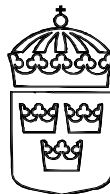


Kommittédirektiv



Ett upphandlat fondtorg för premiepension

Dir.
2018:57

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension. I uppdraget ingår även att ta fram förslag till en lag som reglerar en ny myndighet som ska ha till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget. Utredaren ska därefter förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten.

Uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension och regleringen av den nya myndigheten ska redovisas senast den 1 november 2019. Uppdraget att inrätta den nya myndigheten med ansvar för fondtorget för premiepension, som ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020, ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

Bakgrund

Premiepensionen är en del av den allmänna pensionen och således en socialförsäkring vars syfte är att garantera ekonomisk trygghet under ålderdomen. För den enskilde innebär premiepensionssystemet att en summa motsvarande 2,5 procent av pensionsunderlaget årligen sätts in på ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten som är knutet till den enskilda individen. Premiepensionskontot kan jämföras med en statlig fondförsäkring. I dag är det Pensionsmyndigheten som har i upp-

drag att vara försäkringsgivare för premiepension. I det uppdraget ingår bl.a. att administrera både ett fondtorget för premiepension och pensionspararnas konton.

Huvudsyftet med premiepensionen är att sprida den finansiella risken och bidra till en hög avkastning och därmed stärka framtida pensioner. Ett annat syfte är att den enskilde ska ha möjlighet att påverka pensionen genom att själv välja en eller flera fonder som medlen placeras i. Premiepensionen innehåller dels ett förvalsalternativ – för den som inte vill välja fond – som förvaltas av Sjunde AP-fonden, dels fonder som erbjuds av fondförvaltare som ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten om att erbjuda fonderna på fondtorget för premiepension.

I dag gäller i princip att alla fondförvaltare med fonder som följer det unionsrättsliga fondregelverket (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper [fondföretag], UCITS-direktivet) och som har ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten ska få möjlighet att erbjuda fonder på fondtorget för premiepension. Ett stort antal fondförvaltare har ingått samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten och tillsammans erbjuder de upp mot 850 fonder på fondtorget.

Den befintliga premiepensionskonstruktionen förutsätter aktiva och medvetna sparare. Dagens konstruktion av fondtorget gör dock valsituationen svår för de flesta och riskerar att leda till irrationella val som inte gagnar spararna. Pensionsmyndigheten har dessutom under de senaste åren uppmärksammat att flera fondförvaltare genom bl.a. försäljning och marknadsföring av fonder, eller bristande hantering av intressekonflikter, agerat på ett sätt som strider mot samarbetsavtalet. Myndigheten har därför sagt upp flera samarbetsavtal på grund av avtalsbrott, och i vissa fall även polisanmält fondförvaltare för misstänkt ekonomisk brottslighet, vilket lett till att det för närvarande pågår flera förundersökningar. För Pensionsmyndigheten innebär det nuvarande antalet fondförvaltare och fonder att det är svårt att granska att avtalsvillkoren följs.

Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionssystemet, har mot den bakgrunden kommit

överens om att premiepensionssystemet ska behållas men att staten i större utsträckning behöver ta ansvar för valmiljön och hur premiepensionssystemet är konstruerat. Det ska alltid vara pensionsspararens och pensionärens intresse som kommer i första hand. Systemet ska därför reformeras i två steg för att ge bättre trygghet och högre framtida pensioner (Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner, dnr S2017/07369/SF). Syftet är att åstadkomma ett system som är tryggt, men staten ska inte ge någon garanti för utfallet. Regeringen har i propositionen Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem (prop. 2017/18:247) lämnat förslag som syftar till att skapa ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem.

Pensionsgruppen har gjort bedömningen att dessa åtgärder kommer göra fondtorget tryggare men fondtorget kommer fortfarande vara svårt att överblicka vilket gör det mycket svårt för Pensionsmyndigheten att kontrollera att avtalen följs och för den enskilde att göra välinformerade och rationella val.

Pensionsgruppen anser emellertid att det första steget inte är tillräckligt för att uppnå syftet med överenskommelsen, dvs. att skapa tillit till premiepensionssystemet och tryggare pensioner. Det har därför bedömts nödvändigt med en större reform av premiepensionssystemet. Staten måste ta ansvar för att den valmiljö som erbjuds på fondtorget är pålitlig och säker. Det andra steget innebär bl.a. att inrätta en myndighet för fondtorget för premiepension med uppdrag att upphandla kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder som ska erbjudas på fondtorget och att förvalta fondtorget. Myndighetens uppdrag ska regleras genom lag.

Utgångspunkter

I Pensionsgruppens överenskommelse slås fast att staten i större utsträckning bör ta ansvar för att premiepensionssystemet är konstruerat utifrån hur människor faktiskt agerar och inte utifrån hur man anser att de borde agera. Utgångspunkten i det reformerade premiepensionssystemet ska vara förvalsalternativet

som ska vara en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring och inte kräva djup kunskap eller egna åtgärder från pensionsspararen. Det ska dock inte finnas någon garanti för nivån på avkastningen. Förvalsalternativet kommer utredas i en annan ordning (se avgränsningar).

Förutom förvalsalternativet ska det även fortsättningsvis finnas ett fondtorget för premiepension med fonder som har olika placeringsinriktning och riskprofil och som pensionssparare som vill ta ett eget ansvar för förvaltningen av sina premiepensionsmedel ska kunna välja mellan. Pensionssparare som väljer att placera sina premiepensionsmedel i en eller flera fonder på fondtorget ska upplysas om att han eller hon själv därigenom tar över ansvaret för val och underhåll av val. Ansvaret för utfallet ska såsom i dag ligga på den som väljer men staten ska ta ett större ansvar än som görs i dag för att den valmiljö som erbjuds är överblickbar, pålitlig och säker.

En myndighet som har en fristående ställning och som ska sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag ska ansvara för det upphandlade fondtorget. Myndigheten ska på motsvarande sätt som AP-fonderna vara frikopplad från politisk styrning och regeringen ska därmed inte ha möjlighet att påverka vilka enskilda fonder som finns på fondtorget. I myndighetens uppdrag ska ingå att på ett professionellt sätt upphandla fonder på de finansiella marknaderna och erbjuda dem på ett fondtorget för premiepension. Myndigheten ska ingå avtal med de fondförvaltare vars fonder ska erbjudas på fondtorget och löpande följa upp att fondförvaltarna följer avtalen. Den övergripande inriktningen för fondtorget ska var valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet.

Fondtorget ska erbjuda kvalitativa, kostnadseffektiva och kontrollerade fonder. Fondförvaltarna ska bidra till en hållbar utveckling genom att beakta faktorer som rör miljö, socialt ansvar och bolagsstyrning, s.k. ESG-aspekter (Environmental, Social and Governance). Kraven på hållbarhet ska minst ha sin utgångspunkt i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat. Fondförvaltarna ska vara transparenta bl.a. i hur de uppfyller hållbarhetskraven, vilka investeringar de genomfört och vilka intressekonflikter som finns och hur dessa hanteras.

Fonderna ska ha god kvalitet och fondutbudet ska vara av sådan omfattning att valfrihet upprätthålls. Myndigheten ska på ett säkert sätt kunna kontrollera att fondförvaltarna följer uppställda krav och avtalsvillkor. Fondutbudet ska på det sättet bli kontrollerat och säkert och därmed ska risken minimeras för att oseriösa fondförvaltare, som inte ser till pensionsspararnas bästa, får erbjuda fonder på fondtorget. En förutsedd konsekvens av detta inklusive de åtgärder som föreslås i prop. 2017/18:247 – som utgår från Pensionsmyndighetens rapport Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen (dnr Fi2016/04460/FPM) även kallad 30-punktsprogrammet – är att antalet fonder som erbjuds på fondtorget avsevärt kommer att minska.

Fondtorget för premiepension ska bära sina egna kostnader. Uppgiften att administrera pensionsspararnas val av fonder ska även fortsättningsvis ligga på Pensionsmyndigheten.

Uppdraget att utforma ett regelverk för ett upphandlat fondtorg för premiepension

Mål för premiepensionssystemet

Ett mål för premiepensionssystemet behöver formuleras. Målet för premiepensionen bör riktas in på att leverera en förväntad avkastning som liksom i dag långsiktigt tydligt överstiger inkomstindex.

I det övergripande målet för premiepensionssystemet ingår även förvalsalternativet. Ett särskilt mål för förvalsalternativet ska dock utredas i annan ordning (se avgränsningar).

Utredaren ska, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,

- formulera ett mål för premiepensionssystemet,
- formulera fondtorgets roll för att uppnå målet för premiepensionssystemet och för att skapa en valmiljö som är pålitlig och säker och som erbjuder pensionsspararna valfrihet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

I uppdraget ingår att säkerställa att målet för premiepensionssystemet är förenligt med målet för förvalsalternativet.

Reglering av ett upphandlat fondtorget

För de pensionssparare som vill ska det finnas möjlighet att placera premiepensionsmedel i fonder på ett tryggt, kontrollerat och professionellt upphandlat fondtorget. Upphandlingen av fonder ska ske efter övergripande principer om valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet. De fonder som erbjuds på fondtorget ska hålla god kvalitet, vara kostnadseffektiva, hållbara och kontrollerade.

Utredaren ska

- kartlägga valcentralerna för tjänstepensions arbetsätt och avtalslösningar och, i de fall dessa bedöms ändamålsenliga för upphandlingen av fonder till fondtorget för premiepension, föreslå sådana lösningar.

Utredaren ska, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,

- föreslå en reglering av de övergripande kriterierna – valfrihet, hållbarhet och kontrollerbarhet – som upphandlingen av fonder till fondtorget ska ske utifrån,
- föreslå ett regelverk för upphandling av fonder till fondtorget, och
- föreslå ett regelverk för granskning av att fondförvaltarna följer uppställda krav och villkor.

Regleringen ska omfatta principerna för upphandling men inte ange antalet fonder som ska upphandlas. Antalet fonder som faktiskt kommer att finnas på det upphandlade fondtorget ska avgöras efter professionella avvägningar mellan å ena sidan erbjuda pensionsspararna en reell valfrihet av kostnadseffektiva fonder som speglar efterfrågan på fonder och å andra sidan myndighetens möjlighet att kunna säkerställa kontrollerade fonder av god kvalitet.

I uppdraget ingår att analysera om något av de befintliga regelverken för upphandling kan och bör tillämpas vid upphandling av fonder till fondtorget. Om befintliga regelverk inte bedöms ändamålsenliga ska utredaren föreslå ett sådant. Beslut om tilldelning ska vara överklagbara. I uppdraget ingår att föreslå avtalslängd och reglering av hur övergången mellan de olika upphandlingarna ska gå till. I uppdraget ingår även att

analysera förslagens förenlighet med upphandlingslagstiftningen, konkurrensrätten och EU-rätten.

Utredaren ska även

- analysera om befintliga bestämmelser om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ger avtalsparterna behövligt sekretesskydd,
- föreslå hur pensionssparare ska kunna välja fonder om en eller flera av de fonder pensionsspararen valt inte omfattas av en senare upphandling, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Reglering av en ny myndighet

En ny myndighet ska ges i uppdrag att upphandla fonder och förvalta fondtorget för premiepension. I uppdraget ska det ingå att ansvara för att utforma urval, att upphandla fonder, nödvändig avtalshantering och löpande granskning av att fondförvaltare lever upp till ställda krav och villkor. Myndigheten ska ansvara för att det kontinuerligt finns ett urval fonder som ger pensions-spararna möjlighet till reell riskspridning och valfrihet.

Myndigheten ska bedriva ett nära samarbete med Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet. Pensionsmyndighetens uppgift att administrera fondtorget för premiepension ska överföras till den nya myndigheten. Pensionsmyndigheten ska dock även fortsättningsvis vara försäkringsgivare för premiepensionen och ha i uppdrag att ansvara för att administrera pensionsspararnas val av fonder.

Det finns flera olika lednings- och organisationssätt som kan vara lämpliga för en myndighet med aktuellt uppdrag. Den nya myndigheten ska sköta sitt uppdrag utifrån principer som fastställs i lag. Förhållandet mellan myndigheten och regeringen bör jämföras med det oberoende som gäller i fråga om AP-fondernas förhållande till regeringen. Det innebär att regeringen inte ska kunna styra myndigheten i frågor som avser vilka enskilda fonder som upphandlas till fondtorget.

Myndigheten ska finansieras genom att avgifter tas ut från fondförvaltare.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i Pensionsgruppens överenskommelse,

- föreslå en lämplig ledning och organisation för myndigheten och därvid även redogöra för ett förslag där myndigheten organiseras som en fristående myndighet och ett förslag där myndigheten leds av en nämnd och samlokaliseras med Pensionsmyndigheten utanför Stockholms län, samt redogöra för fördelar och nackdelar med respektive alternativ,
- föreslå hur myndighetens ledning ska utses, mandattid, hur eventuella ledamöter kan förordnas och entledigas och när myndighetens ledning (exempelvis nämnden) är beslutsför,
- föreslå hur finansieringen av myndigheten genom avgiftsuttag från fondförvaltare bör utformas,
- föreslå hur myndigheten ska samarbeta med bl.a. Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden,
- analysera hur nödvändig extern kontroll av myndigheten kan uppnås och föreslå hur kontrollen ska utformas, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Övergång från dagens fondtorg till ett upphandlat fondtorg

Utgångspunkten är att den nya myndigheten vid skiftet av system ska överta ansvaret för befintligt fondtorg för premiepension. Övergången ska ske successivt och med omsorg om pensions-spararnas behov och med så begränsade effekter på kapitalmarknaden som möjligt.

Utredaren ska

- föreslå hur övergången från befintligt fondtorg till det upphandlade fondtorget bör gå till för att vara så kostnadseffektiv som möjligt, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Uppdraget att inrätta en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension

Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar, föreslå och vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten med ansvar för fondtorget för premiepension ska kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2020.

Myndighetens organisation m.m.

Utredaren ska lämna förslag till myndighetens arbetsordning, resursfördelning, verksamhetsplan och arbetsformer. Utredaren ska även lämna förslag till formerna för den nya myndighetens kontakter med Pensionsmyndigheten och Sjunde AP-fonden. Den nya myndigheten ska ha digitalt som förstahandsval i sin verksamhetsutveckling.

Bemannning

Utredaren ska bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet och lämna förslag till kompetensprofiler för ledamöterna i myndighetens ledning.

Till myndigheten ska Pensionsmyndighetens uppgift att administrera fondtorget för premiepension överföras. Utredaren ska i nära samarbete med Pensionsmyndigheten hantera samtliga frågor om överförandet av dagens fondtorg för premiepension till den nya myndigheten. Utgångspunkten vid överförandet är att upparbetad kunskap och erfarenhet så långt som möjligt ska tas tillvara.

Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska fatta beslut om bemanning, liksom i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter. Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Åtgärder i övrigt

Utredaren ska analysera om myndigheten bör anslutas till det statliga redovisningssystemet och om så bedöms lämpligt

förbereda anslutning dit och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens räkning.

Utredaren ska förbereda anslutning av myndigheten till Statens servicecenters lönerelaterade och ekonomiadministrativa tjänster.

Övriga frågor

Utredaren är oförhindrad att inom de ramar som angetts för uppdraget ta upp och belysa även andra frågeställningar som är relevanta för uppdraget. Om utredaren kommer fram till att det krävs eller är lämpligt med kompletterande eller ändrade bestämmelser i andra delar än de som ska utredas särskilt, ska sådana föreslås.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska särskilt avse förslagets konsekvenser för pensionsspararna och däribland om och hur avkastningen på de enskildas premiepensionsmedel kan komma att förändras med anledning av att ett upphandlat fondtorg införs. Utredaren ska redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Även konsekvenser för fondmarknaden, statens budget, Pensionsmyndigheten och andra aktörer som utredningen finner relevanta ska beskrivas. Konsekvensanalysen ska innehålla ett särskilt avsnitt som behandlar konsekvenserna av förslaget om övergång från dagens fondtorg till det upphandlande fondtorget. Om förslagen medför ökade kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering redovisas. Utredarens förslag rörande ny myndighet ska även innehålla personella konsekvenser. Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474).

Avgränsningar

Förvalsalternativet (Sjunde AP-fonden) ska vara utgångspunkten i premiepensionssystemet, där staten ansvarar för att ge en kostnadseffektiv, trygg och stabil pensionsförsäkring under hela livet utan krav på kunskap eller egna åtgärder för pensions-spararen. Mål och risknivå för förvalet kommer att ske i form av en särskild översyn och ingår alltså inte i uppdraget.

Samråd och redovisning av uppdraget

Vid genomförande av uppdraget ska utredaren hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat. Utredaren ska samråda med Finansinspektionen, Pensionsmyndigheten, Sjunde AP-fonden och Arbetsgivarverket. Under genomförandet av uppdraget ska utredaren ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som kan vara berörda av aktuella frågor, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Riksarkivet, Statens servicecenter och Statens tjänstepensionsverk. Beträffande uppdraget att inrätta en myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension ska utredaren hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Muntlig redovisning i Pensionsgruppen ska ske vid en eller flera tidpunkter som bestäms i samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Uppdraget att utforma en reglering för ett upphandlat fondtorg för premiepension och därmed sammanhängande frågor ska redovisas senast den 1 november 2019 och uppdraget att inrätta en ny myndighet med ansvar för fondtorget för premiepension ska redovisas senast den 31 augusti 2020.

(Finansdepartementet)