

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2018/19:SfU14

Riksrevisionens rapport om förvaltningen av premiepensionssystemet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår en motion som har väckts med anledning av regeringens skrivelse och lägger skrivelsen till handlingarna.

I skrivelsen anger regeringen att Pensionsgruppen kommit överens om en reformering av premiepensionssystemet och att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag till ett regelverk för ett upphandlat fondtorget för premiepension och en reglering för en ny myndighet som i september 2020 ska påbörja sin verksamhet. Med hänsyn härtill gör regeringen bedömningen att det för närvarande inte är lämpligt att utreda möjligheten att ställa högre krav på fondbolag som vill verka på fondtorget för premiepension att redovisa samtliga kostnader eller att ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att genomföra regelbundna utvärderingar av kostnadseffektiviteten på fondtorget.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2018/19:80 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av premiepensionssystemet.

Fem yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Utskottets överväganden | 5 |
| Förvaltningen av premiepensionssystemet | 5 |
| Reservation | 10 |
| Förvaltningen av premiepensionssystemet (V)..... | 10 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 11 |
| Skrivelsen | 11 |
| Följdmotionen | 11 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Förvaltningen av premiepensionssystemet

Riksdagen avslår motion

2018/19:3070 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkandena 1–5 och
lägger skrivelse 2018/19:80 till handlingarna.

Reservation (V)

Stockholm den 14 maj 2019

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Maria Malmer Stenergard

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Malmer Stenergard (M), Rikard Larsson (S), Carina Öhlsson (S), Katarina Brännström (M), Paula Bieler (SD), Solveig Zander (C), Nooshi Dadgostar (V), Kadir Kasirga (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Barbro Westerholm (L), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Ann-Sofie Alm (M), Linda Lindberg (SD) och Erica Nådin (S).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2018/19:80 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av premiepensionssystemet. I skrivelsen redovisar regeringen dels sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i sin rapport (RiR 2018:32), dels de åtgärder som regeringen har vidtagit.

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen den 4 december 2018. Riksrevisor Stefan Lundgren med medarbetare presenterade rapporten vid utskottets sammanträde den 29 januari 2019.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilagan.

Utskottets överväganden

Förvaltningen av premiepensionssystemet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om ett icke obligatoriskt premiepensionssystem, om en effektiv tillsyn och kontroll, om kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar, om att fondbolag på fondtorget för premiepension ska redovisa samtliga kostnader samt att fondandelsfonder, s.k. fond-i-fond, ska förbjudas.

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservationen (V).

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att kostnadsredovisningen av fondförvaltningen inte är heltäckande. Även om Pensionsmyndigheten, och tidigare Premiepensionsmyndigheten, har skapat en prisreduktion i fråga om synliga avgifter genom den s.k. rabattmodellen är denna modell inte en garant för kostnadseffektivitet. Enhetlig kostnadsredovisning för s.k. fond-i-fond, dvs. fonder som investerar i andra fonder, saknas och redovisningen av resultatbaserade avgifter och transaktionskostnader är bristande.

Enligt Riksrevisionen finns det tecken på effektivitetsbrister på fondtorget. En indikation på ineffektivitet i systemet är att det hade varit möjligt att uppnå ett högre pensionskapital vid s.k. passiv indexförvaltning. Det har delvis att göra med att sådan förvaltning kan handhas till en lägre avgift. Den huvudsakliga förklaringen till detta är välkänd, nämligen att systemet förutsätter att sparare är aktiva och gör medvetna fondval. Om spararna är välinformerade och aktiva leder det i förlängningen till en ”självsanering”, eftersom de då väljer bort fonder som inte presterar i nivå med sin avgift. Riksrevisionen menar dock att det finns indikationer på att självsaneringen inte fungerar, vilket i sin tur leder till slutsatsen att förändringar för att förbättra systemet i detta avseende är nödvändiga.

Riksrevisionen konstaterar att Pensionsmyndigheten erbjuder informationsverktyg för de premiepensionssparare som vill välja fonder, t.ex. i form av en fondvalsguide på Pensionsmyndighetens webbplats. Även om guiden innehåller användbar information för spararen saknas det viktig information, t.ex. om hur sparandet påverkas av vissa kostnadsposter, hur avgifter sätts och vilka förvaltningsstrategier fondbolag använder.

Ett annat tecken på bristande effektivitet är att fondförvaltare periodvis synes ha anpassat sina avgifter till rabattmodellen, på ett för spararna ofördelaktigt sätt. Ett exempel på det var att vissa regelförändringar i fondlagstiftningen 2011 underlättade för fondförvaltare att sätta högre avgifter. Samtidigt visar granskningen att det stora flertalet sparare inte reagerar genom att byta till en annan fond när avgiftsuttaget ökar.

Riksrevisionen anser vidare att myndigheternas tillsynsinsatser saknar ett tydligt fokus på skäligheten i de avgifter som tas ut, trots att det ligger inom myndigheternas mandat att granska riktigheten i information om förvaltningskostnader, samt skäligheten i avgiftsnivån. Det saknas ett tydligt huvudmannaskap för tillsyn av premiepensionen. Ansvaret för tillsynen är fördelat mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Pensionsmyndigheten har inte ansvar för tillsyn men har samtidigt ansvar för att förvaltningen sker kostnadseffektivt. Det görs i dag ingen löpande utvärdering av kostnadseffektiviteten.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att dels utreda möjligheten att ställa högre krav på fondbolag som vill verka på fondtorget att redovisa samtliga kostnader, dels ge Pensionsmyndigheten (eller den myndighet som framöver förvaltar premiepensionen) i uppdrag att genomföra regelbundna utvärderingar av kostnadseffektiviteten på fondtorget.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att rabattmodellen inte omfattar alla kostnader. Rabattmodellen omfattar det arvode, fast eller rörligt, som fondförvaltaren tar ur fonden samt förvaringsavgifter, men inte transaktionskostnader (courtage).

Regeringen instämmer däremot inte i Riksrevisionens bedömning att fondförvaltare kan sätta avgifterna i relation till rabattmodellens konstruktion eftersom modellen sedan 2015 är konstruerad med ett avgiftstak för fondavgifternas storlek. Om en fonds bruttoavgift är högre än taknivån rabatteras den överskjutande delen till 100 procent.

Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens bedömning att det på fondtorget saknas en enhetlig kostnadsredovisning för fond-i-fonder. Pensionsmyndigheten har genom fondavtalet (och tidigare i samarbetsavtalet) ålagt fondförvaltare till fond-i-fonder att redovisa underliggande fonders kostnader, oavsett procentsats på fondinvesteringen. Pensionsmyndigheten har dock bedömt att det finns skäl att se över rabattmodellen när det gäller behandlingen av fond-i-fonder och har därför påbörjat ett sådant arbete.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att det finns indikationer på att marknaden för fonder på fondtorget skulle kunna fungera mer effektivt. Som en konsekvens av detta riskerar spararna att få betala en för hög

avgift i förhållande till den värdeutveckling de får. Premiepensionssystemet är konstruerat utifrån att spararna är välinformerade och gör medvetna val. Om spararna inte väljer bort de fonder som inte presterar i nivå med sin avgift riskerar självsaneringen av dessa fonder att fungera mindre väl.

Regeringen instämmer bara delvis i Riksrevisionens bedömning att myndigheterna inte har fokus på att utvärdera kostnadseffektiviteten på fondtorget. Myndigheterna har arbetat för att säkerställa att förvaltningen av premiepensionen är kostnadseffektiv inom de ramar som gäller för premiepensionssystemet och Pensionsmyndigheten förändrade 2015 bl.a. rabattrappan för att fondförvaltare inte skulle kunna kringgå den.

Som Riksrevisionen konstaterar ryms det varken inom Konsumentverkets eller Finansinspektionens tillsyn att granska eller bedöma om verksamheten på fondtorget bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. Finansinspektionen, som bl.a. har ansvar för tillsyn och tillståndsprövning av fondbolag, kartlade under 2018 fond-i-fonder och konstaterade att avgiftsnivån för fondandelsfonder generellt är hög, speciellt i jämförelse med indexfonder och svenska aktiefonder. Dessutom är informationen om fondandelsfondens totala avgifter ibland otydlig. Under 2018 prioriterade Finansinspektionen tillsynen av rådgivning till konsumenter och komplexa avgiftsstrukturer. Inom det projektet granskades även fonder och fondavgifter.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Pensionsgruppen, som består av företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen har kommit överens om att premiepensionssystemet ska reformeras. Reformen, som ska ske i två steg, syftar till att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner (Pensionsgruppens överenskommelse, dnr S2017/07369/SF).

Det första steget har redan tagits. Genom lagförslagen i propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem (prop. 2017/18:247), som trädde i kraft den 1 november 2018, ska fondförvaltare som vill ingå fondavtal med Pensionsmyndigheten ansöka om det hos myndigheten. För att få ingå fondavtal och erbjuda en fond på fondtorget för premiepension krävs bl.a. att fondförvaltaren har minst tre års verksamhetshistorik och att fonden har ett minsta förvaltad kapital utanför premiepensionssystemet på 500 miljoner kronor och en avkastningshistorik som omfattar minst tre år. Detta gäller även de fondförvaltare som tidigare hade samarbetsavtal med myndigheten. Pensionsmyndighetens fondavtal ska enligt lag innehålla minst vissa villkor. Pensionsmyndigheten kan dessutom lägga till villkor i fondavtalet som myndigheten bedömer är nödvändiga, vilket myndigheten också har gjort. Avsikten är att villkoren i fondavtalen ska gå utöver de krav som följer av fondregelverket och kunna anpassas till det särskilda förhållandet att premiepensionen är ett obligatoriskt fondsparande inom det allmänna pensionssystemet. Pensions-

myndigheten ska såsom en aktiv avtalspart kontrollera att fondförvaltarna följer avtalsvillkoren. Enligt konsekvensanalysen i proposition 2017/18:247 (s. 61) bedömdes 266 av de 841 fonder som var registrerade på fondtorget den sista december 2017 inte uppfylla de kvantitativa kraven.

Det andra steget innebär bl.a. att det ska inrättas en myndighet för fondtorget för premiepension med uppdraget att upphandla kvalitativa, kostnads-effektiva och kontrollerade fonder som ska erbjudas på fondtorget och att förvalta fondtorget. Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension (dir. 2018:57). Utredaren ska redovisa uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och regleringen av den nya myndigheten senast den 1 november 2019. Utredaren ska därefter förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten som ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020.

Med hänsyn till att en reformering av premiepensionssystemet redan har inletts anser regeringen att det inte är lämpligt att nu påbörja en utredning av möjligheten att ställa högre krav på fondbolag som vill verka på fondtorget att redovisa samtliga kostnader eller ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att genomföra regelbundna utvärderingar av kostnadseffektiviteten på fondtorget.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är färdigbehandlad.

Motionen

I kommittémotion 2018/19:3070 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) begärs i yrkande 1 ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag som innebär att premiepensionssystemet upphör att vara obligatoriskt. Enligt motionärerna fungerar systemet främst som en lukrativ affärsmodell för förvaltare. Det borde vara möjligt att välja t.ex. inkomstpension i stället för premiepensionssparande. I yrkandena 2 och 3 begärs tillkännagivanden om att regeringen bör återkomma med förslag om en mer effektiv tillsyn och en stärkt kontroll av aktörerna inom premiepensionssystemet samt att regeringen bör se till att kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av kostnadseffektiviteten och förvaltningen av premiepensionssystemet genomförs. I yrkandena 4 och 5 begärs tillkännagivanden om att regeringen bör återkomma med förslag som innebär dels att det ställs krav på fondbolag som vill verka på fondtorget att redovisa samtliga kostnader, dels att fond-i-fond-lösningar och dylika konstruktioner som riskerar att leda till höga avgifter eller höga kostnader på andra sätt inte ska vara tillåtna.

Utskottets ställningstagande

Riksrevisionens rapport visar att det finns vissa problem inom premiepensionssystemet.

Utskottet vill mot den bakgrunden framhålla nödvändigheten av den reformering i två steg som initierats av Pensionsgruppen. Som regeringen redovisat

har en hel del redan gjorts medan annat väntar på att åtgärdas. Regeringen har också föranstaltat om en utredning som ska mynna ut i en ny myndighet som ska upphandla fondbolag samt förvalta fondtorget.

Utskottet kan inte annat än dela regeringens uppfattning att det inte är lämpligt att nu utreda möjligheten att ställa högre krav på fondbolag som vill verka på fondtorget att redovisa samtliga kostnader eller ge Pensionsmyndigheten i uppdrag att genomföra regelbundna utvärderingar av kostnadseffektiviteten på fondtorget. Utskottet förutsätter dock att den utredning som regeringen tillsatt beaktar Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 2018/19:3070 (V) och föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Förvaltningen av premiepensionssystemet (V)

av Nooshi Dadgostar (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3070 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkandena 1–5 och lägger skrivelse 2018/19:80 till handlingarna.

Ställningstagande

Premiepensionssystemet är ett obligatoriskt fondsparande, och vissa grupper av sparare kan därför vara särskilt utsatta. Den betydande andel av befolkningen som på ett eller annat sätt saknar kunskap om eller intresse för finansiellt sparande hamnar i underläge men behöver ändå fatta riskfyllda beslut om sin premiepension. Premiepensionssystemet är också ett område där fondförvaltare på kort tid kan attrahera kapital på ett sätt som skulle vara svårare att göra på den reguljära fondmarknaden, delvis eftersom sparandet är obligatoriskt. Då systemet främst fungerar som en affärsmodell för förvaltare bör regeringen återkomma med förslag som innebär att premiepensionssystemet upphör att vara obligatoriskt. Det borde i stället vara möjligt att välja t.ex. inkomstpension i stället för premiepensionssparande.

Regeringen bör även återkomma med förslag om en effektiv tillsyn och en stärkt kontroll av aktörerna inom premiepensionssystemet samt ställa krav på fondbolag som vill verka på fondtorget att redovisa samtliga kostnader. Vidare bör regeringen aktivt ansvara för att kontinuerliga utvärderingar av kostnadseffektiviteten på fondtorget genomförs.

Slutligen bör regeringen återkomma med förslag som innebär dels att s.k. fond-i-fond-lösningar och dylika konstruktioner som riskerar att leda till höga avgifter eller höga kostnader på andra sätt inte ska vara tillåtna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2018/19:80 Riksrevisionens rapport om förvaltningen av premiepensionssystemet.

Följdmotionen

2018/19:3070 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att premiepensionssystemet upphör att vara obligatoriskt och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om en mer effektiv tillsyn och stärkt kontroll av aktörerna inom premiepensionssystemet och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör se till att kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av kostnadseffektiviteten och förvaltningen av premiepensionssystemet genomförs och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att det ställs krav på att fondbolag som vill verka på fondtorget redovisar samtliga kostnader, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att fond-i-fondlösningar och dylika konstruktioner som riskerar att leda till höga avgifter eller höga kostnader på andra sätt inte ska vara tillåtna och tillkännager detta för regeringen.