

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs (SOU 2005:87)

(Fi 2005/5690)

Sammanfattning

Riksgäldskontoret instämmer i utredningens slutsats att kostnaderna för dagens premiépensionssystem är för höga och att fondutbudet är för omfattande och svåröverskådligt. Vi anser dock att utredningens förslag inte är tillräckligt för att rätta dessa brister. Utredningen borde ha utrett konsekvenserna av en mer genomgripande omläggning av tillgångsförvaltningen. Vi anser därför att ett system byggt på upphandling av institutionella förvaltare, och där spararna ställs inför ett mindre antal placeringsalternativ, ska analyseras inom ramen för den fortsatta hanteringen av utredningens betänkande.

Riksgäldskontoret tillstyrker utredningens förslag till förändringar av basalternativet och de ändringar av Sjunde AP-fondens uppdrag som följer av dessa. Vi förordar också att frågan om att skapa en gemensam ålderspensionsmyndighet tas upp på nytt.

Tillgångsförvaltningens uppläggning

Riksgäldskontoret instämmer i allt väsentligt i den analys av premiépensionssystemet som utredningen gör, i första hand att de totala kostnaderna är höga och fondutbudet alltför omfattande och svåröverskådligt (vilket försvårar övervägda val från spararnas sida).

Vi bedömer emellertid att utredningens förslag inte på ett tillräckligt verkningsfullt sätt kommer att rätta till dessa brister. Ett system med 100–200 värdepappersfonder – vilket utredaren bedömer blir effekten – kommer alltså att ha höga kostnader och framstå som komplicerat från den enskildes synpunkt.

Det är heller inte givet att utredningens förslag leder till att "rätt" fonder blir kvar. Fasta avgifter kommer att gynna fonder som dragit till sig ett

stort sparande. Det är inte nödvändigtvis de fonder som har bäst egenskaper, särskilt om man beaktar att många sparare har haft svårt att göra ett väl avvägt val.

Ett system med uppemot 200 fonder dessutom otillräckligt för att i väsentlig grad underlätta spararnas val. Risken är påtaglig att spararna – liksom hittills – kommer att avstå från att välja. Givet att staten tillhandahåller ett tillfredsställande alternativ för icke-väljarna är detta måhända ett mindre problem i sig. Mer ogynnsamt är att många av dem som ändå väljer torde komma att ägna för stor uppmärksamhet åt att välja enskild fond eller fondförvaltare. Det stora antalet fonder gör att intresset dras bort från det i grunden viktigaste valet, som rör den samlade tillgångsfördelningen. Utredningen räknar med att ett förbättrat beslutsstöd kommer att göra att spararna kan fatta väl övervägda beslut. Vi bedömer dock att utredningen överskattar möjligheterna att nå fram med relevant information till dem som har störst behov av stöd för sina beslut.

Utredningen nämner en mer genomgripande omläggning av tillgångsförvaltningen, som innebär att kapitalförvaltningen handlas upp bland institutionella förvaltare. Detta skulle bli väsentligt billigare. Vidare skulle pensionsspararna ställas inför ett mindre antal placeringsalternativ och de skulle kunna beskrivas i termer av den grundläggande fördelningen mellan tillgångsslag. Utredningen väljer dock att inte närmare utreda detta alternativs konsekvenser, bl.a. med hänvisning till att det gått för kort tid sedan systemet startades för att en så radikal förändring ska kunna göras.

Vi gör en annan bedömning och stöder de synpunkter som Daniel Barr och Annika Sundén framför i sitt särskilda yttrande. Redan i samband med att det ursprungliga förslaget till premiepensionssystemet bereddes pekade Riksgäldskontoret på att upphandling av tillgångsförvaltning av ett litet antal standardfonder borde övervägas. Erfarenheterna så här långt stöder den bedömning vi då gjorde. Vi anser därför att utredningen borde ha utrett konsekvenserna av en sådan mer genomgripande omläggning av tillgångsförvaltningen. Argumentet att en sådan analys bör göras först när man sett effekterna av utredningens förslag är inte övertygande. Även om utredningens förslag i stort pekar i rätt riktning måste man beakta att det blir mer komplicerat att lägga om systemet ju mer pengar som hunnit ackumuleras i premiepensionssystemet. Riksgäldskontoret anser därför att ett system byggt på upphandling av institutionella förvaltare ska analyseras inom ramen för den fortsatta hanteringen av utredningens betänkande.

Riksgäldskontoret vill understryka betydelsen av att premiepensionssystemet är obligatoriskt. Det betyder att staten måste ta ansvar för att spararna kan hantera sina tillgångar till rimliga kostnader och

på ett sätt som ställer rimliga krav på deras kunskaper. Det är tveksamt om nuvarande ordning uppfyller dessa krav. Ett system med ett begränsat antal standardfonder minskar spararnas valmöjligheter. Bland annat skulle de mer riskfyllda alternativen i form av t.ex. nischfonder falla bort. Men det är logiskt att staten i ett system där deltagande är tvingande även har synpunkter på val av risknivå. Oinformerade sparare kan i nuvarande system lockas att ta risker som de inte är medvetna om, vilket kan leda till vad som i utredningen direktiv kallas systematiskt negativa utfall. Från rationell synpunkt har högriskfonder ett värde främst för relativt rika sparare för vilka premiepensionen har liten betydelse. Går chansningen hem kan de bättra på pensionen från ett system utan kapitalbeskattning. Ett sådant agerande är fullt legitimt, men vid en samlad bedömning, som utgår från att systemet är obligatoriskt, måste strävan att hålla nere de totala kostnaderna och omsorgen om de mindre informerade spararna ges större vikt. Det talar för att begränsa valfriheten i premiepensionssystemet.

Premiepensionssystemets basalternativ

Riksgäldskontoret tillstyrker utredningens förslag till förändringar av basalternativet och de ändringar av Sjunde AP-fondens uppdrag som följer av dessa. Inte minst anser vi att förslaget att hantera icke-väljarnas medel enligt principerna för en generationsfond är principiellt riktigt och väsentligt för att ge icke-väljarnas medel en ansvarsfull förvaltning.

Administration av ålderspensionssystemet

Utredningen diskuterar hur administrationen av det svenska ålderspensionssystemet kan förbättras. Slutsatsen är att de problem som finns inom pensionsadministrationen kan avhjälpas genom att ansvaret samlas i en självständig och separat pensionsmyndighet.

Riksgäldskontoret anser att utredningens resonemang är övertygande. Både kostnadsskäl och förutsättningarna för att förbättra informationen till medborgarna talar för samordning. Vi förordar därför att frågan om att skapa en gemensam ålderspensionsmyndighet tas upp på nytt.

I detta ärende har biträdande riksgäldsdirektören Pär Nygren beslutat, efter föredragning av chefsekonomen Sara Bergström.

Pär Nygren, beslutande

Sara Bergström, föredragande