

Utkast till lagrådsremiss om förslag till ändringar i premiepensions-systemet

Fi2005/5690

Sammanfattning

- Konkurrensverket tillstyrker förslaget att lägga ner Premiesparfonden och ersätta denna med förvalsalternativ i form av generationsfonder. Konkurrensverket tillstyrker även att dessa fonder görs valbara.
- Utkastet till lagrådsremiss borde ha innehållit en diskussion om statens roll i ett system där privata aktörer ursprungligen var tänkta att stå för huvuddelen av verksamheten. Med föreliggande förslag riskerar privata aktörer inom premiepensionssystemet få en konkurrensnackdel jämfört med staten.
- Konkurrensverket avstyrker förslaget att förvalsalternativen ska kunna marknadsföras då det skulle förstärka konkurrens fördelen för dessa. Konkurrensverket tillstyrker förslaget att förvalsalternativen endast ska vara valbara inom premiepensionssystemet.
- De argument för KEPA som hittills framkommit är inte tillräckliga för att motivera den undanträngning av privata aktörer som riskerar att bli effekten om KEPA införs.
- Konkurrensverket avstyrker att KEPA, i det fall att de genomförs, ska få en positiv särbehandling jämfört med andra fonder inom premiepensionssystemet.
- Konkurrensverket har inga principiella invändningar mot en fondbytesavgift men anser att regeringen ska besluta om de grunder och principer som en avgift skall baseras på samt besluta om antalet fria byten. Införs en avgift bör systemet utvärderas.

6 Statliga alternativ i premiepensionssystemet

Utkastet till lagrådsremiss föreslår att Premiesparfonden, dvs. det icke-valsalternativ som Sjunde AP-fonden förvaltar, läggs ner och ersätts med förvalsalternativ som är anpassade utifrån en generationsprofil. Dessa fonder ska förvaltas av Sjunde AP-fonden. Förvalsalternativen och eventuellt underliggande fonder ska vara valbara för samtliga sparare i premiepensionssystemet, men inte finnas tillgängliga utanför premiepensionssystemet. Förvalsalternativen ska ha tillåtelse att marknadsföra sig.

Förslaget till lagrådsremiss innehåller också förslag på att Sjunde AP-fonden, utöver förvalsalternativ, ska tillhandahålla kostnadseffektiva placeringsalternativ (KEPA) med olika riskprofil. För att underlätta för pensionsspararna ska val av KEPA kunna göras med så liten insats som möjligt från den enskilde spararen. Man ska kunna välja dem utan att gå in på fondtorget, och PPM ska särskilt lyfta fram de statliga alternativen. Även KEPA ska få marknadsföras.

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att lägga ner Premiesparfonden och ersätta denna med förvalsalternativ i form av generationsfonder. Konkurrensverket tillstyrker dessutom att dessa fonder görs valbara, framför allt av skälet att det idag kan vara så att många undviker att göra aktiva val för att inte spärra sig ute från icke-valsalternativet.

Några av förslagen väcker dock frågan om vilken roll staten bör spela när det finns privata alternativ att tillgå. Denna frågeställning diskuteras inte alls i utkastet till lagrådsremiss.

Skulle förslagen i utkastet till lagrådsremiss genomföras, kommer staten sannolikt att bli en mycket viktig och stark aktör på den marknad som avser val av förvaltare av premiepensioner. Troligen kommer det även i fortsättningen att vara många som inte gör ett aktivt val av förvaltare, vilket innebär att förvalsalternativen kommer att förvalta en stor andel av de samlade premiepensionsmedlen. Detta kommer att innebära att dessa fonder får stordriftsfördelar som privata aktörer har svårt att uppnå när de ska konkurrera med förvalsalternativen på fondtorget. Både förvalsalternativen och KEPA kommer att kunna dra nytta av att det finns en psykologisk "bias" (vilket nämns i utredningstexten) hos den enskilde att välja det som är det officiella förvalsalternativet. Om det blir lättare rent praktiskt att välja KEPA jämfört med att välja någon annan fond, innebär det naturligtvis också en konkurrensfördel för de statliga alternativen.

Allt detta sammantaget gör att privata aktörer inom ramen för premiepensionssystemet riskerar att få en konkurrensnackdel jämfört med de statliga alternativen. Staten övergår i och med detta från att vara ett komplement till marknadslösningar och en valcentral till att konkurrera med de privata fondförvaltarna.

Konkurrensverket har i rapporten "Åtgärder för bättre konkurrens"¹ angett följande (sid 188): "När offentliga aktörer, dvs. stat, kommun och landsting, är verksamma på konkurrensutsatta marknader finns det risk för att etableringsmöjligheterna för privata alternativ hämmas och att verksamma företag trängs ut. [...] För en fungerande och effektiv konkurrens är det viktigt att det råder lika villkor för både offentliga och privata aktörer på marknaden. Förutom att offentliga aktörers säljverksamhet skapar instabila spelregler när det gäller företagets etablerings- och expansionsmöjligheter, påverkas även företagets förväntansbild och affärsstrategier på marknaden."

Mot bakgrund av detta avstyrker Konkurrensverket förslaget att förvalsalternativen ska kunna marknadsföras då det skulle förstärka konkurrensfördelen för dessa. Konkurrensverket tillstyrker förslaget att förvalsalternativen och eventuellt underliggande fonder endast ska vara valbara inom premiepensionssystemet.

Motivet till KEPA sägs i hög grad vara att marknaden för förvaltningstjänster av PPM-medel växer snabbt och att det inte är rimligt att spararna ska behöva anlita privata förvaltare i ett obligatoriskt statligt system. Konkurrensverket ifrågasätter om detta är skäl nog att sätta de ursprungliga principerna om konkurrens mellan privata aktörer inom premiepensionssystemet ur spel. De individer som är så pass intresserade och insatta i premiepensionssystemet att de aktivt intresserar sig för att välja risknivå, borde ha kapacitet att välja bland de fonder som redan tillhandahålls inom PPM-systemet. Konkurrensverket anser att argumenten till varför KEPA skulle behövas inte har beskrivits tillräckligt väl i utkastet till lagrådsremiss.

Om KEPA blir verklighet, anser verket att dessa fonder inte bör ha en konkurrensfördel jämfört med andra fonder i form av särbehandling från PPM eller att just dessa fonder inte ska kräva att spararen går ut på fondtorget.

7 Fondbytesavgift och utbudsbegränsande verktyg

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att PPM ska få möjlighet att ta ut särskilda avgifter från pensionssparare som genomför fondbyten. Den exakta avgiftskonstruktionen ska inte regleras i lag, utan i föreskrift på lägre nivå. Det presenterade materialet ger dock inte tillräckligt underlag för att ta ställning i frågan.

Konkurrensverket har inga principiella invändningar mot en fondbytesavgift men anser att regeringen ska besluta om de grunder och principer som en avgift skall baseras på samt besluta om antalet fria byten. Införs en avgift bör systemet utvärderas.

¹ Rapport från regeringsuppdrag till Konkurrensverket, Konkurrensverkets rapportserie nr 2009:4.

Ett annat förslag i utkastet till lagrådsremiss är att nya verktyg för PPM som endast syftar till att minska fondutbudet inte bör införas. Konkurrensverket instämmer i slutsatsen att det inte nödvändigtvis är det stora antalet fonder som utgör ett problem. Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget att nya verktyg för PPM som endast syftar till att minska fondutbudet inte bör införas.

Detta yttrande har beslutats av stf. generaldirektören. Föredragande har varit Katarina Magnusson.

Jan-Erik Ljusberg

Katarina Magnusson