placeringshorisont.

²⁷ Värdet av en individs humankapital består av nuvärdet av all framtida inkomst från förvärvsarbete, se SOU 2005:87 s. 63.

²⁸ Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav, RIR 2013:14.

²⁹ Regeringens skrivelse 2013/14:109 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av förvals- alternativet i premiepensionssystemet.

Försäkringsprodukt eller kapitalförvaltningsstrategi som kan tillhandahållas av AP7?

Förslaget i Vägvalspromemorian om att avveckla den traditionella försäkringen synes vara grundat på att den traditionella försäkringen, givet det låga garantiinnehållet, inte bör ses som en försäkringsprodukt utan som en kapitalförvaltningsstrategi.

Utredningens tolkning av förslaget i Vägvalspromemorian är att det bygger på att den kapitalförvaltningsstrategi som erbjuds inom ramen för den traditionella försäkringen kan sägas vara samtidigt tillgänglig genom Sjunde AP-fondens förvaltningserbjudande (dvs. att den förvaltning av den s.k. livportföljen som sker inom ramen för den traditionella försäkringen lika gärna skulle kunna ske genom en kombination av de s.k. byggstensfonderna), och att det saknas rationella skäl för att både Pensionsmyndigheten och AP7 samtidigt ska bedriva sådan likvärdig förvaltning.

Utredningen anser att den traditionella försäkringen utgör en försäkringsprodukt/försäkringsform, eftersom Pensionsmyndigheten (försäkringsgivaren) *dels* åtar sig att betala ut ett garanterat pensionsbelopp varje månad så länge pensionären lever och att myndigheten därmed – i viss utsträckning – tar över den finansiella risk som är förknippad med förvaltningen av premiepensionskapitalet, *dels* att myndigheten åtar sig att – under vissa förutsättningar – lämna återbäring till pensionärerna (försäkringstagarna). Det som kännetecknar en traditionell försäkring är att det är fråga om en produkt som innehåller garantier om periodiska (i detta fall livslånga) utbetalningar ofta i kombination med en villkorad rätt till återbäring. Här bör nämnas att merparten av de grundläggande rörelserättsliga³⁰ reglerna för försäkringsrörelse också gäller för den verksamhet som bedrivs av Pensionsmyndigheten, och att dessa ansetts ha särskild betydelse när det just gäller den traditionella försäkringen.³¹

Enligt utredningens bedömning är det alltså missvisande att betrakta den traditionella försäkringen som enbart en kapitalförvaltningsstrategi, eftersom den traditionella försäkringen innehåller en garanti och återbäringsteknik. Den garanti och återbäring-

³⁰ T.ex. reglerna om värdering av garanterade åtaganden, tillgångsförvaltning, riskhantering och återbäring i ömsesidigt bedriven verksamhet.

³¹ Se prop. 1997/98:151 s. 433 ff.

steknik som finns i den traditionella försäkringen har enligt utredningens mening en direkt koppling till förvaltningen av tillgångarna (kapitalförvaltningsstrategin), vilket innebär att motsvarande kapitalförvaltningsstrategi inte självklart kan erbjudas som en form av fristående kapitalförvaltning genom AP7. Här bör även noteras att den nuvarande kapitalförvaltningsstrategin inom den traditionella försäkringen inte är densamma som den som för närvarande erbjuds i Förvalsalternativet. Den traditionella försäkringen har t.ex. en markant lägre risknivå än Förvalsalternativet, och har dessutom möjlighet att placera i t.ex. långa räntefonder. Det finns också möjlighet till alternativa mer långsiktiga placeringstillgångar (t.ex. fastigheter) i kapitalförvaltningen då nuvarande konstruktion innebär att kapitalet förvaltas under hela utbetalningstiden och inte kan flyttas.

Den kapitalförvaltningsstrategi i meningen viss fördelning mellan aktier och räntebärande tillgångar och den återbäringsteknik som erbjuds inom den traditionella försäkringen torde visserligen kunna replikeras av AP7 genom användning av de s.k. byggstensfonderna, men enligt utredningens mening krävs också en försäkringsgivare som följer de försäkringsrättsliga reglerna och principerna för bl.a. värdering av de garanterade åtagandena och bedömningar av lämplig sammansättning av tillgångar med hänsyn till åtagandenas storlek och behovet av marginaler för de risker som finns i verksamheten. Här bör dock nämnas att det torde vara möjligt att beräkna storleken på de garanterade åtagandena och därmed andelen räntebärande tillgångar utan användning av traditionell försäkringsteknik.

Att kapitalförvaltningsstrategin inom den traditionella försäkringen – för närvarande – innebär ett förhållandevis lågt risktagande i jämförelse med såväl den genomsnittliga egna portföljen på fondtorget som Förvalsalternativet är en direkt följd av den garanti som finns i den traditionella försäkringen. Som redan framgått anser utredningen att den koppling som finns mellan garantin och förvaltningsstrategin innebär att det – enligt utredningens bedömning – inte går att ersätta den traditionella försäkringen med en likvärdig förvaltningsstrategi utan garanti.³² Annorlunda uttryckt kommer en pensionär som väljer en fördelning om 60 procent

³² Se dock vad som anges i slutet av nästa stycke.

räntebärande tillgångar och 40 procent aktier i sin fond-försäkringsportfölj eller väljer Förvalsalternativet alltså att bära viss finansiell risk, dvs. risken för att värdet sjunker under det värde som fanns vid tidpunkten för övergången till utbetalningsfasen. Att garantin för närvarande är noll procent i framtida avkastning har i detta sammanhang ingen betydelse, eftersom 0 procent i avkastningsgaranti före avgift de facto innebär en garanti om 100 procent av det värde minus ackumulerad avgift som fanns vid tidpunkten för övergången till utbetalningsfasen givet att pensionsspararen uppnår medellivslängden.

Här bör nämnas att det – delvis i motsats till vad som anförts ovan – kan hävdas att den nuvarande garantin i den traditionella försäkringen inte har något större värde³³, eftersom pensionären vid en garantiränta på noll procent i praktiken ändå bär den absoluta merparten av den finansiella risken. Detta beror på att sannolikheten – på lång sikt – för att försäkringsgivaren/staten ska tvingas infria garantin är låg. Vid underskott överbelastas det egna konto först, vilket innebär att man tar mer från kontot än man egentligen skulle ha gjort och därmed finns det mindre kapital kvar som kan generera avkastning. Dock bibehålls alltid den garanterade nivån. Det är först när pengarna på kontot tagit slut som det kan bli aktuellt för försäkringsgivaren/staten att tvingas infria garantin. Det kan också hävdas att garantin – i stort sett – kan efterbildas genom placeringar i s.k. korta räntepapper³⁴, genom användning av OTC-derivat eller genom användning av s.k. trading-strategier.

Här bör avslutningsvis även nämnas att en avveckling av den traditionella försäkringen enligt Vägvalspromemorian skulle innebära att den statliga garantin på 0 procent i årlig avkastning inte längre skulle bli aktuell, vilket enligt utredningens bedömning dock endast skulle kunna avse nya pensionärer eftersom den garanti som har utlovats till de nuvarande pensionärerna inte torde kunna avvecklas på annat sätt än genom användning av s.k. run-off-teknik³⁵.

³³ Jfr även vad som anförts ovan under rubriken Värdeutveckling.

³⁴ Här bör nämnas att avkastningen skiljer sig åt mellan räntetillgångar med kort respektive lång duration.

³⁵ Dvs. att stänga den traditionella försäkringen för nyteckning och fortsätta att förvalta en s.k. run-off-portfölj till dess den sista utbetalningen är gjord. Den s.k. runoff-perioden bedöms bli cirka 40 år, och produkten bedöms inte kunna bära sina egna kostnader under de sista åren.

Behövs två olika försäkringsprodukter i premiepensionssystemet?

Enligt utredningens mening är det inte självklart att man behöver ha två i grunden helt olika typer av försäkringsprodukter i premiepensionssystemet, dvs. såväl fondförsäkring som traditionell försäkring. Det kan t.ex. hävdas att premiepensionssystemet – av både kostnadsskäl och förenklingsskäl – rimligen borde ha ”den bästa” försäkringsprodukten under såväl sparandetid som utbetalningstid. Det kan vidare hävdas att systemet inte bör tvinga pensions-spararna att välja mellan fondförsäkring och traditionell försäkring, eftersom många har svårt att förstå skillnaderna och hur den traditionella försäkringen fungerar.³⁶

Enligt utredningens mening bör de båda försäkringsprodukterna anses *komplettera* varandra i den meningen att de representerar olika förvaltningsalternativ (förvaltning i egen regi respektive förvaltning i annans regi), där den traditionella försäkringen är ett trygghetsalternativ under uttagsperioden. Av äldre förarbeten framgår att det i vart fall tidigare har funnits en ambition om att båda produkterna på sikt skulle finnas under såväl sparande- som uttagsperiod samt att det dessutom på sikt skulle finnas flytträtt mellan de båda försäkringsformerna. Enligt utredningens mening torde den förskjutning i fokus som har skett sedan premiepensionssystemet infördes – inklusive förändringen av icke-valsalternativet och införandet av de s.k. Färdiga riskportföljerna – medfört att diskussioner kring införandet av *ännu fler val-möjligheter* inom premiepensionssystemet inte varit i fokus, även om frågan om traditionell försäkring under sparandeperioden t.ex. diskuteras i rapporten till Finansmarknadsrådet och föreslås i några av de remissyttranden som lämnades på Vägvalspromemorian. Här kan även nämnas att frågan om risken för staten³⁷ kan sägas ha hamnat i ett delvis annorlunda läge efter det att Pensionsmyndigheten har valt att gå över till s.k. skuldmatchning, samtidigt som förutsättningarna också har ändrats till följd av de fallande räntorna.

³⁶ Jfr Riksrevisionens granskning, RIR 2014:13.

³⁷ Jfr Premiepensionsutredningens bedömning att den traditionella försäkringen utgör en anomaly i premiepensionssystemet.

Enligt utredningens bedömning är den traditionella försäkringen *ett alternativ* för de pensionssparare som vill ha stabila och förutsägbara utbetalningar, dvs. *garanterade* premiepensionsutbetalningar och därmed lägre *volatilitet*, jämfört med den osäkerhet och volatilitet som *kan* finnas/uppstå om pensions-spararen ligger kvar i fondförsäkringen. Här bör det understrykas att premiepensionen utgör en mindre del av den allmänna pensionen och att en betydande del av variationerna i utbetald pension (från ett år till ett annat) härrör från inkomstpensionen. Pensionssystemet erbjuder i dag ingen möjlighet att försäkra bort denna osäkerhet och det kan därför hävdas att det inte med säkerhet går att slå fast att traditionell försäkring faktiskt leder till ökad stabilitet i pensionsutbetalningarna. Vidare kan det hävdas att den traditionella försäkringen kan sägas erbjuda en *skenbar trygghet*, eftersom det lägre riskinnehållet i förväntan ger lägre avkastning och därmed lägre premiepension.

Den traditionella försäkringen kan också sägas vara ett alternativ för de pensionssparare som – genom garantin – i samband med pensionsinträdet (övergången till utbetalningsfasen) vill *värdesäkra* resultatet av sitt sparande under sparandefasen.

Sammanfattningsvis och annorlunda uttryckt anser utredningen att den traditionella försäkringen utgör ett alternativ för de pensionssparare som under utbetalningsperioden vill undvika den finansiella risk som finns i en fondförsäkring under utbetalningsperioden. Det kan samtidigt konstateras att detta undvikande av risk kostar i form av förlorade möjligheter till högre avkastning, och att det kan hävdas att den traditionella försäkringen innehåller för lite risk. Mot denna bakgrund kan den traditionella försäkringen sägas utgöra ett alternativ för de som prioriterar stabila premiepensionsutbetalningar på bekostnad av möjligheterna till högre avkastning.

Här bör nämnas att ett alternativt sätt att undvika den finansiella risken under utbetalningsfasen är att pensionsspararen själv i samband med övergången till uttagsfasen placerar medlen i s.k. lågrisk-tillgångar, vilket kan hävdas vara ett argument för att avveckla den traditionella försäkringen. Här kan dock den traditionella försäkringen enligt utredningens mening ses som ett alternativ för den som vill att någon annan ansvarar för kapitalförvaltningen – inklusive bestämmandet av den närmare risknivån

och löpande åldersanpassning – under utbetalningsperioden. Mot denna bakgrund kan den traditionella försäkringen i Pensionsmyndighetens regi ses som ett alternativ till att själv välja lågrisk-tillgångar och själv sköta den löpande riskjusteringen eller låta AP7 (via Förvalsalternativet) sköta detta eller låta privata fondföretag (via t.ex. generationsfonder) sköta detta.

Utredningens samlade bedömning är att den traditionella försäkringen behövs som *ett alternativ* under uttagsperioden, men att hanteringen av den statliga garantin ur ett *försäkrings-givarperspektiv* behöver analyseras ytterligare.

Bakgrunden till detta är att Premiepensionsutredningen i sitt betänkande år 2005 konstaterade att garantin till pensionsspararna riskerar att slå mot statsbudgeten, trots att systemet ska vara autonomt från denna och att livräntan i detta perspektiv kan sägas vara en anomali i pensionssystemet. Vidare konstaterades det i en rapport till Finansmarknadsrådet 2012³⁸ att risken för staten till följd av de åtaganden som görs inom ramen för den traditionella försäkringen då var liten, men att den låga risken var resultatet av Pensionsmyndighetens *egna beslut* om en noll-garanti och en löptidsmatchande förvaltningsstrategi. Det konstaterades att regering eller riksdag borde ge myndigheten tydligare riktlinjer för vilken risk som är acceptabel för staten.

Här kan noteras att det inom regeringskansliet nu pågår beredning av Pensionsmyndighetens förslag till ny s.k. solvensreglering för Pensionsmyndigheten, där det bl.a. föreslås nya regler om skuldmatchning, aktsamhetsprincip och överskottsmål.³⁹

Ett annat sätt att undvika den komplexitet och den valsituation som uppstår genom att premiepensionen under spar- och pensionstid har en förvalslösning med generationsprofil, en fondförsäkring samt under pensionstid en statlig traditionell livförsäkring är att utforma AP7 – endera enbart under utbetalningstid, eller under hela spar- och utbetalningstiden, som en traditionell livförsäkring. I båda fallen skulle Pensionsmyndighetens traditionella livförsäkring kunna avvecklas. Dessa alternativ har dock inte närmare övervägts.

³⁸ Se avsnitt 5.3.3.

³⁹ Se Förslag till ny lag om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet, Pensionsmyndigheten, PID150500.

Risken med övergång till utbetalningsfasen vid fel tidpunkt

Enligt utredningens bedömning bör beskrivningen av de risker som finns med en övergång till den traditionella försäkringen vid fel tidpunkt nysaneras något i förhållande till det som framgår av Vägvalspromemorian.

För det första bör det understrykas att en pensionssparare som står i begrepp att påbörja sin uttagsperiod samtidigt som det inträffar ett stort börsfall *har möjlighet att vänta* med att växla över från fondförsäkringen till den traditionella försäkringen, och i stället växla över vid en mer förmånlig tidpunkt. Här bör dock noteras att detta kräver i vart fall visst intresse och kunskap hos pensionsspararen.

För det andra anser utredningen att man vid en diskussion om risken för att en viss åtgärd (i detta fall riskjustering) görs vid fel tidpunkt inte bör glömma bort att denna typ av risk i samband med såväl köp som försäljning av värdepapper finns i samband med *varje* förändring av innehavet i premiepensionsportföljen, och att frågan huruvida en viss tidpunkt var rätt eller fel inte kan bedömas förrän i efterhand samt att svaret beror på vad man jämför med och under vilken tidsperiod utvärderingen görs. Här bör dock noteras att övergången till traditionell försäkring omfattar hela det samlade premiepensionskapitalet.

För det tredje bör det noteras att ett kraftigt börsras *strax* före den tidpunkt då en pensionssparare ansöker om uttag av sin premiepension initialt skulle påverka den framtida pensionen för såväl de pensionärer som väljer att ligga kvar i fondförsäkringen som de pensionärer som väljer att gå över till den traditionella försäkringen. Det är visserligen rimligt att anta att de som ligger kvar i fondförsäkringen (under antagandet att dessa har en relativt hög aktieandel) har större möjlighet till återhämtning än de som gått över till den traditionella försäkringen (under antagandet att dessa till följd av övergången från fondförsäkringen till den traditionella försäkringen har fått en lägre andel aktier i sin kapitalförvaltning), men denna större möjlighet till återhämtning innebär samtidigt att den som ligger kvar i fondförsäkringen tar en finansiell risk som inte tas av den som har gått över till den traditionella försäkringen. Till detta kommer att den som har valt den traditionella försäkringen inte kommer att förlora hela

möjligheten till återhämtning, eftersom i vart fall delar av den framtida återhämtningen torde komma pensionären till del via återbäringen.

För *det fjärde* kan det noteras att diskussionerna kring de särskilda riskerna i samband med övergång från fondförsäkring till en försäkringslösning med garanterade utbetalningar till del torde ha sitt ursprung i de förhållanden som råder i USA och Storbritannien, där det – såvitt utredningen känner till – dock råder delvis andra förutsättningar i den meningen att tidpunkten för övergången ofta är fastställd i förväg och att man ofta saknar den utjämnande återbäringsteknik som används i Sverige.

Vad som nu sagts innebär *inte* att utredningen menar att man helt bör bortse från risken med en övergång vid fel tidpunkt, utan endast att beskrivningen av risken och konsekvenserna bör nyanseras något. Den omständigheten att *hela* premiepensionskapitalet säljs i samband med en övergång till traditionell försäkring innebär att den värdering av det samlade premiepensionskapitalet som gäller vid tidpunkten för övergången blir avgörande för de garanterade månadsbeloppen. Mot denna bakgrund finns det en risk för att en tillfälligt nedpressad låg värdering vid tidpunkten för övergången låser fast de garanterade beloppen på en låg nivå. Detta innebär dock inte att permanenta en låg premiepension, eftersom tilläggsbeloppet räknas om varje år och kommer att öka, givet att förväntad avkastning infrias. Enligt utredningens mening är detta (när det gäller faktiskt utbetalda pensionsbelopp) emellertid ett problem som inte bara finns för de som väljer traditionell försäkring, vilket möjligen talar emot att det införs särregler för den traditionella försäkringen.

Beräkningar av effekterna i olika scenarier

Pensionsmyndigheten har bistått utredningen med beräkningar kring hur pensionsutbetalningarna kan antas komma att påverkas om en pensionär går över från fondförsäkring till traditionell försäkring successivt, i stället för med hela kapitalet vid ett tillfälle

som nu sker.⁴⁰ Beräkningarna har gjorts för tre olika scenarier, jfr uppdragsbeskrivningen i utredningsdirektiven.

- Scenario 1 – Två börsuppgångar och en mellanliggande börsnedgång
- Scenario 2 – Kraftig börsuppgång
- Scenario 3 – Kraftig börsnedgång, följd av en kraftig börsuppgång

I analysen har Premiesparfonden (ickevalsalternativet t.o.m. 2010) och AP7 Såfa (förvalsalternativet) valts som fondförsäkringsalternativet. AP7 Såfans kurs förväntas vara mer volatil än den traditionella försäkringens, eftersom AP7 Såfa dels har en högre aktieandel, men även en hävstång på upp till 1,5 på aktiedelen. Går man över från AP7 Såfa till den traditionella försäkringen när AP7 Såfa står lågt i kurs riskerar man att missa en stor del av en eventuellt efterföljande uppgång. Det omvända gäller om man går i pension då AP7 Såfans kurs är hög.

Beräkningar har gjorts av hur utbetalningarna – garanterade såväl som icke garanterade (dvs. återbäringen) – hade blivit för en person som gått över från fondförsäkring till traditionell försäkring vid 65 års ålder vid olika historiska tidpunkter. Beräkningarna har dels gjorts med dagens system (dvs. flytt av hela kapitalet på en gång från fondförsäkring till traditionell försäkring), dels gjorts med en teknik där kapitalet förs över succesivt under 5 år efter det att personen fyller 65 och önskat påbörja utbetalningen.

Beräkningarna har gjorts utifrån följande förutsättningar:

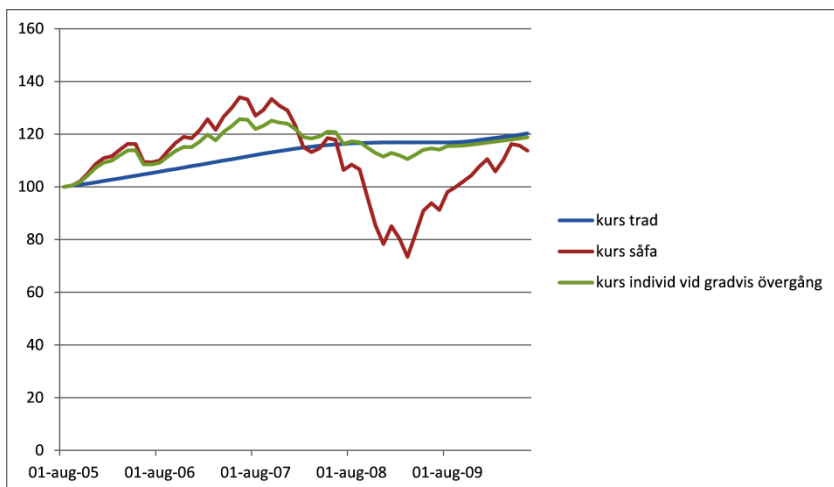
- Dagens delningstal för såväl pensionsbelopp som för garanterat belopp har använts.
- Arvsvinsttilldelningsutfallet har skett i enlighet med antagandena i prognosgrunderna.
- All framskrivning har skett månadsvis inklusive uträknande av belopp, tilldelning av arvsvinst, avkastning, avdrag för avgift.

⁴⁰ Vissa premiepensionsfrågor, Vissa premiepensionsfrågor, 2016-04-25, PID137852, s. 71 ff.

- Personen har antagits vara 65 år då utbetalningen påbörjas och har då ett kapital på 250 000 kronor.
- Den successiva övergången från fondförsäkring till traditionell försäkring har antagits komma att ske över en femårsperiod enligt modellen att 20 procent förs över första året, 25 procent andra året, 33 procent tredje året, 50 procent fjärde året och resterande förs över det femte året. (Ett sätt att beskriva metoden är att om värdet på fondandelarna var 100 från början och det inte ändrar sig så förs 20 över vart och ett av åren.)

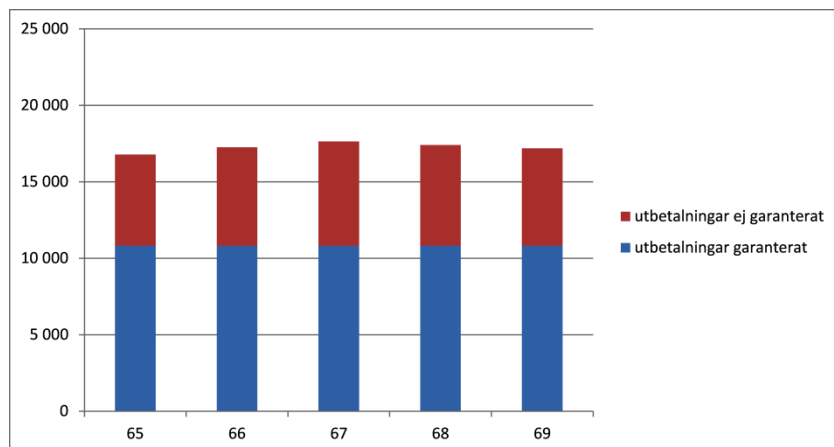
A – Scenario 1 (två börsuppgångar och en mellanliggande börsnedgång – aug 2005 till aug 2010)

Figur 5.6 Kursutveckling scenario 1



Källa: Pensionsmyndigheten.

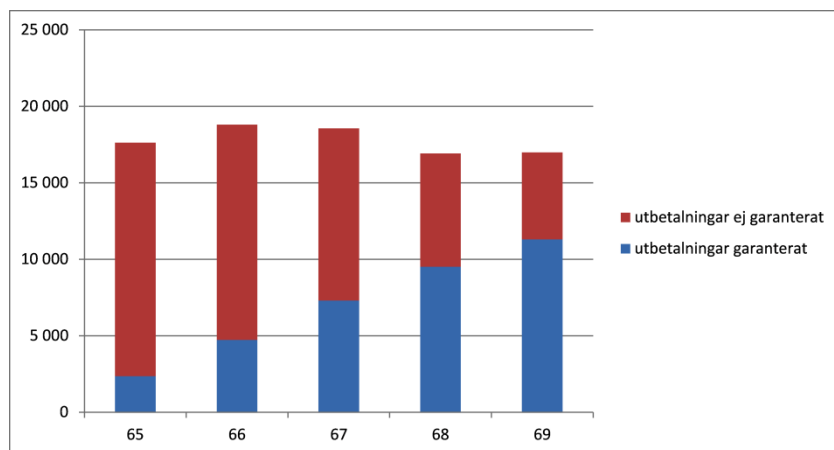
Tidsperioden representeras av två börsuppgångar med en börsnedgång mellan. I denna tidsperiod svänger premiesparfonden/AP7 Såfan kraftigt, medan den traditionella försäkringen är mer stabil. Över hela perioden har dock båda alternativen haft en ungefär lika stor värdeutveckling.

Figur 5.7 Årliga utbetalningar – Övergång vid ett tillfälle (aug 2005)

Källa: Pensionsmyndigheten.

Utbetalt belopp under dessa fem år hade varit 86 000 kronor om allt kapital hade förts över från fondförsäkring till traditionell försäkring vid ett tillfälle.

Successiv övergång (aug 2005–aug 2010)

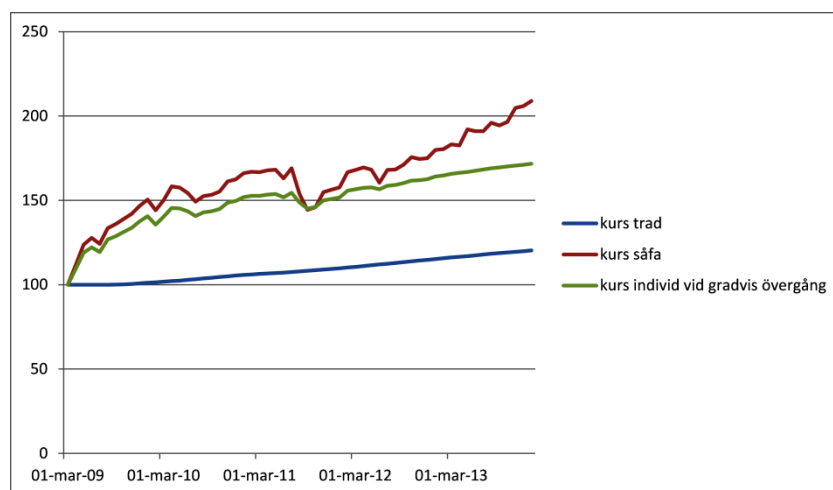
Figur 5.8 Årliga utbetalningar – Successiv övergång (aug 2005–aug 2010)

Källa: Pensionsmyndigheten.

Utbetalt belopp under dessa fem år varit 89 000 kronor, dvs. 3 000 kronor mer än vid en övergång med allt kapital vid ett tillfälle. I detta fall kan man se en något större svängning i utbetalningar vid succesiv övergång. Sammantaget blir det dock nästan ingen skillnad.

B – Scenario 2 (Kraftig börsuppgång – mars 2009 till mars 2014)

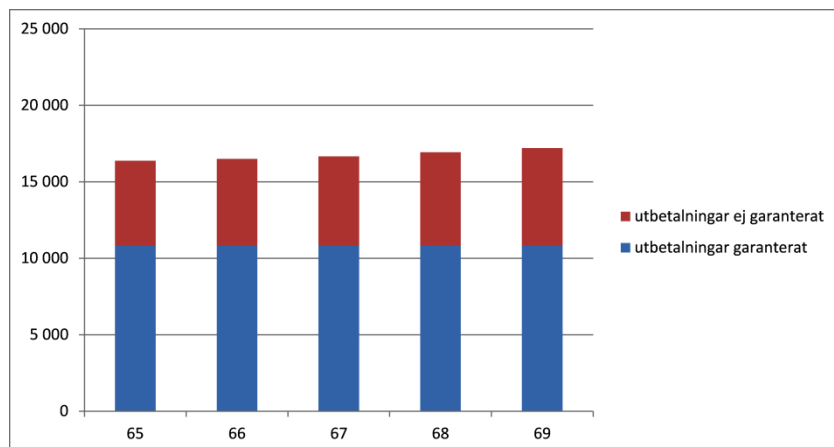
Figur 5.9 Kursutveckling scenario 2



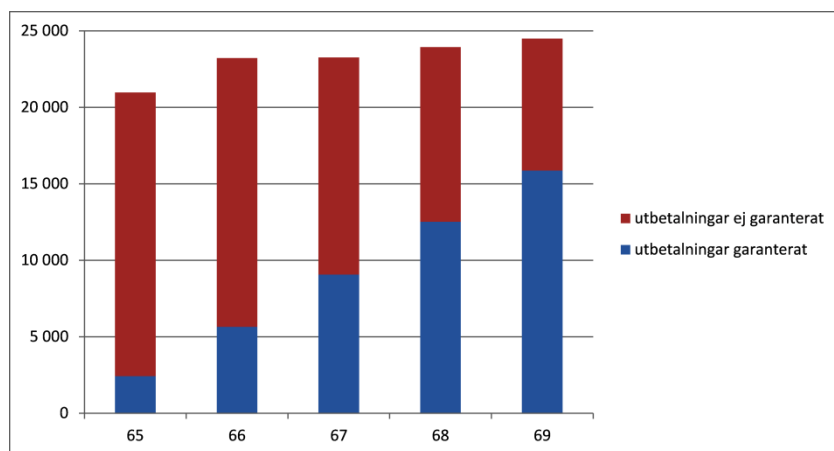
Källa: Pensionsmyndigheten.

Tidsperioden representeras av en kraftig börsuppgång. Den 6:e mars 2009 valdes som startdatum då det var tillfället när AP7 Såfans kurs var som lägst. Därefter har fonden haft en stark utveckling under de fem följande åren.

Under denna period hade det varit mycket mer fördelaktigt att vara kvar i AP7 Såfan jämfört med att byta till den traditionella försäkringen. AP7 Såfan hade under perioden en värdeutveckling på 100 procent, medan den traditionella försäkringen hade en värdeutveckling på 20 procent.

Figur 5.10 Årliga utbetalningar – Övergång vid ett tillfälle (mars 2009)

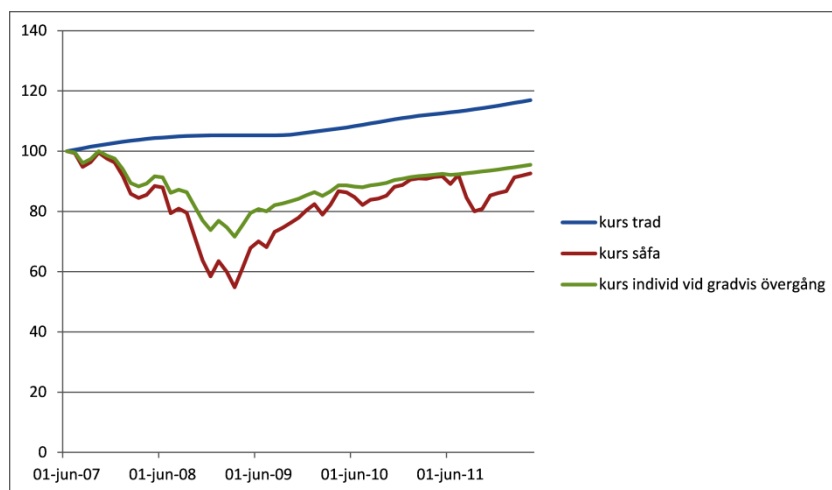
Utbetalt belopp under dessa fem år hade varit 84 000 kronor om allt kapital hade förts över från fondförsäkring till traditionell försäkring vid ett tillfälle.

Figur 5.11 Årliga utbetalningar – Successiv övergång (mars 2009 – mars 2014)

Utbetalt belopp under dessa fem år varit 116 000 kronor. En successiv övergång hade i detta fall bidragit till 32 000 kronor mer i utbetald pension jämfört med en övergång med allt kapital vid ett tillfälle.

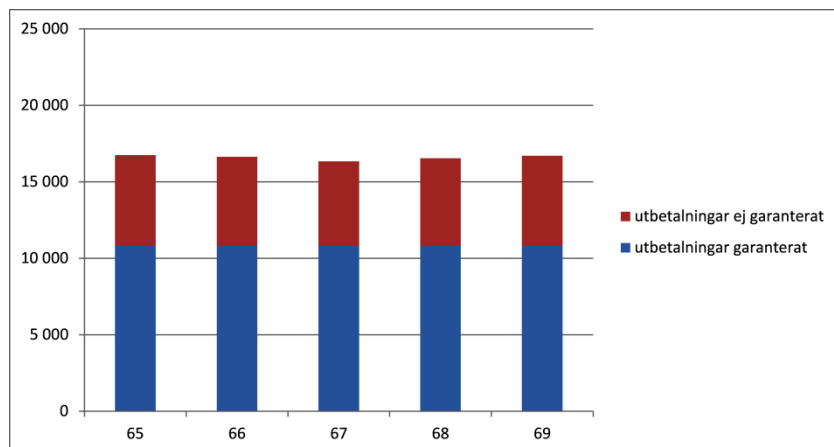
C – Scenario 3 (Kraftig börsnedgång, följd av en kraftig börsuppgång juni 2007 till juni 2012)

Figur 5.12 Kursutveckling scenario 3



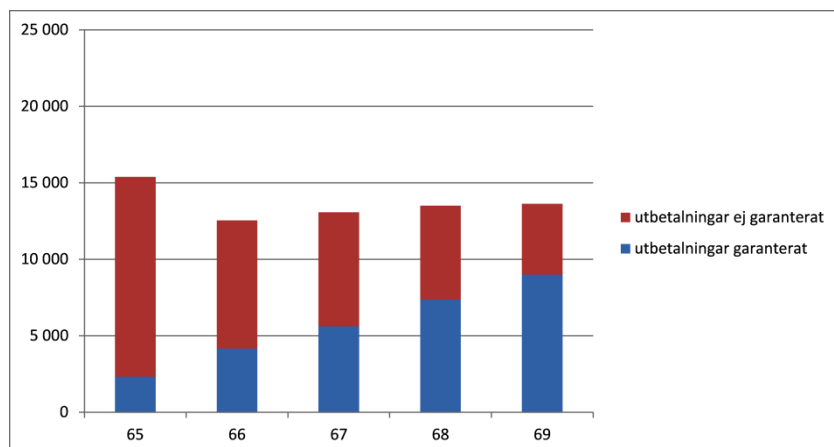
Källa: Pensionsmyndigheten.

Tidsperioden representeras av en kraftig börsnedgång följt av en nästan lika stor uppgång. Juni 2007 valdes som startdatum. Under perioden hade det varit mer fördelaktigt att gå över med hela kapitalet vid ett tillfälle från fondförsäkring till traditionell försäkring eftersom Premiesparfonden gick ned kraftigt under perioden. Hade AP7 Såfa funnits vid det tillfället hade nedgången troligen blivit ännu större på grund av hävstången.

Figur 5.13 Årliga utbetalningar – Övergång vid ett tillfälle (juni 2007)

Källa: Pensionsmyndigheten.

Utbetalt belopp under dessa fem år hade varit 83 000 kronor om allt kapital hade förts över från fondförsäkring till traditionell försäkring vid ett tillfälle.

Figur 5.14 Årliga utbetalningar – Successiv övergång (juni 2007 – juni 2012)

Utbetalt belopp under dessa fem år varit 68 000 kronor. En successiv övergång hade i detta fall inneburit 15 000 kronor mindre i utbetald pension, jämfört med en övergång med allt kapital vid ett tillfälle.

Samlad bedömning när det gäller successiv övergång till den traditionella försäkringen

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att det inte utifrån ovanstående beräkningarna går att avgöra vilket av alternativen direkt övergång eller successiv övergång till traditionell försäkring som generellt är det bästa, eftersom ingen vet hur aktie- och räntemarknaderna kommer att utvecklas i framtiden. Pensionsmyndigheten anser att det krävs ytterligare simuleringar för att analysera detta djupare.

Utredningen delar den bedömning som gjorts av Pensionsmyndigheten. Enligt utredningens mening går det inte att peka på någon entydig fördel med en successiv övergång. Här bör också noteras att det i beräkningarna saknas ett alternativ med en långvarig nedgång utan återhämtning. Utredningens bedömning är vidare att en ordning med en successiv övergång skulle bli svår att kommunicera till pensionsspararna, bl.a. eftersom pensionsspararna under övergångsperioden skulle ha två, i grunden olika, försäkringsprodukter för olika delar av sitt samlade premiepensionskapital. En (tvingande) successiv övergång skulle vidare innebära att man tar bort möjligheten för den som så önskar att i samband med pensionering välja ett särskilt trygghetsalternativ för *hela* sitt premiepensionskapital, jfr utredningens bedömningar ovan.

Utformningen av valsituationen

Rapporterna från Inspektionen för socialförsäkringen och Riksrevisionen visar – enligt utredningens tolkning – på behovet av *tydlig information* om skillnaderna mellan fondförsäkring och den traditionella försäkringen i samband med själva valsituationen, inte minst den omständigheten att det av rapporten från Inspektionen för socialförsäkringen framgår att de flesta föredrar traditionell

försäkring. Den närmare utformningen av denna information är dock en fråga för Pensionsmyndigheten.

Mot bakgrund av utredningens bedömning av det övergripande målet med de åtgärder utredningen föreslår – dvs. att sannolikheten ska öka för att fler får ett bättre premiepensionsutfall med rimlig risk och kostnad – och de förväntade konsekvenserna av våra förslag om att införa regelbundna utvärderingsval samt att Pensionsmyndigheten ska framhålla Förvalsalternativet som ett bra statligt alternativ för de som inte vill eller upplever att de inte själva kan förvalta en Egen portfölj gör utredningen bedömningen att den nuvarande blankettutformningen bör kunna behållas, dvs. en blankett som kan sägas puffa för fondförsäkring (som beroende på de val pensionsspararen har gjort utgörs av en Egen portfölj eller Förvalsalternativet) under uttagsfasen. Det bör nämnas att utredningen utgår från att arbetet med de frågor kring anpassning av förvaltningen efter pensionärernas behov som väckts av Riksrevisionen i deras rapport om Sjunde AP-fonden⁴¹ fortsätter.

Som framgått i avsnitt 4.9.2 gör utredningen bedömningen att utvärderingsvalen bör vara kopplade till tidpunkten för inträdet i systemet, men att man alternativt – eller som komplement – skulle kunna knyta utvärderingsvalen till ålder eller s.k. livshändelser. Ett exempel på en sådan livshändelse skulle kunna vara övergången från sparandefasen till uttagsfasen, dvs. att en ansökan om uttag av premiepension initierar ett särskilt utvärderingsval.

Samordna förvaltningen?

Som framgått av bakgrundsbeskrivningen ovan innehåller *Vägvals-promemorian* ett förslag om att förvaltningen av premiepensionsmedel ska *samordnas*, eftersom en sådan samordning antas medföra kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster och att en sådan samordning ligger i linje med Buffertkapitalutredningens⁴² bedömningar och förslag.

⁴¹ Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav, RIR 2013:14.

⁴² AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven, SOU 2012:53.

I ett *beslut*⁴³ daterat den 15 juni 2016 föreslår *Pensionsmyndigheten* att *ansvaret* för kapitalförvaltningen avseende den traditionella försäkringen *flyttas* till en annan statlig myndighet vars uppgift är kapitalförvaltning. Grunden för förslaget utvecklas i en rapport.

Av rapporten framgår bl.a. att Pensionsmyndigheten gör bedömningen att någon av AP-fondsmyndigheterna skulle kunna vara en lämplig *världmyndighet*, och att en sådan förändring som föreslås kräver att berörda regelverk ändras. I rapporten konstateras att kapitalförvaltning är förknippad med betydande stordriftsfördelar och att man genom en flytt av Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning till någon av AP-fonderna skulle kunna tillvarata dessa stordriftsfördelar, samtidigt som Pensionsmyndighetens uppdrag skulle renodlas och förenklas. Det anges att dessutom bör de pensionärer som valt traditionell försäkring kunna dra nytta av den större kapitalförvaltningsvolym och resurser som redan finns inom staten. Vidare anges bl.a. att AP-fonderna redan har en organisation och struktur på plats för en mer utvecklad och komplex kapitalförvaltning och att det är rimligt att anta att någon av AP-fonderna kan utföra den mer resurskrävande kapitalförvaltningen på ett bättre och billigare sätt än Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten anger också att tillväxten av kapitalet inom den traditionella försäkringen på sikt kan komma att resa principiella frågor om självständigheten vid utövandet av förvaltningen.

Av rapporten framgår att det *förvaltade kapitalet* för den traditionella försäkringen per den 30 april 2016 uppgick till knappt 22 miljarder kronor, med ett nettoinflöde på cirka 3 miljarder per år. Om var femte nybliven pensionär fortsätter att välja den traditionella försäkringen förväntas förvaltad kapital öka till cirka 250 miljarder kronor år 2040 och att kapitalet då skulle vara ungefär lika stort som en AP-fond i dagsläget.

Av rapporten framgår att Pensionsmyndigheten under de senaste åren har arbetat med att ta fram en *ny strategisk allokering* för den traditionella försäkringen, och att ett förverkligande av denna strategi innebär utmaningar av olika slag (kompetens, resurser och juridiska frågor). Det kan noteras att bakgrunden är

⁴³ Pensionsmyndighetens kapitalförvaltning, Pensionsmyndigheten, VER 2016-214.

att kapitalet inom den traditionella försäkringen nu bedöms vara tillräckligt stort för att kunna delas upp på fler tillgångsslag, och att ju fler tillgångsslag som ingår i portföljen desto bredare kompetens och resurser krävs.

I rapporten anges bl.a. att de *resurser* som i dag finns avsatta för kapitalförvaltning (den traditionella försäkringen, den tillfälliga förvaltningen och den frivilliga pensionsförsäkringen) utgörs av tre finansanalytiker. Det anges också att det är av central betydelse att organisationen för kapitalförvaltningen har en sådan storlek att förmågan kan bestå över tid och att personberoenden på alla nivåer bör minimeras så långt möjligt.

Av rapporten framgår det att förslaget fokuserar på flytt av ansvaret för kapitalförvaltningen, *inte flytt av ansvaret som försäkringsgivare för premiepension*. Pensionsmyndighetens roll som försäkringsgivare för premiepensionen föreslås alltså vara oförändrad.

I rapporten diskuteras för- och nackdelar med *olika alternativ* när det gäller att låta annan aktör ansvara för kapitalförvaltningen (outsourcing eller via lagstiftning/förordning ge uppdraget till annan myndighet). Av rapporten framgår att det – oavsett alternativ – kommer att krävas visst samarbete mellan Pensionsmyndigheten och kapitalförvaltaren då kapitalförvaltningen måste utgå från produktens utformning. Information om skuldens egenskaper behöver förmedlas från Pensionsmyndigheten till kapitalförvaltaren då kapitalförvaltningsstrategin även fortsättningsvis måste utgå från de garanterade pensionsutfästelserna. Pensionsmyndigheten behöver i sin tur information om tillgångarnas värde, uppgifter för att kunna bestämma återbäringsräntan samt kontrollera riskerna och rapporterna s.k. trafikljus-rapportering till Finansinspektionen.

När det gäller alternativet att med stöd i föreskrifter meddelade av riksdagen eller regeringen ge en annan aktör uppdraget att ansvara för kapitalförvaltningen anges det att Pensionsmyndighetens ansvar – såväl det praktiska som det formella – för kapitalförvaltningen då skulle övergå till den andra aktören. Alla beslut och utförandet av kapitalförvaltningen (strategisk allokering, placeringsriktlinjer, investeringsbeslut etc.) skulle vara kapitalförvaltarens ansvar och alla investeringar skulle ske i utförarens namn. I sin roll som försäkringsgivare för premiepension och

livbolag för den traditionella försäkringen skulle Pensionsmyndigheten även fortsatt vara ansvarig för de utställda garantierna och det skulle finnas incitament att kontrollera riskerna. Pensionsmyndigheten skulle behålla rollen som kapitalägare och skulle vara den som sätter upp det övergripande målet för samt utvärderar kapitalförvaltningen.

Det kan noteras att *förvaltningskostnaden* för den traditionella försäkringen under 2015 var 0,048 procent, att jämföra med förvaltningskostnaderna för AP-fonderna som var 0,21 procent och för Sjunde AP-fonden som var 0,0745⁴⁴ procent. Pensionsmyndigheten tror inte att förvaltningskostnaderna blir högre än om motsvarande förvaltning sköts av Pensionsmyndigheten.

I rapporten diskuteras bl.a. de skillnader (t.ex. tillgångsslag och duration) som finns mellan kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen och den premiepensionsförvaltning som sker hos Sjunde AP-fonden.

Utredningens bedömning är att frågan om hur kapitalförvaltningen inom den traditionella försäkringen bör organiseras i framtiden bör beredas inom ramen för det ärende som nu har väckts av Pensionsmyndigheten. Utredningen har för sin del inget att tillägga till det som framkommer i Pensionsmyndighetens rapport, men det bör nämnas att flera experter ifrågasätter möjligheten att bryta ut ansvaret för den strategiska allokeringen inom kapitalförvaltningen från försäkringsgivaransvaret då myndigheten fortsatt ansvarar för försäkringsåtagandet.

⁴⁴ Beräknat utifrån motsvarande allokering som den traditionella försäkringen.

6 Bedömningar och förslag som rör Pensionsmyndighetens övriga förslag

6.1 Inledning

Pensionsmyndigheten har i en framställning om ändringar i socialförsäkringsbalken lämnat förslag om vissa ändringar i socialförsäkringsbalken.¹

I framställningen anger Pensionsmyndigheten att myndigheten driver ett långsiktigt utvecklingsarbete för att förenkla för pensionssparare och pensionärer, öka kundnyttan och åstadkomma en mer kostnadseffektiv handläggning.

Det anges vidare att ett sådant utvecklingsarbete innehåller flera steg och att några av dem förutsätter vissa författningsändringar. Pensionsmyndigheten föreslår att de föreslagna ändringarna träder i kraft så snart som möjligt.

6.2 Premiepension ska kunna beviljas med tre månaders retroaktivitet till en person som haft sjukersättning omedelbart före 65-årsdagen

Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Premiepension ska – i likhet med vad som gäller för övrig ålderspension – kunna lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden om den försäkrade fick sjukersättning omedelbart före 65 års ålder.

¹ Pensionsmyndighetens Dnt/ref. VER2015-137.

Bakgrund: Av prop. 1997/98:151 s. 454 ff. framgår att pension generellt inte ska beviljas före ansökningsmånaden. Detta är motiverat av att de inkomstgrundade pensionerna är försäkringsmässigt så beräknade att ett senare uttag också ger en högre pension och därmed i genomsnitt samma livspension som ett tidigare uttag. Retroaktivitet skulle därför inte fylla någon väsentlig funktion, och det beslutades därför att det i normalfallet inte skulle vara möjligt att bevilja pension före ansökningsmånaden.

För personer som haft sjukersättning medförde det nya ansökningskravet dock ett behov att kunna bevilja pension före ansökningsmånaden, propositionen föreslog därför tre månaders retroaktivitet. Denna möjlighet avsåg dock inte premiepensionen, med motivering att den är beroende av värdet på fondandelarna vid tidpunkten för pensionsuttaget.

Skälen för Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Pensionsmyndigheten föreslår att även premiepension ska kunna beviljas för högst tre månader före ansökningsmånaden.

I dag regleras i 56 kap. 5 § SFB, att inkomstpension, tilläggs-pension och garantipension kan beviljas tre månader före ansökningsmånaden för personer som fick sjukersättning omedelbart före 65-årsdagen. När ansökningskravet infördes för denna grupp infördes samtidigt en utredningsskyldighet i 56 kap. 8 § 2 SFB som innebär att Pensionsmyndigheten ska utreda om den aktuella personen vill ta ut pension i det fall han eller hon inte ansökt om inkomst-, tillägg- eller garantipension vid 65-årsdagen. Av författningskommentaren till 12 kap. 2 § LIP som föregick 56 kap. 5 § SFB, framgår att eftersom utredningsskyldigheten föreligger först i anslutning till 65-årsdagen kan detta innebära att en person blir utan pension vid avsaknad av lagregel om retroaktivitet. Att premiepensionen är undantagen från denna regel beror enligt samma författningskommentar på att premiepensionen ska beräknas med utgångspunkt från fondandelarnas värde vid tidpunkt för pensionsuttaget. Detta innebär i sin tur att när en ansökan om pension kommer in kan premiepensionen enbart beviljas från ansökningsmånaden medan övrig allmän ålderspension kan beviljas retroaktivt.

För att en pensionär ska kunna få bostadstillägg krävs enligt 101 kap. 3 § SFB att hel ålderspension tagits ut. Nuvarande regler innebär således att en person som haft sjukersättning och som av

någon anledning är sen med sin ansökan kan bli utan premiepension för någon månad. En sådan person kan dessutom i vissa fall även bli utan bostadstillägg eftersom lagen föreskriver att hel allmän ålderspension har tagits ut, dvs. alla delar av ålderspensionen måste tas ut, för att bostadstillägg ska kunna beviljas.

Som Pensionsmyndigheten bedömer det finns ingen anledning att undanta premiepensionen från retroaktivt beviljande. När en ansökan av någon anledning inte kunnat beslutas i tid finns redan i dag systemstöd för att kunna bevilja premiepension med retroaktiv verkan. Att nu bevilja en pension som mest tre månader retroaktivt, och då oberoende om personen beviljas fondförsäkring eller traditionell försäkring, bedömer myndigheten därför inte som något problem. Pensionen skulle kunna beviljas på befintligt kontovärde vid beräkningstillfället och med ett delningstal som maskinellt har justerats till korrekt värde och i övrigt kan de regler som redan i dag finns vad avser retroaktiv utbetalning tillämpas.

Möjligheten att bevilja även premiepensionen retroaktivt skulle innebära att den enskilde kan beviljas premiepensionen från samma månad som de övriga delarna av den allmänna ålderspensionen. I och med att en person har möjlighet att få hel allmän ålderspension för ytterligare någon månad finns möjlighet att bevilja också bostadstillägg för motsvarande tid.

Förslaget innebär att bestämmelserna om rätten att få ålderspension retroaktivt i vissa fall görs lika för ålderspensionens alla delar. Det blir lättare och tydligare för enskilda att förstå reglerna. Pensionsmyndighetens administration ökar något och möjligheten att hantera hela ålderspensionen i ett sammanhang ökar.

Förslaget innebär marginellt ökade försäkringskostnader. De ökade kostnader som skulle kunna uppkomma avser utbetalt bostadstillägg för tre eller färre retroaktiva månader. För premiepensionen blir det bara frågan om en marginellt förändrad utbetalningstakt från berört konto. Kostnaderna för IT-utveckling bedöms som relativt låga.

6.3 Ökat uttag av premiepension

Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Ökat uttag av premiepension ska – i likhet med vad som gäller för övrig ålderspension – kunna lämnas från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med den månad ansökan kom in till Pensionsmyndigheten.

Bakgrund: Enligt reglerna i 12 kap. 2 § LIP gällde att allmän ålderspension fick utges tidigast från månaden efter det att ansökan om utbetalning kom in till Försäkringskassan. För person som haft förtidspension eller särskild efterlevandepension gällde förmånligare regler med tre månaders retroaktivitet avseende inkomst-, tilläggs- och garantipension, dock inte för premiepension.

Från och med den 1 juli 2003 ändrades reglerna så att allmän ålderspension, utom premiepension, kunde betalas ut tidigast från och med den månad som ansökan kom in till Försäkringskassan. Motsvarande ändring för premiepension genomfördes först den 1 januari 2005.

I samband med de ändringar avseende tidpunkt för ansökan om premiepension som infördes från den 1 januari 2005 övervägdes också möjligheterna att ändra reglerna om ökat uttag av premiepension till att gälla från och med ansökningsmånaden i enlighet med vad som gällde för övrig ålderspension. Premiepensionsmyndigheten hade vid den tidpunkten emellertid inte tekniska förutsättningar för att genomföra en sådan ändring. Regeringen avsåg emellertid enligt prop. 2003/04:91 Vissa premiepensionsfrågor att återkomma i denna del.

Skälen för Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Pensionsmyndigheten föreslår att vad som gäller för allmän ålderspension i övrigt i 56 kap. 9 § 1 stycket SFB också ska gälla för premiepension.

Enligt nuvarande lydelse i 56 kap. 9 § SFB gäller samma regler för ökat uttag av inkomst-, tilläggs- och garantipension som för ansökan om första utbetalningen av allmän ålderspension. Detta innebär att en ökning av pensionsuttaget kan lämnas från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med den månad ansökan kom in till Pensionsmyndigheten. Ett ökat uttag av

premiepension kan däremot göras tidigast från och med månaden efter den då ansökan kom in till Pensionsmyndigheten.

Tidpunkten för beviljande av ökat uttag av premiepension respektive övrig ålderspension är således olika även om pensionären ansöker om ett ökat uttag ur de båda systemen samtidigt. En pensionär som vill ändra sitt uttag från till exempel halv till hel allmän pension för samtliga i ålderspensionen ingående delar kan därför, förutom att bli utan premiepension för en månad, även behöva vänta en månad på att få rätt till bostadstillägg. Det beror på att rätten till bostadstillägg enligt 101 kap. 3 § SFB endast föreligger för person som tagit ut hel allmän ålderspension, dvs. alla ”delförmåner” måste vara beviljade. För att förenkla och förbättra för pensionärerna föreslås därför en ändrad lagstiftning. Förslaget innebär även en mer enhetlig lagstiftning för hela ålderspensionen vilket medför en mer kostnadseffektiv handläggning.

Pensionsmyndigheten föreslår alltså att ett ökat uttag av premiepension – i likhet med vad som gäller för övrig ålderspension – ska kunna beviljas från och med den månad som anges i ansökan, dock tidigast från och med den månad då ansökan kom in till Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten har nu de tekniska förutsättningar som krävs för att kunna hantera en sådan ändring i lagstiftningen.

Förslaget innebär att tidpunkten från och med vilken ett ökat uttag av ålderspensionen ska kunna göras blir densamma för alla delar i ålderspensionen. Likformiga bestämmelser ökar enkelheten och gör regelverket lättare att förstå.

Pensionsmyndighetens administration bedöms komma att öka något, samtidigt som möjligheten att hantera hela ålderspensionen i ett sammanhang ökar.

Ett genomförande av förslaget bedöms innebära marginellt ökade försäkringskostnader. De ökade kostnader som skulle kunna uppkomma avser bostadstillägg för en extra månad. För premiepensionen blir det bara frågan om en marginellt förändrad utbetalningstakt från berört konto.

Kostnader för IT-utveckling bedöms som relativt låga.

6.4 Basränta i samband felaktigt utbetald premiepension

Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Reglerna om basränta ska inte tillämpas om återkravet grundar sig på att premiepension felaktigt har utbetalats för månad efter den då den försäkrade avlidit.

Bakgrund: Den som är återbetalningsskyldig för premiepension ska enligt 108 kap. 17 § SFB betala basränta på det felaktigt utbetalda beloppet. Basränta fastställs enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) från utbetalningsdagen till och med dagen för Pensionsmyndighetens beslut om återkrav.

Att ett återkrav i premiepensionssystemet ska räknas upp med basränta bygger på principen att kontot ska återställas till ett läge som om någon felutbetalning aldrig hade gjorts. Att en uppräknings ska göras med basräntan motiveras i förarbetena i prop. 1997/98: 151 s. 484 med de svårigheter som finns med att räkna fram en faktiskt uppnådd avkastning på det felutbetalda beloppet. Eventuella korrigeringar för arvsvinster, liksom för återbäring, ansågs också ingå i denna schablonmässiga uppräknings.

Den enda felutbetalningssituation som hittills har konstaterats inom premiepensionssystemet är i samband med dödsfall där aviseringar om detta når myndigheten sent. I dessa fall betalas premiepension felaktigt ut för tid efter dödsfallsmånaden.

Premiepensionsmyndigheten hanterade dessa situationer genom att låna ut ett belopp motsvarande det felaktigt utbetalda beloppet. Detta innebar att frågorna om arvsvinstfördelningen till pensions-spararkollektivet och eventuell efterlevandepension blev rimligt hanterade trots felutbetalningen och utan att någon uppräknings med basränta behövde göras. Pensionsmyndigheten hanterar dessa felutbetalningar på motsvarande sätt.

Skälen för Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Pensionsmyndigheten föreslår att de nuvarande bestämmelserna om basränta enligt 108 kap. 17 § SFB avskaffas vid felaktigt utbetald premiepension i samband med dödsfall.

Hanteringen med ”lån” i samband med en felutbetalning vid dödsfall medför att kontot automatiskt återställs till sitt rätta

värde. Kontovärdet utvecklas sedan utifrån respektive kurser, som om någon felutbetalning inte skett. Att i denna situation även tillföra kontot basränta enligt 108 kap. 17 § SFB skulle innebära att kontovärdet blir för högt.

Förslaget innebär att beloppet som återkrävs vid felutbetalningar i samband med dödsfall blir korrekt genom att ingen basränta påförs. Myndighetens administration blir densamma som tidigare och förslaget medför inte några kostnadsökningar.

Pensionsmyndigheten bedömer att förslaget inte innebär några kostnadsökningar.

6.5 Ränteregler i samband med återkrav av premiepension

Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: De regler om krav på ränta vid avtal om avbetalningsplan eller medgivet anstånd och om krav på dröjsmålsränta vid dröjsmål med betalning i samband med återkrav som gäller för övriga delar av ålderspensionen ska tillämpas även vid återkrav på premiepension.

Bakgrund: När Pensionsmyndigheten beslutat om återkrav ska myndigheten verkställa beslutet och i samband med detta kan ränta debiteras enligt två räntesatser. Den ena gäller när det har träffats en överenskommelse om avbetalningsplan med gäldenären eller när han eller hon har beviljats anstånd. Den andra gäller när gäldenären är i dröjsmål med betalningen. Detta regleras i 108 kap. 15, 16 och 19 §§ SFB. Motsvarande räntor påförs inte vid återkrav av premiepension. Detta bedömer Pensionsmyndigheten som ett förbiseende när regelverket beslutades.

Vid införandet av räntereglerna vid återkrav av inkomstpension anfördes som skäl (prop. 2006/07:49 s. 38) att det ansågs klart otillfredsställande att en enskild som felaktigt disponerat statliga medel inte ens ska betala ränta på det felaktigt disponerade beloppet som ska betalas tillbaka samt att det fanns skäl att anta att viljan att återbetala felaktigt utbetalda belopp i vissa fall skulle öka om dröjsmålsränta infördes som påtryckningsmedel

Skälen är lika relevanta för premiepension som för inkomstpension.

Skäl för Pensionsmyndighetens och utredningens förslag:

Pensionsmyndigheten föreslår att reglerna om ränta vid avbetalningsplan och anstånd samt vid dröjsmål enligt 108 kap. 15, 16 och 19 §§ SFB även ska tillämpas vid återkrav av premiepension.

Enligt Pensionsmyndigheten finns det inga sådana principiella skillnader mellan inkomstpensions- och premiepensionssystemet som motiverar att ränta enligt 108 kap. 15, 16 och 19 §§ inte ska kunna få tas ut även vid återkrav av premiepension.

Pensionsmyndigheten anser dessutom att det från den försäkrades perspektiv blir lämpligare och mer förståeligt om samtliga pensionsförmåner som utbetalas felaktigt hanteras enhetligt och debiteras samma typ av ränta.

Förslaget innebär lika regler för premiepension som för andra pensionsförmåner när det gäller uttag av ränta i de aktuella situationerna. Reglerna blir enklare att förstå och att administrera. Pensionsmyndigheten bedömer att förslaget sammantaget inte innebär några kostnadsökningar.

6.6 Tidpunkten för övergång till traditionell försäkring

Pensionsmyndighetens och utredningens förslag: Inlösen av fondandelar för de som valt traditionell försäkring inom premiepensionen ska kunna göras tidigast tre månader före den månad då premiepensionen första gången ska betalas ut.

Bakgrund: Enligt 64 kap. 11 § SFB har pensionsspararen rätt att på begäran få ut sin premiepension i form av livränta med garanterade belopp (traditionell försäkring). Enligt 64 kap. 14 § SFB, som tidigare motsvarades av 9 kap. 2 § första stycket LIP, ska pensionen bestämmas med utgångspunkt i tillgångarnas värde vid inlösen av innehavet och inlösen ska ske tidigast månaden innan premiepensionen första gången ska betalas ut. Enligt 9 kap. 2 § LIP gällde ursprungligen enbart att ”Inlösen ska ske snarast efter det att begäran kom in till myndigheten”. Premiepensionsmyndigheten begärde emellertid tillägget ”dock tidigast månaden före den då liv-

räntan första gången ska betalas ut”, en ändring som trädde i kraft den 1 januari 2000. I förarbetena till författningsändringarna angavs att syftet med tillägget var att tydliggöra att sådan inlösen inte i något fall kan ske innan spararen börjar ta ut premiepension. Av prop.1998/99:98 framgår att regeln justerades i syfte att klargöra att en begäran om inlösen inte kan ske långt före den tidpunkt när livräntan ska börja betalas ut.

Enligt Pensionsmyndighetens statistik över inkomna premiepensionsansökningar väljer i dag cirka 18 procent av sökandena traditionell försäkring. Cirka 70 procent av alla som ansöker om premiepension ansöker tidigast 3 månader innan uttagsmånaden. Motsvarande siffra för de som ansöker om traditionell försäkring är 62 procent.

Vanligaste tidpunkt för ansökan är 2–3 månader före önskat utbetalningsdatum. Med dagens regler innebär detta i normalfallet en väntetid på minst 1–2 månader innan Pensionsmyndigheten kan fatta ett beslut och ett beslutsbrev kan skickas ut.

Från början stadgades att en begäran om övergång inte kunde återkallas när den väl kommit in till myndigheten. Detta ändrades dock till nuvarande lydelse i 64 kap. 13 § andra stycket SFB, nämligen att en begäran om övergång inte kan återkallas när Pensionsmyndigheten har påbörjat inlösen av pensionsspararens innehav.

Nuvarande handläggning

Beslut om beviljande av premiepension fattas genom en automatiserad beslutsprocess, dvs. besluten tillkommer helt utan att någon handläggare initierar dem eller ens i förväg är medvetna om att de fattas. För de som valt traditionell försäkring kan ett beslut fattas efter inlösen av fondandelar, dvs. tidigast första arbetsdagen månaden före uttagsmånaden. Då flertalet ansökningar inkommer 2–3 månader före önskat utbetalningsdatum innebär detta i många fall en väntan på beslut för den enskilde.

Ett mindre antal pensionssparare som valt traditionell försäkring meddelar i dag ändringar i ansökan efter det att fondandelar lösts in och beslut i premiepensionsärendet fattats. En ansökan kan dock, enligt 64 kap. 13 § andra stycket SFB, inte återkallas när Pensionsmyndigheten har påbörjat inlösen av sökandens innehav.

Inom Pensionsmyndigheten pågår ett arbete med att göra det enklare för blivande pensionärer genom att ge dem ett gemensamt beslutsbrev avseende hela ålderspensionen så nära som möjligt i anslutning till att ansökan kommit in.

Bestämmelserna i 64 kap. 14 § andra stycket SFB innebär en begränsning i detta arbete då inlösen av fondandelar för de som valt traditionell försäkring i dag kan starta tidigast månaden före uttagsmånaden.

Skälen för Pensionsmyndighetens och utredningens förslag:

Pensionsmyndigheten föreslår att lagstiftningen ändras så att det blir möjligt att lösa in fondandelar tidigast tre månader före den månad då premiepensionen första gången ska betalas ut. Den föreslagna ändringen innebär en fortsatt begränsning avseende tidpunkten för inlösen av fondandelar i enlighet med vad som var syftet i prop.1998/99:98, dvs. en begäran om inlösen kan fortfarande inte ske långt före den tidpunkt när premiepensionen ska börja betalas ut. Förslaget innebär att en majoritet av de som i dag ansöker om premiepension kan få beslut i nära anslutning till att ansökan kommit in. Det innebär framför allt en vinst för den enskilde då beslutsbrev kan skickas ut i rimlig tid innan första utbetalning görs. Med dagens regler är det i de flesta fall inte möjligt att nå målet om ett gemensamt beslutsbrev i nära anslutning till att ansökan kommit in vid begäran om övergång till traditionell försäkring. Förslaget innebär därför ett steg i riktningen mot en gemensam och mer enhetlig handläggning för hela det allmänna ålderspensionsområdet. Detta skulle enligt Pensionsmyndighetens bedömning öka tydligheten i kommunikationen avsevärt och innebära en stor vinst för den enskilde.

Begränsningen i 64 kap. 13 § andra stycket SFB som innebär att pensionsspararens innehav vid begäran om övergång till traditionell försäkring inte kan återkallas när inlösen har påbörjats kommer att finnas kvar vid föreslagen ändring. Möjligheten att återkalla begäran om övergång till traditionell försäkring under perioden mellan ansökan och beslut, innan inlösen av fondandelar har påbörjats, utnyttjas i dag av ett antal pensionssparare. Den föreslagna ändringen innebär att denna möjlighet i många fall försvinner då inlösen av fondandelar kommer att påbörjas relativt omgående.

På motsvarande sätt kommer perioden mellan beslut och utbetalning att förlängas för flertalet pensionssparare om förslaget ge-

nomförs. I dag meddelar ett mindre antal pensionssparare som valt traditionell försäkring önskemål om förändringar i ansökan efter det att fondandelar lösts in och beslut i premiepensionsärendet fattats. I dessa fall finns ingen rättslig möjlighet att ändra beslutet. Enligt Pensionsmyndighetens bedömning kommer denna typ av önskemål att öka i antal vid en tidigareläggning av inlösen enligt förslaget. Även antalet pensionssparare som önskar återkalla begäran om övergång till traditionell försäkring efter att inlösen av fondandelar har påbörjats bedöms öka vid en tidigareläggning av inlösen enligt förslaget. Detta kan vara problematiskt då dessa ändringar inte kan beaktas enligt begränsningen i 64 kap. 13 § andra stycket SFB. Sammantaget innebär detta en risk att förslaget kan resultera i en minskad flexibilitet avseende möjligheten till sena ändringar i ansökan.

I dag informeras pensionsspararna om konsekvenserna av en övergång till traditionell försäkring i samband med ansökan, denna informationsgivning bör ses över och anpassas med anledning av de förändringar förslaget innebär.

Förslaget innebär att det skapas möjlighet till utskick av ett gemensamt beslutsbrev för hela den allmänna ålderspensionen i nära anslutning till att ansökan kommit in vilket ökar tydligheten i Pensionsmyndighetens kommunikation och innebär en stor vinst för den enskilde.

Förslaget innebär inga ökade försäkringskostnader i och med att det inte påverkar storleken på de utbetalade pensionerna. Kostnader förknippade med en initial översyn av brev, blanketter, broschyrer och webb bedöms som marginella.

7 Översiktlig analys av Alternativ 2

7.1 Bakgrund

7.1.1 Förarbeten och tidigare utredningar

Av de *äldre förarbetena*¹ framgår bl.a. att såväl Pensionsarbetsgruppen som regeringen var inriktade på att skapa förutsättningar för etablering av en mångfald kapitalförvaltare med olika inriktning, och att premiereservsystemet ”bör utformas så att enskilda kapitalförvaltare inte blir alltför stora eller får ett betydande ägarinflytande i enskilda företag”.

Premiepensionsutredningen angav bl.a. att den utifrån de riktlinjer som den hade givits drog slutsatsen att premiepensionssystemet även fortsättningsvis skulle vara utformat som ett öppet system, som innebär att en fondförvaltare som uppfyller kraven i princip fritt ska kunna anmäla sina fonder till systemet.² I ett särskilt yttrande³ angav två av de sakkunniga att utredningen borde ha analyserat alternativa system. Som alternativ nämndes en systemkonstruktion med ett begränsat antal investeringsalternativ (ett fåtal breda tillgångsslagsfonder) där PPM eller AP7 skulle ges i uppdrag att handla upp förvaltarna till fonderna på marknaden. En annan möjlighet som nämndes var en systemkonstruktion där PPM eller AP7 skulle sätta ihop en handfull färdiga portföljer (t.ex. 3–5 riskkategorier) med olika andel aktieplaceringar i portföljerna.

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen innehåller den *reformerade systemutformningen*⁴ möjlighet att välja s.k. färdiga portfölj-

¹ Prop. 1993/94:250, Bet. 1993/94:SfU24, SOU 1996:83, SOU 1997:131, Prop. 1997/98:151, Bet. 1997/98:SfU13. För en sammanhållen beskrivning av pensionsöverenskommelsen hänvisas till Ds 2009:53.

² SOU 2005:87 s. 9.

³ SOU 2005:87 s. 243–252.

⁴ Se avsnitt 2.4.5

sammansättningar för olika risknivåer, där portföljerna sätts samman och förvaltas av AP7. I nedanstående tabell visas hur många pensionssparare som har sina medel placerade i någon av de Färdiga riskportföljerna.

Tabell 7.1 Antal pensionssparare i Sjunde AP-fondens förvaltning

		Antal pensionssparare		Förändring
Innehav	Typ av fondval	2014-12-31	2015-12-31	2014–2015
Portföljer				
AP7 Såfa	Icke val	2 892 188	3 020 964	128 776
AP7 Såfa	Fondavslut	167 297	175 695	8 398
AP7 Såfa	Premievals-fonden	54 737	42 201	-12 536
AP7 Såfa	Eget val	43 087	59 862	16 775
Försiktig	Eget val	7 142	9 056	1 914
Balanserad	Eget val	12 229	14 781	2 552
Offensiv	Eget val	13 124	15 956	2 832
Fonder				
AP7 Aktiefond	Eget val	35 205	44 249	9 044
AP7 Räntefond	Eget val	4 732	14 766	10 034
SUMMA		3 229 741	3 456 545	

7.1.2 Förslagen i Vägvalspromemorian

De förslag till systemutformning som lämnas inom ramen för ”Alternativ 2” i Vägvalspromemorian är i korthet följande.

- Det nuvarande Förvalsalternativet ska vara utgångspunkten för alla individer i systemet.
- För de som inte vill ha den placeringsinriktning som erbjuds inom Förvalsalternativet ska det finnas möjlighet att välja maximalt tio kostnadseffektiva statliga ”fonder”/placeringsalternativ med ett kontrollerat risktagande (statligt fondtorg).
- Hanteringen av fonderna (såväl Förvalsalternativet som de olika ”fonderna”/placeringsalternativen) ska – helt eller delvis – kunna läggas ut på externa, upphandlade förvaltare.
- De valbara ”fonderna”/placeringsalternativen bör utformas utifrån ett institutionellt perspektiv (t.ex. olika risknivåer) eller ut-

ifrån ett mer tematiskt perspektiv (t.ex. globala aktier, svenska aktier, tillväxtmarknader och räntor).

- Den strategiska inriktningen för såväl Förvalsalternativet som de olika "fonderna"/placeringsalternativen ska utvärderas löpande, och de valbara alternativen bör inte regleras i lag utan t.ex. fastställas av regeringen efter förslag från Pensionsmyndigheten.

Här bör även nämnas att det av Vägvalspromemorian framgår att alternativ 2 förutsätts innebära att en större andel av individerna hamnar i Förvalet, jämfört med alternativ 1.

I Vägvalspromemorian nämns även alternativet att helt utesluta valalternativen och inrätta en för alla individer gemensam placering/"fond".

7.2 Utredningens bedömningar

7.2.1 Utredningens uppdrag?

Utredningens tolkning av utredningsdirektiven är att utredningen *endast på en mer översiktlig nivå* ska analysera och eventuellt komplettera beskrivningen i Vägvalspromemorian av de konsekvenser som finns med Alternativ 2.

Det kan hävdas att utredningsdirektiven i stället borde ha tolkats på det sättet att det står utredaren fritt att *också föreslå ett genomförande* av Alternativ 2, om utredaren gör bedömningen att Alternativ 2 är den bästa/mest effektiva åtgärden för att fler sparare ska få en långsiktigt bra avkastning på sitt premiepensionskapital till rimlig risk och kostnad. Som framgått ovan anser utredningen dock inte att utredningsdirektiven bör tolkas på det sättet, eftersom det av utredningsdirektiven bl.a. framgår att "Alternativ 1 bör vara en utgångspunkt för de förändringar som ligger närmast i tiden" och att utredaren ska göra en "fördjupad konsekvensanalys och föreslå genomförande samt lagförslag för åtgärderna inom Alternativ 1" samt därutöver "översiktligt analysera och beskriva konsekvenserna av" Alternativ 2.

7.2.2 Den närmare utformningen av en "Alternativ 2-lösning"

Inledning

En övergripande analys av Alternativ 2 bör enligt utredningens mening framför allt avse de förmodade konsekvenserna på lång sikt av att – enkelt uttryckt – ersätta det nuvarande fondtorget med ett s.k. statligt fondtorg.

Enligt utredningens mening behöver man emellertid också översiktligt diskutera vissa vägval när det gäller den närmare utformningen av en Alternativ 2-lösning, inklusive hur själva övergången från det nuvarande systemet till en Alternativ 2-lösning skulle kunna gå till.

Det nya fondtorget

När det gäller det tänkta statliga fondtorget med maximalt tio fonder har utredningen utgått från att en lösning skulle kunna vara att de tre nuvarande Färdiga riskportföljerna och de s.k. byggsfonderna kan utgöra grunden i det nya statliga fondtorget. En uppenbar fördel med detta är att fonderna/lösningen redan finns på plats och att kostnaderna för uppbyggnaden av det nya fondtorget därmed kan minimeras. De initiala kostnaderna för att sätta upp ett antal ytterligare liknande fonder i syfte att tillföra ytterligare risknivåer/valmöjligheter torde i sammanhanget vara närmast försumbara.

Utredningens bedömning är att de nya fonderna bör utformas utifrån ett institutionellt perspektiv (risknivå), framför allt på den grunden att ett val av risknivå framstår som ett enklare val än att välja mellan marknader/tillgångsslag. Bedömningen grundas på utredningens bedömning att val mellan marknader/tillgångsslag får antas förutsätta mer kunskap om s.k. riskegenskaper jämfört med ett val mellan färdiga risknivåer. Vidare framstår det som svårare att förena ett tematiskt perspektiv (t.ex. i form av olika marknader eller i form av olika tillgångsslag) med ett fåtal fonder. Här kan t.ex. noteras att det enligt Pensionsmyndighetens indelning finns 35 olika kategorier av fonder, visserligen inom ramen för fyra olika

huvudtyper. Det kan samtidigt noteras att det finns exempel⁵ på system med en tematisk indelning med ett fåtal alternativ. En tematisk indelning torde dessutom medföra en del mer eller mindre svåra gränsdragningsfrågor, samt kräva förändringar över tid. Utredningens utgångspunkt är här att den som ansvarar för förvaltningen av respektive fond/placeringsalternativ har att välja de tillgångar och den fördelning mellan tillgångar som bedöms svara mot den kommunicerade risknivån. En konsekvens med en institutionell inriktning är att valfriheten när det gäller andra egenskaper än risknivå går förlorad, och en konsekvens med en tematisk indelning är att den torde kräva att pensionsspararen själv gör en bedömning av risker och möjligheter i respektive alternativ.

En alternativ lösning skulle kunna vara att de nuvarande Färdiga riskportföljerna utmönstras och att staten genom Pensionsmyndigheten eller någon annan statlig aktör i stället inrättar ett antal helt nya premiepensionsportföljer (fonder), samtidigt som Förvalsalternativet finns kvar i sin nuvarande form (dvs. som en fond som skapas genom en kombination av byggstensfonder). Utredningen har dock svårt att se några uppenbara fördelar med ett sådant alternativ.

Som framgår av tabell 7.1 ovan har intresset för de nuvarande Färdiga riskportföljerna hittills varit mycket litet, vilket kan hävdas vara ett argument mot att ha denna typ av Färdiga riskportföljer på det nya fondtorget. Det bör dock här understrykas att intresset för de nuvarande Färdiga riskportföljerna bör ses i ljuset av att de finns *vid sidan* av det nuvarande utbudet i premiepensionssystemet, och att införandet alltså kan sägas ha inneburit att utbudet på fondtorget (de cirka 850 fonderna) *kompletterades/utökades* med ytterligare tre valalternativ. Vid ett genomförande av Alternativ 2 kommer de Färdiga riskportföljerna att *ersätta* det nuvarande utbudet på fondtorget. Här bör även noteras att uppmärksamheten och marknadsföringen av de nuvarande Färdiga riskportföljerna inte varit särskilt omfattande. Annorlunda uttryckt anser utredningen alltså att det relativt låga intresset för de nuvarande Färdiga riskportföljerna inte kan användas som ett argument mot färdiga portföljer på det nya fondtorget, eller mot en Alternativ 2-lösning.

⁵ SOU 2005:87, Bilaga 2

Den faktiska kapitalförvaltningen i premiepensionsportföljerna kan – oavsett om de nuvarande fonderna används eller om det skapas helt nya fonder/portföljer – skötas internt, eller upphandlas externt på den s.k. institutionella marknaden. Det får antas att man kommer att behöva ha olika mixar av intern och extern förvaltning i olika portföljer, men att detta är frågor som ytterst bör avgöras av de som ansvarar för förvaltningen.

Vid utformningen av de (nya) portföljerna (fonderna) måste man bl.a. ta ställning till om risknivåerna i de olika portföljerna ska löpande justeras utifrån ålder, eller om den tjänsten endast ska finnas inom Förvalsalternativet. Utredningens bedömning är att denna tjänst endast bör finnas i Förvalsalternativet, eftersom en automatisk riskjustering i de valbara fonderna kan sägas stå i strid med det grundläggande syftet med att erbjuda de valbara fonderna – dvs. att man ska kunna välja sin egen risknivå.

Man behöver också ta ställning till om det ska vara möjligt att fördela premiepensionskapitalet på flera olika portföljer, i syfte att ge pensionsspararna möjlighet att på så sätt välja egna risknivåer mellan de färdiga risknivåer som erbjuds. Utredningens bedömning är att en sådan möjlighet framstår som onödigt krånglig, och att det i så fall är bättre att utöka antalet färdiga risknivåer.

Vid utformningen av det nya fondtorget anser utredningen att utgångspunkten bör vara att den nuvarande direkta kopplingen till UCITS-reglerna slopas. En sådan frikoppling skulle öppna upp för mer långsiktiga investeringar, särskilt anpassade för långsiktigt pensionssparande. Här bör dock samtidigt noteras att möjligheten att investera i t.ex. mindre likvida tillgångar hänger ihop med frågan om den närmare utformningen av fondbytesreglerna i det nya systemet. Kärnfrågan är här hur ofta en pensionssparare ska kunna byta risknivå, vilket många pensionssparare får antas vilja göra vid t.ex. tider av oro på de finansiella marknaderna.

Övergången från det nuvarande systemet till en Alternativ 2-lösning

Enligt utredningens bedömning torde ett genomförande av Alternativ 2 förutsätta ett *omval för alla* som i vart fall till del liknar det val som gjordes år 2000 (det första valet), även om det också finns flera skillnader.

En skillnad är att omvalet skulle komma att omfatta betydligt fler individer och betydligt mer kapital jämfört med det första valet; – över sju 7 miljoner individer i omvalet jämfört med drygt 4,4 miljoner individer i det första valet, och över 800 miljarder i omvalet jämfört med 56 miljarder i det första valet.

En annan skillnad mellan ett omval och det första valet är att det i ett omval kommer att handla om – samtidig eller successiv – *försäljning* av tillgångar i mer än 850 olika fonder, där vissa tillgångar är mer likvida än andra tillgångar, i kombination med omfattande *köp* av tillgångar i ett fåtal statliga fonder. Här bör dock nämnas att en lösning där de nya placeringsalternativen bygger på återanvändning av de s.k. byggstensfonderna borde minska eventuella problem med omfattande *köp*. Med hänsyn till de problem (illikviditet/marknadspåverkan) som kan uppstå vid omfattande *försäljning* av i vart fall vissa typer av tillgångar torde man enligt utredningens mening behöva sprida ut genomförandet över en längre tidsperiod.

Ett alternativ skulle kunna vara att övergången görs för en årskull (eller flera årskullar) i taget. Ytterligare ett alternativ – eller komplement till ett successivt genomförande – skulle kunna vara att möjliggöra för s.k. direktförsäljning till AP7 för att inte störa marknaderna. Här bör nämnas att den övergångsproblematik som nu diskuterats inte finns för det premiepensionskapital som vid tidpunkten för övergången finns i Förvalsalternativet eller i någon av de Färdiga riskportföljerna, under antagandet att dessa båda förvaltningsmodeller behålls i sin nuvarande form och att få pensions-sparare väljer att byta förvaltningsmodell.

Ytterligare en skillnad mellan ett omval och det första valet är att det senare inte omfattade personer som påbörjat uttag av premiepension (pensionärer). En särskild fråga blir här om det i samband med omvalet ska finnas möjlighet att flytta från en tidigare vald *traditionell försäkring* i ljuset av att det införs nya placeringsmöjligheter. Enligt utredningens bedömning framstår det som närmast självklart att den som har gjort ett val under vissa förutsättningar (en viss utformning av fondförsäkringsalternativet) bör få möjlighet att ompröva sitt val om förutsättningarna väsentligt ändras (en ny utformning av fondförsäkringsalternativet). Enligt utredningens mening bör detta dock vägas dels mot sannolikheten för att de ändrade förutsättningar kan antas påverka det ursprungliga valet,

dels de särdrag som finns i själva konstruktionen av den traditionella försäkringen (dvs. att en flytträtt innebär särskilda utmaningar när det gäller att utforma flytträtten på ett sätt som skapar en rättvis balans mellan de som flyttar och de som blir kvar). Utredningens samlade bedömning är att det *inte* bör införas flytträtt i samband med ett omval.

Ovan har diskuterats en övergångslösning som bygger på ett omval för alla. Enligt utredningens mening kan man *alternativt* tänka sig en övergångslösning där de individer som i dag har sina medel placerade i Förvalsalternativet *inte* skulle omfattas av omvalet. Utgångspunkten skulle här vara att Förvalsalternativet ska utgöra ett Förval även i den nya systemutformningen och att Alternativ 2 därför enbart kan sägas handla om att ersätta det nuvarande fondtorget med ett statligt fondtorg och därmed bara kräva omval för de individer som har Egna portföljer. En sådan lösning skulle – grovt räknat – halvera omfattningen av omvalet. Enligt utredningens mening måste dock rimligen även de som har sina medel placerade i Förvalsalternativet i vart fall få utförlig information om de ändringar i det samlade utbudet som sker, så att de har möjlighet att göra omplaceringar om de så önskar.

Enligt utredningens mening kan man vidare i vart fall överväga en omvalslösning där Pensionsmyndigheten i samband med omvalet föreslår en ny placering (eller gör en omplacering) utifrån någon form av omvandlingstabell mellan nuvarande risknivå/placeringsinriktning och risknivå/placeringsinriktningen i de nya alternativen, med möjlighet för pensionsspararna att välja något annat alternativ än det föreslagna alternativet (jfr vårt förslag när det gäller nya pensionssparare och den nuvarande hanteringen av fonder som avslutar sin verksamhet). Utredningens bedömning är att det dock torde krävas ett rätt omfattande arbete för att ta fram en objektiv omvandlingstabell, och att det inte är självklart att övergången ska vara riskneutral, dvs. att pensionsspararen ska behålla den risknivå/placeringsinriktning som han eller hon har vid tidpunkten för övergången.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara en ordning med två olika parallella premiepensionssystem, dvs. ett nytt system för nya sparare medan de nuvarande spararna får vara kvar i det nuvarande systemet. En variant av detta skulle kunna vara att alla nya pensionsrätter hanteras inom ramen för ett nytt system samtidigt som

det gamla systemet behålls, men med en möjlighet att flytta redan ansamlad premiepensionskapital till de alternativ som finns i det nya systemet. Dessa varianter skulle bl.a. innebära ett i tiden mer utdraget genomförande av den nya ordningen, vilket bl.a. innebär att konsekvenserna för fondbranschen sprids ut över en längre tid. Här bör även nämnas att en ordning med två parallella system – enligt utredningens mening – kan vara svår att administrera.

Enligt utredningens bedömning kan ett omval av det slag som nu diskuterats *inte* jämföras med införandet av den reformerade systemutformningen 2010 eftersom den – i detta sammanhang – kan betraktas som ett specialfall av en nedläggning, sammanslagning och nybildning av fonder inom ramen för det statliga erbjudandet.

Koncentration till ett fåtal statliga fonder

Ett genomförande av Alternativ 2 – i enlighet med vad som anförts ovan – skulle innebära att cirka 850 miljarder kronor kommer att förvaltas inom ramen för maximalt tio olika statliga premiepensionsfonder.

En särskild utmaning när det gäller pensionsfonder i statlig regi är att uppnå en effektiv förvaltning i pensionsspararnas intresse, samtidigt som förvaltningen av kapitalet skyddas från politiska intressen som kan vara i strid med en effektiv förvaltning i pensionsspararnas intresse. Utredningens bedömning är att en ökad koncentration av premiepensionskapitalet hos statliga fonder ställer krav på en grundläggande översyn av den styrningsmodell och de placeringsbegränsningar som i dag gäller för de statliga pensionsfonderna.

Konsekvenser (för- och nackdelar)

De konsekvenser av förslaget som nämns i *Vägvalspromemorian* är i korthet bl.a. följande.

- Kostnaderna för förvaltningen av premiepensionen reduceras väsentligt, både vad gäller förvaltningsavgifter och transaktionskostnader.

- Spridningen i avkastningen och förväntad premiepension mellan individer reduceras, eftersom nischade investeringsinriktningar inte kommer att finnas kvar. Det kommer dock fortfarande att finnas spridning mellan individer, eftersom det även i Alternativ 2 finns valmöjligheter.
- De s.k. informationskostnaderna reduceras, vilket bör medföra att såväl efterfrågan som utbud på premiepensionsrådgivning märkbart reduceras.
- De reducerade kostnaderna i förvaltningen bör innebära högre genomsnittlig pension för individerna.
- Intäktsbortfall för finansbranschen.
- Minskade möjligheter till sådan överavkastning som vissa individer uppnår i dag och betydlig reduktion av antalet individer som långsiktigt lyckas mycket dåligt.
- Möjligheten att välja fond begränsas starkt, men det behålls samtidigt en stor möjlighet att välja risk och typ av placering.

Nedan redovisas utredningens bedömningar av konsekvenserna.

Enklare valsituation

För många pensionssparare torde en Alternativ 2-lösning innebära en enklare valsituation.

Reduktion av förvaltningsavgifter

Som framgått i avsnitt 4.8 har Pensionsmyndigheten gjort beräkningar som visar att förvaltningsavgifterna torde kunna komma att sänkas med cirka 0,15 procentenheter jämfört med i dag, om antalet fonder på Fondtorget skulle reduceras till endast ett fåtal fonder.

I avsnitt 4.3 finns en närmare beskrivning av de avgifts- och skatteskillnader som finns mellan en global aktiefond på fondtorget och en global aktiefond som förvaltas i statlig regi.

I en Alternativ 2-lösning är det dessutom troligt att förvaltningsavgifterna – till följd av stordriftsfördelar – skulle kunna sänkas ytterligare några punkter.

Sjunde AP-fonden har gjort beräkningar av de s.k. stordriftsfördelar som kan förväntas uppkomma i Alternativ 2. Här redovisas också kostnadsbesparingar vid ett genomförande av Alternativ 1.

I beräkningar har följande grundantaganden gjorts

- Per 2015-12-31 förvaltades ungefär 1/3 av kapitalet i fondförsäkring av AP7
- Per 2015-12-31 förvaltades 48 procent av kapitalet på fondtorget i utländska aktier
- Per 2015-12-31 förvaltades 3 procent av kapitalet på fondtorget i utländska räntebärande tillgångar

Alternativ 1

- Vid genomförande av alternativ 1 har antagits att ytterligare 1/3 av kapitalet i fondförsäkringen flyttas till förvaltningsalternativ inom det statliga erbjudandet
- Det har antagits att kapitalet flyttas till statliga alternativ med samma totala risknivå som i dag (volatilitetsneutral flytt till AP7 Aktiefond och AP7 Räntefond)

Alternativ 2

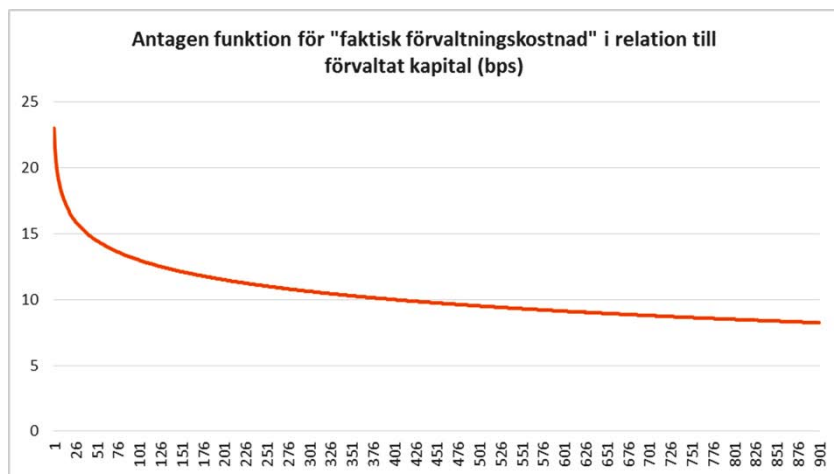
- Vid genomförande av alternativ 1 har antagits att ytterligare 2/3 av kapitalet i fondförsäkringen flyttas till förvaltningsalternativ inom det statliga erbjudandet

Skatteeffekter

- Det har antagits att medel på fondtorget som i dag är placerade på de globala aktiemarknaderna kommer få en högre årlig avkastning om 0,25 procent till följd av lägre skatt på utländska aktieutdelningar (se beräkningarna i avsnitt 4.3).

- Det har antagits att medel på fondtorget som i dag är placerade i utländska räntebärande värdepapper kommer att få en högre årlig avkastning om 0,15 procent till följd av lägre skatt på utländska obligationsutdelningar.
- Det har vidare antagits att det finns ett antaget samband mellan faktiska förvaltningskostnader och förvaltad kapital.

Figur 7.1 Funktion för förvaltningskostnad och kapital



Källa: AP7.

Beräkningarna visar att en riskneutral omallokering av kapital från dagens fondtorg till fonderna inom det statliga erbjudandet skulle innebära att den genomsnittliga fondavgiften kan sänkas från 0,31 procent till 0,09 procent, dvs. en kostnadssänkning på 0,22 procentenheter per år.⁶ Minskad källskatt på utländska utdelningar skulle leda till att kostnaderna kan sänkas med ytterligare cirka 0,13 procentenheter. Sjunde AP-fonden gör bedömningen att ökade stordriftsfördelar skulle göra det möjligt att reducera kostnaderna för alternativen inom det statliga erbjudandet med ytterligare 0,02–

⁶ Baserat på de fondavgifter som gällde per den 31 december 2015.

0,06 procentenheter.⁷ Denna kostnadssänkning skulle komma hela det förvaltade kapitalet till godo.

I beräkningarna finns även följande exempel.

Exempel

I exemplet har antagits att samtliga fonder i systemet följer samma kostnadsfunktion. I exemplet antas denna kostnads(avgifts)funktion vara lognormal. Det innebär att kostnaden inledningsvis sjunker snabbt i takt med att det förvaltade kapitalet växer och sedan planar ut (närmar sig den rörliga kostnaden). Det innebär att det blir förhållandevis stor avgiftsskillnad mellan en systemkonstruktion där det förvaltade kapitalet samlas hos en aktör, eller en konstruktion där det sprids ut på ett stort antal aktörer.

Tabell 7.2 Kostnadssänkning vid ytterligare 1/3 resp. 2/3 till statliga alternativ

	Kostnadssänkning omallokerat kapital (baspunkter) ⁸	Kostnadssänkning premiepensions- systemet (baspunkter) ⁹	Kostnadssänkning premiepensions- systemet kommande 10 år ¹⁰
Alternativ 1:			
Ytterligare 1/3 av kapitalet till statliga alternativ	38 bps	13 bps	21,4 mdr
Alternativ 2:			
Ytterligare 2/3 av kapitalet till statliga alternativ	41 bps	27 bps	44,4 mdr ¹¹

Källa: AP7.

⁷ Här bör nämnas att fondförmögenheten i AP7 Aktiefond mer än fördubblats under de senaste fem åren och att förvaltningsavgiften sjunkit från 0,15 till 0,11 under de senaste åren. Se Sjunde AP-fondens årsredovisning 2015 s. 27.

⁸ Innefattar både effekter av kostnadssänkningar och effekter av ett lägre skatteuttag.

⁹ Innefattar både effekter av kostnadssänkningar och effekter av ett lägre skatteuttag.

¹⁰ Beräkningen bygger på att den årliga besparingen förräntar sig med 5 procent per år.

¹¹ Innefattar ej kostnadsminskningar till följd av förenklad administration hos Pensionsmyndigheten.

När det gäller de mer långsiktiga effekterna kan det noteras att Premiepensionssystemet kan antas växa kraftigt i storlek under kommande år. Det innebär ökade stordriftsfördelar och att förvaltningskostnaderna kan förväntas sjunka under kommande år.

Som referens kan nämnas att Statens pensionsfond utland (Norge) per 2015-12-31 förvaltade en portfölj om 7 656 mdr norska kronor bestående av cirka 60 procent aktier och 40 procent räntebärande tillgångar. I en rapport¹² från 2015 uppskattar de att den totala kostnaden för att förvalta fonden passivt under de tre senaste åren uppgått till cirka 3 baspunkter per år.¹³ Enligt Pensionsmyndighetens prognos kommer Premiepensionssystemets fondförsäkring 2040 ha ett kapital om cirka 5 000 mdr kronor. Här bör dock nämnas att aktieförvaltning är dyrare än ränteförvaltning, och att Förvaltsalternativet har en högre aktieandel än 60 procent.

I beräkningarna har ingen hänsyn tagits till hur Alternativ 2 kan antas påverka Pensionsmyndighetens administrativa kostnader eller kostnaderna för den tillfälliga förvaltningen.

Det kan hävdas att man vid en analys av för- och nackdelar med Alternativ 1 och 2 inte bör ta hänsyn till skillnader i skattestatus, men utredningens bedömning är att en analys av det slag utredningen har att göra bör utgå från de faktiska förutsättningar som för närvarande gäller. I detta sammanhang bör noteras att kostnadsbesparingarna tillfaller pensionsspararna.

Spridning i utfall

Utredningens bedömning är att effekterna på spridning i utfall framför allt kommer att vara beroende av hur stort spannet tillåts vara mellan högsta och lägsta risknivån i de nya fonderna, och hur pensionsspararna kommer att välja. I en Alternativ 2-lösning torde det dock vara lättare att – genom ändringar i regleringen och/eller mandat – löpande justera risknivåerna utifrån de erfarenheter man får när det gäller spridning i utfall. Som framgår av avsnitt 3.3 kommer spridningen i utfall mellan olika generationer att i allt väsentligt kvarstå. Aktiva sparare kan också förväntas bidra till en

¹² Performance and risk – Government pension fund global, Norges bank (2015), s. 69.

¹³ Efter förvaltningskostnad och transaktionskostnader.

högre spridning, eftersom fondbyten och timing av dessa är en viktig orsak till spridning i utfall.

Effekter med anknytning till den s.k. rådgivningsmarknaden

I den Alternativ 2-lösning som har diskuterats i detta avsnitt kommer det inte att finnas några privata vinstdrivande fonder som konkurrerar om premiepensionskapitalet, vilket torde innebära att de premiepensionstjänster som avser *marknadsföring, försäljning* och s.k. *diskretionär portföljförvaltning* av premiepensionsfonder kommer att försvinna. Enligt utredningens mening är det dock betydligt svårare att göra en bedömning av effekterna när det gäller premiepensionstjänster som avser *rådgivning* kring vilka fonder som ska väljas inom premiepensionsförvaltningen, eftersom det kommer att finnas kvar valmöjligheter.

Effekter med anknytning till fondmarknaden

För närvarande innehåller premiepensionssystemet ungefär en fjärdedel av den samlade fondförmögenheten (det förvaltade kapitalet) i Sverige. Ett införande av en Alternativ 2-lösning skulle alltså innebära en stor förändring av förutsättningarna på fondmarknaden, bl.a. när det gäller stordriftsfördelar.

För fondbranschen är premiepensionssystemet en viktig marknadsförings- och distributionskanal gentemot hushållen, och en särskilt viktig kanal för nystartade och utländska aktörer som önskar etablera sig i Sverige. Hushållen är den största kundgruppen på marknaden, och står för drygt två tredjedelar av det totala fondinnehavet. Ett införande av en Alternativ 2-lösning riskerar därmed att medföra både färre nyetableringar och utslagning av befintliga fondbolag från den svenska fondmarknaden. Det torde framför allt vara de mindre bolagen med redan begränsade distributionsmöjligheter som riskerar att drabbas hårdast. En Alternativ 2-lösning skulle därför med stor sannolikhet innebära en sämre konkurrens på den svenska fondmarknaden som helhet.¹⁴

¹⁴ Jfr Konkurrensverket (2015), Den svenska fondmarknaden – en fördjupning. Rapport 2015:8.

För- och nackdelar med en ändrad typ av valfrihet

Utredningens bedömning är att värderingar av de mer principiella för- och nackdelar som finns med den *ändrade* typen av valfrihet – *från* en valfrihet i termer av val mellan olika fondförvaltare, fonder och kombinationer av fondförvaltare och fonder *till* en valfrihet i termer av olika risknivåer som erbjuds av statliga förvaltare är en rent politisk fråga.

Författningstekniska frågor

Enligt utredningens bedömning torde ett genomförande av Alternativ 2 kräva vissa författningsändringar.

Nedan återges några av de bestämmelser som skulle behöva ändras.

- 64 kap. 18–21 §§ socialförsäkringsbalken
- Lagen om AP-fonder
- Lag med vissa särskilda bestämmelser om Pensionsmyndigheten

Därutöver torde det behövas särskild reglering kring övergången till en Alternativ 2-lösning, dvs. regler kring det som här har kallats omval.

8 Ekonomiska konsekvenser m.m.

8.1 Inledning

Utredningen föreslår bl.a. att det ska införas nya valrutiner för såväl nya som befintliga pensionssparare inom premiepensionssystemet, vilket kan förväntas få stora konsekvenser för såväl pensionsspararna som för systemet i sig. Premiepensionssystemet är ett system i vilket drygt sju miljoner individer förvaltar pensionskapital i storleksordningen 850 miljarder kronor. Den genomsnittliga kontobehållningen¹ på individernas premiepensionskonton uppgår till cirka 136 600 kronor för pensionsspararna och 76 900 kronor för pensionärerna, och i ett s.k. basscenario förväntas premiepensionen kunna komma att utgöra omkring 20 procent av den inkomstrelaterade allmänna pensionen. Värdeutvecklingen i premiepensionen är kopplad till värdeutvecklingen på de finansiella marknaderna, och det är svårt att göra prognoser när det gäller utvecklingen på de finansiella marknaderna.

Mot denna bakgrund vill utredningen understryka att de konsekvensanalyser av olika slag som har varit möjliga att genomföra inom ramen för utredningens arbete behöver kompletteras med såväl andra typer av konsekvensanalyser som mer fördjupade konsekvensanalyser. Ett exempel på detta är närmare analyser av hur forskningen inom beteende-ekonomi kan och bör användas vid den närmare utformningen av utvärderingsval och påminnelsekampanjer. Ett annat exempel är olika scenario-analyser där man närmare studerar den förväntade värdeutvecklingen i de olika förvaltningsmodellerna i olika scenarier, i syfte att t.ex. kvantifiera hur olika riksnivåer i Förvalsalternativet kan antas påverka värdeutvecklingen för de olika grupperna av pensionssparare i Förvals-

¹ Premiepensionen – Pensionsspararna och pensionärerna 2015, s. 4.

alternativet. Ytterligare exempel är undersökningar av riskpreferenser hos olika grupper av pensionssparare, och analyser av hur förändrade konkurrensförhållanden kan antas påverka såväl delmarknader som hela fondmarknaden.

8.2 Konsekvenser för statsbudgeten m.m.

Utredningens bedömningar och förslag när det gäller ändrade valrutiner och tydligare myndighetsinformation bedöms *inte få några direkta konsekvenser* för statsbudgeten, eftersom premiepensions-systemet finansieras utanför statsbudgeten. Här bör dock nämnas att den garanti som staten genom Pensionsmyndigheten utfäster till pensionsspararna inom ramen för den traditionella försäkringen skulle kunna komma att påverka statsbudgeten negativt, om kapitalförvaltningen inom ramen för den traditionella försäkringen under lång tid skulle gå med förlust. Utredningens förslag bedöms inte i sig påverka *sannolikheten* för att detta skulle inträffa. Effekterna av förslagen på benägenheten att välja traditionell försäkring är dock osäkra, eftersom de förslag som lämnas skulle kunna innebära att såväl fler som färre kommer att välja traditionell försäkring. *Konsekvenserna* av långvariga förluster i den traditionella försäkringen beror på hur många som väljer traditionell försäkring och storleken på det förvaltade kapitalet.

Enligt utredningens mening är det mycket svårt att göra en bedömning av i vilken utsträckning de nya rutinerna kommer att innebära ett ökat antal *skadeståndsärenden* hos JK eller domstolar. Mot bakgrund av att antalet skadeståndsärenden med anledning av fondbyten hittills har varit relativt lågt² gör utredningen dock bedömningen att de nya rutinerna inte torde medföra några mer väsentliga kostnadsökningar för JK eller domstolarna.

Utredningen gör bedömningen att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppdrag att göra en översyn av regleringen kring det s.k. premiepenspararskyddet. En sådan utredning bedöms medföra ökade kostnader för regeringskansliet. Storleken på kostnadsökningen beror bl.a. på hur regeringen väljer att utforma det närmare uppdraget.

² Pensionsmyndighetens årsredovisning 2015, s. 63.

Utredningen föreslår att det bör genomföras kompletterande regelbundna fördjupade analyser av utfallet i de olika delarna av premiepensionssystemet, efter mönster från – eller samordnat med – de årliga utvärderingar som nu görs av AP-fonderna. Införandet av en sådan ordning bedöms medföra ökade kostnader för regeringskansliet. Storleken på kostnadsökningen beror bl.a. på hur regeringen väljer att utforma den nya ordningen.

Utredningens bedömning är att de förslag som lämnas inte kan antas komma att medföra några mer betydande konsekvenser för Finansinspektionen, Kammarkollegiet eller Konsumentverket.

8.3 Ekonomiska konsekvenser m.m. när det gäller förslagen om regelbundna utvärderingsval

Bland utredningens bedömningar och förslag är det förslaget om regelbundna utvärderingsval som kan förväntas få störst konsekvenser.

Mot bakgrund av storleken på det kapital som för närvarande förvaltas inom ramen för förvaltningsmodellen Egen portfölj (cirka 580 miljarder kronor) och de undersökningar som finns kring hur nöjda pensionsspararna är med sina val, de erfarenheter som finns när det gäller val inom premiepensionssystemet och det omval som gjordes 2010 inom SAF-LO-området samt de erfarenheter som finns när det gäller aktiviteten i premiepensionssystemet gör vi bedömningen att det är rimligt att utvärderingsvalen kan förväntas medföra *en betydande överflyttning av kapital* från fonderna inom förvaltningsmodellen Egen portfölj till Förvalsalternativet, dvs. från fonderna på fondtorget till fonder som förvaltas av AP7 Såfa.

Som framgår av tabell 3.7 är det i dag cirka 3,5 miljoner individer som har Egen portfölj, dvs. ingår i den grupp som skulle behöva göra utvärderingsval om reglerna infördes i dag.³ Enligt utredningens mening är det svårt att göra en prognos över hur pensions-sparare och pensionärer kan antas komma att välja i ett utvärderingsval. Nedan redovisas dock några exempel på mycket grova prognoser.

³ Antalet individer som har Egen portfölj och storleken på förvaltad kapital förändras över tid.

I en prognos kan man t.ex. – baserat på den undersökning som redovisas i figur 3.11 – välja att utgå från att två tredjedelar av pensionsspararna är *nöjda med sina val*. Om man antar att denna andel är rättvisande för de som har valt Egen portfölj skulle cirka 2,3 miljoner individer bekräfta sina val, vilket skulle innebära att cirka 1,2 miljon individer kan förväntas vilja göra förändringar i sitt sparande. Om man vidare – mot bakgrund av hur premiepensionskapitalet för närvarande är fördelat mellan de båda förvaltningsmodellerna – antar att cirka hälften av dessa individer kommer att välja Förvalsalternativet medan den andra hälften kommer att välja att stanna kvar i Egen portfölj (men i andra fonder) skulle utvärderingsvalen komma att innebära att cirka 0,6 miljoner individer väljer att flytta sitt premiepensionskapital till Förvalsalternativet. Baserat på det genomsnittliga innehavet på premiepensionskontona skulle detta innebära en flytt av kapital från förvaltningsmodellen Egen portfölj till förvaltningsmodellen Förvalsalternativet i storleksordningen 100 miljarder kronor. Detta belopp kan jämföras med värdet på nya premiepensionsrätter intjänade under 2015 var knappt 40 miljarder kronor. Här kan man alternativt välja att i stället anta att alla som kan förväntas vilja göra förändringar i sitt sparande i stället väljer Förvalsalternativet, vilket skulle innebära en dubbling av antalet individer och kapital (dvs. 1,2 miljoner pensionssparare och 200 miljarder kronor).

I prognosen ovan har antagits att alla engagerar sig i utvärderingsvalet, vilket inte är ett rimligt antagande. Om man därför i stället – *mot bakgrund av erfarenheterna från det första valet 2000* – antar att cirka två tredjedelar kommer att göra ett aktivt utvärderingsval skulle beräkningarna ovan bara gälla för cirka två tredjedelar av de cirka 3,5 miljoner individer som omfattas, dvs. för cirka 2,3 miljoner individer. Baserat på detta skulle utvärderingsvalen kunna antas medföra en flytt av kapital från förvaltningsmodellen Egen portfölj till förvaltningsmodellen Förvalsalternativet i storleksordningen 70 miljarder kronor (0,4 miljoner individer) *på grund av aktiva val* och en flytt av kapital *på grund av passivitet* som kan uppskattas uppgå till 190 miljarder kronor (1,2 miljon individer). Den samlade effekten skulle här alltså bli 260 miljarder kronor (1,6 miljoner individer).

Motsvarande prognoser kan alternativt göras med utgångspunkt i t.ex. *den nuvarande aktiviteten i premiepensionssystemet* eller med *utgångspunkt i det omval som gjordes inom SAF-LO*.

Om man utgår från den nuvarande aktiviteten i premiepensionssystemet skulle prognosen bli en överföring av kapital i storleksordningen 380 miljarder kronor, baserat på antagandet att andelen aktiva väljare i utvärderingsvalen kan antas komma att uppgå till cirka 1,2 miljoner individer. Utredningen har här valt att utgå från hur många individer som varit aktiva de senaste åren i den bemärkelsen att de gjort minst ett nytt fondval. Enligt tabell 3.7 rör det sig om 0,7 miljoner individer⁴ som har varit aktiva under de senaste tre åren, dvs. cirka en femtedel av de som valt Egen portfölj. Vi har här även antagit att knappt hälften av de 1,2 miljoner som har valt en generationsfond kommer att bekräfta att de vill fortsätta med Egen portfölj. Med dessa antaganden blir prognosen att utvärderingsvalen kan antas komma att medföra en överföring av kapital i storleksordningen 380 miljarder kronor fördelat på 2,3 miljoner individer.

Om man i stället utgår från erfarenheterna från det omval som gjordes inom SAF-LO skulle prognosen även här bli en överföring av kapital i storleksordningen 380 miljarder kronor, baserat på antagandet att andelen aktiva väljare i utvärderingsvalen kommer att uppgå till cirka en tredjedel.

Vad som nu redovisats ger enligt utredningen en *indikation* på hur mycket kapital som initialt skulle kunna komma att överföras till AP7 Såfa vid ett införande av utvärderingsval. Som framgått kan det komma att röra sig om kapital i storleksordningen från 100 miljarder kronor till 380 miljarder kronor i samband med de första utvärderingsvalen. Efter ytterligare sju år har alla sparare fått ytterligare en möjlighet att utvärdera sin förvaltningslösning, vilket kan leda till ytterligare överföringar från Egen portfölj till Förvalsalternativet. Detta kan bland annat jämföras med storleken på det kapital som för närvarande förvaltas inom ramen för förvaltningsmodellen Egen portfölj (omkring 580 miljarder kronor) och storleken på det kapital som för närvarande förvaltas inom förvaltningsmodellen Förvalsalternativet (omkring 290 miljarder kronor). I

⁴ Siffran 0,7 avser individer som inte ligger i en generationsfond eller – vilket är en liten andel – ligger i ett annat statligt alternativ än AP7 Såfa.

avsnitt 7 finns beräkningar av konsekvenserna på förvaltningsavgifterna i systemet vid en överföring av 1/3 av det samlade kapitalet i fondförsäkringen (dvs. omkring 290 miljarder kronor). (I avsnitt 4.3 finns beräkningar av hur skillnader i avgifter och skatt kan antas påverka premiepensionsutfallet.)

Kostnaderna för ett utskick av ett *enkelt utformat informationsblad* tillsammans med en fondbytesblankett och ett kuvert med förbetalt porto/frisvar till 4 miljoner pensionssparare kan grovt uppskattas komma att uppgå till cirka 27 miljoner kronor.⁵

Om utskicket ska utformas i syfte att åstadkomma så hög aktivitet som möjligt torde det krävas kompletterande informationsgivning i andra kanaler, dvs. informationskampanjer. En grov uppskattning av kostnaden för en informationskampanj via digitala och social media eventuellt inklusive enklare informationsfilmer som visas i rörlig media är knappt 5,5 miljoner kronor. En kampanj som även skulle inkludera rikstäckande TV uppskattas komma att kosta ytterligare cirka 5 miljoner kronor, och en kampanj som även skulle omfatta information i lokaltrafiken uppskattas komma att kosta ytterligare 2 miljoner kronor. Här ska också nämnas att även förslaget om *regelbundna påminnelsekampanjer* riktade till de pensionssparare som har sina premiepensionsmedel i Förvalsalternativet kommer att medföra kostnader. Med utgångspunkt i de uppskattningar som redovisats ovan kan dessa kostnader bedömas komma att uppgå till knappt 9 miljoner kronor.⁶

En ordning med regelbundna utvärderingsval torde även medföra ökade kostnader för Pensionsmyndigheten kopplade till ökat behov av bemanning i kundservice m.m. i samband med utvärderingsvalen.

De förändringar av myndighetens informationsmaterial som behöver göras i syfte att *förtydliga informationen* kring Förvalsalternativet torde enligt utredningens bedömning inte medföra några mer väsentliga kostnadsökningar för Pensionsmyndigheten, och därmed inte heller några mer väsentliga kostnadsökningar för pensionsspararna.

⁵ Fördelat på portokostnader (10,4 miljoner kronor), kuvert (8 miljoner kronor), svarspost (6 miljoner kronor under antagandet att 2 miljoner pensionssparare skickar in svarsbrev), fondbytesblankett (1,2 miljoner kronor), informationsblad (1,2 miljoner kronor), s.k. byråarvode och test av material m.m. (cirka 0,1–0,4 miljoner kronor).

⁶ Fördelat på porto (7,8 miljoner kronor) och informationsblad (0,9 miljoner kronor).

Här bör understrykas att Pensionsmyndighetens kostnader för utskick och informationskampanjer kommer att finansieras via Pensionsmyndighetens administrativa avgift, som för 2016 uppgick till knappt 600 miljoner kronor.

8.4 Omallokering från svenska till utländska tillgångar

I Förvalsalternativet är cirka 1 procent av tillgångarna placerade i svenska aktier⁷ och cirka 6 procent i svenska räntebärande tillgångar.⁸ Motsvarande siffror för Egen portfölj är 30 procent respektive 15 procent.

Som framgått ovan är utredningens bedömning att ett genomförande av en ordning med utvärderingsval kan beräknas medföra en initial överföring av premiepensionskapital från Egna portföljer till Förvalsalternativet i storleksordningen 100–380 miljarder kronor. Baserat på skillnaderna i hur kapitalet är allokerat i Förvalsalternativet jämfört med i Egen portfölj kan ett införande av utvärderingsval – enligt utredningens mening – beräknas medföra en överföring från svenska till utländska aktier i storleksordningen 29 till 110 miljarder kronor.⁹ På motsvarande sätt kan ett införande av utvärderingsval – enligt utredningens mening – beräknas medföra en överföring från svenska till utländska räntebärande tillgångar i storleksordningen 9 till 34 miljarder kronor.¹⁰

Utredningen anser att de närmare effekterna av dessa troliga omallokeringar inom ramen för premiepensionssystemet behöver analyseras närmare i den fortsatta beredningen.

8.5 Konsekvenser för fondbranschen m.m.

För närvarande förvaltas omkring 580 miljarder i fonderna på fondtorget, vilket motsvarar ungefär en fjärdedel av den samlade fondförmögenheten (det förvaltade kapitalet) i Sverige. Som framgått

⁷ Motsvarar ungefär den svenska börsens vikt i ett globalt aktieindex.

⁸ Se Diagram 15.

⁹ 29 procent (30-1) multiplicerat med 100 respektive 380 miljarder kronor.

¹⁰ 9 procent (15-6) multiplicerat med 100 respektive 380 miljarder kronor.

ovan, se avsnitt 8.2, kan utredningens förslag om regelbundna utvärderingsval komma att innebära att omkring 0,6–2,3 miljoner pensionssparare kommer att flytta kapital från fonderna på fondtorget till Förvalsalternativet i storleksordningen 100–380 miljarder kronor, vilket skulle komma att innebära en mycket stor förändring för den svenska fondmarknaden. De närmare effekterna för enskilda fonder (cirka 850 stycken) och fondförvaltare (drygt 100 stycken) är enligt utredningens mening svåra att bedöma, eftersom det är svårt att göra prognoser kring hur pensionsspararna kommer att välja och/eller vilka fonder som innehåses av pensionssparare som kan förväntas vara passiva i utvärderingsvalen.

För de berörda fonderna och fondförvaltarna får en ordning med regelbundna utvärderingsval antas medföra ökade kostnader för marknadsföring och kundkontakter i syfte att behålla befintliga/vinna nya kunder, vilket i förlängningen i många fall torde komma att medföra högre fondavgifter.

För i vart fall vissa typer av fonder kan en ordning med regelbundna utvärderingsval medföra behov av ändrad placeringsstrategi till följd av ändringar i sparar-beteendet (t.ex. behov av mer likvida tillgångar för att kunna möta mass-uttag).

Återkommande utvärderingsval kan få särskild påverkan på de privata generationsfonderna, eftersom dessa har tagits fram som en långsiktig lösning för relativt passiva pensionssparare som inte förväntas behöva byta fond under sparandetiden.

Utredningens bedömning är att regelbundna utvärderingsval kan sägas öka konkurrensen *inom premiepensionssystemet* – såväl mellan olika förvaltningsalternativ som mellan fonderna inom respektive förvaltningsalternativ – i den meningen att förslagen innebär ökat fokus på regelbundna utvärderingar av de placeringar som görs. Det kan samtidigt sägas att regelbundna utvärderingsval och tydligare myndighetsinformation – i ljuset av stordriftsfördelar, skattefördelar och antagen passivitet hos pensionsspararna – medför konkurrensfördelar för de statliga alternativen inom premiepensionssystemet och att dessa konkurrensfördelar kan komma att skapa en ineffektiv delmarknad till nackdel för pensionsspararna. Konkurrensverket framhåller i sin rapport från 2015¹¹ att det är viktigt ur konkurrenshänseende att eventuella reformeringar av

¹¹ Den svenska fondmarknaden – en fördjupning, 2015.

premiepensionssystemet inte försämrar konkurrensförutsättningarna och försvårar inträdet för nya aktörer. Den svenska fondmarknaden domineras av fondbolag kopplade till de fyra storbankerna, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. Sannolikt har premiepensionssystemet bidragit till en mer effektiv konkurrens på fondmarknaden, vilket avspeglar sig i det faktum att dessa storbankers marknadsandel är väsentligt mycket lägre på fondtorget i premiepensionssystemet (40 procent) än motsvarande marknadsandel på fondmarknaden exklusive premiepensionssparandet (70 procent).

Utredningens bedömning är att de närmare effekterna av ändrade konkurrensförutsättningar är ett exempel på den typ av frågor som behöver analyseras djupare i den fortsatta beredningen. Här bör nämnas att premiepensionssystemet är en viktig marknadsförings- och distributionskanal för fondbranschen gentemot hushållen, och en särskilt viktig kanal för nystartade och utländska aktörer som önskar etablera sig i Sverige. Utredningens förslag kan därför komma att innebära en sämre konkurrens på den svenska fondmarknaden som helhet.

Utredningens bedömning är att de förslag som lämnas kan komma att få större påverkan på små fondförvaltare jämfört med stora fondförvaltare, eftersom små fondförvaltare är överrepresenterade på fondtorget i förhållande till marknaden i övrigt och att små fondförvaltare i många fall inte har egen distribution av sina fonder och därför är mer beroende av premiepensionssystemet som, distributionskanal. Till detta kommer att även effekterna av minskade skalfördelar slår olika på små respektive stora fondförvaltare och att kapital från premiepensionssystemet i flertalet fall utgör en relativt större andel av små fondförvaltares samlade kapital jämfört med stora fondförvaltare.

8.6 Konsekvenser på jämställdhet

I premiepensionssystemet är andelen män och kvinnor i stort sett lika stora; 51 respektive 49 procent. Män har genomgående högre pensionsrätter och följaktligen högre genomsnittlig behållning på premiepensionskontot. Vad gäller värdeutveckling så är den lika för män och kvinnor. Detta gäller både under senaste året och sedan

start (för de som varit med hela tiden), samt för de med egen portfölj och de som ligger i förvalsalternativet. Som framgår av t.ex. tabell 3.5 (andel som valt egen portfölj vid inträdet och antal nya sparare) har aktiviteten vad gäller första val varit i stort sett lika stor (eller liten) bland män och kvinnor. Detta gäller under hela perioden 2000–2016, alltså både under början av perioden då stora informationsinsatser gjordes och senare då dessa insatser successivt minskade. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att de förslag som utredningen presenterar inte i sig kommer att påverka jämställdheten mellan män och kvinnor i någon riktning. Vad gäller förslaget om regelbundna utvärderingsval – som är det förslag som påverkar enskilda individer i störst utsträckning – är utredningens bedömning att män och kvinnor som grupp får antas komma att agera på ett i allt väsentligt likartat sätt, och att konsekvenserna på framtida pension därmed också blir densamma för män respektive kvinnor.

8.7 Konsekvenser när det gäller hållbarhetsprofil

Av de cirka 840 fonderna inom förvaltningsmodellen Egen portfölj är det för närvarande 200 fonder som har en hållbarhetsprofil från Swesif¹². Eftersom ungefär hälften av de största fonderna har en hållbarhetsprofil så är det samlade kapitalet hos dessa fonder 40 procent av hela kapitalet inom Egen portfölj, eller cirka 230 miljarder kronor.

Förvalsalternativet har en hållbarhetsprofil vilket betyder att en överföring till förvaltningsmodellen Förvalsalternativet från förvaltningsmodellen Egen portfölj *på totalnivå* innebär att kapital flyttas från bl.a. fonder som inte har en hållbarhetsprofil till en fond som har det. Om till exempel 200 miljarder kronor skulle överföras och kapitalet som flyttas från Egen portfölj har samma andel fonder med hållbarhetsprofil som hela kapitalet har i dag, så skulle det innebära att 120 miljarder kronor går från fonder utan hållbarhetsprofil till en fond med hållbarhetsprofil.

Här bör nämnas att det bland fonderna med en hållbarhetsprofil inom förvaltningsmodellen Egen portfölj förekommer en variation

¹² Sveriges forum för hållbara investeringar.

av hur – och i vilken utsträckning – hänsyn tas till miljö och etik. Denna variation innebär att en jämförelse med Förvalsalternativets miljö/etik-hänsyn kan utfalla olika för olika fonder inom Egen portfölj. Här ska även noteras att de privata fonderna får utöva sin rösträtt, vilket Sjunde AP-fonden normalt inte får såvitt avser svenska aktiebolag.¹³

8.8 Övriga konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag när det gäller *ändrade valrutiner för nya sparare* behandlas i avsnitt 4.4.1.

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag när det gäller *övriga ändringar i socialförsäkringsbalken* behandlas i avsnitt 6.

Konsekvenser såvitt avser Alternativ 2 behandlas i avsnitt 7.

¹³ 5 kap. 4 § lagen ((2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder).

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000: 192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) med ikraftträdande den 1 juli 2017

5 kap.

1 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

Paragrafens andra stycke anger att när medel förs över till förvaltning i Sjunde AP-fonden med stöd av 64 kap. 24 § första stycket eller 26 § andra stycket ska fondmedlen placeras mellan fonderna efter pensionsspararens ålder.

Ändringen är en följdändring med anledning av de ändringar som föreslås när det gäller valrutinerna för nya pensionssparare, se författningskommentaren till 64 kap. 24 §.

9.2 Förslaget till lag om ändringar i socialförsäkringsbalken med ikraftträdande den 1 juli 2017

56 kap.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Enligt första stycket i paragrafens nuvarande lydelse får inkomstpension, tilläggspension och garantipension lämnas för högst tre månader före ansökningsmånaden åt den som omedelbart före 65 års ålder haft sjukersättning (s.k. retroaktivt uttag av pension).

Den föreslagna ändringen innebär att reglerna om möjlighet till retroaktivt uttag av pension för den som omedelbart före 65 års ålder haft sjukersättning ska gälla för alla delar av den allmänna ålderspension, och alltså inte längre bara gälla för inkomstpension, tilläggpension och garantipension.

När det gäller de olika begreppen framgår det av 55 kap. 3 § att inkomstgrundad ålderspension från fördelningssystemet lämnas som *inkomstpension* eller tilläggpension och att inkomstgrundad ålderspension från premiepensionssystemet lämnas som *premiepension*. Av 55 kap. 8 § framgår det att *garantipensionen* är grundskyddet i den *allmänna ålderspensionen*. Begreppet allmän ålderspension används även i bl.a. 4 och 9 §§.

9 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

Enligt paragrafens nuvarande lydelse gäller enligt *första stycket* det som föreskrivs i 4 och 6 §§ om när allmän ålderspension (4 §) respektive tilläggpension (6 §) får lämnas också i fråga om *ökat uttag* av allmän ålderspension. Enligt *andra stycket* kan dock *ökat uttag av premiepension* tidigast göras från och med månaden efter den då ansökan kom in till Pensionsmyndigheten

Den föreslagna ändringen innebär att ökat uttag av premiepension kan ske från och med samma månad som är möjlig för övriga delar av den allmänna ålderspensionen.

64 kap.

14 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.

I paragrafen regleras hur pension ska bestämmas vid övergång till premiepension i form av livränta med garanterade belopp (traditionell försäkring). Enligt paragrafens nuvarande lydelse gäller enligt *andra stycket* att inlösen ska ske snarast efter det att begäran kom in till Pensionsmyndigheten, dock tidigast *månaden* före den då livräntan första gången ska betalas ut.

Den föreslagna ändringen innebär att inlösen tidigast ska kunna ske *tre månader* före den månad då livräntan första gången ska betalas ut, dvs. vid en tidigare tidpunkt än vad som är möjligt enligt nuvarande regler.

24 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.1.

I paragrafen regleras hanteringen av de medel som för *nya* pensionssparares räkning förts över till sådan förvaltning som avses i 18 och 23 §§, dvs. till förvaltning inom premiepensionssystemet. Enligt de nuvarande reglerna ska nya pensionssparare upplysas om rätten att välja placering av de medel som för spararens räkning förs över för placering hos fondförvaltare (*första stycket*). Om pensionsspararen inte anmäler något val inom den tid som Pensionsmyndigheten beslutar, ska myndigheten föra över medlen till en eller flera fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden (*andra stycket*), varvid det också anges att bestämmelser om fördelningen av medlen finns i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder). Enligt nyss nämnda bestämmelse ska medlen fördelas mellan fonderna efter pensionsspararens ålder. Bestämmelserna innebär att medlen för de som inte gjort något val placeras i det s.k. Förvaltsalternativet, AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ).

Den föreslagna ändringen innebär att Pensionsmyndigheten ska föra över de medel som för *nya* pensionssparares räkning förs över för placering hos fondförvaltare direkt till det s.k. Förvaltsalternativet, AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ), och att Pensionsmyndigheten i samband med denna överföring ska upplysa den nya pensionsspararen om den rätt som pensionsspararen har enligt 25 §, dvs. rätten att byta fond.

108 kap.**15 §**

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

I paragrafen, enligt dess nuvarande lydelse, regleras skyldigheten för den som är återbetalningsskyldig enligt vissa bestämmelser (2–6 §§, 8 § eller 9 §) att betala ränta på det återkrävda beloppet om den handläggande myndigheten avseende det återkrävda beloppet har träffat avtal om en avbetalningsplan eller medgett anstånd med betalningen. Enligt 7 § ska Pensionsmyndigheten besluta om återbetalning enligt huvudreglerna om återbetalning av ersättning bara om felet belastar övriga pensionssparare eller kan innebära en avsevärd påverkan på framtida utbetalningar av pension till pensionsspararen. Detta gäller också i fråga om premiepension till efterlevande. För återbetalningsskyldighet i fråga om premiepension gäller alltså att villkoren i såväl 2 § som 7 § ska vara uppfyllda.

Den föreslagna ändringen innebär att även den som är återbetalningsskyldig i fråga om premiepension ska betala ränta på det återkrävda beloppet om den handläggande myndigheten avseende det återkrävda beloppet har träffat avtal om en avbetalningsplan eller medgett anstånd med betalningen.

17 §

Förslaget behandlas i avsnitten 6.4 och 6.5.

I paragrafen enligt dess nuvarande lydelse ska den som är återbetalningsskyldig för premiepension betala ränta på det felaktigt utbetalda belopp med s.k. basränta från utbetalningsdagen till och med dagen för Pensionsmyndighetens beslut om återkrav (*första stycket*). Enligt *andra* stycket ska huvudregeln om ränta vid återbetalningsskyldighet (15 §) inte tillämpas i fråga om premiepension.

Den föreslagna ändringen i form av ett nytt *andra* stycke innebär att bestämmelsen om skyldighet för den som är återbetalningsskyldig för premiepension att betala basränta från utbetalningsdagen till och med dagen för Pensionsmyndighetens beslut om återkrav inte ska gälla i de fall återbetalningsskyldigheten grundar

sig på premiepension som felaktigt utbetalts för tid efter den månad då pensionstagaren avlidit.

Den föreslagna ändringen såvitt avser slopandet av *tredje* stycket är en följdändring, se författningskommentaren till 15 §.

19 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

I paragrafen enligt dess nuvarande lydelse finns bestämmelser om uttag av dröjsmålsränta på belopp som har återkrävts med stöd av bestämmelserna i 2–6 §§, 8 § eller 9 § och som inte betalas i rätt tid (*första* stycket). De nuvarande hänvisningarna i *första* stycket – som undantar 7 § – innebär att det inte finns någon skyldighet att betala dröjsmålsränta vid återkrav på premiepension.

Den föreslagna ändringen i *första* stycket innebär att reglerna om dröjsmålsränta ska gälla även för premiepension.

Det föreslagna slopandet av *tredje* stycket är en följdändring, med anledning de ändringar som föreslås i första stycket

9.3 Förslaget till lag om ändringar i socialförsäkringsbalken med ikraftträdande den 1 januari 2019

64 kap.

1 §

Den föreslagna ändringen är en följdändring, se kommentaren till 27 a–27 d §§.

27 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2.

Paragrafen är ny.

Enligt *första* stycket ska Pensionsmyndigheten, vid de tidpunkter som anges i 27 b §, ge de pensionssparare som har sina fondmedel placerade i sådana fonder som avses i 18 § första stycket 1, 21 § eller i sådana fonder som avses i 5 kap. 1 § andra stycket 1 eller 3

lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) förnyad möjlighet att välja hur han eller hon vill förvalta sitt premiepensionskapital (utvärderingsval). De pensionssparare som berörs av bestämmelsen är dels pensionssparare som vid tidpunkten för utvärderingsvalet har sina premiepensionsmedel placerade i s.k. Egen portfölj, dvs. i fonder som finns på Pensionsmyndighetens fondtorg, dels pensionssparare som vid tidpunkten för utvärderingsvalet har sina premiepensionsmedel placerade i s.k. Färdiga riskportföljer (dvs. det statliga alternativ där medlen är fördelade mellan fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden efter den risknivå som pensionsspararen har angett). Pensionsspararen kan välja att behålla de valda placeringarna (bekräfta sina nuvarande val) eller välja annan placering för sina fondmedel enligt 26 §. Av förslaget till 27 c § och 27 d § framgår att den som inte bekräftar att han eller hon vill behålla de valda placeringarna eller placerar om sina fondmedel enligt 26 § får sina medel överförda till det s.k. Förvalsalternativet, dvs. AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ).

Tidpunkten för utvärderingsvalen regleras i den föreslagna 27 b §. För de pensionssparare som fått sina pensionsrätter fastställda före den 1 januari 2012 föreslås det att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela särskilda föreskrifter kring de närmare tidpunkterna för de första utvärderingsvalen.

Enligt *andra* stycket ska Pensionsmyndigheten i samband med ett utvärderingsval upplysa pensionsspararen om syftet med utvärderingsvalet och ge pensionsspararen information om de förvaltningsmodeller som finns i premiepensionssystemet. Syftet med utvärderingsvalen är att minska risken för lågt premiepensionsutfall. Informationen om de olika förvaltningsmodeller som finns i premiepensionssystemet – dvs. Egen Portfölj, Färdiga riskportföljer och Förvalsalternativet – förutsätts bl.a. innehålla upplysningar om avkastning, risk och avgifter.

27 b §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2.

Paragrafen är ny.

Enligt *första* stycket ska utvärderingsval ske i samband med den årliga överföring som avses i 26 § som sker det sjunde året efter det

år då pensionsrätt för premiepension fastställdes första gången för pensionsspararen, och därefter vart sjunde år räknat från det år då pensionsspararen gjorde sitt senaste utvärderingsval. Den årliga överföring som avses i 26 § sker normalt under december månad, vilket innebär att utvärderingsvalen förutsätts komma att ske vart sjunde år under perioden september till november.

För de pensionssparare som fått sina pensionsrätter fastställda före den 1 januari 2012 föreslås det att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela särskilda föreskrifter kring de närmare tidpunkterna för de första utvärderingsvalen.

27 c §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2.

Paragrafen är ny.

Enligt *första* stycket ska Pensionsmyndigheten upplysa den pensionssparare som inte inom tre månader från den dag då Pensionsmyndigheten skickat information om utvärderingsvalet till pensionsspararen bekräftat att han eller hon vill behålla de valda placeringarna eller placerat om sina fondmedel enligt 26 § om att hans eller hennes fondmedel kommer att flyttas till sådana fonder som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) – dvs. till AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ) – om pensionsspararen inte inom en månad från den dag då Pensionsmyndigheten skickade upplysningen till pensionsspararen bekräftar att han eller hon vill behålla de valda placeringarna eller placerar om sina fondmedel enligt 26 §. Bestämmelsen är avsedd att minska risken för oönskade överföringar till AP7 Såfa.

Enligt *andra* stycket ska Pensionsmyndigheten föra över medlen till sådana fonder som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) – dvs. till AP7 Såfa (statens årskullsförvaltningsalternativ) – om pensionsspararen inte inom den månad som avses i första stycket bekräftar att han eller hon vill behålla de valda placeringarna eller placerar om sina fondmedel enligt 26 §.

27 d §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.2.

Paragrafen är ny.

Enligt paragrafen ska Pensionsmyndigheten, vid de tidpunkter som anges i 27 b §, påminna de pensionssparare som har sina fondmedel placerade i sådana fonder som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder (AP-fonder) om deras möjlighet att välja annan placering av sitt premiepensionskapital. De pensionssparare som berörs av bestämmelsen är pensionssparare som vid tidpunkten för påminnelsen har sina premiepensionsmedel placerade i det s.k. Förvalsalternativet, dvs. AP7 Såfa (Statens årskullsförvaltningsalternativ).

Pensionsspararen ska påminnas om deras möjlighet att välja annan placering av sitt premiepensionskapital, dvs. om deras möjlighet att i stället välja s.k. Egen portfölj (dvs. fonder som finns på Pensionsmyndighetens fondtorg) eller s.k. Färdiga riskportföljer (dvs. det statliga alternativ där medlen är fördelade mellan fonder som förvaltas av Sjunde AP-fonden efter den risknivå som pensionsspararen anger).

Tidpunkten för påminnelserna regleras i den föreslagna 27 b §. För de pensionssparare som fått sina pensionsrätter fastställda före den 1 januari 2012 föreslås det att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela särskilda föreskrifter kring de närmare tidpunkterna för de första påminnelserna.

Övergångsbestämmelser

Behovet av övergångsbestämmelser behandlas i avsnitt 4.4.2.

Genom det bemyndigande som föreslås kan tidpunkterna för genomförandet av de första utvärderingsvalen och de första påminnelserna för de individer som fått sina första premiepensionsrätter fastställda före den 1 januari 2012 spridas ut över tid, jfr kommentaren till 27 b §. I föreskrifterna kan olika tidpunkter bestämmas för olika grupper av individer, utifrån förväntade effekter på kapitalmarknaderna och överväganden kring lämpliga informationsinsatser.

Kommittédirektiv 2014:107

Ett reformerat premiepensionssystem

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera och lägga fram förslag på hur förändringar av premiepensionssystemet bör göras. Utredaren ska utgå från de förslag på åtgärder som beskrivs i departementspromemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35) enligt alternativ 1 och förslag om förändringar av den traditionella försäkringen. Syftet med utredningen är att säkerställa att eventuella förändringar av premiepensionssystemet bidrar till att fler sparare får en långsiktigt bra avkastning på sitt premiepensionskapital till rimlig risk och kostnad.

Utredaren ska bl.a.

- klargöra vilka ändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra föreslagna åtgärder och utarbeta nödvändiga författningsförslag,
- analysera och beskriva konsekvenserna av att genomföra åtgärderna, och
- föreslå hur och i vilken ordning åtgärderna bör genomföras.

Därutöver ska utredaren översiktligt analysera och beskriva konsekvenserna av att ersätta fondtorget med maximalt tio statliga fonder, enligt departementspromemorian alternativ 2.

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda offentliga och privata aktörer.

Direktiven har tagits fram i samråd med Pensionsgruppen (S 2007:F).

Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2015.

Vägval för premiepensionen

I april 2012 beslutade Pensionsgruppen att genomföra en översyn av premiepensionssystemet för att kartlägga och analysera hur väl systemet levt upp till de syften som finns för premiepensionen samt vid behov föreslå förbättringar inom ramen för premiepensionssystemets befintliga struktur. Uppdraget bestod i att fördjupa kunskapen om vilka problem och möjligheter till förbättringar som finns inom premiepensionssystemet.

I arbetet med översynen gjordes beräkningar och analyser av hur premiepensionssparandet har utvecklats hos olika grupper av sparare sedan premiepensionssystemet startade år 2000. Därtill gjordes analyser av i vilken utsträckning och hur den valfrihet som finns inom systemet har utnyttjats av premiepensionssparare, fondbolag, rådgivnings- och förvaltningsföretag. I arbetet beaktades även tidigare studier utförda av bl.a. Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och forskare i finansiell ekonomi och beteendekonomi.

Resultatet av översynen presenterades för Pensionsgruppen i departementspromemorian Vägval för premiepensionen (Ds 2013:35). Denna benämns i det följande departementspromemorian.

Enligt departementspromemorian finns det flera förbättringsområden inom befintligt premiepensionssystem, framför allt relaterade till

- bristande kunskap och intresse hos premiepensionssparare för egen aktiv förvaltning på fondtorget,
- onödigt höga kostnader för egen förvaltning på fondtorget och stor tidsåtgång för den enskilde spararen att välja bland ett mycket stort antal fonder på fondtorget, och

- risk för stor spridning i slutlig premiepension mellan de individer som lyckats bäst och de som lyckats sämst med sitt sparande på fondtorget, trots att de har betalat in lika stora pensionspremier till premiepensionssystemet.

I departementspromemorian understryks att riskerna och kostnaderna i premiepensionssystemet kan reduceras på flera olika sätt. Vilket sätt som är bäst är dock primärt inte en fråga om rätt eller fel utan en fråga om vilka egenskaper man kan acceptera i systemet och hur man värderar olika grad av valfrihet och kostnader för sparare och fondbolag på fondtorget.

I departementspromemorian presenteras två alternativa vägval för att reducera identifierade problem samt ett generellt förslag som rör den traditionella försäkringen.

De två alternativen

Alternativ 1 innebär att det befintliga premiepensionssystemet behålls med ett fondtorg hos Pensionsmyndigheten och ett förvaltsalternativ samt ett fåtal risknivåklassade fonder hos Sjunde AP-fonden, med syfte att behålla stor valfrihet för den enskilda individen. För att motverka de problem som identifierats föreslås följande fem åtgärder inom ramen för befintligt system:

- Pensionsmyndigheten ges i uppdrag att i sin kommunikation med pensionsspararna framhålla förvaltsalternativet AP7 Såfa som ett bra alternativ för de sparare som inte har tillräckliga kunskaper om systemet eller som inte vill välja mellan fonderna på fondtorget.
- Obligatoriskt bekräftelseval införs för nya pensionsrätter och eventuellt som en engångsåtgärd även för tidigare intjänade pensionsrätter.
- Ett avgiftstak införs för fonderna på fondtorget.
- Risktagandet begränsas och fondtorget görs mer överblickbart.
- Premiepensionsspararen debiteras för Pensionsmyndighetens kostnader för fondtorget baserat på utnyttjande.

Alternativ 2 innebär att antalet fonder på fondtorget begränsas till maximalt tio statliga fonder. Inriktningen på fonderna ska provas löpande och utgångspunkten är att det ska vara möjligt att åstadkomma en professionell investerares tillgångsmix i sitt sparande. Alternativ 2 syftar till att anpassa systemet efter majoriteten av spararnas kunskap och intresse för fondförvaltning på bekostnad av stor individuell valfrihet.

Den traditionella försäkringen

För premiepensionssparare som går i pension finns möjligheten att vid det tillfället eller vid en senare tidpunkt välja mellan att förvalta sina pensionsmedel i en fondförsäkring eller i en traditionell försäkring. För de pensionssparare som väljer traditionell försäkring blir tidpunkten för övergången viktig, eftersom det är det samlade värdet på premiepensionen vid övergången som avgör hur mycket som kan betalas ut under resterande år som pensionär. Det är också ett viktigt beslut, eftersom det efter valet av traditionell försäkring inte går att återgå till fondförsäkring. I departementspromemorian presenteras ett generellt förslag som innebär att övergången till traditionell försäkring anpassas så att individers aktieinnehav i fondsparandet avvecklas successivt. I departementspromemorian föreslås även att förvaltningen av den traditionella försäkringen flyttas från Pensionsmyndigheten och samordnas med övrig premiepensionsförvaltning hos Sjunde AP-fonden.

Remittering

Departementspromemorian syftade bl.a. till att öka kunskapen om hur premiepensionssystemet har använts av olika brukare och hur avkastningen på kapitalet har utvecklats sedan systemets start för olika grupper av sparare samt att påbörja en analys av vilka möjligheter till förbättringar av systemet som det finns. För att ge berörda myndigheter, organisationer, företag och andra intressenter möjlighet att ge sin syn på premiepensionssystemets fördelar och nackdelar samt vilka möjligheter till förbättringar av systemet som det finns remitterades departementspromemorian till 59 instanser (dnr Fi2013/2119). Av dessa svarade 44 instanser. Därutöver valde

sju instanser att yttra sig på eget initiativ. Svaren visar att det finns ett stort engagemang och intresse bland de svarande för premiepensionssystemets utformning och resultat men att spridningen är stor i de tillfrågade aktörernas synpunkter på såväl departementspromemorians slutsatser som förslag till åtgärder. Gemensamt för flera av de svarande är att de önskar en fördjupad konsekvensanalys av de olika förslagen som presenteras i departementspromemorian.

Uppdraget och dess avgränsning

Pensionsgruppen beslutade den 12 mars 2014 att beredningen av båda alternativen i departementspromemorian bör fortsätta, och att alternativ 1 bör vara en utgångspunkt för de förändringar som ligger närmast i tiden. Utredaren ska därför göra en fördjupad konsekvensanalys och föreslå genomförande samt lagförslag för åtgärderna inom alternativ 1 och de förändringar av den traditionella försäkringen som presenteras i departementspromemorian. Därutöver ska utredaren översiktligt analysera och beskriva konsekvenserna av att ersätta fondtorget med maximalt tio statliga fonder, enligt departementspromemorians alternativ 2.

Utredaren kan mot bakgrund av resultatet av konsekvensanalysen motivera och föreslå att en eller flera av åtgärderna som föreslås i departementspromemorian inte genomförs eller föreslå andra åtgärder som utredaren bedömer har bättre förutsättningar att leda till måluppfyllelse. Eventuella nya förslag ska analyseras och motiveras lika utförligt som övriga förslag.

Nedan följer en kort sammanställning av de frågor som utredaren åtminstone bör beakta vid analys av respektive delåtgärd.

Bör Pensionsmyndigheten i sin kommunikation med pensionsspararna framhålla att förvalsalternativet är ett bra alternativ till att göra ett eget val på fondtorget?

Analysen i departementspromemorian visar att flera premiepensionssparare har ett begränsat intresse för att göra egna val på fondtorget och att stora grupper saknar tillräckliga kunskaper för att genomföra ett eget val på det sätt som systemet syftade till. Dessutom anlitar över tio procent av pensionsspararna premie-

pensionsrådgivare för att hantera de individuella placeringsbesluten. Denna grupp belastas med extra kostnader som i många fall inte leder till bättre avkastning.

För att underlätta för de premiepensionssparare som inte kan eller vill välja fonder på fondtorget tillhandahåller staten ett förvaltsalternativ genom generationsfonden AP7 Såfa, där risken anpassas efter spararens ålder.

I departementspromemorian föreslås att staten ska vara tydlig i sin kommunikation och framhålla AP7 Såfa som ett bra alternativ för dem som uppenbart inte kan eller vill välja fonder på fondtorget.

Utredaren ska

- analysera och beskriva de fördelar och nackdelar som finns med att staten förordar ett statligt fondalternativ framför andra fonder,
- analysera och föreslå vilka premiepensionssparare som bör vara målgrupp för rekommendation om sparande i AP7 Såfa,
- bedöma om ett tydligare statligt förespråkande av AP7 Såfa är motiverat utifrån den risknivå och placeringsinriktning som finns för förvaltsfonden,
- beskriva alternativa åtgärder för att underlätta för sparare med otillräcklig kunskap om systemet eller ovilja att vara aktiva på fondtorget,
- bedöma om ytterligare insatser för att öka den finansiella kunskapen behövs, och
- ge en samlad bedömning av förslaget att staten förordar ett statligt fondalternativ, om utredaren anser att åtgärden är motiverad, och beskriva hur det skulle kunna genomföras.

Kan bekräftelseval för nya pensionsrätter utformas så att fler lyckas bättre med sin fondförvaltning?

Av dem som gjorde ett aktivt val avseende i vilka fonder som deras premiepensionsmedel ska placeras vid lanseringen av premiepensionen har 20 procent därefter inte bytt fonder. Många val har därför sannolikt fallit i glömska även om en del individer gjort

långsiktiga placeringsbeslut i exempelvis generationsfonder och därför inte byter fonder. Nya premiepensionsmedel, som baseras på storleken på intjänad pensionsrätt, placeras årligen i de valda fonderna. För att öka sannolikheten för att fler gör medvetna placeringsval föreslås i departementspromemorian att ett system införs som innebär att premiepensionssparare årligen bekräftar hur nya pensionsrätter ska placeras, ett s.k. bekräftelseval. Alternativt kan det enligt departementspromemorian övervägas om bekräftelseval ska ske mer sällan, t.ex. vartannat eller vart tredje år om årliga bekräftelseval bedöms vara betungande.

Enligt departementspromemorian bör det också övervägas om ett särskilt bekräftelseval avseende även tidigare placerat kapital inom premiepensionen kan göras som en engångsåtgärd mot bakgrund av att många individer upplevde en stor press att göra ett eget val år 2000.

Utredaren ska

- analysera och beskriva fördelar och nackdelar med ett införande av obligatoriska bekräftelseval,
- analysera vilka premiepensionssparare som bör omfattas av obligatoriska bekräftelseval,
- föreslå och motivera hur ofta bekräftelseval bör ske,
- analysera och ta ställning till hur bekräftelsen ska ske, vad som blir konsekvensen av att inte ta ställning till ett obligatoriskt bekräftelseval och betydelsen av valblankettens utseende för resultatet,
- ta ställning till om obligatoriska bekräftelseval ska gälla endast för placering av nya pensionsrätter eller också ska kunna innefatta redan intjänat pensionskapital, och
- analysera och motivera om det finns andra åtgärder än obligatoriska bekräftelseval som vid en samlad bedömning är bättre för att minska risken för systematiskt svag avkastning.

Bör ett avgiftstak införas för premiepensionsspararna?

Kapitalförvaltningen inom premiepensionssystemet bör syfta till att uppnå bästa möjliga nettoavkastning för pensionsspararen. Det innebär inte att det finns ett egenvärde i att i alla lägen minimera alla kostnader, eftersom en del kostnader är nödvändiga för att uppnå ett bra förvaltningsresultat. Allt annat lika så är lägre kostnader dock att föredra framför högre kostnader. Pensionsmyndigheten har i sitt avtal med fondförvaltarna en s.k. rabattrappa som innebär att ju större kapital som förvaltas av respektive fondbolag desto större krav har Pensionsmyndigheten på återbetalning av förvaltningsarvode.

Den privata marknaden för rådgivnings- och förvaltningstjänster som utvecklats för premiepensionssparande innebär bl.a. att individer ger företag fullmakt att utöva individens valfrihet. Med hjälp av fullmakten kan företaget välja att placera premiepensionsspararens medel i egna dyra fonder på fondtorget och på så sätt kringgå Pensionsmyndighetens intentioner med rabattrappan. Ett sätt att motverka denna utveckling är att införa ett tak för avgiftsuttaget men där variation mellan olika fondkategorier kan förekomma. Åtgärden väntas bl.a. leda till en prispress på extrema avgiftsnivåer och att fondbolag med en avgift över den valda taknivån antingen anpassar sin avgiftsnivå till de nya villkoren eller väljer att avregistrera sina fonder från fondtorget.

Utredaren ska

- analysera och beskriva fördelar och nackdelar med införande av avgiftstak,
- föreslå och motivera nivå för avgiftstak,
- bedöma om ett avgiftstak bör kombineras med dagens rabattrappa och i så fall beskriva hur denna kombination bör utformas,
- analysera och föreslå om avgiftstaket ska vara lika för alla fonder eller om det ska finnas en differentiering i avgift mellan olika typer av fonder,
- bedöma hur ett avgiftstak påverkar premiepensionsspararnas avkastning på kort och lång sikt,

- beskriva de praktiska konsekvenserna av ett genomförande, t.ex. hur kapital ska flyttas från de fonder som lämnar fondtorget till kvarvarande fonder,
- bedöma påverkan på kapitalmarknaden och på den samlade kapitalansamlingen hos de fonder som är kvar på fondtorget efter ett införande av ett avgiftstak,
- bedöma hur konkurrenssituationen på fondmarknaden påverkas av ett avgiftstak, och
- ge en samlad bedömning av förslaget att införa ett utgiftstak, om utredaren anser att åtgärden är motiverad, och beskriva hur det bör genomföras.

Hur kan risktagandet begränsas?

På fondtorget finns bl.a. nischade fonder med hög risk. Sådana fonder ger möjlighet till hög avkastning men också en risk för låg avkastning. De bedöms därmed bidra till att öka spridningen av premiepensionen för individer med samma inkomst.

I syfte att ta ett större ansvar för utfallet och begränsa spridningen något föreslås i departementspromemorian att fondutbudet bör begränsas till en meny motsvarande den som används av professionella investerare. Detta ska ske genom att det ställs kvalitetskrav på fonderna som i sig syftar till en rimlig riskspridning.

En framgångsrikt genomförd riskbegränsning bedöms i departementspromemorian bl.a. få följande effekter:

- Färre fonder och ett mer överskådligt fondtorg.
- Lägre kostnader då kapitalet koncentreras till färre fonder.
- Mindre spridning i avkastningsresultat mellan individer på grund av att högriskalternativen begränsas.

I departementspromemorian konstateras även att det finns flera svårigheter med detta förslag. Det är bl.a. en stor utmaning att definiera maximalt tillåtet risktagande, exempelvis varför vissa investeringsinriktningar får finnas på fondtorget medan andra inte tillåts. Dessutom tenderar risknivåerna att variera över tid, vilket kan få till följd att fonder kan pendla fram och tillbaka på fondtorget

genom att de först har acceptabel risknivå för att senare, då de uppvisar alltför hög risk, tvingas lämna fondtorget. Detta skapar en osäkerhet och olägenhet för de sparare som väljer dessa fonder. Därtill bedöms antalet fonder på fondtorget inte reduceras tillräckligt mycket för att informationskostnaderna för individen ska minska i någon större omfattning. Till följd av svårigheterna med detta principiella förslag lämnas i departementspromemorian inga mer konkreta förslag om kriterier. Det krävs därför att en fördjupad utredning om förslaget ska genomföras.

Utredaren ska

- analysera och beskriva metoder för att begränsa risken på fondtorget,
- motivera vilken åtgärd utredaren förordar,
- analysera och beskriva fördelar och nackdelar med åtgärden, och
- ge en samlad bedömning av förslaget att införa metoder för att begränsa risken på fondtorget, om utredaren anser att åtgärden är motiverad, och hur det bör genomföras.

Bör individen debiteras för Pensionsmyndighetens kostnader för fondtorget baserat på utnyttjande?

Uppbyggnaden av fondtorget innebar en stor investeringskostnad för dåvarande Premiepensionsmyndigheten. Denna kostnad debiteras spararen genom årliga avskrivningar t.o.m. 2018. Kostnaden belastar alla individer oavsett om fondtorget utnyttjas eller om individens kapital läggs i förvalsalternativet. Pensionsmyndigheten har dessutom mindre kostnader kopplat till fondtransaktioner då de väsentliga kostnaderna för fondtransaktioner belastar fonderna och de sparare som finns där. Det är dock viktigt att notera att fondspararna inte bara utgörs av premiepensionssparare, eftersom de flesta fonderna även är öppna på den privata fondmarknaden med både svenska och internationella sparare.

Fondtorget kännetecknas i ett internationellt perspektiv av låga förvaltningsarvoden genom att fondbolagen tvingas acceptera en rabattrappa. Det är således fördelaktigt för spararen att placera ka-

pital i fonder på fondtorget jämfört med motsvarande fonder på privata marknaden.

I departementspromemorian finns förslag som innebär att de individer som är aktiva och drar nytta av de rabatterade avgifterna också ska belastas med kostnaderna som Pensionsmyndigheten har för att upprätthålla fondtorget. Kostnaden kan vara relaterad till dels om kapital placeras på fondtorget över huvud taget, dels till antalet transaktioner. Även om Pensionsmyndighetens löpande kostnader är förhållandevis begränsade kan införandet av engångsdebitering medföra att man prövar en gång extra om man vill utnyttja fondtorget.

Utredaren ska

- analysera och beskriva fördelar och nackdelar med att införa debitering vid fondbyte,
- bedöma hur stora kostnader som bör debiteras för ett fondbyte om åtgärden införs,
- bedöma vilka kostnader för ett fondbyte som en debitering bör baseras på,
- bedöma hur stora merkostnader som åtgärden innebär för pensionssystemet jämfört med dagens förfarande, och
- ge en samlad bedömning av förslaget att införa debitering vid fondbyte, om utredaren anser att åtgärden är motiverad, och beskriva hur det bör genomföras.

Bör den traditionella försäkringen inom Premiepensionssystemet förändras?

Pensionsmyndigheten har sedan premiepensionssystemet lanserades tillhandahållit en traditionell försäkring som ett alternativ till fondplaceringar för individer som gått i pension. Motivet för ett sådant alternativ är att pensionären ska kunna växla sitt pensionskapital till en form med låg risk så att den månatliga pensionen blir stabil. När väl traditionell försäkring har valts är det sedan inte möjligt att välja tillbaka till fondförsäkring. Det kan därför vara ett mycket betydelsefullt val och framför allt kan tidpunkten och den värdering av kapitalet som då gäller ha stor betydelse för den fram-

tida pensionen. Undersökningar visar emellertid att många individer inte förstår vad försäkringen innebär. Placeringsbeslutet mellan fondförsäkring och traditionell försäkring styrs i stället i stor utsträckning av utformningen av valblanketten.

För att minska risken för låg pension på grund av att beslut om traditionell försäkring fattats vid ett ogynnsamt marknadsläge föreslås i departementspromemorian att aktieinnehavet ska kunna avvecklas successivt för dem som önskar spara i en traditionell försäkring.

Pensionsmyndighetens styrelse beslutar om hur tillgångarna inom den traditionella försäkringen ska förvaltas och placeras med stöd av interna resurser. Parallellt med denna förvaltning hanterar Sjunde AP-fonden AP7 Såfa, där aktier och räntedelar kan väljas på så sätt att konstruktionen blir likvärdig med den traditionella försäkringen hos Pensionsmyndigheten. För att tillgodogöra sig stor driftsfördelar i den statliga kapitalförvaltningen föreslås i departementspromemorian att förvaltningen av den traditionella försäkringen förs över från Pensionsmyndigheten till Sjunde AP-fonden.

Utredaren ska

- analysera och beskriva fördelar och nackdelar av förslaget om att successivt avveckla aktieinnehav i fondsparandet för de sparare som vill förvalta sitt premiepensionskapital i en traditionell försäkring,
- beskriva hur en successiv avveckling av aktieinnehav i fondsparandet bör ske om åtgärden genomförs,
- beskriva hur mycket åtgärden kan väntas påverka en sparares avkastning under en genomsnittlig tid som pensionär under tre scenarier: stark börsutveckling, genomsnittlig börsutveckling eller svag börsutveckling vid övergången till en traditionell försäkring,
- analysera och beskriva fördelar och nackdelar av förslaget om att förvaltningen av den traditionella försäkringen förs över från Pensionsmyndigheten till Sjunde AP-fonden, och
- beskriva och motivera hur utredaren anser att den traditionella försäkringen inom premiepensionssystemet bör vara utformad.

Bör antalet fonder på fondtorget begränsas till maximalt tio statliga fonder?

I departementspromemorian presenteras också ett förslag som innebär en omfattande förändring av dagens premiepensions-system. Förslaget innebär att antalet fonder på fondtorget reduceras till att uppgå till maximalt tio statliga fonder. Inriktningen på fonderna ska prövas löpande och utgångspunkten är att det ska vara möjligt att åstadkomma en professionell investerares tillgångsmix i sitt sparande. Det övergripande syftet är att staten ska tillhandahålla ett placeringsalternativ anpassat för långsiktigt sparande och breda grupper i samhället. Förvaltsalternativet AP7 Såfa som förvaltas av Sjunde AP-fonden är i detta förslag utgångspunkten för alla individer i systemet. För de individer som vill ha en annan placeringsinriktning för sin premiepension ska det finnas kostnadseffektiva fonder med ett kontrollerat risktagande. Det samlade premiepensionskapitalet hanteras enligt förslaget på ett statligt fondtorg för att komma åt de kostnadsbesparingar som då kan göras. De fonder som kan väljas förvaltas helt eller delvis av externa, upphandlade förvaltare.

De olika placeringsalternativen bör utformas utifrån ett institutionellt perspektiv där dagens tre olika risknivåer som Sjunde AP-fonden tillhandahåller är ett alternativ. Valfriheten begränsas således väsentligt i termer av fonder och fondbolag med detta alternativ, men spararen kan enligt förslaget välja och anpassa risknivån i sitt pensionssparande.

Utredaren ska göra en översiktlig analys av förslagets konsekvenser och beskriva förslagets fördelar och nackdelar.

Författningsförslag

Vilka lagändringar behövs för att genomföra föreslagna reformer?

Premiepensionen och Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet regleras genom socialförsäkringsbalken (2010:110) respektive lagen (1998:710) med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet.

I socialförsäkringsbalken finns allmänna bestämmelser om premiepension samt bestämmelser om uttag av premiepension,

kapitalförvaltning, val och byte av fond, ändrad pensionsrätt, skadestånd och kostnader för premiepensionsverksamheten.

I lagen med vissa bestämmelser om Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens tillämpning av försäkringsrörelse- och redovisningsregler. I lagen finns också bestämmelser om innehållet i Finansinspektionens tillsyn över myndigheten.

Revideringar av premiepensionssystemet kommer sannolikt kräva att några av de befintliga bestämmelserna upphävs eller ändras samt att nya bestämmelser eventuellt behöver införas. Utredarens ska

- klargöra vilka ändringar i svensk rätt som krävs för att genomföra föreslagna reformer, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Närliggande förslag

Pensionsmyndigheten har i rapporterna Framställning om ändringar i vissa av socialförsäkringsbalkens bestämmelser samt i förordning (1962:521) om frivillig pensionsförsäkring hos Pensionsmyndigheten (dnr Fi2014/2448) och Framställning om ändringar i vissa av socialförsäkringsbalkens bestämmelser (dnr Fi2014/2449) föreslagit vissa administrativa förändringar som rör hanteringen av premiepensionen. Förslagen har remitterats men inte genomförts. Utredaren ska beskriva vilka ändringar i svensk rätt som krävs för att genomföra föreslagna förändringar, samt utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår dels under genomförandet av åtgärderna, dels löpande för premiepensionssparare, fondbolag, fondandelsägare och övriga finans- och kapitalmarknaden samt Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden, Finansinspektionen, Kammarkollegiet, Konsumentverket, domstolarna och staten i övrigt. I det sammanhanget ska 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474)

tillämpas för att ange kostnadsberäkningen och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska även anlägga ett jämställdhetsperspektiv på de förslag som läggs fram. Individbaserad statistik ska redovisas och analyseras utifrån kön. I uppdraget ingår att ta särskild hänsyn till dessa och övriga konsekvenser redan vid utformningen av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om arbetet i 2013 års värdepappersmarknadsutredning (Fi 2013:04) särskilt när det gäller uppdraget att kartlägga och analysera vissa frågor som rör finansiell rådgivning.

Utredaren ska även beakta resultat av andra utredningar som påverkar pensionssystemet, t.ex. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven (SOU 2012:53) och Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

Utredaren ska även beakta de kommentarer som Riksrevisionen ger i sin granskning av AP7 Såfa, ta del av de synpunkter som lämnats av remissinstanser vid remittering av departementspromemorian och i sitt arbete ha en dialog med akademiker som forskar inom relevanta områden, intresse- och branschorganisationer samt samråda med berörda myndigheter: Finansinspektionen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden.

Uppdraget ska redovisas senast den 3 september 2015.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:76

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett reformerat premiepensionssystem (Fi 2014:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 juli 2015.

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 3 juli 2014 kommittédirektiv om ett reformerat premiepensionssystem (dir. 2014:107). Enligt direktiven ska en särskild utredare analysera och lägga fram förslag på hur förändringar av premiepensionssystemet bör göras.

Pensionsmyndigheten inkom den 4 maj 2015 med en framställning om författningsändringar (dnr Fi2015/2689). Myndigheten föreslår att när pensionsrätt för premiepension fastställs första gången för en premiepensionssparare ska Pensionsmyndigheten föra över medel till Statens årskullsförvaltningsalternativ (AP7 Såfa) som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Pensionsspararen ska upplysas om rätten att placera om fondmedlen.

I de beslutade kommittédirektiven anges bl.a. att utredaren ska analysera och beskriva de fördelar och nackdelar som finns med att staten förordar ett statligt fondalternativ framför andra fonder. Om utredaren anser att det är en motiverad åtgärd att staten förordar ett sådant alternativ, ska utredaren beskriva hur det ska kunna genomföras.

Pensionsmyndighetens framställning om författningsändring har bäring på utredarens uppdrag. Det finns därför anledning att ge utredaren i uppdrag att även analysera och föreslå genomförande av Pensionsmyndighetens förslag. Utredaren får nu i uppdrag att i sitt

förslag även analysera och föreslå vilka författningsändringar som krävs för att Pensionsmyndigheten ska föra över medel till Statens årskullsförvaltningsalternativ (AP7 Såfa) när pensionsrätt för premiepension fastställs för första gången.

Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 3 september 2015. Utredningen har ännu inte startat sitt arbete. Utredningstiden förlängs. Det samlade uppdraget ska i stället redovisas senast den 2 september 2016.

(Finansdepartementet)

Detaljerad beskrivning av värdeutvecklingsmått

IRR

Internränta (Internal Rate of Return (IRR) eller kapitalviktad avkastning) visar vilken genomsnittlig årlig ränta som motsvarar ett visst flöde av in- och utbetalningar (transaktioner) samt en viss behållning i slutet på den observerade perioden.

Om hela behållningen tas ut sista dagen, så kan formeln för IRR skrivas som

$$\text{Summa } (C_i / (1 + IRR)^{t_i}) = 0, i = 1, \dots, n$$

där C_i är en enskild transaktion som görs vid tidpunkten t_i som räknas i år från första transaktionen.

Ett möjligen mer intuitivt sätt att skriva formeln är att låta räntan verka under tiden från transaktionen till slutdatum och låta behållningen stå kvar på kontot, dvs.

$$\text{Summa } (C_i * (1 + IRR)^{(t_n - t_i)}) = C_n, i = 1, \dots, n-1$$

TVA

Tidsviktad avkastning (TVA) visar utveckling av en enskild inbetalning över en tidsperiod (t_0 till t_1). Formeln kan skrivas som $TVA = (MV_1 / MV_0) - 1$

där MV_i är marknadsvärdet vid tidpunkten t_i . Om det gäller TVA för en enskild fond så kan fondkursen användas i stället för marknadsvärdet.

Om tidsperioden överstiger ett år så räknas den genomsnittliga årliga räntan (TVA^*) genom formeln

$$TVA^* = (1 + TVA)^{1/(t_1 - t_0)} - 1$$

där t_i räknas i år.

Både IRR och TVA beskrivs närmare på Pensionsmyndighetens hemsida¹. Där finns bland annat även formeln för en hel fondportfölj. För att beräkna TVA över en period med flera in- eller utbetalningar så används formeln

$$TVA = \text{Produkt } (1 + TVA_i), i = 1, \dots, n$$

Där TVA_i är den tidsviktade avkastningen för tiden mellan varje transaktion.

¹ <http://www.pensionsmyndigheten.se/SaBeraknasVardeforandring.html>

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]

- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]