

Reformering av ITP

Tjänstepensioner för var fjärde svensk

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Utformningen av ITP-avtalet har högsta samhällsrelevans	4
Ett system med strukturellt inbyggd problematik	4
Internationella riktlinjer pekar på systemförbättrande standarder	4
Bristande konkurrens och transparens genom kvantitativ utvärdering	5
Reformeringsbehov som säkrar samhällets långsiktiga förtroende	5
Den svenska modellen och ITP-avtalet	7
Från ITP2 till ITP1	7
Parterna blir kapitalförvaltare	7
Den stora upphandlingen	7
Kraftig tillväxt för icke-valsalternativet	8
Marknadsutveckling och funktion	9
Utveckling inbetalda premier till Alecta	9
Marknadsandelar	10
FI granskar riskhantering	11
Grundprinciper för välfungerande pensionssystem	12
ITP-nämndens instruktioner till Collectum	12
Bristande transparens i upphandling	14
Intressekonflikter	14
Svårt att förutspå vinnare över lång tid	15
Övertro på kvantitativ modell	15
Stor osäkerhet i antaganden	15
Likriktat utbud gör valfriheten mindre relevant	15
Övervägande A): Anslutningsförfarande i stället för upphandling	16
Övervägande B): Ny modell för icke-val	17
Osund kapitalkoncentration en samhällsrisk	17
Ökad trygghet genom försäkring	17
Övervägande C): Kvalitativ och transparent modell i stället för kvantitativ centralstyrning	18
Mångfald av alternativ gynnar pensionsspararna	18
Förslag till nästa steg: Tillsättning av särskild utredare för ITP-planens utveckling	20

Förord

Tjänstepension har avgörande betydelse för både dagens och morgondagens pensionärer. Den växer i betydelse eftersom den utgör en allt större andel av den sammanlagda pensionen, i dag cirka 20 procent. Dessutom flyttas ansvaret i allt större utsträckning från arbetsgivaren till individen. För nio av tio anställda är tjänstepensionen reglerad i kollektivavtal, där villkoren förhandlas och bestäms av arbetsmarknadens parter, det vill säga arbetsgivarorganisationer och fackförbund.

I det största avtalet, ITP, som omfattar privatanställda tjänstemän är det Svenskt Näringsliv och PTK som sluter avtal. ITP omfattar 2,7 miljoner tjänstemän på arbetsmarknaden och 2023 förmedlades pensionspremier på 60 miljarder i systemet och marknaden väntas fortsätta växa.

2007 var ett centralt år för utvecklingen av ITP då parterna hade enats om en övergång från ett i huvudsak förmånsbestämt pensionssystem till ett helt premiebestämt system. Arbetsgivarens ansvar för tjänstepensionens storlek begränsades därmed till premiebetalningen och individen står själv risken för pensionsutfallet.

Arbetet inför den stora upphandlingen 2007 lovade mycket med ambitionen att öka valfriheten, underlätta rörlighet på arbetsmarknaden och ge mer förutsägbarhet för arbetsgivarens pensionskostnader. Nu har det gått ett antal upphandlingscykler och det är hög tid att utvärdera modellen.

Tjänstepension är Skandias kärnaffär och enligt Svenskt Kvalitetsindex har vi haft de nöjdaste tjänstepensionskunderna i branschen sex år i rad. Vi ägs av våra kunder som i många fall varit, är eller någon gång under sin karriär kommer att vara privatanställd tjänsteman. Vi vill vara en röst både för våra kunder och för de privatanställda tjänstemän som ännu inte valt Skandia för sin tjänstepension. Därför har vi granskat utvecklingen och strukturen kring ITP. Den här rapporten innehåller både konstruktiva förslag på hur tjänstepensionssystemet för privatanställda tjänstemän kan utvecklas och hur vi ser att de ansvariga parterna själva kan ta frågan vidare.

Vi anser att Svenskt Näringsliv, som tillsammans med PTK från den fackliga sidan kontrollerar både Alecta och systemets utformning, behöver lägga grunden för ett reformerat system. Syftet ska vara att motverka osund kapitalkoncentration, säkerställa en relevant valfrihet för pensionsspararna och främja hållbara placeringar.

Skandia, mars 2024

Sammanfattning

Utformningen av ITP-avtalet har högsta samhällsrelevans

Marknaden för tjänstepensioner inom ITP följer av parterna Svenskt Näringsliv och PTK:s avtalsförhandlingar. Denna fråga har hög samhällsrelevans, inte minst då tjänstepensionens betydelse för den totala utbetalda pensionen har ökat över tid. Tjänstepensionen står idag för cirka 20 procent av den samlade pensionen och den trenden kommer att förstärkas ytterligare i framtiden, baserat på dagens nivå av avsättningar. Under 2023 förmedlades premier för 60 miljarder kronor, bara inom ramen för ITP. Det är en enorm marknad som väntas fortsätta växa de kommande decennierna. ITP har sedan 2007 bidragit starkt till trenden med sänkta avgifter på marknaden, som tillsammans med en längre tid av gynnsamt börsklimat har varit positivt för pensionsspararna. Men modellens utformning har samtidigt lett till en osund kapitalkoncentration och ett likriktat produktutbud som gör valfriheten mindre relevant för 2,7 miljoner privatanställda tjänstemän.

Rapporten identifierar tre centrala överväganden för de ansvariga parterna att göra för att utveckla ITP-avtalet:

- A) Anslutningsförfarande istället för upphandling
- B) Ny modell för icke-val
- C) Kvalitativ och transparent modell istället för kvantitativ centralstyrning

Ett system med strukturellt inbyggd problematik

ITP-avtalet administreras idag av partsägda valcentralen Collectum, som på uppdrag av sina ägare också upphandlar valbara alternativ inklusive icke-valsalternativet. Ett genomgående problem med denna struktur är att Alecta, som Collectum tidigare var en del av, är en egen aktör på pensions- och försäkringsmarknaden. Vid samtliga upphandlingar har Alecta tilldelats rollen som icke-valsalternativ, vilket gynnat bolaget avsevärt och skapat en osund konkurrenssituation och kapitalkoncentration till en enskild aktör. Bara under det senaste decenniet har pensionskapitalet som Alecta förvaltar fördubblats till över 1 200 miljarder kronor. Bolaget är därmed dubbelt så stora som närmaste konkurrent inom traditionell förvaltning, den tredje största ägaren på Stockholmsbörsen och det femte största pensionsbolaget i Europa. Om tio år förväntas Alecta förvalta 2 500 miljarder kronor om bolagets monopolliknande ställning består. Samtidigt har Alecta efter den senaste upphandlingen 2023 uppmärksammats för investeringar som har lett till miljardförluster för pensionsspararna. Bolaget utreds för närvarande av Finansinspektionen i två fall för sin riskhantering. Även Riksenheten mot korruption har pensionsbolaget på sitt bord, efter att Finansinspektionen gjort en polisanmälan. Det rör misstankar mot en eller flera medarbetare om korruptionsbrott i samband med Alectas investering i Heimstaden Bostad.

Att inget annat bolag än Alecta idag i praktiken kan bli icke-valsalternativet för ITP är den främsta drivaren för kapital- och maktkoncentration då andelen aktiva val är lågt. Det är av stor vikt för samhälle, näringsliv och för pensionssparare att minska och motverka osund kapital- och maktkoncentration på alla marknader, pensionsområdet inkluderat. De mycket nära banden mellan de avtalslutande parterna Svenskt Näringsliv, PTK, ansvarig ”myndighet” för upphandlingen Collectum och pensionsbolaget Alecta skapar intressekonflikter och innebär i förlängningen en slags moralisk risk för den svenska modellen.

Internationella riktlinjer pekar på systemförbättrande standarder

Baserat på den svenska modellen regleras denna marknad av arbetsmarknadens parter, snarare än staten. Även om det inte är staten som direkt reglerar marknaden, är det viktigt att denna för pensionssystemet så centrala marknad är i linje med internationella riktlinjer, så att marknaden fungerar effektivt snarare än präglas av snedvridningar och potentiella intressekonflikter. I denna rapport finns en genomgång av de grundprinciper som OECD har satt upp kring hur upphandling på offentligt styrda marknader bör ske. En marknad med anslutningsförfarande, där det inte finns samma centralstyrning av få aktörer som Collectum nu genomför på parternas uppdrag, vore mera i linje med OECD:s principer för styrning av offentlig upphandling.¹

Det finns också grundprinciper som OECD har skapat specifikt för hur marknader för kompletterande privata pensioner ska utformas. Dagens centralplanerade modell är inte fullt i linje med dessa grundprinciper, vilket däremot ett system med anslutningsförfarande är.²

Anslutningsförfarande har redan implementerats på andra avtalsområden i Sverige. Sedan drygt tio år tillbaka

¹ OECD (2015).

² OECD (2016).

omfattas exempelvis privatanställda arbetare av ett system baserat på ett anslutningsförfarande. Det förhandlades fram mellan Svenskt Näringsliv och LO och skapar en värdefull långsiktighet där marknadens alla aktörer känner till spelreglerna på förhand och kan prioritera därefter. Andelen aktiva val är dock lågt även här och pensionsbolaget AMF växer med sin icke-valsposition på motsvarande sätt som Alecta, men där effekten i ITP och Alectas fall blir kraftfullare då ITP innebär större premier. Även anställda i kommuner och regioner väljer från ett utbud baserat på ett anslutningsförfarande.

Bristande konkurrens och transparens genom kvantitativ utvärdering

Frågan om bristande konkurrens handlar inte enbart om att Alecta getts en särställning på marknaden. Det finns också andra problem med att Collectum på uppdrag av parterna centralplanerar pensionerna. Det uttalade fokuset är att skapa så höga pensioner som möjligt, vilket knappast skiljer sig från ambitionerna för vilket pensionsbolag som helst. Detta har i praktiken lett till ett fokus på att minimera avgifter, vilket med dagens tillämpning bland annat gynnar stora aktörer och utesluter de mindre. En särskilt viktig anledning till att centralplanering inte fungerar, är dock att ingen enskild aktör kan förutspå framtiden.

Collectum har ett uppdrag från parterna genom ITP-nämnden³ där ett av villkoren är att utvärderingen enbart ska baseras på kvantitativa mått och jämförelser. Utifrån detta tar Collectum fram 4 000 olika finansiella scenarier, och baserar beräkningarna av den framtida pensionen på detta.⁴ Att variera olika parametrar i scenarierna, så att det blir många beräkningar, medför dock inte en ökad förmåga att förutspå framtiden. Det finns ingen garanti för att de antaganden som finns i den enskilda utvärderingsmodellen kommer att vara i linje med den framtida utvecklingen. Speciellt inte för de långa tidshorisonter som ett pensionssparande innebär.

Därmed blir det inte trovärdigt att dra slutsatsen att Bolag A förväntas ge högre pensionsbelopp än Bolag B då det är så många faktorer som ej går att modellera som påverkar slutresultatet. En osund centralplanering uppstår, där pensionsföretagens fokus blir att optimera sina produkter utifrån vad de gissar sig till är Collectums modell, snarare än vad som företagen själva bedömer leder till bäst utfall för pensionerna på lång sikt och som ger individen ett relevant val att göra. Ett val som är anpassat till preferenser om exempelvis hållbarhet samt sin ekonomiska situation. Collectum säger sig inte vilja påverka eller styra produktutveckling på marknaden, men det blir ändå den tydliga effekten då en matchning mot utvärderingsmodellens parametrar krävs för att bli utvald.

I praktiken har modellen lett till en likriktning av de valbara alternativen vilket i sin tur innebär att betydelsen av individens valfrihet minskar. Ett område som däremot inte utvärderas alls i upphandlingen är hållbarhet. Där vi vet att pensionskapitalet kan vara en viktig motor i en hållbar omställning med sin långsiktighet är det märkligt att parterna förhåller sig så passivt till frågan.

Reformeringsbehov som säkrar samhällets långsiktiga förtroende

Den nuvarande modellen behöver reformeras i enlighet med OECD:s principer för att motverka den konkurrens-hämmande kapitalkoncentrationen i Alecta och likriktningen bland de valbara alternativen. En konstruktiv lösning är att införa ett anslutningsförfarande, i likhet med vad som gäller inom andra avtalsområden. Med en sådan modell skapas en sundare konkurrens, där alla pensionsföretag som uppfyller grundläggande krav på urval, pris och prestation kan delta.

Det finns omfattande intresse för denna fråga idag, och därför är det ett utmärkt tillfälle för parterna att ta ansvar genom att tillsätta en utredning för övergång till anslutningsförfarande samtidigt som frågan om makt- och kapitalkoncentration till enskilda bolag genom utformningen av icke-valet för de som inte gör något aktivt val behöver hanteras.

Vårt förslag är att en oberoende utredare får i uppdrag att föreslå i detalj hur systemet kan utvecklas, och ifall det finns skäl att dela upp Alecta i två bolag för att sköta de separata ITP-1 och ITP-2 systemen, som i grunden är väsensskilda. Det senare skulle inte bara tydliggöra konkurrenssituationen utan också utgöra grund till att lösa frågan om osund kapitalkoncentration till ett enskilt bolag genom en översyn av icke-valspositionen. Den nuvarande ordningen där inget annat bolag än Alecta i praktiken kan bli icke-valsalternativ behöver ändras. En lösning är att ha roterande förval på ett strukturerat sätt.

³ En partssammansatt nämnd med representanter från Svenskt Näringsliv och PTK.

⁴ Collectum (2023).

Det är viktigt att en sund konkurrens skapas, så att de 2,7 miljoner privata tjänstemän som finns i Sverige får rimliga förutsättningar för att kunna göra aktiva val som gör skillnad för sin framtida pension och trygghet. En sådan utveckling skulle innebära ett långsiktigt hållbart tjänstepensionssystem med potential att åtnjuta ett högt förtroende hos pensionssparare, företag och allmänhet och visa på den svenska modellens förmåga till utveckling i takt med sin tid.

Den svenska modellen och ITP-avtalet

Sedan 2007 finns en modell för de privatanställda tjänstemännens tilläggspension, ITP1, som är helt premiebestämd. Denna modell har nu funnits så pass länge att det går att utvärdera dess konstruktion och utfall. Resultatet är att en enskild aktör, Alecta, genom att ha utsetts till icke-valsalternativ vid samtliga upphandlingstillfällen tilldelats en monopolliknande ställning på marknaden. Systemet behöver reformeras, så att spelregler som bidrar till konkurrens, och därmed en relevant valfrihet för individen, skapas.

Från ITP2 till ITP1

Till att börja med är det viktigt att ge insikt i hur det nuvarande ITP-systemet, tilläggspensionen för privatanställda tjänstemän, har utvecklats över tid. Förhandlings- och samverkansrådet PTK grundades 1973, med rollen att förhandla kollektivavtal för privatanställda tjänstemän. Organisationen som ursprungligen hette Privattjänstemannakartellen bytte under 2005 namn till Förhandlings- och samverkansrådet PTK. En viktig roll som PTK fyller är att, tillsammans med Svenskt Näringsliv som representerar de privata arbetsgivarna, förhandla fram ITP-avtalet. ITP står för Industrins och handelns tilläggspension, och är sedan mitten av 1970-talet kollektivavtalad. Systemet är sedan den stora upphandlingen 2006–2007 i praktiken uppdelad i två delar. ITP1, med premiebestämd ålderspension, gäller i första hand för tjänstemän födda 1979 eller senare. Med detta nya system är premien som arbetsgivaren betalar in bestämd på förhand, men inte storleken på pensionen. Pensionens storlek bestäms av hur väl de placerade medlen utvecklas. ITP2, som ska fasas ut och ersättas med ITP1, gäller för tjänstemän födda 1978 eller tidigare och är i huvudsak förmånsbestämd. Det innebär att storleken på pensionen är bestämd på förhand med koppling till antal arbetade år, medan premien som arbetsgivaren betalar in varje månad inte är det. En mindre del, motsvarande 2 procent av lönen, är premiebestämd med benämningen ITPK och där finns motsvarande valfrihet som inom ITP1.

Parterna blir kapitalförvaltare

En viktig förändring skedde i början av 1990-talet. Då tecknades Rehnbergavtalet, under övervakning av den statliga Rehnberg-kommissionen. Sverige hade under 1980-talet haft en struktur med omfattande löneökningar, vilka inte motsvarades av produktivitetsutveckling. Dessa löneökningar drev på inflationen, vilket underminerade en real ökning av levnadsstandarden trots att lönerna ökade, och drev på ytterligare krav på löneökning. Rehnberg-kommissionen syftade till att skapa en stabilisering på arbetsmarknaden. Rehnbergavtalet innehöll bland annat förbud mot lokala förhandlingar för att hindra så kallad löneglidning.⁵

Sedan Rehnbergavtalet löpte ut 1993 har avtalen successivt övergått till lokala förhandlingar, så att de blir mera företagsnära. Därmed har den roll som PTK tidigare hade, som avtalspart i lönerörelsen, ersatts av ITP-systemet. Redan 2007 lyfte Kerstin Danasten, i en text i Affärsvärlden, fram hur PTK därmed blev en ”megaaktör på den svenska sparmarknaden”. Året innan, 2006, hade Svenskt Näringsliv och PTK slutit ett nytt avtal, som resulterade i uppdelningen mellan ITP1 för nya generationer och ITP2 för äldre. Avtalet som slöts efter tolv år av avbrutna och återupptagna förhandlingar, ledde enligt Danasten till att PTK och Svenskt Näringsliv själva blev kapitalförvaltare:

”I praktiken kontrollerar parterna marknaden för tjänstepensioner genom först de egna avtalen, sedan de egna bolagen. Strukturen ser ut ungefär som ett gigantiskt träd, där rotsystemet består av komplicerade kollektivavtal, och kronan av gemensamma bolag som verkställer avtalen. Varför egna bolag? För att det, enligt parterna, är nödvändigt och blir billigast så. Avtalen är så komplicerade att ingen fristående part skulle klara uppdraget.”⁶

Den stora upphandlingen

Collectum, som tidigare var del av Alecta, har funnits som självständigt bolag sedan 2005 och är knutpunkten för ITP. Det är Collectum som fram till 2024 skickat ut det röda kuvertet med ett personligt årsbesked till alla som är försäkrade inom ITP. Idag har den rollen ersatts av parternas nystartade bolag Avtalat men Collectums roll i övrigt är oförändrad. När det nya ITP-avtalet trädde i kraft, under 2007, blev Alectas tjänstepensionsprodukt både valbar och icke-valsalternativ i det nya ITP-avtalet. Det var inför den stora upphandlingen inte självklart att Alecta skulle

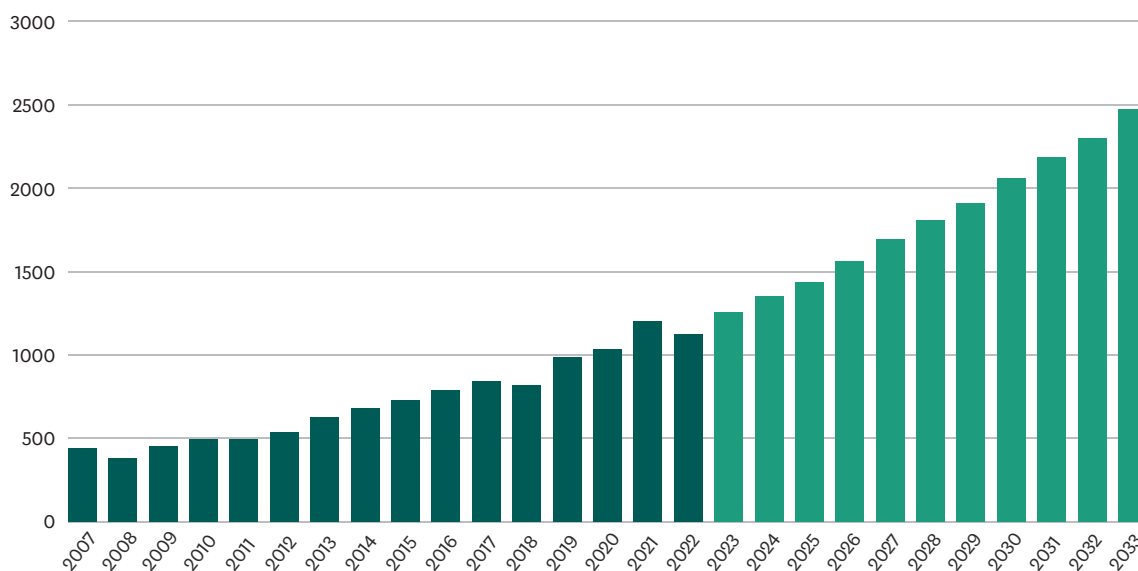
⁵ Svenskt Näringsliv (2011), s. 10–11.

⁶ Danasten (2007).

ha någon roll överhuvudtaget i framtidens ITP. Upphandlingen gällde att utse ett antal alternativ som tjänstemännen skulle kunna välja mellan, men även vilket bolag som skulle få inbetalningarna från de som inte gjorde något aktivt val. Erfarenheten från PPM-systemet i den allmänna pensionen indikerade att icke-valsalternativet skulle leda till en stor mängd kunder för det utvalda bolaget. I boken "Medelklassens guldägg" (Wetterberg, 2016, ss. 241-244) framgår hur avgörande Alectas styrelse ansåg icke-valspositionen vara för bolagets framtid. Styrelsens roll var inte okomplicerad då flera av styrelsemedlemmarna satt i beslutsorganet ITP-nämnden eller på annat sätt skulle delta i upphandlingen. Upphandlingen blev en utdragen process där Alecta justerade sitt anbud nedåt i flera steg för att matcha konkurrensen om den åtråvärda positionen som icke-valsbolag. Alectas dåvarande produktchef Pehr Östberg fick återkomma flera gånger med uppdaterade villkor till styrelsen efter att Collectum kommit med besked om att Alectas anbud inte var konkurrenskraftigt nog. Alecta utsågs slutligen till icke-valsalternativ och i nästkommande upphandling fem år senare vidgade ITP-nämnden kraven till att utöver avgiftsfrågor även omfatta mer kvalitativa kriterier. Alecta utsågs under långt mindre dramatiska former till icke-valsalternativ på nytt. Redan från den första upphandlingen fick Alecta därmed en dominerande roll på tjänstepensionsmarknaden. En position som bolaget sedan dess har bibehållit, framför allt genom att kapitaltillväxten som följer av en ickevalsposition snabbt ger betydande stordriftsfördelar.

Kraftig tillväxt för icke-valsalternativet

Alecta förvaltad kapital 2007-2033 (Mdr SEK)



Källa: Egen bearbetning av data från årsredovisningar och Svensk Försäkrings marknadsstatistik.

Genom åren har Alecta vuxit kraftigt. Inte minst på grund av att andelen aktiva val visat sig bli lågt, precis som förutspått. Just det faktum att Alectas kunder i huvudsak inte valt bolaget själva har lyfts fram som ett problem i ljuset av den senaste tidens mediala uppmärksamhet kopplade till bolagets styrning, riskhantering och investeringar.

Pehr Östberg, nu ansvarig för partsrelationer vid Collectum och därmed ansvarig för upphandlingsprocessen, har kommenterat frågan om intressekonflikter kopplat till Alectas guldsits som icke-valsalternativ: "Jag kan förstå att kopplingarna mellan Alecta och Collectum kan framstå som lite osunda för en utomstående", i en intervju med Dagens Industri.⁷ Knappt två månader tidigare hade Svenska Dagbladet tagit del av en hemlig inspelning, där Collectums Pehr Östberg försvarade upphandlingen av det krisdrabbade Alecta. Placeringen av 60 miljarder kronor av pensionsmedel, i riskabla investeringar som medfört förluster för pensionärerna, spelades ner och upphandlingen jämfördes då med upphandling av datorer för ett företag.⁸

Sammantaget finns uppenbara problem med hur systemet fungerar, vilket särskilt under senare tid lyfts fram i samhällsdebatten. I nästa avsnitt redovisas närmare den marknadsutveckling som modellen bidragit till.

⁷ Dagens Industri (2023).

⁸ Svenska Dagbladet (2023).Collectum (2023).

Marknadsutveckling och funktion

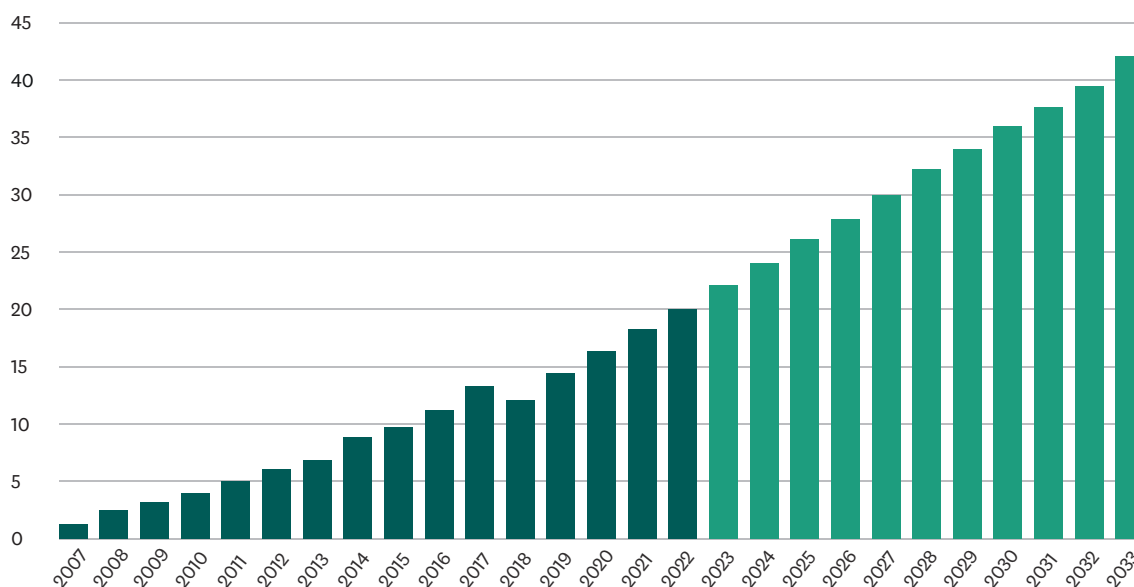
Collectum publicerade under 2023 resultaten av den senaste ITP-upphandlingen, för den kommande 5-årsperioden. Totalt tio bolag som erbjuder traditionell förvaltning respektive fondförsäkring, valdes ut att ingå i ITP-systemet, för den avtalade perioden från 1 oktober 2023 till 30 september 2028.⁹ Individen kan välja mellan fondförvaltning, traditionell förvaltning eller kombinera upp till tre av de valbara alternativen med grundkravet att minst 50 procent ska vara traditionell förvaltning. Flera bolag som tidigare varit med som valbara alternativ lämnades utanför och några nya bolag kom till. Det kan ge en bild av en fungerande konkurrenssituation men det får samtidigt effekten att det ytterligare stärker icke-valsalternativet Alecta.

De pensionssparare som vill behålla en tjänstepensionslösning som inte längre är valbar i ITP under den kommande avtalsperioden måste nämligen bekräfta det aktivt under sommarmånaderna mellan offentliggörande och ikraftträdande av det nya avtalet. I annat fall så styrs de kommande inbetalningarna i stället automatiskt om till Alecta. Det gäller oavsett om det aktiva valet tidigare har skett till traditionell förvaltning eller fondförvaltning. Historiskt har inte fler än 50 procent av de berörda pensionsspararna i samband med att en ny avtalsperiod ska träda i kraft gjort ett sådant bekräftelseval. Skulle bolaget som lämnats utanför inte heller komma med i nästa upphandling så styrs även de kvarvarande pensionsspararnas inbetalningar om till icke-valsalternativet. Bekräftelsevalet gäller alltså som längst för en upphandlingsperiod.

Det är en märklig struktur, som inte är i linje med fri konkurrens och att ge individen inflytande över sin tjänstepension genom aktiva val. Systemet är i grunden felkonstruerat då det framför allt leder till en makt- och kapitalkoncentration till en enskild aktör.

Utveckling inbetalda premier till Alecta

Inbetalda premier Alecta Premiebestämt, 2007-2033 (Mdr SEK)



Källa: Alectas årsredovisningar 2007–2022, egen prognos på marknadstillväxt.

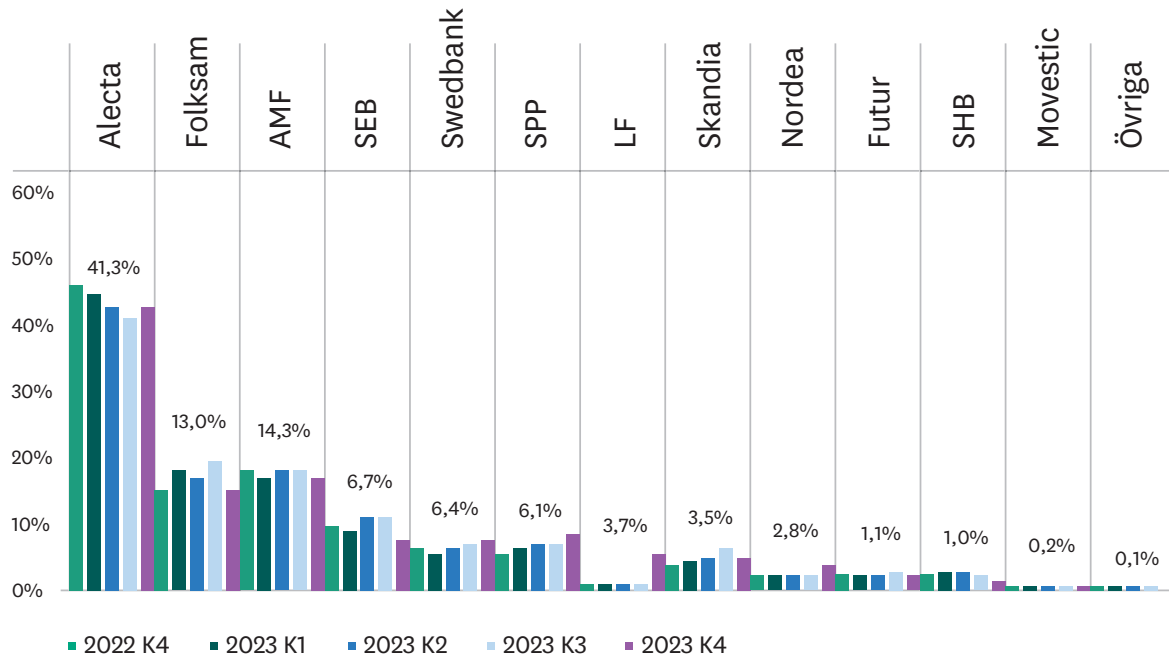
Det är tydligt att särskilt Alecta, men även de partskontrollerade bolagen på övriga avtalsområden som AMF och Folksam/KPA, gynnas av dagens modell där icke-valspositionen genomgående attraherar den största andelen inbetalningar. En jämförelse mellan nyteckningen av tjänstepensionsförsäkringar på den kollektivavtalade marknaden och den individuella tjänstepensionsmarknaden ger en indikation på hur konkurrensen fungerar.

⁹ Pensionsguiden (2023).

Marknadsandelar

Tjänstepension via valcentral (kryssval)

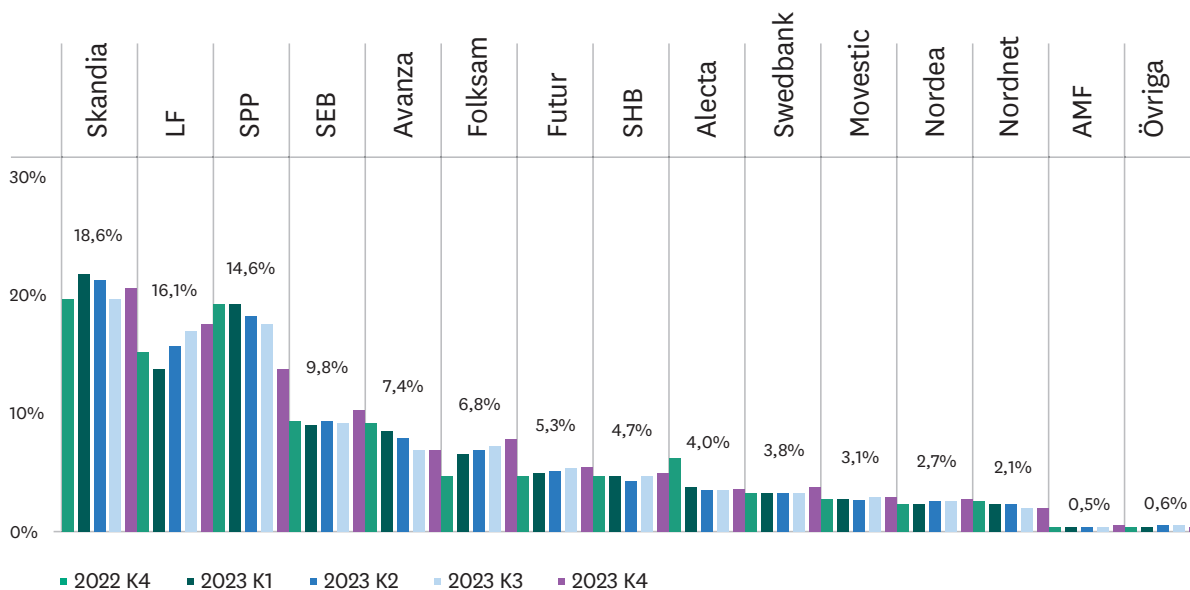
Marknadsandelar nyteckning, rullande 12 månader



Källa: Svensk Försäkrings marknadsstatistik

Tjänstepension utanför valcentral

Marknadsandelar nyteckning, rullande 12 månader



Källa: Svensk Försäkrings marknadsstatistik

FI granskar riskhantering

Efter att upphandlingsbeslutet blivit officiellt, i maj 2023, framkom att Finansinspektionen ska undersöka Alectas riskhantering, med särskilt fokus på hur Alecta mäter riskerna i olika investeringar. Detta efter att bolaget investerat i de amerikanska bankerna Silicon Valley Bank, First Republic Bank och Signature Bank, som medförde miljardförluster av de privatanställda tjänstemännens pensionsmedel. ”Vår uppgift är att förebygga och åtgärda problem på finansmarknaden. Vi ska nu undersöka om Alecta har haft kontroll över sina risker det sätt som regelverket kräver. I grund och botten handlar det om att trygga och skydda pensionsspararnas pengar”, säger Ellinor Samuelsson, avdelningschef Risktillsyn Försäkring på Finansinspektionen.¹⁰

Medan Alecta utreds i två fall av Finansinspektionen för sin riskhantering och Riksenheten mot korruption efter anmälan från FI utreder misstankar mot en eller flera medarbetare om korruptionsbrott i samband med Alectas investering i Heimstaden Bostad, är bolaget alltjämt ohotat i sin position som icke-valsalternativ inom ITP. Att en aktör vars riskhantering är under utredning hos både Finansinspektionen och Riksenheten för korruption inte ifrågasätts för sin dominerande position av parterna som ansvarar för systemet är i sig anmärkningsvärt, men det kan också ses som ett symptom på de strukturella problem med själva avtalets konstruktion som inte har med enskilda investeringar eller avkastning att göra.

Alecta är den aktör som allra tydligast har gynnats av den modell som skapats för privatanställda tjänstemäns kompletterande pensioner. Den breda allmänheten av pensionssparare förlorar på att konkurrensen på marknaden därmed hämmas. Ett steg mot lösningen för en bättre och mer relevant valfrihet samt hälsosam konkurrens vore att i stället införa ett så kallat anslutningsförfarande. Nästa steg skulle vara att adressera utmaningen med en osund kapitalkoncentration till följd av de många icke-väljarna.

¹⁰ Placera (2023).

Grundprinciper för välfungerande pensionssystem

Den internationella samarbetsorganisationen OECD har satt upp ett antal riktlinjer för offentliga upphandlingar. ITP är inte i formell mening en offentlig marknad och därmed inte heller en offentlig upphandling, men där storleken gör att det kan liknas vid en sådan – inte minst då den styrs och kontrolleras av arbetsmarknadens parter, i enlighet med den svenska modellen. En av grundprinciperna som OECD framhåller att ”främja skäligen och rättvis behandling av potentiella leverantörer genom att tillhandahålla en adekvat och snabb grad av transparens i varje fas av den offentliga upphandlingscykeln, samtidigt som man tar hänsyn till de legitima behoven av skydd av affärshemligheter och äganderättsskyddad information och andra integritetsproblem, samt behöver undvika information som kan användas av intresserade leverantörer för att snedvrída konkurrensen i upphandlingsprocessen. Dessutom bör leverantörer åläggas att tillhandahålla lämplig insyn i underleverantörsförhållanden”.¹¹

ITP-nämndens instruktioner till Collectum

Collectum har ett uppdrag från parterna genom ITP-nämnden¹² och några av de villkor man har haft att förhålla sig till för den senaste upphandlingen 2023 är:

- Offertunderlag och utvärdering ska fokusera på vad som ska uppnås och inte hur det ska uppnås.
- Utvärderingen ska enbart baseras på kvantitativa mått och jämförelser.
- Urvalet, liksom val av förvalsalternativ, ska enbart baseras på ranking av offerternas sammanvägda resultat.
- Minst tre och högst fem av de högst rankade försäkringsgivarna inom traditionell försäkring respektive fondförsäkring ska erbjudas att teckna avtal med Collectum.
- Samma utvärderingsmetod som användes 2018 ska tillämpas, men uppdateras och förfinas för att avspegla lärdomar från den förra upphandlingen och de aktuella förutsättningarna.
- Alla utvärderingsområden och deras vikter ska fastställas av ITP-nämnden innan offerterna inkommer.

Collectum har utifrån detta uppdrag och då framför allt punkt två utvecklat en modell där de försöker sig på att förutspå den framtida utvecklingen av pensionsprodukter över tid. Upphandlingen sker i stor utsträckning från denna modell, som till stora delar är dold och där bolag som deltar i upphandlingen binds av sekretessavtal från att föra vidare de delar som är transparenta. Underleverantörsförhållandena mellan Collectum och Alecta kan ifrågasättas om de är i linje med skäligen och rättvis behandling, då Alecta genomgående valts ut oavsett hur kriterierna varierat mellan kvalitativa och kvantitativa utvärderingsmått under de upphandlingar som genomförts.

En annan av OECD:s grundprinciper handlar om att utveckla en intern kultur för att främja integriteten i arbetet med upphandling: ”Utveckla integritetsutbildningsprogram för upphandlingsarbetare, både offentliga och privata, för att öka medvetenheten om integritetsrisker, såsom korrupktion, bedrägeri, maskopi och diskriminering, utveckla kunskap om sätt att motverka dessa risker och främja en integritetskultur för att förhindra korrupktion.”¹³ Detta behövs, givet de mycket nära banden mellan de avtalslutande parterna Svenskt Näringsliv, PTK, Collectum och Alecta som leder till intressekonflikter och samtidigt innebär en slags moralisk risk för förtroendet för den svenska modellen.

¹¹ OECD (2015), s. 7 egen översättning till svenska från engelska.

¹² En partssammansatt nämnd med representanter från Svenskt Näringsliv och PTK.

¹³ OECD (2015), s. 7 egen översättning till svenska från engelska.

Valbara bolag över tid, traditionell försäkring

Icke-valsalternativ i grönt

	innan 2007	2007	2013	2018	2023
Alecta	ja	ja	ja	ja	ja
AMF	ja	ja	ja	ja	ja
Folksam	ja	-	ja	ja	ja
Länsförsäkringar	ja	ja	-	-	-
Nordea	ja	ja	-	-	ja
SEB	ja	-	-	ja	-
Skandia	ja	ja	ja	ja	-
SPP	ja	-	-	-	ja

Valbara bolag över tid, fondförsäkring

	innan 2007	2007	2010	2013	2018	2023
AMF	ja	ja	ja	ja	-	-
Folksam	ja	-		-	-	-
Futur	ja	-	ja	ja	ja	-
Handelsbanken	ja	-	ja	-	ja	ja
Länsförsäkringar	ja	ja	-	-	-	ja
Movestic	ja	ja	-	-	ja	-
Nordea	ja	-	ja	-	-	ja
SEB	ja	ja	ja	ja	-	-
Skandia	ja	-	--	-	-	-
SPP	ja	-	-	ja	ja	ja
Swedbank	ja	ja	-	ja	ja	ja

Bristande transparens i upphandling

OECD:s nästa grundprincip är att vara öppen för konkurrens: ”Använd konkurrensutsatt upphandling och begränsa användningen av undantag och enskild upphandling. Konkurrensförfaranden bör vara standardmetoden för att genomföra upphandling som ett sätt att öka effektiviteten, bekämpa korruption, få rättvisa och rimliga priser och säkerställa konkurrenskraftiga resultat. Om exceptionella omständigheter motiverar begränsningar av konkurrensutsatta anbuds-förfaranden och användningen av enskild upphandling, bör sådana undantag vara begränsade, fördefinierade och bör kräva lämplig motivering när de används, med förbehåll för adekvat tillsyn med hänsyn till den ökade risken för korruption, inklusive av utländska leverantörer.”¹⁴ Att Collectum konsekvent och med bristande transparens valt ut Alecta, och enbart väljer ut ett fåtal bolag i varje upphandling, begränsar nivån av konkurrens och valfrihet för individen där denne står risken för utfallet själv. Här kan det vara värt att poängtera att Collectum agerar på direkt uppdrag från sina ägare Svenskt Näringsliv och PTK, som också kontrollerar Alecta. En övergång till anslutningsförfarande skulle leda till att Sverige skulle få ett system för tjänstemännens kompletterande pensioner som är mera i linje med OECD:s rekommendationer.

Vid sidan av allmänna riktlinjer för offentlig upphandling, har OECD även tagit fram specifika grundprinciper för reglering av just kompletterande pensionssparande. Den första grundprincipen handlar om att skapa en sund regulatorisk miljö för pensionssparandet. Där står bland annat: ”Reglering bör uppmuntra utvecklingen av effektiva privata pensioner. Det borde säkerställa lämplig och öppen behandling av olika typer av operatörer, och stödja tillhandahållandet av kostnadseffektiva pensionsarrangemang. Med privata pensioner avses även tjänstepensioner. Regleringar för privata pensioner bör tillämpas på ett omfattande och dynamiskt sätt. De bör ta hänsyn till komplexiteten i pensionsplaner i miljön där pensionssystemet verkar och stabiliteten i ekonomin som en helhet för att säkerställa att rättigheterna för pensionsplanens medlemmar och förmånstagare är skyddade och att pensionsplaner och pensionsfonder är sunda. Detta ramverk bör dock inte lägga en överdriven börda på pensionsmarknader, institutioner eller arbetsgivare. Tillförlitliga data bör finnas tillgänglig för att underlätta utformningen och genomförandet av privata pensionssystem.”¹⁵

ITP-systemet av idag präglas inte av lämplig och öppen behandling av olika typer av aktörer, då Alectas position i praktiken är ohotad och aktörer dessutom utesluts eller inkluderas baserat på hur nära de ligger Collectums modell som försöker sig på att förutspå pensionsnivåer sett över lång tid. Collectum är inte öppna med vilken modell de använder för att förutspå utfallet i pensioner, men beräkningarna i denna modell används för att bedöma vilka pensionslösningar som inkluderas och vilka som inte inkluderas. Marknadens aktörer får stora ekonomiska drivkrafter att försöka gissa sig till parametrarna i denna modell, och basera sina pensionsprodukter på detta. Sunda pensionsplaner och pensionsprodukter skapas dock inte av att alla försöker anpassa sig till samma modell. Då framtiden inte är känd är det bättre med att olika aktörer har sina egna modeller för att förutspå vad som är lämpliga investeringar, inte att aktören som reglerar marknaden försöker välja framtida vinnare.

Intressekonflikter

Ytterligare en av grundprinciperna som OECD har satt upp för marknaden för tjänstepensioner är: ”Bestämmelser om privat pensionsstyrning bör vägledas av det överordnade syftet att tjäna planmedlemmarnas och förmånstagarnas bästa och säkerställa sundheten hos pensionsplaner, pensionsfonder och pensionsenheter. Styrningen av strukturen för pensionsfonder och pensionsenheter bör säkerställa en lämplig uppdelning av operativa och tillsynsansvar, och ansvarighet och lämplighet för de som har ett sådant ansvar.”¹⁶ Mot bakgrund av icke-valet Alectas uttalade ställning som det önskade alternativet finns en uppenbar gränsdragningsproblematik och tydlig intressekonflikt genom att samma parter kontrollerar och sätter ramarna för såväl avtalets konstruktion, urvalet av bolag och alla övriga villkor som ställs genom det egna bolaget Collectum. Detta samtidigt som man ytterst kontrollerar det bolaget som ska ansvara för förvaltningen av icke-väljarnas pensionskapital, Alecta. Det kan inte sägas vara en lämplig uppdelning av ansvar att ha nära rundgångar mellan de avtalslutande parterna som styr marknaden, den upphandlande ”myndigheten” och den aktör som så tydligt gynnas av marknads utformning. Att övergå till anslutningsförfarande är ett sätt att förbättra konkurrensen och göra villkoren mer långsiktigt förutsägbara för marknads aktörer. Men för att Alectas monopolliknande situation ska ändras är det också avgörande att det inte bara finns ett icke-valsalternativ, utan att detta behöver delas mellan flera aktörer på ett strukturerat sätt.

Svårt att förutspå vinnare över lång tid

Nästa grundprincip omfattar bland annat: ”Pensionsfonders och pensionsenheters investeringar bör regleras på lämpligt sätt. Investeringar bör anpassas till de specifika attributen och skulderna hos pensionsplanen och den institutionella och marknadsmässiga miljö där den verkar. Investeringsbestämmelser bör ta hänsyn till principer

¹⁴ OECD (2015), s. 8 egen översättning till svenska från engelska.

¹⁵ OECD (2016), s. 12 egen översättning till svenska från engelska.

¹⁶ OECD (2016), s. 24 egen översättning till svenska från engelska.

relaterade till riskdiversifiering och spridning och förvaltning av tillgångar och skulder. Pensionsfonder och pensionsenheter bör åläggas att agera i linje med planens investeringshorisont och mål för riskavkastning, och ta hänsyn till sparandets långsiktiga karaktär.”¹⁷ Att Collectum försöker förutspå framtida vinnare uttryckt i pensionsnivåer, baserat på parametrar som gäller idag till exempel vad avser bolagens allokering är problematiskt. Inte minst då detta används för att exkludera bolag i konkurrensen. Riskdiversifiering och spridning skapas inte av att upphandlande aktör försöker sig på att förutspå framtiden. Behovet av diversifiering uppstår just eftersom ingen investerare genom historien har haft information om hur framtiden kommer att utveckla sig.

Övertro på kvantitativ modell

Collectum har fått ett tydligt uppdrag av ITP-nämnden inför upphandlingen. Bland annat är kravet att ”Utvärderingen ska enbart baseras på kvantitativa mått och jämförelser.” samt att ”Urvalet, liksom val av förvalsalternativ, ska enbart baseras på ranking av offerternas sammanvägda resultat”.¹⁸ För att kunna ranka offerterna kvantitativt har Collectum utvecklat en utvärderingsmodell som baserar sig till 30 procent på bolagens historiska avkastning och 70 procent på värdet av de framtida pensionerna. För att beräkna värdet på de framtida pensionerna tar Collectum, enligt egen uppgift, fram 4 000 olika finansiella scenarier och beräknar de framtida pensionerna för de olika bolagens produkter utifrån detta. Prognoserna görs för ett antal typkunder som alla har en livslång pension. Det blir således väldigt långa tidshorisonter, upp till 50 till 60 år, som prognoserna baserar sig på. Informationsvärdet av att beräkna pensionerna på en sådan lång prognos utifrån på den information som bolagen lämnat i upphandlingen är väldigt lågt. Att det är många variationer av beräkningarna som genomförs, är inte på något sätt en garant för att modellen är en korrekt förutsägelse av framtiden.

Stor osäkerhet i antaganden

Det är högst anmärkningsvärt att Collectum överhuvudtaget försöker sig på att förutspå framtiden på denna detaljnivå, och dessutom använder denna modell för urval. Det finns en otroligt stor osäkerhet i en beräkning över så lång tid och det blir därmed väldigt missvisande att göra en bedömning av leverantörerna baserat på detta. Till exempel baserar sig beräkningen på den allokering eller den målallokering som bolagen har idag i sin tillgångsförvaltning och de framtida utbetalningsbeloppen baserar sig på den modell och/eller de antaganden som bolagen använder idag. Det enda vi vet säkert är att dessa två parametrar, som är centrala för utfallet i Collectums beräkning, kommer att hinna ändras flera gånger under en så lång tidsperiod. Bland annat till följd av hur de finansiella marknaderna utvecklas, till följd av hur biometrisk faktor bland kunderna så som livslängd förändras samt till följd av framtida ändringar i regelverk kring kapitalkrav och solvens. Därmed blir det inte trovärdigt att dra slutsatsen att Bolag A förväntas ge högre pensionsbelopp än Bolag B då det är så många faktorer som ej går att modellera som påverkar slutresultatet.

Likriktat utbud gör valfriheten mindre relevant

Den bärande premissen är att om man skalar ned antalet val, och har en centralplanerad modell för att förutspå vad som ger bra utfall i framtiden, så kan avgifterna pressas ned. Det har alltid varit den tilltalande aspekten med centralplanerade ekonomiska system, att vissa administrativa kostnader kan minska. Centralplanering möjliggör storskalig drift, vilket har vissa fördelar. Centralplanering av ekonomin har dock genomgående i historien visat sig vara ett dåligt val. En viktig anledning är att centralplanering baserar sig på en plan, som mycket väl kan avvika betydligt från verkligheten. En mångfald av aktörer som har olika bilder av hur framtidens marknad kommer att utveckla sig, är mera lämpade på pensionsområdet, än ett fåtal aktörer som väljs ut för att deras produktkonstruktioner ligger nära den modell som Collectum utgår från. Den nuvarande upphandlingsmodellen för ITP har i stället skapat en osund kapitalkoncentration i Alecta. Den har också lett till ett likriktat produktutbud som gör valfriheten mindre relevant för 2,7 miljoner privatanställda tjänstemän. Några avgörande avgiftsskillnader mellan andra avtalsområden som tillämpar anslutningsförfarande eller upphandlingar på den individuella marknaden med motsvarande servicenivå kan inte heller påvisas.

En övergång till anslutningsförfarande skulle medföra att systemet mera anpassade sig till OECD:s grundprinciper för offentlig upphandling i allmänhet, och OECD:s grundprinciper för marknaden för tjänstepension i synnerhet. Som lyfts fram i senare avsnitt finns skäl att ha fokus på kvalitativa, snarare än kvantitativa, mått i utvärderingen.

¹⁷ OECD (2016), s. 31 egen översättning till svenska från engelska.

¹⁸ https://collectum.se/download/18.2c67de37188b9f523ea21863/1688381627779/Ännu%20bättre%20tjänstepension_230626.pdf sida 6

Övervägande A):

Anslutningsförfarande i stället för upphandling

Det finns ett alternativ till dagens upphandlingsmodell, nämligen anslutningsförfarande. Det innebär att alla som uppfyller grundläggande krav på urval, pris och prestation får vara med. Den kompletterande tjänstepensionen för privatanställda arbetare, SAF-LO avtalspension, där Svenskt Näringsliv och LO är de två avtalslutande parterna, följer redan detta system.¹⁹ Det har genom åren funnits en vilja hos Svenskt Näringsliv att få fram denna lösning också för de privatanställda tjänstemännen. Under 2018 uttalade sig som exempel Hans Gidhagen, mångårig förhandlare och försäkringsexpert hos Svenskt Näringsliv, att en framtida utveckling av ITP-modellen kan vara genom anslutningsförfarande. Svenskt Näringsliv hade fört fram den modellen i diskussionerna med PTB, den andra parten bakom ITP som representerar fackföreningarna. Gidhagen förklarade: ”Jag tror att nästa steg för att utveckla ITP-planen är att vi lämnar upphandlingsförfarandet och går över till ett anslutningsförfarande. Då kan fler försäkringsbolag bli valbara för pensionsspararna utan att tumma på kvalitetskraven”.²⁰

Redan fem år innan dess, 2013, hade Svenskt Näringsliv försökt få till ett anslutningsförfarande i ITP-systemet. Det gick inte igenom, men organisationen såg goda chanser att samma år få igenom detta på avtalspension SAF-LO.²¹ Den sommaren framkom att parterna hade valt anslutningsförfarande för SAF-LO, det vill säga pensionen för privatanställda arbetare.²² Två år innan dess hade ett anslutningsförfarande införts på avtalsområdet KAP-KL, för anställda i kommuner och regioner. Där införde kollektivavtalsparterna ett anslutningsförfarande redan 2011.²³

Fondbolagens förening har på sin sida publicerat en rapport som lyfter fram att det i grunden finns två metoder för att välja ut fondförsäkringsbolag som blir valbara för spararna: upphandling respektive anslutning. Organisationen lyfter fram att modellerna inte har någon skillnad i nivån på konsumentskyddet, då det fastställs i samtliga fall som ett absolut krav och garanteras i grunden av att det är tillståndspliktiga standardfonder som används. I rapporten står: ”Konsumentskyddet är inte avhängigt beslutet att använda upphandling eller anslutning. Finns det kunskap om vilket pris och krav som en valbar lösning bör uppnå kan man genom ett förstärkt anslutningsförfarande undvika många av de nackdelar som en onyanserad upphandling innebär. Det är också värt att notera att man i tre av de fyra största tjänstepensionslösningarna har valt ett anslutningsförfarande.”²⁴

Det finns därmed goda argument för en övergång till anslutningsförfarande. Detta vore också betydligt mera i linje med OECD:s grundprinciper för hur marknader för offentlig upphandling ska utformas i allmänhet, samt OECD:s grundprinciper för hur marknader för kompletterande pensioner ska regleras.

¹⁹ Pensionsnyheterna (2021).

²⁰ Svenskt Näringsliv (2018).

²¹ Pensionsnyheterna (2013).

²² Pensioner och förmåner (2013).

²³ Law Insider.

²⁴ Fondbolagens förening (2019), s. 2.

Övervägande B): Ny modell för icke-val

Inom ITP har drygt 6 av 10 anställda inte gjort något aktivt val för sin tjänstepension enligt valstatistik från Collectum. Det innebär att individen får sina pensionspremier inbetalda till ett icke-valsalternativ som varit Alecta enligt varje upphandling sedan start. Det har lett till en makt- och kapitalkoncentration hos Alecta som är påtaglig. Med dagens ordning har Alecta mer än fördubblats från dagens dryga 1 200 miljarder till 2 500 miljarder i förvaltad kapital om tio år. Detta ger betydande makt till ett fåtal tjänstemän och det medför flera risker både för pensionsspararna och för näringslivet i stort.

Osund kapitalkoncentration en samhällsrisk

Det finns en risk för att bolaget i kraft av sitt ägande och investeringar skulle kunna påverka stora delar av det svenska näringslivet, exempelvis i samband med större strategiska eller strukturella vägval. I den senaste tidens samhällsdebatt har paralleller till löntagarfonder gjorts²⁵ och bara en sådan antydan borde särskilt oroa 60 000 medlemsföretag i Svenskt Näringsliv. Kampen om löntagarfonder är en av Sveriges mest uppslitande politiska strider där det ursprungliga förslaget från 1975 gick ut på att överföra ägandet av svenska företag till fackföreningskontrollerade fonder. Efter flera års hård debatt och omfattande protester från näringslivet infördes till slut fem urvattnade löntagarfonder som ganska snart avvecklades.

Ökad trygghet genom försäkring

Utformningen av icke-valet innebär också en ökad risk för individen utifrån ekonomisk trygghet för den närmaste familjen. I enlighet med parternas krav på utformningen av ett icke-valsalternativ så omfattas denne inte av något försäkringsskydd för den närmaste familjen. Det innebär visserligen en högre pension för den enskilde individen men den stora effekten av att ta den risken kommer först under utbetalningstiden. För ålderspensionen är återbetalningsskydd ett tillval som kräver ett aktivt val av individen. Ett återbetalningsskydd innebär att det aktuella försäkringskapitalet vid dödsfall kan betalas ut till efterlevande make/maka/sambo/barn under minst fem års tid. Det är en trygghet som blir starkare i takt med att sparkapitalet ökar men innebär också att försäkringsskyddet är som svagast i unga år då pensionskapitalet är litet och behovet av ekonomisk trygghet normalt är större givet en svagare balansräkning i hushållsekonomin.

Utöver återbetalningsskydd kan individen göra ett aktivt val för ett så kallat förstärkt familjeskydd. Det innebär ett val av 1–4 prisbasbelopp, motsvarande 4 775–19 100 kr för 2024, att utbetalas per månad under 5, 10, 15 eller 20 år vid dödsfall. Kostnaden för det familjeskyddet dras från pensionsinbetalningen baserat på hur stort försäkringsskyddet är och den försäkrades ålder. En jämförelse kan här göras med icke-valsalternativet för försäkringstjänstemän anslutna till försäkringsbranschens motsvarande avtalspension FTP 1. Där ingår heller inget återbetalningsskydd för ålderspensionen men däremot ett starkt obligatoriskt familjeskydd som trappas av i takt med åldern. Det obligatoriska familjeskyddet innebär att vid dödsfall innan exempelvis 35 års ålder så betalas cirka 32 000 kr per månad ut till förmånstagaren under fem års tid.

Sammantaget så behöver modellen för icke-valet ses över för att minska risken för en osund kapitalkoncentration samtidigt som försäkringsskyddet för individen kan förbättras.

²⁵ Dagens Industri, ledare 16/10 2023 OECD

Övervägande C):

Kvalitativ och transparent modell i stället för kvantitativ centralstyrning

En viktig fråga är hur mycket regleringen av pensionsmarknaden ska baseras på kvantitativa mått och hur mycket det ska vara baserat på kvalitativa mått. Finansmarknadsavdelningen hos Finansdepartementet har redan under 2006 lyft fram behovet att övergå från en kvantitativ utvärdering av regleringar för försäkringsbolag, mot en mera kvalitativ. Det är ett perspektiv som är relevant också för pensioner. I utredningen står följande: ”Den kvalitativa regleringen föreslås bygga på den s.k. aktsamhetsprincipen. Som en konsekvens av detta föreslås att inslaget av kvantitativa regler minimeras i den utsträckning som EG-rätten medger. Aktsamhetsprincipen är nära knuten till de befintliga, lagstadgade principerna om diversifiering och matchning i fråga om försäkringsbolagens tillgångsplaceringar. Ett placeringsbeslut grundat på sagda princip kan således inte betraktas isolerat utan måste utgå ifrån vilka effekter som beslutet förväntas få för försäkringsrörelsen som helhet. Aktsamhet skall inte anses vara samma sak som försiktighet. En mycket riskfylld placering kan bedömas vara aktsam om placeringsbeslutet bygger på en väl utformad strategi där de relevanta riskerna är analyserade och hanterade samt att avkastningen förväntas bli hög. Alltför försiktiga placeringar kan däremot anses stå i strid med aktsamhetsprincipen, eftersom sådana placeringar riskerar att generera för låg avkastning.”²⁶

Mångfald av alternativ gynnar pensionsspararna

Den kvantitativa modell som Collectum använder sig utav leder till en likriktning av de pensionsprodukter som skapas, vilket i sig kan skapa risker på marknaden. Det är i grunden oklokt att styra marknaden baserat på vad den reglerande aktören anser kommer vara den bästa produktutformningen, men även vilka enskilda placeringar som kommer att vara bäst givet Collectums valda kategorisering av tillgångsslag och modellens antaganden om avkastning och samvariation. Den reglerande aktören kan försöka bedöma kvaliteten i sparprodukterna, men det finns ingen grund för att i detalj försöka förutspå marknads utveckling och låta det vara styrande.

Ekonomerna Fiona Stewart har, i en studie för OECD om riskhantering för pensionsfonder, lyft fram att riskutvärdering först bör vara kvalitativ, med en kvantitativ utvärdering som görs om risken anses vara stor.²⁷ IOPS, International Organisation of Pensions Supervisors, skriver följande om att förlita sig för mycket på kvantitativa data: ”vissa faktorer och frågor lämpar sig inte lätt för kvalitativ analys, och tillsynsmyndigheter – särskilt när de inleder ett riskbaserat tillvägagångssätt – kan riskera att överkomplicera sitt riskbaserade ramverk eller göra det alltför stelbent genom att försöka göra all sina analys kvantitativ. Kvalitativ bedömning kommer också att krävas – och är faktiskt mer användbar än dåliga kvantitativa indikatorer.”²⁸

Vidare står i samma studie: ”De flesta av de kvantitativa bedömningsteknikerna använder sig av modeller. Innan man lanserar en analys av kvantitativa verktyg måste man därför överväga fördelarna med sådana modeller – särskilt mot bakgrund av de brister som identifierats under finanskrisen i vissa av de modeller som tillämpas inom finanssektorn. Problem uppstod då modellerna inte tog hänsyn till extrema svanshändelser – sådana som upplevdes på finansmarknaderna under 2008/2009. Kvantitativa, riskbaserade regleringar visade sig också vara ”procykliska” under sådana omständigheter, så att vissa tillsynsmyndigheter var tvungna att använda flexibilitet i sin tillämpning för att säkerställa att fonder inte tvingades sälja tillgångar till vikande marknader och därmed påverka marknaderna själva (dvs. fokuserar på makro snarare än mikrotillsyn).”²⁹

Det vill säga, att Collectum med kvantitativa modeller försöker förutspå utfallet, leder till en snedvridning av marknaden. Utvärderingen behöver bli mera kvalitativ och transparent, vilket enklast kan uppnås genom en övergång mot anslutningsförfarande. Ett område som exempelvis inte utvärderas alls i upphandlingen är

²⁶ Finansdepartementet (2006), s. 5.

²⁷ Stewart (2010), s. 34.

²⁸ IOPS (2012), s. 5, egen översättning till svenska från engelska.

²⁹ IOPS (2012), s. 5–6, egen översättning till svenska från engelska.

hållbarhet. Där vi vet att pensionskapitalet kan vara en viktig motor i en hållbar omställning med sin långsiktighet är det märkligt att parterna förhåller sig så passivt till frågan.

De internationella studier som finns kring hur marknaden för tjänstepensioner bäst kan utformas pekar på att dagens modell har uppenbara problem, och att den konstruktiva lösningen är en övergång till anslutningsförfarande samtidigt som frågan om icke-valsalternativet ses över för att minska risken för osund kapitalkoncentration.

Förslag till nästa steg:

Tillsättning av särskild utredare för ITP-planens utveckling

Sammanfattningsvis behöver Sverige en ny struktur på marknaden för tjänstemännens kompletterande pensionssparande, som

- a) motverkar osund kapitalkoncentration,
- b) minskar intressekonflikter genom ökad transparens och genom att pensionsspararna ges relevant valfrihet, och
- c) övergår från att Collectum utifrån modeller försöker planera framtidens utfall och reglerar utifrån denna kvantitativa gissning, till att bedöma huvudsakligen ur kvalitativa perspektiv. Det handlar om att övergå till en modell som är mera i linje med OECD:s riktlinjer för offentlig upphandling i allmänhet, och för privata pensionsmarknader i synnerhet.

En särskild utredare kan se över den nuvarande strukturen för ITP-planens avdelning 1 samt ITPK, det vill säga de delar där individen själv står hela risken. Utredningen bör hitta vägar för att motverka osund kapitalkoncentration, minska intressekonflikter genom transparens och ge pensionsspararna som själva bär ansvaret för utfallet av en kollektivt förhandlad pensionspremie en relevant valfrihet för att hantera sin framtida pension. Upphandlingsförfarandet så som det hanteras av parterna tillför inte längre något mervärde för pensionsspararna. Avgiftsfrågan har varit det bärande argumentet och där finns idag ingen betydande skillnad mellan de avtal som tillämpar ett anslutningsförfarande och ITP som håller fast vid upphandling. På den fria marknaden är avgiftsnivåerna också låga för motsvarande servicenivå, ibland lägre än för avtalspensionerna. Kvaliteten på dagens upphandling är heller inte tillräcklig för att motivera resurserna som tas i anspråk. Det som vunnits på avgiftssidan med utvecklingen av upphandlingsordningen sedan 2007 har lett till en likriktning av produktutbudet som gör valfriheten mindre relevant för pensionsspararen samtidigt som det hämmar utveckling och innovation på marknaden. Personer som omfattas av ITP bör ges möjlighet till en mer relevant valfrihet genom en större mångfald av produkterbjudanden. Det gäller både för sparande och försäkringsskydd.

Utredaren bör därför:

- Ge förslag på hur ett anslutningsförfarande skulle kunna ersätta dagens upphandlingsdito.
- Analysera vilka transparenta kvantitativa och kvalitativa kriterier som är relevanta att ta hänsyn till (exempelvis avgifter, hållbarhetsredovisning, minsta försäkringsskydd, utbetalningsrådgivning osv.) för att säkerställa produktkvalitet, seriösa aktörer och främja innovation för pensionsspararnas bästa.
- Bedöma om det behövs andra åtgärder för att minska risken för intressekonflikter
- Analysera behovet av rådgivning för individer vad gäller val av lämpliga kapitalförvaltnings- och försäkringsbehov.
- Analysera förutsättningarna och ge förslag på hur rådgivning skulle kunna tillgängliggöras där behov identifierats.

Att inget annat bolag än Alecta idag i praktiken kan bli förvalsalternativet för ITP är den främsta drivaren för kapital- och maktkoncentration. Det är av stor vikt för samhälle, näringsliv och pensionssparare att minska och motverka osund kapital- och maktkoncentration. Med tanke på tjänstepensionens ökade betydelse för individen är det låga engagemanget och den låga andelen aktiva val ett problem i sig. Tjänstepensionen ökar i betydelse för alla individer dels som andel av den totala pensionen vilket är tydligast för den relativt högvärlönde gruppen privatanställda tjänstemän, dels utifrån att ansvaret flyttats från arbetsgivare till individ i övergången från förmånsbestämda till premiebestämda tjänstepensioner. Det ansvaret innefattar också att själv välja nivån på försäkringsskyddet för familjen vid dödsfall. Sammantaget bör ambitionen vara att så många aktiva val som möjligt görs. Utredaren ska därför noga analysera och ge förslag på ett vägval mellan:

1) Obligatoriska aktiva val

Engagemanget för pensionsfrågan behöver växa hos individen på ett tydligare sätt. Tjänstepensionen utgör en så stor andel av den totala pensionen för individen för att inte uppmuntra till större aktivitet. Tjänstepensionen handlar dessutom om ekonomisk trygghet för den närmaste familjen vid dödsfall och aktiva val och regelbunden översyn är helt centralt. Att pengar inte ska ligga oplacerade till dess att aktiva val görs går att hantera; det görs på den individuella marknaden redan idag. Med ett anslutningsförfarande skulle det kunna finnas en bättre mångfald av relevanta alternativ för pensionsspararen att välja bland och Alecta skulle vara välkommet att konkurrera på egna meriter om kundernas förtroende på samma sätt som alla andra aktörer som uppfyller anslutningskraven. Utifrån frågan om kapital- och maktkoncentration skulle Alectas deltagande kunna kräva en uppdelning av bolaget i en del som hanterar den förmånsbestämda ITP2 (ett run-off bolag) och en del som hanterar den nya och på riktigt konkurrensutsatta affären ITP1.

2) Roterande förvalsalternativ

Ska det finnas ett förvalsalternativ så kan det inte vara Alecta om man samtidigt ska adressera kapital- och maktkoncentrationsfrågan. I ett sådant scenario kan Alecta i stället gå tillbaka till sitt grunduppdrag att förvalta den förmånsbestämda ITP2-planen. Möjligen kan ett nytt Alecta "ITP1-bolag" vara med och konkurrera om förvalsalternativet men det bör oaktat utvecklas en modell för att systematiskt rotera förvalsalternativet mellan flera aktörer för att inte bygga upp motsvarande koncentrationsrisk i något annat bolag. Det bör också finnas en tydligare försäkringstanke med förvalsalternativen. Idag har den delen helt lämnats till individen att aktivt hantera på egen hand med ekonomiska trygghetsrisker som följd.

Utredaren bör beskriva förslagets konsekvenser för tjänstepensionsmarknaden, kapitalmarknaden och övriga samhällsintressen. Utredaren ska i sitt arbete samråda och ha nära dialog med relevanta näringslivsaktörer.

Därmed läggs grunden för ett reformerat system för de privatanställdas tjänstepensioner, mera i linje med grundprinciperna för ett välfungerande pensionssystem än dagens modell. En sådan utveckling skulle innebära ett långsiktigt hållbart tjänstepensionssystem med potential att åtnjuta ett högt förtroende hos pensions-sparare, företag och allmänhet och visa på den svenska modellens förmåga till utveckling i takt med sin tid.

Referenser

- Collectum (2023). "Så genomförde Collectum ITP-upphandlingen traditionell försäkring".
- Dagens Industri (2023). "Ministern blottar brister i svenska konkurrenskraften", 2023-11-18.
- Dagens Industri (2023) "LEDARE: Alectas gräddfil måste tas bort från pensionssystemet", 2023-10-16.
- Danasten, K. (2007). "Finansmarknadens okända supermakt", Affärsvärlden, 2007-01-30.
- Finansdepartementet (2006). "Ett reformerat solvenssystem för försäkringsbolag", Finansmarknadsavdelningen.
- Finansliv (2023). "Collectum: »Alla vill ha en bit av den kakan«", 2023-01-31.
- Fondbolagens förening (2019). "Så skapas ett välfungerande fondtorg – erfarenheter från tjänstepensionen".
- IOPS, International Organisation of Pension Supervisors (2012). "Toolkit for Risk-based pensions supervision".
- Law Insider. "Anslutningsförfarande till avtalsområde KAP-KL"
- OECD (2015). "OECD Recommendation of the council on public procurement".
- OECD (2016). "OECD core principles of private pension regulation".
- Pensioner och förmåner (2013). "Parterna väljer anslutning för Avtalspension SAF-LO", 2013-06-18.
- Pensionsguiden (2023). "Dags att välja inom IPT1 och ITPK", 2023-07-09.
- Pensionsnyheterna (2013). "Möjligt med anslutningsförfarande i SAF-LO", 2013-02-15.
- Pensionsnyheterna (2021). "Collectum redan i startgroparna för ITP-upphandlingen 2023", 2021-04-27.
- Pensionsnyheterna (2023). "Collectum struntade i hållbarhet när anbudet värderades", 2023-04-19.
- Placera (2023). "Placeras guide till tjänstepensionen", 2023-03-21
- Privata Affärer (2023). "FI ska granska Alectas riskhantering", 2023-05-04.
- Regeringskansliet (2023). "Inkomstbasbelopp och inkomstindex för år 2024 fastställt", artikel från Socialdepartementet, 2023-11-09.
- Stewart, F. (2010). "Pension Funds' Risk-Management Framework: Regulation and Supervisory Oversight", OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, nr. 40, OECD publishing.
- Svenska Dagbladet (2023). "Hemlig ljudinspelning: 'Inget fusk och snusk'", 2023-09-28.
- Svenskt Näringsliv (2011). "90-talskris i repris?", oktober.
- Svenskt Näringsliv (2018). "Pressade avgifter ger större pensionsutbetalningar", 2018-04-03.
- Collectum (2023). "Ny upphandling ger ännu lägre avgifter för över 2 miljoner pensionssparare", pressmeddelande.
- Collectum (2024). "ITP-information för tjänstemän flyttar till avtal.se", pressmeddelande
- Wetterberg, G. (2016). Medelklassens guldägg. Dialogos Förlag.