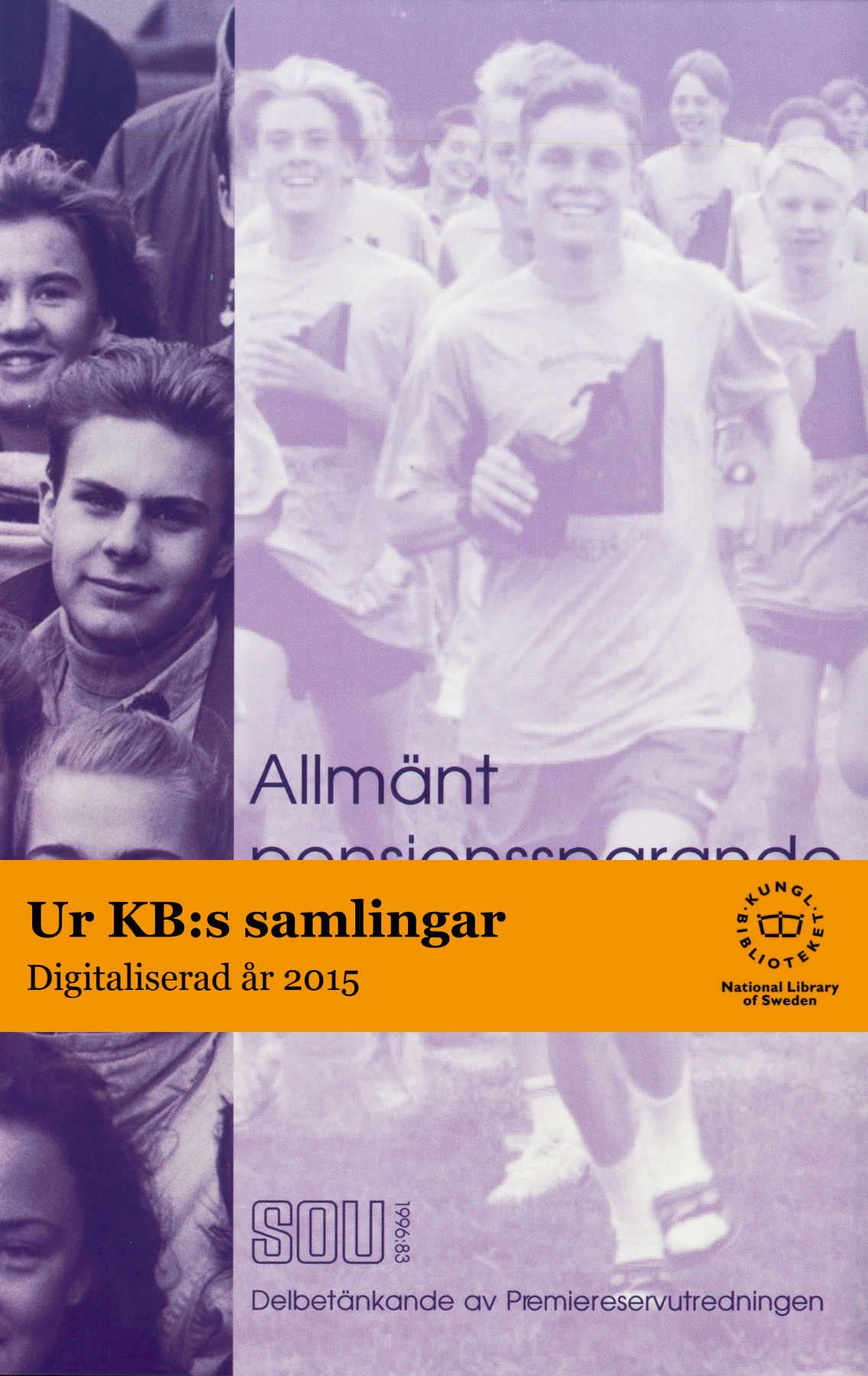

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Allmänt pensionssparande

SOU 1996:83

Delbetänkande av Premiereservutredningen

A: Ref KB
Occ SOU
35

Statens offentliga utredningar
1996:83
Socialdepartementet

Allmänt pensionssparande

Delbetänkande av Premiereservutredningen
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Grafisk utformning av omslag: Per Jonebrink, RÅDIS AB
Fotografier: Foto Dalmas/Tiofoto

gotab 16708, Stockholm 1996

ISBN 91-38-20285-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maj-Inger Klingvall

Genom beslut den 1 september 1994 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om allmän försäkring att förordna en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor rörande ett premiereservsystem inom den allmänna pensioneringens ram och lämna förslag på hur detta system tekniskt bör utformas. Med stöd av bemyndigandet förordnade statsrådet Anna Hedborg den 21 december 1994 civilekonomen Lennart Låftman som särskild utredare.

Till sakkunniga i utredningen förordnades den 24 mars 1995 numera departementsrådet Stefan Ackerby, fil. dr. Gunnar Andersson, rådmannen Cecilia Gilljam, vice riksbankschefen Stefan Ingves, docenten Lars Nyberg, lagmannen Anders Nordström och byråchefen Ed Palmer. Vidare förordnades den 15 december 1995 chefaktuarien i Finansinspektionen Björn Palmgren till expert.

Till sekreterare förordnades den 16 januari 1995 hovrättsassessorn Lennart Östblom och den 15 mars 1995 hovrättsassessorn Susanne Jarnfelter. Till biträdande sekreterare förordnades den 1 maj 1995 Karin Lööv. Till att som expert biträda utredningen med uppgift att delta i arbetet med betänkandet förordnades den 10 mars 1995 civilekonomen Ragnar Boman.

Utredningen har antagit namnet Premiereservutredningen.

Utredningen får härmed överlämna sitt delbetänkande Allmänt pensionssparande.

Särskilt yttrande har lämnats av Cecilia Gilljam.

Stockholm i juni 1996

Lennart Låftman

/Ragnar Boman
Susanne Jarnfelter
Lennart Östblom

Innehåll

Sammanfattning 11

1 Inledning 17
1.1 Utredningsuppdraget 17
1.2 Utredningsarbetet 19
1.3 Betänkandets uppläggning 20

2 Principerna 23
2.1 Inledning 23
2.2 Utredningens utgångspunkter 23
2.2.1 Något om olika principer för pensionssystem 24
2.2.2 Premiereservsystemets plats inom det reformerade ålderspensionssystemet .. 25
2.2.3 Av statsmakterna uttalade skäl för premiereservsystemet 26
2.2.4 Synen på osäkerhetsfaktorer inom premiereservsystemet 28
2.2.5 Utredningens slutsatser om synen på osäkerhetsfaktorerna inom premiereservsystemet 29
2.3 Utredningens analys av direktiven 30
2.3.1 Direktivens mål 30
2.3.2 Målkonflikter 32
2.3.3 Prioriteringar 34
2.4 Utredningens övriga principiella överväganden . 35

3 Utredningens grundmodell "APS" 37
3.1 Bakgrund 38
3.2 Inledning 39
3.3 Några former för privat pensionssparande i Sverige och utomlands 40
3.4 Kapitalförvaltningens former 42

3.4.1 Inledning ... 42
3.4.2 Garanterad avkastning? ... 43
3.4.3 Institutionell kapitalförvaltning ... 45
3.4.4 Fristående fonder ... 46
3.5 Rättsliga aspekter ... 48
3.6 Utredningens grundmodell ... 49
3.7 Arvsvinsthantering under sparskedet ... 51
3.8 Pensionsskedet ... 52
3.9 Administrationen av APS-systemet ... 53
3.9.1 Inledning ... 53
3.9.2 SFA:s roll i förhållande till fondbolagen ... 53
3.9.3 Fastställande av pensionsrätt ... 54
3.9.4 Val och byte av fond ... 55
3.9.5 Löpande kapitalförvaltning ... 57
3.9.6 Kapitalförvaltning för ickeväljare ... 57
3.9.7 Sammanfattande översikt ... 58

4 Sparskedet ... 59
4.1 Krav för verksamhetstillstånd ... 59
4.1.1 Inledning ... 59
4.1.2 Närmare om förvaltning i värdepappersfond ... 60
4.1.3 Närmare om andelsrätt i värdepappersfond ... 61
4.1.4 Fondbestämmelser ... 62
4.1.5 Krav för tillstånd att utöva fondverksamhet ... 64
4.1.6 Krav för tillstånd att driva pensionssparrörelse ... 68
4.1.7 Utländska fondföretag ... 69
4.1.8 Överväganden och förslag ... 70
4.2 Placeringsregler för fonderna ... 75
4.2.1 Inledning ... 75
4.2.2 Livförsäkringsbolagen ... 76
4.2.3 Värdepappersfonderna ... 78
4.2.4 Allemansfonderna ... 83
4.2.5 AP-fonden ... 84
4.2.6 Överväganden och förslag ... 89
4.3 Fondernas ägarinflytande ... 94
4.3.1 Inledning ... 94

4.3.2 Gällande begränsningsregler för aktieinnehav 94
4.3.3 Reformförslag under senare år 97
4.3.4 Överväganden och förslag 100
4.4 Statliga kapitalförvaltare 105
4.4.1 Inledning 105
4.4.2 Statlig kapitalförvaltning i dag 106
4.4.3 Verksamhetsformer i staten 113
4.4.4 Överväganden och förslag 115
4.5 Förhållandet mellan spararen och kapitalförvaltaren 121
4.5.1 Inledning 121
4.5.2 Slutande av avtal 122
4.5.3 Ensidig utfästelse 124
4.5.4 Överväganden och förslag 125
4.6 Fondernas avgifter 129
4.6.1 Inledning 129
4.6.2 Prissättning på en marknad 130
4.6.3 Närmare om vissa marknadsimperfektioner 132
4.6.4 Avgifternas betydelse inom APS 134
4.6.5 Avgifter inom dagens fondsparande .. 135
4.6.6 Priset på livförsäkringstjänster 138
4.6.7 Överväganden och förslag 139
4.7 Andelsägarnas inflytande över fondens förvaltning 141
4.7.1 Inledning 141
4.7.2 Regler om andelsägarinflytande på jämförbara områden 141
4.7.3 Överväganden och förslag 144
4.8 Information 145
4.8.1 Inledning 145
4.8.2 Regler om information i lagen om värdepappersfonder 146
4.8.3 Regler om information i lagen om individuellt pensionssparande 149
4.8.4 Överväganden och förslag 149
4.9 Efterlevandeskydd 151
4.9.1 Inledning 151
4.9.2 Efterlevandepension inom socialförsäkringssystemet 153
4.9.3 Efterlevandepension inom P-försäkring 155

4.9.4 Efterlevandepension inom det individuella pensionssparandet 159
4.9.5 Förslag till ny försäkringsavtalslag ... 163
4.9.6 Arvs- och testamentsregler 166
4.9.7 Dödsboförvaltning m.m. 169
4.9.8 Överväganden och förslag 172
4.10 Skattebehandlingen av sparkapitalet 175
4.10.1 Inledning 175
4.10.2 Regler om kapitalbeskattning på jämförbara områden 176
4.10.3 Några olika konsekvenser av beskattning på förvaltade medel 181
4.10.4 Överväganden och förslag 182
4.11 Interimistisk kapitalförvaltning 183
4.11.1 Inledning 183
4.11.2 Eftersläpningen i det reformerade ålderspensionssystemet 185
4.11.3 Interimistisk förvaltning av APS-medel i dag 186
4.11.4 Överväganden och förslag 187

5 *Pensionsskedet* 191
5.1 Våra utgångspunkter 191
5.2 Tecknande av försäkring 193
5.3 Försäkringens innehåll 197
5.4 Försäkringsgivarens verksamhetsform och rörelseregler m.m. 200
5.4.1 Allmänna utgångspunkter 200
5.4.2 Myndighet eller bolag? 201
5.4.3 Grundläggande principer för försäkringsrörelsen inom APS 202
5.4.4 Skattebehandlingen av pensionskapitalet 208
5.4.5 Tillämpningen av EG:s regler om livförsäkringsversamhet 208

6 *APS-systemets storlek och kostnader* 209
6.1 Inledning 209
6.2 Huvuddragen i administrationen 210
6.3 Kostnadsuppskattningar 210
6.4 Volymuppskattningar 213

7 *Säkerhet, tillsyn och tvistlösning* 217
7.1 Inledning 217
7.2 Vilka typer av risker är aktuella? 218
7.3 Översikt av skyddsmekanismerna i APS-systemet 219
7.3.1 Inledning 219
7.3.2 Spararens möjligheter att påverka risknivån 220
7.3.3 Regler för fondverksamheten 221
7.4 Administrativ säkerhet 221
7.4.1 Bakgrund 221
7.4.2 Överväganden och förslag 225
7.5 Tillsyn 226
7.5.1 Inledning 226
7.5.2 Finansinspektionens uppgifter 227
7.5.3 Tillsyn enligt lagen om värdepappersfonder 227
7.5.4 Tillsyn enligt lagen om värdepappersrörelse 229
7.5.5 Tillsyn enligt lagen om individuellt pensionssparande 229
7.5.6 Överväganden och förslag 230
7.6 Klagomålshantering och tvistlösning 230
7.6.1 Inledning 230
7.6.2 Några förekommande klagomålsrespektive tvistlösningsorgan 231
7.6.3 Överväganden och förslag 237

8 *Översyn av systemet* 239
8.1 Inledning 239
8.2 Områden för översyn 240
8.3 Några större frågor att överväga 241

Särskilt yttrande av Cecilia Gilljam 245

Bilagor
1 Kommittédirektiv 251
2 Förvaltning av pensionsmedel i ett EG-rättsligt perspektiv 273
3 Analys av administrativa särkostnader för APS-systemet 301
4 Några använda begrepp 321

Sammanfattning

I denna sammanfattning summeras huvuddragen i våra överväganden och förslag.

Utredningen har haft i uppdrag att utreda frågor rörande ett premiereservsystem inom den allmänna pensioneringens ram och lämna förslag på hur detta system bör utformas.

I **kapitel 1** redovisar vi bakgrunden till betänkandet. Vissa områden är av mer principiellt slag och behöver bli föremål för debatt innan alla mer tekniska detaljer och författningsförslag utformas. Utredningen har därför funnit det mest ändamålsenligt att redovisa arbetet i etapper. I detta första betänkande lämnas en relativt utförlig redogörelse för våra principiella överväganden och huvuddragen i våra förslag.

I **kapitel 2** redovisar vi våra principiella överväganden. De krav som uppställs på premiereservsystemet i direktiven är så omfattande att de inte kan uppnås i full utsträckning. Några av målen i direktiven står också i konflikt med varandra. Sålunda måste önskemålet om mångfald i kapitalförvaltningen vägas mot de höga krav på administrativ säkerhet som skall uppställas. Vidare medför friheten att välja och byta mellan olika förvaltare kostnader som skall bäras av de enskilda.

För utredningen framstår valfrihet och långsiktigt hög kapitalavkastning som överordnade mål. Dessutom bör systemet vara enkelt, begripligt, säkert och förenat med låga kostnader. Dessa önskemål uppnås bäst genom att regelverket så långt som möjligt anknyter till rådande förhållanden på jämförbara områden.

Enligt vår bedömning är det oundvikligt att människors skilda syn på placeringsinriktning får genomslag inom premiereservsystemet, om en valfrihet skall kunna åstadkommas som har en verklig innebörd för den enskilde. Risker som sammanhänger med den valda placeringsinriktningen skall begränsas på olika sätt. Administrativa risker som beror på brister i administrativa rutiner såsom

hanteringen av värdepapper och andra tillgångar eller obehöriga förfaranden får inte förekomma.

I **kapitel 3** presenterar vi vår modell i stort, kallad Allmänt pensionssparande (förkortat APS). Med den uppläggning som utredningens förslag har, föreslår vi att premiereservsystemet får denna benämning.

Kapitalförvaltningen under den förvärvsaktiva tiden sker inom ett renodlat sparsystem utan försäkring. Försäkringsfunktionen får därmed betydelse för den enskilde först i samband med pensioneringen. Förvaltningen av de sparade medlen sker i särskilda värdepappersfonder fram till dess att den enskilde spararen går i pension. Vid pensioneringstidpunkten används innestående medel för tecknande av pensionsförsäkring hos den statliga försäkringsgivaren. På den sistnämnda punkten föreslår vi alltså en annan uppläggning än den som antyds i direktiven.

Det praktiska förfarandet föreslås i sammandrag bli följande. Socialförsäkringsadministrationen (SFA) fastställer intjänad pensionsrätt och det belopp som skall avsättas till APS. I samband med beslutet om avsättningens storlek översänder SFA en blankett till den enskilde för val av fond. Blanketten skickas av den enskilde direkt till berört fondbolag utan medverkan av SFA.

Efter det att medlen överförts till fonden sker kommunikationen mellan fondbolaget och pensionsspararen utan SFA:s medverkan. Fondbolaget för register över sina sparare och lämnar årliga besked till spararen om bl.a. dennes behållning och avkastning.

Den som inte väljer fond för sina pensionsmedel anvisas särskild placering. Staten sköter registreringen av dessa sparare med konto hos SFA och svarar för den årliga informationen till dem. Dessa sparare benämns i betänkandet ickeväljare.

Efter överförandet till pensionsförsäkring ombesörjer den statliga försäkringsgivaren förvaltning av den enskildes pensionssparande, beräkning av pensionsbelopp, utbetalning av pension och utfärdande av årliga pensionsbesked.

I **kapitel 4** redogör vi närmare för våra förslag beträffande *sparandet i APS-fonder och sparskedet i övrigt*.

Finansinspektionen skall, innan tillstånd att förvalta APS-fonder meddelas, göra en lämplighetsprövning av det sökande fondbolaget. Innan tillstånd meddelas skall fondbestämmelserna ha godkänts av

inspektionen. Utländska fondföretag skall inte kunna bedriva verksamhet inom APS med stöd av tillstånd från hemlandet.

Fondernas placeringsregler skall utformas efter förebild från vad som gäller för värdepappersfonder. Medlen skall placeras så att en tillfredsställande riskspridning uppnås. För placering i aktier skall gälla att riskspridningen inte får ske genom placering inom endast en bransch. Placeringar i utländska tillgångar är tillåtna men endast i den mån dessa omsätts på börs eller annan marknadsplats inom EES eller på andra etablerade marknadsplatser. Derivatinstrument bör få användas som ett hjälpmedel för att minska investeringsriskerna och underlätta en effektiv kapitalförvaltning. Inga regler om begränsning av APS-fondernas aktieinnehav i enstaka bolag skall gälla.

Staten skall bilda ett fondbolag för APS-fonder. För dessa fonder skall gälla samma placeringsregler som för de övriga APS-fonderna. Det statliga fondbolaget bör inrätta fonder som placerar i räntebärande statspapper respektive i aktier i de största företagen på den svenska aktiemarknaden. Dessa fonder bör kunna utgöra måttstockar vid jämförelse med andra placeringsalternativ.

Riksförsäkringsverket (RFV) skall ansvara för förvaltningen av ickeväljarnas medel. Dessa medel skall placeras i skuldförbindelser med låg kreditrisk.

Varje fondbolag skall ha en skyldighet att med den sparare som önskar det träffa avtal om förvaltning av APS-medel. För ickeväljarna skall förhållandet till staten genom RFV bygga på en offentligrättslig reglering.

Fondbolagens avgifter för förvaltningen skall framgå av fondbestämmelserna vari också skall anges den högsta förvaltningsavgift som får tas ut. Någon avgift för inträde i en fond får inte tas ut. Vid utträde ur en fond skall avgift tas ut till ett belopp som motsvarar fondens kostnad för uttaget. Denna avgift skall tillfalla fonden.

Några regler om andelsägarinflytande skall inte införas. Det står ett fondbolag fritt att i fondbestämmelserna för en fond ta in sådana regler.

Fondbolag inom APS skall ha samma informationsskyldighet som fondbolag enligt lagen om värdepappersfonder. Finansinspektionen skall varje år utforma en jämförande sammanställning över samtliga APS-fonder.

Pensionssparare i APS skall ha möjlighet att sätta in förmånstagare till sparkapitalet. Den tillåtna kretsen av förmånstagare skall vara densamma som för privat pensionsförsäkring och det individu-

ella pensionssparandet, dvs. make, sambo, barn och barn till make eller sambo. Utbetalning till förmånstagare skall ske under minst fem år. Om barn har satts in som förmånstagare, får utbetalning inte ske om barnet fyllt 20 år när pensionsspararen avlider. Om förmånstagare inte har satts in eller ett förmånstagarförordnande inte kan verkställas, ingår sparkapitalet i den avlidne pensionsspararens kvarlåtenskap.

Sparkapital efter en avliden skall inte återföras till kollektivet utan i stället tillfalla den avlidnes efterlevande. Utgående pension kan därmed bli obetydligt lägre. Samtidigt skapas ett fördelaktigt ekonomiskt skydd vid ett dödsfall för de efterlevande, make och barn, under den period i livet då de ekonomiska anspråken normalt är som störst.

APS-medlen skall under sparskedet inte belastas med avkastningsskatt eller med någon annan form av kapitalbeskattning. Medlen skall inte heller förmögenhetsbeskattas. Utgående APS-pension skulle bli väsentligt lägre med avkastningsskatt än utan sådan skatt vilket skulle kunna utlösa krav på andra sociala förmåner. En ordning med avkastningsskatt på APS-medlen skulle medföra en rundgång i den offentliga sektorn som inte torde vara eftersträvansvärd.

Vi lämnar vidare förslag vad gäller interimistisk kapitalförvaltning. Det gäller den förvaltning som skall gälla dels till dess att premiereservsystemet träder i full funktion (den tillfälliga interimistiska kapitalförvaltningen), dels kontinuerligt mellan uppbörd och slutligt fastställande av intjänad pensionsrätt (den permanenta interimistiska kapitalförvaltningen).

Den interimistiska förvaltningen av APS-medlen skall liksom nu ske genom att medlen sätts in på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Räntesatsen skall bestämmas efter förhandling mellan RFV, som skall ta till vara pensionsspararnas intressen, och Riksgäldskontoret. Räntan skall läggas till den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension.

I **kapitel 5** redogör vi närmare för våra förslag beträffande *pensionsskedet*. Pensionsförsäkring får tecknas av den enskilde pensionsspararen vid valfri tidpunkt från det denne fyller 61 år. Sparat kapital skall få användas till att teckna fler än en försäkring. APS-pension skall inte kunna betalas ut utan att den enskilde tecknat försäkring.

Försäkringen skall grundas på ett civilrättsligt avtal mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren.

Utbetalningstiden för försäkringen kommer att vara temporär, 5 eller 10 år, eller livsvarig. Utbetalning från försäkringen skall vara angiven i bestämda belopp.

På samma sätt som gäller inom konventionell pensionsförsäkring bör försäkringsbeloppet bestämmas utifrån antaganden om avkastning, dödlighet och kostnader. Vid överskott bör detta tilldelas försäkringstagarna i form av återbäring.

Försäkringen skall kunna innehålla ett frivilligt efterlevandeskydd utformat som ett s.k. återbetalningsskydd (dvs. återbetalning av pensionskapital inklusive avkastning). Försäkringstagaren skall kunna sätta in make, sambo, barn och barn till make eller sambo som förmånstagare till en sådan försäkring.

Den centrala försäkringsfunktionen inom APS bör skötas av ett statligt försäkringsaktiebolag. Grundläggande krav på konsumentskydd bör komma till uttryck i rörelsereglerna för försäkringsbolaget. Därvid bör de i den nuvarande försäkringsrörelselagstiftningen gällande principerna om soliditet, skälighet m.m., tillämpas.

APS-medlen skall inte heller under pensionsskedet belastas med någon kapital- eller förmögenhetsskatt.

I **kapitel 6** redogör vi för uppskattningar av administrationskostnader och volymutveckling inom APS-systemet. De årliga administrationskostnaderna för APS bedöms uppgå till 0,8 % av förvaltat kapital under det första året för att efter fem år minska till omkring 0,7 %. Kostnaderna avser SFA, ersättning till fondbolagen och kostnader för det statliga försäkringsbolaget.

Våra uppskattningar av APS-systemets volymer tyder på ett icke oväsentligt tillskott till aktie- och obligationsmarknaderna. Genom dessa marknaders stora totala volym blir dock APS av relativt liten betydelse.

I **kapitel 7** ger vi en sammanfattande översikt över vilka mekanismer som föreslås för att skapa ett skydd mot finansiella och administrativa risker.

Särskilda förvaringsinstitut skall bl.a. ta emot den egendom som ingår i fonderna och se till att fondernas medel används enligt lagens bestämmelser och fondbestämmelserna.

Principerna för Finansinspektionens tillsyn över fondbolag och förvaringsinstitut redovisas. I huvudsak skall tillsynen ske enligt bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder.

Den enskilde bör kunna vända sig till Allmänna reklamationsnämnden för att få en tvist prövad. Fondbolagens Förening bör kunna åta sig att träda in och svara för sina medlemmars förpliktelser, om dessa inte följer nämndens beslut. Tvister inom APS skall ytterst prövas av allmän domstol.

I **kapitel 8** betonar vi att APS-systemet är en helt ny konstruktion utan närmare förebilder från andra håll och skall verka under åtskilliga decennier. Vi föreslår därför att vissa frågor övervägs på nytt inom 5-7 år, när praktiska erfarenheter har vunnits av systemet. Några av dessa frågor är fondernas placeringsregler och avgifter, spararnas inflytande över fonderna, huvudmannaskap och placeringsform för ickeväljarnas medel och formerna för utbetalning av APS-pension.

En förutsättningslös utredning bör ske på några områden där vi på grund av direktivens utformning har varit förhindrade att överväga alternativa lösningar: inrättandet av flera konkurrerande försäkringsgivare inom APS-systemet, ändrade regler för fastställande av intjänad pensionsrätt och utformningen av pensionsprognoser avseende utfallet av APS-sparandet. Även dessa områden redovisas i kapitel 8.

I **bilaga 1** återges direktiven för utredningen i fullständigt skick.

I **bilaga 2** lämnas en redogörelse för förvaltning av pensionsmedel i ett EG-rättsligt perspektiv.

Så vitt vi kan bedöma är den föreslagna utformningen av APS inte oförenlig med EG:s regler.

I **bilaga 3** återfinns analys av vissa kostnader för APS-systemet gjord inom RFV av "Projekt Nytt Pensionssystem".

Senare avser utredningen att lämna ett slutbetänkande med närmare detaljer och författningsförslag. Tidsplanen för ett sådant slutbetänkande kan ännu inte anges. I slutet av kapitel 1 lämnas en uppräkning av en rad frågor som får anstå till nästa utredningsetapp.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

Genom beslut den 1 september 1994 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om allmän försäkring att förordna en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor rörande ett premiereservsystem inom den allmänna pensioneringens ram och lämna förslag på hur detta system tekniskt bör utformas.

I direktiven (dir. 1994:96), se bilaga 1, hänvisas till riksdagens beslut den 8 juni 1994 (bet. 1993/94:SfU 24, rskr. 1993/94:439) att anta det förslag till riktlinjer för ett framtida ålderspensionssystem som regeringen lagt fram (prop. 1993/94:250). Socialförsäkringsutskottet anförde i sitt betänkande att det kunde ansluta sig till propositionens huvudsakliga principer för förvaltningen av premiereservdelen, men gjorde också vissa förtydliganden i en del frågor.

I direktiven lämnas sammanfattningsvis följande riktlinjer för utredningen. Utredaren skall

- föreslå hur förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare skall regleras,
- utforma regler för ett frivilligt, kompletterande efterlevandeskydd inom ramen för premiereservsystemet,
- föreslå regler för en central statlig försäkringsfunktion som enligt försäkringsmässiga principer skall administrera premiereservsystemet,
- utforma ett system för likvidhantering inom premiereservsystemet,
- föreslå en lägsta gräns för det belopp som årligen får avsättas på pensionstagarens individuella premiereservkonto,
- föreslå regler och lämplig organisation för den interimistiska kapitalförvaltning som skall gälla till dess att premiereservsystemet träder i full funktion,
- föreslå regler och lämplig organisation för kapitalförvaltningen efter det att premiereservsystemet trätt i full funktion för den

kontinuerligt återkommande förvaltning av avsatta medel som skall ske för tiden mellan uppbörd och slutligt fastställande av pensionsrätt i samband med taxeringen året efter det att medlen avsatts till förvaltning,
- överväga om det skall finnas en obligatorisk bytesrätt för försäkringstagaren avseende redan placerat kapital eller om rätten att byta kapitalförvaltare endast skall omfatta nytillkommande kapital på individens premiereservkonto,
- föreslå utformning av placeringsregler för den slutliga förvaltningen av medel inom premiereservsystemet, inklusive regler för placering av medel i tillgångar i utlandet och i utländsk valuta, och därvid överväga om förvaltarna bör åläggas att garantera en viss lägsta avkastning,
- överväga vilka verksamhetsformer som kapitalförvaltningen bör bedrivas i,
- föreslå former för de statliga kapitalförvaltare, en eller flera, som skall verka i konkurrens med privata kapitalförvaltare,
- överväga hur premiereservsystemet bör utformas för att någon kapitalförvaltare inte skall bli alltför stor eller få ett betydande ägarinflytande i enskilda företag,
- föreslå former för de statliga kapitalförvaltare som på ett konkurrensneutralt sätt skall förvalta medlen för dem som avstår från att välja förvaltare utan att dessa får placera medlen på riskkapitalmarknaden på annat sätt än via aktiefonder och därvid pröva hur den kompetens och erfarenhet av kapitalförvaltning som finns inom AP-fondens organisation kan tas till vara,
- ange vilka krav som bör ställas på kapitalförvaltare för att erhålla tillstånd av Finansinspektionen att bedriva förvaltning av medel inom premiereservsystemet,
- belysa vilka konsekvenser skillnader i skattemässig behandling mellan premiereservsystemets pensionskapital och pensionskapital inom privat pensionsförsäkring kan medföra och därvid beakta att förvaltade medel inom premiereservsystemet bör behandlas lika i skattehänseende oberoende om medlen förvaltas i privat eller statlig regi, samt
- i övrigt föreslå de åtgärder som är befogade för en effektiv och väl fungerande förvaltning av medlen inom premiereservsystemet.

1.2 Utredningsarbetet

De sakkunniga i utredningen har bidragit med värdefull kompetens inom socialförsäkring, privat försäkring och kapitalförvaltning. Utredningen har haft en okonventionell sammansättning så till vida som inga sakkunniga eller experter har medverkat i egenskap av representanter för olika institutioner eller intresseorganisationer. Vi har emellertid i stor omfattning erhållit synpunkter från berörda organ i andra former. Sålunda har vi genom personliga sammanträffanden och på annat sätt inhämtat upplysningar och åsikter från bl.a. (i bokstavsordning)

- ledningen för Aktiefrämjandet,
- företrädare för Finansdepartementet,
- företrädare för Finansinspektionen,
- ledningen för Fondbolagens Förening,
- företrädare för Försäkringsförbundet,
- företrädare för Riksförsäkringsverket, samt
- företrädare för Riksgäldskontoret.

Utredningen har genom personliga sammanträffanden informerat den s.k. Genomförandegruppen med företrädare för de politiska partier som stod bakom uppgörelsen om en reformering av ålderspensionssystemet. Denna grupp har till uppgift att medverka i den fortsatta beredningen av pensionsreformen.

Vi har fortlöpande under arbetet haft informella kontakter med en rad andra organ som berörs av förslagen eller kunnat lämna värdefulla upplysningar om olika sakförhållanden.

Utredaren och sekretariatet har vid ett studiebesök i London i oktober 1995 inhämtat kunskaper om förhållandena i Storbritannien på hithörande områden. Vidare har utredaren och en av sekreterarna i februari 1995 deltagit i en av OECD anordnad konferens i Paris på temat "Corporate Governance and Economic Performance". Sekreteraren Lennart Östblom har i mars 1996 sammanträffat med företrädare för EG-kommissionen i Bryssel.

1.3 Betänkandets uppläggning

Ett premiereservsystem inom ramen för det allmänna pensionssystemet måste till stora delar bli en nyskapelse. Inga direkta förebilder finns i Sverige eller i främmande länder. Vid utformningen av systemet måste en lång rad frågor övervägas. Vissa områden är av teknisk natur medan andra är av mer principiellt slag.

Utredningen har funnit det mest ändamålsenligt att redovisa arbetet i etapper. I detta första betänkande lämnas en relativt utförlig redogörelse för huvuddragen i utredningens förslag. Med ledning av inkomna synpunkter avser utredningen att senare lämna ett slutbetänkande med närmare detaljer och författningsförslag. Tidsplanen för ett sådant slutbetänkande kan ännu inte anges.

I föreliggande betänkande redovisas först utredningens allmänna överväganden och därefter ett förslag till uppdelning av premiereservsystemet i två skilda faser, ett sparskede och ett pensionsskede. Därefter redogörs för förslagen till utformning i stort vad gäller sparskedet och pensionsskedet. Utredningen presenterar uppskattningar av systemets omfattning och kostnader. Frågor om säkerheten i systemet, tillsyn och tvistlösning behandlas i ett särskilt kapitel.

Alla frågor kan inte förutses från början och alla detaljer bör inte fixeras i det mycket långa tidsperspektiv som gäller i det reformerade pensionssystemet. Vissa delar kommer med all säkerhet att behöva justeras efter några års verksamhet. I ett kapitel redovisas några frågor som bör övervägas på nytt efter viss tid.

I bilaga 2 lämnas en redogörelse för förvaltning av pensionsmedel i ett EG-rättsligt perspektiv. Slutligen redovisas i bilaga 3 en analys av vissa kostnader för APS-systemet, utförd inom Riksförsäkringsverket av "Projekt Nytt Pensionssystem".

Som en följd av utredningens förslag blir beteckningen premiereservsystem inte längre rättvisande. Vi föreslår därför beteckningen "Allmänt pensionssparande" och använder genomgående i betänkandet förkortningen APS.

Betänkandets karaktär av principredogörelse medför att en rad frågor får anstå till nästa utredningsetapp. Till sådana frågor hör

- behandlingen av APS-medlen i nationalräkenskaperna,
- tidpunkt för upphörande av intjänande av pensionsrätt i APS,
- konsekvenserna vid omtaxering eller annan ändring av beslut om fastställd pensionsrätt,

- överklagande av beslut om avsättning till APS,
- regler om utmätning,
- regler om andra förfoganden över sparkapitalet än insättande av förmånstagare (överlåtelse, pantsättning eller belåning),
- regler om bodelning,
- minimibelopp vid avsättning respektive uttag av APS-medel,
- närmare om övergången från sparskedet till pensionsskedet,
- regler om beskattning och därmed sammanhängande frågor i vissa situationer såsom vid utbetalning till förmånstagare och vid utbetalning under sparskedet till pensionsspararens dödsbo,
- former för uttag av gemensamma kostnader för systemet under sparskedet,
- frågor om preskription av icke utnyttjat APS-sparande,
- närmare om regler för förvaringsinstitut,
- närmare om de allmänna försäkringskassornas roll i systemet, samt
- vissa internationellt privat- och processrättsliga frågor.

2 Principerna

Våra bedömningar i sammandrag: De krav som ställs på premiereservsystemet i direktiven är så omfattande att de inte kan uppnås i full utsträckning. Några av målen i direktiven står också i konflikt med varandra.

För utredningen framstår valfrihet och långsiktigt hög kapitalavkastning som överordnade mål. Dessutom bör systemet vara enkelt, begripligt, säkert och förenat med låga kostnader. Dessa önskemål uppnås bäst genom att regelverket så långt som möjligt anknyter till rådande förhållanden på jämförbara områden.

2.1 Inledning

I detta kapitel diskuterar utredningen de principiella bedömningar som bör utgöra grundvalen för de konkreta förslagen till utformning av premiereservsystemet. Övervägandena sker mot bakgrund av de politiska besluten om det reformerade pensionssystemet och direktiven för utredningen.

2.2 Utredningens utgångspunkter

Inledningsvis finns det anledning att sätta in premiereservsystemet i ett större sammanhang med utgångspunkt i de politiska beslut som hittills fattats om det reformerade pensionssystemet. Vi drar därefter några allmänna slutsatser för utredningens arbete.

2.2.1 Något om olika principer för pensionssystem

Som en kort bakgrund lämnas här några uppgifter om olika huvudprinciper för pensionssystem i allmänhet.

Pensionens storlek kan fastställas enligt två olika principer. I ett *förmånsbestämt system* (på engelska kallat defined benefit) är pensionsförmånen beloppsmässigt bestämd. Utgående pension är inte direkt kopplad till inbetalda avgifter för individen. I ett *avgiftsbestämt system* (på engelska kallat defined contribution) bestäms pensionsförmånen av de inbetalda avgifterna.

Finansieringen av pensionsutbetalningarna kan ske på i princip tre olika sätt. I ett *fördelningssystem* betalas pensionsutgifterna löpande med de avgifter som inbetalas under samma år. Ett system där pensionsavgiften (premien) fonderas och tillsammans med avkastningen skapar medel för pensionsbetalningen kallas ett *premiereservsystem.* Inom bl.a. vissa avtalsförsäkringar används ett s.k. *kapitaltäckningssystem.* I ett sådant finansieras pensionen genom en engångsavsättning vid pensioneringstillfället från arbetsgivaren. De båda sistnämnda systemen kan betecknas som *fonderade system.*

ATP-systemet är ett fördelningssystem där pensionerna är förmånsbestämda. Den enskildes pension beräknas med utgångspunkt i olika faktorer enligt en i förväg bestämd formel. Intjänad pensionsrätt och utgående pension är inflationsskyddade. Avgifterna som skall finansiera pensionerna bestäms för fem år i taget. Räcker inte avgifterna till får underskottet under löpande femårsperiod tas ur AP-fonden. Avgifterna kan sedan justeras för kommande femårsperiod.

ATP-systemet är uppbyggt efter principen att den enskilde individen inte skall bära någon risk för att intjänad pensionsrätt och utgående pension urholkas av inflationen. Denna värdesäkring sker genom bindningen till konsumentprisindex. Genom ändringar av reglerna för inflationsskyddet har man dock till viss del tvingats överge denna princip. Knytningen av ATP-systemet till denna princip innebär å andra sidan att den enskilde utsätts för en annan typ av osäkerhetsfaktorer i så måtto att denne inte får del av tillväxten i den svenska ekonomin eftersom intjänad pensionsrätt och utgående pension räknas upp endast med hänsyn tagen till prisutvecklingen.

De olika huvudtyperna av pensionssystem kan schematiskt illustreras på följande sätt. I figuren ges exempel på olika i vårt land befintliga eller föreslagna system.

	Fördelnings-system	Kapitaltäcknings-system	Premiereserv-system
Förmåns-bestämd pension	Folkpension ATP	STP* (äldre utformning)	ITP*
Avgifts-bestämd pension	Inkomst-pension**		ITPK* Premie-pension**

* Avtalspension
** Pension från det reformerade pensionssystemet

Gemensamt för både fonderade system och fördelningssystem är att grundläggande ekonomiska och befolkningsmässiga faktorer på lång sikt avgör vilket utrymme som finns för pensionsförmåner i ett samhälle. Politiska beslut kan påverka förutsättningarna att fullgöra åtagandena gentemot dem som omfattas av systemen.

Fonderade system – som premiereservsystemet – påverkas av politiska beslut på ett annat sätt än fördelningssystem. Till sådana beslut kan hänföras ändrade skatteregler, såsom förändringar av regler om beskattning av pensionskapital. Ett annat centralt område är placeringsregler för försäkringsgivaren som kan ändras så att de förvaltade medlen av olika skäl måste placeras i andra tillgångar än de som ger bästa avkastning. De nu nämnda osäkerhetsfaktorerna i fonderade system är därför av ett annat slag än de som är förenade med fördelningssystem.

En annan specifik faktor för fonderade system hör samman med att de fonderade medlen kan sjunka i värde. En tillbakagång i ekonomin med fallande tillgångsvärden kan innebära att förmånerna blir lägre än förväntat. För fördelningssystem kan otillräcklig ekonomisk tillväxt på motsvarande sätt leda till försämringar av pensionsförmånerna.

2.2.2 Premiereservsystemets plats inom det reformerade ålderspensionssystemet

I beredningen av ett reformerat pensionssystem (SOU 1994:20 s. 156 f.) anfördes att en principiellt viktig fråga är om det är förmånerna som skall bestämma avgiftsuttaget eller om tvärtom

avgiften skall ligga fast och förmånerna anpassas till avgiftsintäkterna.

Det har slagits fast att det reformerade pensionssystemet skall vara avgiftsbaserat. Detta innebär att förmånernas nivå anpassas på ett sådant sätt att avgiftens nivå kan ligga fast. Förmånsnivån för den enskilde skall i princip bestämmas av inbetalda avgifter och anpassas löpande till förändringar i samhällsekonomin och befolkningens medellivslängd.

Det reformerade pensionssystemet skall vidare bestå av två delar. Den ena delen är, på samma sätt som ATP-systemet, ett fördelningssystem där de förvärvsaktiva betalar de löpande pensionerna. Den andra delen, premiereservsystemet, är ett fonderat system där pensionsavgifterna samlas. Pension från fördelningssystemet (inkomstpension) kan förväntas svara för omkring nio tiondelar av framtidens pension från det reformerade pensionssystemet och pension från premiereservsystemet (premiepension) för den resterande tiondelen.

Värdet på intjänad pensionsrätt och utgående pensionsförmåner har för inkomstpensionen knutits till den ekonomiska tillväxten i Sverige och för premiepensionen till avkastningen på valda placeringar av de fonderade medlen. Den koppling till prisutvecklingen som finns i ATP-systemet har således övergivits.

Den enskildes pension är i det reformerade systemet inte längre inflationsskyddad. Å andra sidan kommer pensionen att utvecklas i takt med den ekonomiska tillväxten i Sverige respektive kapitalavkastningen på premiereservmedlen. Kapitalavkastningen i sin tur beror på såväl svenska som internationella faktorer.

2.2.3 Av statsmakterna uttalade skäl för premiereservsystemet

Riskutjämning. Ett av de skäl som Pensionsarbetsgruppen anförde i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) för införandet av ett premiereservsystem var att detta skulle innebära en viss riskutjämning i den meningen att pensionsförmånerna avsågs vara avhängiga både av standardutvecklingen och kapitalavkastningen i samhället (s. 160).

Även om den ekonomiska tillväxten i samhället och realräntan på mycket lång sikt kan antas sammanfalla har anknytningen till skilda sätt att räkna upp pensionsmedel på kort sikt betydelse för den enskilde. Om det reformerade pensionssystemet hade trätt i kraft

redan nu skulle det för en person som gick i pension under år 1996 innebära att den låga tillväxten under de senaste fem åren balanserats av en hög realränta. Genom att realräntan varierar i större utsträckning än tillväxten åstadkoms en viss utjämning även om premiereservsystemet endast utgör en mindre del av hela det reformerade pensionssystemet.

Ökat sparande. I direktiven till Pensionsarbetsgruppen för arbetet på ett reformerat system för den allmänna pensioneringen hänvisades till de utgångspunkter för ett pensionssystem som återfanns i 1991 års finansplan och i prop. 1991/92:38 om inriktningen av den ekonomiska politiken. Där angavs att pensionssystemet spelar en viktig roll i den samhällsekonomiska utvecklingen och då särskilt vad gäller sparandets utveckling. ATP-systemet hade enligt den dåvarande regeringens mening bidragit till att sparandet stagnerat samtidigt som en allt större del förts över i offentlig regi.

Vidare angavs i Pensionsarbetsgruppens direktiv att en långsiktig, stabil ökning av sparandet i den svenska ekonomin är nödvändig. Denna ökning borde i allt väsentligt ske genom privat sparande. Ett viktigt motiv för privat sparande skulle kunna vara sparande till pension. Slutligen angavs i direktiven att detta potentiellt kraftiga sparmotiv måste bättre tas till vara om den nödvändiga sparandeökningen skall komma till stånd.

Pensionsarbetsgruppen anförde i sitt betänkande att ett premiereservinslag gör det möjligt att den sparandeökning som under de närmaste åren bör ske inom pensionssystemet tar formen av ett mer individuellt sparande i stället för att leda till att den nuvarande AP-fonden växer ytterligare (s. 160).

Valfrihet. Pensionsarbetsgruppen ansåg att ett premiereservinslag också har till syfte att öka den enskildes inflytande över pensionen. Detta sparande skulle vara knutet till den enskilde individen. Denne skulle också ha ett stort inflytande över medlens förvaltning genom att inom vissa ramar kunna välja mellan olika förvaltare med olika inriktning på placeringarna (s. 160).

De skäl som Pensionsarbetsgruppen anförde för införande av ett premiereservsystem återfinns oförändrade i förarbetena till de av riksdagen antagna riktlinjerna för ett reformerat pensionssystem (prop. 1993/94:250 s. 56 och bet. 1993/94:SfU24).

2.2.4 Synen på osäkerhetsfaktorer inom premiereservsystemet

I de av riksdagen antagna riktlinjerna för det reformerade pensionssystemet har som angetts ovan den slutsatsen dragits att osäkerhetsfaktorerna i olika pensionssystem bör balanseras mot varandra genom att värdeförändringen av intjänad pensionsrätt sker på två skilda sätt.

Detta förhållande säger emellertid inte något om huruvida olika individer inom premiereservsystemet skall ta olika risker. Lösningen kan antingen vara att varje individ ställs inför samma risk eller att det finns möjlighet att välja efter var och ens egna önskemål. Något konkret uttalande om vilken princip som bör gälla inom premiereservsystemet har inte gjorts under beredningen av frågan om ett reformerat pensionssystem.

När det här talas om risk syftar vi på s.k. finansiella risker som främst kan ta sig uttryck i varierande avkastning på pensionssparandet. S.k. administrativa risker som medför att det sparade kapitalet helt eller till stor del förloras genom brister i hanteringen eller obehöriga förfaranden kan – som närmare framgår senare – inte accepteras (se även avsnitt 7.2).

När det gäller friheten för den enskilde att välja mellan olika sparandeformer blir denna olika beroende på vilka utgångspunkter som accepteras. Tre principiellt skilda utgångspunkter vad gäller möjligheter till risktagande – i det följande benämnt differentierat risktagande – kan enligt vår mening vara teoretiskt tänkbara.

Inget differentierat risktagande. Premiereservsystemet kan utformas på sådant sätt att något differentierat risktagande över huvud taget inte accepteras. En sådan lösning skulle i och för sig inte innebära att något tillgångsslag utesluts för placering av pensionsmedel. Däremot skulle sammansättningen i t.ex. en portfölj av blandade tillgångar inte få avvika från en tänkt "modellportfölj". Någon frihet för den enskilde att välja skulle inte finnas i ett sådant system.

En variant av detta synsätt är den som kommer till uttryck i de tankar som har framförts på en garanterad avkastning för alla individer. Härigenom skulle bara en obetydlig differentiering accepteras.

Obegränsat differentierat risktagande. Den ovan beskrivna principen att individuellt risktagande över huvud taget inte bör tillåtas har sin motsats i ett system utan begränsningar i detta hänseende. Med en sådan utgångspunkt skulle det t.o.m. tillåtas att pensionssparandet sker i ett enda aktieslag, t.ex. aktier i det bolag där

den enskilde är anställd. Även andra liknande placeringar som innebär ett stort risktagande skulle tillåtas.

Begränsat differentierat risktagande. En tredje lösning som befinner sig mellan de nu nämnda ytterligheterna innebär att skillnader i avkastningen på sparandet accepteras men att risktagandet begränsas på olika sätt.

För den enskilde skall det alltid finnas möjlighet att placera sitt sparande i tillgångar med så låg risk som är möjlig att uppnå. För andra som vill ta större risker kan detta ske i en stigande skala. Vad som då bör eftersträvas är att det vid varje given risknivå uppnås högsta möjliga avkastning, eller annorlunda uttryckt att varje given avkastningsnivå bör nås med lägsta möjliga risk.

För att uppnå denna begränsning av risken kan det finnas regler som innebär att investering i endast ett eller ett fåtal placeringsobjekt inte tillåts. I stället bör placering ske utifrån vedertagna principer för riskspridning.

Med denna lösning vinns en betydande valfrihet utan att någon enskild individ behöver utsättas för ett icke önskat risktagande eller ett risktagande som denne inte är medveten om.

2.2.5 Utredningens slutsatser om synen på osäkerhetsfaktorerna inom premiereservsystemet

Vilka principer som skall gälla för individuell valfrihet har inte berörts i den beredning som föregått de tidigare besluten. Således har människors varierande syn på olika slag av placeringar inte behandlats av Pensionsarbetsgruppen eller i den beredning som föregick riksdagens beslut om riktlinjer för ett reformerat pensionssystem. Detsamma gäller den därmed sammankopplade frågan om sambandet mellan osäkerhet och avkastning.

Enligt vår bedömning är det oundvikligt att människors skilda syn på placeringsinriktning får genomslag inom premiereservsystemet, om en valfrihet skall kunna åstadkommas som har en verklig innebörd för den enskilde.

Variationer i avkastning kommer alltså att finnas mellan dem som valt olika inriktning på sitt pensionssparande. Skillnaderna mellan olika sparformer är något som kan konstateras utifrån historiska erfarenheter. Därav följer i sin tur att det kommer att uppstå skillnader även i utgående premiepension.

Den nu sjösatta principen att människors skilda syn på placeringar bör tillåtas ge utslag inom premiereservsystemet kommer att vara vägledande för våra fortsatta överväganden. Den modell för differentierat risktagande som närmast bör komma i fråga är den i vilken riskerna enligt vad som angetts i det föregående begränsas på olika sätt.

I premiereservsystemet kommer man inte att kunna acceptera andra slag av risker än sådana som sammanhänger med variationer i avkastningen. Administrativa risker, dvs. bl.a. sådana som är förknippade med regelvidriga förfaranden, får inte förekomma. Säkerheten i systemet måste konstrueras härefter. Den lämpliga konstruktionen på detta område är dock i princip oberoende av i vilken grad människors olika syn på kapitalplaceringar tillåts få genomslag inom premiereservsystemet.

Vid val av placeringar av pensionssparandet bör inte endast riskfaktorer beaktas. Även placeringshorisontens längd är av största betydelse. För t.ex. en 60-åring som har några få år kvar till pensioneringen är de lämpliga placeringarna inte av samma slag som för en 25-åring med en fyrtioårig placeringshorisont, i detta fall den tid som återstår till pensioneringen. En konsekvens av det anförda är att den enskilde själv måste ta ställning till den lämpliga inriktningen på sitt sparande i förhållande till den tid som återstår till pensioneringen.

2.3 Utredningens analys av direktiven

2.3.1 Direktivens mål

Enligt direktiven skall premiereservsystemet uppfylla en rad krav. Vi vill sammanfatta dem på följande sätt. Ordningsföljden i detta avsnitt uttrycker ingen rangordning av de olika kraven. I avsnitt 2.3.3 görs ett försök att prioritera målen.

Valfrihet och inflytande. Några av reformens viktigaste mål är att ge den enskilde inflytande och att öka den enskildes valfrihet vad gäller såväl förvaltningen som ianspråktagandet av pensionsmedlen. Av detta följer också bl.a. att den enskilde skall ha möjlighet att påverka förvaltningen och att korrekt information måste lämnas till den enskilde.

Mångfald kapitalförvaltare. De enskilda skall ha möjlighet att välja mellan en rad olika kapitalförvaltare. Kapitalförvaltarna bör kunna ha olika profiler beträffande medlens placering och vad avser placeringarnas inriktning. I direktiven nämns bl.a. finansiering av mindre företag och av företag som tar speciella miljöhänsyn. Givet en viss placeringspolitik skall förvaltarna tillgodose de enskildas intressen. Även aktörer utanför de finansiella marknaderna som företag, kommuner och organisationer bör kunna delta i förvaltningen utan att det gäller några särregler för dem.

Uppkomsten av alltför stora kapitalförvaltare skall motverkas. Bl.a. skall undvikas att förvaltarna får ett alltför betydande ägarinflytande i enskilda företag.

Långsiktigt hög kapitalavkastning. En långsiktigt hög kapitalavkastning bör – inom ramen för ett begränsat risktagande – eftersträvas för de medel som förvaltas i ett premiereservsystem.

Marknadsmässighet. Det reformerade pensionssystemet skall i sin helhet vara självbärande. För premiereservsystemet anges uttryckligen att avsikten inte är att staten skall lämna några garantier gentemot förluster på de förvaltade medlen.

De statliga kapitalförvaltare som förutsätts finnas skall arbeta på strikt marknadsmässiga villkor och i full konkurrens med privata kapitalförvaltare.

Höga krav på administrativ säkerhet. Med tanke på att premiereservsystemet är en del av ett allmänt obligatoriskt pensionssystem, måste de förvaltade medlen hanteras med uppfyllande av stora krav på administrativ säkerhet. Bland annat sägs att höga krav skall ställas på de institut som vill komma i fråga som kapitalförvaltare.

Jämlikhet. Inom ett allmänt obligatoriskt pensionssystem kan alltför stora skillnader i pensionsnivåer beroende på utfallet av kapitalförvaltningen inte accepteras.

Vad gäller de statliga kapitalförvaltare som inte aktivt väljs av den enskilde bör en utjämning av avkastningen ske. Den tilldelning av statlig kapitalförvaltare som avses ske för dem som inte själva gör ett aktivt val av förvaltare bör inte få påverka avkastningen på pensionsmedlen.

I ett allmänt obligatoriskt pensionssystem kan det inte heller tillåtas att pensionens storlek varierar beroende på pensionstagarens kön. Kvinnors högre medellivslängd får alltså inte leda till att den årliga pensionen minskas i motsvarande mån.

Motståndskraft mot allmänekonomiska störningar. Värdeutvecklingen av pensionsförmånerna kommer i det reformerade pensions-

systemet att bli beroende av både standardutvecklingen och kapitalavkastningen i samhället. Därmed förväntas en högre grad av stabilitet än i renodlade fördelningsbaserade respektive fonderade system.

Nationella och internationella hänsyn. Beträffande premiereservsystemet framhålls att en väsentlig funktion bör vara att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden. Därvid bör en avvägning göras mot försäkringstagarnas intresse av högsta möjliga avkastning.

Reglerna för placering i tillgångar i utlandet eller i utländsk valuta måste vara förenliga med EES-avtalets regler.

Neutrala skatteregler. Neutralitet skall råda i beskattningen. Huruvida detta skall gälla i förhållande till fördelningssystemet eller till privata pensionsförsäkringar, tjänstepensioner och sparande inom det individuella pensionssparandet överlämnas åt utredningen att överväga.

Civilrättslig reglering. Förhållandena inom premiereservsystemet skall bygga på civilrättslig grund. Om detta inte skulle vara möjligt, bör grundvalen vara offentligrättsliga bestämmelser. Den sistnämnda lösningen får dock inte innebära att den enskildes rättigheter inom systemet skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan.

2.3.2 Målkonflikter

Det är enligt vår mening uppenbart att de krav som uppställs på premiereservsystemet är så omfattande att de inte kan uppnås i full utsträckning. Några av målen står dessutom i viss konflikt med andra.

Här beskrivs först kortfattat några av de enligt vår mening mest uppenbara målkonflikterna. Därefter görs ett försök till prioriteringar.

Valfrihet och Lågt risktagande. Begränsningar i risktagandet innebär med nödvändighet inskränkningar i valfriheten. Inom premiereservsystemets ram kan valfriheten för de enskilda sannolikt inte bli lika vidsträckt som på kapitalmarknaden eller inom vissa delar av det privata försäkringsväsendet. Bland annat måste möjligheterna begränsas att fritt välja vilken risknivå som helst. På motsvarande sätt begränsas valfriheten av att det – som antytts ovan – måste ställas höga krav på de förvaltare som kan komma i fråga.

Valfrihet och Jämlikhet. Olikheter i utfall vad gäller avkastningen på medlen inom premiereservsystemet – och därmed utgående premiepension – kan enligt direktiven tolereras bara inom vissa gränser. Detta medför också vissa restriktioner på hur stort mått av valfrihet som kan skapas.

Valfrihet och Enkelhet, Begriplighet. Erfarenhetsmässigt innebär många valmöjligheter i kombination med svårigheterna att göra mycket långsiktiga bedömningar att stora krav ställs på den som skall träffa ett val. Det finns gränser för hur långt dessa problem kan avhjälpas med information.

Valfrihet, Inflytande och Låga kostnader. För att friheten att välja och byta mellan olika förvaltare skall kunna utnyttjas måste administrativa system byggas upp. Ju fler valmöjligheter ett system innehåller, desto större tenderar administrationskostnaderna att bli. Även möjligheter till aktivt inflytande från de enskildas sida förutsätter information och administration.

Alla dessa moment leder till kostnader som skall täckas av premiereservmedlen och därmed bäras av de enskilda. Ett system som har ett minimum av valfrihet och inflytande skulle sannolikt bli billigast att administrera.

Mångfald i kapitalförvaltningen och Höga krav på administrativ säkerhet. Antalet aktörer ökar ständigt när det gäller finansiella tjänster både inom och utom landet. De stora kapitalvolymer som kan bli aktuella inom premiereservsystemet torde komma att locka ett relativt stort antal förvaltare att erbjuda tjänster inom systemet.

Höga krav måste ställas på förvaltarna i olika avseenden. Stora investeringar torde därför bli erforderliga i marknadsföring, administrativa system, placeringsexpertis etc. Kraven och investeringskostnaderna kan komma att reducera antalet kapitalförvaltare som i praktiken kan bli aktuella.

Hög avkastning och Lågt risktagande. Såväl ekonomisk teori som historiska erfarenheter visar att hög avkastning långsiktigt bara kan uppnås till priset av visst risktagande medan lågt risktagande leder till lägre avkastning. Hög avkastning kan inte uppnås med lågt risktagande.

Nationella och internationella hänsyn. I direktiven anges dels att en "...väsentlig funktion bör vara att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden...", dels att det finns skäl att överväga "...vissa restriktioner på placering i tillgångar i utlandet eller i utländsk valuta...". Dessa båda mål kan sannolikt inte uppfyllas fullt

ut om systemet skall tillämpa regler som är förenliga med EG:s bestämmelser.

2.3.3 Prioriteringar

I direktiven uttalas en prioritering bara i en av de nämnda målkonflikterna. Intresset av mångfald i kapitalförvaltningen och valfrihet för den enskilde bör underordnas intresset av säker avkastning (direktiven s. 14).

För oss framstår två av de diskuterade målen som överordnade de övriga: *Valfrihet* respektive *Långsiktigt hög kapitalavkastning*. Dessa två mål är dessutom sammankopplade.

Vad gäller *valfrihet* slog vi fast i avsnitt 2.2.5 ovan att det är oundvikligt att människors skilda syn på placeringar får genomslag inom premiereservsystemet, om en verklig valfrihet skall kunna åstadkommas. Därav följer att avkastning och utgående premiepension kommer att variera mellan olika individer.

Varje enskild individ skall ha möjlighet att välja inriktning för sitt pensionssparande genom ett eget medvetet beslut baserat på ett gott informationsunderlag. Den som inte fattar något beslut alls om placering av medlen skall få dessa förvaltade med så låg risk som möjligt. Liknande alternativ skall stå till buds även för dem som aktivt vill välja en sådan placeringsinriktning.

Valfrihet förutsätter också att det finns ett antal alternativ att välja emellan. Dessa alternativ måste vara jämförbara och verka på likvärdiga villkor.

Med många alternativ blir systemet med nödvändighet omfattande. Samtidigt kan sägas att ett allmänt obligatoriskt system naturligen blir så stort att underlag kommer att finnas för ett antal olika alternativ.

Långsiktigt hög kapitalavkastning förutsätter att kapitalförvaltarna – i likhet med vad som gäller för andra kapitalförvaltare – och de enskilda får agera relativt fritt inom ramen för vissa grundläggande placeringsbestämmelser, det som i avsnitt 2.3.1 sammanfattades i uttrycket marknadsmässighet.

2.4 Utredningens övriga principiella överväganden

Premiereservsystemet kommer att bli mycket omfattande. Alla i aktiv ålder blir direkt berörda. Reformens effekter för den enskilde sträcker sig över hela livet och rör känsliga och komplicerade frågor. Det är därför synnerligen viktigt att uppbyggnaden är enkel och begriplig.

Även från administrativ synpunkt kommer premiereservsystemet att bli mycket omfattande i många avseenden. Premiereservinslaget är dessutom nytt och konstruerat på ett annat sätt än som varit vanligt i svensk social- eller livförsäkring. I full funktion kommer det att beröra alla vuxna medborgare. Ett stort antal transaktioner kommer att genomföras löpande. Många kapitalförvaltare kommer sannolikt att ingå i systemet. Socialförsäkringsadministrationen berörs centralt och lokalt.

Det ligger också i sakens natur att ett obligatoriskt pensionssystem som omfattar alla medborgare måste vara säkert, robust och trovärdigt.

Vi vill mot denna bakgrund kortfattat beskriva de egenskaper som bör kännetecknа ett premiereservsystem.

Begripligt. Det är synnerligen viktigt att systemet som helhet och de olika alternativ som erbjuds är begripliga för en majoritet av svenska folket. Reformen får inte förutsätta tillgång till expertkunskap. Valfriheten skulle bli en chimär om medborgarna blev beroende av kapitalförvaltares eller andras rådgivning.

Allmänhetens möjligheter att förstå till synes komplicerade förhållanden skall visserligen inte underskattas. Även om det i Sverige inte finns någon lång folklig tradition av sparande i aktier och andra värdepapper har det sedan införandet av allemansfonder skett en mycket markant ökning av denna sparform. En annan placering som har vunnit stor anslutning under senare år är privatobligationer. Vidare bör beaktas att det förslag vi lägger i huvudsak kommer att beröra människor som i dag är relativt unga. Det är troligt att dessa generationer är mindre främmande för sparande i aktier och andra finansiella instrument än äldre generationer.

Låga kostnader. Pensionssystemet reformeras bl.a. av ekonomiska skäl. De årliga premiebeloppen för varje medborgare är relativt små. Reformens nytta får därför inte förbrukas i en resurskrävande administration. Kostnaderna för systemets olika funktioner

måste vara låga i relation till avkastningen på individens pensionssparande.

Enkelt. För att systemet skall bli begripligt och billigt att administrera måste uppläggningen förenklas så långt som möjligt utan att de grundläggande kraven åsidosätts.

Anknyta till kända principer och system. De nämnda önskemålen om att premiereservsystemet skall vara begripligt, billigt och enkelt kan enligt vår mening uppnås bl.a. genom att systemets olika delar och regelverket så långt som möjligt anknyter till rådande förhållanden på jämförbara områden.

Säkert. Placeringsreglerna, hanteringen av tillgångarna, övriga krav på kapitalförvaltarna, tillsynen över dessa m.m. skall utformas så att de enskildas tillgångar inom systemet inte utsätts för otillbörliga risker. De risker som ofrånkomligen ändå måste finnas skall begränsas till vissa acceptabla variationer i avkastningen.

Möjligheter att revidera detaljutformningen. Premiereservsystemet är en helt ny konstruktion som dessutom förväntas verka under åtskilliga decennier. Det ligger i sakens natur att åtskilliga frågor inte kan bedömas i förväg med någon större säkerhet. En av våra utgångspunkter har därför varit att söka skapa ett sådant mått av flexibilitet att successiva detaljjusteringar kan ske i takt med att praktiska erfarenheter har vunnits.

I det perspektivet har vi försökt att utforma våra förslag på vissa områden så att de relativt lätt kan ändras utan att grundvalarna för konstruktionen rubbas. Vår tanke har då varit att det är enklare att efter några år lätta på restriktioner som bedöms vara onödigt strikta än att införa sådana där tidigare relativt stor frihet har rått.

3 Utredningens grundmodell "APS"

Våra förslag i sammandrag: Kapitalförvaltningen under den förvärvsaktiva tiden sker inom ett renodlat sparsystem utan försäkring. Försäkringsfunktionen får därmed betydelse för den enskilde först i samband med pensioneringen. Förvaltningen av de sparade medlen sker i särskilda värdepappersfonder fram till dess att den enskilde spararen går i pension. Vid pensioneringstidpunkten används innestående medel för tecknande av pensionsförsäkring hos den statliga försäkringsgivaren.

Socialförsäkringsadministrationen (SFA) fastställer intjänad pensionsrätt och det belopp som skall avsättas till premiereservsystemet. I samband med beslutet om avsättningens storlek översänder SFA en blankett till den enskilde för val av fond. Blanketten skickas av den enskilde direkt till berört fondbolag utan medverkan av SFA.

Efter det att medlen överförts till fonden sker kommunikationen mellan fondbolaget och pensionsspararen utan SFA:s medverkan. Fondbolaget för register över sina sparare och lämnar årliga besked till spararen om bl.a. dennes behållning och avkastning.

SFA kan uppdra åt kapitalförvaltarna att lämna erforderliga uppgifter för ett samlat årsbesked om beräknad pension från såväl fördelnings- som premiereservsystemet.

Den som inte väljer fond för sina pensionsmedel anvisas särskild placering. Staten sköter registreringen av dessa sparare med konto hos SFA och svarar för den årliga informationen till dem.

Sparkapital efter en avliden skall inte återföras till kollektivet utan i stället tillfalla den avlidnes efterlevande. Utgående pension kan därmed komma att bli obetydligt lägre.

Efter överförandet till pensionsförsäkring ombesörjer den statliga försäkringsgivaren förvaltning av den enskildes pensionssparande, beräkning av pensionsbelopp, utbetalning av pension och utfärdande av årliga pensionsbesked.

Premiereservsystemet skall benämnas Allmänt pensionssparande, förkortat APS.

3.1 Bakgrund

Enligt direktiven skall utgångspunkten för utredningens förslag när det gäller utformningen i stort vara en central statlig försäkringsfunktion skild från kapitalförvaltningen. En mångfald i kapitalförvaltningen bör eftersträvas. Ålderspension från premiereservsystemet skall beräknas enligt i huvudsak försäkringsmässiga grunder.

En grundläggande princip inom systemet skall enligt direktiven vara att de avsättningar som görs registreras individuellt och grundar pensionsrätt för ålderspension enligt i huvudsak de regler som gäller för frivilliga individuella pensionsförsäkringar.

Förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare skall bygga på civilrättslig reglering med avtal mellan parterna. För det fall utredningen finner att det inte går att på ett ändamålsenligt sätt utforma regleringen av förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare enligt sådana principer bör i huvudsak offentligrättsliga bestämmelser gälla. Avtal får då ersättas med reglering direkt i lag. Enligt direktiven får en sådan lösning dock inte innebära att pensionsrätten inom premiereservsystemet skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan.

Inom premiereservsystemet skall alltså en åtskillnad göras mellan försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionerna. Utredningen skall överväga arbets- och ansvarsfördelningen mellan försäkringsgivaren och kapitalförvaltarna.

Försäkringsfunktionen skall skötas av ett statligt organ, eftersom premiereservsystemet är en del av ett allmänt obligatoriskt pensionssystem där försäkringskollektivet skall utgöras av alla försäkrade. Försäkringsfunktionen skall enligt direktiven svara för premieinbetalningar till kapitalförvaltarna, bokföring av uppgifter från dessa om avkastning och tillgodohavande på premiereservkontona, tillhandahållande av årliga pensionsbesked, beräkning av pensionsbelopp och utbetalning av pension.

Kapitalförvaltarna skall enligt direktiven tillse att medlen placeras på bästa sätt inom ramen för placeringsreglerna. Vidare skall de lämna en allsidig och fullständig information om förvaltningen och årligen fastställa behållning och avkastning för varje försäkringstagare.

Premiereservsystemet är ett helt nytt inslag inom det offentliga obligatoriska pensionssystemet. Till skillnad från vad som f.n. gäller kommer storleken på pensionen från premiereservsystemet, premie-

pensionen, att påverkas av avkastningen på de förvaltade medlen. Som utredningen har fastlagt i övervägandena i kapitel 2 är det därför av stor vikt att systemet utformas så att administrationen blir enkel och förenad med så låga kostnader som möjligt.

I direktiven skisseras en nära koppling mellan den statliga försäkringsfunktionen och kapitalförvaltarna. Samtidigt skall enligt de riktlinjer som riksdagen har antagit kapitalförvaltarnas uppdrag i premiereservsystemet enbart omfatta kapitalförvaltning – till skillnad från vad som t.ex. gäller inom konventionell pensionsförsäkring. Skälen för denna uppläggning anges bl.a. vara att en konstruktion med en sammanhållen kapitalförvaltnings- och försäkringsfunktion av samma slag som i konventionella försäkringsbolag skulle leda till att en eftersträvansvärd mångfald i kapitalförvaltningen inte uppnås.

3.2 Inledning

I detta kapitel analyserar utredningen de olika grundläggande konstruktioner som kan vara tänkbara för att organisera försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionerna respektive för arbets- och ansvarsfördelningen mellan försäkringsgivaren och kapitalförvaltarna.

I fortsättningen diskuteras först kortfattat uppläggningen inom de nuvarande tre huvudformerna för privat pensionssparande i Sverige och vilken förvaltningsform som kan vara lämplig för premiereservsystemet. Därefter analyseras hur det rättsliga förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare bör ordnas. Slutsatserna ligger till grund för utredningens grundmodell som presenteras i avsnitt 3.6.

3.3 Några former för privat pensionssparande i Sverige och utomlands

För privat pensionssparande i Sverige kan tre huvudgrupper urskiljas; konventionell pensionsförsäkring, fondförsäkring och individuellt pensionssparande.

Konventionell pensionsförsäkring. Försäkring och sparande hanteras samlat hos ett livförsäkringsbolag. Med beteckningen konventionell pensionsförsäkring avses en livförsäkring där premiebetalningar görs regelbundet och inom vilken det finns möjlighet att välja efterlevandeskydd. Till försäkringstagaren skall pension kunna betalas temporärt eller livsvarigt. Försäkringstagaren garanteras vanligen en viss minsta nominell avkastning på i genomsnitt 4 % om året utifrån det antagande om förväntad avkastning som försäkringsgivaren gör. För att kunna uppfylla gjorda åtaganden finns regler som ställer krav på försäkringsbolagens soliditet och som anger hur de medel som motsvarar åtagandena skall placeras.

Fondförsäkring ("unit linked"). Sparandet sköts i denna försäkringsform av fondbolag i värdepappersfonder och försäkringen tecknas i särskilda försäkringsbolag som inte får meddela konventionell pensionsförsäkring.

Denna form av pensionssparande sker enligt lagen (1989:1079) om livförsäkring med anknytning till värdepappersfonder (fondförsäkringslagen). Till skillnad mot vad som gäller för förvaltning av medel inom de konventionella pensionsförsäkringarna kan den försäkrade inom fondförsäkringen själv välja i vilka fonder medlen skall placeras.

Liksom vid konventionell livförsäkring kan kontraktet vid fondförsäkring delas upp i de olika komponenterna sparande, livsfallsförsäkring och dödsfallsförsäkring. Grundidén med försäkringsformen är att försäkringstagaren själv skall kunna påverka placeringen av försäkringssparandet. Det gör försäkringstagaren genom att välja i vilken eller vilka värdepappersfonder som sparandet skall placeras.

En enkel försäkringskonstruktion med fondanknytning innebär att försäkringstagaren årligen gör en fixerad premiebetalning. Dessa pengar går in i en värdepappersfond, som på försäkringstagarens uppdrag administreras av ett fondbolag. Formellt är det emellertid försäkringsbolaget som är fondandelsägare. Detta försäkringsbolag

administrerar också en livsfallsförsäkring som är knuten till fondsparandet och som helt enkelt går ut på att fördela de ackumulerade beloppen så att även de som lever längre än genomsnittet i årsgruppen kan garanteras utbetalningar i framtiden.

Uppbyggnaden av fonden sker fram till den överenskomna pensionstidpunkten. Precis som i vilken annan värdepappersfond som helst ackumulerar försäkringstagarna fondandelar allt eftersom de betalar in pengar via premiebetalningar. Fondandelarnas värde beror på hur fonden totalt kan avkasta de placerade medlen. Vid pensionstidpunkten är fonduppbyggnaden avslutad och försäkringstagarna får en slutlig redovisning av vad deras ackumulerade sparande uppgår till. Fondens totala förmögenhet skall sedan portioneras ut till försäkringstagarna på ett sådant sätt att fondmedlen precis räcker till pensionsutbetalningarna till de försäkringstagare som når högsta åldern.

Försäkringstagarna väljer själva placeringsinriktning på tillgodohavandet i försäkringen. Kapitalförvaltningen sköts av fristående fondbolag som placerar förvaltade medel i värdepappersfonder vars verksamhet regleras i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Individuellt pensionssparande utan försäkringsinslag (IPS). Sparandet sker i särskilda pensionssparinstitut. Sparandet kan där tillhandahållas genom inlåning i bank, andelar i värdepappersfond och allemansfond samt i aktier och obligationer från enskilda utgivare.

Det individuella pensionssparandet som infördes år 1994 i syfte att bl.a. öka konkurrensen om sparandet för pension är ett renodlat pensionssparande utan försäkringsinslag. Förvaltningen av medel sker på olika sätt beroende på vilken sparform som används. De sparformer som finns är andelar i värdepappersfond och allemansfond, enskilda värdepapper samt inlåning på konto, dvs. sparformer som är allmänt förekommande på de finansiella marknaderna. Sparandet kan fördelas och flyttas mellan de olika sparformerna.

För IPS gäller bestämmelserna i lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande. På samma sätt som för sparande i pensionsförsäkring och fondförsäkring gäller för sparande inom IPS särskilda skatteregler.

Associationsformer. Livförsäkringsverksamhet som bedrivs här i landet regleras i försäkringsrörelselagen, FRL, (1982:713) och i fondförsäkringslagen.

Försäkringsbolag kan associationsrättsligt vara av två slag, försäkringsaktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag. Ett ömsesidigt

försäkringsbolag ägs av sina försäkringstagare. På motsvarande sätt som för livförsäkringsaktiebolag gäller att någon vinst inte får betalas ut till de fysiska eller juridiska personer som tillskjutit kapital vid bildandet av ett ömsesidigt försäkringsbolag. Dessa personer kallas bolagets garanter.

För livförsäkringsbolag som tillhandahåller fondförsäkringar gäller i huvudsak samma regler som för konventionella livförsäkringsbolag. Eftersom tillgångarna inom fondförsäkring i första hand skall knytas till de enskilda försäkringstagarna finns det dock inte något skäl för att ömsesidighetsprincipen skall gälla för denna försäkringsform. För de bolag som bedriver fondförsäkringsrörelse gäller därför enligt 10 § fondförsäkringslagen inte vinstutdelningsförbudet i FRL. Bolagen får således dela ut vinst till sina aktieägare efter samma principer som gäller för skadeförsäkringsbolag enligt 12 kap. 2 § FRL.

Tjänstepensioner. De nu angivna pensionssparformerna utgör ett frivilligt pensionssparande. Därutöver förekommer utanför det allmänna obligatoriska pensionssystemet ett stort pensionssparande i olika tjänstepensioner. När det gäller tillhörighet till tjänstepensionerna bestäms denna i de flesta fall inte av den enskilde utan av arbetsmarknadens parter.

Internationellt börjar avgiftsbestämda kompletterande tjänstepensioner bli allt vanligare. Framför allt förekommer sådana i Storbritannien och USA. Här är pensionens storlek ofta helt beroende av storleken på sparade medel och avkastningen på dessa medel. Förvaltningen av de sparade medlen sköts av olika institut som förvaltar medlen i fonder fram tills den enskilde går i pension. Vid pensioneringstidpunkten betalas innestående medel ut på olika sätt eller används för tecknande av pensionsförsäkring.

3.4 Kapitalförvaltningens former

3.4.1 Inledning

När det gäller frågan i vilken institutionell form som kapitalförvaltningen skall bedrivas har riksdagen inte antagit några riktlinjer. I utredningens direktiv anges att det ena alternativ för utformningen av kapitalförvaltningen som bör utredas är förvaltning i fond som

ägs av dem som tillskjutit kapital. Det andra alternativet är förvaltning i institut där förvaltade medel på samma sätt som i konventionella försäkringsbolag sammanblandas med förvaltarens egna medel. En därmed sammanhängande fråga är om de institut som i dag finns på kapitalmarknaden skall komma i fråga eller om särskilda institut bildade enbart för att förvalta premiereservmedel bör väljas.

Frågan om sambandet mellan försäkringsgivaren och kapitalförvaltarna och om lämplig institutionell form för kapitalförvaltningen kan enligt vår mening inte lösas skild från vissa andra frågor om kapitalförvaltningen inom premiereservsystemet. En viktig fråga gäller om det inom premiereservsystemet bör finnas en garanterad avkastning med förebild från pensionssparande inom den konventionella pensionsförsäkringen.

Betydelsefull är även frågan vilken grad av säkerhet som kan uppnås inom premiereservsystemet så att pensionsspararen inte behöver riskera att förlora sina medel. Svaret på frågan om byte av kapitalförvaltare avseende redan sparat kapital kommer att skilja sig åt beroende på i vilken institutionell form som kapitalförvaltningen kommer att bedrivas. Ytterligare en fråga av betydelse är valfriheten för den enskilde som en nödvändig förutsättning för en mångfald bland kapitalförvaltarna.

3.4.2 Garanterad avkastning?

I direktiven nämns att regler om en garanterad avkastning kan vara ett sätt att förhindra stora skillnader i pensionsnivåer beroende på vilken kapitalförvaltare den enskilde väljer. Regler om garanterad avkastning måste emellertid vägas mot andra önskvärda inslag i premiereservsystemet såsom en lagfäst rättighet att flytta pensionssparandet till en annan kapitalförvaltare.

Utredningen skall enligt direktiven särskilt överväga om inte de skyddsintressen som ligger i en avkastningsgaranti kan tillgodoses på ett lika ändamålsenligt sätt genom placeringsreglernas utformning.

En garanterad avkastning utformad på det sätt som i dag finns inom konventionell pensionsförsäkring förutsätter enligt vår mening att förvaltning av medel inom premiereservsystemet sker på ett liknande sätt som inom konventionella livförsäkringsbolag. Redan genom den uppdelning av försäkrings- och kapitalförvaltnings-

funktionerna som lagts fast i riksdagens riktlinjer föreligger andra förutsättningar för att utforma en avkastningsgaranti än vad som gäller inom den konventionella pensionsförsäkringen.

För att en garanterad avkastning skall kunna införas enligt vad som gäller inom den konventionella pensionsförsäkringen krävs att kapitalförvaltarens solvens kan göras trolig. Med en sådan ordning skulle det bli nödvändigt att bygga upp ett betydande buffertkapital för att åtaganden om att ge den enskilde en garanterad avkastning skall kunna infrias. Mycket talar för att kapitalförvaltarna då måste konstrueras med försäkringsbolagen som förebild trots att det endast är fråga om att förvalta ett rent sparande och att försäkringsfunktionen skall förbehållas en enda statlig försäkringsgivare.

En ordning med kapitalförvaltare utformade med förebild från försäkringsbolagen riskerar att allvarligt begränsa det antal kapitalförvaltare som kan komma i fråga. Förmodligen skulle få förvaltare utanför försäkringsbranschen kunna uppfylla kraven. Skälet till detta är för det första att behovet av buffertkapital skulle bli omfattande och därför kräva stora ekonomiska och organisatoriska resurser. För det andra skulle försäkringsbolagen genom den verksamhet som bedrivs i dag få betydande konkurrensfördelar.

De i försäkringssammanhang vanligen förekommande avkastningsgarantierna är utformade i nominella termer, dvs. utan hänsyn till inflationen.

Den mest påtagliga innebörden av en garantiordning är enkelt uttryckt att kostnaden är hög för den som utfärdar garantin. Sannolikt kommer kostnaden att på grund av det mycket långa tidsperspektivet för garantin t.o.m. bli så hög att denna blir ointressant för den som omfattas av garantin. Samtidigt är värdet av en i nominella termer utfärdad garanti tveksamt.

Pensionsarbetsgruppens förslag om garanterad avkastning i kombination med en ovillkorlig rätt att byta kapitalförvaltare väckte stark kritik från remissinstanserna. Bl.a. anförde dessa att förslaget riskerade att leda till att kapitalförvaltarna tvingades hålla relativt stora likvida tillgångar vilket skulle inverka negativt på avkastningen på de förvaltade medlen.

En garanterad avkastning med förebild från den konventionella pensionsförsäkringen skulle enligt vår bedömning också innebära svårigheter vad gäller rätten för den enskilde pensionsspararen att byta kapitalförvaltare avseende sitt innestående kapital.

Mot bakgrund av vad som nu anförts finns det enligt vår mening inte några tungt vägande skäl för att konstruera kapitalförvaltningen

enligt de principer som gäller för de konventionella livförsäkringsbolagen. De skyddsintressen som ligger i en avkastningsgaranti kan enligt vår bedömning tillgodoses på ett lika ändamålsenligt sätt genom placeringsreglernas utformning. Hur detta skall åstadkommas återkommer vi till i kapitel 4.

3.4.3 Institutionell kapitalförvaltning

I sammanhanget finns det anledning att också beröra en annan principiell fråga om kapitalförvaltningens organisation. I direktiven anges två huvudalternativ för utformningen av kapitalförvaltningen som båda kan betecknas som förvaltning i institutionell form.

Mot bakgrund av det intresse som det individuella pensionssparandet (IPS) har rönt bör man ändå fråga sig om inte liknande möjligheter borde öppnas även inom premiereservsystemet. Den enskilde skulle då själv kunna styra sina placeringar till många olika sparformer, t.ex. aktier och obligationer från enskilda utgivare.

Goda skäl kan i och för sig anföras för att en sådan möjlighet borde skapas. Koncentrationstendenserna på kapitalmarknaderna skulle i viss mån motverkas. Individens valfrihet skulle ytterligare vidgas.

I kapitel 2 har redogjorts för en grundläggande utgångspunkt i direktiven, nämligen att intresset av mångfald i kapitalförvaltningen och valfrihet för den enskilde bör underordnas intresset av säker avkastning. Några riskbegränsande placeringsregler finns inte inom IPS. Enligt vår mening skulle det stöta på oöverstigliga praktiska svårigheter att skapa placeringsregler som i ett premiereservsystem av IPS-liknande slag säkerställer att den enskildes medel inte utsätts för oacceptabelt stora risker.

Vår bedömning är att möjligheterna kommer att vara lika goda för individen att uppnå stor valfrihet och långsiktigt hög kapitalavkastning vid kapitalförvaltning i institutionella former som vid individuellt bestämda placeringar i enskilda värdepapper.

Vi anser mot bakgrund härav att endast placeringsmöjligheter i institutionell form skall tillhandahållas.

3.4.4 Fristående fonder

Vi återkommer nu till frågan om vilken verksamhetsform som bör väljas för kapitalförvaltningen. I direktiven anges som alternativa möjligheter kapitalförvaltning i fond som ägs av dem som tillskjutit kapital respektive förvaltning tillsammans med kapitalförvaltarens egna medel.

Vi ansluter oss till de tankar som framförs i direktiven att det från konsumentskyddssynpunkt är väsentligt att det tydligt framgår vilka medel som tillhör den enskilde och vilka som tillhör kapitalförvaltaren. Som vi har konstaterat i avsnitt 3.4.2 finns det inga tungt vägande skäl att välja försäkringsbolagsformen för kapitalförvaltningen. Vidare bör verksamhetsformen vara lätt att anknyta till ett befintligt regelverk på kapitalmarknaden.

I samhällslivet förekommer i dag andra associationsformer vid sidan om aktiebolag och ömsesidiga försäkringsbolag, främst ideella föreningar, ekonomiska föreningar och stiftelser. De kriterier för kapitalförvaltningens verksamhetsform som nu angetts, att medlen skall vara avskiljbara och vila på en etablerad ordning uppfylls med förvaltning i värdepappersfonder. Det är därför enligt vår mening naturligt att utgå från denna form som är vanligt förekommande, välkänd och beprövad.

En värdepappersfond är en gemensamt ägd fond som bildas genom kapitaltillskott från allmänheten (andelsägarna). Tillgångarna i en värdepappersfond består huvudsakligen av omsättningsbara värdepapper och andra finansiella instrument. En värdepappersfond är inte en egen juridisk person utan administreras av ett särskilt fondbolag som drivs i aktiebolagsform. Fondbolaget står under tillsyn av Finansinspektionen.

Det faktum att ett fondbolag är organiserat som aktiebolag hindrar inte i sig att den som tar initiativ till att bilda fondbolaget själv utgör en juridisk person av annat slag, t.ex. ömsesidigt försäkringsbolag, ideell förening, ekonomisk förening, stiftelse eller kommun. Därmed kan möjligheter beredas för olika huvudmän att starta fondbolag inom premiereservsystemet, förutsatt att fondbolaget uppfyller de allmänna krav som uppställs.

Lagen om värdepappersfonder trädde i kraft den 1 januari 1991. Den ersatte då lagen (1974:931) om aktiefonder (aktiefondslagen) och lagen (1978:428) om aktiesparfonder. Lagstiftningen är en anpassning till minimikraven i EG:s direktiv för kollektiva investeringar i värdepapper (det s.k. UCITS-direktivet, se bilaga 2).

I förarbetena till lagen om värdepappersfonder poängteras att de skyddsintressen som låg till grund för införandet av aktiefondslagen skall ha en framskjuten plats även i en moderniserad lagstiftning. Dessa intressen är att ge spararna ett gott rättsskydd och att tillförsäkra dem en sakkunnig förvaltning av medlen samt att sprida de risker som kan vara förknippade med sparformen genom ett välfördelat värdepappersinnehav.

Genom att välja kapitalförvaltningsformen värdepappersfond kan enligt vår mening en fri bytesrätt för den enskilde mellan olika fonder gälla utan principiella eller praktiska svårigheter. Antalet fonder som den enskilde pensionsspararen får välja behöver inte begränsas. Därmed vidgas möjligheterna för den enskilde att uppnå önskad riskspridning för sina medel.

Vi föreslår därför att utgångspunkten för kapitalförvaltningen bör vara att skapa en ordning som innebär att medlen förvaltas i värdepappersfonder. Med en sådan ordning uppnås att kapitalförvaltningen sker i former som redan prövats och befunnits fungera väl inom en omfattande kapitalförvaltning av både frivilligt pensionssparande och annat sparande.

Med tanke på de speciella regler som föreslås för premiereservsystemet och de höga krav som bör uppställas bör dessa medel förvaltas i särskilda fristående värdepappersfonder administrerade av för ändamålet bildade fondbolag.

Sådana fondbolag bör få startas av såväl befintliga företag på kapitalmarknaden, dvs. banker, värdepappersbolag, fondbolag och försäkringsbolag, som huvudmän utanför de finansiella marknaderna, t.ex. andra företag, ekonomiska föreningar, kommuner, ideella föreningar och andra organisationer. Det skall också enligt direktiven finnas statliga kapitalförvaltare organiserade på samma sätt.

En förutsättning är därvid givetvis att fondbolaget uppfyller vissa grundläggande krav, har fått tillstånd av Finansinspektionen att bedriva verksamhet och är underkastat offentlig tillsyn. Bedömningen av om ett fondbolag uppfyller kraven får göras av inspektionen vid tillståndsprövningen.

För att premiereservsystemets karaktär av allmänt obligatorium skall kunna fullföljas måste ett fondbolag vara skyldigt att bevilja var och en som ansöker därom ställning som andelsägare i fonden.

För den närmare utformningen av dessa fonder redogörs i kapitel 4.

3.5 Rättsliga aspekter

Som nämndes inledningsvis skall enligt direktiven förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare i första hand bygga på civilrättslig reglering. Om detta inte är möjligt får avtal mellan försäkringstagare och försäkringsgivare och avtalets utformning ersättas med reglering direkt i lag. En sådan lösning får dock inte innebära att pensionsrätten inom premiereservsystemet skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan.

Uttryckliga förbud mot retroaktiv lagstiftning finns bara på straffrättens och skatterättens område. Ett allmänt förbud mot retroaktiv lagstiftning har diskuterats men avvisats. I fråga om civillagstiftning gäller dock som en allmän grundsats, att ny civillag inte skall rubba innehållet i avtal som har träffats innan lagen trätt i kraft. Avsteg från denna viktiga rättssäkerhetsprincip får göras endast om starka skäl talar för det.

Med den i direktiven antydda kopplingen mellan försäkringsgivaren och kapitalförvaltarna skulle enligt vår bedömning avtal om kapitalförvaltning behöva slutas i två steg. Den enskilde skulle ha sin rätt till premiereservmedlen grundad på ett förhållande med staten (i dess egenskap av försäkringsgivare). Staten skulle i sin tur teckna avtal med kapitalförvaltaren.

Om den enskilde har ett avtal med staten kan besvärliga gränsdragningsproblem uppstå, framför allt mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet. Den enskildes möjlighet att få ersättning för skada som orsakats av fel eller försummelse som vållats av myndighet varierar nämligen beroende på om åtgärden vidtagits vid myndighetsutövning eller i affärsverksamhet.

Tvistlösningsprocedurerna är olika beroende på om det är myndighetsutövning eller affärsverksamhet. Talan förs i det förra fallet vid de allmänna förvaltningsdomstolarna och i det senare fallet vid de allmänna domstolarna. I det förra fallet finns det möjlighet till självrättelse enligt förvaltningslagen (1986:223). En sådan möjlighet saknas i det senare fallet.

Vilken roll skulle staten få om systemet konstruerades så att det fanns dels ett avtal mellan den enskilde och staten, dels ett avtal mellan staten och kapitalförvaltaren? Enligt vår bedömning finns det en risk för att avtalet mellan den enskilde och staten skulle uppfattas innehålla ett åtagande från statens sida att till den enskilde betala det belopp som finns noterat hos staten om detta belopp är högre än det belopp som för den enskildes räkning förvaltas hos kapitalförvalta-

ren, dvs. ses som en statlig garanti. Avsikten med ett avtal mellan den enskilde och staten torde dock inte vara att tilldela staten rollen som garant. Om staten i avtalet med den enskilde inte skulle anses ha gjort något sådant åtagande skulle statens roll inskränkas till att förmedla betalningar mellan den enskilde och kapitalförvaltaren. Statens egentliga roll skulle alltså bestå i att vara betalningsförmedlare. Det är oklart hur denna roll skulle bedömas rättsligt och vilket ansvar staten skulle ta på sig.

Med den i direktiven skisserade modellen, som är av fondförsäkringstyp, skulle staten som försäkringsgivare uppträda som ägare till sparmedlen i premiereservsystemet. Den enskilde skulle endast ha en fordran på staten motsvarande sparmedlen. Sparande i fonder skulle mot denna bakgrund te sig mindre lämpligt eftersom staten skulle uppträda som andelsägare.

Även i övrigt förefaller anledning saknas att skjuta in en part mellan den enskilde och kapitalförvaltaren. Det finns i premiereservsystemet inte ett så betydelsefullt försäkringsinslag att det motiverar att staten skjuts in som part mellan den enskilde och kapitalförvaltaren.

En aktiv avtalsmässig medverkan från statens sida skulle också få praktiska konsekvenser som är svåra att överblicka, eftersom det saknas erfarenhet av liknande förhållanden.

Utredningen vill alltså avfärda tanken att avtal skall upprättas mellan staten och den enskilde. Inte heller är det på sin plats att staten skall vara ombud åt de enskilda individerna eller kapitalförvaltarna. I stället föreslår vi att avtal mellan den enskilde och kapitalförvaltare sluts utan statens medverkan.

3.6 Utredningens grundmodell

Utredningen har övervägt olika lösningar på hur sambandet mellan försäkringsfunktionen och kapitalförvaltarna skall kunna utformas. Därvid har den i direktiven angivna modellen jämförts med en ordning vari sparandet i tiden separeras från försäkringsdelen.

När det gäller de rättsliga aspekterna har i avsnitt 3.5 nyss den slutsatsen dragits att en fondförsäkringsmodell är mindre lämplig. Förvaltningen av de sparade medlen bör därför skötas av olika institut fram till dess att den enskilde går i pension. Vid pensioneringstidpunkten används innestående medel för tecknande av

pensionsförsäkring. Enligt utredningens bedömningar vinner man med en sådan uppläggning betydande administrativa, pedagogiska och rättsliga fördelar.

Premiereservsystemets båda huvuddelar, sparande respektive försäkring, kan renodlas och skiljas åt i tiden. Sparandet under den aktiva delen av livet kan utformas på ett sätt som nära ansluter till andra, välkända sparformer.

Den enskilde behöver inte i tidig ålder, för vissa kanske redan vid 16 års ålder, ställas inför val av utformning av pensionsförsäkring. I stället får han löpande besked om storleken på pensionssparandet. Först vid pensioneringstillfället, när behoven konkret kan överblickas, blir det aktuellt att välja pensionsförsäkring.

Likvidhanteringen mellan kapitalförvaltare och försäkringsgivare kan begränsas till överföring av sparade medel i samband med att försäkring tecknas. Det omfattande informationsutbyte som skulle bli nödvändigt i ett system där försäkring tecknas redan i samband med att pensionsrätt tjänas in första gången undviks.

Goda möjligheter finns i en modell där premiereservsystemets båda huvuddelar renodlas att på ett enkelt sätt skapa en tillfredsställande civilrättslig grund för den enskildes sparande genom att – som nämndes i avsnitt 3.5 ovan – den enskilde träffar avtal om förvaltning av pensionsmedlen med en kapitalförvaltare. Den som inte gör det kommer enligt bestämmelser i lag eller annan författning att för sina pensionsmedel anvisas särskild placering.

Vi föreslår mot bakgrund av det nu anförda att premiereservsystemet utformas som ett rent sparande under den aktiva tiden.

Med den uppbyggnad som systemet nu föreslås få blir inte benämningen premiereservsystem längre adekvat. Det är nämligen inte längre frågan om att den enskilde pensionsspararen löpande betalar en premie för ett försäkringsbelopp. I stället bör systemet få en annan benämning.

Vi föreslår att premiereservsystemet benämns Allmänt pensionssparande, förkortat APS. Härigenom beaktas det förhållandet att pensionssparandet, till skillnad från det individuella pensionssparandet (IPS), är generellt och omfattar samtliga personer i landet från 16 års ålder.

Hittills har pensionen från premiereservsystemet benämnts premiepension till skillnad från inkomstpension som betalas från fördelningssystemet. En ny benämning på pensionen bör i stället vara pension från APS eller APS-pension.

I det följande kommer redogörelsen att behandla ett sparskede och ett pensionsskede. För dem som befinner sig i sparskedet används fortsättningsvis benämningen (pensions)sparare medan de som befinner sig i pensionsskedet benämns försäkringstagare. Den i departementspromemorian "Lag om inkomstgrundad ålderspension m.m." (Ds 1995:41) använda benämningen försäkrad nyttjas inte av oss i detta betänkande.

3.7 Arvsvinsthantering under sparskedet

Inom systemet skall enligt direktiven finnas en ordning som hanterar s.k. arvsvinster som uppkommer till följd av att en försäkringstagare avlider.

Den av oss nyss förespråkade modellen kommer att få vissa konsekvenser på detta område. I ett system enligt denna modell kommer nämligen sparkapital efter avlidna inte att fördelas på övrigas sparande under tiden fram tills den enskilde tecknar pensionsförsäkring. Detta skall i stället tillfalla de efterlevande.

Detta innebär att den genomsnittliga storleken på utgående pensioner från APS-systemet reduceras något i förhållande till ett system med arvsvinster. Hur stor denna reduktion av pensionen blir för var och en beror bl.a. på vid vilken tidpunkt försäkring kommer att tecknas eftersom sparkapital efter avlidna först därefter fördelas inom kollektivet. Sker fördelning av sparkapital efter avlidna på pensionssparande fr.o.m. 61 års ålder, dvs. pensionsförsäkring köps för samtliga vid 61 år som är den lägsta pensionsåldern inom det reformerade ålderspensionssystemet, innebär det att APS-pensionen blir ca 5 % lägre än om sådan fördelning sker under hela sparskedet. Om sparkapital efter avlidna fördelas först vid 65 års ålder blir motsvarande skillnad ca 8,5 %. Detta gäller i ett fullfunktionsstadium där pensionssparande har pågått under 40 år och med antagande om en lägre dödlighet än vad som gäller i dag. Med vissa andra antaganden kan skillnaden uppskattas till 10 % eller något därutöver.

I det reformerade pensionssystemet beräknas ålderspensionen utgöra ca 60 % av den genomsnittliga livsinkomsten under förutsättning av drygt 40 års intjänandetid. En genomsnittlig årsinkomst är f.n. ca 170 000 kronor vilket skulle innebära en årspension om ca 100 000 kronor av vilken drygt 10 %, ca 10 000 kronor, betalas från

APS-systemet. Utebliven fördelning av sparkapital efter avlidna kommer således att minska årspensionen för en genomsnittsinkomsttagare med uppskattningsvis 500-1 000 kronor, med någon variation uppåt eller nedåt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Det är således för den enskilde individen fråga om relativt blygsamma belopp som inte kommer denne till del genom ett system utan försäkringsinslag under sparskedet. Å andra sidan erhåller vid dödsfall under sparskedet de efterlevande sparkapitalet.

Vi har gjort den bedömningen att en sådan uppläggning i de allra flesta fall innebär ett fördelaktigt ekonomiskt skydd vid ett dödsfall för de efterlevande, make och barn, under den period i livet då de ekonomiska anspråken normalt är som störst. Endast i de relativt sett få fall (ca en femtedel av den vuxna befolkningen) där efterlevande familjemedlemmar saknas kommer sparkapitalet andra arvingar till del.

Enligt vår bedömning medför också grundläggande egendomsrättsliga principer att den enskildes sparkapital skall anses tillhöra den enskilde. Det förhållandet att förfoganderätten över kapitalet är begränsad till byte av fond och utbetalning av pension ändrar inte denna bedömning. Analogier med försäkringsavtal är enligt vår mening inte tillämpliga. Det skulle också te sig onaturligt att försöka skapa en särskild ordning för APS-sparandet som skiljer sig från gängse regler för jämförbart sparande.

Det förhållandet att utgående pension kan komma att bli något lägre på grund av att sparkapital efter avlidna inte återförs till kollektivet utan tillfaller de efterlevande innebär enligt vår uppfattning inte någon avgörande nackdel med den valda modellen.

3.8 Pensionsskedet

I vår modell skall sparskedet övergå i ett pensionsskede. Denna övergång skall kunna ske tidigast från 61 års ålder. Det skall då vara möjligt för den enskilde att teckna försäkring hos en försäkringsgivare. I direktiven anges att försäkringsgivaren skall vara statlig.

Till skillnad mot vad som gäller för sparskedet finns det flera skäl till att försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen hålls samman under pensionsskedet. Den valfrihet som finns för den enskilde pensionsspararen under sparskedet kommer att avse andra frågor än de som är av betydelse när den enskilde skall välja

försäkring. En sådan fråga är att den enskilde pensionsspararen har möjlighet att teckna en försäkring där det på förhand finns möjlighet att ange storleken på utfallande pension. Skulle kapitalförvaltningen fortsätta att skötas av fondbolag i fristående fonder är det nämligen naturligt att pensionen anges i antal fondandelar.

Med den nu föreslagna ordningen kommer det sparade kapitalet att föras över till den statliga försäkringsgivaren i samband med att försäkring tecknas. Försäkringsgivaren kommer därefter att förvalta det överförda kapitalet. Försäkringsgivaren kommer även att ha ansvar för beräkning av pensionsbelopp, utbetalning av pension och utfärdande av årliga pensionsbesked.

3.9 Administrationen av APS-systemet

3.9.1 Inledning

I det följande använder vi begreppet socialförsäkringsadministrationen (SFA) som gemensam beteckning för Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

3.9.2 SFA:s roll i förhållande till fondbolagen

Av de i avsnitt 3.5 ovan angivna skälen har vi stannat för en ordning som innebär att avtal om kapitalförvaltningen sluts mellan pensionsspararen och fondbolaget. I ett system där den enskilde spararen har ett avtal med fondbolaget är spararen fondandelsägare. Därmed blir en decentraliserad lösning av de administrativa funktionerna under sparskedet den enda naturliga modellen. Administrationen bör alltså åvila fondbolagen.

En centraliserad lösning, innebärande att staten genom SFA sköter information, register och likvidhantering för fondsparandet, ter sig ologisk och medför onödiga kostnader. I så fall skulle bl.a. registerhållningen dubbleras mellan staten och fondbolagen. Ett omfattande system för likvidhanteringen skulle också behöva byggas upp.

Att fondbolaget under alla förhållanden kommer att ha ett register är naturligt eftersom bolaget behöver veta vilka som är fondandelsägare och deras tillgodohavanden m.m. för att kunna distribuera skriftlig information om både fondens utveckling i stort och den enskildes andelsinnehav. Egna uppgifter är också en förutsättning för att fondbolaget skall kunna besvara förekommande frågor från spararen. Enligt vår bedömning ligger det närmare till hands att fondbolaget svarar på frågor om fondsparandet än att SFA gör det.

Det torde inte heller utan ett uttryckligt förbud gå att förhindra att fondbolagen lägger upp egna register över andelsägarna. En sådan ordning är emellertid egenartad och strider mot vad som är vedertaget. Förbud mot sådan registrering är inte heller ett realistiskt förslag om APS skall vara ett system byggt på civilrättsliga principer.

En av utredningens principer är att förslagen så långt som möjligt bör knyta an till redan kända principer. Eftersom APS bör bygga på civilrättsliga grunder för dem som gör ett aktivt val bör det därför vara fondbolaget som primärt för register över spararna. Genom förslaget uppnås också en klar fördelning av uppgifter och ansvar mellan SFA och fondbolagen.

Om denna registerfunktion skulle utövas av SFA skulle detta få konsekvenser för den grundläggande juridiska konstruktionen av APS. Utövas funktionen av SFA torde detta av allt att döma innebära att pensionsspararen får en fordran på staten och att det i stället är staten som är fondandelsägare. Detta skulle leda till en renodlad offentligrättslig modell inom vilken SFA kommer att föra register över samtliga pensionssparares tillgodohavanden.

När det gäller de sparare som inte gör ett aktivt val bör staten sköta registreringen (se vidare avsnitt 4.4).

3.9.3 Fastställande av pensionsrätt

SFA kommer att fastställa intjänad pensionsrätt för dem som under intjänandeåret haft pensionsgrundande inkomst eller annat pensionsgrundande belopp. Två procentenheter fastställs för APS-pensionen och 16,5 procentenheter fastställs för inkomstpensionen. Pensionsrätten fastställs som belopp.

Det bör ankomma på SFA att i samband med att intjänad pensionsrätt fastställs besluta om avsättning till APS. Denna avsättning

bör bestämmas på så sätt att till pensionsrätten för APS-pensionen läggs avkastningen på de medel som förvaltats interimistiskt.

När beslut om avsättningens storlek föreligger innebär det att den enskilde pensionsspararen får en fordran på staten reglerad i lag eller annan författning. Pensionsspararen skall då ha möjlighet att disponera över sin fordran genom att välja placering i fond hos ett fondbolag.

Den tekniska utformningen av förfarandet från det att avsättning görs till dess att medlen blir föremål för förvaltning kan se ut på olika sätt.

Ett sätt är att avsatt belopp kontoförs hos SFA först en viss tid (t.ex. en månad) efter det att avsättningsbeloppet beslutats eller efter ett visst bestämt datum. Kontoföringen kommer med en sådan utformning av förfarandet att omfatta endast dem som inte gjort något aktivt val. För tiden dessförinnan finns avsättningsbeloppet enbart antecknat som en fordran på staten.

Ett annat sätt är att alla får ett konto hos SFA i samband med avsättningen och att den enskilde pensionsspararen får disponera medlen på kontot enligt gällande regler.

Om kontoföring sker först efter viss tid vinns den fördelen att SFA kommer att behöva föra konton endast för dem som inte väljer fond. Hur många detta kan komma att bli är svårt att veta. Det totala antalet pensionssparare kan enligt dagens förhållanden uppskattas till ca fem miljoner individer. Med ledning av erfarenheterna från ITPK-systemet kan man anta att upp emot hälften av de berörda inte kommer att utnyttja möjligheten att välja placeringsform.

För dem som väljer fond finns med denna lösning endast beslutet om avsättning sparat hos staten efter det att pensionsspararen gjort sitt val av fond.

Hur den nu nämnda tekniska hanteringen av avsättningsbeloppen närmare skall utformas blir en fråga som får avgöras med hänsyn tagen till framför allt rent praktiska aspekter.

3.9.4 Val och byte av fond

Valet av fond(er) föreslås praktiskt gå till så att SFA i samband med beslutet om avsättningens storlek översänder en blankett till den enskilde.

Förfarandet efter det att pensionsspararen har gjort sitt val kan utformas på olika sätt. En lösning är att valblanketten skall lämnas

till SFA. En annan lösning kan vara att valblanketten i stället skall skickas direkt till det berörda fondbolaget. En tredje möjlig lösning är att den enskilde pensionsspararen kan välja mellan att lämna blanketten till SFA eller till fondbolaget.

Svaret på denna fråga är beroende av om överföringen av avsättningen till fonden skall initieras av fondbolaget eller av SFA. Eftersom ett fondbolag inte skall kunna neka någon inträde i en fond behöver SFA av det skälet inte invänta något initiativ från fondbolaget. Däremot förefaller det naturligast att fondbolaget som har ansvaret för kapitalförvaltningen har vetskap om sina sparare innan överföring av medel görs. För att i en modell där fondbolaget initierar överföringen undvika en situation där flera fondbolag gör anspråk på att få förvalta mer än vad som finns att disponera hos SFA för en enskild pensionssparare, bör regler införas om hur staten med befriande verkan skall kunna göra en utbetalning till ett fondbolag.

Valet av lösning får konsekvenser i flera avseenden. Om SFA skall handlägga varje inkommen valblankett som ett ärende måste det ske enligt förvaltningsrättsliga regler. Med en sådan handläggning kan följa risk för skadeståndsansvar enligt vad som har antytts i avsnitt 3.5. Den lösning som innebär att valet sker utan SFA:s medverkan kan få den konsekvensen att tvister uppstår mellan de enskilda pensionsspararen och fondbolaget i bl.a. det fall bolaget inte i rätt tid rekvirerat avsett belopp från staten. För lösning av sådana tvister bör samma regler gälla som för tvistlösning i allmänhet inom APS (se vidare kapitel 7).

Enligt vår mening bör valblanketten skickas direkt till berörda fondbolag utan medverkan från SFA. På detta sätt klargörs även vad som i administrativt hänseende ankommer på SFA respektive fondbolagen. Även om denna lösning kan innebära vissa praktiska problem är dessa av underordnad betydelse i förhållande till vikten av att en klar principiell skiljelinje dras mellan SFA och fondbolagen.

Byte av fond sköts av de inblandade fondbolagen. Likvidhanteringen och registreringen av andelar i samband med byte av fond kommer att ske utan medverkan från SFA.

3.9.5 Löpande kapitalförvaltning

Efter det att medlen överförts till fonden kan kommunikationen ske uteslutande mellan pensionsspararen och fondbolaget utan SFA:s medverkan. Registrering av antalet fondandelar och värdet av dessa sker hos fondbolaget. Någon årlig rapporteringsskyldighet till SFA för dess årliga information finns det enligt vår mening inte något behov av. Snarare är det så att ett system blir lättare att förstå för den enskilde pensionsspararen om informationen kommer från så få håll som möjligt.

Skulle värdet bedömas vara stort av ett samlat årsbesked, där pensionsbehållning från såväl fördelningssystemet som APS-systemet redovisas, möter detta inte några tekniska hinder, om SFA uppdrar åt fondbolagen att lämna erforderliga uppgifter.

Till frågan om hur överföring av medel skall ske i samband med tecknande av försäkring återkommer vi till i kapitel 5.

3.9.6 Kapitalförvaltning för ickeväljare

Som nämndes i avsnitt 3.9.3 kan man anta att en relativt stor del av de enskilda spararna inte kommer att välja fond.

En av våra grundläggande utgångspunkter (se kapitel 2) är att ingen enskild skall behöva ta nämnvärda risker för sitt pensionssparande utan att ha fattat ett eget medvetet beslut baserat på ett gott informationsunderlag. Den som inte fattar något beslut alls om placering av medlen skall få dessa förvaltade med så låg risk som möjligt.

Vi föreslår mot denna bakgrund att det för denna kategori (i det följande kallad ickeväljare) ordnas en särskild kapitalförvaltning.

Den pensionssparare som efter en tid önskar förvaltning i fond hos fondbolag skall kunna anmäla att han vill byta från ickeväljarförvaltning till aktuell fond. En viktig utgångspunkt bör därvid vara att ickeväljarna skall ha samma möjligheter som övriga pensionssparare att byta.

En redogörelse för de närmare formerna för denna förvaltning lämnas i avsnitt 4.4.4.

3.9.7 Sammanfattande översikt

Med den av oss föreslagna uppdelningen i sparande respektive försäkring och arbetsfördelningen mellan fondbolagen och SFA förenklas de administrativa rutinerna och minsta möjliga dubbelarbete orsakas.

Spararen anger på blanketten vilken/vilka fond(er) han vill anförtro sina medel till och skickar blanketten till berört fondbolag.

Fondbolaget rekvirerar med stöd av spararens valblankett aktuella medel från SFA. Fondbolaget lämnar årliga besked till spararen om bl.a. dennes behållning och avkastning.

SFA svarar för motsvarande registrering av och information till icke-väljare om deras tillgodohavanden.

Efter överförande av tillgodohavandet till den statliga försäkringsgivaren vid tecknandet av pensionsförsäkring ombesörjer försäkringsgivaren beräkning av pensionsbelopp, utbetalning av pension och utfärdande av årliga pensionsbesked.

4 Sparskedet

4.1 Krav för verksamhetstillstånd

Våra förslag i sammandrag: Finansinspektionen skall, innan tillstånd att förvalta APS-fonder meddelas, göra en lämplighetsprövning av det sökande fondbolaget. Innan tillstånd meddelas skall bolaget ha registrerats och fondbestämmelserna för den eller de APS-fonder som bolaget avser att förvalta ha godkänts av inspektionen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen skall meddela föreskrifter om storleken på fondbolagens aktiekapital.

Utländska fondföretag skall inte kunna bedriva verksamhet inom APS med stöd av tillstånd från hemlandet.

4.1.1 Inledning

I kapitel 3 har vi föreslagit att APS-medlen skall förvaltas i särskilda fristående värdepappersfonder. Där framgår att en värdepappersfond inte är en egen juridisk person utan administreras av ett särskilt fondbolag som står under tillsyn av Finansinspektionen. Vi har i kapitel 3 föreslagit att APS-fonderna bör förvaltas av särskilda fondbolag som bildas enbart för att förvalta APS-medel.

Enligt direktiven måste höga krav ställas på de institut som anförtros förvaltningen. Kapitalförvaltaren skall därför ha tillstånd av Finansinspektionen att bedriva förvaltning av medel inom premiereservsystemet, så att grundläggande kvalitets- och sundhetskrav är uppfyllda. Dessa krav skall även vara uppfyllda under den löpande tillsynen som inspektionen skall utföra. I direktiven framhålls också att kapitalförvaltningen är förenad med ett betydande informationsansvar.

Frågor om information återkommer vi till i avsnitt 4.8. Tillsynsfrågorna behandlas i kapitel 7.

4.1.2 Närmare om förvaltning i värdepappersfond

I 1 § lagen om värdepappersfonder definieras en värdepappersfond som en fond bestående av fondpapper och andra finansiella instrument, vilken bildats genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som skjutit till kapital. Den närmare innebörden av begreppet finansiellt instrument redovisas i avsnitt 4.2.3.

Enligt 8 § lagen om värdepappersfonder kan en värdepappersfond inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter. Fonden kan inte heller föra talan inför domstol eller någon annan myndighet. Vidare sägs att egendom som ingår i en värdepappersfond inte får utmätas och att fondandelsägarna inte svarar för förpliktelser som avser fonden.

Innebörden av dessa bestämmelser är att en värdepappersfond inte är en juridisk person. Denna konstruktion är unik för värdepappersfonder och har sin förebild framförallt i den anglosaxiska rättens trustbegrepp. Enligt den anglosaxiska rätten följer av själva begreppet att en värdepappersfond inte kan tas i anspråk för betalning av sådana fondbolagets skulder som inte direkt hänför sig till fonden. Någon särskild lagstiftning har därför inte erfordrats för detta ändamål vare sig i Storbritannien eller i USA.

I Sverige är regelsystemet emellertid annorlunda. Det har därför varit nödvändigt att i särskild lagstiftning införa regler för att ge värdepappersfonden en ställning som motsvarar den som trust har inom det anglosaxiska systemet. Detta skedde genom införandet av aktiefondslagen år 1974. I förarbetena till lagen om värdepappersfonder som fr.o.m. år 1991 ersatte aktiefondslagen anges att fondens rättsliga status härigenom inte ändrats (prop. 1989/90:153 s. 55).

Det har ansetts nödvändigt att genom särskilda regler bereda den egendom som ingår i en värdepappersfond en fristående ställning inom fondbolaget. En första förutsättning för att en fond skall få ställning av en fristående förmögenhetsmassa är att det genom en klar gränsdragning kan fastslås vad som skall ingå i en värdepappersfond. Härigenom kan en skiljelinje dras mellan fondförmögenheten och fondbolagets övriga förmögenhetsmassa.

För att säkerställa att fondförmögenheten avskiljs från fondbolagets övriga förmögenhet skall fondens förmögenhet rent faktiskt

hållas avskild på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för sammanblandning. Detta sker genom att det för varje värdepappersfond skall finnas ett förvaringsinstitut som förvarar fondens tillgångar och sköter in- och utbetalningar avseende denna (1 och 14 §§ lagen om värdepappersfonder). Förvaringsinstitutens funktion behandlas närmare i kapitel 7.

Förvaring av en värdepappersfonds tillgångar hos ett särskilt institut har emellertid inte ansetts vara tillräckligt för att skapa ett i alla avseenden verkningsfullt skydd för att fondförmögenheten inte skall kunna äventyras för fondandelsägarna. Därutöver skall reglerna se till att den i en värdepappersfond ingående egendomen inte kan utmätas för fordringar gentemot fondbolaget eller dras in i en konkurs, som drabbar fondbolaget. Som nämnts i det föregående har det därför införts en regel om att egendom som ingår i en värdepappersfond inte får utmätas.

I den utredning som föregick aktiefondslagen ansåg Aktiefondsutredningen att det därutöver var nödvändigt att införa ett förbud för fondbolaget att bl.a. pantsätta egendom som ingår i värdepappersfonden även om risken för en giltig pantsättning är liten eftersom tillgångarna skall förvaras i ett särskilt förvaringsinstitut (SOU 1969:16 s. 109).

Enligt 13 § lagen om värdepappersfonder får inte fondbolaget i sin fondverksamhet ta hand om egendom som ingår i fonden. I förarbetena förutsattes att varje fondbolag skapade en sådan administrativ ordning att alla likvida medel som flyter in till fondbolaget omedelbart görs räntebärande eller placeras så att de förräntas och att andra tillgångar omedelbart tas om hand av förvaringsinstituten (prop. 1989/90:153 s. 59).

4.1.3 Närmare om andelsrätt i värdepappersfond

En värdepappersfond är således en fristående förmögenhetsmassa som ägs av dem som tillskjutit kapitalet. Envar som skjutit till kapital har en andel i fonden.

Angående den närmare innebörden av begreppet fondandel anförde departementschefen i förarbetena till aktiefondslagen sammanfattningsvis följande (prop. 1974:128 s. 127 f.).

Den som investerar pengar i en aktiefond skall erhålla rätt till andel i fondens vid varje tidpunkt beräknade värde. Andelens värde är vid varje tillfälle beroende av fondens storlek och antalet fond-

andelar. Alla andelar i en aktiefond skall vara lika stora och medföra lika rätt till den egendom som ingår i fonden. En aktiefond är en förmögenhetsmassa, vilken ägs av investerarna gemensamt och förvaltas av ett fondbolag för deras räkning. Fondandelsägarnas rätt till fonden utgör alltså en äganderätt och får därmed de rättsverkningar som i allmänhet följer med äganderätt, i den mån särskilda inskränkningar inte görs genom den föreslagna lagen. Sådan inskränkning gäller i fråga om rätten att förvalta fonden. Denna befogenhet tillkommer fondbolaget i stället för fondandelsägarna, vilka kan anses ha lämnat uppdraget till fondbolaget i syfte att få en sakkunnig värdepappersförvaltare.

Enligt vad som sålunda anfördes i förarbetena till aktiefondslagen utgör alltså den rätt som en andelsägare har i en värdepappersfond en äganderätt. Envar som investerat pengar i en fond är således delägare i fonden. I lagen om värdepappersfonder har dock uttryckligen angetts att lagen (1904:48 s. 1) om samäganderätt (samäganderättslagen) inte skall tillämpas på delägarskap i en värdepappersfond (1 § tredje stycket).

4.1.4 Fondbestämmelser

Lagen om värdepappersfonder innebar en förskjutning av reglering i lag till fondbestämmelser. Skälet till att vissa lättnader i lagstiftningen kunde medges utan att de grundläggande skyddsintressen som legat till grund för aktiefondslagen äventyrades (se avsnitt 3.4.4), var den ökade kunskap om aktiemarknaden och dess funktionssätt som vunnits, inte minst genom skapandet av allemansfonderna och det ökade intresset att spara i dessa (se prop. 1989/90:153 s. 31 f.).

Fondbolaget skall upprätta fondbestämmelser för varje värdepappersfond. Fondbestämmelserna skall godkännas av Finansinspektionen. Även ändringar av fondbestämmelserna skall godkännas av inspektionen. Ändringarna skall godkännas om de får anses skäliga för fondandelsägarna. Inspektionen får, om en ändring bedöms vara av väsentlig betydelse för fondandelsägarna, som ett villkor för sitt godkännande av ändringen besluta att andelsägarna skall underrättas om denna.

I förarbetena till lagen om värdepappersfonder anförde föredragande statsrådet att det framstod som centralt att den enskilde placeraren genom att ta del av fondbestämmelserna skulle ha

möjlighet att bedöma den risk som fonden var beredd att ta. Därför skulle det komma att ställas större krav på fondbestämmelsernas utformning och tillgänglighet (prop. 1989/90:153 s. 32).

I 9 § lagen om värdepappersfonder föreskrivs att fondbestämmelserna skall ange

- namnet på fonden, fondbolaget och förvaringsinstitutet,
- grunderna för fondens placeringsinriktning och för placeringen av fondmedlen,
- om utdelning skall ske och, i så fall, grunderna och sättet för utdelning,
- grunderna för beräkning av fondens och fondandelarnas värde,
- grunderna för beräkning av försäljnings- och inlösenpris för fondandelarna,
- var och hur försäljning och inlösen av fondandelar skall ske,
- grunderna för beräkning av fondbolagets och förvaringsinstitutets ersättning från fonden,
- fondbolagets avgifter för försäljning, förvaltning och inlösen av andelar,
- hur pantsättning av fondandelar skall gå till,
- fondens räkenskapsår,
- när och var försäljnings- och inlösenpriset för fondandelarna samt fondens halvårsredogörelse och årsberättelse skall offentliggöras, och
- var ändringar av fondbestämmelserna skall tillkännages.

Vidare har Finansinspektionen med stöd av regeringens bemyndigande i 3 § 3 förordningen (1990:1123) om värdepappersfonder meddelat närmare föreskrifter om innehållet i fondbestämmelserna (5 kap. FFFS 1995:22). Dessa föreskrifter rör främst fondens placeringsinriktning och placeringen av fondmedlen. Se närmare härom i avsnitt 4.2.3.

4.1.5 Krav för tillstånd att utöva fondverksamhet

Allmänt

För utövande av fondverksamhet fordras tillstånd av Finansinspektionen. Ett fondbolag får inte bedriva någon annan verksamhet än fondverksamhet. Häri får dock som ett naturligt led anses ingå sådan verksamhet som har ett direkt samband med fondverksamheten (prop. 1989/90:153 s. 48). För sådan anknytande verksamhet fordras inte något särskilt tillstånd.

Ett fondbolag skall vara aktiebolag och underkastat de regler som gäller för aktiebolag i allmänhet om annat inte följer av lagen om värdepappersfonder.

Aktiekapital

Sedan den 1 januari 1995 gäller nya regler om aktiebolag. Enligt dessa delas aktiebolagen in i två kategorier, publika aktiebolag och privata aktiebolag. De publika aktiebolagen skall kunna vända sig till allmänheten för att skaffa kapital. Detta gäller inte för privata aktiebolag. Fondpapper som har givits ut av privata aktiebolag skall inte kunna bli föremål för handel på börsen. Aktiekapitalet i ett publikt aktiebolag skall uppgå till minst 500 000 kr och i ett privat aktiebolag till minst 100 000 kr.

I aktiefondslagen ställdes krav på att aktiekapitalet skulle vara minst 250 000 kr, om värdet av den eller de aktiefonder som bolaget förvaltade uppgick till högst 50 miljoner kronor, och minst 500 000 kr, om värdet var högre.

Enligt lagen om värdepappersfonder gäller emellertid att ett fondbolag skall ha ett aktiekapital som med hänsyn till verksamheten är tillräckligt stort. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen skall meddela föreskrifter om aktiekapitalets storlek (6 § tredje stycket). Finansinspektionen har med stöd av regeringens bemyndigande i 2 § förordningen om värdepappersfonder föreskrivit att ett fondbolags aktiekapital skall vara minst en miljon kronor (1 kap. 1 § FFFS 1995:22). Eftersom lagen om värdepappersfonder inte innehåller någon bestämmelse om exakt hur stort ett fondbolags aktiekapital skall vara och reglerna om aktiekapitalets storlek i aktiebolagslagen därför skall gälla, kan Finans-

inspektionen i sina föreskrifter inte underskrida de nivåer för aktiekapitalets storlek som anges i aktiebolagslagen.

I förarbetena till lagen om värdepappersfonder anges att ett bestämt belopp eller två gränser som föreskrevs i aktiefondslagen kan få olyckliga konsekvenser för ett fondbolag med endast en liten fond samtidigt som det högsta beloppet kan vara otillräckligt eget kapital för ett fondbolag som förvaltar många stora fonder. Föredragande statsrådet var därför berett att frångå metoden att i lagen ange en bestämd undre gräns för fondbolagets aktiekapital. I stället överläts detta på dåvarande Bankinspektionen. Vidare anges att prövningen av aktiekapitalets storlek inte bör inskränka sig till tidpunkten för tillståndsprövningen. Det bör således vara möjligt för inspektionen att allteftersom fonderna växer i storlek kunna kräva att fondbolaget ökar sitt aktiekapital (prop. 1989/90:153 s. 53).

Som skäl för att ett fondbolag skall ha ett aktiekapital av viss storlek anges i förarbetena till lagen om värdepappersfonder att bolaget måste ha tillräckliga ekonomiska resurser för att möta bl.a. eventuella skadeståndskrav. Ett fondbolag är nämligen skadeståndsskyldigt gentemot fondens andelsägare för skada som bolaget åsamkar dem genom att överträda lagen eller fondbestämmelserna.

Även om konstruktionen med ett förvaringsinstitut skall garantera säkerheten för de i fonden insatta medlen finns det andra säkerhetsrisker som har att göra med fondbolagets verksamhet. Som angetts ovan är fondbolagets skadeståndsskyldighet gentemot andelsägarna en sådan risk. Det finns emellertid andra aspekter än säkerhetsaspekterna som har betydelse för frågan om aktiekapitalets storlek. Aktiefondsutredningen förde ett resonemang om detta och anförde därvid att det kan uppstå situationer där fondbolagets ledning för att komma över en tillfällig svårighet för bolaget förfogar över fondegendomen på ett obehörigt sätt (SOU 1969:16 s. 95).

Aktiefondsutredningen jämförde i sitt resonemang om kravet på aktiekapitalets storlek, fondbolagens verksamhet med den som bedrevs av fondkommissionärer för vilka det ansågs vara viktigt att det fanns en viss allmän ekonomisk grundval för dess rörelse (denna verksamhet benämns numera värdepappersrörelse och bedrivs av värdepappersbolag enligt lagen [1991:981] om värdepappersrörelse). Trots betydande skillnader mellan fondkommissionärerna å ena sidan och fondbolagen å den andra sidan finns enligt utredningen vissa betydelsefulla likheter. En sådan likhet är att båda kategorierna

av företag vänder sig till den breda allmänheten som anförtror företagen förvaltning av egna medel.

Ett krav på ett tillräckligt stort kapital skulle enligt Aktiefondsutredningen utgöra ett avskräckande moment för personer som inte är önskvärda att sköta fondbolag. Det skulle också utgöra ett hinder för dem som inte är tillräckligt kapitalstarka och därmed mindre lämpliga att sköta ett fondbolag. Genom ett sådant krav skulle enligt utredningen uppnås att de som ägnar sig åt värdepappersfondsrörelse har en erforderlig allmän ekonomisk grundval för sin verksamhet. Aktiekapitalet skulle därmed kunna karaktäriseras som ett ”anständighetskapital”.

Aktiefondsutredningen ansåg att det från ekonomisk synpunkt var en sund princip att den som avser att driva verksamhet i fondbolag också själv satsar ett kapital som inte är alltför litet. Skälet till denna princip är att den som skall omhänderta andras medel skall riskera att förlora sin egen insats om fondbolaget missköts eller blir mindre framgångsrikt.

Närmare om tillståndskraven

För att få tillstånd att utöva fondverksamhet krävs att

- aktiebolaget registrerats,
- fondbestämmelser godkänts för den eller de värdepappersfonder som bolaget avser att förvalta, och
- bolaget inte är olämpligt att utöva verksamheten.

De två första förutsättningarna överensstämmer med de som fanns i aktiefondslagen. I förarbetena till denna lag anfördes i fråga om den första förutsättningen – att aktiebolaget registrerats och därmed blivit en egen juridisk person – att den tillgodosåg ett av de viktigaste syftena med en lagstiftning om aktiefonder, nämligen att bereda rättsskydd för dem som investerar medel i sådana fonder (prop. 1974:128 s. 116).

Den tredje förutsättningen, lämplighetsvillkoret, har fått en något annorlunda utformning i lagen om värdepappersfonder än i aktiefondslagen. Tidigare krävdes att bolaget var lämpligt att utöva fondverksamhet. Numera krävs att bolaget inte är olämpligt att utöva sådan verksamhet. Skälet till denna förändring framgår inte av förarbetena till lagen om värdepappersfonder. Förändringen torde

dock inte i någon större utsträckning ha påverkat innehållet i lämplighetsprövningen.

I förarbetena till aktiefondslagen (prop. 1974:128 s. 116) angavs att i lämplighetsprövningen borde ingå att granska bolagets organisation och uppläggningen av verksamheten. Även sakkunskapen, erfarenheten och lämpligheten i övrigt hos de personer som skulle handha verksamheten borde bli föremål för inspektionens prövning. Lämplighetsprövningen borde däremot inte omfatta en prövning av behovet av den avsedda verksamheten.

Enligt förarbetena till lagen om värdepappersfonder (prop. 1989/90:153 s. 58) ingår i lämplighetsprövningen att pröva de organisatoriska förhållanden under vilka verksamheten skall bedrivas och den personliga lämpligheten hos den verkställande ledningen och ägarna. Det måste, sägs det, finnas rimliga garantier för att verksamheten kommer att drivas på ett korrekt och omdömesgillt sätt. Även om några krav på formell utbildning eller motsvarande kunskapsnivå inte ställts upp bör, enligt förarbetena, den verkställande ledningen uppfylla högt ställda krav beträffande den personliga kompetensen och egenskaper i övrigt.

I 3 § 7 förordningen om värdepappersfonder har regeringen bemyndigat Finansinspektionen att meddela de närmare föreskrifter som behövs beträffande de uppgifter som ansökningar enligt lagen om värdepappersfonder skall innehålla. Med stöd av detta bemyndigande har Finansinspektionen meddelat sådana föreskrifter i 2 kap. FFFS 1995:22.

Enligt föreskrifterna skall till ansökan fogas vissa handlingar såsom registreringsbevis, bolagsordning och fondbestämmelser. I ansökan skall vidare lämnas uppgift om

- fondbolagets ägarförhållanden och ägarnas eventuella engagemang i vissa andra företag,
- aktiekapitalet och varför man valt den storleken på det,
- vilka ledamöter som ingår i styrelsen och dessas eventuella engagemang i vissa andra företag,
- vem som är verkställande direktör, dennes ställföreträdare och andra ledande befattningshavare samt dessas utbildning, erfarenhet och ägarintressen i vissa andra företag,
- antalet anställda,
- ansvarsfördelningen inom fondbolaget,
- fondbolagets stämmovalda revisorer,
- riskmätningsrutiner, och

– eventuella uppdrag åt annan att utföra någon del av verksamheten.

4.1.6 Krav för tillstånd att driva pensionssparrörelse

Det individuella pensionssparandet (IPS) är ett långsiktigt och bundet pensionssparande utan försäkringsinslag. Sparandet går till så att pensionsspararen öppnar ett pensionssparkonto hos ett pensionssparinstitut. Institutet placerar tillgångarna på kontot i de tillåtna sparformerna inlåning, andelar i värdepappersfond eller allemansfond samt andra fondpapper, på det sätt som pensionsspararen från tid till annan bestämmer. Sparandet kan fördelas och flyttas mellan de olika sparformerna.

Tillgångarna på pensionssparkontot får inte disponeras fritt. De får inte belånas eller pantsättas och normalt inte heller överlåtas. Sparmedlen får i princip endast utbetalas som ålderspension (enligt huvudregeln tidigast från 55 års ålder och under minst fem år) eller som efterlevandepension.

För att skapa garantier för att spararen disponerar över medlen endast på föreskrivet sätt ansågs det nödvändigt att inrätta särskilda pensionssparinstitut som administrerar och förvaltar sparandet (prop. 1992/93:187 s. 96).

I fråga om vilka krav som måste ställas på pensionssparinstitut anförs i förarbetena bl.a. följande (prop. 1992/93:187 s. 96 ff.).

> ”Det individuella pensionssparandets karaktär innebär att allmänheten måste kunna hysa förtroende för institutens tillförlitlighet och stabilitet också i ett längre perspektiv. Ett första krav bör därför vara att instituten skall stå under tillsyn. Pensionssparandet är också förenat med ett betydande informationsansvar. Instituten måste därför kunna svara för att spararen ges en allsidig och fullständig information om sparandets villkor i olika avseenden. Det måste vidare ställas särskilda administrativa krav på de institut som spararen tecknar kontrakt med. Sparmedlen skall bindas för långa perioder, alla transaktioner skall noteras fortlöpande, årlig redovisning skall ske till spararen över behållningen och utbetalningar skall göras enligt särskilda regler. Instituten skall vidare bistå spararen med placeringsråd och annan vägledning och i förekommande fall, själva sköta förvaltningen av sparmedlen. Dessutom skall instituten även ansvara för uttag av avkastningsskatt ... som skall dras från spararens behållning och inbetalas till skattemyndigheten.”

I förarbetena konstateras att alla finansiella institut inte kan möta de krav som ställs. Värdepappersinstituten ansågs emellertid kunna göra detta. I denna grupp återfinns banker, värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag med filial i Sverige. Enligt förarbetena har dessa företag en verksamhetsinriktning som i allmänhet är väl anpassad till förvaltning av de olika sparformerna. Vad gäller fondbolag slås i förarbetena fast att dessa har en verksamhet som i flera avseenden skulle kunna utgöra grund även för pensionssparrörelse. Av bl.a. det skälet att ett fondbolags verksamhet skulle bli alltför begränsad därför att den endast skulle kunna omfatta sparande i fondandelar, uteslöts emellertid fondbolag från den grupp av företag som får verka som pensionssparinstitut.

Pensionssparrörelse, dvs. verksamhet som består i att erbjuda allmänheten avtal om individuellt pensionssparande, får bedrivas endast efter tillstånd av Finansinspektionen och tillstånd får alltså endast meddelas värdepappersinstitut, dvs. företag som har tillstånd att bedriva värdepappersrörelse.

För att få tillstånd att driva pensionssparrörelse fordras att den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven på en sund pensionssparrörelse. Det huvudsakliga underlaget för Finansinspektionens tillståndsprövning utgörs av en plan för den tilltänkta verksamheten som skall fogas till ansökan om tillstånd.

I bedömningen av om rörelsen kan anses sund ingår bl.a. prövning av hur verksamheten allmänt är organiserad, kontroll- och säkerhetsrutiner, utformningen av avtalsvillkor och informationsmaterial samt vilken rådgivning och vägledning som kan erbjudas spararen (prop. 1992/93:187 s. 99). I förarbetena pekas också på som två viktiga faktorer att pensionssparmedlen hålls avskilda från pensionssparinstitutets tillgångar där så kan ske och att det finns tillförlitliga rutiner för fortlöpande notering av alla transaktioner.

4.1.7 Utländska fondföretag

I bilaga 2 till betänkandet lämnas en utförlig redogörelse för de regler som gäller för förvaltning av värdepappersfonder för utländska fondföretag.

Sammanfattningsvis gäller att utländska fondföretag hemmahörande inom EES kan, utan att ha säte i Sverige, bedriva verksamhet genom filial eller genom gränsöverskridande verksamhet utan fast driftställe i Sverige. Tillstånd till verksamheten beslutas i fond-

företagets hemland. Även fondföretag utanför EES kan bedriva verksamhet på samma sätt. Till detta krävs dock Finansinspektionens tillstånd.

Utländsk fysisk eller juridisk person kan utan begränsning bedriva fondverksamhet i Sverige genom ett här i landet etablerat fondbolag.

4.1.8 Överväganden och förslag

Som framgår av direktiven har redan lagts fast att kapitalförvaltarna skall ha tillstånd av Finansinspektionen att bedriva förvaltning av medel inom premiereservsystemet.

Vi har i kapitel 3 föreslagit att APS-fonderna skall utgöras av särskilda fristående värdepappersfonder och förvaltas av särskilda för ändamålet bildade fondbolag. Regleringen skall utformas efter förebild från lagen om värdepappersfonder. Detta innebär bl.a. att även fondbolag i APS skall vara aktiebolag.

När det gäller storleken på fondbolagens aktiekapital bör i lagtexten inte anges något bestämt belopp eller några gränser utan det bör, i överensstämmelse med vad som gäller enligt lagen om värdepappersfonder, överlåtas till regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen att meddela föreskrifter om detta. På motsvarande sätt som gäller enligt lagen om värdepappersfonder bör en förutsättning för att erhålla tillstånd för förvaltning av APS-fonder vara att aktiebolaget har registrerats.

Även ett fondbolag i APS skall upprätta fondbestämmelser för varje APS-fond som bolaget avser att förvalta. Dessa bör vara utformade på motsvarande sätt som enligt lagen om värdepappersfonder. Också i APS bör en förutsättning för att erhålla tillstånd vara att fondbestämmelserna för de fonder som sökanden avser att förvalta har godkänts av Finansinspektionen. Även senare vidtagna ändringar av dessa fondbestämmelser skall godkännas av inspektionen.

Därutöver skall Finansinspektionen, innan tillstånd beviljas, göra en lämplighetsprövning av det sökande bolaget. Sökanden måste uppfylla minst de krav som ställs enligt lagen om värdepappersfonder. Enligt vår mening måste därutöver särskilda krav ställas på sökande i APS. Skälen till detta är flera och sammanfaller delvis med de som i förarbetena till lagen om individuellt pensionssparan-

de anges såvitt avser pensionssparinstitut (se i avsnitt 4.1.6 redovisade utdrag ur prop. 1992/93:187 s. 96 ff.).

Förvaltning av APS-fonder skiljer sig principiellt från förvaltning av andra värdepappersfonder på det sättet att sparandet i APS-fonder är ett obligatoriskt, långsiktigt och bundet allmänt pensionssparande. APS utgör en del av ett allmänt obligatoriskt ålderspensionssystem och kommer att omfatta ca fem miljoner svenskar. APS-medlen skall förvaltas under mycket lång tid, kanske upp till 45 år, innan de får disponeras av den enskilde. Vidare får medlen disponeras endast på vissa sätt.

Mot denna bakgrund är det av stor vikt att fondbolagen åtnjuter både samhällets och allmänhetens förtroende. Fondbolagen måste vara tillförlitliga och stabila också i ett längre perspektiv. Vid tillståndsprövningen skall Finansinspektionen granska bolagets organisation och uppläggningen av verksamheten. Särskilda administrativa krav måste ställas på fondbolagen i APS. Skälen för detta är det måste finnas garantier för att noteringar om pensionsspararnas andelar etc. görs på korrekt sätt och för att APS-medlen disponeras endast på tillåtna sätt. Inspektionen skall också noga granska de personliga egenskaperna och yrkeserfarenheterna hos den verkställande ledningen och ägarna. Höga krav måste ställas på personlig kompetens och egenskaper i övrigt hos den verkställande ledningen. Vidare är det särskilt viktigt i APS att fondbolagen ger pensionsspararna en allsidig, fullständig och korrekt information om förvaltningen och dess villkor eftersom det kommer att finnas många pensionssparare som aldrig tidigare sparat i fonder.

Vi föreslår alltså att Finansinspektionen, innan tillstånd att förvalta APS-fonder meddelas, skall göra en lämplighetsprövning av det sökande bolaget. Tillstånd skall meddelas endast om bolaget uppfyller de krav som redovisats ovan. Innan tillstånd meddelas skall också aktiebolaget ha registrerats och fondbestämmelserna för den eller de APS-fonder som bolaget avser att förvalta ha godkänts av inspektionen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen skall meddela föreskrifter om storleken på fondbolagens aktiekapital.

De nu redovisade kraven skall naturligtvis även ställas på fondverksamhet som bedrivs av utländsk fysisk eller juridisk person genom i Sverige etablerat fondbolag.

När det gäller frågan om utländska fondföretags möjligheter att bedriva fondverksamhet inom APS utan etablering av fondbolag, dvs. genom filial eller gränsöverskridande verksamhet utan fast

driftställe, är den naturliga utgångspunkten för utredningen att eftersträva en ordning som är till gagn för de enskilda pensionsspararna. En sådan ordning måste vara förenlig med Sveriges medlemsskap i EU.

Rent allmänt kan sägas att pensionsspararna förmodligen gagnas av att det finns tillgång till utländska fondbolag. Främst gäller det för de pensionssparare som vill placera i utländska tillgångar där fondbolagets närhet till den aktuella marknaden ökar chanserna till en bra placering. Utländska fondföretag kan även förväntas bidra till en ökad konkurrens som allmänt sett är till fördel för pensionsspararna. Med hänsyn till vad som nu sagts anser vi att en sådan ordning i princip bör eftersträvas.

Emellertid är APS ett helt nytt och oprövat system för förvaltning av medel inom den obligatoriska och allmänna pensioneringen. Åtskilliga frågor kan därför inte i förväg bedömas med någon större säkerhet. En sådan fråga är otvivelaktigt hur en ordning skall kunna etableras som garanterar att utländska fondbolag utan någon fast etablering i Sverige efterlever reglerna inom APS. Enligt vår mening bör införandet av en sådan ordning avvakta tills viss erfarenhet vunnits av APS-systemet. Ett ställningstagande med denna innebörd följer också de principiella överväganden som vi redovisar i kapitel 2 som innebär att det är enklare att efter några år lätta på restriktioner som bedöms onödigt strikta än att införa sådana där tidigare relativt stor frihet rått.

När det därefter gäller Sveriges bundenhet till internationella regler till följd av medlemsskapet i EU och dess betydelse för frågan om utländska fondföretag kan först konstateras att utformningen av APS i sina huvuddrag nära anknyter till förvaltning av värdepappersfonder. Som framgår av bilaga 2 "Förvaltning av pensionsmedel i ett EG-rättsligt perspektiv" gäller för utländska fondföretag enligt UCITS-direktivet att dessa utan etablering med stöd av hemlandsauktorisation fritt får erbjuda sina tjänster inom EES.

En avgörande skillnad mellan värdepappersfonder enligt UCITS-direktivet och fonder enligt APS är dock att de förra vänder sig till allmänheten utan begränsning medan de senare endast vänder sig till dem som intjänat pensionsrätt och till vars förmån medel avsatts, dvs. APS vänder sig till personer som är eller varit verksamma i Sverige. Fonderna inom APS kommer således att i praktiken sakna möjlighet att marknadsföra sig i andra länder inom EES eftersom det där kommer att finnas endast ett fåtal personer som har rätt att spara i dessa fonder. Någon sådan begränsning gäller inte för värde-

pappersfonder enligt UCITS-direktivet som utan begränsning kan erbjuda sina förvaltningstjänster inom EES.

Även om förvaltningen av APS-medel får en uppbyggnad som i sina huvuddrag liknar förvaltningen av värdepappersfonder i enlighet med bestämmelserna i UCITS-direktivet talar framför allt det förhållandet att fonderna inom APS endast är öppna för en viss kategori sparare som tjänat in pensionsrätt i Sverige för att direktivet inte är tillämpligt på förvaltningen inom ramen för APS.

Någon annan EG-rättslig sekundärlagstiftning som kan tillämpas på APS-systemet finns enligt vårt förmenande inte heller.

När det gäller Romfördragets bestämmelser om fri rörlighet för tjänster och kapital samt om etableringsfrihet och dess tillämpning på förvaltning av pensionsmedel har EG-kommissionen i sin rekommendation givit uttryck för att det i huvudsak inte skall finns några begränsningar för förvaltare från andra medlemsstater att förvalta medel i s.k. pensionsfonder (se bilaga 2, avsnitt 10). Rekommendationen är naturligtvis inte på något sätt avgörande för hur fördragets bestämmelser skall tillämpas. Den kan dock vara intressant som ledstjärna för en möjlig tolkning av dessa bestämmelser. Först sedan frågorna prövats i mål som avgjorts av EG-domstolen finns det emellertid en auktoritativ tolkning av bestämmelserna.

Enligt vår bedömning innebär Romfördragets bestämmelser att det inte får finnas nationella regler som på ett otillbörligt sätt diskriminerar fondföretag från andra medlemsstater. Detta talar i och för sig för att fondföretag från andra medlemsstater bör få erbjuda sina tjänster inom APS med stöd av tillstånd från hemlandet.

Begränsningar av den fria rörligheten får emellertid, som angetts i bilaga 2 avsnitt 11, göras med hänsyn till det allmänna bästa (eng. the general good). Utrymmet för en inskränkning med hänvisning till det allmänna bästa är större inom ett område där det inte finns någon sekundärrättslig lagstiftning med harmoniserade regler än inom ett område med harmoniserade regler. Frågan är om det i så fall föreligger en situation där begränsningar kan tillåtas för förvaltningen av APS-medel främst med hänvisning till skyddet för konsumenter.

Det finns, när det gäller frågan om utländska fondföretag skall kunna bedriva gränsöverskridande verksamhet inom APS med stöd av hemlandets auktorisation, en principiell skillnad i förhållande till erbjudande av finansiella tjänster inom de områden där det finns en sekundärrättslig lagstiftning. Som angetts i bilaga 2 har som förut-

sättning för gränsöverskridande verksamhet medlemsstaterna gemensamt antagit vissa regler som garanterar en minsta nivå på gemensamma regler för samtliga medlemsstater inom EU (harmonisering). Avsikten med harmoniseringen är bl.a. att härigenom åstadkomma ett fullgott skydd för konsumenterna.

APS är ett nationellt system som inte finns i några andra medlemsstater. Någon harmonisering av regler rörande APS kan därför naturligen inte föreligga. Det kan därför ifrågasättas om det skulle finnas ett tillräckligt konsumentskydd utan denna harmonisering av regler. Bristen på harmonisering innebär bl.a. att utländska fondföretag inte har några inhemska regler om förvaltning av APS-fonder. De måste i stället tillämpa de svenska reglerna om APS även om auktorisation och tillsyn kommer att ske i fondföretagets hemland. En sådan ordning kan i ett system som i sig är nytt och oprövat innefatta moment som det på förhand är svårt att överblicka konsekvenserna av. Till följd härav kan konsumentskyddet komma att eftersättas på ett sätt som inte kan godtas i ett system som har till uppgift att förvalta medel inom ett allmänt och obligatoriskt pensionssystem.

Vi anser mot bakgrund av vad som nu anförts att det inte kan komma i fråga att redan från APS-systemets början ha en ordning som bygger på att utländska fondföretag bedriver verksamhet inom APS med stöd tillstånd från hemlandet. Enligt vår mening är en sådan ordning inte oförenlig med EG:s regler.

4.2 Placeringsregler för fonderna

Våra förslag i sammandrag: Placeringsreglerna skall utformas efter förebild från vad som gäller för värdepappersfonder. Grundläggande skall vara att medlen placeras så att en tillfredsställande riskspridning uppnås. För placering i aktier skall gälla att riskspridningen inte får ske genom placering inom endast en bransch. För placering i utländska tillgångar skall inte finnas några särskilda restriktioner. Dock skall gälla att placering endast får ske i tillgångar som omsätts på börs eller annan marknadsplats inom EES eller på andra etablerade marknadsplatser.

Våra bedömningar i sammandrag: Utgångspunkten för användning av derivatinstrument bör vara att dessa får användas som ett hjälpmedel för att minska investeringsriskerna och underlätta en effektiv kapitalförvaltning.

4.2.1 Inledning

I direktiven anges att utredaren skall föreslå utformning av placeringsregler, inklusive regler för placering av medel i tillgångar i utlandet, och därvid överväga om förvaltarna bör åläggas att garantera en viss lägsta avkastning.

I direktiven anges vidare att de förvaltade medlen inte bör utsättas för alltför stort risktagande och att en utgångspunkt bör vara de placeringsregler som gäller för livförsäkringsbolagen.

När det gäller placering i utländska tillgångar anges att utgångspunkten bör vara de begränsningar som finns i AP-fondens bestämmelser med hänsyn till att en väsentlig funktion för pensionssparandet i detta system bör vara att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden. I direktiven finns dock vissa reservationer för att uppställa sådana begränsningsregler. Dessa skall vara förenliga med EES-avtalets regler och det bör göras en avvägning mot spararnas intresse av högsta möjliga avkastning.

4.2.2 Livförsäkringsbolagen

Allmänt

I placeringsreglerna för livförsäkringsbolagen anges att ett belopp motsvarande försäkringstekniska skulder för livförsäkringar alltid redovisas i vissa angivna tillgångar. De försäkringstekniska skulderna kan allmänt sägas vara summan av bolagets bindande åtaganden. Placeringsreglerna återfinns i försäkringsrörelselagen.

Övergripande principer

För livförsäkringsbolagen finns en övergripande placeringsregel som innebär att försäkringsbolag vid placering av medel i tillgångar som används för skuldtäckning skall välja tillgångar med beaktande av bolagets försäkringsåtaganden (matchning) och sprida riskerna på lämpligt sätt (diversifiering).

Principen om matchning innebär i sina huvuddrag att valet av tillgångar görs i syfte att tillgångarnas avkastningsprofil skall vara anpassad till den utbetalningsprofil som försäkringsbolagets bindande åtaganden kan förväntas generera.

Diversifieringsprincipen

Innebörden av diversifieringsprincipen är att risken för att en enskild tillgång får en avgörande påverkan på den totala avkastningen reduceras. En sådan riskreduktion kan ofta åstadkommas utan att den förväntade avkastningen på tillgångarna minskas. Detta åstadkoms genom att de investerade medlen sprids på olika placeringar. Tillämpad på aktier innebär diversifieringsprincipen att investeringarna sker i flera aktiebolag. På så sätt undviks att avkastningen enbart beror på utvecklingen i ett eller ett fåtal bolag.

Diversifieringsprincipen är inte bara tillämplig vad gäller investeringar inom ett och samma tillgångsslag, utan även vad gäller investeringar i portföljer av tillgångar ur skilda tillgångsslag.

Genom att tillämpa diversifieringsprincipen uppnås högsta möjliga avkastning vid varje given risknivå, eller annorlunda

uttryckt att varje given avkastningsnivå uppnås med lägsta möjliga risk.

Huvuddragen i placeringsreglerna

Utöver de allmänna regler som kodifierar de båda nu nämnda principerna finns specifiserade placeringsregler. Härigenom sker en konkretisering av framförallt diversifieringsprincipen. Reglerna ger för varje tillgångsslag en absolut gräns för hur stor andel av det belopp som skall skuldtäckas som får placeras i respektive tillgångsslag. Placering i obligationer eller andra skuldförbindelser får i större utsträckning användas till skuldtäckning än aktier eller till aktier relaterade värdepapper.

Derivatinstrument får inte användas för skuldtäckning. Försäkringsbolagen har dock rätt att i stället använda derivatinstrument som hjälpmedel för att minska investeringsriskerna och underlätta en effektiv kapitalförvaltning.

Valutamatchning

Förutom vad som angetts i det föregående om matchning mellan åtaganden och placeringsstrategi gäller även principen om valutamatchning. Syftet med att tillämpa denna princip är att begränsa valutakursförluster på de tillgångar som används för skuldtäckning.

Bestämmelserna om valutamatchning innebär att högst 20 % av de tillgångar som svarar mot försäkringstekniska skulder får redovisas i annan valuta än den vari förpliktelsen skall fullgöras.

Övriga bestämmelser

Med valutamatchningsreglerna sammanhänger regler om lokalisering av tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska skulderna. Huvudregeln är att samtliga tillgångar som motsvarar de försäkringstekniska skulderna skall finnas inom EES om livförsäkringsverksamheten och därmed även riskerna finns där.

För alla försäkringsbolag gäller dessutom en regel som innebär att ett försäkringsbolag inte får äga större andel av aktierna i ett enskilt bolag än som motsvarar 5 % av det totala röstvärdet, den s.k.

femprocentsregeln. Finansinspektionen kan medge dispens från regeln. Förvärv av aktier i finansiella företag har undantagits från femprocentsregelns begränsning.

Det finns även bestämmelser som begränsar hur stor andel av det belopp som skall skuldtäckas som ett försäkringsbolag får placera i en enskild emittents fordringsbevis eller aktier (enhandsengagemang).

4.2.3 Värdepappersfonderna

Allmän riskspridningsregel

Genom värdepappersfonderna infördes placeringsbestämmelser med en mer generell utformning än vad som var fallet i aktiefondslagen. Utgångspunkten för placeringsreglerna i lagen om värdepappersfonder är att genom ett välfördelat värdepappersinnehav åstadkomma ett grundläggande skydd för spararna.

Placeringsbestämmelserna inleds med en allmän bestämmelse om att varje värdepappersfond skall ha en lämplig fördelning av sina placeringar med hänsyn till den riskspridning som är förenad med fondens placeringsinriktning enligt fondbestämmelserna (17 § lagen om värdepappersfonder). Inriktningen kan avse olika branscher eller geografiska områden eller sektorer inom riskkapitalmarknaden. I inriktningen kan också ingå vilka fondbörser eller marknadsplatser som fonden kan handla vid. Hur fondmedlen skall placeras kan bl.a. avse fördelningen mellan registrerade och onoterade aktier.

De medel som tillskjuts en värdepappersfond får placeras i fondpapper och andra finansiella instrument. Med fondpapper avses aktie eller obligation samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägares rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis). Eftersom finansiella instrument är ett vidare begrepp än fondpapper inbegrips i det förstnämnda begreppet utöver fondpapper även annan rättighet eller förpliktelse som är avsedd för handel på värdepappersmarknaden.

De finansiella instrument som inte är fondpapper kännetecknas av att rättigheten eller förpliktelsen riktar sig mot någon annan än den som traditionellt är att anse som utgivare eller emittent av fondpapper på värdepapppersmarknaden. Ett exempel på annan

rättighet (för optionsinnehavaren) och förpliktelse (för optionsutfärdaren) är en köpoption avseende aktier utfärdad av innehavaren av aktierna och inte av utgivaren av aktierna. Förvärvaren av optionen har en rätt men inte en skyldighet att köpa de aktier optionen avser medan utfärdaren av optionen har en förpliktelse att på anfordran sälja dessa aktier.

Finansinspektionen har i dess föreskrifter om värdepappersfonder (FFFS 1995:22) närmare angett att det av fondbestämmelserna skall framgå i vilka kategorier av fondpapper och andra finansiella instrument fondmedlen skall placeras. Därvid skall särskilt anges fondens mål. Vidare skall i fondbestämmelserna en så noggrann redogörelse lämnas för fondens placeringsinriktning att det blir möjligt för en investerare att bedöma vilka risker som är förknippade med denna. I Finansinspektionens föreskrifter sägs även att det i fondbestämmelserna skall anges om fonden har en särskild placeringsinriktning med avseende på bransch, geografiskt område eller i något annat hänseende. I fondbestämmelserna skall särskilt anges om fonden har rätt att ingå utbytesavtal (swapavtal) eller andra likartade avtal och om fondens huvudsakliga placeringsinriktning därmed kan förändras.

Tillgångar som är föremål för allmän omsättning

Medel som ingår i en värdepappersfond skall, med vissa i lagen om värdepappersfonder angivna begränsningar, placeras i fondpapper eller andra finansiella instrument som är eller inom ett år från emissionen avses bli inregistrerade vid en svensk eller utländsk börs, noterade vid en auktoriserad marknadsplats eller föremål för regelbunden handel vid någon reglerad marknad som är öppen för allmänheten (18 § lagen om värdepappersfonder).

Enligt Finansinspektionens föreskrifter får fondmedel placeras i fondpapper eller andra finansiella instrument som är eller inom ett år från emissionen avses bli noterade vid börser eller auktoriserade marknadsplatser i länder inom EG, EFTA samt i Australien, Hong Kong, Japan, Kanada, Singapore och Amerikas Förenta Stater utan att det särskilt anges i fondbestämmelserna. Detsamma gäller om sådana värdepapper som är föremål för regelbunden handel vid någon annan reglerad marknad i nämnda länder som är öppen för allmänheten. En förutsättning för att sådana placeringar skall vara tillåtna är att börsen, den auktoriserade marknadsplatsen eller den

reglerade marknaden står under tillsyn av en myndighet eller annat behörigt organ.

Avses en fonds medel placeras i tillgångar som är föremål för handel på andra platser än vad som nu angetts måste detta anges i fondbestämmelserna som skall godkännas av Finansinspektionen.

En fond får även inneha andra tillgångar än de som är föremål för handel enligt vad som ovan sagts. Innehavet av sådana tillgångar får dock uppgå till högst 10 % av fondens värde.

Fonden har även rätt att inneha de likvida medel som den behöver. Någon gräns för hur mycket en fond får ha finns inte i lagen om värdepappersfonder. Huvudregeln är att influtna medel så fort som möjligt skall placeras i enlighet med vad som framgår av fondbestämmelserna.

Kvantitativa restriktioner

Den allmänna regel om riskspridning som finns i 17 § kompletteras med bestämmelserna i 19 § som anger hur stor del av en värdepappersfond som får utgöras av tillgångar utfärdade av samma emittent. Således får fondpapper och andra finansiella instrument med samma emittent ingå i en värdepappersfond med högst

- 5 % av fondens värde, eller
- 10 % av fondens värde, om det sammanlagda innehavet av sådana tillgångar uppgår till högst 40 % av fondens värde, eller
- 25 % av fondens värde, om de består av obligationer utfärdade av kreditinstitut som har säte inom EES och som enligt lag är underkastad offentlig tillsyn avsedd att skydda innehavare av institutets obligationer, under förutsättning att det sammanlagda värdet av dessa tillgångar uppgår till högst 80 % av fondens värde, eller
- 35 % av fondens värde, om de är utfärdade eller garanterade av en stat, en kommun eller en statlig eller kommunal myndighet i ett land inom EES eller av något internationellt organ i vilket ett eller flera länder inom EES är medlemmar.

Bestämmelserna innebär således att högst 5 % av fondens värde får härröra från samma emittent. En fond måste därför i praktiken ha minst 20 olika fondpapper i sin portfölj. Gränsen kan höjas till 10 % under förutsättning att det sammanlagda innehavet av sådana tillgångar inte överstiger 40 % vilket innebär innehav av 4 olika

fondpapper. Resterande 60 % fördelas i så fall på 12 olika fondpapper. För särskilda slags fondpapper, främst obligationer eller andra skuldförbindelser, med någon form av officiell garanti höjs gränserna för innehav av ett enskilt fondpapper till 25 eller 35 %.

En fond som avser att enbart ha obligationer och andra skuldförbindelser som har sådan officiell garanti som anges ovan skall ange detta i sina fondbestämmelser. En förutsättning för tillstånd är att tillgångarna härrör från minst 6 olika emissioner och att inte värdepapperen i någon av emissionerna överstiger 30 % av fondens värde (20 §).

I en värdepappersfond får ingå andelar i en annan fond. Storleken på detta innehav är begränsat till 5 % av fondens värde. Det görs ingen skillnad mellan andelar i svenska eller utländska fonder. Om en sådan fond förvaltas av samma fondbolag som den egna fonden fordras Finansinspektionens tillstånd (22 §).

I avsnitt 4.2.2 har angetts att ett livförsäkringsbolags ägande i vissa fall begränsas genom den s.k. femprocentsregeln. En liknande regel gäller för värdepappersfonder och innebär att det i en fond inte får ingå aktier som överstiger 5 % av röstvärdet för samtliga av emittenten utfärdade aktier. Förvaltar ett fondbolag flera värdepappersfonder gäller begränsningen det sammanlagda aktieinnehavet i fonderna (se vidare avsnitt 4.3).

En liknande bestämmelse gäller för innehav av obligationer och andra skuldförbindelser. En fond får inte förvärva mer än 10 % av samma emittents utestående lån. Denna regel är ett komplement till riskspridningsreglerna.

När det gäller innehav av andelar i andra värdepappersfonder får detta inte överstiga 10 % av andelarna i fonden.

Derivatinstrument

En nyhet i lagen om värdepappersfonder är att fonderna får handla med optioner och terminer. Detta var inte tillåtet i aktiefondslagen. Frågan om att tillåta denna handel föregicks av en omfattande diskussion och lagförslaget kritiserades av flera remissinstanser. Skälet till att det fanns en stor tveksamhet mot att tillåta fonder att handla med optioner och terminer var bl.a. instrumentens vid denna tidpunkt dåliga rykte.

Ett av de skäl som anförs i förarbetena till lagen om värdepappersfonder för att tillåta handel med optioner och terminer är att

instrumenten – rätt hanterade – är utmärkta s.k. riskavläggningsinstrument. De erbjuder nämligen betydligt större möjligheter att med ofta begränsade kapitalinsatser få en önskvärd riskavvägning på en värdepappersportfölj, än vad som kan uppnås genom avistahandel.

När de nya reglerna om optioner och terminer i lagen om värdepappersfonder infördes fanns dock medvetenhet om de risker som är förknippade med handel i dessa instrument. Det anges i förarbetena till lagen om värdepappersfonder att en särskild svårighet med begripligheten av optioner och terminer är att risken inte står i samma proportion till kapitalinsatsen som beträffande de underliggande tillgångarna. Avsaknaden av denna insikt var också orsaken till några uppmärksammade affärer i slutet av 1980-talet. Det ankommer på Finansinspektionen att dels kontrollera förvaltarnas professionella kvalifikationer på detta område, dels utforma närmare föreskrifter om hur avgränsningen av instrumentens användning skall göras.

Om en värdepappersfond har för avsikt att handla med optioner, terminskontrakt, andra likartade finansiella instrument eller värdepapperslån skall enligt Finansinspektionens föreskrifter uppgift om detta lämnas i fondbestämmelserna. I sammanhanget skall omfattningen av denna verksamhet och vilket syfte fonden har med denna anges.

I fondbestämmelserna skall vidare anges det högsta belopp, uttryckt i procent av fondförmögenheten, som fonden vid var tid får ha tagit i anspråk för köp av optioner, terminskontrakt och likartade finansiella instrument, samt avgift för värdepapperslån.

I fondbestämmelserna skall slutligen anges det högsta totala säkerhetskrav, uttryckt i procent av fondförmögenheten, som fonden vid var tid får vara utsatt för med anledning av handel med optioner, terminskontrakt, andra likartade finansiella instrument eller värdepapperslån.

För de värdepappersfonder som får tillstånd att handla med nu nämnda instrument har Finansinspektionen utformat detaljerade regler för denna handel.

4.2.4 Allemansfonderna

Allmänt

Placeringsreglerna för allemansfonder har under åren successivt ändrats och i dag är skillnaderna i förhållande till de regler som gäller för vanliga värdepappersfonder relativt små med undantag för att det i en allemansfond inte får ingå utländska aktier eller andra utländska värdepapper.

Minst 70 % av fondförmögenheten skall vara placerad i svenska aktierelaterade värdepapper samtidigt som fonden kan placera högst 25 % av fondförmögenheten i räntebärande värdepapper. Fem procent av fondförmögenheten får placeras i andra värdepappersfonder. En allemansfond får placera sina medel i optioner och terminer enligt samma regler som gäller för värdepappersfonder. För allemansfonderna finns även en riskspridningsregel som begränsar fondens innehav av fondpapper utgivna av samma emittent till högst 10 % av fondens värde. Till skillnad mot värdepappersfonder för vilka begränsningsregeln tillämpas i förhållande till marknadsvärdet av fondens tillgångar vid varje given tidpunkt gäller begränsningen för allemansfonderna värdet vid anskaffningstillfället.

Till följd av samgåendet mellan det svenska läkemedelsföretaget Pharmacia AB och det amerikanska läkemedelsföretaget Upjohn tillåts under vissa förutsättningar innehav av utländska aktier. Den situation som avses är att en allemansfond skall få förvärva aktier eller andra värdepapper utgivna av ett utländskt företag, om förvärvet görs på grund av ett offentligt erbjudande från det utländska företaget att köpa samtliga aktier som fonden har aktier i.

När allemansfonderna infördes var syftet att – förutom att stimulera hushållen till ökat sparande – underlätta det svenska näringslivets försörjning med riskkapital. Även om placeringsreglerna ändrats i takt med utvecklingen på kapitalmarknaden har dock inriktningen på den svenska aktiemarknaden upprätthållits hela tiden.

Förbudet mot placering i utländska tillgångar

Allemansfondernas placeringsbestämmelser har varit föremål för översyn vid flera tillfällen. I departementspromemorian Nya placeringsregler för allemansfonder (Ds 1991:7) ifrågasattes framför allt begränsningen av möjligheten att placera i räntebärande värdepapper och den ensidiga inriktningen på svenska aktier. I promemorian angavs att särbestämmelser för att styra sparandet, av den typ som finns för allemansfonderna, sannolikt har ringa betydelse för det svenska näringslivets kapitalförsörjning efter valutareglerings avveckling. I promemorian drogs slutsatsen att placeringsbestämmelserna försvårar förvaltningen av allemansfonderna och har negativ effekt på spararnas avkastning.

Därefter har allemanssparandet varit föremål för översyn i utredningen Allemanssparandet – en översyn (SOU 1994:50). Utredningen instämmer i att allemansfondernas placeringsbestämmelser ger fonderna ett sämre utgångsläge jämfört med vanliga värdepappersfonder när det gäller möjligheterna att uppnå hög avkastning och att sprida riskerna.

Utredningen konstaterar att begränsningarna i placeringsbestämmelserna tidigare uppvägdes av att sparformen var skattegynnad. Eftersom skattesubventionen vid tidpunkten för utredningens arbete var borttagen saknades det enligt utredningen skäl för att ha i förhållande till värdepappersfonder avvikande placeringsbestämmelser. Enligt utredningen skulle en sådan förändring på längre sikt inte leda till några negativa konsekvenser för det svenska näringslivets kapitalförsörjning.

Utredningens förslag har i denna del inte lett till lagstiftningsåtgärd. Däremot har de avskaffade skattesubventionerna för sparande i allemansfonder återinförts.

4.2.5 AP-fonden

Allmänt

Inom det nuvarande ATP-systemet har det under ett stort antal år skett en betydande fondering av medel. AP-fondens medel förvaltas numera av fem fondstyrelser (första-femte fondstyrelserna).

Första-tredje fondstyrelserna skall enligt sina placeringsbestämmelser placera sina medel huvudsakligen på obligations- och penningmarknaden medan fjärde och femte fondstyrelserna skall placera sina medel huvudsakligen på riskkapitalmarknaden. Under våren 1996 har regeringen föreslagit att det skall inrättas en sjätte fondstyrelse som skall placera sina medel huvudsakligen i svenska aktier (prop. 1995/96:171).

Förvaltningen av medel inom AP-fonden regleras genom lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden (APR).

Första-tredje fondstyrelserna

Enligt ändamålsbestämmelsen för första-tredje fondstyrelserna skall medlen förvaltas på sådant sätt att de blir till största möjliga nytta för försäkringen för tilläggspension. Detta skall säkerställas genom att medlen placeras med inriktning på en långsiktigt hög avkastning samtidigt som det finns en tillfredsställande betalningsberedskap och riskspridning. Medlen skall placeras med betryggande säkerhet (11 § APR).

Denna betoning på att förvaltningen skulle inriktas på bl.a. en långsiktigt hög avkastning infördes från den 1 juli 1993. Den ersatte då en ändamålsbestämmelse som angav att förvaltningen av medel måste ske inom ramen för vad som var förenligt med den allmänna ekonomiska politiken och måste beakta kreditmarknadens funktionssätt. Den ersatta bestämmelsen hade tillkommit mot bakgrund av bl.a. att AP-fonden fått en sådan dominerande ställning vilken innebar att fondens placeringsbeslut kunde ha en mycket större genomslagskraft än åtgärder av något annat kreditinstitut.

Skälen till att ändamålsbestämmelsen ändrades var att AP-fonden hade fått en allt större betydelse för ATP-systemets finansiering. Det hade därför blivit nödvändigt för fondstyrelserna att bedriva en placeringspolitik som på lång sikt var avkastningsmaximerande. Därmed renodlades avkastningskravet för förvaltningen.

I samband med att ändamålsbestämmelsen ändrades förenklades placeringsreglerna för första-tredje fondstyrelserna avsevärt. De äldre bestämmelserna som tillkommit under en tid då kapitalmarknaden var reglerad innebar detaljerade föreskrifter om vilka obligationer och andra skuldförbindelser som fondstyrelserna tilläts placera sina medel i beroende på vilket institut eller organ som emitterade dessa.

Placeringsreglerna är numera enkla och generella. De anger att medlen får placeras i skuldförbindelser med låg kreditrisk. Därutöver får varje fondstyrelse placera sina medel i andra skuldförbindelser utfärdade av svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar, till belopp som motsvarar högst 5 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltar (12 §). Med placeringsmöjligheterna i skuldförbindelser utfärdade av bl.a. svenska aktiebolag avses s.k. direktlån. När det gäller placeringar i andra ensidiga skuldförbindelser förutsätts detta ske i obligationer eller penningmarknadsinstrument som är föremål för allmän omsättning.

I prop. 1995/96:171 föreslås att skuldförbindelser i form av direktlån till det svenska näringslivet utvidgas till skuldförbindelser med låg kreditrisk utställda i utländsk valuta.

I samma proposition föreslås att de nu gällande bestämmelserna om begränsningar i vad avser placering i tillgångar i utländsk valuta ändras. De nu gällande regeln om att ensidiga skuldförbindelser utställda i utländsk valuta endast får avse obligationer eller andra skuldförbindelser vilka är föremål för handel på svensk eller utländsk börs, en auktoriserad marknadsplats eller någon annan reglerad marknad slopas vad gäller skuldförbindelser utfärdade av svensk juridisk person.

Marknadsvärdet av de nu redovisade tillgångarna utfärdade i utländsk valuta får uppgå till högst 10 % av det totala marknadsvärdet för de tillgångar som varje fondstyrelse förvaltar.

Möjligheten till placeringar i obligationer och andra räntebärande värdepapper i utländsk valuta finns sedan år 1990. Dessförinnan var det till följd av valutaregleringen över huvud taget inte tillåtet att placera anförtrodda medel i utländska tillgångar.

Skälen till att tillåta placeringar i utländska tillgångar var avvecklingen av valutaregleringen. Härigenom blev det möjligt för svenska placerare att agera på den internationella kapitalmarknaden och förvärva utländska tillgångar samtidigt som utländska placerare fick möjlighet att förvärva obligationer utfärdade i kronor.

I förarbetena till de nya bestämmelserna om tillåtligheten av placeringar i utländska tillgångar anfördes att den pågående avregleringen av valutamarknaden borde kunna bidra till utveckling och breddning av den svenska kapitalmarknaden. För stora institutionella placerare som AP-fonden skapades härigenom möjlighet till att effektivisera förvaltningen och sprida riskerna.

Begränsningen bestämdes till 10 % av det totala anskaffningsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltade. Numera relateras

begränsningen till tillgångarnas marknadsvärde. Skälet till att begränsningen bestämdes till 10 % var att det därmed skulle uppstå en likabehandling av AP-fonden i förhållande till försäkringsbolagen. Vid denna tidpunkt fick försäkringsbolagen placera medel motsvarande den s.k. fria sektorn (20 % av de försäkringstekniska skulderna) i bl.a. utländska tillgångar.

Utöver nu nämnda tillgångar får första-tredje fondstyrelserna, under vissa i lagen angivna förutsättningar, placera anförtrodda medel även i fast egendom och tomträtt samt i aktier i fastighetsbolag. För innehav av sådana tillgångar gäller att det sammanlagda marknadsvärdet av varje fondstyrelses innehav får uppgå till ett belopp som motsvarar högst 5 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som styrelsen förvaltar (15 a §).

I prop. 1995/96:171 förslås att första-tredje fondstyrelserna ges rätt att göra s.k. portföljinvesteringar i svenska och utländska fastighetsbolag eller utländska fastighetsfonder. För placeringar i fastighetsrelaterade tillgångar finns inte någon begränsning till svenska tillgångar. Totalt kan således innehavet av utländska tillgångar uppgå till ett belopp motsvarande högst 15 % av det totala marknadsvärdet av de tillgångar som respektive fondstyrelse förvaltar.

En fondstyrelse får handla med optioner och terminer eller liknande finansiella instrument för att effektivisera förvaltningen av fondens tillgångar eller för att skydda fondens tillgångar mot valutakursförluster eller andra risker.

Fjärde och femte fondstyrelserna

Före år 1993 angavs i ändamålsbetämmelserna att fjärde och femte fondstyrelserna skulle placera sina medel på sådant sätt, förutom att de på samma sätt som första-tredje fondstyrelserna skulle beakta kreditmarknadens funktionssätt och den allmänna ekonomiska politiken, att det syftade till att förbättra riskkapitalförsörjningen till gagn för svensk produktion och sysselsättning.

Samtidigt som första-tredje fondstyrelserna fick ändrade ändamålsbestämmelser ändrades dessa i samma riktning för fjärde och femte fondstyrelserna. I förarbetena till de nya bestämmelserna anges att svensk produktion och sysselsättning gynnas på lång sikt av en kapitalmarknad utan detaljerade regler som styr kapitalplaceringar. Svensk produktion och sysselsättning missgynnas därför inte

av att de särskilda rambestämmelserna för fjärde och femte fondstyrelserna tas bort. Enligt förarbetena finns det därför inte någon anledning att ha kvar ett särskilt krav om att fondmedel skall placeras i syfte att förbättra kapitalförsörjningen till nytta för svensk produktion och sysselsättning (prop. 1992/93:206 s. 40).

I de nya bestämmelserna anges, på samma sätt som för första-tredje fondstyrelserna, en långsiktigt hög avkastning som det primära målet för medlens förvaltning samtidigt som kravet på tillfredsställande riskspridning upprätthålls (34 § APR).

Fjärde och femte fondstyrelserna skall placera sina medel i aktier i svenska aktiebolag. Även i värdepapper som är relaterade till aktier såsom standardiserade köp- och säljoptioner avseende aktier i svenska aktiebolag får placering göras (35 § APR).

På samma sätt som gäller för första-tredje fondstyrelserna finns en begränsningsregel avseende placeringar i utländska tillgångar. Fjärde och femte fondstyrelserna får placera medel i aktier i utländska aktiebolag eller andelar i utländska aktiefonder samt i sådana konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som har utfärdats av utländska aktiebolag. Marknadsvärdet av placeringarna får dock inte överstiga 10 % av värdet av de medel som respektive styrelse förvaltar.

Möjligheten att placera medel i utländska aktier infördes vid halvårsskiftet 1989 till följd av den slopade valutaregleringen. Denna ansågs innebära vidgade möjligheter till effektivitet och riskspridning samt till ett breddat kunnande om de olika marknadernas funktionssätt som ansågs nödvändigt i den alltmer internationaliserade kapitalmarknaden. Eftersom huvudsyftet med fjärde och femte fondstyrelsernas placeringsverksamhet vid denna tidpunkt var att förse det svenska näringslivet med riskkapital ansågs dock en övre gräns alltjämt motiverad. Denna höjdes därför från 1 % till 10 % av värdet av de medel som respektive fondstyrelse förvaltar.

För att fondstyrelserna inte skall bli alltför dominerande i något aktiebolag får fjärde respektive femte fondstyrelsen inte förvärva så många aktier i bolaget att dessa uppgår till mer än 10 % av samtliga aktier. Har aktierna olika röstetal gäller att detta inte får uppgå till mer än 10 % av röstetalet för samtliga aktier i bolaget.

När det gäller placering i tillgångar på penningmarknaden får sådana göras om syftet med placeringen är att upprätthålla en tillfredsställande betalningsberedskap eller för att tillgodose kravet på ändamålsenlig förvaltning.

Vad som gäller för första-tredje fondstyrelserna om placering i fastighetsrelaterade tillgångar gäller även för fjärde och femte fondstyrelserna. Detsamma gäller för innehav av optioner och terminer eller andra likartade finansiella instrument.

Sjätte fondstyrelsen

Den sjätte fondstyrelsen skall enligt förslaget i prop. 1995/96:171 få placera sina medel i aktier i svenska aktiebolag, i konvertibla skuldebrev eller skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning som har utfärdats av svenska aktiebolag. Vidare skall medlen kunna placeras som riskkapital i svenska ekonomiska föreningar och i andelar i svenska kommanditbolag.

För innehav i bolag vars aktier är inregistrerade vid Stockholms Fondbörs föreslås gälla en gräns om 30 % av rösterna i bolaget (se avsnitt 4.3.3).

4.2.6 Överväganden och förslag

I direktiven finns en målkonflikt som består i att valfrihet för den enskilde att välja mellan ett stort antal fonder står i strid med skyddsintresset att det inte skall få förekomma alltför stora skillnader i avkastning beroende på vilken fond den enskilde väljer.

Om önskemålet är att det skall uppstå en så liten skillnad som möjligt vad avser avkastningen på förvaltade medel vore det förmodligen mest effektivt att tillämpa livförsäkringsbolagens placeringsregler fullt ut på hela sparkapitalet. En sådan inriktning på placeringsreglerna skulle emellertid innebära en inskränkning för fonderna att välja inriktning på sina placeringar av förvaltade medel.

Den valfrihet som framhålls i utredningens direktiv som eftersträvansvärd och som ändock måste anses som en naturlig följd av att den enskilde pensionsspararen själv skall få bestämma över förvaltningen av sitt sparkapital skulle, med sådana placeringsregler, onödigt begränsas. Vi har i kapitel 2 också slagit fast att det är oundvikligt att människors skilda syn på risktagande får genomslag inom APS, om en valfrihet med verklig innebörd skall kunna uppnås för den enskilde pensionsspararen.

Även ur en annan synvinkel förefaller det inte ändamålsenligt att överföra livförsäkringsbolagens placeringsregler på medlen inom

APS eftersom fondbolagen till skillnad från livförsäkringsbolagen inte åtar sig att betala ut något bestämt belopp när förvaltningsuppdraget upphör. I och för sig skulle man teoretiskt kunna tänka sig att det nominella belopp som varje år överförs till den valda fonden placeras enligt livförsäkringsbolagens placeringsregler medan den ackumulerade avkastningen år från år får placeras fritt.

Emellertid skulle ett sådant system i kombination med relativt fri bytesrätt och möjlighet att samtidigt ha medel i mer än en fond förmodligen orsaka stora problem när det gäller att bestämma vad som är det nominellt insatta beloppet och vad som är avkastning.

Mot bakgrund av vad som nu anförts och då förvaltningen av pensionssparandet sker helt utan försäkringsinslag under sparskedet bör placeringsreglerna inte utformas med placeringsreglerna för livförsäkringsbolagen som förebild.

När det gäller de allmänna principerna om matchning och diversifiering blir det inom APS inte fråga om att tillämpa den förra principen eftersom fondbolagen inte åtar sig att utbetala visst belopp vid en viss given tidpunkt. Följaktligen kommer det inte åligga fondbolagen att anpassa innehavet av tillgångar efter pensionsspararnas ålder.

Vi har i föregående kapitel gjort den bedömningen att de skyddsintressen som ligger i en garanterad avkastning kan tillgodoses på ett lika ändamålsenligt sätt genom placeringsreglernas utformning (se avsnitt 3.4.2).

För att åstadkomma ett grundläggande skydd för spararna är det därför angeläget att en princip om diversifiering gäller för förvaltningen av pensionsmedlen inom APS. Vi anser således att en sådan princip skall gälla för APS-fonderna.

Det råder knappast delade meningar om den grundläggande innebörden av diversifieringsprincipen, dvs. att alla ägg inte skall läggas i samma korg. Däremot kan den tillämpas på olika sätt. Ett tillämpningssätt är att medlen placeras i flera olika tillgångsslag. Det bör således enligt denna mening finnas obligationer, aktier och fastigheter i samma fond. Ett annat tillämpningssätt är att diversifieringen sker inom ett tillgångsslag och att det således räcker med att aktier från olika företag finns inom en och samma fond.

Överfört på förvaltning av medel inom APS skulle en princip om riskspridning som innefattar flera tillgångsslag innebära att det inte kommer att finnas möjlighet att välja renodlade aktiefonder. I stället kommer samtliga fonder att vara s.k. blandfonder med såväl räntebärande värdepapper som aktier.

Med en sådan tillämpning av diversifieringsprincipen finns det risk för att den kunskap som finns om olika tillgångars historiska avkastning inte tas till vara. Således visar flera studier, både svenska och utländska, att den genomsnittliga avkastningen på aktier har varit högre än för räntebärande värdepapper när det rör sig om långa tidsperioder.

Härtill skall läggas att det för den enskilde pensionsspararen som väljer att spara i aktiefonder ges möjlighet att placera endast en del av det sparade beloppet i sådana fonder. Resterande del kan placeras på så sätt att den enskilde pensionsspararen delar upp sitt sparande mellan mer eller mindre riskfyllda placeringar. Därutöver finns en i princip obegränsad rätt att under sparskedet byta fond (se avsnitt 3.9.4).

På dagens marknad för värdepappersfonder finns ett antal blandfonder bestående av olika tillgångsslag. Det är högst osannolikt att preferenserna hos dem som gör ett aktivt val inom APS skulle vara annorlunda än hos dem som i dag sparar frivilligt. Detta innebär att det även inom APS förmodligen kommer att finnas efterfrågan på blandade fonder.

Mot bakgrund av vad som nu sagts om aktiers avkastning på lång sikt och möjligheten att dela upp sitt sparkapital, anser vi att placeringsreglerna inom APS bör utformas på så sätt att sparande i rena aktiefonder möjliggörs.

Av central betydelse för att kunna placera i tillgångar så att riskspridning uppnås är kunskapen om hur avkastningen på olika tillgångar varierar i förhållande till varandra. Tillgångar vars avkastning följs åt i upp- och nedgångar sägs samvariera. Genom att placera i tillgångar som inte samvarierar utan snarare varierar i motsatt riktning kan den totala risken i en aktieportfölj minska. Det är inte alla slags risker som kan minskas eller till och med helt reduceras. Risker som hänger samman med själva aktiemarknadens egenskaper, symmetriska risker, kan aldrig elimineras. De risker som kan reduceras eller elimineras genom diversifiering benämns asymmetriska risker.

För dagens värdepappersfonder gäller, som angetts i avsnitt 4.2.3, att de utifrån en given placeringsinriktning skall sprida riskerna. En fond kan således vara inriktad på att placera i bolag från en specifik bransch såsom läkemedel, fastigheter, högteknologi eller skog. Inom branschen skall aktierna spridas på innehav i minst 20 eller vissa fall 16 bolag.

Det kan ifrågasättas om det genom placering i aktier i flera bolag inom samma bransch sker en godtagbar riskspridning. Med tanke på det stora antalet aktier som måste ingå i en fond är det troligt att viss placering sker i bolag utanför den valda branschen (ett begrepp som för övrigt inte är alldeles enkelt att definiera).

De bestämmelser som finns i lagen om värdepappersfonder och som kompletteras av Finansinspektionens föreskrifter tar enbart sikte på antalet aktier för att uppnå riskspridning. Bestämmelser av denna innebörd är enligt vår mening inte tillräckliga för den riskspridning som bör finnas inom APS.

Vi anser att det i stället skall finnas en riskspridningsregel som innebär att placeringar i aktier inte får ske på sådant sätt att det finns en majoritet av aktier vars avkastning kan förväntas samvariera med hänsyn tagen till inriktningen på bolagens verksamhet. Placering i bolag inom en enda bransch får således inte dominera en fond. Denna regel skall kompletteras av en regel med förebild från lagen om värdepappersfonder som i praktiken innebär att det i fonden skall finnas aktier i ett visst lägsta antal bolag.

Ett annat sätt att sprida riskerna är att placera medlen i såväl svenska som utländska tillgångar. Härigenom vinns att risker för nedgång i svenska tillgångars värde som är specifika för Sverige balanseras genom att vissa placeringar görs i utländska tillgångar. Ett innehav av svenska aktier som kompletteras med utländska aktier är således ett sätt att ytterligare minimera riskerna genom att tillämpningen av diversifieringsprincipen utsträcks till att även omfatta internationella placeringar.

Det har också i olika sammanhang hävdats att ytterligare spridning av riskerna kan ske genom internationell diversifiering. Bl.a. har i de båda utredningarna om allemansfonderna, som det lämnats en redovisning för i avsnitt 4.2.4, riktats kritik mot bestämmelsernas ensidiga inriktning på placering i svenska aktier. En sådan inriktning av placeringsbestämmelserna inom APS skulle riskera att missgynna pensionsspararna eftersom det saknas möjlighet till internationell diversifiering. Sådana placeringsbestämmelser skulle inte heller vara förenliga med vad Sverige åtagit sig genom medlemsskapet i EU.

Sett ur pensionsspararnas synvinkel finns det egentligen inte några sakliga skäl för att införa en generell begränsningsregel för placering i utländska tillgångar. Å andra sidan finns det heller inget tungt vägande skäl att eftersträva en internationell diversifiering som innebär att samtliga fonder måste ha en viss del av sina placeringar

i utländska tillgångar. I stället skall de som önskar kunna välja fonder med enbart svenska aktier. Det stora sparande som i dag finns i svenska aktiefonder talar för att dessa preferenser även kommer att göra sig gällande när de enskilda individerna skall välja fond inom APS. Härigenom kommer det att uppstå ett antal fonder på marknaden som innehåller enbart svenska aktier.

Om det finns andra skäl att begränsa placeringar av pensionssparandet i utländska tillgångar anser utredningen dessa vara av underordnad betydelse. En sådan begränsning skulle med all sannolikhet tillgodose andra intressen än pensionsspararnas. Det saknas således skäl att generellt begränsa placeringarna i utländska tillgångar.

Mot bakgrund härav anser vi att det inte skall finnas någon särskild reglering av placeringar i utländska tillgångar. Den ovan föreslagna regeln om spridning mellan olika branscher kommer således att gälla även vid placering i utländska tillgångar. Däremot bör det på samma sätt som gäller för värdepappersfonder begränsning göras till placeringar i aktier som är föremål för handel vid börs eller annan reglerad marknad. Det bör emellertid inte, till skillnad mot vad som gäller enligt lagen om värdepappersfonder, vara möjligt att ge tillstånd till handel på andra platser än de som f.n. anges i Finansinspektionens föreskrifter. Dessa platser är belägna inom EG, EFTA samt i Australien, Hong Kong, Japan, Kanada, Singapore och Amerikas Förenta Stater. Enligt föreskrifterna kan dagens värdepappersfonder få tillstånd att förvärva tillgångar som handlas vid andra marknadsplatser om dessa angetts i fondbestämmelserna. Inom APS bör denna möjlighet inte finnas.

När det gäller användningen av derivatinstrument bör utgångspunkten enligt vår mening vara att dessa får användas som ett hjälpmedel för att minska investeringsriskerna och underlätta en effektiv kapitalförvaltning. Därvid bör de detaljerade regler som Finansinspektionen utfärdat för värdepappersfonder och internationella bestämmelser om hantering av derivatinstrument beaktas vid den närmare utformningen av reglerna inom APS om användningen av sådana instrument.

4.3 Fondernas ägarinflytande

Vårt förslag: Inga regler om begränsning av APS-fondernas aktieinnehav i enstaka bolag skall gälla.

4.3.1 Inledning

I direktiven påpekas att den fonduppbyggnad som beräknas ske inom premiereservsystemet är relativt omfattande. Det finns därmed risk för att systemet ger upphov till stora institutionella placerare. Det är därför enligt direktiven angeläget att regler utformas så att de motverkar uppkomsten av stora kapitalförvaltare eller att dessa får ett alltför betydande ägarinflytande i enskilda företag.

Vidare anges i direktiven att en väsentlig funktion för premiereservsystemet bör vara att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden.

I avsnitt 4.2 har vi föreslagit vissa riskspridningsregler för fonderna. Frågan är i vilken mån vissa vanliga begränsningsregler för institutionella placerares aktieinnehav är förenliga med önskemålet om god riskspridning och med den hänsyn som skall tas till de enskilda pensionsspararnas intressen.

4.3.2 Gällande begränsningsregler för aktieinnehav

För flera av de svenska institutionella placerare som förvaltar enskilda individers sparmedel eller kollektivt sparande råder begränsningar för hur stor andel av röstetalet i ett enstaka företag som en placerare får inneha. Sådana begränsningsregler gäller för aktiefonder och andra värdepappersfonder, försäkringsbolag, fjärde och femte AP-fondstyrelserna m.fl. och har en likartad utformning. Även för bankers pensionsstiftelser och för bankers egna innehav i andra företag (dock ej för aktier som övertagits för skyddande av fordran) finns liknande bestämmelser. Motsvarande begränsningar gällde för löntagarfonderna som var verksamma under åren 1984-1991.

För de nämnda placerarna gäller att innehavet av aktier i ett enskilt företag får uppgå till högst en viss andel av röstetalet för bolagets samtliga aktier, vanligen 5 %.

Begränsningsreglernas ursprung är av gammalt datum. För försäkringsbolagens vidkommande infördes i 1948 års lag om försäkringsrörelse ett förbud att inneha mer än 5 % av röstetalet i företag utanför försäkringssektorn. Dessa bestämmelser baserades i sin tur i viss mån på mer allmänt hållna stadganden i Sveriges första försäkringsrörelselagstiftning från år 1903.

När motsvarande begränsning infördes för aktiefonder genom 1974 års aktiefondslag, motiverades denna på följande sätt (prop. 1974:128 s. 123 f.), med en hänvisning till aktiefondsutredningens betänkande Lagstiftning om värdepappersfonder m.m. (SOU 1969:16):

> ”Ett fondbolag kan, om rösträtten utövas, på grundval av fondandelsägarnas kapitaltillskott få möjlighet att utöva ett betydande inflytande i de företag, vars aktier ingår i fonderna. För att hindra en från samhällssynpunkt mindre önskvärd maktkoncentration inom näringslivet och söka skapa garantier för att fondbolagets inflytande inte blir alltför stort föreslår utredningen...”.

Utredningens förslag, som motsvarades av innehållet i riktlinjer från Europarådet och OECD, tillstyrktes i allmänhet eller lämnades utan erinran av remissinstanserna. Handelskamrarna i Stockholm och Göteborg, Svenska Fondhandlareföreningen m.fl. ansåg dock att femprocentsregeln kunde komma att vara till skada för fondandelsägarnas intressen och att risken för maktmissbruk torde vara ringa.

I propositionen föreslogs även att beslutanderätten ifråga om rösträtt för fondernas aktier skulle tillkomma uteslutande de ledamöter i fondbolagets styrelse som hade utsetts att företräda fondandelsägarna. Departementschefen konstaterade i sammanhanget att detta i viss mån försvagade motiven för femprocentsregeln. Å andra sidan framförde han att regeln kunde bidra till riskfördelningen inom fonden. Det kan i detta sammanhang framhållas att även uttryckliga regler om riskspridning infördes, bl.a. att värdepapper av samma utfärdare fick utgöra högst 10 % av fondens värde. Dessutom fanns en allmän bestämmelse att fondbolaget skulle tillse att fonden fick en med hänsyn till intresset av riskspridning lämplig sammansättning av värdepapper (se avsnitt 4.2).

Begränsningsreglerna har alltså inte grundats i första hand på överväganden om lämplig placeringsinriktning utan främst på önskemål att förhindra att försäkringsbolag, aktiefonder m.fl. skaffade sig ett alltför stort inflytande i de enskilda, främst börsnoterade företagen.

I olika lagstiftningsärenden har begränsningsreglerna behållits oförändrade, i allmänhet utan närmare överväganden, bl.a. vid införandet av allemanssparandet och lagen om värdepappersfonder.

I specialmotiveringen till 23 § lagen om värdepappersfonder (prop. 1989/90:153 s. 67) sägs exempelvis följande:

> ”I fråga om aktier får tillgångarna aldrig överstiga 5 % av röstvärdet för samtliga emitterade aktier. Denna regel finns i nuvarande aktiefondslag. Den syftar närmast till att begränsa en fonds möjligheter att skaffa sig kontroll över ett enskilt företag. Bestämmelsen har mött kritik från flera remissinstanser som hävdat att den föreslagna lydelsen är väsentligt strängare än vad EG-direktiven ger uttryck för. I EG-direktiven nämns begränsningen ‘significant influence’ som vid ett första påseende ger intryck av en betydligt liberalare inställning. Jag har dock erfarit att det engelska uttrycket avsett att återspegla en situation snarlik den nu gällande svenska. Jag ser därför ingen anledning att ändra den nu gällande gränsen om 5 %. De svenska fonderna torde enligt min uppfattning härigenom inte komma i ett sämre läge än motsvarande utländska fonder.”

Propositionen hade föregåtts av departementspromemorian En ny aktiefondslag (Ds 1989:71), upprättad inom Finansdepartementet. Några organisationer på värdepappersmarknaden hade i sina remissvar på promemorian ifrågasatt om inte femprocentsregeln borde ersättas med en lämplig översättning av EG-direktivets uttryck ”significant influence”. Till dem hörde riksbanksfullmäktige och Fondbolagens Förening. Den sistnämnda organisationen påpekade att 5 % är en liten del i vissa bolag och en stor del i andra.

Det bör uppmärksammas att regeln i lagen om värdepappersfonder om begränsning av aktieinnehavet i ett enskilt företag gäller det sammanlagda innehavet om ett fondbolag förvaltar flera fonder. Detta hindrar dock inte att det inom samma koncern kan finnas flera fondbolag så att koncernens fondbolag tillsammans har mer än 5 % av röstetalet i ett enskilt företag. En genomgång av några större fondförvaltande koncerner visar också att flera av dessa sammantaget innehar betydande andelar i svenska börsföretag.

Ett annat motiv som åtminstone tidigare skymtade bakom begränsningsbestämmelserna är att t.ex. aktiefonder inte ansågs böra delta i bolagsstämmor eller på annat sätt utöva en aktiv ägarroll. I t.ex. departementspromemorian Allemanssparandet (Ds Fi 1983:15) hävdades att den dåvarande aktiefondslagen implicit utgick från förutsättningen att fonden endast i undantagsfall skulle utöva sin rösträtt på bolagsstämman (s. 40).

Det kan samtidigt konstateras att inga placeringsbegränsningar föreligger för andra stora placerarkategorier på den svenska marknaden som investmentföretag, icke-finansiella företag, stiftelser och privatpersoner. Inte heller föreligger numera några svenska bestämmelser som begränsar enskilda utländska ägares innehav i svenska företag.

4.3.3 Reformförslag under senare år

Olika förslag till förändring av begränsningsreglerna för olika placerare har lagts fram under de senaste 20 åren.

Kapitalmarknadsutredningen föreslog i sitt betänkande Kapitalmarknaden i svensk ekonomi (SOU 1978:11) att gränsen för försäkringsbolagens del skulle höjas till 10 % av röstetalet. Utredningen gjorde bl.a. följande bedömningar (s. 545):

> ”Den omedelbara effekten av ett slopande av femprocentsregeln, alternativt en höjning av gränsen till 10 procent av röstetalet, skulle bli förbättrade emissionsmöjligheter för sådana företag som kan erbjuda relativt säkra och även i övrigt förmånliga placeringsmöjligheter, dvs. i allmänhet de stora, välkända industriföretagen.”

Förslaget ledde inte till lagstiftning.

Placeringsutredningen hade i uppdrag att lägga fram förslag till placeringsregler för löntagarfonderna. I betänkandet Kapitalplaceringar på aktiemarknaden (SOU 1983:34) diskuterade utredningen också begränsningsregler. Utan att gå in på frågor om löntagarfondernas ägarroll ansåg utredningen att förekomsten av begränsningsregler – såväl för löntagarfonderna som för andra kapitalmarknadsinstitutioner – i vissa lägen kan ge upphov till icke önskvärda aktiemarknadsreaktioner.

I reglementet för löntagarfonderna infördes senare den regeln att varje fonds innehav i ett börsnoterat företag inte fick motsvara mer

än 8 % av röstetalet. I fråga om icke börsnoterade företag gällde inga begränsningar. Taket sänktes senare till 6 % i samband med att den femte AP-fondstyrelsen bildades.

Försäkringsverksamhetskommittén anförde i sitt slutbetänkande Försäkringsväsendet i framtiden (SOU 1987:58) att gränsen för försäkringsbolagens del borde höjas till 8 % av röstetalet, dock högst 20 % av aktiekapitalet. Inte heller detta förslag ledde till lagstiftning.

Ägarutredningen såg enligt sitt huvudbetänkande Ägande och inflytande i svenskt näringsliv (SOU 1988:38) positivt på försäkringsverksamhetskommitténs ovannämnda förslag. Utredningen ansåg att den samlade effekten av de legala begränsningar som uppställs för vissa institutionella ägares aktieinnehav i enskilda företag kunde bli att resursövervakningen i företagen försvagas. En allt större del av börsvärdet hade kommit att innehas av ägare som saknade möjlighet att utöva vissa av de funktioner som krävs för en aktiv ägarroll i företagen.

Ägarutredningens tankar ledde inte till lagstiftningsåtgärder.

I departementspromemorian AP-fondens förvaltning – en översyn (Ds 1991:14) – föreslogs att de fem AP-fondstyrelserna och de fem löntagarfondstyrelserna skulle slås samman till fem nya AP-fonder. Beträffande begränsningsregeln ansåg promemorieförfattarna att den borde bibehållas med samma utformning som för försäkringsbolagen, dvs. högst 5 % av röstetalet i ett börsnoterat företag.

Inte heller dessa förslag lades till grund för lagstiftning.

Docent Lars Nyberg drog i departementspromemorian Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57) den slutsatsen att de traditionella motiven inte längre hade erforderlig styrka och aktualitet och föreslog därför att femprocentsregeln borde upphävas.

Regeringens ställningstagande i denna del skulle anstå till efter försäkringsutredningens slutbetänkande.

I försäkringsutredningens slutbetänkande Försäkringsrörelse i förändring 3 (SOU 1995:87) föreslås att femprocentsregeln upphävs eftersom den är mer långtgående än vad som kan motiveras från konsumentskyddssynpunkt. Utredningen pekar också på att motsvarande begränsningar inte är vanliga i övriga EU-länder.

Försäkringsutredningen återkommer i slutbetänkandet (s. 104) också till sin i ett tidigare delbetänkande "Försäkringsrörelse i förändring 1" (SOU 1991:89) framförda uppfattningen att frågan om lämpligheten av att försäkringsbolag blir inflytelserika ägare i näringslivet i stort har förlorat något av sin betydelse i och med

utvecklingen mot internationellt integrerade finansmarknader och internationaliseringen i övrigt. Denna utveckling har bl.a. inneburit att utländska företag, däribland försäkringsbolag, kan äga svenska företag, likaväl som svenska företag kan förvärva objekt i andra länder.

Enligt Försäkringsutredningen gäller frågan om maktkoncentration i den svenska ekonomin inte bara försäkringsbolagen utan lämpligheten av institutionella ägare i allmänhet. Om försäkringsbolag i likhet med andra inflytelserika placerare anses utöva ett alltför stort inflytande inom näringslivet bör enligt utredningens mening detta regleras genom en generell lagstiftning om sådana maktförhållanden, inte genom särskilda regler just om försäkringsverksamhet.

Försäkringsutredningens betänkande bereds för närvarande inom Finansdepartementet.

I förslaget om en sjätte AP-fondstyrelse anges att för innehav i bolag vars aktier är inregistrerade vid Stockholms Fondbörs skall gälla en gräns på 30 % av rösterna i bolaget. Härigenom får sjätte fondstyrelsen bättre förutsättningar än fjärde och femte fondstyrelserna, för vilka gäller en röstbegränsningsregel på 10 %, att äga andelar i mindre företag. Enligt propositionen innebär den generösare regeln att andelarna inte behöver bli små i relation till fondkapitalet. Regeln möjliggör således att små och medelstora företag i större utsträckning kan få del av det riskkapital som AP-fonden förser kapitalmarknaden med (prop. 1995/96:171).

Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning.

Från fackligt håll har framförts önskemål om hur sparandet i premiereservsystemet skall placeras. Svenska Industritjänstemannaförbundet presenterade i oktober 1995 en skrift vari förbundet ger sina synpunkter på placeringsreglerna (rapporten "Tillväxt kräver långsiktigt aktivt ägande", SIFs industrirapport nr 3 1995). I skriften framförs bl.a. följande (s. 6.).

> "De som tar hand om pensionskapitalet bör åta sig att placera huvuddelen på den svenska låne- och aktiemarknaden. Inte minst för att kunna möta den samtidiga avvecklingen av AP-fonderna. Dessutom bör de åta sig att placera 30-50 % i aktier.
>
> Av alla som äger mer än 2-5 % i ett bolag, kan man också kräva att de aktivt tar ställning till frågorna på bolagsstämman. På det sättet blir det ett mer aktivt ägande hos alla större ägare.

Dessutom bör staten släppa begränsningsregeln på 5 % för dessa placerares samtliga innehav, d.v.s. även för de gamla tillgångar som försäkringsbolagen har. Det är inte rimligt att utländska finansiella aktörer (inklusive försäkringsbolag) kan ta över svenska börsbolag samtidigt som de svenska försäkringsbolagen – vilka tillsammans med aktiefonderna är de enda svenska kapitalstarka aktörer som förvaltar långsiktigt nysparande – inte kan köpa mer än 5 % i dessa aktiebolag."

4.3.4 Överväganden och förslag

APS-systemet kommer att förvalta ett mycket omfattande kapital även vad avser den del som kommer att placeras i svenska börsaktier. Det är därför viktigt att placeringsreglernas utformning prövas förutsättningslöst, särskilt med avseende på möjligheterna att uppnå en tillfredsställande riskspridning vid placeringar i aktier.

Vi gör våra bedömningar mot bakgrund av dels de under senare år starkt förändrade förhållandena på den svenska kapitalmarknaden, dels en analys av vad som är önskvärt och lämpligt för de enskilda pensionsspararna inom APS med hänsyn till intresset av hög avkastning, god riskspridning och lågt risktagande.

Begränsningsregler för olika svenska institutionella placerare har gällt under lång tid, främst i form av det ovan särskilt behandlade taket för aktieinnehav i enskilda företag. En rad reformförslag på denna punkt har, som vi redogjort för i det föregående, utan resultat lagts fram under de senaste två decennierna.

Det bör beaktas att förhållandena på den svenska aktiemarknaden och i de svenska börsföretagens ägarstruktur har ändrats radikalt under de senaste tio åren. Vi syftar bl.a. på den starkt ökade internationaliseringen av aktieplaceringarna och förskjutningar av ägarbilden i de svenska börsbolagen. Även den snabba ökningen av den svenska aktiemarknadens och de enskilda börsföretagens värdemässiga storlek samt ökningen av antalet aktörer på den svenska kapitalmarknaden har lett till stora förändringar när det gäller förhållandena på den svenska aktiemarknaden och i de svenska börsföretagens ägarstruktur. Detsamma gäller ökningen av antalet aktörer på den svenska kapitalmarknaden.

I tabellen nedan lämnas några faktauppgifter som belyser de ändrade förhållandena på den svenska aktiemarknaden under åren 1980-1995.

	1980	1985	1990	1995
Totala börsvärdet på Stockholms fondbörs, mdkr	60	302	558	1 180
Börsvärdet för det största enskilda företaget, mdkr	2	22	43	163
Börsvärdet för det näst största enskilda företaget, mdkr	2	12	39	125
Börsvärdet för det tredje största enskilda företaget, mdkr	2	11	18	63
Andel utländskt ägande %	4	8	8	35
Antal aktiefondsförvaltare vid utgången av respektive år	7	10-15	20	35
Aktieomsättningen på Stockholms fondbörs, mdkr	8	83	104	665

Samtliga uppgifter i tabellen utom den som avser aktieomsättning anger förhållandena vid utgången av respektive år.

De enskilda företagens ägarbild har också förändrats och uppvisar dessutom en stor variation sinsemellan. Med en viss förenkling kan sägas att ett innehav om 5 % av röstetalet i ett genomsnittligt svenskt börsnoterat företag ger betydligt mindre inflytande i mitten av 1990-talet än för 20 eller 30 år sedan. Som Fondbolagens Förening har påpekat är dessutom 5 % en liten del i vissa bolag och en stor andel i andra. Det kan påstås att 5 % är viktigast i de allra största bolagen. Där är samtidigt investeringsbeloppet som störst.

Man kan anta att de APS-fonder som förvaltar svenska börsaktier sammanlagt kommer att inneha 1-2 % av det totala börsvärdet om 10 år, dvs år 2006. För investeringar i de stora börsföretagen kommer en femprocentsregel inte att utgöra någon som helst restriktion. Däremot skulle den sannolikt kunna utgöra ett problem för satsningar i medelstora och mindre börsföretag.

Som ett fingerat men realistiskt exempel på olägenheterna med femprocentsregeln kan nämnas följande.

En av de större, privat förvaltade APS-fonderna med en förvaltad förmögenhet om 20 miljarder kronor har inom ramen för sina fondbestämmelser fastställt interna riktlinjer om att 35 % av tillgångarna (7 miljarder kronor) skall vara investerade i svenska börsnoterade aktier. Aktieportföljen skall omfatta minst 30 olika företag med en god fördelning mellan olika branscher.

Med nuvarande förhållanden på den svenska aktiemarknaden (värden per den 29 december 1995) skulle placeringsmöjligheterna inskränkas på följande sätt.

Låt oss anta att de 7 miljarder kronor som skall vara placerade i svenska aktier skall fördelas lika på de 30 företagen. Varje post är då värd ca 250 miljoner kronor. En innehavsbegränsning till högst 5 % av röstetalet motsvarar (i ett större börsföretag med en genomsnittlig olikhet i röstetal) en kapitalandel om ca 7 %. Alla börsföretag som har ett börsvärde understigande ca 3,6 miljarder kronor kan då inte ingå med den önskade vikten i portföljen. Dit hör för närvarande bl.a. nästan alla OTC-noterade bolag, flertalet fastighetsbolag och en hel del bolag i andra branscher.

Den nu redovisade utvecklingen under senare år och de bedömningar som kan göras av APS-fondernas framtid leder till den slutsatsen att den relativa betydelsen på den svenska aktiemarknaden för en ny stor placerarkategori av APS-fondernas typ framstår nu som väsentligt mindre än för 10-15 år sedan. Därmed bör farhågorna för maktkoncentration inte alls vara lika framträdande.

En annan slutsats som kan dras är att de utländska institutionella placerarnas relativt stora roll på den svenska aktiemarknaden utgör en viktig balanserande faktor. Skulle t.ex. kursnivån på Stockholms fondbörs drivas alltför högt genom köp av svenska placerare, utlöses ett kursdämpande utbud av aktier från utlandet och vice versa. Skulle enskilda svenska ägare ägna sig något som uppfattas som inkompetent agerande eller maktmissbruk i enskilda företag, kan man också räkna med korrigerande reaktioner från svenska och utländska institutionella storplacerare och andra stora ägare.

Utvecklingen under senare år och de bedömningar som kan göras av APS-fondernas framtid leder även till den slutsatsen att ägarstrukturen i börsföretagen är i allmänhet sådan att en enskild APS-fond med de andelar som kan bli aktuella med hänsyn till olika diversifieringsregler för placeringarna inte kan förväntas få en dominerande ställning i andra än ett antal mindre företag. I de börsföretag där APS-fonderna skulle komma att inneha viktigare andelar finns i regel en huvudägare med röstmajoritet.

Utöver vad som nu angetts bör även beaktas att pensionssparar-nas intresse av högsta möjliga avkastning inom ramen för en god riskspridning utesluter alltför hämmande restriktioner på placeringarna. Varje större inskränkning i möjligheterna att investera APS-medlen medför att riskspridningen och/eller avkastningen försämras. Placeringar i enlighet med vissa börsindex (i s.k. indexfonder) kan också försvåras av begränsningsregler, i varje fall sådana som har snäva restriktioner.

Vi anser, i linje med Försäkringsutredningen, att frågan om maktkoncentration i den svenska ekonomin inte bara gäller en viss placerarkategori utan institutionella ägare i allmänhet. Om APS-fonderna skulle anses komma att utöva ett alltför stort inflytande inom näringslivet bör detta regleras genom en generell lagstiftning om sådana maktförhållanden, inte genom särskilda regler för t.ex. APS-fonderna. Även dessa förhållanden är av betydelse vid våra överväganden.

Vidare bör beaktas att strikta begränsningsregler tenderar att få allt sämre verkningsgrad på en internationaliserad och avreglerad kapitalmarknad, som dessutom kännetecknas av en rikedom av finansiell kreativitet. Den kapitalförvaltare som i riskspridningssyfte vill uppnå en önskad fördelning av sin aktieportfölj torde utan större svårighet kunna använda olika finansiella instrument och indirekta placeringar med effekten att t.ex. femprocentsregeln eller andra inskränkningar blir verkningslösa.

Enligt vår bedömning skulle frånvaron av begränsningsregler i APS att medföra att en APS-fond bara i ett begränsat antal fall överskrider nivån 5 % av röstetalet i ett enskilt företag, företrädesvis medelstora och mindre börsföretag. Även om det praktiska behovet av vårt förslag därmed möjligen kan förefalla litet, väger de principiella argumenten tungt. Det kan inte uteslutas att en begränsningsregel för vissa APS-fonder skulle kunna medföra betydande nackdelar.

Frånvaron av här diskuterade begränsningsregler medför inte några mer betydande olägenheter för berörda förvaltare, företag eller pensionssparare. Det medför inte heller några sådana olägenheter för övriga placerare och företag eller för aktiemarknaden och näringslivet i stort.

Eventuella farhågor om att APS-fonderna totalt skulle kunna bli en ny maktfaktor i svenskt näringsliv måste i stället tillgodoses med olika åtgärder som stärker de enskilda fondernas självständighet både i förhållande till varandra och till fondbolagen.

Vi anser sammanfattningsvis att någon femprocentsregel eller liknande begränsningsregel inte skall gälla för APS-fonderna.

Genom frånvaron av stela begränsningar för fonderna kan de, om sådana placeringar bedöms vara avkastningsmässigt intressanta, bidra med riskkapital inte minst till medelstora och mindre börsföretag, som har svårare än de internationella koncernerna att göra sig gällande på de utländska kapitalmarknaderna. Fonderna kan också satsa i utländska företag med stark svensk anknytning (några aktuella exempel är det holländska Akzo Nobel och det i USA hemmahörande Pharmacia Upjohn).

Till de nu angivna positiva effekterna bidrar de av utredningen föreslagna placeringsreglerna som innebär att APS-fonderna kommer att kunna tillhandahålla ett kontinuerligt och långsiktigt riskvilligt kapital.

APS-fonderna kan alltså bli ett viktigt tillskott till aktiemarknaden inte minst i tider då svenskt näringsliv annars skulle vara starkt beroende av antingen kreditgivning eller riskkapital från utländska ägare, dvs. då utbudet av riskkapital från andra inhemska placerare är otillräckligt. På den svenska marknaden och i de svenska börsföretagens ägarbild kommer APS-fonderna att balansera de tidvis kortsiktigt inriktade utländska placerarna. Önskemålet i direktiven att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden har därmed beaktats. Med utredningens synsätt är detta dock en effekt av, inte ett syfte för APS-systemet. Syftet med placeringsreglerna för APS-fonderna är att tillförsäkra de blivande pensionärerna valfrihet och god avkastning på pensionsmedlen.

Frånvaron av begränsningsregler kan få även den konsekvensen att en enskild APS-fond kan inneha inte obetydliga ägarandelar i enskilda börsföretag. För bedömningen av frågan om hur APS-fonderna skall få utöva sitt ägarinflytande är enligt vår mening avkastningsintresset och riskfrågorna de avgörande faktorerna. Skulle en APS-fond bedöma att det är av betydelse för möjligheterna att

förbättra den långsiktiga avkastningen och/eller risknivån för en viss placering att fonden engagerar sig aktivt som ägare, bör regelverket inte förhindra detta. Det bör ankomma på fondbolagets styrelse och ledning att bedöma när och i vilka former detta lämpligen kan se. Ytterst blir det en tillsynsfråga att kontrollera att ett aktivt engagemang som ägare inte har skett av för pensionsspararna ovidkommande skäl. Med detta synsätt saknas det anledning att föreskriva att fonderna skall uppträda på det ena eller andra sättet.

Friheten för APS-fonderna att själva avgöra hur de vill uppträda som ägare är också ett viktigt inslag i strävandena att skapa ett konkurrensneutralt regelverk och att så långt som möjligt anknyta till rådande förhållanden på marknaden. Så vitt vi kan bedöma ligger övervägandena på denna punkt väl i linje med bestämmelser och praxis bland jämförbara större placerare på den svenska aktiemarknaden.

4.4 Statliga kapitalförvaltare

Våra förslag i sammandrag: Den statliga förvaltningen av APS-medel för dem som gör ett aktivt val skall bedrivas i aktiebolagsform. Staten skall alltså bilda ett fondbolag som skall inrätta APS-fonder. För dessa fonder skall gälla samma placeringsregler som för de övriga APS-fonderna. Riksförsäkringsverket skall ansvara för förvaltningen av ickeväljarnas medel. Dessa medel skall placeras i skuldförbindelser med låg kreditrisk.

Våra bedömningar i sammandrag: Det statliga fondbolaget bör inrätta fonder som placerar i räntebärande statspapper respektive i aktier i de största företagen på den svenska aktiemarknaden. Dessa fonder bör kunna utgöra måttstockar vid jämförelse med andra placeringsalternativ.

4.4.1 Inledning

För den som gör ett aktivt val av kapitalförvaltare skall det enligt direktiven även finnas möjlighet att välja statliga kapitalförvaltare. För dessa skall gälla samma placeringsregler som för de privata

kapitalförvaltarna. I direktiven understryks vikten av att placeringsreglerna utformas på ett sådant sätt att de statliga kapitalförvaltarna kommer att verka på strikt marknadsmässiga villkor och i konkurrens med de privata kapitalförvaltarna. Vidare anges att de statliga kapitalförvaltarna på samma sätt som gäller för privata kapitalförvaltare utan subventioner skall svara för alla sina kostnader. Enligt direktiven skall det ställas krav på att de statliga kapitalförvaltarna tar ut marknadsmässiga avgifter eller att det egna kapitalet ger en minsta marknadsmässig avkastning. Avgifterna eller avkastningen skall tillfalla staten som ägare. Till skillnad från de privata kapitalförvaltarna skall däremot staten som ägare inte få tillgodogöra sig någon avkastning utöver den marknadsmässiga.

För den som inte själv gör ett aktivt val av kapitalförvaltare skall det enligt direktiven finnas flera andra statliga kapitalförvaltare. Även de som inte själva väljer kapitalförvaltare bör enligt direktiven kunna få del av avkastningen på aktiemarknaden. Det sätt för att åstadkomma detta som anvisas i direktiven är att tillåta endast ägande av andelar i aktiefonder. I övrigt bör, så långt det är möjligt, samma regler gälla för dessa kapitalförvaltare som för de kapitalförvaltare som väljs av den enskilde. Eventuella avvikande regler får inte snedvrida konkurrensen mellan dessa olika kategorier av kapitalförvaltare. Det bör enligt direktiven ske en utjämning av skillnader i avkastningen hos de statliga kapitalförvaltare som förvaltar medel åt dem som inte själv gör ett aktivt val.

I direktiven framhålls vikten av att AP-fondens resurser tas till vara vid utformningen av den statliga delen av kapitalförvaltningen. Det kan enligt direktiven vara naturligt att särskilt den förvaltning av medel där kapitalförvaltare inte väljs bedrivs inom AP-fondens ram. Samtidigt betonas att det inte skall vara fråga om att inrätta en eller några få statliga kapitalförvaltare utan ett flertal mindre sådana, som i sin förvaltning skall vara fristående från varandra och helt oberoende av statsmakterna.

4.4.2 Statlig kapitalförvaltning i dag

AP-fonden

AP-fonden förvaltar pensionsmedel inom det allmänna och obligatoriska pensionssystemet. Syftet med fonderingen är att medlen skall

utgöra en buffert mot tillfälliga nedgångar i inbetalningen av tilläggspensionsavgifter. Därutöver var syftet med inrättandet av AP-fonden att den skulle motverka den nedgång i det privata sparandet som förväntades bli följden när ATP infördes år 1960.

Första-tredje fondstyrelsernas tillgångar utgörs till den helt övervägande delen av räntebärande papper medan fjärde och femte fondstyrelsernas tillgångar huvudsakligen utgörs av aktier. Som angetts i avsnitt 4.2.5 har regeringen under våren 1996 föreslagit att det skall inrättas en sjätte fondstyrelse som skall placera sina medel huvudsakligen i svenska aktier.

AP-fonden är en särskild institution vars organisation och verksamhet är exklusivt reglerad i lagen med reglemente för Allmänna pensionsfonden (APR). I konstitutionellt hänseende utgör AP-fondens tillgångar statliga medel som i lag avsätts till särskild förvaltning. Detta sammanhänger med att tilläggspensionsavgifterna trots beteckningen avgifter får anses ha karaktär av skatt och att förvaltningen av medlen är offentligrättsligt reglerad.

Första-tredje fondstyrelsernas tillgångar förvaltas i en för de tre styrelserna gemensam organisation. Vid AP-fondens tillkomst förutsattes att de tre styrelserna skulle ha var sin förvaltningsorganisation. Eftersom ATP konstruerades som en enhetlig försäkring, vars utgifter skall betalas av de sammanlagda inkomsterna, fattades år 1960 beslut om att inledningsvis inrätta ett gemensamt kansli. Avsikten var att senare, när fondverksamheten vuxit, dela upp verksamheten i tre separata förvaltningar. Denna uppdelning förverkligades inte och av denna anledning bedrivs i dag förvaltningen som en enhet med en gemensam organisation och en gemensam placeringspolitik för de tre styrelserna.

Den gemensamma placeringspolitiken diskuteras i det av de tre styrelserna gemensamt valda placeringsutskottet, som är styrelsernas rådgivande organ för verkställande direktören. Visserligen görs separata bokslut för de tre fondstyrelserna, med skilda resultat- och balansräkningar, men detta kan ses som en i efterhand gjord fördelning av totalresultatet för de tre styrelserna.

Marknadsvärdet på första-tredje fondstyrelsernas totala placeringstillgångar uppgick vid utgången av år 1995 till 564,6 miljarder kronor. Motsvarande siffra för år 1994 var 518,6 miljarder kronor. Den helt övervägande delen av tillgångarna utgjordes av räntebärande papper som uppgick till 97 % av tillgångarna. Placeringar i fastigheter uppgick till 16,7 miljarder kronor. Förvaltningskostnaderna uppgick år 1995 till 136 miljoner kronor.

Fjärde och femte fondstyrelserna inrättades år 1974 respektive 1988. De är helt fristående från varandra och från första-tredje fondstyrelserna. Fjärde och femte fondstyrelsernas marknadsvärderade tillgångar uppgick vid utgången av år 1995 till 47,1 respektive 7,1 miljarder kronor. Förvaltningskostnaderna uppgick år 1995 till 25 respektive 8 miljoner kronor.

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontorets upplåning för statens räkning sker till viss del från hushållen. Målet för privatmarknadsupplåningen är att bidra till att Riksgäldskontorets upplåningskostnader blir så låga som möjligt. Denna upplåning sker genom premieobligationer, riksgäldskonto och allemansspar. Uppskattningsvis 2-3 miljoner personer i Sverige lånar på detta sätt ut pengar till svenska staten. Enligt de riktlinjer för upplåning i Riksgäldskontoret som riksdagens slagit fast, skall denna ske på marknadsmässiga villkor (prop. 1990/91:29, bet. 1990/91:FiU4, rskr. 1990/91:38).

Sparandet i premieobligationer uppgick vid halvårsskiftet 1995 till 62,9 miljarder kronor.

När det gäller sparande på riksgäldskonto kan sådant ske med placering på 2-, 3-, 5-,7- eller 10-årig spartid. Den enskilde spararen kan välja fast ränta eller rörlig ränta med räntejustering var tredje månad. Vid halvårsskiftet 1995 uppgick de ackumulerade nettoinsättningarna på riksgäldskonto till 11,6 miljarder kronor.

Riksgäldskontoret ansvarar för administration och kontroll av den del av allemanssparandet som sker på allemanssparkonto i bank (allemansspar). Samtliga svenska banker samt KF:s och HSB:s sparkassor har träffat avtal med Riksgäldskontoret om medverkan i allemanssparandet. För sin medverkan får de ersättning från staten.

Sparandet sker på allemanssparkonton som förs av banker och andra institut som är anslutna till sparformen. Sparmedlen överförs sedan från instituten till Riksgäldskontoret. Enligt de avtal som finns mellan Riksgäldskontoret och de institut som förmedlar sparandet svarar instituten gentemot spararna för de ekonomiska förpliktelser som institutet får till följd av sparandet. Riksgäldskontoret garanterar dock gentemot spararna de förpliktelser som instituten har när det gäller kapitalbelopp och räntor. Garantin gentemot spararna gäller så länge dessa har medel innestående på ett allemanssparkonto.

Vid halvårsskiftet 1995 uppgick det samlade sparandet i allemansspar till 50,4 miljarder kronor.

Riksgäldskontoret förvaltar från myndigheter och affärsverk fondmedel och överskottslikviditet. Dessa medel placeras på räntebärande konto i Riksgäldskontoret. Detsamma gäller sedan den 1 januari 1995 även de medel som förvaltas interimistiskt av Riksgäldskontoret för premiereservsystemet (se mer härom i avsnitt 4.11). Vid halvårsskiftet 1995 uppgick behållningen på det kontot till 3,8 miljarder kronor.

Statens totala upplåning (statsskulden) uppgick den 30 juni 1995 till 1 370 miljarder kronor, vilket var en ökning med 192 miljarder kronor i förhållande till halvårsskiftet 1994.

Kammarkollegiet

Kammarkollegiet förvaltar ett stort antal (vid utgången av år 1995 drygt 300) allmännyttiga fonder på det statliga och kyrkliga området. Marknadsvärdet på fondernas kapital var ca 7,5 miljarder kronor vid utgången av år 1995.

Fondförvaltningen i Kammarkollegiet är i huvudsak reglerad i förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under Kammarkollegiets förvaltning och i instruktionen för Kammarkollegiet. Placeringsbestämmelserna ger Kammarkollegiet rätt att inom vissa ramar placera medel på riskkapitalmarknaden samt på penning- och obligationsmarknaden.

Kammarkollegiet leds av en styrelse vars ordförande är generaldirektören. Fondförvaltningen sköts av en inom Kammarkollegiet fristående verksamhetsgren, benämnd fondbyrån. Inför år 1996 har fondbyrån omorganiserats något. Fondbyrån leds av fondchefen. Denne är också chef för en placeringsgrupp inom fondbyrån som består av två portföljförvaltare. Fram till utgången av år 1995 fanns som rådgivande organ ett expertråd för medelsplaceringsfrågor med utomstående expertis. Expertrådet är sedan den 1 januari 1996 ersatt av fonddelegationen, som är ett särskilt beslutsorgan för fond- och förmögenhetsförvaltningen vid Kammarkollegiet och som utses av regeringen. Kammarkollegiets generaldirektör är ordförande i delegationen. Vid dennes förfall är fondchefen ersättare.

Fondernas medel placeras antingen i Kammarkollegiets aktiekonsortium eller i dess räntekonsortium. För främst större fonder

finns också möjlighet till individuella placeringar i aktier och räntebärande papper i särskilda egna portföljer.

I de båda konsortierna samförvaltas medel för olika fonders räkning. Konsortierna fungerar internt inom kollegiet i praktiken som värdepappersfonder med de förvaltade fonderna som andelsägare. Fonderna kan köpa och sälja andelar i konsortierna.

För respektive konsortium gäller särskilda konsortiebestämmelser. Dessa är i stort sett identiska utom vad avser bestämmelserna om placering av konsortiets medel. Aktiekonsortiet skall placera sina medel i huvudsak på riskkapitalmarknaden medan räntekonsortiet till övervägande delen skall placera sina medel på penning- och obligationsmarknaderna.

Konsortiebestämmelserna föreskriver i övrigt att konsortiet inte är någon juridisk person och kan därför inte förvärva rättigheter och inte heller ikläda sig skyldigheter. Bestämmelserna säger även att det i stället är Kammarkollegiet som företräder fonderna i alla frågor som rör konsortiet. Kollegiet handlar vid förvaltningen i eget namn och anger därvid konsortiets beteckning.

Av konsortiebestämmelserna framgår att konsortiets tillgångar skall förvaras i depå i bank.

Enligt konsortiebestämmelserna skall det vidare för information och meningsutbyte om konsortiets förvaltning årligen hållas ordinarie konsortieandelsägarstämma. Någon beslutanderätt för stämman föreskrivs dock inte i bestämmelserna.

Fondbyråns verksamhet finansieras med avgifter. Fondbyrån har eget resultatansvar och full kostnadstäckning, dvs. fondbyrån belastas även med en andel av Kammarkollegiets gemensamma utgifter och kostnaderna för verksamhetens utveckling. Avgifterna täcker byråns samtliga kostnader.

Regeringen har i instruktionen föreskrivit att taxan får högst motsvara 0,5 % per år på de förvaltade medlens värde. F.n. tillämpas en taxa där avgiftens storlek varierar med hänsyn tagen till storleken på förvaltat kapital. Således är taxan 0,5 % av fondens marknadsvärde om detta understiger 1 miljon kronor. Överstiger fondens marknadsvärde 1 miljon kronor men är mindre än 10 miljoner kronor är taxan 0,5 % på 1 miljon kronor och 0,2 % på den del som överstiger 1 miljon kronor. För det fall fondens marknadsvärde är mellan 10 och 100 miljoner kronor är taxan 0,2 % på fondens marknadsvärde. Överstiger fondens marknadsvärde 100 miljoner kronor bestäms taxan individuellt.

Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket (RFV) förvaltar fonder som huvudsakligen är knutna till olika socialförsäkringar. RFV förvaltar även ett antal mindre fonder, bl.a. donationsfonder.

För förvaltningen av RFV:s fonder finns ett reglemente (reglementet [1961:265] angående förvaltningen av Riksförsäkringsverkets fonder). Sedan den 1 januari 1996 omfattas samtliga fonder som RFV förvaltar av bestämmelserna i reglementet. Om det för någon sådan fond finns särskilda föreskrifter om förvaltningen som avviker från reglementets bestämmelser gäller dock de föreskrifterna.

Enligt reglementet skall fonderna förvaltas för RFV:s räkning av ett särskilt organ – fondfullmäktige. RFV:s generaldirektör är ordförande i fondfullmäktige och överdirektören är vice ordförande. Därutöver förordnar regeringen fem ledamöter för tre år i taget. Minst tre av ledamöterna skall ha erfarenhet från det finansiella området.

Enligt reglementet åligger det RFV att verkställa fondfullmäktiges beslut. Generaldirektören har i en separat arbetsordning delegerat denna uppgift till enheten för redovisning och finansiering.

Sedan den 1 januari 1996 gäller nya placeringsregler i reglementet. Placeringsreglerna har, efter en framställning från RFV den 27 augusti 1992, moderniserats mot bakgrund av utvecklingen på penningmarknaden.

Enligt reglementet skall målet för fondförvaltningen vara att medlen placeras så att kraven på långsiktigt hög avkastning, tillfredsställande betalningsberedskap och riksspridning samt betryggande säkerhet tillgodoses. Det ankommer på fondfullmäktige att lägga fast övergripande riktlinjer, fastställa avkastningsmål m.m. (prop. 1995/96:69 s. 73).

Fondmedel får placeras i skuldförbindelser med låg kreditrisk samt därutöver i andra skuldförbindelser utfärdade av svenska aktiebolag eller ekonomiska föreningar till ett belopp som för varje fond motsvara högst 5 % av det totala marknadsvärdet av fondens tillgångar. Med uttrycket låg kreditrisk avses att risken för förlust till följd av låntagarens oförmåga att betala ränta eller amortering på sina lån är liten (prop. 1995/96:69 s. 73). Fondmedel får inte placeras i skuldförbindelser utställda i utländsk valuta, i konvertibla skuldebrev eller i skuldebrev förenade med optionsrätt till nyteckning. Fondfullmäktige får handla med optioner och terminer eller

andra likartade finansiella instrument för att effektivisera förvaltningen av fondernas tillgångar eller för att skydda fondernas tillgångar mot kursförluster eller andra risker. Om det behövs för en tillfredsställande betalningsberedskap eller för att tillgodose kravet på ändamålsenlig förvaltning får fondmedlen placeras hos Riksbanken, annan bank eller postgirot.

De nya placeringsreglerna överensstämmer i huvudsak med de placeringsregler som gäller för AP-fondens första-tredje fondstyrelser och med de placeringsregler som RFV föreslagit i sin framställning. Ett viktigt undantag finns dock. RFV hade föreslagit att fondfullmäktige, i likhet med AP-fondens första-tredje fondstyrelser, skulle få placera i räntebärande värdepapper utställda i utländsk valuta. Regeringen fann emellertid inte skäl att föreslå sådan placering (prop. 1995/96:69 s. 73). Någon närmare motivering till detta ställningstagande anges inte. Riksrevisionsverket (RRV), som vid sidan av Finansinspektionen hade lämnat remissynpunkter på RFV:s förslag, var tveksamt till att reglementet skulle omfatta placering i värdepapper utställda i utländsk valuta. Skälen till detta var enligt RRV att placering i utländska värdepapper innebar en inte obetydlig risk i form av valutakursförändringar och att hantering av värdepapper utfärdade av utländska emittenter krävde en förhållandevis högre kompetens jämfört med hantering av värdepapper utfärdade av endast svenska emittenter.

Genom ändringarna i placeringsreglementet den 1 januari 1996 kodifierades också gällande praxis som innebär att en särskild årsredovisning upprättas för fondförvaltningen och att fondernas tillgångar redovisas i den för RFV och försäkringskassorna gemensamma årsredovisningen.

Det totala fondkapitalet uppgick den 30 juni 1995 till drygt 6 miljarder kronor. Under budgetåret 1994/95 uppgick avkastningen inklusive marknadsvärdesförändringen till 9,20 %. Administrationskostnaderna uppgick under samma tid till ca 1,8 miljoner kronor. Dessa kostnader tas inte ut av varje fond utan verksamheten finansieras med RFV:s anslagsmedel. RFV har utan resultat vid flera tillfällen hos regeringen begärt att kostnaderna för fondförvaltningen skall bäras av respektive fond.

Kärnavfallsfonden

Den som har tillstånd att inneha och driva en kärnkraftsreaktor skall betala avgifter till Statens kärnkraftsinspektion för att bl.a. finansiera omhändertagandet av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från kärnkraftsreaktorer. Tidigare sattes avgiftsmedlen in på ett räntebärande konto i Riksbanken. Sedan den 1 januari 1996 gäller emellertid nya regler om förvaltningen av avgiftsmedlen. Syftet med ändringen är att uppnå en högre avkastning på avgiftsmedlen.

Avgiftsmedlen förs numera över till en fond, benämnd Kärnavfallsfonden. Fonden, som är en särskild myndighet, leds av en styrelse som utses av regeringen. Enligt förarbetena till lagändringen (prop. 1995/96:83 s. 27) bör i styrelsen, som bör bestå av högst sju personer, ingå personer med god kunskap inom finansiell ekonomi, det aktuella ämnesområdet och samhällslivet i övrigt.

Fondens medel skall placeras på konto i Riksgäldskontoret och förvaltas så att kraven på en god avkastning och en tillfredsställande betalningsberedskap tillgodoses. Styrelsen skall ta ett aktivt ansvar för förvaltningen och bestämma lämplig kombination av inlåning i Riksgäldskontoret. Styrelsens främsta uppgift är att utgöra förhandlingspart gentemot Riksgäldskontoret.

Styrelsen skall årligen till regeringen lämna en redovisning som avser förvaltningen under det gångna året. Regeringen förordnar revisorer för granskning av styrelsens förvaltning.

Kärnavfallsfonden har endast till uppgift att förvalta avgiftsmedlen och har inte några övriga myndighetsuppgifter. Sedan den 1 januari 1996 svarar Kammarkollegiet för kanslifunktionen åt Kärnavfallsfondens styrelse, som inte har någon egen anställd personal.

En reaktorinnehavares andel av medlen i Kärnavfallsfonden skall bl.a. användas för att ersätta innehavarens kostnader för omhändertagandet av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall från dennes kärnkraftsreaktor(er). Medel som inte behövs skall återbetalas till reaktorinnehavaren.

4.4.3 Verksamhetsformer i staten

Som framgått av redogörelsen ovan för direktiven skall de statliga kapitalförvaltarna konkurrera med de privata kapitalförvaltarna på lika villkor. Beträffande den privata kapitalförvaltningen har vi i

kapitel 3 föreslagit att APS-medlen placeras i särskilda värdepappersfonder som förvaltas av särskilda fondbolag efter förebild från lagen om värdepappersfonder. Vi har vidare föreslagit att även den statliga kapitalförvaltningen av APS-medlen skall ske i värdepappersfonder. Frågan är då om denna förvaltning bör utföras av en statlig myndighet eller av ett helägt statligt aktiebolag. Vid prövningen av denna fråga ger direktiven ingen vägledning.

Det finns emellertid uttalanden av statsmakterna i andra sammanhang om huruvida konkurrensutsatt statlig verksamhet – som det är fråga om här – bör bedrivas i myndighetsform eller bolagsform. Eftersom det redan är fastlagt att det skall finnas statliga kapitalförvaltare tar utredningen inte upp frågan om huruvida det över huvud taget är lämpligt att bedriva denna typ av verksamhet i statlig regi.

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 2 s. 32) uttalas att ren konkurrensutsatt affärsverksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet bör i stället bolagsformen övervägas. Vidare uttalas att det i normalfallet inte är lämpligt med bolag under myndigheter.

Även i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 1 s. 40 f.) behandlas verksamhetsformer i staten. Där uttalas bl.a. att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om inte särskilda skäl talar för det.

I 1993 års budgetproposition (prop. 1992/93:100 bil. 1 s. 92 ff) tas frågan om verksamhetsformer i staten upp på nytt. Där anges att regeringen, utifrån en rapport från Riksrevisionsverket (Konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna), utarbetat vissa generella kriterier för när en affärsverksamhet kan bedömas aktuell för ombildning till aktiebolagsform. Kriterierna är följande:

- verksamheten är av betydande omfattning,
- verksamheten styrs inte primärt av politiska mål och uppgifter,
- verksamheten bedrivs under fungerande konkurrensvillkor,
- verksamheten har kommersiella förutsättningar och är oberoende av direkta anslagsmedel, samt
- verksamheten innebär ingen myndighetsutövning.

Vidare anförs att det är av stor vikt att statens roll som ägare är klart separerad från statens ansvar för regelverk och konkurrens inom en sektor samt att det statliga ägaransvaret för ett aktiebolag inte bör ligga på en myndighet utan på regeringen med aktieinnehavet formellt redovisat hos Kammarkollegiet.

4.4.4 Överväganden och förslag

Statliga kapitalförvaltare för dem som gör ett aktivt val

Såvitt avser verksamhetsform ger de i föregående avsnitt återgivna uttalandena från statsmakternas sida i frågan om huruvida konkurrensutsatt statlig verksamhet bör bedrivas i myndighetsform eller bolagsform enligt vår mening inte utrymme för någon annan slutsats än att den statliga kapitalförvaltningen bör bedrivas i aktiebolagsform. Vi anser därför att staten skall bilda aktiebolag som skall förvalta värdepappersfonderna.

Vad härefter angår frågan om staten bör bilda ett eller flera aktiebolag gör vi följande överväganden.

I APS-systemets början kommer varje kapitalförvaltare att förvalta relativt små volymer. Med hänsyn till detta och till de placeringsregler för den statliga kapitalförvaltningen som vi kommer att föreslå i det följande, finns det enligt vår mening för närvarande ingen risk för att ett statligt fondbolag får en maktposition i svenskt näringsliv. Det finns därför inte skäl att från APS-systemets start bilda fler än ett statligt fondbolag. Vi anser därför att staten skall bilda ett statligt fondbolag. På längre sikt kan emellertid risken för maktkoncentration till det statliga fondbolaget inte uteslutas. I det läget kan ytterligare statliga fondbolag bildas, som konkurrerar med varandra och med de privata fondbolagen. Denna fråga bör lämpligen tas upp vid den översyn av APS-systemet som vi föreslår i kapitel 8.

Eftersom det statliga fondbolaget skall konkurrera med de privata fondbolagen på lika villkor skall samma regler gälla beträffande aktiekapitalets storlek, rätten att ta ut avgifter av spararna m.m. Vid marknadsmässiga förutsättningar och fungerande konkurrens kommer – definitionsmässigt – avkastningen för såväl det statliga som de privata fondbolagen att bli marknadsmässig. Staten som ägare måste, på samma sätt som ägare till privata fondbolag, ha rätt att tillgodogöra sig en marknadsmässig avkastning. Vad gäller avgifter återkommer vi till detta i avsnitt 4.6.

Det statliga fondbolaget skall vara underkastat samma placeringsregler som de privata fondbolagen. Det statliga fondbolaget bör alltså kunna inrätta fonder av samma slag som de privata fondbolagen.

Inom APS-systemet kommer det sannolikt att erbjudas ett stort antal fonder med olika placeringsinriktning. Det kan bli en svår uppgift för många sparare att välja en för dem lämplig fond. Enligt vår mening finns det därför behov av några enkla och lättförståliga placeringsalternativ för dem som utan någon större ansträngning vill göra ett aktivt val.

Svårigheten att välja fond kan t.ex. hänga samman med att det är svårt att utvärdera om ett placeringsalternativ är bra eller dåligt. Resultatet av utvärderingen är beroende av om bedömningen görs på kort eller lång sikt. Utfallet av en gjord placering kan av olika skäl vara dåligt i jämförelse med andra alternativ. Dels kan det vara dåligt därför att själva placeringsinriktningen är dålig, dels kan utfallet vara dåligt därför att förvaltaren har gjort ett dåligt urval inom den givna placeringsinriktningen, och dels kan det dåliga utfallet bero på att kostnaderna för förvaltningen av fonden är höga.

Utöver att finnas tillgå som enkla placeringsalternativ kan dessa även tjäna som jämförelseobjekt för andra fonder när det gäller den avkastning på kort respektive lång sikt som kan uppnås utan aktiv förvaltning inom den givna placeringsinriktningen.

Mot denna bakgrund har vi valt att kalla dessa fonder måttstocksfonder. För att underlätta jämförelsen mellan måttstocksfonderna och övriga fonder kommer det inför valet av fond att finnas en officiell information om samtliga fonder tillgänglig med en rad olika jämförelsetal m.m. (se nedan avsnitt 4.8).

Enligt vår mening bör det ankomma på det statliga fondbolaget att inrätta måttstocksfonder. Detta får dock inte tolkas så att staten rekommenderar en sparare som befinner sig i en viss livssituation att investera i den ena eller andra måttstocksfonden. Det är den enskilde spararen som får bedöma om den valda fonden överensstämmer med hans egna förväntningar vad gäller avkastning, risk och kostnadsnivå. Det är också den enskilde spararen som måste avgöra om det tidsperspektiv som ligger till grund för en viss fonds placeringar överensstämmer med hans eget tidsperspektiv. Detta innebär t.ex. att en sparare som väljer en aktiefond måste räkna med att tillgångarna i en sådan fond kan variera kraftigt på kort sikt och att det är på lång sikt som aktier historiskt gett en god avkastning.

Det finns inget som hindrar att även privata fondbolag inrättar fonder med motsvarande placeringsinriktning som måttstocksfonderna. Detta får dock ske på initiativ av de privata fondbolagen själva.

Utgångspunkterna vid valet av placeringsinriktningar för måttstocksfonderna bör vara

- att svängningarna i avkastningsnivån är små i förhållande till svängningarna i andra fonder med likartad placeringsinriktning,
- att urvalet av placeringar inom vald placeringsinriktning är hårt styrt av i förväg fastlagda principer, samt
- att kostnaderna är låga.

Måttstocksfonderna skulle mot denna bakgrund kunna ha exempelvis följande placeringsinriktningar.

Placeringsinriktningen för måttstocksfonderna 1 och 2, som skall innehålla räntebärande värdepapper, är valda på det sättet att kreditrisken, dvs. risken för att låntagaren inte skall kunna återbetala lånen, skall vara lägsta möjliga. Detsamma gäller likviditetsrisken, dvs. risken för att inte kunna sälja t.ex. obligationerna innan dessa förfallit till betalning. Däremot finns det vid byte av fond och vid överföring av medlen till försäkring en kursrisk, dvs. en risk för att priset på fondens obligationer har sjunkit. Kursrisken hänger samman med det ovan redovisade förhållandet att tidsperspektivet för fondens placeringar inte sammanfaller med den enskilde pensionsspararens tidsperspektiv.

Måttstocksfond 1

Denna fond skulle kunna bestå av svenska statsobligationer som löper med nominell ränta. Med att obligationen löper med nominell ränta menas att räntesatsen bestäms utan hänsynstagande till inflationen.

Måttstocksfond 2

Denna fond skulle kunna bestå av svenska statsobligationer som löper med real ränta. Med att obligationen löper med real ränta menas att räntesatsen bestäms med hänsynstagande till inflationen.

Historiskt har den genomsnittliga årliga realräntan uppgått till ca 3 %. Om realräntan är lika med eller överstiger den historiska nivån bör en placering i en fond som denna ge lägsta möjliga risktagande och högsta möjliga värdebeständighet.

I dagsläget ger obligationer som löper med nominell ränta en högre real avkastning än obligationer som löper med real ränta. Skillnaden i avkastningen är det pris som spararen får betala för att han på lång sikt inte behöver bekymra sig om inflationen. En fond med sådana tillgångar bör lämpa sig för en jämförelse med andra placeringsalternativ på lång sikt.

För närvarande begränsas innehållet i en fond av detta slag av att Riksgäldskontoret har emitterat endast ett fåtal realränteobligationslån.

Både måttstocksfond 1 och 2 skulle kunna innefatta placering i tillgångar utfärdade i utländsk valuta. Vi tar dock inte nu ställning i denna fråga.

Måttstocksfond 3

Historiskt sett är erfarenheten att aktier ger högre avkastning än obligationer. Vidare har en bred allmänhet under senare år blivit alltmer förtrogen med sparande i aktier. Utvecklingen på den svenska aktiemarknaden belyses också kontinuerligt av massmedia. Det finns mot denna bakgrund skäl att tro att många av de APS-sparare som gör ett aktivt val kommer att välja en placeringsinriktning som innebär investering i svenska aktier. Denna fond skulle därför kunna bestå av sådana aktier.

Att skapa en fond som innehåller samliga aktier som är registrerade eller noterade vid Stockholms Fondbörs möter svårigheter. Hänsyn till fondens likviditet och transaktionskostnader talar för en begränsning till aktier i de största företagen på den svenska aktiemarknaden. Dessa företags internationella inriktning medför också en bättre riskspridning än om ett stort antal mindre och i genomsnitt mer hemmamarknadsinriktade företag inkluderas.

Gemensamt för de tre måttstocksfonderna är att kostnaderna för förvaltningen kan antas bli låga. Respektive fonds nettoavkastning, dvs. bruttoavkastning minus kostnader, kan därför utgöra ett lämpligt jämförelseobjekt för andra liknande fonder. För att uppnå en minst lika bra nettoavkastning som respektive måttstocksfond måste de andra fonderna antingen få en högre bruttoavkastning än måttstockfonden eller hålla kostnaderna i samma nivå som måttstocksfonden.

Statliga kapitalförvaltare för dem som inte gör ett aktivt val (ickeväljarna)

Som angetts i kapitel 3 kommer sannolikt en stor del av spararna att av olika skäl inte göra ett aktivt val av kapitalförvaltare. För dessa skall det enligt direktiven finnas en statlig kapitalförvaltning.

Som framgått tidigare finns det på flera håll hos staten erfarenhet av kapitalförvaltning. Hos exempelvis AP-fonden finns det en betydande kompetens och mångårig erfarenhet av omfattande kapitalförvaltning. I direktiven har särskilt framhållits vikten av att AP-fondens resurser tas till vara när det gäller utformningen av förvaltningen av ickeväljarnas medel.

Hos RFV finns också en etablerad kapitalförvaltning. Som framgått ovan är RFV:s fondförvaltning emellertid inte alls av samma omfattning som AP-fondens förvaltning. Mot bakgrund av att det kan antas att många sparare inte kommer att göra ett aktivt val av kapitalförvaltare, kommer det kapital som förvaltas för ickeväljarnas räkning att redan efter några år bli betydligt större än det kapital som RFV f.n. förvaltar.

Vad som nu anförts talar för att AP-fonden är att föredra som förvaltare av ickeväljarnas medel framför RFV, även om de grundläggande bestämmelserna för RFV:s fondförvaltning liksom de placeringsregler som gäller för denna förvaltning liknar de som gäller för AP-fonden.

Inom AP-fonden finns emellertid ingen erfarenhet av registrering knuten till enskilda sparare. Med den organisation och funktion som AP-fonden har i dag är det inte tänkbart att ickeväljarna registreras hos AP-fonden. Det finns i och för sig inte några principiella hinder mot att registrering och förvaltning sker hos skilda statliga organ. En lösning med AP-fonden som förvaltare och ett annat statligt organ som registerhållare är därför i princip fullt möjlig.

Som angetts i kapitel 3 skall SFA fastställa pensionsrätt och besluta om avsättning till APS. Det kommer således att hos SFA finnas uppgift om storleken på avsättningen till APS för varje sparare. Mot bakgrund av av detta bör SFA vara det statliga organ som för register över ickeväljarna. Hos SFA bör det öppnas individuella konton för ickeväljarna. På dessa konton skall resultatet av förvaltningen av den enskilde ickväljarens medel noteras.

Om AP-fondens skulle sköta förvaltningen av ickeväljarnas medel skulle särskilda administrativa rutiner för utbyte av information mellan AP-fonden och SFA behöva inrättas. Eftersom AP-

fonden även skulle behöva inrätta administrativa rutiner för överföring av medel från den interimistiska förvaltningen hos Riksgäldskontoret (se avsnitt 4.11), skulle en lösning med AP-fonden som förvaltare innebära att tre olika statliga organ skulle vara inblandade i förvaltningen av ickeväljarnas medel. En sådan ordning riskerar att bli administrativt krånglig och kostnadskrävande. Detta uppvägs enligt vår mening inte av de ovan angivna fördelarna med AP-fonden som förvaltare.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att RFV skall ansvara för förvaltningen av ickeväljarnas medel. Hur denna förvaltning närmare skall vara organiserad kan f.n. inte anges.

Vad härefter angår frågan om placeringen av ickeväljarnas medel är utgångspunkten den som angetts i kapitel 3, nämligen att medlen skall placeras med så låg risk som möjligt. En annan utgångspunkt är självfallet att placeringsreglerna skall överensstämma med EG:s regler. Eftersom det här är fråga om förvaltning av medel för privatpersoners räkning torde det inte vara möjligt att föreskriva att ickeväljarnas medel skall placeras enbart hos Riksgäldskontoret, även om en sådan placeringsinriktning uppfyller kravet på lägsta möjliga risktagande. En laglig begränsning av detta slag torde nämligen utgöra en positiv särbehandling av den svenska staten och därmed stå i strid med artikel 104 a i Romfördraget (se bilaga 2). Däremot lägger EG-rätten inte några hinder i vägen om RFV väljer att placera enbart i räntebärande värdepapper utfärdade av svenska staten. En sådan placering får dock inte vara följden av ett legalt förbud mot placering i andra räntebärande värdepapper än sådana som är utfärdade av svenska staten.

De nya placeringsreglerna för RFV:s fondförvaltning, som i princip innebär placering i skuldförbindelser med låg kreditrisk utgör enligt vår mening en trygg placering i den meningen att det inte föreligger någon risk för att emittenten inte kan infria sina åtaganden. Liknande regler för placering av ickeväljarnas medel bör gälla inom APS. Någon annan legal begränsning såvitt avser emittenter skall inte finnas. Någon begränsning till placering i räntebärande värdepapper utfärdade i svensk valuta skall inte heller gälla.

Vi anser alltså att ickeväljarnas medel skall placeras i skuldförbindelser med låg kreditrisk. Eftersom en ickeväljare när som helst har rätt att byta till en fond måste placeringen av ickeväljarnas medel till viss del vara av kortfristig natur. Det finns dock anledning att anta att en stort antal ickeväljare kommer att förbli ickeväljare.

En stor del av ickeväljarnas medel torde därför kunna bli föremål för långfristiga placeringar. Det blir RFV:s sak att allteftersom erfarenhet vinns av ickeväljarnas beteende bestämma lämpliga proportioner av kortfristiga respektive långfristiga placeringar.

Den i direktiven framförda tanken att även ickeväljarna bör kunna få del av avkastningen på aktiemarknaden delas inte av utredningen. Placering av ickeväljarnas medel i aktier strider nämligen mot vårt synsätt att ingen enskild skall behöva ta risker för sitt pensionssparande utan att ha fattat ett eget medvetet beslut baserat på ett gott informationsunderlag.

4.5 Förhållandet mellan spararen och kapitalförvaltaren

Våra förslag i sammandrag: Varje fondbolag skall ha en s.k. kontraheringsplikt, dvs. en skyldighet att med den sparare som önskar det träffa avtal om förvaltning av APS-medel. Fondbolaget kommer att ha ett stående anbud om förvaltning av APS-medel som är riktat till samtliga sparare. Avtal kommer till stånd när spararens accept av anbudet har kommit fondbolaget till handa. Spararen skall ha möjlighet att låta sitt val av fond gälla tills vidare ("stående överföring").

För ickeväljarna skall förhållandet till staten genom RFV bygga på en offentligrättslig reglering.

4.5.1 Inledning

Vi har i kapitel 3 föreslagit att spararen skall ha ett avtal med kapitalförvaltaren. Denna slutsats grundas på uttalandena i direktiven att förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare i första hand skall bygga på en civilrättslig reglering. Endast om det inte är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt utforma regleringen av förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare på detta sätt, bör vi enligt direktiven föreslå en konstruktion som i huvudsak bygger på offentligrättsliga bestämmelser. Avtal får alltså ersättas med reglering direkt i lag. En sådan lösning får dock enligt direk-

tiven inte innebära att pensionsrätten skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan. Inga ändringar av regler eller villkor som påverkar redan intjänad pensionsrätt skall kunna göras på annat sätt än vad som skulle vara möjligt om pensionsrätten byggt på civilrättsliga bestämmelser.

Med våra utgångspunkter innebär uttalandena i direktiven att spararens rätt till APS-medlen i första hand skall vila på civilrättslig grund och att denna rätt inte skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan, oavsett om rätten vilar på civilrättslig eller offentligrättslig grund.

4.5.2 Slutande av avtal

Förhållandet mellan spararen och kapitalförvaltaren skall alltså regleras i ett civilrättsligt avtal. Hur avtal kommer till stånd regleras bl.a. i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen).

Ett avtal anses komma till stånd när ett anbud och en accept med överensstämmande innehåll utväxlats. Anbudet och accepten är bindande var för sig. Avtalsbundenhet uppkommer när accepten har kommit anbudsgivaren till handa.

Ett anbud är bindande först när det har kommit till anbudstagarens kännedom. För att ett erbjudande skall vara bindande som anbud krävs vidare att det skall ha en tämligen bestämd adressat. Till allmänheten riktade erbjudanden i form av annonser, cirkulär, prisuppgifter i samband med skyltning o.d. utgör inte anbud utan kallas utbud.

Ett anbud är vidare bindande under en viss tid, den s.k. acceptfristen. Om anbudstagaren accepterar för sent, dvs. efter acceptfristens utgång, anses den sena accepten som nytt anbud, som sedan i sin tur kan accepteras av den som först avgav anbud. Sen accept gäller alltså som nytt anbud. Om den som svarar för sent tror att han svarar i tid och mottagaren av det sena svaret inser eller måste inse detta är mottagaren skyldig att reklamera annars anses avtal ha kommit till stånd.

Om svaret kommer i tid men inte överensstämmer med anbudet föreligger en s.k. oren accept. En oren accept anses som ett avslag på anbudet i förening med ett nytt anbud. Även för detta fall gäller att om den som avger en oren accept tror att hans svar överensstämmer med anbudet och mottagaren av den orena accepten inser eller

måste inse detta är mottagaren skyldig att reklamera annars anses avtal i enlighet med den orena accepten slutet.

Ett förhållande som brukar karaktäriseras som stående anbud föreligger om en part är skyldig att på vissa villkor tillhandahålla en viss vara eller tjänst. Varan eller tjänsten behöver då endast beställas av motparten genom en ensidig rättshandling såsom en accept. Ett sådant rättsläge kan uppstå till följd av en ensidig utfästelse eller ett avtal. Det kan också grundas på lag eller myndighets beslut. I det senare fallet talar man om kontraheringsplikt. Kontraheringsplikt innebär att en part kan påkalla avtalsslut eller åtminstone fullgörande av en prestation utan någon viljeförklaring härom från andra partens sida. Kännetecknande för kontraheringsplikt anses vara att valet av medkontrahent inte är fritt, att det föreligger ett förbud att avbryta avtalsförbindelsen om den är varaktig samt att villkoren åtminstone till viss del är normerade. Det förhållandet att den förpliktade har en rättslig eller faktisk monopolställning utgör ofta ett viktigt skäl för kontraheringsplikt. Tillstånd att bedriva olika slag av verksamhet för allmänheten förbinds ofta med kontraheringsplikt. (Om stående anbud och kontraheringsplikt, se Axel Adlercreutz, Avtalsrätt I, 10:e uppl., 1995, s. 55 och 97 f.)

Ett avtal kommer inte till stånd utan en accept. Accepten behöver dock inte vara uttrycklig. Ibland kan parts konkludenta handlande (t.ex. betalning eller konsumtion av en vara som erbjudits) eller parts passivitet (underlåtenhet att handla på visst sätt) anses utgöra accept. Ren passivitet hos anbudstagaren räcker emellertid normalt inte för att avtal skall komma till stånd. Endast under särskilda omständigheter kan underlåtenhet att avböja anbud medföra att avtal kommer till stånd. Ett exempel på en sådan omständighet är att det utbildats en fast praxis mellan två parter, t.ex. att en kund brukar ta emot varor eller prestationer av en leverantör och betala för dem. Eventuellt fordras någon ytterligare omständighet för att kunden skall bli bunden om han inte reklamerar, t.ex. att varan eller prestationen är sådan att den helt eller delvis förlorar sitt värde i och med att den ägt rum eller att motparten har en särskild fördel av att dra ut på tiden med besked (se Axel Adlercreutz, Avtalsrätt I, 10:e uppl., 1995, s. 68-72).

4.5.3 Ensidig utfästelse

Ett avtal innebär normalt att båda parter har åtagit sig förpliktelser mot varandra som motsvaras av rättigheter för den andra parten. Ett åtagande av en förpliktelse brukar kallas en utfästelse.

Ett förhållande mellan två parter kan dock innebära att endast den ena parten har gjort en utfästelse. Frågan är då vad som fordras för att en utfästelse skall bli bindande för den som avgett utfästelsen.

Ett exempel på fall när en utfästelse blir bindande för avgivaren finns i lagen (1936:83) angående vissa utfästelser om gåva (gåvolagen). En gåva av lös egendom fullbordas genom att gåvan traderas (överlämnas) till gåvotagaren. En utfästelse om gåva av lös egendom är enligt huvudregeln inte bindande. Gåvolagen uppställer dock två viktiga undantag från denna huvudregel: utfästelsen blir bindande om den antingen 1) gjorts i form av skuldebrev eller annan skriftlig gåvohandling, som överlämnats till gåvotagaren, eller 2) getts på sådant sätt att omständigheterna utmärker att utfästelsen var avsedd att komma till allmänhetens kännedom. Den bundenhet som uppkommer för givaren i dessa två fall är dock inte lika stark som en vanlig skuld. Utfästelsen kan nämligen inte göras gällande mot givarens borgenärer, dvs. den är inte sakrättsligt skyddad. Vidare kan givaren befrias helt eller delvis om givarens ekonomiska ställning efter utfästelsen blivit så försämrad att, i betraktande också av gåvotagarens förhållanden, gåvans utkrävande skulle vara uppenbart obilligt. Givaren kan också återkalla gåvan om efter utfästelsen men före fullbordandet gåvotagaren gör givaren "märklig orätt".

Frågan om civilrättsligt bindande utfästelser från statens sida kom upp i samband med avbrytandet av det pensionsanknutna premiegrundande allemanssparandet. Bakgrunden var följande. Som ett led i utskiftningen av löntagarfondernas tillgångar hade genom lagen (1992:689) om pensionsanknutet premiegrundande allemanssparande införts en möjlighet att genom sparande i en allemansfond under perioden september 1991–augusti 1994 erhålla en sparpremie på 1 200 kr under förutsättning att sparbeloppet under den angivna tiden uppgick till lägst 2 400 kr och var fördelat på minst 12 månadsinsättningar. Sparbeloppet fick inte lyftas av spararen före utgången av år 1997. I september 1992 kom den dåvarande regeringen och socialdemokraterna överens om bl.a. att beslutad utdelning av sparpremier ur löntagarfondsmedlen skulle avbrytas under förutsättning att det inte mötte rättsliga hinder. Regeringen

gav professorn Ulf Bernitz och advokaten Bertil Södermark i uppdrag att bl.a. analysera de rättsliga förutsättningarna för ett avbrytande av det pensionsanknutna premiegrundande allemanssparandet.

Ulf Bernitz och Bertil Södermark fann att det inte förelåg något civilrättsligt avtalsförhållande mellan spararen och staten genom Riksgäldskontoret. Rätten till sparpremien vilade endast på den offentligrättsliga lagstiftningen om pensionsanknutet premiegrundande allemanssparande. Ulf Bernitz och Bertil Södermark ansåg att sparpremien var av huvudsakligen benefik karaktär även om spararen hade att göra en sparprestation av viss omfattning för att erhålla sparpremien. De undersökte sparpremiens förhållande till gåvolagen och fann att om den lagstiftningen skulle vara tillämplig var det givet att den vid 2) ovan angivna förutsättningen för bindande gåvoutfästelse med kravet på offentlighet var uppfyllt. De kom emellertid till den slutsatsen att gåvolagen inte var tillämplig på den offentligrättsliga lagstiftning som det pensionsanknutna premiegrundande allemanssparandet vilade på. Om den lagstiftningen hade kompletterats med privaträttsliga utfästelser från staten torde enligt Ulf Bernitz och Bertil Södermarks mening ett bindande löfte ha förelegat som inte skulle kunna ha ryggats på andra grunder än de som finns angivna i gåvolagen.

4.5.4 Överväganden och förslag

Som angetts i kapitel 3 skall alla fonder inom APS vara öppna för samtliga sparare. Ett fondbolag som erhåller tillstånd att förvalta APS-fonder kommer alltså att vara skyldigt att tillhandahålla sina tjänster på de villkor som gäller för APS till alla sparare som önskar det. Fondbolagen kommer således att vara underkastade en kontraheringsplikt. Till följd av denna plikt kommer det att föreligga ett stående anbud från samtliga fondbolag till alla sparare. Detta innebär att det är tillräckligt med en accept från en sparares sida för att avtal skall komma till stånd mellan spararen och ett fondbolag. Avtalsbundenhet uppstår när accepten har kommit fondbolaget till handa.

Den enskilde spararen skall ha möjlighet att låta sitt val av fond gälla tills vidare. En sparare skall alltså kunna välja att ha en ”stående överföring” av avsättningarna till APS till en fond.

Som framgått av redogörelsen ovan i avsnitt 4.5.2 finns i avtalslagen vissa bestämmelser om de rättsliga följderna av sen och oren accept. Dessa bestämmelser är inte lämpliga för APS. I stället bör följande gälla.

Om spararen inte tidigare gjort något aktivt val av fond skall följden av en sen eller oren accept bli att spararen anses som ickeväljare såvitt avser den aktuella avsättningen till APS, dvs. RFV kommer tills vidare att förvalta dessa medel. Om spararen tidigare gjort ett aktivt val av fond men inte valt stående överföring till denna fond skall följden av en sen eller oren accept bli densamma. Om han däremot tidigare har gjort ett aktivt val av fond och valt stående överföring till denna fond skall följden av en sen eller oren accept bli att han inte anses ha gjort ett nytt val av fond utan det tidigare valet av stående överföring till en viss fond skall fortfarande gälla.

Dessa rättsverkningar av en sen eller oren accept bör inte innebära någon större nackdel för den enskilde spararen. Han kan nämligen när som helst byta från förvaltning hos RFV till förvaltning i en fond och från förvaltning i en fond till en annan, även om han i det senare fallet kan avkrävas en utträdesavgift.

Avtalet mellan spararen och fondbolaget går ut på att fondbolaget skall förvalta de medel som spararen har investerat i fonden. Följden av avtalet blir att spararen blir andelsägare i den valda fonden när hans APS-medel har förts över dit.

I avsnitt 4.4.4 har föreslagits att RFV skall förvalta ickeväljarnas medel. Den fråga som inställer sig här är hur förhållandet mellan staten genom RFV och ickeväljarna bör regleras rättsligt.

Ett sätt att åstadkomma en civilrättslig reglering för ickeväljarna som motsvarar den som gäller för de sparare som aktivt valt fond är att anse att ickeväljarna genom sin passivitet har samtyckt till att staten genom RFV förvaltar deras APS-medel. En sådan lösning är emellertid olämplig av flera skäl.

Även om det skulle vara så att det finns en kategori sparare som medvetet förhåller sig passiva för att deras APS-medel skall förvaltas av RFV kan man inte med fog utgå från att samtliga ickeväljare tillhör denna kategori. För att man skall kunna vara säker på att den sparare som är passiv är detta på ett medvetet sätt, måste krävas att spararen har informerats om vad som blir följden av hans passivitet. Endast den som känner till följden av sin passivitet kan anses ha samtyckt genom sin passivitet. Det är inte realistiskt, vare sig ur praktisk eller kostnadsmässig synvinkel, att bevisligen delge samtliga sparare information om att de anses ha ingått ett avtal med

staten genom RFV om de inte inom viss tid själva träffat avtal med ett fondbolag.

Slutsatsen av det anförda är att ickeväljarnas rätt till APS-medlen inte kan vila på avtalsmässig grund. Deras rättigheter torde inte heller kunna vila på någon annan civilrättslig grund om inte staten gör civilrättsliga utfästelser till dem (jfr avsnitt 4.5.3). Hur skulle detta kunna gå till i praktiken?

Till en början måste framhållas att eftersom det endast för ett år i taget är känt vilka personers medel som kommer att förvaltas av RFV, kan en utfästelse endast göras såvitt avser ett visst års avsättning till APS.

Vidare kommer det, som angetts i kapitel 3, sannolikt att finnas ett stort antal ickeväljare i APS. Om utfästelsen, för att vara bindande, måste delges varje ickeväljare uppstår samma praktiska problem som ovan angetts såvitt avser avtalsbundenhet genom passivitet. Om kravet på delgivning kan ersättas med ett krav på offentlighet kring utfästelsen bör det räcka med en utfästelse riktad till samtliga ickeväljare, eftersom denna krets är relativt bestämd.

Utfästelsen måste också vara klart och tydligt formulerad samt någorlunda kortfattad. Den måste också vara formulerad på ett sådant sätt att syftet med den uppnås.

Syftet med utfästelsen är att åstadkomma en civilrättslig grund för ickeväljarnas rätt till APS-medlen. Utfästelsen skall alltså förhindra att staten lagstiftningsvägen gör ingrepp i de sparmedel (inklusive avkastningen på dessa) som förvaltas av RFV för ickeväljarnas räkning. Den måste tillförsäkra envar av ickeväljarna rätten att vid ett givet tillfälle få disponera över de av RFV förvaltade APS-medlen inom de ramar som lagstiftningen ger. Utfästelsen skall alltså inte ta sikte på själva förvaltningen av medlen.

Det torde vara en svår uppgift att på ett kortfattat och lättfattligt sätt formulera en utfästelse med ovan angivna innebörd. Det är stor skillnad mellan dessa medel och den i avsnitt 4.5.3 omnämnda sparpremien enligt det pensionsanknutna premiegrundande allemanssparandet, som huvudsakligen hade samma karaktär som en gåva.

Lösningen med civilrättslig utfästelse från staten är alltså mindre lämplig. Den är en juridisk nyskapelse och strider därmed mot en av utredningens utgångspunkter, nämligen att regleringen av APS så långt som möjligt skall bygga på redan kända principer. Lösningen är också förenad med praktiska problem som t.ex. hur utfästelsen skall utformas för att syftet med den skall uppnås.

Slutsatsen av det anförda är att ickeväljarnas förhållande till RFV skall bygga på en reglering i lag. Ickeväljarna kommer att ha en offentligrättslig fordran på staten som uppgår till det belopp som vid varje tidpunkt förvaltas av RFV för deras räkning.

I direktiven (se avsnitt 4.5.1) anges att en reglering i lag inte får innebära att pensionsrätten skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan. Vidare anges att ändringar av regler eller villkor som påverkar redan intjänad pensionsrätt inte skall kunna göras på annat sätt än vad som skulle vara möjligt om rättigheterna byggt på civilrättsliga bestämmelser.

Det ligger i sakens natur att en offentligrättslig reglering får en annan innebörd än en civilrättslig reglering. Enligt vår mening bör emellertid en offentligrättslig reglering av ickeväljarnas rätt till APS-medlen inte innebära att ickeväljarna i praktiken har en sämre ställning än de sparare vars rätt till APS-medlen vilar på avtalsmässig grund.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att varje fondbolag skall ha en kontraheringsplikt, dvs. en skyldighet att med den sparare som önskar det träffa avtal om förvaltning av APS-medel. Fondbolaget kommer att ha ett stående anbud om förvaltning av APS-medel som är riktat till samtliga sparare. Avtal kommer till stånd när spararens accept av anbudet har kommit fondbolaget till handa. Spararen skall ha möjlighet att låta sitt val av fond gälla tills vidare (stående överföring). För ickeväljarna skall förhållandet till staten genom RFV bygga på en offentligrättslig reglering.

4.6 Fondernas avgifter

Våra förslag i sammandrag: Avgifterna för förvaltningen skall framgå av fondbestämmelserna och ange den högsta förvaltningsavgift som får tas ut. Någon avgift för inträde i en fond får inte tas ut. Vid byte av fond skall avgift tas ut till ett belopp som motsvarar fondens kostnad för uttaget. Denna avgift skall tillfalla fonden. Utträde ur en fond till följd av att försäkring tecknas under pensionsskedet skall inte vara förenat med någon avgift.

4.6.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det skall finnas ekonomiska drivkrafter att etablera sig som kapitalförvaltare. Detta kan enligt direktiven uppnås både genom avgifter och genom att ersättningen till kapitalförvaltarna tas ut som en del av avkastningen. Storleken på den ersättning som kapitalförvaltarna tar ut i form av avgift eller del i avkastningen, som alltså inte gottskrivs försäkringstagarna, skall enligt direktiven bestämmas på marknadsmässiga grunder genom en effektiv konkurrens mellan olika kapitalförvaltare. För att en effektiv konkurrens skall etableras bör det enligt direktiven ställas krav på en öppen redovisning av den avkastning som uppnåtts och hur stora administrationskostnader förvaltningen förenats med.

I direktiven anges vidare att det skall ställas krav på att de statliga kapitalförvaltarna tar ut marknadsmässiga avgifter eller att det egna kapitalet ger en minsta marknadsmässig avkastning. Skälet till detta är att åstadkomma en fungerande konkurrens på marknaden. De ersättningar som tas ut skall tillfalla staten som ägare. Avkastning utöver den marknadsmässiga skall dock inte tillfalla staten utan pensionsspararna.

Slutligen skall utredaren enligt direktiven utforma avgiftsreglerna på sådant sätt att kravet på konkurrensneutralitet mellan privata och statliga kapitalförvaltare fullt ut upprätthålls.

Det anges i direktiven att de lösningar utredaren väljer beror bl.a. på i vilken verksamhetsform kapitalförvaltningen kommer att bedrivas. Enligt vad som angetts i kapitel 3 skall förvaltningen bedrivas i fonder som förvaltas av fondbolag på liknande sätt som sker enligt lagen om värdepappersfonder. Detta val blir styrande för

utformningen av den ersättning som fondbolagen skall kunna tillgodoräkna sig.

4.6.2 Prissättning på en marknad

Enligt nationalekonomisk teori fattas besluten om hur resurserna skall användas i en marknadsekonomi på marknaden. De priser som sätts på marknaden – och de vinster de medför – utgör signaler till producenterna om vad de bör tillverka i framtiden. I nationalekonomisk analys av hur prisbildningen går till och hur den påverkar fördelningen av resurser mellan olika produktionsområden fästs särskild vikt vid konkurrensen och prismekanismen.

Konkurrensen om kunderna tvingar de olika företagen att hela tiden förbättra sin produkt till ett så lågt pris som möjligt för att förhindra att kunderna köper av andra säljare. Utslagning av konkurrenter och vinstmaximering blir följden av att företagen tvingas tillmötesgå konsumenterna och vara så effektiva som möjligt. Den mekanism som säkerställer detta är samspelet mellan utbud och efterfrågan. Priset är den signal som talar om för företagen och konsumenterna hur de skall agera på marknaden. Om priset stiger, beror det på ett för litet utbud av varan (tjänsten) i förhållande till rådande efterfrågan. Det är en signal till företaget att öka produktionen. Signalen till konsumenterna vid stigande priser är att produktionen av varan (tjänsten) tar mer resurser i anspråk.

Om en vara (tjänst) inte kan säljas till ett pris som täcker dess produktionskostnad, är detta en signal till tillverkaren att kunden inte vill ha den produkten till det priset och han därför bör fundera över om tillverkningen bör läggas ned. Om en vara (tjänst) kan säljas till ett pris som ger goda vinster, är det i sin tur en signal att mer resurser kan satsas på just den marknaden. Det betyder att fler företag kommer att söka sig till marknader med goda vinster och konkurrensen skärps, vilket på sikt pressar ned priserna.

Om marknaden är helt fri utan reglering av priset kommer företag och konsumenter att nå fram till en gemensam uppgörelse, en jämvikt på marknaden, där producenterna vill tillverka precis så mycket som konsumenterna vill köpa.

Den modell som nu beskrivits är inte helt realistisk i flera avseenden. Den marknadsekonomi som vi förknippar med länderna i västvärlden avviker också från den långtgående form av marknadsekonomi som brukar benämnas perfekt konkurrens. Avvikelserna

från den perfekta marknadsekonomin varierar också beroende på vilken marknad som studeras.

För att perfekt konkurrens skall råda, måste en rad förutsättningar vara uppfyllda. Förutsättningarna är att

- antalet säljare och köpare på marknaden måste vara så stort att ingen av dem på egen hand kan påverka priset,
- säljare och köpare får inte samverka med varandra,
- varorna måste vara enkla och homogena, så att de verkligen kan köpas i många olika kvantiteter,
- konsumenterna skall ha optimal information om vad som händer på marknaden, så att de vet var de lägsta priserna finns och omedelbart överge de säljare som försöker ta ut oskäliga priser,
- det skall vara möjligt för nya företag att fritt och snabbt ta sig in på marknaderna,
- det får inte finnas stordriftfördelar som gör att tillverkningen blir billigare ju mer man producerar eftersom förekomsten av sådana driver fram monopol eller oligopol; därmed bryts villkoret om många småföretag som inte själva kan styra priserna,
- de olika hushållens och individernas inkomster måste vara någorlunda jämt fördelade för att dessa skall kunna ha en stark ställning på marknaden, samt
- marknadskrafterna inte sätts ur spel av politiska skäl.

I verkligheten finns det många marknader som inte alls kännetecknas av perfekt konkurrens. I stället finns det stordriftsfördelar, som driver fram monopol och oligopol. I andra fall slår sig företag ihop och bildar karteller.

Vidare producerar inte alla företag på en viss marknad samma produkt, utan olika varianter av den. Det gör det möjligt för dem att ta ut olika priser utan att konsumenterna alltid genomskådar det. Genom reklam kan skillnaderna förstoras upp och konsumenterna får betala högre priser. Stora klyftor vad avser inkomster och makt kan hindra svagare grupper från att utnyttja marknaden till att sätta press på producenterna.

4.6.3 Närmare om vissa marknadsimperfektioner

Allmänt

När villkoren för perfekt konkurrens inte längre är för handen föreligger ett marknadsmisslyckande. Priset avspeglar då inte längre den relativa knappheten på resurser och ger inte längre de signaler som är önskvärda ur samhällets synvinkel. I en sådan situation kan det finnas skäl för statsmakterna att ingripa.

Marknadsmisslyckanden uppstår dels när marknaden ger upphov till avvikelser från de tekniska antagandena bakom den perfekta konkurrensmodellen, dels när verkligheten avviker från modellens beteendeantaganden.

Stordriftsfördelar

Förekomsten av stordriftsfördelar är ett av de exempel på marknadsimperfektioner som brukar framhållas där de tekniska förutsättningarna bakom den perfekta marknadsekonomin, dvs. dess förutsättningar beträffande produktionsteknik och varors (tjänsters) egenskaper brister (andra exempel på marknadsimperfektioner är externa effekter och kollektiva varor). I antagandet om perfekt konkurrens ligger, som angetts i det föregående, nämligen att det finns ett stort antal producenter av varje vara (tjänst) och att produktionen i varje enskilt företag begränsas av stigande marginalkostnader. Antal företag ökar så länge det finns vinstmöjligheter på marknaden, dvs. så länge som priset överstiger styckkostnaderna för den producerade varan (tjänsten). Eftersom jämviktsproduktionen utgörs av den volym där priset är lika med marginalkostnaden kommer denna kostnad, som gradvis ökar, att begränsa företagets storlek. Vid denna volym kommer i en marknad med perfekt konkurrens dessutom att gälla att priset är lika med den totala styckkostnaden.

Om produktionsbetingelserna är sådana att styckkostnaderna inom ett mycket stort intervall är fallande kan detta medföra att ett enda företag kan erbjuda de lägsta produktionskostnaderna. Telefon-, post- och järnvägstjänster är klassiska exempel på branscher med betydande stordriftsfördelar i produktionen. För att produktionen av dessa tjänster skall vara samhällsekonomiskt

lönsamma har detta traditionellt förutsatt olika ekonomiskt-politiska åtgärder.

Förekomsten av stordriftsfördelar begränsar således konkurrensen. Konkurrenskommittén tog också upp denna fråga i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd (SOU 1991:59). Konkurrenskommittén anförde att stordriftsfördelar är en stötesten för den som förespråkar konkurrenspolitik inom alla områden. Konkurrensen förutsätter att det finns flera producenter som är aktiva på den aktuella marknaden. Existensen av stordriftsfördelar i produktionen kan emellertid göra det rent produktionsekonomiskt mera gynnsamt att produktionen koncentreras till ett mindre antal stora företag. En annan, minst lika viktig produktionsekonomisk aspekt, brukar benämnas integrationsfördelar (eng. economies of scope). Detta uttryck syftar på att det ofta är mera ekonomiskt – dvs. kostar mindre – att utveckla, tillverka och sälja flera olika produkter inom ett och samma företag än inom flera olika företag.

Konkurrenskommittén anförde vidare att detta kan delvis vara fråga om att man därmed hushållar bättre med de rena tillverkningskostnaderna, då produktionsresurserna utnyttjas mera effektivt om man tillverkar flera olika saker samtidigt. Men ofta handlar det också om att hushålla med forsknings- och utvecklingsresurser; satsningar på såväl produktutveckling som processutveckling kan ge resultat som kan utnyttjas för flera olika produkter eller produktvarianter. Till detta kommer möjligheterna att hushålla med resurser för marknadsföring, distribution och försäljning. Verksamheter där företaget ofta har betydande fördelar av att kunna erbjuda kunderna ett brett sortiment av näraliggande eller sammanhörande produkter.

Konkurrenskommittén konstaterade att det förhållandet att någon form av stordriftsfördelar och/eller economies of scope föreligger är i verkligheten snarare regel än undantag. För kommittèn var frågan snarare hur långt dessa ekonomiska fördelar sträcker sig, och vid vilken punkt nackdelarna med företagens ökade marknadsmakt överväger de produktionsekonomiska fördelarna. Finns det över huvud taget någon sådan punkt och hur kan den i så fall fastställas frågade sig kommittén. På dessa frågor finns inga givna svar. Svaren måste bl.a. sökas i de speciella förhållanden som råder på de enskilda marknaderna under olika tidsperioder. Kommittén konstaterade därvid att resultatet av sådana studier har begränsad livslängd på grund av de snabba förändringar som ständigt sker i näringslivet.

Konkurrensbegränsande beteenden

Utöver de tekniska marknadsimperfektionerna finns även beteendeimperfektioner, dvs. avvikelser från de beteendeantaganden som modellen för den perfekta marknadsekonomin bygger på. Konkurrensbegränsningar av detta slag består av åtgärder och förfaranden som initierats av företagen själva eller deras organisationer och som försvårar nya konkurrenters inträde på en viss marknad. Häri ingår företagens många strävanden att nå kontroll över delar av sin omvärld. Som exempel kan nämnas kontroll över strategiska produktionsfaktorer (t.ex. råvaror), vertikalt samarbete, horisontellt prissamarbete och marknadsdelning m.m. Sådana imperfektioner kan uppstå i samband med olika begränsningar i utbudet av en vara eller tjänst till följd av monopol, oligopol eller samverkan i karteller.

Till skillnad från den situation som råder vid stordriftsfördelar kan förfaranden som leder till imperfekt konkurrens angripas genom lagstiftning även om effektiviteten av en sådan reglering kan ifrågasättas. Sverige har sedan några år tillbaka en ny konkurrenslag. När det gäller förfaranden som har effekt utanför Sverige gäller EG:s konkurrensregler.

Inträdeshinder

Traditionellt har koncentrationen av företag på en marknad betraktats som det avgörande måttet på graden av konkurrens. I stället för att enbart se på koncentrationsmåttet har frågan om maktmissbruk av dominerande ställning kommit i fokus. Även här finns emellertid stora praktiska och teoretiska svårigheter att avgöra om prishöjningar förorsakats av missbruk av dominerande ställning.

På senare tid har diskussionen därför inriktats på möjligheterna för nyinträde av konkurrenter. En viktig fråga är därvid i vilken mån företag som har dominerande ställning kan skapa inträdeshinder.

4.6.4 Avgifternas betydelse inom APS

APS innebär att många människor under mycket lång tid kommer att anlita fondbolag i en omfattning som inte förekommit tidigare i Sverige. I avsnitt 4.2 har vi föreslagit att det skall finnas en stor frihet för fondbolagen att utforma inriktningen på placeringarna under

förutsättning att det kommer att finnas en efterfrågan på fonder med olika placeringsinriktning.

Det kan förutsättas att den inriktning av förvaltningen som således valts av utredningen kan komma att medföra inte oväsentliga skillnader i avkastning. Detta måste tas i beräkning som en följd av att den enskilde pensionsspararen skall ha ett relativt stort utrymme för val av förvaltning med olika inriktning.

Det är emellertid inte enbart avkastningen på förvaltat sparkapital som avgör hur detta utvecklas fram till pensioneringen. Av stor betydelse är också de avgifter den enskilde kommer att betala för förvaltningen av sparkapitalet.

4.6.5 Avgifter inom dagens fondsparande

Allmänt

För förvaltning, administration, redovisning, information och tillsyn av fondverksamheten tar fondbolaget ut avgifter ut fonden. Dessa skall täcka fondbolagets kostnader för utövandet av fondverksamheten och dessutom ge avkastning på insatt kapital i fondbolaget.

I det följande kommer det i första hand att lämnas en redogörelse för de avgifter som i dag tas ut av den enskilde när denne sparar i värdepappersfonder. Förvaltning i en värdepappersfond kan vara bundet i ett pensionssparande i form av fondförsäkring eller det individuella pensionssparandet (IPS). I värdepappersfonder sker också vanligt sparande, dvs. ett sparande som av den enskilde när som helst kan avslutas. I den följande genomgången görs inte någon uppdelning av fonderna beroende på sparandeform.

Till värdepappersfonder hör även allemansfonder. De sistnämnda fonderna kan emellertid inte vara förvaltningsform för fondförsäkringar. Däremot kan allemansfonder vara sparform inom IPS.

Reglering av avgifter inom dagens fondsparande

I 9 § 7 lagen om värdepappersfonder anges att fondbolaget i dess fondbestämmelser skall ange grunderna för beräkning av fondbolagets och förvaringsinstitutets ersättning från fonden. I paragrafens

8:e punkt sägs att fondbestämmelserna skall ange fondbolagets avgifter för försäljning, förvaltning och inlösen av andelar.

Finansinspektionen har föreskrivit (FFFS 1995:22, 5 kap. 6 §) att ett fondbolag som tar ut en avgift vid försäljning respektive inlösen av fondandelar skall i sina fondbestämmelser ange hur sådana avgifter beräknas. Därvid skall avgifternas högsta storlek anges i procent av fondandelarnas värde.

Vidare har Finansinspektionen föreskrivit (FFFS 1995:22, 5 kap. 7 §) att det i fondbestämmelserna skall anges den högsta avgift som fondbolaget får ta ut ur fonden för täckande av kostnaderna för förvaltning och förvaring. Därvid skall avgiften anges som en årlig procentuell andel av fondens värde.

Uttag av avgifter för allemansfonder regleras med vissa undantag genom lagen om värdepappersfonder. För allemansfonderna innebär bestämmelserna om avgifter i praktiken att endast en förvaltningsavgift tas ur fonden. Dessutom betalar spararen för uttag ur fonden enligt 6 § lagen om allemanssparande en lagstadgad avgift motsvarande 1 % av det uttagna beloppet dock alltid lägst 20 kr. I enlighet med vad som gäller för värdepappersfonderna skall för allemansfonderna i fondbestämmelserna anges vilka avgiftsuttag som görs och hur avgifterna beräknas.

Allmänt om fondernas avgifter

Fondernas avgifter har relativt nyligen kartlagts av Finansinspektionen. Resultatet har redovisats i en rapport till regeringen den 31 januari 1996.

Kartläggningen omfattade 229 värdepappersfonder som förvaltades av 31 fondbolag med tillstånd av Finansinspektionen att bedriva fondverksamhet. Den omfattade alltså inte utlandsregistrerade fonder som marknadsförs i Sverige.

De undersökta fonderna delas in aktiefonder, räntefonder, blandfonder och allemansfonder. Såvitt avser aktiefonder och räntefonder görs ytterligare en uppdelning beroende på om tillgångarna är svenska eller utländska.

Av rapporten, som avser förhållandena den 31 december 1994, framgår bl.a. följande.

Det finns två huvudtyper av avgifter: förvaltningsavgifter och transaktionsavgifter. Förvaltningsavgifter tas ut med en viss

procentsats på förvaltad fondförmögenhet medan transaktionsavgifter tas ut vid försäljning och inlösen av fondandelar.

Utvecklingen har under senare år gått mot sänkta eller slopade transaktionskostnader och höjda förvaltningskostnader. En vanlig avgiftsmodell ser ut på följande sätt. Insättningar är avgiftsfria medan uttag kostar 1 % av uttaget belopp. Därutöver tas en årlig förvaltningsavgift ut. Den uppgår till 1,5 % (aktiefonder) respektive 0,6-1,0 % (räntefonder) av fondförmögenheten.

De undersökta värdepappersfonderna hade i genomsnitt en förvaltningsavgift på 1,14 %. Det förelåg stora skillnader på förvaltningsavgifterna mellan de olika fonderna. Generellt sett var avgiftsuttaget lägst i räntefonderna och högst i allemansfonderna.

Närmare om de olika fondernas avgifter

För räntefonderna uppgick den årliga förvaltningsavgiften till i genomsnitt 0,66 %. Den lägsta avgiften var 0,16 % medan den högsta var 1,06 %.

Avgifterna var vanligtvis lägre i fonder som placerade tillgångarna i räntebärande värdepapper med korta löptider än i fonder som placerade tillgångarna i räntebärande värdepapper med långa löptider (obligationer). Avgifterna var också vanligtvis lägre i fonder där det krävdes minimiinsättningar för att bli andelsägare. Förklaringen till detta kan enligt Finansinspektionen vara att administrationskostnaderna blir lägre om fonden har få andelsägare som var och en satsat stora belopp.

Räntefonder som placerade i utländska räntebärande värdepapper hade generellt sett något högre förvaltningsavgifter. Den lägsta avgiften var 0,61 % medan den högsta var 1,04 %. Den genomsnittliga avgiften låg på 0,87 %.

I aktiefonder som placerade i svenska aktier (exklusive allemansfonder) uppgick den genomsnittliga förvaltningsavgiften till 1,25 %. Den lägsta var 0,18 %, den näst lägsta var 0,74 % och den högsta var 1,65 %.

Förklaringen till den stora spridningen torde enligt Finansinspektionen i detta fall även vara att förvaltningsavgifterna är lägre i de fonder som kräver höga minimiinsättningar och därför har få andelsägare.

Fonder som placerade i utländska aktier hade generellt sett något högre förvaltningsavgifter. Avgiften låg i snitt på 1,35 %. Den lägsta avgiften var 0,24 % medan den högsta var 2,09 %.

Allemansfonderna placerar nästan uteslutande i svenska aktier. De får inte placera i utländska tillgångar.

Allemansfonderna hade de högsta förvaltningsavgifterna. Den genomsnittliga förvaltningsavgiften uppgick till 1,55 %. Den lägsta avgiften var 1,38 % medan den högsta var 2,23 %. Den lägsta förvaltningsavgiften för en allemansfond (1,55 %) låg alltså betydligt högre än den genomsnittliga förvaltningsavgiften för de jämförbara svenska aktiefonderna (1,25 %) och nära den högsta förvaltningsavgiften för en svensk aktiefond (1,65 %).

Enligt Finansinspektionen kan dessa skillnader bero på att allemansfonderna har fler sparare med en i genomsnitt lägre behållning än andra aktiefonder. Vidare sker en stor del av sparandet i allemansfonder genom månatliga insättningar, vilket ökar antalet transaktioner. Enligt Finansinspektionen kan skattelättnaderna för sparandet i allemansfonder ha betydelse för avgiftssättningen.

När det gäller blandfonder placerar dessa i såväl aktier som räntebärande värdepapper. Storleken på blandfondernas förvaltningsavgifter låg mellan aktiefondernas och räntefondernas. Den genomsnittliga avgiften var 1,01 % medan den lägsta och högsta avgiften var 0,46 % respektive 1,49 %.

Nästan hälften av de undersökta fonderna hade inga transaktionsavgifter. Av de fonder som hade behållit transaktionsavgifter tog knappt en tredjedel ut en transaktionsavgift som var högre än 1 % av det uttagna beloppet. Återstoden tog ut en transaktionsavgift som var lika med eller lägre än 1 % av det uttagna beloppet. Dessa siffror skall jämföras med den för allemansfonderna lagstadgade uttagsavgiften om 1 % av uttaget belopp. De höga förvaltningsavgifterna hos allemansfonderna kompenserades alltså inte av lägre transaktionsavgifter.

4.6.6 Priset på livförsäkringstjänster

I nuvarande bestämmelser finns beträffande livförsäkringsbolag föreskrivet att försäkringar skall meddelas till en kostnad som är skälig med hänsyn till försäkringens art. Denna bestämmelse ger uttryck för vad som brukar kallas skälighetsprincipen. När skälighetsprincipen infördes var motiven för detta att tillförsäkra försäk-

ringstagarna ett försäkringsskydd till rimliga priser och att försäkringsverksamheten bedrivs effektivt och med låga kostnader (se vidare avsnitt 5.4).

I sitt slutbetänkande, Försäkringsrörelse i förändring 3 (SOU 1995:87), föreslår Försäkringsutredningen att den nuvarande skälighetsprincipen såsom den kommer till uttryck i 7 kap.4 § försäkringsrörelselagen upphävs. Försäkringsutredningen anför att skälighetsaspekter på premier och kostnader kan tillgodoses på annat sätt och att den nuvarande pris- och produktregleringen därför kan avskaffas.

Försäkringsutredningen anser att ett försäkringsskydd till rimliga priser och kostnadseffektivitet bättre kan uppnås genom fungerande konkurrens på marknaden. Utredningen lägger därvid stor vikt på en större frihet i fråga om produktutveckling och prissättning tillsammans med ökade krav på information och andra konkreta skyddsregler. Detta skulle enligt utredningen gagna konsumenterna mera än att hålla fast vid en vag och svårtillämpbar skälighetsprincip. Enligt Försäkringsutredningen kan åtgärder vidtas med stöd av konkurrenslagen om ett bolag missbrukar en dominerande ställning eller flera bolag genom kartellbildning och andra samarbetsformer skadar konkurrensen.

4.6.7 Överväganden och förslag

Avgörande för frågan hur priserna på de tjänster som fondbolagen kommer att erbjuda skall bestämmas är om avgifterna av effektivitetsskäl eller andra skäl bör regleras.

Prissättning av fondförvaltningstjänster av liknande slag sker i dag på marknaden utom vad avser uttagsavgifter för allemansfonder som är reglerade i lag. Andra finansiella tjänster såsom banktjänster och försäkringstjänster är inte heller reglerade.

En tänkbar förklaring till att det förekommer en fri prissättning på dessa tjänster är att det finns en entydig teori för prisbildningen på sådana tjänster eller på andra liknande tjänster som stöds av empiriska fakta. En annan tänkbar förklaring till en fri prissättning är att det vare sig teoretiskt eller empiriskt kunnat påvisas att sådana tjänster har några sådana inneboende egenskaper att prismekanismen på dagens marknad är satt ur funktion.

Andra skäl än effektivitetsskäl, t.ex. inkomstfördelningsskäl, som i och för sig kan tala för en reglering, har av allt att döma inte varit

tillräckligt starka för att motivera reglerade avgifter. Med inkomstfördelningsskäl avses i detta sammanhang fördelningen mellan producent och konsument.

Enligt vår mening avviker inte förvaltningen av APS-medel från andra finansiella tjänster i något principiellt avseende. Detta talar för att fondernas avgifter inte skall regleras.

I ett avseende skiljer sig förvaltningen av APS-medel emellertid från andra finansiella tjänster. Årligen kommer det att tillskjutas 10-15 miljarder kronor utan att fondbolagen som grupp behöver övertyga de enskilda individerna om behovet av att pensionsspara. Detta förhållande kan tala för att priset på fondförvaltningstjänster bör regleras av inkomstfördelningsskäl, i synnerhet om det visar sig att vinstmarginalerna för fondbolagen markant kommer att avvika från vinstmarginalerna inom liknande verksamhet. I en sådan situation kan det finnas ett legitimt intresse av att förhindra att utgående pensionsförmåner urholkas till följd av oskäligt höga ersättningar till fondbolagen. Mer eller mindre välgrundade uppfattningar om att fondbolag gör s.k övervinster bör å andra sidan inte vara tillräckligt som skäl för en reglering av priset på fondförvaltningstjänster inom APS.

Den huvudlinje vi hittills följt när det gäller utformningen av APS innebär att den enskildes valfrihet sätts i centrum. Vissa ramar för valfriheten finns men utgångspunkten är dock att det på marknaden kommer att finnas sparformer tillkomna därför att det finns ekonomiska drivkrafter för etablering av fondbolag. Tillämpas detta synsätt på avgiftsbestämningen inom APS leder det enligt vår mening till att denna också får ske i konkurrens på marknaden. En förutsättning är i så fall att pensionsspararna får fullgod information om fondbolagens kostnader. Detta kan underlättas genom en officiell information med vissa gemensamma jämförelsetal (se avsnitt 4.8).

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser vi att samma grundläggande principer skall gälla för APS-fondernas avgiftsbestämning som i dag gäller för värdepappersfonderna. Någon reglering av förvaltningsavgiften föreslås således inte.

När det gäller transaktionsavgifter anser vi att avgifter i samband med inträdet i en fond inte skall tillåtas. Skälet till detta är att fondbolagen inom APS årligen tillförs 10-15 miljarder kronor utan konkurrens från förvaltare av andra sparformer.

För att poängtera att sparandet inom APS är långsiktigt, anser vi att byte av en fond alltid skall vara förenat med en avgift för pensionsspararen som i princip skall täcka fondens kostnad för bytet.

Avgiften för byte av fond skall tillfalla fonden och inte fondbolaget. Storleken på avgiften får beräknas enligt någon form av schablon som skall anges i fondbestämmelserna.

Däremot skall utträdet ur en fond till följd av att försäkring tecknas under pensionsskedet inte vara förenat med någon avgift (se avsnitt 5.2).

4.7 Andelsägarnas inflytande över fondens förvaltning

Vårt förslag: Några regler om andelsägarinflytande skall inte införas. Det står ett fondbolag fritt att i fondbestämmelserna för en fond ta in sådana regler.

4.7.1 Inledning

Pensionsspararnas inflytande över fondförvaltningen kan vara aktivt eller passivt. Med passivt inflytande menas i detta sammanhang att pensionsspararna alltid kan försöka påverka utfallet av sina egna placeringar genom att byta fond. Om bytesrätten utövas i större omfattning, kan spararna också ge impulser till fondbolaget att se över sin verksamhet och därmed på lång sikt påverka denna.

Det finns också anledning att överväga om inflytandet bör utformas så att spararna har möjlighet att aktivt påverka förvaltningen. I tidigare överväganden om värdepappersfonders maktställning i näringslivet har man – som framgått i avsnitt 4.3.2 – fäst avseende vid frågan om fondandelsägarnas inflytande på fondens förvaltning och då särskilt på beslut om utövande av rösträtt för fondens aktier i olika företag.

4.7.2 Regler om andelsägarinflytande på jämförbara områden

I aktiefondslagen från år 1974 fanns bestämmelser om andelsägarrepresentation. Fondandelsägarna eller intressesammanslutning för

dem fick utse en ledamot i fondbolagets styrelse för varje påbörjat tretal ledamöter. Hur valet skulle gå till reglerades inte i lagen. Enligt fondbestämmelserna för flertalet fonder hölls en andelsägarstämma varje år vid vilken bl.a. styrelseledamöter valdes. Fondbestämmelserna innehöll vanligen en regel som sade att andelsägarstämman var behörig om minst 0,3 % av andelsägarna var närvarande. Denna regel var inte absolut utan dåvarande Bankinspektionen kunde – utan något egentligt författningsstöd – enligt fondbestämmelserna ge dispens från kravet på närvaro vid andelsägarstämman. I aktiefondslagen fanns också en bestämmelse om rätt för de styrelseledamöter som utsetts av andelsägarna att med bindande verkan för fondbolaget besluta i fråga om rösträtten för de aktier som ingick i fonden.

År 1979 infördes ett skattegynnat sparande i speciella aktiefonder, s.k. aktiesparfonder. Lagen om aktiesparfonder hänvisade till aktiefondslagen i de delar aktiesparfonderna inte var särreglerade. Sådan särreglering fanns bl.a. i fråga om sammansättningen av styrelsen för fondbolaget.

När allemansfonderna infördes år 1984 ansågs det vara viktigt att fondandelsägarnas ställning gentemot fondförvaltningen stärktes jämfört med vad som hade gällt för aktiesparfonderna. Regler infördes med särskilda krav på styrelsesammansättning, styrelsebeslut, andelsägarstämma och valberedning i de särskilda fondbolag som skulle förvalta allemansfonderna. Majoriteten av fondbolagets styrelse inklusive dess ordförande skulle utses av andelsägarstämman. Denna gjordes obligatorisk och skulle föregås av överväganden inom en valberedning, utsedd av andelsägarna. Endast de styrelseledamöter som hade utsetts av stämman fick rätt att besluta i frågor som gällde utövande av rösträtt för fondens aktier. I samband med att allemansfonderna introducerades upphörde möjligheten att investera i aktiesparfonder.

I fondförsäkringslagen, som infördes år 1990, lade man vikt vid försäkringstagarnas inflytande i fondbolagens styrelser. Den rätt som fondandelsägarna eller intressesammanslutning för dem hade enligt aktiefondslagen att utse ledamöter i fondbolagets styrelse skulle inte utövas av försäkringsbolaget i dess egenskap av fondandelsägare utan av de försäkringstagare på vilkas uppdrag försäkringsbolaget hade förvärvat fondandelar. Försäkringsbolaget Trygg-Hansa ifrågasatte i sitt remissvar över departementspromemorian Livförsäkringar med fondanknytning (Ds 1989:35), som propositionen byggde på, om försäkringstagarna behövde kunna påverka förvalt-

ningen inom en enskild fond och pekade på riskerna att en kostsam och omständlig administration etablerades utan att inflytandet egentligen eftersträvades.

Med införandet år 1991 av lagen om värdepappersfonder, som ersatte aktiefondslagen och lagen om aktiesparfonder, bestämdes att fondandelsägarnas rätt att utse styrelseledamöter inte längre skulle vara lagreglerad. Samtidigt skärptes kraven på information från fonderna. Även försäkringstagarinflytandet i de fondbolag som förvaltade försäkringspremiefonder, dvs. de värdepappersfonder i vilka sparandet inom fondförsäkringssystemet skedde, avskaffades. Däremot behölls den särskilda regleringen av förhållandena i allemansfonderna.

Från fondbolagens sida hade framförts att anordnandet av andelsägarstämmor var både kostsamt och administrativt sett betungande. Vidare hade upplysts att dispenser från kravet på närvaro vid andelsägarstämman var mycket vanliga eftersom andelsägarnas intresse för att närvara vid stämmor och delta i valet av styrelseledamöter generellt sett var mycket litet. De andelsägare som valdes som ledamöter i fondbolagets styrelse kunde därför knappast påstås representera andelsägarna i någon högre grad. Av detta drog föredragande statsrådet slutsatsen att det hade skett en förskjutning vad gällde andelsägarnas beteende, från önskemål att kunna påverka den egna fondens verksamhet till en efterfrågan av kvalificerade förvaltartjänster. Han framhöll dock att det inte fanns något som hindrade att ett fondbolag i fondbestämmelserna reglerade andelsägarnas rätt att utse styrelseledamöter i fondbolaget (se prop. 1989/90:153 s. 40).

Som en följd av slopandet av andelsägarnas medinflytande avskaffades också andelsägarnas möjlighet att utöva rösträtt för fondens aktier. Sveriges Aktiesparares Riksförbund var i sitt remissvar över departementspromemorian En ny aktiefondslag (Ds 1989:71), som propositionen byggde på, kritiskt mot detta. Förbundet ansåg det vara väsentligt att fondernas aktieinnehav företräddes av representanter utsedda av den styrelse som valts av fondandelsägarna. Förbundet påpekade att de flesta fondbolag ägdes av bankerna och att det kunde innebära en ökad maktkoncentration över näringslivet om fondernas aktieinnehav företräddes av fondbolagen (se prop. 1989/90:153 s. 106 f.).

Dåvarande Försäkringsinspektionen anförde i sitt remissvar på samma departementspromemoria att man inte kunde se att några större olägenheter uppstod av att försäkringstagarinflytandet i för-

säkringspremiefonderna avskaffades. Försäkringstagarnas inflytande i fondförsäkringsbolagen framstod för inspektionen som mera betydelsefullt. Enligt inspektionen kunde det likafullt ifrågasättas om de skäl som medförde att ett inflytande av det förra slaget kom att garanteras i en lag som nyligen hade trätt i kraft, dvs. lagen om livförsäkringar med aktiefondsanknytning, redan kunde ha blivit så försvagade att en lagändring nu borde aktualiseras (se prop. 1989/90:153 s. 105).

4.7.3 Överväganden och förslag

Även för APS-fonderna framträder samma principiella avvägningsfråga mellan önskemålet om andelsägarinflytande och kostnaderna för en sådan ordning.

Å ena sidan finns det olika principiella argument för ett utvecklat andelsägarinflytande. Utan ett sådant inflytande kommer allmänna regler för förhållandet mellan huvudmän och förtroendemän i många olika slag av organisationer att åsidosättas i ett sammanhang där många människor berörs. Det kan uppfattas som onaturligt om de sparare som har tillskjutit en fonds tillgångar saknar möjlighet att årligen bedöma förvaltningen, ta ställning till om ansvarsfrihet skall beviljas, delta i valet av styrelse etc.

Å andra sidan är det ofrånkomligen så att information och administration kring andelsägarstämmor i APS-fonderna med ett mycket stort antal andelsägare kommer att medföra betydande kostnader samtidigt som det praktiska behovet av och intresset för sådana arrangemang kan ifrågasättas. Erfarenheterna visar att andelsägare inte i någon större utsträckning är intresserade av att aktivt påverka den egna fondens verksamhet. Angivna förhållanden talar för en ordning där andelsägarinflytandet inte lagregleras.

Vid en samlad bedömning finner vi att övervägande skäl talar för att man inom APS, i linje med vad som gäller enligt lagen om värdepappersfonder, inte bör lagreglera en rätt för andelsägarna att utse styrelseledamöter i fondbolaget. Det finns naturligtvis inte heller här något som hindrar att ett fondbolag ändå tar in sådana regler i sina fondbestämmelser för att locka till sig sådana pensionssparare som anser att rättigheten är viktig. Det bör i detta sammanhang framhållas att principen i lagen om värdepappersfonder, att fondbolaget skall handla uteslutande i andelsägarnas gemensamma intresse, självfallet skall gälla även för fondbolag inom APS. Detta

innebär att fondbolaget är skyldigt att tillvarata andelsägarnas intresse också när det gäller att företräda fondens aktier.

Skulle det visa sig att önskemålen om andelsägarstämmor och styrelserepresentation får stor anslutning eller att avsaknaden av tvingande bestämmelser uppfattas som en stor olägenhet, kan man senare överväga att införa sådana krav i lag.

4.8 Information

Våra förslag i sammandrag: Fondbolag inom APS skall ha samma informationsskyldighet som fondbolag enligt lagen om värdepappersfonder. Finansinspektionen skall varje år utforma en jämförande sammanställning över samtliga APS-fonder.

4.8.1 Inledning

I direktiven anförs att kapitalförvaltningen skall vara förenad med ett betydande informationsansvar. Förvaltarna måste kunna svara för att det ges en allsidig och fullständig information om förvaltningens villkor. Den enskilde bör av kapitalförvaltaren få en underrättelse om hur förvaltade medel är placerade. Samtidigt bör en gränsdragning göras mellan den information som försäkringsgivaren bör svara för och den information som kapitalförvaltarna bör lämna. Vi skall lämna förslag på hur en sådan gränsdragning bör göras.

I direktiven anges vidare att kapitalförvaltaren årligen skall fastställa behållning och avkastning för varje försäkringstagare. En underrättelse om detta skall lämnas till försäkringsgivaren som skall bokföra uppgifterna på det där förda kontot och se till att dessa uppgifter blir införda på det årliga pensionsbeskedet. Enligt direktiven skall kapitalförvaltarna öppet redovisa den avkastning som uppnåtts och hur stora administrationskostnader förvaltningen förenats med.

Enligt departementspromemorian Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. (Ds 1995:41) skall de försäkrade, vid sidan av den underrättelse om fastställd pensionsrätt m.m. som de skall erhålla från försäkringskassan senast den 31 mars året efter fastställelseåret, även få annan information. Det föreslås

att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall få meddela föreskrifter om ytterligare uppgifter som skall ingå i underrättelsen. I promemorian anges att det av informationen bör framgå hur den samlade pensionsbehållningen – i såväl fördelningssystemet som i premiereservsystemet – förändrats i förhållande till föregående år. Det bör, sägs det vidare, göras klart att pensionsbehållningen i fördelningssystemet inte motsvaras av faktiskt fonderade medel utan att den i princip endast utgör en bas för pensionsberäkningen. Slutligen bör informationen innehålla en prognos över den framtida pensionens storlek.

Vi har i kapitel 3 föreslagit att sedan APS-medlen har överförts till vald fond skall all kommunikation om fonden, dess utveckling, spararens tillgodohavande etc. ske uteslutande mellan fondbolaget och pensionsspararen utan SFA:s medverkan. Registrering av antalet fondandelar och värdet av dessa sker hos fondbolaget. Byte av fond sköts av de inblandade fondbolagen utan medverkan av SFA. Fondbolaget skall alltså sedan APS-medlen förts över till fonden svara för all information till pensionsspararen. Vi har i kapitel 3 redan angett att vi inte anser att det finns något behov av någon årlig rapporteringsskyldighet från fondbolagen till SFA för dess årliga information. Om ett samlat årsbesked är önskvärt, behöver dock SFA från fondbolagen tillställas uppgifter om tillgodohavandena för varje sparare per årsskifte. Denna eventuella rapporteringsskyldighet berörs inte vidare här.

4.8.2 Regler om information i lagen om värdepappersfonder

Dessa regler bygger på bestämmelser om information i det s.k. UCITS-direktivet (se bilaga 2).

För varje värdepappersfond skall finnas en aktuell broschyr om fonden och dess verksamhet. Broschyren skall innefatta fondbestämmelserna samt de ytterligare uppgifter som behövs för att man skall kunna bedöma fondens verksamhet. En redogörelse för vad fondbestämmelserna skall innehålla har lämnats i avsnitt 4.1.4.

Vidare skall fondbolaget för varje fond som bolaget förvaltar lämna en årsberättelse och en halvårsredogörelse. Dessa handlingar skall innehålla den information som behövs för att man skall kunna bedöma varje värdepappersfonds utveckling och ställning. De närmare uppgifter som dessa handlingar skall innehålla anges i

Finansinspektionens föreskrifter. Handlingarna skall tillställas de andelsägare som inte har avsagt sig detta och finnas att tillgå hos fondbolaget och förvaringsinstitutet. Fondbolagens Förening anförde i sitt remissvar över departementspromemorian En ny aktiefondslag (1989:71) att skyldigheten att sända ut material till fondandelsägarna borde inskränka sig till dem som särskilt begärt att få material om fonden. I förarbetena till lagen om värdepappersfonder anförde dock föredragande statsrådet att årsberättelsen och halvårsredogörelsen borde skickas ut till samtliga andelsägare. Kostnaderna för utskick kunde emellertid begränsas om fondbolaget sände ut förkortade versioner av årsberättelser och halvårsredogörelser med en upplysning om var ett fylligare material fanns tillgängligt.

Samtliga ovan angivna handlingar skall ges in till Finansinspektionen så snart de färdigställts.

Den som avser att köpa andelar i en värdepappersfond skall erbjudas och på begäran erhålla informationsbroschyren, senaste årsberättelsen och i förekommande fall den halvårsredogörelse som publicerats därefter. I specialmotiveringen till denna bestämmelse (prop. 1989/90:153 s. 69) sägs att bestämmelsen är av näringsrättslig art och att detta innebär att en underlåtenhet att följa bestämmelsen inte utan vidare kan åberopas av en andelsägare som grund för att ogiltigförklara ett köp av andelar. Däremot kan det inte uteslutas, sägs det vidare, att ett fondbolag kan bli skadeståndsskyldigt gentemot andelsägarna med hänsyn till skadeståndsreglerna i lagen. En andelsägare som avböjer den erbjudna informationen kan naturligtvis inte senare åberopa skadeståndsregeln.

Om en fond i övrigt genom reklam e.d. erbjuder allmänheten att köpa andelar i fonden, skall det av erbjudandet framgå att det finns en informationsbroschyr och var den finns att tillgå.

I lagen anges också att fondbolaget skall föra eller låta föra ett register av samtliga innehavare av andelar i fonden. Fondbolaget skall till varje enskild fondandelsägare skriftligen bekräfta att hans fondandelsinnehav registrerats. Av bekräftelsen skall framgå värdepappersfondens beteckning, fondbolaget och förvaringsinstitutet samt var informationsbroschyren, årsberättelser och halvårsredogörelser för fonden finns att få tag i.

I Finansinspektionens föreskrifter för värdepappersfonder (FFFS 1995:22) finns, förutom föreskrifter om innehållet i fondbestämmelserna, även föreskrifter om innehållet i informationsbroschyren. Enligt föreskrifterna skall informationsbroschyren, förutom vissa namn- och adressuppgifter, bl.a. innehålla

- uppgift om vem som för register över fondandelsägarna,
- upplysningar om var fondens årsberättelse och halvårsredogörelse kan erhållas,
- uppgift om högsta avgift, angiven i procent av fondandelarnas värde, som fondbolaget tar ut vid försäljning och inlösen av fondandelar,
- uppgift om högsta förvaltningsavgift, angiven i procent av fondens värde, som fondbolaget får ta ut ur fonden,
- uppgift om storleken på av fonden erlagda ersättningar till fondbolag och förvaringsinstitut för föregående år (kan ersättas av en hänvisning till årsberättelsen),
- uppgift om fondens resultat och utveckling för de senaste verksamhetsåren (kan ersättas av en hänvisning till årsberättelsen),
- upplysningar om i vilken omfattning och med vilken inriktning fonden kommer att placera medel i optioner m.m., samt
- upplysningar om viktigare skatteregler.

I en rapport från Finansinspektionen den 31 januari 1996 rörande bl.a. värdepappersfondernas informationsgivning konstateras vissa brister i denna. På grund av detta överväger inspektionen att ändra eller komplettera sina föreskrifter i vissa avseenden.

Finansinspektionen överväger att föreskriva en skyldighet för fondbolagen att informera den presumtive andelsägaren om att det alltid finns en risk för att andelar i fonden kan sjunka i värde. Vid inspektionens undersökning framkom nämligen att det var en vanlig missuppfattning att en fondandels värde bara kunde öka.

Vidare övervägs ett krav på att det i informationsbroschyren och i den förkortade versionen av årsberättelsen skall anges om handel med optioner m.m. förekommer eller inte i fonden.

Finansinspektionen överväger också att föreskriva att informationsbroschyren skall innehålla inte bara uppgift om högsta transaktions- respektive förvaltningsavgift utan också om den faktiska transaktions- respektive förvaltningsavgift som tas ut. För att underlätta för spararna att jämföra olika fonder har inspektionen tillsammans med Fondbolagens Förening bildat en grupp som skall ta fram vissa normer för en årlig redovisning till spararna av de totala kostnaderna för placeringar i fonden.

I rapporten ifrågasätter Finansinspektionen om den i propositionen till lagen om värdepappersfonder anvisade och av fondbolagen tillämpade metoden att tillställa fondandelsägarna en förkortad version av årsberättelsen överensstämmer med UCITS-direktivet.

4.8.3 Regler om information i lagen om individuellt pensionssparande

Pensionssparinstitutet skall årligen ge kontoinnehavaren en skriftlig redovisning av förvaltningen av tillgångarna på pensionssparkontot. I redovisningen skall anges

- tillgångarnas ingående och utgående värde,
- tillgångarnas placering,
- köp, försäljningar och andra omplaceringar som skett,
- belopp som har inbetalats eller utbetalats,
- räntor och utdelningar, och
- skatter och avgifter som dragits från kontot.

Om annat inte avtalats skall pensionssparinstitutet skriftligen underrätta kontoinnehavaren om omplacering av tillgångar mellan de olika sparformerna som utförts på uppdrag av kontoinnehavaren. I underrättelsen skall också anges den kostnad som dragits från kontot till följd av omplaceringen.

4.8.4 Överväganden och förslag

Som utredningen har föreslagit i kapitel 3 skall valet av fond gå till så att SFA i samband med beslutet om storleken på avsättningen till APS översänder en blankett till den enskilde.

Inför valet av fond behöver den enskilde få information om de fonder som finns tillgängliga. Bestämmelserna om information om värdepappersfonder bör tjäna som förebild vid utformningen av reglerna om information i APS. För varje APS-fond bör det alltså finnas en aktuell informationsbroschyr. Vidare bör varje fondbolag inom APS upprätta en årsberättelse och en halvårsredogörelse för varje fond som bolaget förvaltar och ge in dessa handlingar jämte informationsbroschyren till Finansinspektionen.

Det är emellertid av olika skäl inte lämpligt att inför valet av fond tillhandahålla samtliga APS-sparare informationsbroschyren, årsberättelsen och halvårsredogörelsen för varje APS-fond. Det material som spararna erhåller bör inte vara alltför omfattande. Den enskilde måste ha en rimlig chans att tillgodogöra sig materialet. Vidare skulle kostnaderna för ett sådant förfarande bli höga, vilket i förlängningen skulle drabba spararna. Till detta kommer att det

måste vara möjligt för den enskilde att med ledning av det material som erhålls jämföra de olika fonderna.

Mot denna bakgrund bör det, vid sidan av den information som utformas av fondbolagen och som bör tillställas de sparare som begär det, finnas en enkel och lättfattlig men ändå korrekt jämförande sammanställning över fonderna tillgänglig för spararna.

Enligt vår mening bör det ankomma på Finansinspektionen att varje år utforma en sådan sammanställning. Inspektionen är tillsynsmyndighet över fondbolagen och har genom utgivningen av informationsbroschyren Nya Finans erfarenhet av att utforma information av ifrågavarande slag. Vidare har inspektionen redan inlett ett samarbete med Fondbolagens Förening som går ut på att ta fram vissa normer för en årlig redovisning från fondbolagen till spararna av kostnaderna för placeringar i fonden. Till detta kommer att sammanställningen i viss utsträckning torde kunna utformas med ledning av den information som fondbolagen skall ge in till inspektionen (informationsbroschyren, årsberättelsen och halvårsredogörelsen).

För att uppgifterna i sammanställningen skall vara jämförbara måste det finnas enhetliga normer för hur uppgifterna skall redovisas av fondbolagen. Sådana normer finns i viss utsträckning redan nu i Finansinspektionens föreskrifter om värdepappersfonder (FFFS 1995:22). Det bör överlåtas till Finansinspektionen att avgöra vilka uppgifter som bör finnas med i sammanställningen och att utforma relevanta jämförelsetal för fonderna.

Av det material som fondbolagen använder sig av i sin marknadsföring bör, på samma sätt som enligt lagen om värdepappersfonder, framgå att det finns en informationsbroschyr om fonden och var den finns att tillgå. Vidare bör framgå att det finns en officiell information om fonderna.

Sedan den enskilde underrättat det berörda fondbolaget om valet av fond och fondbolaget rekvirerat medlen från SFA bör fondbolaget, i likhet med vad som gäller enligt lagen om värdepappersfonder, till varje enskild fondandelsägare skriftligen bekräfta att hans fondandelsinnehav registrerats.

Vidare bör fondbolaget, också i enlighet med lagen om värdepappersfonder, tillställa de andelsägare som inte avsagt sig detta årsberättelsen och halvårsredogörelsen. Dessa handlingar skall också finnas att tillgå hos fondbolaget och förvaringsinstitutet.

Vi har i kapitel 3 slagit fast att fondbolag inom APS årligen skall tillställa den enskilde pensionsspararen ett besked med uppgift om

bl.a. behållning och avkastning. En laglig skyldighet av sådant slag för fondbolag saknas i dag. I praktiken skickar emellertid fondbolagen ut individuella årsbesked till fondandelsägarna. Det bör ankomma på Finansinspektionen att närmare ange vilka uppgifter årsbeskedet bör innehålla. Information om hur förvaltade medel är placerade får spararen från fondens årsberättelse och halvårsredogörelse.

Av kapitel 3 framgår att ickeväljarna av SFA skall erhålla ett årligt besked av motsvarande slag som det fondbolagen skall lämna.

Sammanfattningsvis föreslår vi att fondbolag inom APS skall ha samma informationsskyldighet som fondbolag enligt lagen om värdepappersfonder. Därutöver skall det åligga Finansinspektionen att varje år utforma en jämförande sammanställning över samtliga APS-fonder.

4.9 Efterlevandeskydd

Våra förslag i sammandrag: Pensionssparare i APS skall ha möjlighet att sätta in förmånstagare till sparkapitalet. Den tillåtna kretsen av förmånstagare skall vara densamma som för privat pensionsförsäkring och IPS, dvs. make, sambo, barn och barn till make eller sambo. Utbetalning till förmånstagare skall ske under minst fem år. Om barn har satts in som förmånstagare, får utbetalning inte ske om barnet fyllt 20 år när pensionsspararen avlider. Om förmånstagare inte har satts in eller ett förmånstagarförordnande inte kan verkställas, ingår sparkapitalet i den avlidne pensionsspararens kvarlåtenskap.

Vår bedömning: Inriktningen på den slutliga utformningen av efterlevandeskyddet i APS bör vara att möjligheten att välja förmånstagare kompletteras med en ordning med s.k. legala förmånstagare efter förebild från förslaget om detta i departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39).

4.9.1 Inledning

Enligt direktiven skall det finnas en möjlighet för den enskilde att välja efterlevandeskydd till sin pensionsförsäkring. Vidare anges att

som utgångspunkt för utformningen av efterlevandeskyddet skall gälla att det utformas som ett återbetalningsskydd, vilket enligt direktiven innebär att ett belopp motsvarande inbetalda premier vid dödsfall betalas ut till efterlevande.

Vad gäller kretsen av förmånstagare finns inga uttalanden härom, vare sig i direktiven eller i de av riksdagen antagna riktlinjerna. Pensionsarbetsgruppen anger emellertid i betänkandet Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) att reglerna om efterlevandepension i kommunalskattelagen (1928:370) bör utgöra förebild för utformningen av efterlevandeskyddet.

APS innehåller inget försäkringsinslag under sparskedet. De ovan återgivna uttalandena i direktiven bygger på en annan teknisk konstruktion, nämligen att de enskilda skall teckna en pensionsförsäkring i samband med att det för första gången finns något belopp inom premiereservsystemet att disponera. I det följande kommer vi att diskutera om uttalandena om efterlevandeskydd kan anses tillämpliga på APS även under sparskedet.

Som angetts i kapitel 3 kommer det inte att finnas någon arvsvinsthantering i APS under sparskedet (se avsnitt 3.7). Detta innebär att om en sparare avlider under sparskedet kommer sparkapitalet att ingå i kvarlåtenskapen efter denne. Frågan är om det bör vara möjligt för den enskilde att sätta in förmånstagare till sparkapitalet. Om förmånstagare finns ingår inte sparkapitalet i kvarlåtenskapen efter den avlidne spararen.

Regler om förmånstagare finns i lagen (1927:77) om försäkringsavtal (försäkringsavtalslagen). Dessa regler gäller vid livförsäkring. För livförsäkringar finns också vissa bestämmelser i kommunalskattelagen. I kommunalskattelagen delas livförsäkringar upp i pensionsförsäkringar (P-försäkring) och kapitalförsäkringar (K-försäkring). En traditionell P-försäkring består oftast av en ålderspension, som betalas ut till försäkringstagaren fr.o.m. en viss ålder, och en efterlevandepension, som betalas ut till försäkringstagaren närstående personer som förmånstagare. Reglerna om förmånstagare i försäkringsavtalslagen och om efterlevandepension vid P-försäkring kommer att beröras nedan.

Regler om förmånstagare finns också i lagen om individuellt pensionssparande (IPS). Eftersom det individuella pensionssparandet, liksom APS under sparskedet, är ett enskilt pensionssparande utan försäkringsinslag är det av intresse för oss att se på reglerna om förmånstagare i IPS. Dessförinnan skall dock reglerna om efterlevandepension inom socialförsäkringssystemet att beröras. Fram-

ställningen avslutas med en redogörelse för arvsregler m.m. och regler om dödsboförvaltning.

4.9.2 Efterlevandepension inom socialförsäkringssystemet

Sedan den 1 januari 1990 gäller följande regler för efterlevandepension.

Efterlevandepension utges till både barn och vuxna från såväl folk- som tilläggspensioneringen. Inom folkpensioneringen utges förmånerna med enhetliga belopp, medan de inom ATP är relaterade till den pensionsrätt som intjänats av den avlidne.

Rätt till efterlevandepension från ATP efter en avliden försäkrad föreligger om den försäkrade vid sin död uppbar tilläggspension i form av förtids- eller ålderspension eller om den försäkrade skulle ha varit berättigad till förtidspension. Efterlevandepensionen beräknas i förhållande till den avlidnes egen ålders- eller förtidspension, om sådan pension utgavs till honom då han avled. I annat fall beräknas efterlevandepensionen i relation till den förtidspension som den avlidne skulle ha fått om rätt till sådan pension hade inträtt vid tidpunkten för dödsfallet.

Barnpension utges till barn under 18 år eller, om barnet därefter bedriver studier på grund- eller gymnasieskolenivå, längst t.o.m. juni månad det år barnet fyller 20 år. Inom folkpensioneringen utgår barnpension efter en avliden förälder på en grundnivå som för år räknat utgör 25 % av basbeloppet. Barnpension skall dock alltid utges med sådant belopp att den, tillsammans med tilläggspension, utgör minst 40 % av basbeloppet. Inom tilläggspensioneringen utgör barnpension för ett barn 30 % av den avlidnes egenpension. Finns fler barn än ett, ökar detta procenttal med 20 % för varje barn utöver det första, och det sammanlagda barnpensionsbeloppet fördelas lika mellan barnen.

Till vuxna efterlevande utges efterlevandepension i form av omställningspension och särskild efterlevandepension. Rätt till efterlevandepension föreligger på särskilda villkor för makar och vissa sambor, under förutsättning att de inte har fyllt 65 år. Omställningspension utges under en tid av ett år från dödsfallet. Pensionen kan utbetalas för längre tid, om den efterlevande har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under tolv år. För tid efter det att rätt till omställningspension upphört kan utges särskild

efterlevandepension. Rätt till sådan pension har en efterlevande, om dennes möjligheter att bereda sig inkomst genom ett för honom eller henne lämpligt arbete är nedsatt med minst en fjärdedel alltsedan makens död och nedsättningen beror på arbetsmarknadsmässiga skäl, nedsatt hälsa eller annan därmed jämförlig omständighet. Särskild efterlevandepension kan utges som hel eller partiell förmån.

Omställningspension och hel särskild efterlevandepension utgår inom folkpensioneringen med samma belopp som hel ålderspension. Inom ATP utgör dessa förmåner 20 % av den avlidnes egenpension, om det efter den avlidne finns barn som har rätt till barnpension, och annars 40 % av egenpensionen. Enligt särskilda regler reduceras särskild efterlevandepension från både folk- och tilläggspensioneringen med hänsyn till andra sociala förmåner som den efterlevande har rätt till, bl.a. förtidspension och arbetslöshetsstöd. I förekommande fall kan jämte omställningspension och särskild efterlevandepension utgå pensionstillskott och bostadstillägg.

Före år 1990 kunde efterlevandepension inte utges till män utan rätt härtill hade endast kvinnor i form av änkepension. Sådan utgick från både folk- och tilläggspensioneringen men enligt skilda regelsystem. Änkepension kunde inom folkpensioneringen utbetalas längst till dess änkan fyllde 65 år medan änkepension inom ATP var livsvarig. Rätten till änkepension från tilläggspensioneringen påverkades inte av att änkan samtidigt var berättigad till förtidspension eller ålderspension. I sådant fall kunde alltså två pensioner utgå samtidigt. Dessa äldre regler om änkepension har fortsatt giltighet helt eller delvis till följd av övergångsbestämmelser.

Pensionsarbetsgruppen har i sitt betänkande Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20) föreslagit att efterlevandepensioneringen i huvudsak bör kvarstå oförändrad enligt nuvarande principer. Pensionsarbetsgruppen föreslår alltså inga förändringar avseende t.ex. i vilka situationer, för hur lång tid, till vilken ålder, m.m. som efterlevandepensioner skall utges till barn och vuxna. Vissa anpassningar till det reformerade pensionssystemet måste dock ske beroende på att reglerna för beräkning av ålders- och förtidspensioner, dvs. underlaget för beräkning av efterlevandepensioner, ändras.

4.9.3 Efterlevandepension inom P-försäkring

Försäkringsavtalslagen

En försäkringstagare kan förfoga över en livförsäkring genom förmånstagarförordnande enligt bestämmelser som finns intagna i försäkringsavtalslagen. Avtalsmässigt är utgångspunkten att det är den person som sluter avtalet med försäkringsgivaren – försäkringstagaren – som har rätt till försäkringsbeloppet. Innebörden av ett förmånstagarförordnande är att försäkringstagaren bestämmer att någon annan än han själv eller hans dödsbo skall ha rätt att uppbära utfallande försäkringsbelopp.

Förmånstagarförordnande kan ske både för livsfall och för dödsfall. Praktiskt viktigast är förmånstagarförordnande för försäkringstagarens dödsfall och förordnandet påminner då om testamente. I den situationen har förordnandet i dag framför allt två viktiga civilrättsliga funktioner. Dels kan därigenom någon annan person få försäkringsbeloppet än om det fördelats enligt vanliga regler om bodelning och arv; beloppet överförs direkt till förmånstagaren utan att ingå i dödsboförvaltningen. Dels medför förfogandet, under förutsättning av försäkringen varit utmätningsfri under försäkringstagarens livstid, skydd mot dennes borgenärer även efter dödsfallet; förmånstagaren förvärvar alltså försäkringsbeloppet även om det skulle vara brist i dödsboet. Förordnandet medför dessutom betydande fördelar i fråga om arvsskatt.

Behörigheten att göra förmånstagarförordnande tillkommer alltså försäkringstagaren. Försäkringsavtalslagen innehåller emellertid inga bestämmelser i frågan om behörigheten att göra förmånstagarförordnande när försäkringstagaren är omyndig. I den juridiska litteraturen synes meningarna ha varit delade om man här bör anknyta till reglerna i ärvdabalken om rätt att göra testamente eller till föräldrabalkens allmänna regler om omyndigas rättshandlingsförmåga.

Försäkringstagaren har i princip rätt att fritt välja sina förmånstagare. Som kommer att framgå i det följande har denna valfrihet i praktiken inskränkts genom skattereglerna på pensionsförsäkringens område (se nedan). Det finns inget hinder mot delade förordnanden.

Ett förmånstagarförordnande kan vara återkalleligt eller oåterkalleligt. Något särskilt formkrav för oåterkallelighetsförklaringen uppställs inte. Den måste dock ha skett till förmånstagaren eller till

en representant för denne. Ett återkalleligt förmånstagarförordnande kan ändras av försäkringstagaren under hans livstid men inte av dödsboet efter försäkringstagarens död. Är förordnandet däremot oåterkalleligt innebär det att försäkringstagaren inte har någon möjlighet att upphäva eller ändra förordnandet.

Om förmånstagaren avlider före försäkringstagaren förfaller förmånstagarförordnandet.

Ett förmånstagarförordnande inskränker i princip inte försäkringstagarens rätt att på olika sätt förfoga över försäkringen. Är förordnandet oåterkalleligt får försäkringstagaren dock inte utan förmånstagarens samtycke förfoga över försäkringen på ett sätt som inskränker förmånstagarens rätt. Om försäkringstagaren överlåter försäkringen förfaller förmånstagarförordnandet, såvida förordnandet inte var oåterkalleligt.

För att ett förmånstagarförordnande samt en återkallelse av ett sådant förordnande skall vara gällande, skall det skriftligen meddelas försäkringsgivaren eller genom dennes försorg antingen tas in i försäkringsbrevet eller antecknas på detta. Det ställs inget formellt krav på att försäkringstagaren skall ha undertecknat meddelandet egenhändigt.

Ett förmånstagarförordnande kan inte göras genom testamente. Ett testamentariskt förordnande om en viss försäkring torde inte ha någon verkan i konkurrens med ett tidigare eller senare förmånstagarförordnande beträffande samma försäkringsbelopp som skett i vederbörlig ordning. Endast om ett förmånstagarförordnande inte har gjorts kan en försäkringstagare genom testamente förfoga över försäkringen i förhållande till sina arvingar (se SOU 1986:56 s. 366, jfr Jan Hellner, Försäkringsrätt, 2:a uppl., 1965, s. 544 f.).

Ett förmånstagarförordnande kan vara förenat med förbehåll eller villkor. Denna befogenhet för försäkringstagaren vilar på allmänna rättsgrundsatser och är med ett undantag inte reglerad i lag. Undantaget gäller villkor att försäkringen eller försäkringsbeloppet i äktenskap skall vara mottagarens enskilda egendom. Ett sådant villkor ansågs tidigare inte ha avsedd verkan. Sedan den 1 april 1993 gäller emellertid att egendom som make erhållit genom förmånstagarförordnande vid livförsäkring m.m. som tecknats av någon annan än den andra maken med det villkoret att egendomen skall vara mottagarens enskilda utgör enskild egendom. Ett sådant villkor samt en återkallelse av ett sådant villkor skall för att vara gällande skriftligen meddelas försäkringsgivaren eller genom dennes försorg antingen tas in i försäkringsbrevet eller antecknas på detta. Med-

delandet behöver inte vara egenhändigt undertecknat av försäkringstagaren. Om ett förmånstagarförordnande har förenats med ett sådant villkor som nyss har nämnts, skall försäkringsgivaren underrätta förmånstagaren om villkoret när ett försäkringsbelopp första gången betalas ut.

En make kan inte göra ett försäkringsbelopp som tillfaller den andra maken till dennes enskilda egendom i äktenskapet genom ett förmånstagarförordnande. För att försäkringsbeloppet skall bli makens enskilda egendom krävs äktenskapsförord mellan makarna.

Som tidigare har angetts skall, om förmånstagare är insatt, försäkringsbelopp som utfaller efter försäkringstagarens död inte ingå i dennes kvarlåtenskap. I försäkringsavtalslagen finns emellertid bestämmelser om jämkning av förmånstagarförordnande. Dessa innebär följande.

Om försäkringstagaren efterlämnar make eller bröstarvinge och en tillämpning av förmånstagarförordnandet skulle leda till resultat som är oskäligt mot någon av dem, kan förordnandet jämkas så att försäkringsbeloppet helt eller delvis tillfaller maken eller bröstarvingen. Vid prövningen skall särskilt beaktas skälen för förordnandet samt förmånstagarens och makens eller bröstarvingens ekonomiska förhållanden.

I försäkringsavtalslagen finns regler om tolkning av bestämmelser om förmånstagares rätt till försäkringsbelopp, som utfaller efter försäkringstagarens död. Dessa gäller om annat inte framgår av omständigheterna.

Om försäkringstagaren har betecknat sin make som förmånstagare, skall förordnandet gälla till förmån för den som försäkringstagaren var gift med vid sin död. Om mål om äktenskapsskillnad mellan makarna då pågick, skall förordnandet anses förfallet.

Är försäkringstagarens barn insatta som förmånstagare, skall förordnandet gälla till förmån för försäkringstagarens bröstarvingar. Försäkringsbeloppet skall fördelas mellan dem efter de grunder som gäller i fråga om arvsrätt efter försäkringstagaren.

Har försäkringstagaren satt in make och barn som förmånstagare, skall halva försäkringsbeloppet tillfalla maken och återstoden bröstarvingarna, med fördelning mellan dem enligt vad som nyss har sagts. Efterlämnar försäkringstagaren bara make eller bara bröstarvingar, tillfaller hela beloppet maken eller bröstarvingarna.

Om slutligen försäkringstagarens arvingar är insatta som förmånstagare, skall försäkringsbeloppet fördelas mellan dem efter de grunder som gäller i fråga om arvsrätt efter försäkringstagaren.

Under försäkringstagarens livstid får förmånstagaren inte förfoga över den rätt som förordnandet medför. Detta gäller oavsett att förordnandet gjorts oåterkalleligt.

En förmånstagare kan avstå från sin rätt enligt ett förmånstagarförordnande. Vid sådant förhållande avgör förmånstagarförordnandet vem som träder in i den avstående förmånstagarens ställe. Om försäkringstagaren har gjort ett andrahandsförordnande för den situation som inträffat träder den in som enligt förordnandet står närmast i tur att erhålla beloppet. Denne erhåller försäkringsbeloppet som förmånstagare och härleder alltså sin rätt från den avlidne försäkringstagaren. Om ett sådant andrahandsförordnande saknas, tillfaller försäkringsbeloppet försäkringstagarens dödsbo. (Om avstående av förmånstagarförvärv, se Kjell Hanseus, Livförsäkringsrätt, 1986, s. 87 ff, samt Jan Hellner, Försäkringsrätt, 2:a uppl., 1965, s. 589.)

Under avsnitt 4.9.5 redogörs för ett förslag till ny försäkringsavtalslag, som innehåller vissa ändringar av de civilrättsliga reglerna om förmånstagarförordnande.

Kommunalskattelagen

För att en livförsäkring i skattehänseende skall anses som en pensionsförsäkring (P-försäkring) och därmed omfattas av de förmånligare skatteregler som gäller för sådan försäkring krävs enligt kommunalskattelagen att vissa förutsättningar är uppfyllda.

Med P-försäkring förstås försäkring som inte medför rätt till andra försäkringsbelopp än ålderspension, sjukpension och efterlevandepension. I det följande behandlas endast ålderspension och efterlevandepension. När det gäller ålderspension berörs inte tjänstepension.

Ålderspension får utgå endast under försäkringstagarens livstid. En sådan pension kan således inte övergå till någon annan person efter försäkringstagarens död. Det är inte möjligt att sätta in någon förmånstagare till en ålderspensionsförsäkring. Förmånstagarförordnanden får förekomma endast vid efterlevandepension. En traditionell P-försäkring utgör som angetts ovan vanligen en kombination av ålderspension och efterlevandepension.

Efterlevandepension är en pension som kan utgå efter den försäkrades död till vissa närstående personer som förmånstagare. Kretsen av förmånstagare är begränsad till make, sambo (person

med vilken den försäkrade sammanbott under äktenskapsliknande förhållanden eller homosexuell sambo), barn och barn till make eller sambo. Efterlevandepension får enligt huvudregeln betalas ut högst så länge den efterlevande lever och skall under den första femårsperioden för utbetalningarna betalas ut med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle eller med stigande belopp. Skälet till att pension skall utbetalas med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle är att syftet med pension är att säkerställa en löpande inkomst åt den berättigade. Möjligheten att låta beloppet stiga efter hand har tillkommit för att man skall kunna skaffa ett försäkringsskydd som följer den allmänna standardutvecklingen. Vidare får efterlevandepension under den efterlevandes livstid inte upphöra förrän fem år förflutit efter den försäkrades död. Det finns dock undantag från denna regel. Efterlevandepension till make eller sambo får upphöra när denne ingår (nytt) äktenskap. Om den försäkrade avlidit mindre än fem år före den tidpunkt då försäkringen annars skulle ha upphört får även efterlevandepensionen upphöra vid sistnämnda tidpunkt. Om utbetalning av efterlevandepension till barn under 20 år påbörjats, får pensionen upphöra när barnet fyller 20 år men får också utgå under längre tid. Efterlevandepension kan också utgå till barn till försäkringstagaren i det fall försäkringstagarens make är försäkrad. Pensionen skall i så fall upphöra senast när barnet fyller 20 år.

Om försäkringstagaren avlider innan utbetalning av ålderspension har påbörjats eller avslutats upphör försäkringen och det eventuella "överskott" som finns i försäkringen tillfaller försäkringskollektivet.

Belopp som utbetalas till förmånstagare på grund av förmånstagarförordnande jämställs, liksom belopp som i annat fall utgår på grund av pensionsförsäkring, med pension och beskattas alltså som inkomst av tjänst.

4.9.4 Efterlevandepension inom det individuella pensionssparandet

Syftet med införandet av det individuella pensionssparandet (IPS) var att skapa ett alternativ till det traditionella försäkringssparande som sker för att ge en ålderspension för försäkringstagaren eller en efterlevandepension åt dennes nära anhöriga (se prop. 1992/93:187 s. 117). Vidare skulle det individuella pensionssparandet vara

konkurrensneutralt i förhållande till nyssnämnda försäkringssparande. De civilrättsliga och skatterättsliga bestämmelserna för det individuella pensionssparandet utformades därför i allt väsentligt i överensstämmelse med vad som i dessa avseenden gäller för P-försäkring.

I förarbetena till lagen om individuellt pensionssparande (prop. 1992/93:187 s. 118) diskuterades om förmånstagarförordnande skulle tillåtas eller om de vid dödsfallet befintliga sparmedlen på vanligt sätt skulle ingå i kvarlåtenskapen efter den avlidne. En jämförande granskning av det ekonomiska utfallet enligt de två alternativen i några tänkta typsituationer som gjorts av Finansdepartementet visade att alternativet med förmånstagarförordnande i flertalet fall var det mest gynnsamma för de berörda individerna. Enligt föredragande statsrådet var skillnaderna i ekonomiskt utfall så pass stora att ett individuellt pensionssparande med kvarlåtenskapsalternativet skulle riskera att inte bli tillräckligt attraktivt i förhållande till försäkringssparandet. Till detta kom att bestämmelserna om förmånstagarförordnanden på försäkringsområdet även reglerar vad som skall gälla familjerättsligt och i förhållande till borgenärer. Föredragande statsrådet ansåg därför att det i lagen om individuellt pensionssparande skulle tas in regler om förmånstagarförordnande som i relevanta avseenden svarade mot reglerna om förmånstagarförordnande i försäkringsavtalslagen.

En pensionssparare inom det individuella pensionssparandet får alltså förfoga över sin rätt enligt pensionssparavtalet genom förmånstagarförordnande. Om förmånstagare förordnats, ingår vid pensionsspararens död de tillgångar som omfattas av förordnandet inte i dennes kvarlåtenskap.

Som förmånstagare till rätt enligt pensionssparavtal får endast insättas person till vilken efterlevandepension kan betalas. Den krets av förmånstagare som är tillåten är densamma som för P-försäkring, dvs. make, sambo, barn och barn till make eller sambo. Det finns inget hinder mot delade förordnanden. Efterlevandepension får enligt huvudregeln betalas ut högst så länge den efterlevande lever och under minst fem år och skall under den första femårsperioden för utbetalningarna betalas ut med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle eller med stigande belopp. Har pensionshavaren avlidit mindre än fem år före den tidpunkt då utbetalningarna annars skulle ha upphört får dock efterlevandepensionen upphöra vid sistnämnda tidpunkt. Om utbetalning av efterlevandepension till barn under 20 år påbörjats, får pensionen upphöra när barnet fyller 20 år.

Bestämmelsen att utbetalning av efterlevandepension till barn får upphöra när barnet fyller 20 år är något förbryllande. Eftersom det individuella pensionssparandet inte innehåller något försäkringsinslag finns det inget kollektiv motsvarande försäkringskollektivet som tillgångarna på pensionssparkontot kan tillfalla om utbetalningarna upphör i förtid. Frågan är vad som vid sådant förhållande skall hända med de tillgångar som finns kvar på pensionssparkontot. De skall ju inte ingå i den avlidnes kvarlåtenskap eftersom det finns förmånstagarförordnande.

Enligt vad som upplysts har nämnda bestämmelse inte tillkommit av sakliga skäl utan för att göra reglerna för det individuella pensionssparandet konkurrensneutrala i förhållande till reglerna för P-försäkring. Lagstiftaren har alltså inte avsett att parterna i ett pensionssparavtal skall komma överens om att utbetalningar av efterlevandepension till barn skall upphöra när barnet fyller 20 år. Såvitt upplysts förekommer det inte heller sådana villkor i pensionssparavtalen på marknaden.

Reglerna om förmånstagarförordnande i det individuella pensionssparandet överensstämmer i huvudsak med de som gäller för försäkring. Sålunda kan ett förmånstagarförordnande vara återkalleligt eller oåterkalleligt. Vidare upphör det att gälla om förmånstagaren avlider före pensionsspararen.

Även formkravet för förmånstagarförordnande och för ett med sådant förordnande förenat villkor om att utbetalningar enligt ett pensionssparavtal skall vara mottagarens enskilda egendom är detsamma. Vidare gäller samma regler om jämkning av förmånstagarförordnande och om tolkning av förmånstagarförordnande när förmånstagaren inte namngetts utan beteckningar som make, barn etc. använts.

Under pensionsspararens livstid får förmånstagaren inte förfoga över den rätt som förordnandet medför. Detta gäller oavsett att förordnandet gjorts oåterkalleligt.

På samma sätt som gäller förmånstagare till försäkringsbelopp kan en förmånstagare till rätten enligt ett pensionssparavtal helt eller delvis avstå från sin rätt.

Vid pensionsspararens död övergår rätten enligt pensionssparavtalet till förmånstagaren. Denne får göra omplaceringar av tillgångar på pensionssparkontot och byta pensionssparinstitut. Denne får dock inte göra inbetalningar till pensionssparkontot, ändra vad som bestämts i pensionssparavtalet om utbetalningarnas storlek och utbetalningstiden eller själv förordna förmånstagare.

Om flera samtidigt är förmånstagare gäller inte samäganderättslagen. I stället gäller följande. Omplaceringar av tillgångar på pensionssparkontot eller byte av pensionssparinstitut får ske endast med samtliga förmånstagares samtycke. Om förmånstagarna inte kan enas om tillgångarnas förvaltning skall pensionssparinstitutet på begäran av någon av dem upprätta ett pensionssparkonto för varje förmånstagare och fördela tillgångarna mellan kontona. Vid fördelningen skall förmånstagarna anses ha lika rätt om inte annat följer av pensionsspararens förordnande.

Belopp som utbetalas till förmånstagare på grund av förmånstagarförordnande jämställs, liksom belopp som i annat fall utbetalas från pensionssparkontot, med pension och beskattas alltså som inkomst av tjänst.

Om förmånstagare avlider sedan förmånstagarförordnandet börjat tillämpas, upphör pensionssparavtalet att gälla helt eller, om flera är förmånstagare samtidigt, till den del tillgångarna belöper på den avlidne. Detta gäller dock inte om det i förordnandet föreskrivits att rätten till utbetalningar enligt pensionssparavtalet skall övergå till någon annan om förmånstagaren avlider. Om en sådan föreskrift saknas tillfaller vid förmånstagarens död tillgångarna på pensionssparkontot, eller de tillgångar på pensionssparkontot som belöper på denne, förmånstagarens dödsbo.

Om förmånstagare inte förordnats eller om ett sådant förordnande inte kan verkställas, upphör pensionssparavtalet att gälla vid pensionsspararens död och tillfaller tillgångarna på pensionssparkontot pensionsspararens dödsbo.

När tillgångarna på pensionssparkontot tillfaller spararens eller förmånstagarens dödsbo blir arvsbeskattning aktuell. I den uppkomna situationen skall dock s.k. avskattning ske enligt 32 § 1 mom. första stycket j kommunalskattelagen, dvs. dödsboet inkomstbeskattas för tillgångarna på pensionssparkontot. I princip skulle nettobeloppet, dvs. behållningen minus inkomstskatten, ha arvsbeskattats men av förenklingsskäl har i 12 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt (AGL) tagits in en regel som innebär att inkomstskatten beaktas schablonmässigt genom att tillgångarna på pensionssparkontot tas upp till halva värdet.

4.9.5 Förslag till ny försäkringsavtalslag

I promemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39) från Justitiedepartementet finns ett förslag till en ny försäkringsavtalslag som skall ersätta dels den nuvarande försäkringsavtalslagen, dels konsumentförsäkringslagen (1980:38). Förslaget bygger på Försäkringsrättskommitténs båda betänkanden Personförsäkringslag (SOU 1986:56) och Skadeförsäkringslag (SOU 1989:88).

Förslaget innehåller såvitt avser förmånstagarförordnande i huvudsak följande nyheter.

I fråga om behörigheten att göra förmånstagarförordnande föreslås att allmänna regler om rätt att göra testamente skall gälla (9 kap. 1 § ärvdabalken). Detta innebär bl.a. att man måste ha fyllt 18 år, dvs. uppnått myndighetsåldern, för att vara behörig att göra förmånstagarförordnande. Det finns två undantag från denna huvudregel. Dels kan den som är under 18 år men är eller har varit gift göra förmånstagarförordnande. Dels kan den som är mellan 16 och 18 år göra förmånstagarförordnande över egendom, över vilken han själv äger råda. Det sistnämnda undantaget innebär att den som har fyllt 16 men inte 18 år är behörig att göra förmånstagarförordnande över vad han genom eget arbete förvärvat efter det han fyllt 16 år, liksom över avkastningen av sådan egendom och vad som trätt i egendomens ställe (9 kap. 3 § första stycket föräldrabalken).

Enligt förslaget skall bestämmelserna i 9 kap. 2 § ärvdabalken, att testamentsförordnande till den som inte är född eller avlad vid testators död enligt huvudregel är utan verkan, gälla också för förmånstagarförordnande till den som inte är född eller avlad när förordnandet skall tillämpas första gången, dvs. normalt vid försäkringstagarens död.

Formkravet för förmånstagarförordnande skärps. Ett förmånstagarförordnande samt en återkallelse eller en ändring av ett sådant förordnande skall för att vara gällande göras genom ett egenhändigt undertecknat meddelande till försäkringsbolaget. Detsamma skall gälla för ett villkor enligt 7 kap. 3 § äktenskapsbalken om att ett försäkringsbelopp eller en försäkring skall vara förmånstagarens enskilda egendom samt en återkallelse eller en ändring av ett sådant villkor.

Regeln om formkrav för förmånstagarförordnande innebär att ett sådant förfogande inte kan göras genom testamente. Vidare är det, såvitt avser individuell försäkring, inte möjligt att ta in förmåns-

tagarförordnanden i de allmänna försäkringsvillkoren – alltså utan någon särskild viljeförklaring från försäkringstagarens sida.

Som tidigare angetts stadgar gällande försäkringsavtalslag att ett förmånstagarförordnande som gäller för försäkringstagarens död anses förfallet, om förmånstagaren avlider före försäkringstagaren. Denna regel stämde vid införandet med vad som gällde om testamentstagares död. Sedan dess har testamentsrätten ändrats (11 kap. 6 § ärvdabalken) och nu föreslås en motsvarande ändring för förmånstagarnas del. Den föreslagna regeln ser ut på följande sätt. Kan ett förmånstagarförordnande inte verkställas såvitt angår en viss förmånstagare, gäller förordnandet till förmån för hans avkomlingar, om de i fråga om arv efter försäkringstagaren eller den försäkrade hade varit berättigade att träda i förmånstagarens ställe. Med att förordnandet "inte kan verkställas" avses dels det ovannämnda fallet att förmånstagaren är avliden, dels det fallet att förmånstagaren helt eller delvis har avstått från sin rätt (jfr ovan), och dels det sällsynta fallet att förmånstagaren har förverkat sin rätt genom att döda försäkringstagaren etc. Efter förebild från 11 kap. 7 § ärvdabalken föreskrivs vidare att om sådana avkomlingar som nyss har nämnts saknas men det finns andra förmånstagare, tillfaller hela försäkringen dem. Dessa tolkningsregler gäller om inte annat med hänsyn till omständigheterna får anses framgå av förmånstagarförordnandet. Om försäkringstagaren har gjort ett andrahandsförordnande för den situation som inträffat, skall detta naturligtvis gälla i stället för lagens regler.

Vidare föreslås tolkningsregler som skall gälla när försäkringstagaren till en försäkring, som gäller på hans liv eller hälsa, utan att namnge förmånstagaren har använt sig av vissa beteckningar, såsom make, barn etc. Dessa skall gälla om inte annat med hänsyn till omständigheterna får anses framgå av förordnandet. De föreslagna reglerna stämmer i huvudsak med motsvarande regler i den nuvarande försäkringsavtalslagen, såsom dessa har tolkats i praxis. Därutöver föreslås en ny tolkningsregel såvitt avser uttrycket "sambo". Avsaknaden av en sådan regel i gällande försäkringsavtalslag innebär att sambo måste namnges för att vara förmånstagare. Vid byte av samlevnadspart och vid samlevnadens upphörande kommer förordnandet att avse namngiven förmånstagare till dess ändring sker.

Med sambo skall anses den som när förordnandet tillämpas sammanbor med försäkringstagaren under sådana förhållanden som anges i 1 § andra stycket lagen (1987:232) om sambors gemensam-

ma hem. Denna lag gäller sådana samboförhållanden där en ogift kvinna och en ogift man bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden. Den nya tolkningsregeln skall dessutom gälla då två personer bor tillsammans i ett homosexuellt förhållande (homosexuella sambor).

Slutligen föreslås en särskild lagregel om fördelningen av försäkringsbeloppet när försäkringstagaren avlider utan att ha gjort något giltigt förmånstagarförordnande. Halva beloppet skall tillfalla hans make, återstoden hans arvingar. Efterlämnar försäkringstagaren inte make, tillfaller hela beloppet hans arvingar. De som erhåller försäkringsbeloppet anses som förmånstagare. De gör alltså ett förvärv av samma slag som om de hade utsetts av försäkringstagaren i särskild ordning och försäkringsbeloppet skall inte ingå i försäkringstagarens kvarlåtenskap.

Detta förslag i promemorian härrör från ett förslag med överensstämmande innehåll från Försäkringsrättskommittén (SOU 1986:56). Som skäl för sitt förslag framhöll kommittén att förmånstagarförordnanden hade blivit synnerligen vanliga efter försäkringsavtalslagens tillkomst och att det vanligen berodde på ett förbiseende om ett sådant förordnande saknades vid en försäkring som gällde för dödsfall. Vinsten med den nya konstruktionen var enligt kommittén främst att skapa ett nyanserat system i fråga om arvsbeskattningen och förhållandet till borgenärerna, som var lika för alla mottagare av försäkringsbelopp.

Kommittén ansåg att fördelningen av försäkringsbeloppet skulle ske i nära anslutning till principerna för bodelning och arv. Förslaget att halva försäkringsbeloppet skall tillfalla försäkringstagarens make utgör alltså en schabloniserad tillämpning av den likadelningsprincip som gäller vid bodelning. Återstoden skall tillfalla försäkringstagarens arvingar enligt de regler som gäller för arvsrätten. Med de regler om utökad arvsrätt för efterlevande make som infördes den 1 januari 1988 innebär förslaget att maken ofta kommer att få hela beloppet. Efterlämnar försäkringstagaren inte make tillfaller hela beloppet arvingarna, dvs. i första hand försäkringstagarens barn.

Kommittén ansåg det inte lämpligt att låta den särskilda fördelningsregeln omfatta testamentstagare. Inte heller sambo borde enligt kommittén tas med bland förmånstagarna i den nya fördelningsregeln. Skälet till detta var att sambor inte har någon rätt till arv av varandra och bara en begränsad rätt till bodelning.

Inom Justitiedepartementet utarbetas f.n. en lagrådsremiss rörande förslag till ny försäkringsavtalslag. I samband härmed kommer

även bestämmelserna om förmånstagarförordnande i lagen om individuellt pensionssparande att ses över. Från departementets sida kan man inte ge något besked om när lagrådsremissen kan förväntas bli klar.

4.9.6 Arvs- och testamentsregler

Den enskilde kan förordna om sin kvarlåtenskap genom testamente. Testamente skall upprättas skriftligen med två vittnen. Ett testamentsförordnande kan avse viss sak eller penningbelopp eller hela eller del av kvarlåtenskapen. I det förra fallet kallas mottagaren legatarie och i det senare fallet universell testamentstagare. En bröstarvinge har dock alltid rätt att få ut sin s.k. laglott, vilken utgör hälften av den arvslott som tillkommer honom enligt lag (se nedan). För att få ut laglotten måste emellertid bröstarvingen påkalla jämkning av testamentet. I föregående avsnitt har i samband med redogörelsen för förslaget till ny försäkringsavtalslag berörts ytterligare regler om testamente, såsom behörighet att göra testamente etc.

Som nyss har angetts gäller sedan den 1 januari 1988 delvis nya arvsregler. Arvsreglerna innebär i korthet följande.

De som har arvsrätt på grund av släktskap med den avlidne (arvlåtaren) delas in i första, andra och tredje parentelen.

Arvet går i första hand till arvlåtarens barn, med det genomgripande undantag som gäller när make lever efter. Arvlåtarens barn tar lika lott. I avlidet barns ställe träder dess avkomlingar och varje gren tar lika lott. De avkomlingar som i det särskilda fallet tar arv efter arvlåtaren kallas hans bröstarvingar. Bröstarvingarna tillhör den första parentelen.

Om bröstarvingar inte finns, delar arvlåtarens föräldrar arvet. I avliden faders eller moders ställe träder arvlåtarens syskon. Syskonen delar faderns eller moderns lott. I avlidet syskons ställe träder dess avkomlingar och varje gren tar lika lott. Om syskon eller avkomlingar av dem inte finns men lever en av arvlåtarens föräldrar, tillfaller hela arvet denne. Det finns också regler om halvsyskons rätt till arv. Arvlåtarens föräldrar, syskon och syskons avkomlingar tillhör den andra parentelen.

Om inte arvlåtarens fader, moder, syskon eller syskons avkomlingar lever ärver far- och morföräldrarna och envar tar lika lott. Om någon av dessa är död delar den dödes barn, dvs. arvlåtarens

farbröder och fastrar samt morbröder och mostrar, hans eller hennes lott. Har någon av far- eller morföräldrarna avlidit utan att efterlämna barn, går den dödes lott till den andra av far- eller morföräldrarna eller, om inte heller denna finns i livet, till hans eller hennes barn. Först om ingen arvinge finns på den ena sidan går arvet över till den andra sidan. Arvlåtarens far- och morföräldrar samt föräldrars syskon tillhör den tredje parentelen.

I fråga om makes arvsrätt gäller följande.

Om arvlåtaren var gift, skall kvarlåtenskapen tillfalla den efterlevande maken. Någon motsvarande arvsrätt finns inte för en sambo. Sambolagarna innehåller endast föreskrifter om delning av sambors gemensamma hem.

Makens arvsrätt är emellertid inte ovillkorlig. Den kan, med ett undantag, sättas ur spel genom testamente av den avlidna maken. Maken har inte heller arvsrätt om mål om äktenskapsskillnad pågick vid arvlåtarens död. Vidare gäller att om arvlåtaren efterlämnar bröstarvinge som inte är makarnas gemensamma denna alltid har rätt att få ut sin arvslott.

Vad som tillkommer efterlevande make i arv tillfaller denna med fri dispositionsrätt under hans eller hennes livstid. Den efterlevande maken får alltså inte förfoga över egendomen genom testamente. Det gäller också vissa begränsningar beträffande förfoganden genom gåva o.l.

Vid den först avlidna makens död skall till en början i regel bodelning göras. Bestämmelser härom finns i äktenskapsbalken. Huvudregeln är att makars egendom är giftorättsgods och att vid bodelning hela förmögenhetsmassan skall delas i två likvärdiga delar. Detta, i förening med vad som nyss sagts om makes arvsrätt, innebär att efterlevande make får halva boets behållning med full äganderätt till följd av bodelning och andra hälften med fri förfoganderätt på grund av arv.

Ett undantag från likadelningsprincipen är den s.k. basbeloppsregeln. Denna, som tidigare var en bodelningsregel men som numera är en arvsrättslig regel, innebär att den efterlevande maken alltid har rätt att ur kvarlåtenskapen efter den avlidna maken, så långt kvarlåtenskapen räcker, få egendom till så stort värde att den tillsammans med egendom som den efterlevande maken erhöll vid bodelningen eller som utgör den makens enskilda egendom motsvarar fyra basbelopp. Vad make erhåller enligt förmånstagarförordnande skall inte inräknas vid tillämpning av basbeloppsregeln.

Basbeloppsregeln utgör nyssnämnda undantag från principen att makes arvsrätt kan åsidosättas genom testamente.

Den andel i boet som efterlevande make får med fri dispositionsrätt, dvs. enligt huvudregeln halva boets behållning, skall vid samma makes död i första hand tillfalla den först avlidna makens bröstarvingar. Arvet efter den först avlidna maken tillfaller de bröstarvingar till denna som lever vid den efterlevande makens död.

Bröstarvinge till den först avlidna maken som inte var makarnas gemensamma kan helt eller delvis ha fått ut sitt arv. I sådant fall skall bröstarvingens andel i den efterlevande makens bo minskas i motsvarande mån.

Om någon bröstarvinge till den först avlidna maken inte lever vid den efterlevande makens död tillfaller arvet den först avlidna makens fader, moder, syskon eller syskons avkomlingar om de lever vid den efterlevande makens död.

Den först avlidna makens bröstarvingar eller arvingar i den andra parentelen kallas sekundosuccessorer eller efterarvingar. De är visserligen delägare i den efterlevande makens bo men de är arvingar till den först avlidna maken och inte till den efterlevande maken. Deras rätt till arv efter den först avlidna maken inträder emellertid inte förrän vid den efterlevande makens död.

Om det inte finns någon efterlevande make eller arvinge i första, andra eller tredje parentelen tillfaller arvet Allmänna arvsfonden. Fonden förvaltas av Kammarkollegiet. Av Kammarkollegiets verksamhetsberättelse 1994/95 framgår bl.a. följande.

Varje år avlider ca 2 000 personer utan att ha någon arvsberättigad efterlevande. Under verksamhetsåret trädde Allmänna arvsfonden in som arvinge i 564 fall och fick därmed ansvar för att avveckla dödsboet. I övriga fall förelåg ett testamentariskt förordnande till förmån för annan som Kammarkollegiet godkänt. De medel som flöt in till Kammarkollegiet till följd av dödsboavveckling uppgick till 158 miljoner kronor under verksamhetsåret.

Enligt beräkningar gjorda inom sekretariatet på grundval av material som erhållits från Kammarkollegiet avseende 1995 års arvsfondsärenden, gällde knappt 7 % av dessa ärenden avlidna personer under 61 år.

Den som har förvärvat egendom genom arv eller testamente är skyldig att betala arvsskatt för egendomen. Bestämmelser om arvsskatt finns i AGL. Arvsskatt utgår efter värdet av den skattskyldiges lott. Från denna lott görs ett skattefritt avdrag. Avdragets storlek varierar. Det uppgår till 280 000 kr för efterlevande make, till

70 000 kr för barn, avkomling till barn, make och sambo till barn och efterlevande make eller sambo till avlidet barn samt till 21 000 kr för andra arvingar eller testamentstagare.

Vad som återstår, sedan avdrag gjorts, utgör skattepliktig lott. Även skattesatsens storlek varierar. Den är lägre för make, sambo, barn, avkomling till barn, make och sambo till barn och efterlevande make eller sambo till avlidet barn än för andra arvingar eller testamentstagare.

4.9.7 Dödsboförvaltning m.m.

Ärvdabalkens bestämmelser

Som tidigare angetts skall vid spararens död sparkapitalet ingå i den avlidnes kvarlåtenskap om förmånstagare saknas.

Under boets utredning förvaltas den dödes egendom av dödsbodelägarna, dvs. efterlevande make eller sambo (dock inte om bodelning skett eller inte skall ske), arvingar och universella testamentstagare, om inte särskild dödsboförvaltning anordnats. Dödsbodelägare kan nämligen begära att den dödes egendom skall avträdas till boutredningsman, som utses av tingsrätten. Dödsbodelägarna eller boutredningsmannen, när sådan förordnats, företräder dödsboet.

I dödsboförvaltningen ingår att förrätta bouppteckningen. Bouppteckning skall förrättas senast tre månader efter dödsfallet. Tingsrätten kan dock förlänga tiden. Skyldigheten att förrätta bouppteckning åvilar den dödsbodelägare som har boet i sin vård eller boutredningsmannen, när sådan förordnats. Denna skyldighet fullgörs genom att denne bestämmer tid och ort för bouppteckningen och utser två s.k. gode män att förrätta den. Till bouppteckningsförrättningen skall samtliga dödsbodelägare kallas. Den avlidnes efterlevande make eller sambo skall alltid kallas. Även sekundosuccessorer skall kallas.

I bouppteckningen skall bl.a. anges, förutom personuppgifter om den döde, vilka som kallats till förrättningen och vilka som närvarit vid den. Vidare skall den dödes tillgångar och skulder antecknas sådana de var vid dödsfallet. Bouppteckningen skall också innehålla uppgift om livförsäkringar och tillgångar på pensionssparkonto

enligt lagen om individuellt pensionssparande som till följd av att förmånstagare insatts inte ingår i kvarlåtenskapen.

Boet uppges av den som vårdar egendomen eller av den som i övrigt bäst känner till boet (bouppgivare). Varje dödsbodelägare samt efterlevande make eller sambo skall på anmaning lämna uppgifter till bouppteckningen. Bouppgivaren skall på handlingen teckna försäkran på heder och samvete att uppgifterna till bouppteckningen är riktiga och att inga uppgifter avsiktligt har utelämnats. Gode männen skall på handlingen intyga att allt har blivit riktigt antecknat och att tillgångarna har värderats efter bästa förstånd.

Inom en månad efter det att bouppteckningen förrättats skall den ges in till tingsrätten för registrering. Tingsrätten granskar bouppteckningen före registrering. I samband med registreringen fastställer tingsrätten arvsskatt.

Om den dödes tillgångar inte förslår till annat än begravningskostnader o.d. behöver bouppteckning inte göras om socialnämnden gör en s.k. dödsboanmälan till tingsrätten.

Om en ny tillgång eller skuld blir känd efter det att bouppteckningen förrättats eller upptäcks annan felaktighet i bouppteckningen skall tilläggsbouppteckning innehållande tillägg eller rättelse förrättas inom en månad.

Kvarlåtenskapen efter den döde fördelas mellan dödsbodelägarna vid arvskiftet. Var den döde gift eller sambo skall arvskiftet föregås av bodelning. Över arvskiftet skall upprättas en handling som skrivs under av delägarna.

Reglering av försäkringsfall

Vid livförsäkring kan till följd av försäkringstagarens död (försäkringsfallet) utbetalning till exempelvis förmånstagare bli aktuell.

Bestämmelser om reglering av försäkringsfall finns i försäkringsavtalslagen. I promemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39) finns förslag till delvis nya regler om detta.

Enligt försäkringsavtalslagen är den som vill framställa anspråk på grund av inträffat försäkringsfall skyldig att utan uppskov anmäla försäkringsfallet till försäkringsbolaget och biträda vid utredningen. Några motsvarande regler finns inte i förslaget. Enligt detta skall den ersättningsberättigade rätta sig efter bl.a. de försäkringsvillkor som rör regleringen av försäkringsfall. Försummar han det och leder det till skada för försäkringsbolaget, kan ersättningen sättas ned.

Nedsättning kan också ske om den ersättningsberättigade uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter till bolaget. Enligt förslaget skall dock försäkringsbolaget, om bolaget får kännedom om ett dödsfall som utgör försäkringsfall, genast underrätta dödsboet om detta.

I fråga om försäkringsbolagets betalningsskyldighet efter försäkringsfall föreskrivs i försäkringsavtalslagen att bolaget skall fullgöra sin betalningsskyldighet en månad efter det att meddelande om försäkringsfallet eller erforderlig utredning om det kommit in till bolaget. Denna regel är dispositiv, dvs. den kan avtalas bort. Enligt förslaget skall regleringen av försäkringsfallet ske skyndsamt och bolaget får i allmänhet vänta med utbetalningen högst en månad.

Förslaget innehåller till skillnad från försäkringsavtalslagen en bestämmelse om verkan av utbetalning av försäkringsersättning till annan än rätt förmånstagare. Regeln innebär att ett försäkringsbolag, som i god tro betalar en försäkringsersättning till någon annan än den som i egenskap av förmånstagare har rätt till ersättningen, i princip inte kan åläggas att betala ytterligare en gång. Undantag görs endast för fall då utbetalning grundats på en handling som varit förfalskad eller ogiltig av annat skäl. Bolaget måste då betala ytterligare en gång.

Övrigt

Enligt 3 kap. 8 § lagen om individuellt pensionssparande får utbetalning från pensionssparkonto ske endast enligt villkoren i pensionssparavtalet eller enligt föreskrifter i lagen eller annan författning. I lagen finns inga särskilda bestämmelser om utbetalning till förmånstagare eller dödsbo vid pensionsspararens död utan sådana frågor regleras i pensionssparavtalet.

När det gäller fördelningssystemet finns i departementspromemorian Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. (Ds 1995:41) förslag till bestämmelser om försäkringskassans utredningsskyldighet i de fall en försäkrad som skall fylla 70 år ännu inte ansökt om utbetalning av pension (se avsnitt 5.2).

4.9.8 Överväganden och förslag

Som angetts inledningsvis kommer det inte att finnas någon arvsvinsthantering i APS under sparskedet. Detta innebär att om en sparare avlider under sparskedet kommer sparkapitalet att ingå i kvarlåtenskapen efter denne och fördelas enligt reglerna om bodelning, arv och testamente. Spararen kan alltså förfoga över sparkapitalet genom testamente och exempelvis bestämma att det skall tillfalla en viss eller vissa personer. Frågan är om vi skall välja en lösning som följer nu angivna regler eller om vi bör välja en lösning som innebär att spararen, på liknande sätt som inom IPS, genom förmånstagarförordnande skall kunna bestämma att sparkapitalet skall tillfalla en viss eller vissa personer.

Reglerna om förmånstagarförordnande i IPS är unika såtillvida att de saknar motsvarighet vid annat sparande utan försäkringsinslag. Bakgrunden till bestämmelserna var lagstiftarens syfte att IPS skulle utgöra ett alternativ till det traditionella försäkringssparandet. Lagstiftaren ansåg att det fanns risk för att IPS inte skulle bli ett tillräckligt attraktivt alternativ i förhållande till försäkringssparandet om förmånstagarförordnanden inte tilläts. Skälet till detta var att det ekonomiska utfallet för den som var mottagare av behållningen på pensionssparkontot vid pensionsspararens död i regel var mest gynnsamt om mottagaren erhöll sparmedlen till följd av förmånstagarförordnande än på grund av arv. Det är alltså mot denna bakgrund som bestämmelserna om förmånstagarförordnande inom IPS måste ses.

Frågan är då vad det kan finnas för skäl att såvitt avser APS avvika från vad som är gängse vid sparande utan försäkringsinslag och i stället låta reglerna om förmånstagarförordnande i IPS utgöra utgångspunkt för vårt ställningstagande.

Eftersom APS är ett obligatoriskt system och därför inte kommer att konkurrera med annat pensionssparande, vare sig sparande i P-försäkring eller IPS, utgör konkurrensneutralitet inget relevant skäl för att tillåta förmånstagarförordnande i APS. Däremot gör sig andra skäl gällande.

APS är en del av ett allmänt och obligatoriskt ålderspensionssystem som syftar till att trygga försörjningen för pensionärer. I socialförsäkringssystemet i övrigt finns ett visst skydd för en avliden pensionärs efterlevande make eller sambo under 65 år och barn under 20 år. Som framgått av vad som sagts i det föregående är

emellertid detta skydd relativt blygsamt (se avsnitt 4.9.2). Här kan enligt vår mening APS-medlen spela en viktig roll.

I det fallet att en avliden sparare i APS efterlämnar make eller sambo eller barn under 20 år kan den avlidnes APS-medel bidra till att trygga dessa närmast efterlevandes försörjning. Mot denna bakgrund föreslår vi att det bör finnas ett efterlevandeskydd i APS även under sparskedet. Denna ståndpunkt ligger enligt vår mening i linje med direktiven.

Enligt vår mening bör spararen kunna sätta in en eller flera förmånstagare till sparkapitalet. Om så har skett kommer sparkapitalet vid spararens död inte att ingå i kvarlåtenskapen efter denne utan utbetalas direkt till förmånstagaren eller förmånstagarna.

Den tillåtna kretsen av förmånstagare bör vara densamma som gäller för P-försäkring och IPS, dvs. make, sambo, barn och barn till make eller sambo.

Eftersom efterlevandeskyddet i APS är avsett att trygga de närmast efterlevandes försörjning bör följande två begränsningar gälla för utbetalning av APS-medel till följd av förmånstagarförordnande.

Dels bör medlen enligt huvudregeln inte betalas ut som en klumpsumma utan under minst fem år. Om utfallande belopp är så lågt att det från kostnadssynpunkt inte är meningsfullt att dela upp utbetalningen bör beloppet kunna betalas ut som en klumpsumma.

Dels bör i fråga om barn, såväl spararens egna barn som barn till spararens make eller sambo, gälla en åldersgräns på 20 år. Denna åldersgräns innebär att ett förmånstagarförordnande till barn inte kan verkställas om barnet har fyllt 20 år när spararen avlider. Om utbetalningar med anledning av ett förmånstagarförordnande har påbörjats innan barnet fyllt 20 år, skall emellertid utbetalningarna inte upphöra när barnet fyller 20 år utan fortsätta enligt den ursprungliga utbetalningsplanen.

Om förmånstagarförordnande inte finns eller av ett eller annat skäl inte kan verkställas innebär gällande rätt att APS-medlen skall ingå i kvarlåtenskapen efter den avlidne. Kvarlåtenskapsalternativet torde i normalfallet vara sämre för de efterlevande än alternativet med förmånstagarförordnande. Skälen för detta är bl.a. att APS-medlen i det förra fallet eventuellt skulle behöva användas för att betala den avlidnes skulder och att det skattemässigt oftast torde vara mest gynnsamt för de efterlevande att erhålla APS-medlen till följd av förmånstagarförordnande än på grund av arv (jfr prop. 1992/93:87 s. 118).

Mot denna bakgrund skulle en ordning med s.k. legala förmånstagare som föreslås i departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39) vara lämplig för APS. Skälen till detta är följande.

Det kommer sannolikt att finnas en stor grupp sparare som inte kommer att ta ställning till om förmånstagare till sparkapitalet skall sättas in eller inte. Ett system med legala förmånstagare skulle trygga försörjningen även för efterlevande till personer som tillhör denna grupp. De efterlevande skulle alltså inte behöva drabbas av att den avlidne av ett eller annat skäl inte satt in dem som förmånstagare till sparkapitalet. Detta överensstämmer med vårt synsätt att även de som förhåller sig passiva i APS, och dessas efterlevande, skall skyddas i största möjliga utsträckning.

Eftersom APS så långt som möjligt bör bygga på redan kända principer anser vi emellertid att det är för tidigt att redan nu föreslå en ordning med legala förmånstagare i APS.

Även övriga delar av förslaget till Ny försäkringsavtalslag som rör förmånstagarförordnande bör vara vägledande för oss vid den slutliga utformningen av efterlevandeskyddet i APS. Detta gäller exempelvis den föreslagna anknytningen till testamentsbestämmelser när det gäller behörigheten att göra förmånstagarförordnande, skärpningen av formkravet för förmånstagarförordnande m.m. samt den nya tolkningsregeln om vad som skall gälla när sambo har satts in som förmånstagare utan att namnges.

Sammanfattningsvis föreslår vi att den enskilde skall kunna sätta in en eller flera förmånstagare till sparkapitalet. Den tillåtna kretsen av förmånstagare skall vara densamma som för P-försäkring och IPS, dvs. make, sambo, barn och barn till make eller sambo. Utbetalning till förmånstagare skall ske under minst fem år. Om barn har satts in som förmånstagare, får utbetalning inte ske om barnet fyllt 20 år när pensionsspararen avlider. Om förmånstagare inte har satts in eller ett förmånstagarförordnande inte kan verkställas, ingår sparkapitalet i den avlidne spararens kvarlåtenskap. Om förmånstagarförordnande inte görs kan spararen förfoga över sparkapitalet genom testamente.

Inriktningen på den slutliga utformningen av efterlevandeskyddet i APS under sparskedet bör vara att möjligheten att sätta in förmånstagare kompletteras med en ordning med s.k. legala förmånstagare efter förebild från förslaget om detta i departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag (Ds 1993:39). Om det i APS skulle införas en ordning med legala förmånstagare som är utformad helt i enlighet

med nämnda förslag – vilket vi ännu inte tagit ställning till – skulle det innebära följande.

Om spararen själv har satt in förmånstagare till sparkapitalet tillfaller sparkapitalet denne (eller dessa). Om förmånstagare inte har satts in tillfaller halva sparkapitalet den avlidnes make och halva sparkapitalet den avlidnes arvingar i egenskap av förmånstagare. Om spararen inte efterlämnar make tillfaller hela sparkapitalet den avlidnes arvingar i egenskap av förmånstagare. De som på detta sätt förvärvar sparkapitalet gör ett förvärv av samma slag som om de hade utsetts av spararen i särskild ordning och sparkapitalet ingår inte i någotdera fallet i dödsboet efter spararen (jfr SOU 1986:56 s. 369). Detta torde innebära att ett eventuellt testamentariskt förordnande om sparkapitalet inte har någon verkan.

Eftersom APS-sparandet skall jämställas med annat enskilt sparande kommer vid spararens död den i avsnitt 4.9.7 redovisade, sedan länge etablerade ordningen för utredning av dödsbo att gälla även för APS-sparandet. Någon särskild utredningsskyldighet vid en APS-sparares död kommer därför inte att åvila SFA, i vart fall inte i de fall där spararen har sina APS-medel placerade i en fond. Det kommer att åligga fondbolagen (respektive RFV i egenskap av förvaltare av ickeväljarnas medel) att betala ut en avliden pensionssparares APS-medel till förmånstagare eller, om sådan(a) saknas, till den avlidnes dödsbo.

4.10 Skattebehandlingen av sparkapitalet

Våra förslag: APS-medlen skall under sparskedet inte belastas med avkastningsskatt eller med någon annan form av kapitalbeskattning. Medlen skall inte heller förmögenhetsbeskattas.

4.10.1 Inledning

I direktiven pekas på två alternativa möjligheter att skattemässigt behandla de förvaltade medlen under sparskedet.

Enligt det ena alternativet bör avkastningen på pensionskapital inom fördelnings- respektive premiereservsystemet behandlas lika i skattehänseende. Eftersom pensionsrättens värdetillväxt inte be-

skattas inom fördelningssystemet skulle detta innebära att avkastningen inom APS-sparandet blev helt skattefri.

Enligt det andra alternativet bör avkastningen på medel inom premiereservsystemet behandlas på samma sätt som avkastningen på privata pensionsförsäkringar, tjänstepensioner och sparande inom det individuella pensionssparandet (IPS), dvs. belastas med avkastningsskatt.

Utredningen skall enligt direktiven belysa vilka konsekvenser för förvaltarnas val av placeringsstrategier, avkastning inom premiereservsystemet och pensionsutfall för de enskilda m.m. som skillnader i skattemässig behandling mellan premiereservsystemets pensionskapital och pensionskapital inom privat försäkring kan medföra. Därvid skall beaktas att förvaltade medel inom premiereservsystemet bör behandlas lika i skattehänseende oberoende av om medlen förvaltas i privat eller statlig regi.

Direktiven pekar på att det är av betydelse i sammanhanget om pensionsrätten inom premiereservsystemet skall regleras av civilrättsliga regler eller inte. Vidare anges att de av riksdagen antagna riktlinjerna och huvudinriktningen för utredningen går ut på att regleringen skall stå på civilrättslig grund. Detta kan enligt direktiven tala för samma skattemässiga behandling av avkastningen på medel inom premiereservsystemet som den som gäller för privat pensionssparande.

Här behandlas inte övriga frågor om beskattning under sparskedet såsom beskattning vid utbetalning till förmånstagare eller till pensionsspararens dödsbo.

4.10.2 Regler om kapitalbeskattning på jämförbara områden

AP-fonden

Som antytts ovan beskattas inte avkastningen på AP-fondens medel. Denna fråga behandlades av utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) i betänkandet Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33) del II s. 212 f. Utredningen anförde att även om vissa skäl talade för att avkastningen på AP-fondens medel borde beskattas, skulle fördelarna med en sådan ordning vara mindre än

nackdelarna med den ökade rundgång av medel inom den offentliga sektorn som skulle bli följden.

Pensionssparande

Före skattereformens ikraftträdande år 1990 beskattades sparande i pensionsförsäkring (P-försäkring) inte alls under den tid som kapitalet förvaltades av och gav avkastning hos försäkringsgivaren, vare sig hos denne eller hos försäkringstagaren. För att åstadkomma en neutral beskattning mellan privatpersoners direkta sparande och försäkringssparande infördes fr.o.m. den 1 januari 1991 skatt på livförsäkringsföretagens avkastning på pensionskapitalet (lagen [1990:661] om avkastningsskatt på pensionsmedel).

Med direkt sparande avsågs enligt förarbetena till skattereformen (prop. 1989/90:110 s. 478 f.) sådant sparande där spararen själv beskattas för avkastningen. Exempel på direkt sparande är fysiska personers sparande på bankräkning eller i aktier.

Med indirekt sparande avsågs sådant sparande där sparandet förvaltas av och – i förekommande fall – beskattas hos en förvaltare. Exempel på sådant sparande är dels pensions- och försäkringssparande, dels sparande i investmentföretag och i värdepappersfonder.

Neutral beskattning av direkt och indirekt sparande innebär enligt nämnda förarbeten att vid samma procentuella avkastning före skatt skall spararens procentuella avkastning efter skatt vara lika stor för båda kategorierna av sparande (se prop. 1989/90:110 s. 478).

Vid tillkomsten av IPS konstaterades att de dåvarande reglerna om beskattning av pensionskapital var behäftade med avsevärda brister och att de inte medförde en tillfredsställande neutralitet vid behandlingen av olika slag av pensionskapital (prop. 1992/93:187 s. 157). Lagstiftaren strävade efter att skatt skulle tas ut på avkastningen inom IPS på ett sätt som stod i överensstämmelse med de dåvarande skattereglerna. Om inte skattereglerna ändrades skulle detta leda till att olika regler blev tillämpliga för de föreslagna sparformerna inlåning på bankkonto, enskilda värdepapper och andelar i värdepappersfonder. En annan komplikation var att tillgångarna i IPS skulle ägas direkt av spararna. Beskattningen av avkastningen borde därför direkt träffa den enskilde spararen som skattesubjekt.

Mot denna bakgrund ansåg lagstiftaren att tiden var mogen för att införa bestämmelser som innebar att all avkastning på pensionskapital skulle beskattas med en schablonmetod.

Den schablonmetod som infördes i samband med tillkomsten av IPS innebär följande.

Skattskyldiga till avkastningsskatt (skattesubjekt) är svenska livförsäkringsföretag, utländska livförsäkringsföretag som bedriver försäkringsrörelse här i landet genom etablering, understödsföreningar som bedriver med livförsäkring hänförlig verksamhet, pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., arbetsgivare som i sin balansräkning redovisar skuld under rubriken Avsatt till pensioner enligt 5 § lagen om tryggande av pensionsutfästelse m.m. samt i Sverige bosatt innehavare av pensionssparkonto enligt 1 kap. 2 § lagen om individuellt pensionssparande (se 2 § första stycket lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel).

Skatteunderlaget bestäms i två steg. Först beräknas ett kapitalunderlag och därefter beräknas en schablonmässig avkastning. Kapitalunderlaget beräknas med ledning av marknadsvärdena på de tillgångar som ingår i pensionskapitalet vid beskattningsårets ingång. Såvitt avser IPS bestäms värdet med ledning av marknadsvärdena på den egendom som är antecknad på pensionssparkontot. Det sammanlagda tillgångsvärdet minskas med värdet av de finansiella skulderna hos livförsäkringsföretagen m.fl. medan någon annan skuldavräkning inte görs i IPS än för eventuell skatteskuld för avkastningsskatt. Därefter beräknas den schablonmässiga avkastningen genom att kapitalunderlaget multipliceras med den genomsnittliga statslåneräntan för kalenderåret närmast före beskattningsåret. Det sålunda framräknade skatteunderlaget beskattas numera med 15 %. Skattesatsen höjdes år 1995 till 15 % från att tidigare ha varit 9 %. År 1995 var den genomsnittliga statslåneräntan 10,16 %. Avkastningsskatten för år 1996 uppgår alltså till ca 1,52 % av kapitalet (10,16 % x 15 %). Föregående år (1995) uppgick avkastningsskatten till ca 1,4 % av kapitalet (9,52 % [den genomsnittliga statslåneräntan för år 1994] x 15 %).

I förarbetena till lagen om individuellt pensionsparande angavs följande för- och nackdelar med schablonmetoden.

Den skulle innebära en förenkling på flera sätt, bl.a. på det sättet att den var lätt för pensionsspararna att förstå. Vidare skulle den medföra att omplaceringar av kapitalet blev skattefria. Alla skattemässigt betingade inlåsningseffekter skulle alltså elimineras, vilket

borde möjliggöra en effektivare kapitalförvaltning. Schablonmetoden skulle också bidra till Sveriges internationella integration genom att placeringar i utländska tillgångar utan påverkan på skattebasen möjliggjordes.

Nackdelarna med schablonmetoden bestod i att beskattning skulle komma att ske av ej realiserade värdeförändringar. Vidare skulle beskattning komma att ske när transaktionerna under beskattningsåret totalt sett visade förlust.

Föredragande statsrådet ansåg emellertid att fördelarna klart uppvägde nackdelarna. Han värdesatte särskilt att schablonmetoden uppfyllde höga krav på enhetlig behandling av olika slag av pensionskapital, vilket enligt honom var en viktig aspekt ur konkurrenssynvinkel. En annan viktig faktor ansåg han vara att metoden tillät omplacering av kapital utan någon skattebelastning.

Avkastningsskatten ersätter alltså skatt på faktiskt erhållen ränta, utdelning och realisationsvinst hos livförsäkringsföretag m.fl. respektive pensionssparare inom IPS.

I detta sammanhang kan nämnas att lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt upphörde att gälla vid utgången av år 1991. Den upphävda lagen tillämpas dock t.o.m. 1997 års taxering. P-försäkringar är befriade från förmögenhetsskatt liksom behållning på pensionssparkonto enligt lagen om individuellt pensionssparande.

Investmentföretag och värdepappersfonder

Ett investmentföretag är ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som uteslutande eller så gott som uteslutande förvaltar värdepapper eller likartad lös egendom och vars uppgift väsentligen är att genom ett välfördelat värdepappersinnehav erbjuda aktie- eller andelsägare riskfördelning och vari ett stort antal fysiska personer äger aktier eller andelar (se definition i 2 § 10 mom. andra stycket lagen [1947:576] om statlig inkomstskatt). En värdepappersfond består av fondpapper och andra finansiella instrument, vilken bildats genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som skjutit till kapital (se definition i 1 § första stycket 1 lagen om värdepappersfonder). En värdepappersfond är ingen juridisk person men väl ett skattesubjekt.

Investmentföretag och värdepappersfonder utgör två slag av mellanhandsägare. I 1990 års skattereform utformades reglerna för

beskattning av dessa mellanhänder utifrån följande krav (prop. 1989/90:110 s. 564), nämligen

- att neutralitet mellan direkt och indirekt ägande skulle föreligga,
- att indirekt ägande inte skulle vara förmånligare än direkt ägande,
- att olika mellanhänder borde beskattas på ett och samma sätt, samt
- att beskattningen av mellanhänder borde möjliggöra omplaceringar.

Utifrån dessa krav utformades skattereglerna för investmentföretag och alla slags värdepappersfonder på följande sätt, nämligen

- realisationsvinster och realisationsförluster på aktier var skattefria respektive ej avdragsgilla,
- en schablonintäkt på 2 % för investmentföretag och 1,5 % för värdepappersfonder av aktiernas m.m. marknadsvärde vid beskattningsårets ingång skulle tas upp till beskattning,
- intäktsräntor var skattepliktiga medan förvaltningskostnader och utgiftsräntor var avdragsgilla,
- mottagen utdelning var skattepliktig, samt
- lämnad utdelning var avdragsgill, dock ej så att skattemässigt underskott uppkom.

Beskattningen av investmentföretag och värdepappersfonder har genomgått vissa ändringar sedan skattereformen trädde i kraft. Fr.o.m. 1996 års taxering gäller emellertid åter ovan angivna bestämmelser, dock med tillägget att ett investmentföretag som till sina aktieägare delar ut aktier i ett dotterbolag inte medges avdrag för denna utdelning eftersom utdelningen är skattefri för mottagaren (den s.k. fissionsregeln i 3 § 7 mom. fjärde stycket lagen om statlig inkomstskatt).

Skattesatsen är fr.o.m. 1996 års taxering 28 % för investmentföretag och 30 % för värdepappersfonder. Eftersom avdrag för göras för lämnad utdelning till aktieägare/andelsägare behöver investmentföretag och utdelande värdepappersfonder i praktiken inte betala någon inkomstskatt.

Såvitt avser beskattningen för delägare i en värdepappersfond gäller följande. Utdelning på andelar i en värdepappersfond är skattepliktig i sin helhet. Skattesatsen är 30 % för fysiska personer.

När det gäller utdelning på andelar i en allemansfond är dock endast 2/3 av utdelningen skattepliktig, vilket innebär att utdelningen träffas av 20 % skatt. Inlösen av andelar i en värdepappersfond beskattas i princip enligt reglerna om realisationsvinst.

4.10.3 Några olika konsekvenser av beskattning på förvaltade medel

RINK föreslog införandet av en avkastningsskatt på pensionsmedel för livförsäkringsföretag m.fl. Avkastningsskatten var konstruerad så att företagets nettointäkt av kapital- och fastighetsförvaltning (inklusive realiserade värdestegringsvinster) skulle beskattas med en viss procentsats. När RINK remissbehandlades, kritiserades detta förslag från många håll. Bl.a. Riksbanken och Riksgäldskontoret menade att det skapade incitament att placera kapitalet i lågavkastande tillgångar med stadig värdestegring.

Dessa regler om avkastningsskatt trädde i kraft den 1 januari 1991. Som framgått ovan framlades redan två år senare förslag till ändring av avkastningsskattens utformning i samband med införandet av IPS (prop. 1992/93:187). Den tidigare beskrivna schablonbeskattningen infördes fr.o.m. den 1 januari 1994.

I detta lagstiftningsärende diskuterades inte närmare de tänkbara effekterna på pensionskapitalförvaltarnas placeringspolitik. Som tidigare angetts framhölls i förarbetena till lagstiftningen att frånvaron av skattemässigt betingade inlåsningseffekter borde möjliggöra en effektiv kapitalförvaltning. Den valda skatteuttagsmodellen ansågs också vara enklare och mer lättbegriplig än andra.

Såvitt utredningen känner till har förändringen av skatteuttagsmodellerna för livförsäkringsföretag m.fl., investmentföretag och värdepappersfonder inte lett till några påtagliga förändringar av placeringsinriktningen. Någon nämnvärd debatt i frågan förefaller inte heller ha pågått under senare tid.

Vad härefter gäller beskattningens konsekvenser för avkastningen på APS-medlen är det svårt att teoretiskt peka på att närvaron eller frånvaron av en avkastningsbeskattning i sig skulle medföra negativa eller positiva effekter på avkastningen.

Det ligger i sakens natur att en kapitalförvaltare anstränger sig för att uppnå en så god långsiktig avkastning som möjligt på de medel som har anförtrotts honom oavsett utformningen av skattereglerna. En skicklig förvaltare skulle naturligtvis, genom den konstruktion

som reglerna om avkastningsskatt på pensionsmedel har, kunna ge en extra fördel åt sina uppdragsgivare om den verkliga avkastningen blir högre än den schablonmässiga.

4.10.4 Överväganden och förslag

Skälet till införandet av avkastningsskatt på pensionsmedel var att åstadkomma en neutral beskattning av privatpersoners direkta sparande och försäkringssparande. I samband med att IPS infördes strävade man också efter skatteregler som var neutrala i förhållande till skattereglerna för sparande i P-försäkring.

Det nu redovisade argumentet om konkurrensneutralitet mellan privatpersoners direkta sparande och försäkringssparande samt mellan olika slag av pensionssparande som utgjorde motivet för införandet av avkastningsskatt är inte relevant såvitt avser APS-sparande. Detta sparande är obligatoriskt och konkurrerar inte med annat sparande.

En beskattning av APS-sparandets avkastning leder givetvis till att utfallande belopp för spararen eller en eventuell förmånstagare blir lägre än annars.

Överslagsberäkningar, gjorda inom sekretariatet, som baserats på 1995 års förhållanden (en bruttoavkastning på ca 10 % och en avkastningsskatt om ca 1,4 % på kapitalet) indikerar att sparkapitalet vid inträdet i pensionsåldern kan bli 15-30 % lägre med avkastningsskatt än utan sådan skatt.

En viktig faktor vid beräkningen av avkastningsskattens effekt på sparat kapital är sparperiodens längd. Efter 20 års sparande uppgår differensen till 15 % för att efter 40 års sparande ha vuxit till drygt 30 %.

En annan viktig faktor är relationen mellan avkastningsskatt och bruttoavkastning. Vid t.ex. en oförändrad bruttoavkastning på 10 % men med en avkastningsskatt om 2 % på kapitalet uppgår differensen efter 40 års sparande till drygt 40 %.

Slutsatsen av det anförda är alltså att sparkapitalet och därmed utgående APS-pension blir väsentligt lägre med avkastningsskatt än utan sådan skatt. Vid en given avgiftsnivå innebär detta att andra sociala förmåner får kompensera den lägre APS-pensionen. En ordning med avkastningsskatt på APS-medlen skulle m.a.o. medföra en slags rundgång i den offentliga sektorn som inte torde vara eftersträvansvärd.

På grund av det anförda anser vi att det inte finns någon anledning att införa avkastningsskatt på APS-sparandet. Av samma skäl finns det inte heller någon anledning att över huvud taget införa någon kapital- eller förmögenhetsbeskattning av APS-medlen under sparskedet (beträffande skatt under pensionsskedet, se avsnitt 5.4.4).

4.11 Interimistisk kapitalförvaltning

Våra förslag i sammandrag: Den interimistiska förvaltningen av APS-medlen skall liksom nu ske genom att medlen sätts in på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

Räntesatsen skall bestämmas efter förhandling mellan Riksförsäkringsverket, som skall ta till vara pensionsspararnas intressen, och Riksgäldskontoret.

Avkastningen på kapitalet hos Riksgäldskontoret skall fördelas i förhållande till den pensionsrätt för APS-pension som fastställts för varje individ det aktuella intjänandeåret. Avkastningen på kapitalet hos Riksgäldskontoret skall utgöras av den genomsnittliga räntesats som har tillämpats under den tid som kapitalet stått inne på kontot hos Riksgäldskontoret. För intjänandeåret, år 1, skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar halva den genomsnittliga räntesatsen under året. För år 2 och 3 skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar hela den genomsnittliga räntesatsen under respektive år fram till dess att avsättningen till APS görs. Den sålunda framräknade räntan skall läggas till den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension.

4.11.1 Inledning

Enligt direktiven skall vi föreslå regler och lämplig organisation för den interimistiska kapitalförvaltning som skall gälla till dess att premiereservsystemet träder i full funktion. Vidare skall vi föreslå regler och lämplig organisation för kapitalförvaltningen efter det att premiereservsystemet trätt i full funktion för den kontinuerligt åter-

kommande förvaltning av avsatta medel som skall ske för tiden mellan uppbörd och slutligt fastställande av intjänad pensionsrätt i samband med taxeringen året efter det att medlen avsatts till förvaltning.

Den förra kapitalförvaltningen betecknas i direktiven som den interimistiska kapitalförvaltningen medan den senare kapitalförvaltningen betecknas som den årligt (eller kontinuerligt) återkommande kapitalförvaltningen. Vi föredrar att kalla de olika kapitalförvaltningarna för den tillfälliga interimistiska kapitalförvaltningen respektive den permanenta interimistiska kapitalförvaltningen.

I fråga om den permanenta interimistiska kapitalförvaltningen anges i direktiven att denna bör ske på ett sådant sätt att förvaltade medel placeras på räntebärande konto eller i likvida tillgångar som utan förlust kan realiseras. Vi skall överväga i vems regi denna förvaltning bör bedrivas. Enligt direktiven bör i första hand AP-fonden (första-tredje fondstyrelserna) eller Riksgäldskontoret komma i fråga. Även Riksförsäkringsverket (RFV) bör kunna komma i fråga.

Vad gäller den tillfälliga interimistiska kapitalförvaltningen skall vi överväga om denna förvaltning kräver en annan lösning än den permanenta interimistiska kapitalförvaltningen. I avsnitt 4.11.3 nedan följer en redogörelse för den lösning som gäller sedan år 1995.

Enligt direktiven skall vid båda dessa former för förvaltning det totala avsatta kapitalet förvaltas som en klumpsumma utan uppdelning per individ. Avkastningen på kapitalet skall sedan fördelas på samtliga som tjänat in pensionsrätt under det aktuella året. Vi skall lämna förslag på hur denna fördelning bör göras. Enligt direktiven är det önskvärt att ett system konstrueras som beaktar den intjänade pensionsrättens fördelning i tiden över det aktuella året.

I direktiven anges också att vi skall analysera om och under vilka förutsättningar en samtidig överföring av ett års samlade avsättningar som förvaltats temporärt kan få negativa konsekvenser för värdet på de enskilda försäkringstagarnas pensionssparande. Analysen bör även omfatta vilken påverkan en i tiden koncentrerad överföring av ett års samlade premiereservmedel kan få för kapital- och penningmarknaden. Finner vi att en samtidig överföring av ett års samlade avsättningar leder till oacceptabla effekter i något nu nämnt hänseende, skall vi redovisa alternativa lösningar.

4.11.2 Eftersläpningen i det reformerade ålderspensionssystemet

I det reformerade ålderspensionssystemet skall erläggas en ålderspensionsavgift som motsvarar 18,5 procent av lön eller annan ersättning. Av dessa 18,5 procent skall 2 procentenheter avsättas till APS. Avsättningen till APS skall emellertid inte göras kontinuerligt och föras över till kapitalförvaltare i takt med att avgifterna betalas in utan först när den intjänade pensionsrätten har fastställts. Skälet till detta är att undvika de problem som kan uppkomma om storleken på inbetalda avgifter avviker från den enskildes slutligen fastställda intjänade pensionsrätt. Denna eftersläpning innebär att det måste finnas en ordning med en permanent interimistisk förvaltning av inbetalda avgifter.

Intjänad pensionsrätt skall, som angetts i avsnitt 3.9.3, fastställas årligen och baseras på pensionsunderlaget, dvs. summan av den fastställda pensionsgrundande inkomsten och de fastställda pensionsgrundande beloppen. Den intjänade pensionsrätten skall bestämmas till 18,5 procent av pensionsunderlaget. Av den för året fastställda intjänade pensionsrätten skall 16,5 procentenheter utgöra pensionsrätt för inkomstpension och 2 procentenheter pensionsrätt för APS-pension.

Det år som den pensionsgrundande inkomsten tjänas in respektive det år som pensionsgrundande belopp avser kallas intjänandeår. Det år som intjänad pensionsrätt tidigast kan fastställas kallas fastställelseår. Den intjänade pensionsrätten kan fastställas tidigast den 1 december fastställelseåret. Fastställelseåret utgör året efter intjänandeåret. Den pensionsgrundande inkomsten för ett visst år skall fastställas av skattemyndighet i samband med taxeringen året efter intjänandeåret. Underrättelse om den fastställda pensionsgrundande inkomsten skall överlämnas till allmän försäkringskassa, som därefter skall fastställa pensionsgrundande belopp för den enskilde samt därefter fastställa dennes årliga intjänade pensionsrätt. Skattemyndighetens beslut om pensionsgrundande inkomst skall därvid vara bindande för försäkringskassan. Den enskilde skall av försäkringskassan i ett sammanhang underrättas om besluten om pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp samt om fastställd intjänad pensionsrätt för året. Detta skall ske senast den 31 mars året efter fastställelseåret.

När det gäller anställda är pensionsrätten inte beroende av att ålderspensionsavgift har betalats. Detsamma gäller dock inte för

egna företagare. Dessa får pensionsrätt endast om de till fullo betalat sina avgifter före den 1 oktober året efter fastställelseåret.

Beslut om pensionsrätt för ett visst intjänandeår kommer alltså att fattas någon gång under tiden den 1 december fastställelseåret-den 31 mars året efter fastställelseåret. Beslut om intjänad pensionsrätt för egna företagare kommer också att fattas under denna tid även om dessa ännu inte till fullo betalat sina avgifter. Utgångspunkten för dessa beslut skall vara att avgifterna kommer att betalas till fullo. Om så inte sker får besluten ändras.

4.11.3 Interimistisk förvaltning av APS-medel i dag

Avsättningen till premiereservsystemet påbörjades år 1995. Enligt en ändring i 4 kap. 3 § lagen (1981:691) om socialavgifter, som trädde i kraft den 1 januari 1995, skall 11 % av influtna tilläggspensionsavgifter placeras på konto hos Riksgäldskontoret. Denna lösning valdes i avvaktan på vårt förslag. Den valda förvaltningsformen ansågs vara enkel och inte kräva några omfattande administrativa åtgärder (prop. 1994/95:41 s. 48).

Förvaltningen av dessa medel regleras i lagen (1994:1748) om förvaltning av vissa tilläggspensionsavgifter. Av lagen framgår att de förvaltade medlen skall finansiera framtida pensioner och att de skall placeras på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

På kontot hos Riksgäldskontoret läggs de avsatta medlen samman utan uppdelning på individer. Skälet till detta är att storleken på den avsättning som skall göras för varje individ som omfattas av premiereservsystemet kan fastställas först i samband med att den intjänade pensionsrätten fastställs.

På de insatta medlen utgår ränta. Denna ränta skall, i enlighet med de riktlinjer för inlåning i Riksgäldskontoret som riksdagen slagit fast (prop. 1990/91:29 s. 15 och 16, bet. 1990/91:FiU4, rskr. 1990/91:38), vara marknadsmässig. Den ränta som skall utgå är avhängig den tid under vilken medlen skall vara placerade på konto hos Riksgäldskontoret och vilken marknadsmässig ränta som gäller beroende på inlåningstid. Räntan på medlen skall läggas till kapitalet.

Riksgäldskontoret skall i samband med årsredovisningen senast den 31 mars varje år till regeringen lämna uppgift om ställningen på kontot den 31 december föregående år och om den ränta som tillgodoräknats kontot under det året.

4.11.4 Överväganden och förslag

I direktiven anges att den – som vi valt att kalla den – permanenta interimistiska kapitalförvaltningen bör ske på ett sådant sätt att förvaltade medel placeras på räntebärande konto eller i likvida tillgångar som utan förlust kan realiseras. Mot denna bakgrund kan vi inte finna några vägande skäl för att ändra den nu gällande ordningen för interimistisk förvaltning av APS-medlen, vare sig beträffande den tillfälliga interimistiska förvaltningen eller såvitt avser den permanenta interimistiska förvaltningen. Den interimistiska förvaltningen av APS-medlen bör alltså även i fortsättningen ske genom att medlen sätts in på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

I enlighet med de riktlinjer för inlåning i Riksgäldskontoret som riksdagen slagit fast skall även i fortsättningen marknadsmässig ränta utgå på de insatta medlen. Räntesatsen bör emellertid inte som nu ensidigt bestämmas av Riksgäldskontoret. Vi anser att Riksgäldskontoret bör ha en motpart som har till uppgift att förhandla med Riksgäldskontoret om räntesatsen. Denna part skall ta till vara pensionsspararnas intressen. Enligt vår mening är det naturligt att RFV får ansvaret för denna uppgift.

Vi vill i detta sammanhang framföra att även om den aktuella inlåningen i princip är av kortfristig natur, bör den omständigheten att det kommer att ske ett ständigt tillflöde av APS-medel till Riksgäldskontoret ha betydelse vid bestämmandet av den marknadsmässiga räntesatsen.

På grund av det anförda föreslår vi att såväl den tillfälliga som den permanenta interimistiska förvaltningen av APS-medlen skall ske genom att medlen sätts in på räntebärande konto hos Riksgäldskontoret. Räntesatsen skall bestämmas efter förhandling mellan RFV, som skall ta till vara pensionsspararnas intressen, och Riksgäldskontoret. Om den föreslagna ordningen visar sig vara ogynnsam för pensionsspararna bör den omprövas.

Eftersom kapitalet hos Riksgäldskontoret inte är uppdelat per individ krävs en ordning för uppdelning av avkastningen när intjänad pensionsrätt för APS-pension har fastställts. Enligt direktiven skall avkastningen på kapitalet delas upp på samtliga som tjänat in pensionsrätt under det aktuella året. I direktiven framförs önskemålet att ett system konstrueras som beaktar den intjänade pensionsrättens fördelning i tiden över det aktuella året.

Enligt vår mening skall avkastningen på kapitalet hos Riksgäldskontoret fördelas i förhållande till den pensionsrätt för APS-pension som fastställts för varje individ det aktuella intjänandeåret. Avkastningen på kapitalet skall utgöras av den genomsnittliga räntesats som efter överenskommelse mellan RFV och Riksgäldskontoret har tillämpats under den tid som kapitalet stått inne på kontot hos Riksgäldskontoret.

Den pensionsrätt som tjänats in under år 1 kommer att fastställas först under tiden den 1 december år 2–den 31 mars år 3. I samband med fastställandet av intjänad pensionsrätt skall storleken på avsättningen till APS bestämmas. Vi har i kapitel 3 föreslagit att SFA skall svara för detta. Storleken på avsättningen till APS bestäms genom att den upplupna räntan från den interimistiska förvaltningen hos Riksgäldskontoret läggs på den fastställda intjänade pensionsrätten. Den sålunda bestämda avsättningen till APS kommer endast att vara preliminär, eftersom viss tid kommer att förflyta från det att avsättningen har bestämts till dess att medlen rekvireras efter val av fond etc. Ränta på kapitalet hos Riksgäldskontoret bör nämligen utgå till dess att medlen rekvireras.

För intjänandeåret, år 1, skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar halva den genomsnittliga räntesatsen under året, eftersom pensionsrätten genomsnittligt kan anses intjänad vid halvårsskiftet. För år 2 och 3 skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar hela den genomsnittliga räntesatsen under respektive år fram till dess att avsättningen till APS görs, eftersom hela kapitalet har stått inne på kontot hos Riksgäldskontoret. Den sålunda framräknade räntan skall läggas till den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension.

Sammanfattningsvis föreslår vi att avkastningen på kapitalet hos Riksgäldskontoret skall fördelas i förhållande till den pensionsrätt för APS-pension som fastställts för varje individ det aktuella intjänandeåret. Avkastningen på kapitalet hos Riksgäldskontoret skall utgöras av den genomsnittliga räntesats som har tillämpats under den tid som kapitalet stått inne på kontot hos Riksgäldskontoret. För intjänandeåret, år 1, skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar halva den genomsnittliga räntesatsen under året. För år 2 och 3 skall den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension multipliceras med en faktor som motsvarar hela den genomsnittliga räntesatsen under respektive år fram till dess att avsättningen till APS görs. Den

sålunda framräknade räntan skall läggas till den fastställda intjänade pensionsrätten för APS-pension.

Avslutningsvis kan noteras att eftersom fastställande av intjänad pensionsrätt och avsättning till APS såvitt vi kan bedöma kommer att göras löpande under en fyramånadersperiod (den 1 december år 2–den 31 mars år 3) kommer ett års interimistiskt förvaltade APS-medel inte att föras över till kapital- och penningmarknaden samtidigt. Till detta kommer att det kan vara oklokt av ett fondbolag att omedelbart investera de APS-medel som bolaget tillförts om detta leder till att kurserna drivs upp.

5 Pensionsskedet

5.1 Våra utgångspunkter

Den i direktiven tänkta funktionen för försäkringsgivaren inom premiereservsystemet kan närmast liknas vid försäkringsbolagets ställning inom fondförsäkringssystemet. Tanken är att varje enskild individ skall teckna en försäkring hos försäkringsgivaren i samband med att det finns något kapital att placera. Enligt direktiven skall det finnas en enda försäkringsgivare och den skall vara statlig.

I direktiven sammanfattas utredarens uppdrag på det sättet att denne skall föreslå regler för en central statlig försäkringsfunktion som enligt försäkringsmässiga principer skall administrera premiereservsystemet.

Skälen för att det skall finnas en enda statlig försäkringsgivare är enligt direktiven att alla som tjänar in rätt till pension från premiereservsystemet skall utgöras av ett enda försäkringskollektiv eftersom premiereservsystemet är en del av det allmänna obligatoriska pensionssystemet. Vidare anförs i direktiven att en lösning där försäkringsfunktionen läggs på de privata försäkringsbolagen tillsammans med kapitalförvaltningen innebär en risk för att den mångfald i förvaltningen som eftersträvas inte uppnås.

I direktiven anges även att frågan om vilket statligt organ som skall sköta den centrala försäkringsfunktionen skall beredas inom regeringskansliet. Något beslut i denna fråga har ännu inte meddelats.

Enligt direktiven bör det övervägas om försäkringsfunktionen inom premiereservsystemet skall regleras enligt de principer som finns i försäkringsrörelselagen (FRL). Det kan enligt direktiven bli aktuellt att överväga om försäkringsgivaren bör bygga upp ett buffertkapital liknande det som finns hos livförsäkringsbolagen inom den traditionella pensionsförsäkringsverksamheten. Direktiven anger vidare att utredaren bör överväga om det är ändamålsenligt att försäkringsgivaren som ett enda statligt organ använder sig av ett system med buffertkapital eller om någon annan lösning bör väljas.

När det gäller försäkringen anges i direktiven att riksdagen i de beslutade riktlinjerna för premiereservsystemet slagit fast att det skall finnas möjlighet att välja en livsvarig eller en temporär utbetalningstid. Den temporära utbetalningstiden kan vara 5 eller 10 år. Enligt direktiven skall regler för premiereservsystemet avseende tidsbegränsat uttag beredas i annan ordning och ingår således inte i utredarens uppdrag.

Det har i ett sent skede av denna utredningsetapp erfarits att den s.k. Genomförandegruppen är av den uppfattningen i fråga om utbetalningstider att det inte bör få förekomma temporära utbetalningstider. Något förslag med denna innebörd har dock inte presenterats.

Eftersom frågor om utbetalningstid inte ingår i vårt utredningsuppdrag anser vi oss förhindrade att överväga andra utbetalningstider än de som riksdagen beslutat om i sina riktlinjer.

Utredaren skall även lämna förslag på hur partiellt uttag av pension från premiereservsystemet skall göras. Med partiellt uttag avses att pension inte tas ut med fullt belopp utan att endast med en viss del av fullt belopp. I fördelningssystemet kan sådana uttag göras med den begränsningen att det får ske med en, två eller tre fjärdedelar av fullt belopp. Enligt direktiven är utredaren dock inte hänvisad till en sådan fjärdedelsbegränsning.

I de av riksdagen antagna riktlinjerna skall de årliga förmånerna från premiereservsystemet bestämmas på lika villkor för kvinnor och män. I den tidigare beredningen av frågan om premiereservsystemet har framhållits önskvärdheten av att den försäkring som tecknas inte skall föregås av hälsoprövning.

Enligt direktiven skall det finnas möjlighet att teckna ett frivilligt efterlevandeskydd. Som utgångspunkt bör utredaren därvid ha att efterlevandeskyddet utformas som ett återbetalningsskydd, dvs. att belopp motsvarande inbetalda premier vid dödsfall utbetalas till efterlevande.

Vi har i våra överväganden övergett tanken på en utformning av premiereservsystemet på det sätt som anges i direktiven med en central försäkringsgivare till vilka knyts ett antal kapitalförvaltare likt ett stort fondförsäkringssystem. I stället får försäkringsgivaren en funktion först i samband med pensioneringen. Försäkringsgivarens funktion i detta skede blir också en annan än vad som var tänkt i direktiven. Av skäl som framgår av avsnitt 3.8 kommer försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen att hållas samman under pensionsskedet. Den enskilde pensionsspararen skall då ha

möjlighet att teckna en eller flera försäkringar för sitt sparade kapital.

5.2 Tecknande av försäkring

Våra förslag i sammandrag: Försäkring får tecknas av den enskilde pensionsspararen vid valfri tidpunkt från det denne fyller 61 år. Sparat kapital skall få användas till att teckna mer än en försäkring. APS-pension skall inte kunna betalas ut utan att den enskilde tecknat någon försäkring.

Försäkringen skall grundas på ett civilrättsligt avtal mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren. Förfarandet med stående anbud och kontraheringsplikt skall därvid tillämpas på i princip samma sätt för försäkringsgivaren som för fondbolagen under sparskedet.

När det gäller konventionell pensionsförsäkring är det vanligt att det från tidpunkten för tecknandet av försäkring sker kontinuerliga årliga premiebetalningar. Utifrån de fixerade årliga premierna bestäms ett utfallande försäkringsbelopp. Denna form av pensionsförsäkring var länge den enda förekommande pensionsförsäkringen på försäkringsmarknaden och någon möjlighet till inbetalning av flexibla premier fanns inte. Den flexibilitet som förekom var att försäkringstagaren dels kunde erbjudas möjlighet till en premiebefrielseförsäkring, dvs. att försäkringstagaren befrias från att betala premien om han på grund av sjukdom eller olyckshändelse får sin intjänandeförmåga nedsatt, dels kunde upphöra med premiebetalningarna och begära s.k. fribrev.

Flexibiliteten i premiebetalningen uppnås bl.a. genom att försäkringen byggs upp av en serie engångspremier, som var och en höjer försäkringsbeloppet. Härigenom ges försäkringstagaren möjlighet att anpassa premiebetalningen till hur inkomster och sparande förändras under försäkringstiden. Det är mindre vanligt att försäkringen avser en enda engångspremie, även om det förekommer vid s.k. genast börjande livräntor.

Inom APS kommer sparat kapital avseende den aktuella försäkringen att överföras i form av en engångspremie från fondbolaget/RFV till försäkringsgivaren vid ett tillfälle. För det överförda

kapitalet skall den enskilde kunna teckna en försäkring. De olika alternativ av försäkring som den enskilde kan välja bland framgår av avsnitt 5.3 .

En enkel lösning i fråga om tidpunkt för tecknande av försäkring skulle kunna vara att alla pensionssparare måste göra detta vid en och samma ålder. Tidpunkten skulle därvid kunna bestämmas på så sätt att den sammanfaller med den av riksdagen i sina riktlinjer angivna lägsta åldern för uttag av pension från premiereservsystemet. Enligt dessa skall pension från premiereservsystemet kunna tas ut tidigast från 61 års ålder. Utifrån våra allmänna utgångspunkter att APS-systemet skall vara enkelt och lätt att begripa är detta en tilltalande lösning.

En lösning med överföring av sparkapitalet endast vid 61 års ålder innebär dock flera nackdelar som inte går att förbise. Om pensionsspararen är hänvisad till en enda tidpunkt kommer han att vara beroende av värdet på sitt pensionsparande vid denna tidpunkt. Risken för stora svängningar i värdet på sparkapitalet kan förekomma främst om spararen innehar andelar i renodlade aktiefonder. Historiskt sett har det också förekommit stora och snabba nedgångar i aktiekurserna på flera av världens ledande aktiemarknader. Den enskilde pensionsspararen kan i och för sig själv förekomma en sådan situation genom att i god tid före den tidpunkt när det sparade kapitalet skall överföras till försäkring byta till en fond med en försiktig placeringsprofil. En lösning som enbart bygger på att den enskilde är aktiv är dock inte tillräcklig som skydd mot stora och plötsliga nedgångar i fondandelarnas värde. En lösning där tecknandet av försäkring sker vid ett enda tillfälle, nämligen vid 61 års ålder bör därför avvisas.

För att ytterligare öka möjligheten för den enskilde pensionsspararen att teckna försäkring vid en tidpunkt som denne bedömer vara lämplig, bör det stå var och en fritt att välja tidpunkt för när försäkringen skall aktualiseras, dvs. när utbetalning från försäkringen skall påbörjas. Den enskilde pensionssparare som tänker sig att pensionsutbetalningarna från APS skall börja vid 65 års ålder kan således, i ett system där tecknande av försäkring och aktualisering av densamma inte behöver ske vid samma tidpunkt, teckna sin försäkring redan vid 61 års ålder. Det är i ett sådant system fullt möjligt att aktualiseringen sker vid flera tidpunkter för en och samma försäkring.

En annan lösning som är fullt tänkbar är att aktualiseringen får ske enbart vid ett enda tillfälle men att det i gengäld införs en

ordning som innebär att sparat kapital får användas för att teckna flera olika försäkringar. En kombination av dessa lösningar, dvs. flera försäkringar som var och en kan aktualiseras vid flera olika tidpunkter, är också tänkbar och innebär i så fall att flexibiliteten och valfriheten ökar ytterligare för den enskilde pensionsspararen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att den enskilda pensionsspararen själv skall kunna välja när han vill teckna försäkring. Detta får dock göras tidigast från det pensionsspararen fyller 61 år. Han skall därvid kunna välja om han vill teckna försäkring för hela eller delar av sitt sparade kapital. Det kan vara lämpligt att uppdelningen får göras på högst tre försäkringar om inte det samlade sparkapitalet är alltför litet. Tecknande av försäkring och aktualisering av densamma behöver inte sammanfalla i tiden. Någon annan form av "partiellt" uttag av APS-pensionen än den nu redovisade ordningen föreslås inte.

En annan fråga av betydelse i sammanhanget är den om det skall finnas en tidpunkt vid vilken försäkring senast måste tecknas. Denna fråga är av liknande slag som frågan om senaste tidpunkt för utbetalning av pension från fördelningssystemet. Enligt vad som anges i departementspromemorian Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. (Ds 1995:41) skall som huvudregel gälla att pension skall betalas ut fr.o.m. 70 års ålder om den som är försäkrad enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension då är inskriven hos försäkringskassa och inte begär annat. Utbetalning av pension bör emellertid alltid grundas på en ansökan från den enskilde. Den som viss tid före sin 70 års dag inte ansökt om ålderspension kommer att kontaktas av försäkringskassan som skall ha skyldighet att utreda dennes önskemål. Om försäkringskassans kontakt inte resulterar i någon ansökan kan pension inte heller betalas ut. Någon automatisk utbetalning av pension från 70 års ålder, som det under beredningen av det reformerade pensionssystemet tidigare lämnats förslag om, kan enligt promemorian inte komma i fråga om den enskilde trots försäkringskassans kontakter inte ansöker om pension.

Enligt vår mening skall inte heller APS-pensionen kunna utbetalas utan någon aktiv handling av den enskilde. För den som inte vill eller kan ta ställning till försäkringens innehåll kan det vara nödvändigt att införa regler som innebär att den enskilde får en viss slags försäkring om inte annat anges. Enligt vår mening bör detta vara en livsvarig försäkring utan efterlevandeskydd. För att få en

försäkring med annat innehåll krävs att den enskilde aktivt väljer en annan slags försäkring (se avsnitt 5.3).

I kapitel 3 har vi tagit ställning i frågan om på vilken rättslig grund spararens förhållande till kapitalförvaltaren skall vila. Vi konstaterar där att det bästa sättet att förhindra att spararens rättigheter inom APS skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan är att åstadkomma en konstruktion som innebär att förhållandet mellan spararen och kapitalförvaltaren regleras i avtal i stället för i lag.

Enligt vår mening kan samma principiella överväganden tillämpas på förhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren. Vi har därvid inte anledning att göra någon annan bedömning än att förhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren skall regleras i avtal mellan parterna.

De svårigheter som det pekas på när det gäller den rättsliga regleringen mellan den passiva spararen och kapitalförvaltaren kommer inte att finnas i pensionsskedet eftersom den enskilde måste teckna en försäkring för att APS-pension skall kunna betalas ut.

Den kontraheringsplikt som föreslås gälla för fondbolagen, dvs. att det skall föreligga en skyldighet för bolagen att tillhandahålla sina tjänster på lika villkor till alla som önskar det, bör även tillämpas på den statliga försäkringsgivaren. Till följd av kontraheringsplikten kommer samma förfarande som föreslås gälla under sparskedet med ett stående anbud även att gälla under pensionsskedet (se avsnitt 4.5.4).

5.3 Försäkringens innehåll

Våra förslag i sammandrag: Utbetalning från försäkringen skall vara angiven i bestämda belopp.

Försäkringen skall kunna innehålla ett frivilligt efterlevandeskydd utformat som ett s.k. återbetalningsskydd. Försäkringstagaren skall kunna sätta in make, sambo, barn och barn till make eller sambo som förmånstagare till en sådan försäkring.

Våra bedömningar i sammandrag: På samma sätt som gäller inom konventionell pensionsförsäkring bör försäkringsbeloppet bestämmas utifrån antaganden om avkastning, dödlighet och kostnader. Vid överskott bör detta tilldelas försäkringstagarna i form av återbäring.

Försäkringstagaren bör under vissa förutsättningar kunna återkalla ett efterlevandeskydd även sedan utbetalning påbörjats. Största möjliga valfrihet bör gälla vid bestämmande av utbetalningstid för efterlevandepensionen under förutsättning att det är fråga om ett återbetalningsskydd utan riskmoment.

Som angetts i avsnitt 5.1 skall den enskilde försäkringstagaren kunna välja mellan en temporär utbetalningstid, 5 eller 10 år, och en livsvarig utbetalningstid.

Med de angivna utgångspunkterna för utbetalningens längd har statsmakten således redan bestämt ett av de huvudsakliga kriterierna för försäkringens innehåll. Andra kriterier som statsmakten redan lagt fast som också är av betydelse är att den enskildes kön inte får påverka försäkringens utformning. Det får inte heller ske någon hälsoprövning.

I försäkringsavtalet skall bestämmelser om utbetalning finnas. På samma sätt som gäller inom konventionell pensionsförsäkring skall denna enligt vår mening vara angiven i bestämda belopp.

När det gäller konventionell pensionsförsäkring beräknas försäkringsbeloppen genom antagande om avkastning på förvaltade medel, dödlighet och kostnader för förvaltning. En vanlig utformning av försäkringsavtalet är att förvaltat kapital antas ge en årlig avkastning om ca 4 %. Om avkastningen blir högre, vilket innebär att det bildas ett överskott för bolaget i förhållande till gjorda åtaganden, räknas försäkringsbeloppen om efter den högre avkastningen. Genom systemet med återbäring, för vilket det lämnas en

redogörelse för i det följande (se avsnitt 5.4), tillförsäkras den enskilde försäkringstagaren den högre avkastningen.

Vår bedömning är att vad nu angetts om beräkning av försäkringsbelopp även bör utgöra utgångspunkt för APS-pensionen. Det beräknade försäkringsbeloppet är ett bruttobelopp som skall inkomstbeskattas vid utbetalningen.

När det gäller de försäkringsavtal som kommer att ha temporära utbetalningstider är det tänkbart att utbetalningsbeloppen kan bestämmas mer exakt än för de livsvariga försäkringarna. Detta åstadkoms genom att förvaltade medel placeras i tillgångar, obligationer, med löptid motsvarande de utbetalningsåtaganden om 5 eller 10 år som försäkringsgivaren iklätt sig gentemot försäkringstagarna.

Det återbetalningsskydd som enligt direktiven skall utgöra utgångspunkt för utformning av efterlevandepensionen inom APS innebär att det förräntade värdet av det överförda beloppet med hänsyn tagen till eventuellt gjorda pensionsutbetalningar skall läggas till grund för utbetalning av pension till efterlevande (pensionskapitalet). Om ett sådant efterlevandeskydd väljs innebär det att försäkringstagarens eget försäkringsbelopp och/eller förväntade återbäring reduceras något.

Eftersom det är fråga om ett frivilligt efterlevandeskydd måste försäkringstagaren senast vid tidpunkten för försäkringens aktualisering göra ett aktivt val om efterlevandepension skall kunna komma i fråga. Det kan emellertid därefter inträffa att den situation som förelåg när försäkringstagaren valde efterlevandepension, därefter ändras på så sätt att den tänkta efterlevandekretsen inte längre finns kvar. Utgångspunkten bör därvid vara att det skall finnas möjlighet att ändra sitt val även efter det att utbetalning från försäkringen påbörjats om detta inte är till förfång för andra försäkringstagare. Med en sådan lösning undviks en situation som kan vara svår att förstå för den enskilde försäkringstagaren och som det därför kan finnas ett icke obetydligt behov av att informera om. Denna lösning är därför att föredra även om den motsatta lösningen skulle vara lättare att administrera.

När det gäller det frivilliga efterlevandeskyddet är den krets av personer som kan komma i fråga som förmånstagare make, sambo, barn eller barn till make eller sambo. För barn gäller att dessa skall vara under 20 år vid försäkringstagarens död för att förmånstagarförordnandet skall kunna verkställas (jfr avsnitt 4.9).

Saknar försäkringen efterlevandeskydd måste det finnas en ordning för hur kvarstående medel skall behandlas när försäkringstagaren avlider. Inom den konventionella pensionsförsäkringen beaktas detta som förväntade värden redan när försäkringsbeloppen bestäms (förväntade arvsvinster). Enligt vår mening finns det skäl att även inom APS knyta an till en sådan ordning.

När det gäller utbetalningstid för efterlevandepension efter en livsvarig pension kan den, beroende på vilken grad av standardiserad försäkringslösning som är önskvärd, utformas på flera olika sätt. För att uppnå ett så stort mått av valfrihet som möjligt kan en lösning tänkas där försäkringstagaren inom vissa angivna ramar själv väljer, förutom förmånstagare, utbetalningstid för efterlevandepensionen.

En sådan ram kan vara att en efterlevandepension som valts till en livsvarig pension endast får ha temporära utbetalningstider. Tillåts efterlevandepensionen vara livsvarig blir försäkringen mer komplicerad och därmed förenad med högre kostnader.

Den enklaste lösningen för återbetalningsskydd vid temporär utbetalningstid är att för en försäkring ur vilken betalning påbörjats, fortsätta utbetalningarna under den tid som återstår av den temporära utbetalningen.

Enligt vår mening är det angeläget att reglerna om utbetalningstid för efterlevandepension utformas på så sätt att de, inom ramen för att det skall vara ett återbetalningsskydd utan riskmoment, ger de enskilda försäkringstagarna största möjliga valfrihet. Detta är särskilt viktigt inom ett system där valfriheten ändå kommer att vara inskränkt genom att det endast kommer att finnas en enda försäkringsgivare.

5.4 Försäkringsgivarens verksamhetsform och rörelseregler m.m.

Våra bedömningar i sammandrag: Den centrala försäkringsfunktionen inom APS bör skötas av ett statligt försäkringsaktiebolag. Grundläggande krav på konsumentskydd bör komma till uttryck i rörelsereglerna för försäkringsbolaget. Därvid bör de i den nuvarande försäkringsrörelselagstiftningen gällande principerna om soliditet, skälighet m.m., tillämpas.

APS-medlen skall inte heller under pensionsskedet belastas med någon kapital- eller förmögenhetsskatt.

5.4.1 Allmänna utgångspunkter

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna för premiereservsystemet skall det finnas en enda statlig försäkringsgivare. Även i direktiven ges ett entydigt besked av samma innebörd. Som kommer att framgå av det följande är det emellertid vår uppfattning att en förutsättningslös utredning utanför ramen för vår utredning bör ske av möjligheterna att inom APS-systemet tillåta flera konkurrerande försäkringsgivare (se avsnitt 8.3).

Som angetts i avsnitt 5.1 kommer försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionerna att hållas samman hos den statliga försäkringsgivaren. Storleken på förvaltat kapital hos den statliga försäkringsgivaren kommer i APS-systemets början att vara tämligen blygsamt. Som anges i det följande beräknas av försäkringsgivaren förvaltat kapital att i fullfunktionsstadiet vara mindre än häften av det totala kapitalet som förvaltas inom APS (se avsnitt 8.3). Till frågan om vilka regler som skall gälla för försäkringsgivarens förvaltning återkommer vi till i avsnitt 5.4.3.

5.4.2 Myndighet eller bolag?

Enligt utredningens direktiv skall frågan om vilket statligt organ som skall sköta den centrala försäkringsfunktionen beredas inom regeringskansliet. Vid tidpunkten för betänkandets tryckning var denna beredning, såvitt vi känner till, ännu inte avslutad. I förarbetena till de av riksdagen antagna riktlinjerna har uttalats att i första hand Riksförsäkringsverket (RFV) och Statens Löne- och Pensionsverk skall komma i fråga som försäkringsgivare. Av detta kan möjligen den slutsatsen dras att i första hand en statlig myndighet skall komma i fråga som försäkringsgivare.

Enligt vår uppfattning måste emellertid frågan om det är lämpligt att en myndighet innehar försäkringsfunktionen eller om det är en mer ändamålsenlig lösning att inrätta ett statligt försäkringsbolag besvaras inom ramen för vår utredning.

I det föregående har, i samband med frågan om den statliga kapitalförvaltningen under sparskedet, lämnats en redogörelse för vilka uttalanden som gjorts om konkurrensutsatt affärsverksamhet som staten bedriver skall ske i myndighetsform eller bolagsform (se avsnitt 4.4.3). Vårt ställningstagande i den delen är att verksamheten skall bedrivas i aktiebolagsform.

Liknande synpunkter som de som anlagts på frågan om kapitalförvaltning i statlig regi kan även läggas på frågan om verksamhetsform för den statliga försäkringsfunktionen. För en lösning där verksamheten bedrivs i aktiebolagsform talar att

- förhållandet mellan försäkringstagaren och försäkringsgivaren skall regleras i avtal och inte i lag,
- verksamheten kommer att utgöras av affärsverksamhet och inte av myndighetsutövning,
- de gränsdragningsproblem mellan myndighetsutövning och affärsverksamhet som kan uppstå om t.ex. RFV även har rollen som försäkringsgivare undviks,
- korsvisa subventioner undviks,
- verksamheten bör så långt möjligt vara underkastad samma regelverk som de privata försäkringsbolagen,
- verksamheten bör stå under Finansinspektionens tillsyn, samt
- om flera försäkringsgivare tillåts i framtiden är det självklart att verksamheten skall bedrivas som bolag.

Även om skäl kan anföras för ståndpunkten att verksamheten skall bedrivas i myndighetsform är de argument som talar för att inrätta ett särskilt statligt försäkringsaktiebolag av sådan styrka att en sådan ordning bör utgöra utgångspunkt för den närmare utformningen av den centrala försäkringsfunktionen.

5.4.3 Grundläggande principer för försäkringsrörelsen inom APS

Grundläggande skyddsaspekter i försäkringsrörelselagen

Till konventionell livförsäkringsverksamhet är knutet ett starkt behov av konsumentskydd. Skälen för detta är att det är fråga om avtal som den enskilde försäkringstagaren ingår med ett försäkringsbolag med en långsiktighet som har få, om ens någon annan motsvarighet. Många människor förlitar sig på att försäkringsbolaget kan infria sina åtaganden. Det kan t.ex. vara de efterlevande som behöver försäkringsersättningen för sin försörjning. Den kan också vara försäkringstagaren själv som sparat för sin ålderdom.

Ett annat skäl för ett starkt konsumentskydd är att försäkringsavtalet är en ur teknisk synvinkel komplicerad produkt. Försäkringstagaren kan därför inte förväntas ha tillräckliga kunskaper för att avgöra om försäkringsgivaren hanterar sina risker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Lagstiftaren har med tanke på det starka behov av konsumentskydd som finns inom livförsäkringsverksamheten ansett det betydelsefullt att livförsäkringsbolagen kan infria sina åtaganden. För att inte riskera försäkringstagarnas medel finns ett omfattande regelverk, FRL , som avser att skydda försäkringstagarna mot en rad olika risker. Detta gäller främst risker i själva försäkringsrörelsen samt risker hänförliga till försäkringsbolagens kapitalförvaltning. Det starka behov av skyddslagstiftning som kommer till uttryck i FRL gör sig med samma, om inte ännu större styrka gällande inom APS.

Det är på utredningens nuvarande stadium emellertid för tidigt att bestämt uttala sig om FRL är tillämplig på den verksamhet som det statliga försäkringsaktiebolaget skall bedriva inom ramen för APS. Det kan nämligen bli fråga om att ha en särskild rörelselagstiftning för detta bolag eftersom det i 1 kap. 2 § FRL anges att lagen inte

gäller för försäkringsrörelse som drivs enligt andra författningar eller som utövas av försäkringsanstalter som inrättats av staten. Enligt förarbetena till FRL anses dock inte denna bestämmelse omfatta det fallet att staten äger aktierna i ett försäkringsaktiebolag (prop. 1981:82/180 s. 133).

Vi anser att regleringen i FRL ger uttryck för ett antal viktiga principer som, oavsett om FRL är tillämplig på den försäkringsrörelse som kommer att bedrivas inom APS, kommer att vara vägledande för arbetet med den närmare utformningen av rörelsereglerna för det statliga försäkringsbolaget. En kortfattad redogörelse kommer därför att lämnas för några av dessa principer.

Soliditetsprincipen

För att skydda försäkringstagarna mot ekonomiska förluster har det i svensk försäkringslagstiftning varit centralt att ha regler som ger uttryck för den s.k. soliditetsprincipen. Denna innebär att en försäkringsgivare alltid skall kunna uppfylla sina åtaganden gentemot försäkringstagarna enligt ingångna avtal. Före den 1 januari 1994 fanns dock inte några uttryckliga soliditetsregler för försäkringsbolagen. Genom införlivandet av EG:s första livförsäkringsdirektiv finns sedan år 1994 uttryckliga soliditetsregler för livförsäkringsbolagen. I dessa anges att försäkringsbolag skall ha ett minsta konsolideringskapital (kapitalbas). Storleken på den minsta tillåtna kapitalbasen benämns solvensmarginal.

Utöver reglerna om kapitalbas finns det ett antal andra regler som har anknytning till försäkringsbolagens soliditet. De nuvarande bestämmelserna för livförsäkringsbolagen anger således att det skall finnas grunder för beräkning av försäkringspremier, premiereserv, tekniska återköpsvärden samt om återbäring till försäkringstagarna.

Premie- och premiereservgrunderna skall innehålla antaganden om dödlighet och andra riskmått, räntefot samt driftskostnader. Dessa antagande skall väljas så att de kan anses vart för sig betryggande för det slag av försäkringsrörelse som det är fråga om. Kravet på betryggande antaganden är kanske det främsta uttrycket för soliditetsprincipen. Att antagandena vart för sig skall vara betryggande innebär normalt att både premie och premiereserv blir beräknade med säkerhetsmarginal. Om marginalen är tillräckligt stor uppstår överskott fortlöpande. Överskotten uppsamlas huvudsakligen i en återbäringsfond (se nedan).

Det kan förefalla mindre befogat med regler om kapitalbas för ett statligt försäkringsaktiebolag med monopolställning. Ett alternativ kan i och för sig vara att staten tillhandahåller en garanti maximerad till visst belopp för det fall att bolaget inte kan fullfölja sina åtaganden. En sådan ordning kan emellertid medföra trovärdighetsproblem. Tvivel kan uppstå om försäkringsverksamheten är beroende av andra medel än de som genereras inom försäkringsrörelsen. Enligt vår mening bör soliditetsprincipen i stället komma till uttryck på i princip samma sätt som inom dagens konventionella livförsäkringsverksamhet.

Med en sådan lösning kan det uppstå problem när det statliga försäkringsaktiebolaget startar sin verksamhet. Detta beror bl.a på att bolaget inledningsvis kommer att förvalta ett begränsat kapital. Det kan därvid bli fråga om att tillskjuta ett särskilt startkapital för att undvika en situation där den första generationen försäkringstagare belastas med en orimligt stor del av uppbyggnadskostnaderna för hela den statliga försäkringsfunktionen.

Godkännande av grunder

Tidigare gällde att försäkringsbolagens grunder i förväg skulle godkännas av Finansinspektionen. Genom införlivandet av de EG-rättsliga reglerna på området som anger att förhandsgodkännade av premiesättning m.m. är förbjuden skall grunderna enligt nu gällande bestämmelser inges till Finansinspektionen i samband med att försäkringsbolaget börjar tillämpa grunderna.

Tidigare gällde att även andra förhållanden än premiesättning m.m. skulle anges i grunderna. Således skulle det för bl.a. försäkringstagarnas rätt till återköp och fribrev upprättas grunder. Från 1 juli 1995 gäller att förhållanden av villkorskaraktär inte längre skall finnas i försäkringsbolagets grunder utan i stället direkt framgå av försäkringsavtalet.

Som anges i det följande är EG:s regler på livförsäkringsområdet inte tillämpliga på den försäkringsrörelse som det statliga försäkringsbolaget skall bedriva. Detta innebär emellertid inte att det inom APS bör finnas en ordning där de grunder som skall upprättas för det statliga försäkringsbolaget godkänns i förväg. Ett sådant förfarande går inte att upprätthålla inom APS eftersom ett uteblivet tillstånds yttersta konsekvens är att pensionsspararen inte har något försäkringsbolag att teckna försäkring hos. I stället för krav på förhands-

godkännade av grunderna kan en ordning som innebär att försäkringsbolaget samråder med Finansinspektionen innan de börjar tillämpa grunderna tänkas.

Särskilt om placeringsreglerna

Viktiga bestämmelser i FRL med anknytning till soliditeten är naturligtvis placeringsreglerna. Dessa bestämmelser anger i huvudsak att ett försäkringsbolag skall ha tillgångar till ett belopp motsvarande försäkringstekniska avsättningarna placerade i vissa angivna tillgångsslag (skuldtäckning). De försäkringstekniska avsättningarna kan sägas vara summan av bolagets bindande åtaganden. Före den 1 juli 1995 fick medel motsvarande 80 % av de försäkringstekniska avsättningarna placeras enbart i särskilt säkra tillgångar, dvs. huvudsakligen i obligationer och andra räntebärande papper med någon officiell garanti. Resterande 20 % fick placeras i andra tillgångar, dock inte i aktier. I och med införlivande av EG:s tredje livförsäkringsdirektiv ändrades placeringsreglerna. De nya reglerna möjliggör placering även i s.k. reala tillgångar, dvs. i fastigheter och aktier (se avsnitt 4.2.2).

Vi anser att dessa placeringsregler bör i princip tillämpas fullt ut. Det förhållandet att tiden mellan inbetalda premier och första pensionsutbetalning är avsevärt kortare inom APS än inom konventionell livförsäkringsverksamhet kan leda till särskilda problem, bör kunna lösas genom tillämpning av matchningsprincipen, dvs. att inbetalda premier placeras i tillgångar med beaktande av åtagandena i försäkringsavtalet (se avsnitt 4.2.2). Enligt vår bedömning innebär det att placering i obligationer och andra räntebärande värdepapper blir vanligare förekommande än vad som är fallet hos de livförsäkringsbolag som förvaltar konventionella pensionsförsäkringar.

Fördelning av återbäringsmedel

En med de försäkringstekniska avsättningarna nära sammanhängande fråga är den om fördelning av återbäringsmedlen. För svenska konventionella livförsäkringsbolag gäller att vinst inte får delas ut till aktieägare eller garanter, dvs. de som i ett ömsesidigt försäkringsbolag tillskjutit start- och rörelsekapital (garantikapital). Årsvinsten på livförsäkringsrörelsen skall i stället sättas av till en åter-

bäringsfond, som är den enda överskottsfonden i livförsäkringsbolag.

Det finns bestämmelser om förlusttäckning som innebär att en förlust på livförsäkringsrörelsen i första hand skall täckas genom att återbäringsfonden för denna rörelse minskas. Återbäringsfonden har emellertid utnyttjats i väldigt liten omfattning för förlusttäckning. Först när de samlade överskottsmedlen är otillräckliga för att täcka förluster skall aktiekapitalet och, i ömsesidigt försäkringsbolag, garantikapitalet utnyttjas. Aktiekapitalet respektive garantikapitalet är således utsatt för mindre risk än återbäringsfonden.

Som framgår av vad som framförts i det föregående har vi redan tagit ställning till en ordning med återbäring (se avsnitt 5.3). Det är då naturligt att de nu gällande systemet för återbäring i FRL får utgöra förebild för en sådan hantering inom APS.

Skälighetsprincipen

En annan grundläggande bestämmelse om livförsäkringsverksamhet är den i det föregående berörda skälighetsprincipen. Utöver krav på premie- och kostnadsskälighet finns även skälighetskrav på andra villkor än premien och på skaderegleringen. Eftersom villkors- och skaderegleringsskäligheten är av relativt liten betydelse inom livförsäkringsområdet lämnas dessa utanför den följande redogörelsen för skälighetsprincipens närmare innebörd.

De skäl som anfördes för denna princip när den infördes var att premierna därmed skulle hållas på en rimlig nivå, dvs. att premierna varken skulle bli oskäligt höga eller oskäligt låga. Detta ansågs angeläget eftersom allmänheten hade starkt begränsade möjligheter att bedöma frågor om premier och kostnader i övrigt vilket var otillfredsställande med tanke på försäkringens stora sociala betydelse. För livförsäkringen har kravet bl.a. uppfattats som ett nödvändigt komplement till att säkerhetssynpunkter gör det nödvändigt med försiktiga antaganden vid premieberäkningen.

Vad nu angetts behandlar principen om premie- och kostnadsskälighet utifrån de sidor av skälighetsprincipen som avser dels ett bolags omkostnader, dels skäligheten mellan försäkringsbolaget och dess försäkringstagare. En tredje sida av skälighetsprincipen är den som avser relationen mellan olika försäkringstagargrupper inom ett kollektiv och som innebär att enskilda försäkringstagare eller grupp av försäkringstagare skall behandlas rättvist i förhållande till sin

prestation. Bolagen skall till följd av detta tillämpa riskindelning efter skäliga grunder med åtföljande premiedifferentiering. Bl.a. skall vid livförsäkring hänsyn tas till försäkringstagarens hälsotillstånd. Emellertid måste varje undergrupp vara så stor att det är tillfredsställande riskutjämning inom den. Differentieringen får inte heller av solidaritetsskäl vara alltför långtgående.

Länge ansågs det att skillnader i livslängd mellan män och kvinnor skulle beaktas i villkoren för individuell försäkring. Numera upprätthåller dock inte Finansinspektionen krav på att livförsäkringsbolagen skall ha könsberoende premier för individuella livförsäkringar.

Bolagen måste också fördela driftskostnader på ett skäligt sätt mellan försäkringstagarna. Dessutom följer ett krav på avvägning mellan olika försäkringstagares intressen vid bestämmande av återbäring. I största möjliga utsträckning bör fördelningen av återbäringen grundas på de enskilda försäkringarna bidrag till bolagets samlade överskott. Varje verksamhetsgren skall bedömas för sig och fördelningen mellan olika grupper och generationer skall vara rättvis.

I en ordning som innebär att inte flera försäkringsgivare konkurrerar med varandra finns det enligt vår mening inte någon annan etablerad princip att hålla sig till än den nu refererade skäighetsprincipen. Denna princip bör således i huvudsak tillämpas för försäkringsrörelsen inom APS.

Andra principer

Det finns enligt vår mening inte heller skäl att lämna en inom livförsäkringsverksamheten så etablerad princip som sundhetsprincipen utanför vårt fortsatta arbete med att närmare utforma reglerna för den inom APS bedrivna försäkringsrörelsen.

Sundhetsprincipen innebär att det i samband med ansökan om koncession bl.a. görs en prövning om den planerade verksamheten kan antas uppfylla kraven på en sund försäkringsverksamhet. Detta innebär i sina huvuddrag en prövning av försäkringsgivarens organisation, verksamhet enligt bolagsordningen samt inre kontroll- och säkerhetsuppbyggnad. Finansinspektionen skall fortlöpande ha tillsyn över att försäkringsgivaren efterlever de uppställda kraven.

5.4.4 Skattebehandlingen av pensionskapitalet

I det föregående har angett att utfallande pension skall inkomstbeskattas.

När det gäller beskattning av det kapital som överförts till det statliga försäkringsaktiebolaget gör sig samma förhållanden gällande som under sparskedet (se avsnitt 4.10). Vi har där slagit fast att det inte finns någon anledning att införa vare sig kapital- eller förmögenhetsbeskattning på sparade medel. Med hänvisning till de argument som där anges anser vi att det inte heller under pensionsskedet skall förekomma någon kapital- eller förmögenhetsbeskattning.

5.4.5 Tillämpningen av EG:s regler om livförsäkringsverksamhet

I bilaga 2 om EG: s regler anges att det inte finns några auktoritativa uttalanden om tillämpningen av EG:s livförsäkringsdirektiv på ett lagfäst socialförsäkringssystem. Vid samtal med företrädare för EG-kommissionen har denna fråga förts på tal liksom även frågan om det är förenligt med EG:s grundläggande bestämmelser att ha en ordning med en enda statlig försäkringsgivare. När det gäller den första frågan förefaller osäkerheten vara stor vad gäller omfattningen av direktivens bestämmelser på olika socialförsäkringssystem.

Vad gäller den andra frågan ser kommissionen med ogillande på en ordning med ett statligt försäkringsmonopol. Däremot har det inte klart uttalats att en sådan ordning skulle strida mot EG:s regler. Skälen till detta kan nog tolkas på det sättet att monopolet inte leder till någon diskriminering av andra medlemsstaters försäkringsbolag.

Mot bakgrund av vad som nu anförts kan vi med fog hävda att den skisserade utformningen av försäkringsfunktionen inom APS, enligt vad som nu är känt, inte är oförenlig med EG:s regler.

6 APS-systemets storlek och kostnader

Våra bedömningar i sammandrag: De årliga administrationskostnaderna för APS-systemet bedöms uppgå till ca 0,8 % av förvaltat kapital under det första året för att efter fem år minska till omkring 0,7 %. Kostnaderna avser socialförsäkringsadministrationen, ersättning till fondbolagen och kostnader för det statliga försäkringsbolaget.

Våra uppskattningar av APS-systemets volymer tyder på ett icke oväsentligt tillskott till aktie- och obligationsmarknaderna där dock APS blir av relativt liten betydelse.

6.1 Inledning

Kostnaderna för de olika administrativa funktionerna inom APS-systemet skall enligt de riktlinjer som gäller täckas inom systemets ram. Som har framgått tidigare rör det sig om uppgifter som information, val av fond och överföring av medel i samband härmed, registrering av spararna och deras fondandelsinnehav, byte av fond, tecknande av försäkring, administration och utbetalning av pension m.m.

I detta kapitel ges först en sammanfattande bakgrund om hur vissa av dessa funktioner skall utformas. Därefter redogörs för en uppskattning av kostnaderna i olika delar av APS-systemet. Slutligen återges några beräkningar över APS-systemets volymmässiga utveckling under de första åren.

6.2 Huvuddragen i administrationen

Sedan taxeringen för den enskilde har fastställts får socialförsäkringsadministrationen (SFA) uppgifter till grund för beslut om fastställande av pensionsrätten för året. Detta förutses ske under första kvartalet andra året efter intjänandeåret.

SFA distribuerar besked till den enskilde om det APS-belopp denne är berättigad att välja placering för. I anslutning till beskedet tillhandahålls spararen en officiell information om APS-fonderna.

Den berättigade väljer med särskild blankett placeringsalternativ och meddelar fondbolaget sitt val. Fondbolaget kan därefter rekvirera motsvarande medel från SFA.

Avtalet mellan den enskilde och fondbolaget träffas alltså genom ett förfarande där fondbolagen lämnar ett stående anbud riktat till samtliga sparare. I samband med att spararen väljer fond sluts avtal mellan denne och fondbolaget.

Valet av fond kan antingen göras för varje år eller tills vidare (genom stående överföring).

All kommunikation om fonden, dess utveckling, spararens tillgodohavande etc. sker mellan fondbolag och sparare fram till dess att tillgodohavandet ska omvandlas till pension hos det statliga försäkringsbolaget.

Spararen kan när som helst begära byte av fond. Den avträdande fonden får enbart överföra tillgodohavandet till av spararen anvisad ny fond om denna är en av Finansinspektionen auktoriserad fond för APS-sparande.

Om ett samlat årsbesked är önskvärt behöver SFA från fondbolaget tillställas uppgifter om tillgodohavandena för varje sparare per varje årsskifte.

6.3 Kostnadsuppskattningar

De kostnader för APS-systemet som är gemensamma och oberoende av kapitalförvaltningsform uppstår hos SFA, i skatteadministrationen och hos Finansinspektionen. Därtill kommer förvaltningskostnader för APS-fonderna. På nuvarande stadium kan några preciserade kostnadsberäkningar inte göras. Här skall några grova uppskattningar presenteras.

I de tre förstnämnda fallen blir APS en av många uppgifter för myndigheten. Kostnaden för APS är svår att särskilja från myndigheternas övriga kostnader. Inte minst viktigt är att APS till viss del kommer att administreras gemensamt med inkomstpensionen från fördelningssystemet.

I fondbolagen uppstår kostnader för systemuppbyggnad, marknadsföring, inhämtande av placeringsunderlag, löpande administration etc. Ur spararnas perspektiv är dock det intressanta vilka avgifter fondbolagen belastar spararen snarare än vilka kostnader fondbolagen har.

I vår preliminära analys av kostnaderna bortser vi från skatteadministrationens merkostnader. De framstår som relativt små och är för oss svåra att särskilja.

Beräkningar gjorda inom Riksförsäkringsverket av "Projekt Nytt Pensionssystem" under utredningens gång pekar på att de rörliga särkostnaderna inom SFA för APS-systemet skulle uppgå till ca 120 miljoner kronor per år. Det finns anledning att tro att dessa kostnader endast i mycket liten utsträckning är beroende av hur stort kapital som förvaltas inom systemet.

Det bör påpekas att vi för vår del inte har tagit ställning till de antaganden som ligger till grund för de nu nämnda beräkningarna eller till resultatet av dessa. Kostnaderna omfattar såväl sparskedet som pensionsskedet. Det har inte varit möjligt att dela upp kostnaderna på de två skedena. Således har bl.a. de kostnader som avser det statliga försäkringsbolaget kommit att hanteras som kostnad hos SFA.

Finansinspektionens merkostnader för tillsyn av APS-fonderna bekostas av tillsynsobjekten och ingår därför i bedömningen nedan av fondernas förvaltningsavgifter.

Fondbolagens avgifter uppgår i dag genomsnittligt till ca 1,5 % av förvaltat kapital för aktiefonder och ca 0,75 % för räntefonder. För allemansfonder som i flera avseenden liknar aktieförvaltande APS-fonder är avgiften i allmänhet 1,6 %.

När APS-systemet träder i funktion kommer under det första året fyra års avsättningar att kunna placeras. Tillgodohavandena detta år kan uppskattas till ca 55 miljarder kronor (se vidare avsnitt 6.4). Om vi antar att hälften av de berättigade väljer fond, samt att 40 % av dessa väljer räntefond och 60 % aktiefond, skulle den genomsnittliga avgiften bli ca 1,2 % på det kapital som ingår i valda fonder. Detta skulle motsvara drygt 300 miljoner kronor i förvaltningsavgifter

under det första året för att sedan stiga till ca 1 200 miljoner kronor under APS-systemets femte år.

Från kapitalförvaltningskostnader för ickeväljarmedel bortses i denna kalkyl, då dessa kostnader torde uppgå till förhållandevis små belopp. För Riksgäldskontoret torde inga kostnader uppstå vid placering av ickeväljarmedel. Snarare borde det för Riksgäldskontoret röra sig om en viss kostnadsbesparing i jämförelse med andra, mer arbetskrävande upplåningsformer.

Totalt skulle kostnaderna för APS-systemet alltså kunna uppskattas till knappt 500 miljoner kronor under dess första år eller genomsnittligt ca 0,8 % av innestående kapital för hela systemet. De årliga kostnaderna stiger därefter i lägre takt än den totala volymen med det nämnda antagandet att Riksförsäkringsverkets och den övriga socialförsäkringsadministrationens kostnader inte ökar på grund av systemets finansiella tillväxt. Den årliga procentuella kostnaden efter fem år kan därmed uppskattas till genomsnittligt ca 0,7 % av innestående kapital för hela APS-systemet.

Kostnaderna för fondförvaltningen antas i det följande bäras av dem som har valt respektive fond. Administrationskostnaden kommer därmed att variera mellan olika APS-sparare enligt följande tabell.

Bedömd årlig administrationskostnad för olika kategorier APS-sparare i procent av innestående sparkapital

År	**Ickeväljare**	**Vald fond**		**Genomsnitt hela APS**
		räntebärande	**aktier**	
1	0,2 %	1,0 %	1,7 %	0,8 %
5	0,1 %	0,8 %	1,6 %	0,7 %

Om det totala APS-kapitalet ger en avkastning på 10 %, skulle det innebära att ca 8 % av avkastningen erfordras för att täcka hela APS-systemets administrativa kostnader under det första året för att sedan falla till omkring 7 % av avkastningen efter fem år.

För ickeväljarna uppgår administrationskostnaden till en lägre andel av avkastningen än den nämnda och för dem som valt en fond med aktier till en högre andel.

Tabellen kan inte läggas till grund för bedömningar av hur utfallet för spararen kan bli efter administrationskostnader. Detta utfall blir ju beroende av avkastningen för olika placeringsformer.

6.4 Volymuppskattningar

Utredningen har försökt bedöma utvecklingen av kapitalvolymen i APS-systemet under dess första år fram till år 2005. Kalkylerna har bl.a. legat till grund för kostnadsuppskattningarna i föregående avsnitt. Till grund för bedömningarna ligger en rad antaganden. Alla siffror är uttryckta i nuvarande penningvärde.

Avsättningen av APS-medel uppgår under åren 1995-1997 till ca 10 miljarder kronor per år. Därefter antas avsättningen stiga med 1 miljard kronor per år. Anledningen är att successivt allt färre personer ingår från övergångsgenerationerna födda under åren 1939-1954, vilka bara till en del omfattas av systemet, och en allt större andel personer födda efter år 1954, vilka helt ingår i det nya systemet.

När beslut om placering får fattas avseende ett års avsättning antas medlen ha ökat med motsvarande en årlig avkastning av 10 %.

Till dess att APS-systemet träder i kraft – år 1 i tabellen nedan vilket kan vara år 2000 – förvaltas fyra års medel interimistiskt med en årlig avkastning av 10 %. Totalt beräknas pensionsspararna då kunna välja placering för tillgodohavanden om ca 55 miljarder kronor (avsättningar avseende åren 1995-1998).

Vid varje tillfälle antas hälften av de berättigade välja fond. Av dessa antas 40 % välja räntefond och 60 % aktiefond, såväl år 2000 som årligen därefter. Från placeringar i utländska aktier bortses för enkelhetens skull varför vi antar att medel för dem som valt aktiefond kommer att placeras enbart i svenska aktier.

Hälften av medlen antas alltså tillhöra ickeväljare och i huvudsak placeras i räntebärande tillgångar.

Våra uppskattningar av volymutvecklingen i APS-systemet kan sammanfattas i följande två tabeller.

Uppskattade nyplaceringar av kapital inom APS-systemet (miljarder kr, 1995 års penningvärde)

	År					
	1*	2	3	4	5	6
Total nyplacering	55	14	15	16	17	18
Icke-väljare	27	7	7,5	8	8,5	9
Aktie-fond	17	4	5	5	5	5,5
Ränte-fond	11	3	2,5	3	3,5	3,5

* Engångsbeslut avseende belopp som avsatts under fyra år före systemets ikraftträdande. Det kan antas att dessa medel i praktiken kommer att placeras successivt och inte endast under år 1.

Uppskattade behållningar inom APS-systemet
(miljarder kr, vid utgången av respektive år, 1995 års penningvärde)

	År					
	1	2	3	4	5	6
Icke-väljare	27	37	48	62	77	90
Aktie-fond	17	23	30	38	48	59
Ränte-fond	11	15	19	24	30	36
Total	55	75	97	124	155	185

Anm.: Kalkylen bygger på årliga nyplaceringar enligt föregående tabell och en schablonmässigt antagen årlig avkastning om 10 % för samtliga placeringsalternativ. Från förvaltningskostnader bortses (under de sex aktuella åren totalt ca 5 miljarder kronor) liksom från utbetalningar för pension och dödsfall.

Eftersom kalkylerna rör förhållanden åtskilliga år framåt kan de knappast läggas till grund för jämförelser med nuvarande förhållanden på den svenska kapitalmarknaden. Varje försök att uppskatta aktie- eller obligationsmarknadens framtida storlek är förknippat med mycket stor osäkerhet.

Som räkneexempel kan dock nämnas att de aktieplacerande APS-fondernas tillgångar torde komma att uppgå till 1-2 % av börsvärdet år 5. När APS-fonderna kulminerar i storlek omkring år 2020 torde deras andel av börsvärdet komma att ligga i intervallet 4-7 %.

Några uppgifter om den svenska aktiemarknaden kan också ge viss ledning. Marknadsvärdet av utlandsägda svenska börsaktier uppgår f.n. till 350-400 miljarder kronor. Tillskottet av nytt riskkapital via fondbörsen har under åren 1990-1995 uppgått till totalt ca 125 miljarder kronor, i genomsnitt ca 21 miljarder kronor per år. Under samma period har utländska placerares nettoförvärv av börsaktier uppgått till ca 135 miljarder kronor, dvs. i genomsnitt ca 22 miljarder kronor per år.

Beräkningarna ovan indikerar en årlig framtida placeringsvolym från APS-fondernas sida i svenska aktier om 6-7 miljarder kronor under de första sex åren.

Vad gäller de APS-medel som kommer att placeras i räntebärande tillgångar, främst statspapper, kan några aktuella siffror nämnas. Statsskulden uppgår f.n. till ca 1 400 miljarder kronor. Även om statens nyupplåningsbehov skulle bli lågt i framtiden, skall en stor del av statsskulden löpande omsättas på förfallodagarna.

De första tre AP-fondstyrelsernas tillgångar uppgår f.n. till ca 565 miljarder kronor. Vid bedömningar av den framtida utvecklingen bör beaktas att AP-fonden kommer att successivt minska i omfattning enligt de kalkyler som har presenterats under beredningsarbetet med det reformerade pensionssystemet.

Under åren 1994 och 1995 har utländska placerare förvärvat svenska obligationer för i genomsnitt 55 miljarder kronor per år.

Beräkningarna ovan indikerar en framtida placeringsvolym från APS-systemet på marknaderna för räntebärande värdepapper i storleksordningen 15 miljarder kronor per år under de första sex åren.

Sammanfattningsvis tyder våra beräkningar på att APS-fonderna kommer att medföra ett icke oväsentligt kapitaltillskott till de svenska aktie- och obligationsmarknaderna. Fonderna torde dock knappast komma att innebära några mer dramatiska, marknadspåverkande förändringar av nuvarande förhållanden.

7 Säkerhet, tillsyn och tvistlösning

Våra förslag i sammandrag: Ett särskilt förvaringsinstitut skall bl.a. ta emot den egendom som ingår i fonden, och se till att fondens medel används enligt lagens bestämmelser och fondbestämmelserna.

Fondbolag och förvaringsinstitut skall stå under Finansinspektionens tillsyn i huvudsak enligt bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder.

Det bör finnas en enkel och billig form för tvistlösning inom APS. Något särskilt organ skall inte inrättas utan den enskilde bör kunna vända sig till Allmänna reklamationsnämnden. Fondbolagens Förening bör kunna åta sig att träda in och svara för sina medlemmars förpliktelser, om dessa inte följer nämndens beslut.

Tvister inom APS skall ytterst prövas av allmän domstol.

7.1 Inledning

Genom APS-systemet skapas, i enlighet med politiska strävanden, i det obligatoriska pensionssystemet ett inslag som bl.a. möjliggör god kapitalavkastning i kombination med valfrihet för individen. Priset för dessa båda fördelar för den enskilde är ofrånkomligen ett högre mått av risktagande än i fördelningssystemet. APS-systemet har utformats så att de ofrånkomliga riskerna enbart skall vara av placeringskaraktär. Vår syn på detta slag av risker har presenterats i kapitel 2. Risker av annat slag kan inte accepteras.

I direktiven klargörs att det inte kan komma i fråga att staten skall stå som yttersta garant för pensionskapitalets avkastning inom premiereservsystemet.

I detta kapitel sammanfattas först vilka risker av olika slag som kan vara aktuella inom APS-systemet. Därefter ges en redogörelse

för utredningens syn på aktuella riskområden och hur dessa skall kunna bemästras. Bland de olika institutionella arrangemang som föreslås intar förvaringsinstitut och tillsynsmyndighet en viktig plats. I kapitlet ges en utförlig redogörelse för dessa båda funktioner.

Trots de skyddsregler och institutionella arrangemang som föreslås kan problem och därmed klagomål och tvister inte uteslutas i ett så stort och nytt system som APS. Hur dessa frågor bör lösas anges i kapitlets avslutande avsnitt.

7.2 Vilka typer av risker är aktuella?

Risker inom kapitalförvaltning kan vara dels *finansiella risker*, sammanhängande med valet av placeringar, dels *administrativa risker*, som beror på brister i administrativa rutiner såsom hanteringen av värdepapper och andra tillgångar eller på obehöriga förfaranden.

De finansiella riskerna kan i sin tur uppdelas i bl.a.

- dålig riskspridning ("för många ägg i samma korg"),
- olämpligt val av tidpunkt för köp respektive försäljning av värdepapper med hänsyn till marknadsläget,
- placeringsrisk (fel värdepapper väljs),
- kreditrisk (t.ex. att utfärdaren av ett värdepapper försätts i konkurs så att beloppet går förlorat),
- likviditetsrisk (risk för att tillgången inte kan omsättas i pengar inom planerad tid),
- växelkursrisk (vid investering i tillgångar i utländsk valuta), samt
- inflationsrisk (att avkastning inklusive värdestegring inte förmår kompensera för penningvärdeförsämring).

De administrativa riskerna kan innebära att förvaltaren inte kan uppfylla sina åtaganden mot spararen på grund av bristfälliga rutiner, obehöriga förfoganden e.d. av förvaltaren eller andra berörda.

Sammanfattningsvis överensstämmer riskerna inom APS-sparandet med vad som är aktuellt inom andra former av förvaltning av kapital för andras räkning t.ex. inom befintliga värdepappersfonder.

När pensionsspararens kapital förs över till det statliga försäkringsbolaget i samband med tecknandet av försäkring aktualiseras en risk för att kapitalet av olika skäl har sjunkit i värde. Som närmare anges i avsnitt 5.2 föreslås en ordning som reducerar denna risk och som i sina huvuddrag innebär att pensionsspararen själv kan välja tidpunkt för tecknandet av försäkring.

När det därefter gäller risker i själva försäkringsverksamheten finns olika *försäkringsmässiga risker*. Förenklat sammanhänger de med att försäkringsgivaren kan göra alltför optimistiska antaganden på centrala områden som t.ex. livslängd för de försäkrade.

I försäkringsfunktionens kapitalförvaltning aktualiseras dessutom samma slags finansiella risker och administrativa risker som angetts ovan.

I kapitel 5 har redogjorts för de huvudsakliga principer och regler som bör gälla för det statliga försäkringsaktiebolaget. Genom att knyta an till de principer som gäller enligt försäkringsrörelselagen åstadkoms en ordning även för hantering av risker.

7.3 Översikt av skyddsmekanismerna i APS-systemet

7.3.1 Inledning

APS-systemet liknar i hög grad befintliga former för sparande och försäkring. Det blir då naturligt att utgå från de metoder som används för att minska riskerna inom annan yrkesmässig kapitalförvaltning respektive försäkringsverksamhet.

Inom dessa områden finns en lång tradition av system- och konsumentskydd. Så långt som möjligt har utredningen därför försökt bygga på institutionella och legala förhållanden inom jämförbara områden.

För att kontrollera och minimera de nämnda riskerna finns en rad beprövade metoder av olika slag. De i detta sammanhang aktuella reglerna gäller

- spararens val av placeringar,
- fondernas placeringar,
- övriga regler för hur fondverksamheten skall bedrivas,
- placeringar och verksamhetsregler för försäkringsgivaren, samt
- tillsyn.

Om spararen ändå skulle ha berättigade klagomål över hur hans APS-medel har skötts, bör det finnas en etablerad ordning för hantering av dessa (se avsnitt 7.6).

7.3.2 Spararens möjligheter att påverka risknivån

En grundläggande utgångspunkt för våra förslag är att ingen enskild skall behöva ta risker för sitt pensionssparande utan att ha fattat ett eget medvetet beslut baserat på ett gott informationsunderlag. Den som inte fattar något beslut alls om placering av medlen skall få dessa förvaltade med så låg risk som möjligt. Liknande alternativ skall stå till buds även för de sparare som aktivt vill välja en sådan placeringsinriktning.

För att minska de finansiella risker som spararen kan utsättas för i APS-systemet har inskränkningar gjorts i valfriheten jämfört med vad som är brukligt i kapitalförvaltning eller t.ex. inom det individuella pensionssparandet (IPS). Med hänsyn till bl.a. svårigheterna att uppnå en tillräcklig riskspridning anser vi att möjligheter inte bör öppnas till placeringar i enskilda aktier (se vidare avsnitt 3.4.3). Spararen hänvisas i stället till olika fonder där möjligheterna att sprida riskerna är betydligt större.

Risktagandet kan begränsas ytterligare genom den föreslagna möjligheten att välja flera fonder med olika inriktning.

Risken att spararen väljer en viss placeringsform vid en från konjunktursynpunkt eller av annat skäl olämplig tidpunkt reduceras avsevärt genom att köpen kommer att spridas ut över en mycket lång tid, för många individer 30-40 år.

Bytesrätten ger möjlighet att välja bort icke önskvärda risker för framtiden. Redan inträffade problem kan dock inte elimineras genom bytesrätten.

7.3.3 Regler för fondverksamheten

I kapitel 4 har lämnats en utförlig redogörelse för de regler som föreslås för värdepappersfonderna inom APS-systemets sparskede. Syftet med dessa regler är att nedbringa de finansiella risker och administrativa risker som annars skulle kunna uppstå.

Genom krav för tillstånd säkerställs att fonderna har bästa möjliga förutsättningar att driva sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt. Genom placeringsregler av olika slag för de fonder som kan väljas begränsas de finansiella riskerna avseende sparmedlen (se avsnitt 4.2).

I regelverket ingår också två institutionella arrangemang som intar en viktig plats och vilka inte har berörts tidigare i betänkandet. I de följande avsnitten redogörs för förvaringsinstitut och Finansinspektionens tillsyn.

7.4 Administrativ säkerhet

7.4.1 Bakgrund

En av de väsentligaste uppgifterna för lagstiftningen beträffande värdepappersfonder är att skapa så goda garantier som möjligt för att den förmögenhet som hör till fonden i full utsträckning finns bevarad och tillgänglig. I lagstiftningen har därför stor vikt fästs vid att en fonds egendom förvaras på ett betryggande sätt och att obehöriga eller mot fondandelsägarnas intressen direkt stridande förfoganden från fondbolagets sida avseende fonden förhindras eller försvåras.

I den första lagstiftningen om värdepappersfonder, aktiefondslagen, infördes ett särskilt arrangemang, förvaringsbank, med vissa bestämda uppgifter i fondförvaltningen. Med förvaringsbank avsågs en bank, som förvarade tillgångarna i en aktiefond samt mottog inbetalningar och ombesörjde utbetalningar som avsåg fonden. Förvaringsbanken tilldelades också en kontrollerande funktion såvitt avsåg utbetalning av medel ur fonden.

I aktiefondslagen och i förarbetena till denna (SOU 1969:16 och prop. 1974:128) beskrevs fondbolagets respektive förvaringsbankens

uppgifter och åligganden på i huvudsak följande sätt. Denna beskrivning gäller fortfarande.

Fondbolagets uppgift är att självständigt förvalta den eller de fonder som bolaget bildat. I detta ingår att köpa värdepapper till fonden, alla åtgärder som krävs för fondens bibehållande och förkovran samt försäljning av värdepapper i samband med inlösen av fondandelar.

Förvaringsbankens uppgift är att motta och förvara fondens egendom samt ombesörja de kassamässiga och andra förfoganden med egendomen som krävs för att bolagets beslut skall kunna omsättas i praktiken. Förvaringsbanken har också vissa åligganden i samband med att fondbolagets förvaltning av en värdepappersfond upphör.

Förvaringsbank eller fondbolag skall ersätta skada som uppkommit för fondandelsägare genom att förvaringsbanken eller fondbolaget överträtt lagen eller fondbestämmelserna. Skadeståndsskyldighet föreligger oberoende av fel eller försummelse från förvaringsbankens eller fondbolagets sida om lagen eller fondbestämmelserna har överträtts. På övriga skadefall i verksamheten gäller skadeståndslagen (1972:207). Detta innebär att det i dessa fall måste förelegat fel eller försummelse eller, vid s.k. ren förmögenhetsskada, brottslig handling för att skadestånd skall kunna utgå.

Aktiefondslagen ersattes den 1 januari 1991 av lagen om värdepappersfonder. Sistnämnda lag innebar en anpassning till minimikraven i EG:s direktiv om kollektiva investeringar i värdepapper, det s.k. UCITS-direktivet. Bland annat preciserades förvaringsinstitutets uppgifter i flera hänseenden.

Ett nytt begrepp infördes i stället för förvaringsbank, nämligen förvaringsinstitut. Detta definieras i lagen som en bank eller ett annat kreditinstitut som förvarar en värdepappersfonds tillgångar och som sköter in- och utbetalningar avseende fonden.

Kretsen av tänkbara förvarare utvidgades. Vissa andra institut än banker kan numera komma i fråga, bl.a. utländska bankföretag som driver bankrörelse från filial i Sverige, svenska värdepappersbolag och utländska företag som inte är bankinstitut och som fått tillstånd att driva värdepappersrörelse från filial i Sverige (s.k. utländskt värdepappersföretag). Sammanfattningsvis krävs alltså att förvaringsinstitutet har någon form av etablering här i landet.

Ett krav på förvaringsinstitut är att det står under Finansinspektionens tillsyn. Ytterligare krav som måste ställas på ett förvaringsinstitut är enligt förarbetena till lagen om värdepappersfonder bl.a.

att det har tillräckliga ekonomiska resurser att sköta uppdraget, nödvändig kompetens och tillräckliga personella resurser samt betryggande förvaltningsrutiner och förvaringsmöjligheter. Vidare anges att ett förvaringsinstitut som inte är bank måste kunna utveckla säkra och effektiva rutiner för hantering av en värdepappersfonds likvida medel och skapa en klar ansvarsfördelning mellan fondbolaget och förvaringsinstitutet när förvaringsinstitutet inte självt är kontohållare. Bedömningen av om ett föreslaget förvaringsinstitut uppfyller dessa krav får göras av Finansinspektionen vid tillståndsprövningen.

Förvaringsinstitutets uppgifter utvidgades i förhållande till aktiefondslagens förvaringsbanker så att förvaringsinstitutet skall verkställa de beslut av fondbolaget som rör värdepappersfonden om de inte strider mot lagens bestämmelser eller fondbestämmelserna.

Vidare skall förvaringsinstitutet

- ta emot och förvara den egendom som ingår i fonden,
- se till att försäljning och inlösen av fondandelar sker i enlighet med lagens bestämmelser och fondbestämmelserna,
- se till att fondandelarnas värde beräknas enligt lagens bestämmelser och fondbestämmelserna,
- se till att fondens tillgångar utan dröjsmål kommer institutet till handa, samt
- se till att fondens medel används enligt lagens bestämmelser och fondbestämmelserna.

Det kan här inskjutas att innebörden av begreppet "förvaring" av värdepapper genom datoriseringen i många fall har fått en annan praktisk innebörd än den ursprungliga. Med förvaring förstås numera ofta så vitt vi har förstått det att förvaringsinstitutet fullgör sitt uppdrag med hjälp av åtkomst till datoriserade värdepappersregister inom bl.a. Värdepapperscentralen VPC.

Ett förvaringsinstitut som inte är bank bör för hanteringen av likvida medel ha bl.a. ett konto i någon bankinrättning där dessa medel kan placeras. Om utländska värdepapper ingår i fonden, får institutet låta ett lämpligt utländskt förvaringsinstitut förvara dem. Ansvaret åvilar dock det svenska institutet.

För sitt handhavande av en värdepappersfond får förvaringsinstitutet tillgodogöra sig ersättning ur fonden. Grunderna för ersättningen skall anges i fondbestämmelserna.

Även om förvaringsinstitutet skall kontrollera att lagen och fondbestämmelserna efterlevs, framhålls det i förarbetena att det inte är meningen att förvaringsinstitutet skall ta över Finansinspektionens tillsyn i något avseende. Enligt föredragande statsrådet får det anses tillräckligt att institutet förvissar sig om att det finns tillfredsställande rutiner och tillräckliga resurser för de aktuella uppgifterna. Om förvaringsinstitutet vid utförandet av sina normala uppgifter skulle upptäcka missförhållanden rörande något av de förhållanden som institutet skall övervaka, måste det enligt föredragande statsrådet anses ingå i institutets åligganden att anmäla detta till Finansinspektionen.

Föredragande statsrådet erinrar slutligen om bestämmelsen i 1 §, som är ny och enligt vilken fondbolaget och förvaringsinstitutet skall handla oberoende av varandra och uteslutande i andelsägarnas gemensamma intresse. I specialmotiveringen till denna bestämmelse (prop. 1989/90:153 s. 50) anges att formuleringen i bestämmelsen inte utesluter att det kan finnas ägargemenskap mellan ett fondbolag och ett förvaringsinstitut.

Om ett fondbolags tillstånd att bedriva fondverksamhet återkallats eller om fondbolaget försatts i konkurs eller trätt i likvidation skall förvaringsinstitutet omedelbart överta fondförvaltningen. Om ett fondbolag vill upphöra med förvaltningen av en värdepappersfond, skall fondförvaltningen också övertas av förvaringsinstitutet när verksamheten upphör. Ett förvaringsinstitut som övertagit fondförvaltningen från ett fondbolag skall snarast överlåta förvaltningen till ett annat fondbolag om Finansinspektionen medger det. I annat fall skall värdepappersfonden upplösas genom att fondens tillgångar säljs och medlen skiftas ut till fondandelsägarna.

Finansinspektionen har under tiden oktober 1994–mars 1995 genomfört en kartläggning av samtliga svenska förvaringsinstitut, sex banker och två värdepappersbolag. Vid kartläggningen framkom vissa brister.

Mot bakgrund av den genomförda kartläggningen konstaterade Finansinspektionen i en rapport till regeringen att det förelåg ett behov av att diskutera principiella frågor av legal karaktär samt vissa generella rutinfrågor. Inspektionen bildade därför under år 1995 en partssammansatt arbetsgrupp som forum för sådana diskussioner.

I sin rapport anger Finansinspektionen att vad som innefattas i förvaringsinstitutets roll alltsedan lagen om värdepappersfonder trädde i kraft har framstått som oklart. För att precisera de uppgifter som bör ankomma på förvaringsinstituten innehåller rapporten dels

förslag till ändringar i lagstiftningen, dels en diskussion om vissa rutinfrågor. Dessa frågor berörs inte här.

7.4.2 Överväganden och förslag

Man bör först fråga sig om det finns några principiella skäl att ha en annan reglering för förvaringsinstitut inom APS än den som gäller för förvaringsinstitut enligt lagen om värdepappersfonder. Enligt våra bedömningar är bestämmelserna om förvaringsinstitut i lagen om värdepappersfonder i huvudsak tillräckliga och skall därför tillämpas på förvaringsinstituten inom APS. På några punkter kan man dock överväga ett ännu starkare konsumentskydd mot bakgrund av att APS-medlen ingår i ett allmänt, obligatoriskt pensionssystem.

Enligt direktiven skall utredningen, när den överväger vad som skall ske med de förvaltade medlen för det fall kapitalförvaltaren försätts i konkurs, ha som utgångspunkt att de förvaltade medlen skall skyddas i en sådan situation. Utredningen skall också överväga om det inte även i andra situationer finns skäl att skydda de förvaltade medlen.

Vid fondbolagets konkurs ingår inte den egendom som tillhör fonden i fondbolagets konkursbo. Vid svenskt förvaringsinstituts konkurs ingår de likvida medel men inte de finansiella instrument som tillhör fonden i förvaringsinstitutets konkursbo. Vid utländskt förvaringsinstituts konkurs kan i vissa rättssystem, dock i huvudsak inte i Europa eller USA, även de finansiella instrument som ingår i fonden ingå i det utländska förvaringsinstitutets konkursbo.

Det kan med fog sägas att APS-medlen är särskilt skyddsvärda eftersom de skall utgöra en del av den enskildes framtida allmänna pension. Mot denna bakgrund kan det finnas behov av en särreglering när det gäller skyddet för APS-medlen vid förvaringsinstituts konkurs.

När det gäller de förslag till lagändringar som lagts fram av Finansinspektionen i dess rapport till regeringen bör vi inte föregripa beredningen av dessa förslag inom regeringskansliet genom att lägga fram egna förslag i dessa frågor. Nedan diskuteras dock vissa frågor som inte har föranlett några förslag till lagändringar från Finansinspektionens sida.

De likvida medel som ingår i fonden är föremål för inlåning hos förvaringsinstitutet, dvs. banken. Medlen kan därför inte vara för-

enade med separationsrätt vid bankens konkurs. Det är enligt vår mening inte realistiskt att föreslå en ordning med separationsrätt utan andra sätt att stärka skyddet för dessa medel bör i stället övervägas.

När det gäller skyddet för de finansiella instrument som ingår i fonden bör övervägas om det skall tillåtas att utländska finansiella instrument förvaras hos ett förvaringsinstitut i ett land där det inte föreligger separationsrätt vid förvaringsinstitutets konkurs.

En ytterligare fråga som bör belysas är om det kan accepteras att det fondbolag och det förvaringsinstitut som förvaltar respektive förvarar den egendom som ingår i en fond tillhör samma koncern. Varken EG:s UCITS-direktiv eller lagen om värdepappersfonder utesluter att det kan föreligga ägargemenskap mellan fondbolaget och förvaringsinstitutet. Internationellt har man dock diskuterat om likvida medel skall få sättas in hos en bank som är närstående till fondbolaget.

7.5 Tillsyn

7.5.1 Inledning

Vi har tidigare slagit fast att fonderna inom APS och förvaltningen av dessa bör utformas efter förebild från värdepappersfonder enligt lagen om värdepappersfonder. Både fondbolag och förvaringsinstitut inom APS bör därför stå under Finansinspektionens tillsyn. Med hänsyn till att regleringen i lagen om värdepappersfonder bör tjäna som förebild vid utformningen av APS i denna del är det naturligt att i första hand utgå från vad som gäller i fråga om tillsyn enligt denna lag. Det kan emellertid också vara av intresse att studera vad som gäller beträffande tillsyn enligt lagen om individuellt pensionssparande (IPS), eftersom en av sparformerna inom IPS är andelar i värdepappersfond. Bestämmelserna om tillsyn i lagen om individuellt pensionssparande hänvisar till vissa bestämmelser om tillsyn i lagen om värdepappersrörelse.

Även när det gäller tillsyn över försäkringsbolag finns en sedan länge etablerad ordning för tillsyn enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen. När det gäller den försäkringsverksamhet inom APS som det statliga försäkringsaktiebolaget skall bedriva kommer vi

inte i detta betänkande att närmare ange vad som skall gälla beträffande tillsynen över bolaget. För det fortsatta utredningsarbetet är det emellertid en naturlig utgångspunkt att bolaget skall stå under Finansinspektionens tillsyn.

7.5.2 Finansinspektionens uppgifter

Finansinspektionen är central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Finansinspektionens uppgift är att lämna tillstånd, utöva tillsyn och utforma regler för finansiell verksamhet.

I den proposition (1990/91:177) som föregick bildandet av Finansinspektionen motiverades målet för den statliga tillsynen utifrån tre grundläggande skyddsintressen: stabilitet, effektivitet och konsumentskydd. Finansinspektionen skall vid sin tillsyn se till att en sund utveckling av verksamheten främjas.

Tillsynen sker i form av föreskrifter och allmänna råd i Finansinspektionens författningssamling (FFFS), platsundersökningar hos instituten och analyser av rapporter.

Finansinspektionens verksamhet bekostas av tillsynsobjekten genom årliga avgifter. Avgiftens storlek framgår av förordningen (1994:1321) om finansiering av Finansinspektionens verksamhet. Enligt 3 § skall fondbolag årligen betala en avgift motsvarande högst 0,02 % av summan av de vid utgången av närmast föregående räkenskapsår beräknade värdena av varje värdepappersfond under bolagets förvaltning. Lägsta avgift är 10 000 kr.

7.5.3 Tillsyn enligt lagen om värdepappersfonder

Såväl fondbolag som förvaringsinstitut står under Finansinspektionens tillsyn. De institut som kan komma i fråga som förvaringsinstitut, t.ex. banker och värdepappersinstitut, står i regel redan under inspektionens tillsyn enligt någon annan lag.

Bestämmelser om fondbolags och förvaringsinstituts uppgiftsskyldighet och om tillsyn över dessa finns i lagen om värdepappersfonder. Bestämmelserna innebär i korthet följande.

Fondbolagen skall till Finansinspektionen ge in informationsbroschyrer, årsberättelser och halvårsredogörelser så snart de

färdigställts. Inspektionen får meddela de närmare föreskrifter som behövs beträffande innehållet i dessa.

Finansinspektionen får därutöver begära upplysningar från fondbolagen och förvaringsinstituten. Inspektionen får meddela föreskrifter om innehållet i dessa upplysningar.

Vidare får Finansinspektionen kalla till sammanträde med ett fondbolags styrelse.

Finansinspektionen skall också förordna en revisor för varje fondbolag. Inspektionen har föreslagit att systemet med förordnande av revisorer i institut som står under inspektionens tillsyn reformeras. Sålunda föreslås att det inte skall föreligga någon skyldighet för inspektionen att tillsätta revisorer men att inspektionen alltjämt skall ha en möjlighet till det. Vidare föreslås att den lagstadgade revisionsplikten i institut som står under inspektionens tillsyn på visst sätt skall utvidgas och att de av bolagsstämman valda revisorerna skall vara skyldiga att dels utföra de revisionsinsatser som initierats av inspektionen, dels rapportera vissa iakttagelser till inspektionen. Banklagskommittén (dir. 1995:86) har fått i uppdrag att bl.a. bedöma om de förslag som Finansinspektionen sålunda lagt fram bör medföra lagändringar.

Vidare skall Finansinspektionen i vissa fall återkalla tillstånd att bedriva fondverksamhet. Beslutet om återkallelse får förenas med förbud vid vite att fortsätta verksamheten. Om fondbolaget visat sig olämpligt att utöva fondverksamhet får inspektionen, i stället för att återkalla tillståndet, meddela varning, om det är tillräckligt. I förarbetena till lagen om värdepappersfonder (prop. 1989/90:153 s. 74) anges att en så ingripande åtgärd som återkallelse bör tillämpas restriktivt.

Finansinspektionen skall också förelägga den som utan tillstånd utövar sådan verksamhet som omfattas av lagen om värdepappersfonder att upphöra med verksamheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Om det är osäkert om lagen är tillämplig på viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna upplysningar om verksamheten. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I Banklagskommitténs uppgifter ingår bl.a. att överväga behovet av ändrade regler för Finansinspektionens ingripanden och sanktioner mot institut som står under dess tillsyn. Enligt direktiven skall kommittén därvid särskilt belysa frågan om ytterligare sanktioner bör införas.

7.5.4. Tillsyn enligt lagen om värdepappersrörelse

Finansinspektionen har i vissa avseenden större möjligheter att ingripa mot värdepappersinstitut (värdepappersbolag och svenskt bankinstitut som fått tillstånd att bedriva värdepappersrörelse) än mot fondbolag och förvaringsinstitut.

I motsats till vad som numera gäller för fondbolag har Finansinspektionen såvitt avser värdepappersinstitut rätt att kalla till extra stämma om styrelsen inte rättat sig efter en begäran från inspektionen om att kalla till sådan stämma.

Om ett värdepappersinstitut har fattat beslut som strider mot lagen om värdepappersrörelse eller någon annan författning som reglerar dess verksamhet, mot föreskrift som meddelats med stöd av lagen om värdepappersrörelse eller mot bolagsordningen, får inspektionen förbjuda verkställighet av beslutet. Har beslutet redan verkställts, får inspektionen förelägga institutet att göra rättelse, om det är möjligt. Förbudet respektive föreläggandet får förenas med vite.

7.5.5 Tillsyn enligt lagen om individuellt pensionssparande

Lagen om individuellt pensionssparande (IPS) innehåller bestämmelser om tillsyn över pensionssparinstitut. Med pensionssparinstitut avses ett företag som har fått tillstånd av Finansinspektionen att driva pensionssparrörelse. Sådant tillstånd får endast meddelas värdepappersinstitut. Fondbolag kan inte komma i fråga som pensionssparinstitut.

I jämförelse med vad som gäller enligt lagen om värdepappersrörelse respektive lagen om värdepappersfonder föreligger huvudsakligen den skillnaden att bestämmelserna om att Finansinspektionen får förordna en revisor samt sammankalla styrelsen och kalla till extra stämma inte gäller för pensionssparinstitut.

7.5.6 Överväganden och förslag

Vår utgångspunkt är som nämnts att så långt som möjligt anknyta till institutionella och legala förhållanden inom jämförbara områden. När det gäller tillsynen är det naturligt att utgå från bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder. Detta innebär att fondbolagen och förvaringsinstituten skall stå under tillsyn.

På en punkt där högre krav uppställs i lagen om värdepappersrörelse bör den bestämmelsen gälla för värdepappersfonder inom APS-systemet. Därmed skulle Finansinspektionen ha rätt att förbjuda verkställighet av regelvidriga beslut eller, om beslutet redan verkställts, förelägga fondbolaget att göra rättelse. Inspektionen skulle alltså ha befogenhet att tillse att fondbolagen följer de placeringsbestämmelser som gäller inom APS även i de fall där återkallelse av tillståndet skulle vara en alltför ingripande åtgärd.

7.6 Klagomålshantering och tvistlösning

7.6.1 Inledning

Det är en angelägen uppgift att i möjligaste mån försöka förhindra uppkomsten av tvister inom APS eller i varje fall försöka avsevärt reducera antalet sådana tvister. Detta kan ske på flera sätt. Ett sätt är genom den tillsyn som Finansinspektionen skall utöva över fondbolagen. Ett annat sätt, som syftar till att undvika "onödiga" tvister, är att se till att de enskilda får vederhäftig information om APS.

Tvister inom APS-systemet kan ändå komma att uppstå både under sparskedet och pensionsskedet. Under sparskedet kan tvister uppstå mellan pensionsspararen och fondbolaget rörande förvaltningen av sparmedlen. Under pensionsskedet kan tvister uppstå mellan försäkringstagaren och det statliga försäkringsbolaget rörande försäkringsavtalet. Även tvister mellan andra parter kan uppstå i APS. I det följande behandlas dock endast sådana tvister som uppstår till följd av det civilrättsliga avtalsförhållandet mellan å ena sidan pensionsspararen och fondbolaget samt å andra sidan försäkringstagaren och det statliga försäkringsbolaget.

7.6.2 Några förekommande klagomåls- respektive tvistlösningsorgan

Domstolarna

Domstolsväsendet är uppbyggt huvudsakligen kring två parallella domstolsorganisationer. Den ena, de allmänna domstolarna, utgörs av tingsrätterna som första instans, hovrätterna som andra instans och Högsta domstolen som sista instans. Den andra domstolsorganisationen, de allmänna förvaltningsdomstolarna, består av länsrätterna som första instans, kammarrätterna som andra instans och Regeringsrätten som slutinstans. De allmänna domstolarna har generell behörighet att handlägga alla mål och ärenden som inte är uttryckligen undantagna från deras kompetensområde. De allmänna förvaltningsdomstolarna prövar endast de mål och ärenden som i varje enskilt fall finns föreskrivet i lag eller annan författning. De allra flesta förvaltningsbeslut som skall överprövas av domstol skall enligt skilda föreskrifter prövas av en allmän förvaltningsdomstol. Härigenom kan sägas att dessa i praktiken fått en i det närmaste generell kompetens att överpröva beslut av förvaltningskaraktär. Den dömande verksamheten i såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna utövas normalt enbart av lagfarna domare eller lagfarna domare och nämndemän.

Inom domstolsväsendet förekommer olika typer av specialisering, nämligen

- specialisering i form av koncentration av mål till vissa domstolar eller till vissa avdelningar eller rotlar inom samma domstol,
- specialisering genom att domstolarna vid handläggning av vissa mål skall ha en viss sammansättning eller att särskilda ledamöter knyts till de allmänna domstolarna, samt
- fristående specialdomstolar, vars kompetensområde är begränsat till ett visst sakområde eller några speciella frågor (t.ex. Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen).

Vid sidan av domstolsväsendet finns ett antal nämnder som prövar olika slag av tvister. Som exempel kan nämnas hyres- och arrendenämnderna och Statens va-nämnd. Ett stort antal konsumenttvister prövas av Allmänna reklamationsnämnden, som dock inte kan fatta för parterna bindande beslut (se nedan).

Specialiseringsvågen i domstolsväsendet synes ha passerat sin topp. Utvecklingen under senare år innebär att fler och fler instanser slås samman eller på annat sätt inordnas med varandra. Flera signaler från statsmakterna tyder på att det under de närmaste åren kommer att ske en utvidgning av de allmänna domstolarnas och de allmänna förvaltningsdomstolarnas kompetens på bekostnad av specialdomstolar och särskilda nämnder. Denna utveckling har redan inletts genom avskaffandet av Bostadsdomstolen den 1 juli 1994 och Försäkringsöverdomstolen den 1 juli 1995.

Allmänna reklamationsnämnden

Allmänna reklamationsnämnden är en statlig myndighet direkt under regeringen. Nämnden har bl.a. till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör en vara, tjänst eller annan nyttighet som tillhandahållits huvudsakligen för enskilt bruk (konsumenttvister). Det måste föreligga en verklig tvist på så sätt att näringsidkaren efter konsumentens klagomål (reklamation) helt eller delvis har avvisat dennes krav eller inte låtit sig avhöra.

Nämnden prövar inte tvister som har avgjorts eller är anhängiggjorda vid domstol. Nämnden får själv bestämma att undanta varor, tjänster eller nyttigheter från prövning.

Nämndens verksamhet finansieras helt med statliga medel. Förfarandet vid nämnden är gratis för parterna. Nämndens anslag avseende budgetåret 1994/95 uppgick till 13 miljoner kronor. Den genomsnittliga kostnaden för ett ärende i nämnden var 1 700 kr.

Nämnden har ett kansli med ca 30 anställda som bereder ärendena. Handläggningen vid nämnden är skriftlig. Ärendena avgörs vid ett sammanträde, vid vilket parterna inte har rätt att närvara.

Vid prövningen av tvister är nämnden uppdelad på avdelningar. Avdelningen består normalt av en ordförande, som har domarerfarenhet, och fyra intresseledamöter, varav två företräder konsumentintressen och två företräder näringsidkarintressen. Nämnden har bl.a. en försäkringsavdelning som handlägger ärenden rörande skadereglering och villkorstolkning avseende person- och sakförsäkring. Vidare har nämnden en bankavdelning som handlägger ärenden rörande bankers och andra finansinstituts tjänster. Värdegränsen för att ett ärende skall tas upp till prövning är f.n. 500 kr på bankavdelningen och 1 000 kr på försäkringsavdelningen.

Varje år kommer ca 7 000 ärenden in till nämnden. Av dessa hänför sig ca 1 000 till försäkringsavdelningen och ca 500 till bankavdelningen. Den genomsnittliga handläggningstiden för ärenden som avgjorts i nämnd uppgick under budgetåret 1994/95 till ca fem månader.

Mellan 5 och 10 % av ärendena på bankavdelningen rör handel med värdepapper. Oftast förhåller det sig på det sättet att konsumenten är missnöjd med en placering och har inte förstått att han kunde drabbas av en förlust. Den typen av klagomål har i regel inte lett till framgång för konsumenten.

Vid bifall för konsumenten brukar nämnden utforma sitt beslut som en rekommendation till näringsidkaren att vidta en åtgärd. Nämndens beslut kan inte överklagas. De är inte bindande för parterna och kan inte verkställas med tvång. Det övervägande antalet näringsidkare följer emellertid ändå nämndens avgöranden. Följsamheten uppgår i genomsnitt till ca 70 %. Den varierar dock från avdelning till avdelning. Under budgetåret 1994/95 var följsamheten 52 % på bankavdelningen och 99 % på försäkringsavdelningen. De fall där bankerna inte följt nämndens beslut har oftast gällt annuitetslån där nämndens praxis inte varit enhetlig. Nämnden har beslutat att tills vidare avvisa alla ärenden rörande annuitetslån i avvaktan på Högsta domstolens ställningstagande i ett mål angående annuitetslån. Bortsett från dessa ärenden är följsamheten hos bankerna nära 100 %. Några branschorganisationer, t.ex. Sveriges Köpmannaförbund och Motorbranschens Riksförbund, har uttalat att de träder in och svarar för medlemmarnas förpliktelser, om dessa inte följer nämndens beslut.

Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå

Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå driver båda sina verksamheter i stiftelseform. Huvudmän i båda stiftelserna är Finansinspektionen och Konsumentverket. Vidare är Sveriges Försäkringsförbund huvudman i Försäkringsbyrån medan Svenska Bankföreningen är huvudman i Bankbyrån. Var och en av stiftelserna leds av en styrelse som består av representanter för huvudmännen. Representanterna från Finansinspektionen och Konsumentverket är tillsammans i majoritet i styrelserna.

Medel till respektive stiftelse tillskjuts av Försäkringsförbundet respektive Bankföreningen.

Kostnaderna för Försäkringsbyrån uppgick under verksamhetsåret 1995 till ca 3,8 miljoner kronor, varav drygt 1,4 miljoner kronor utgjorde löner o.d. Kostnaderna för Bankbyrån uppgick under samma verksamhetsår till drygt 1,7 miljoner kronor, varav drygt 1,2 miljoner kronor utgjorde löner o.d.

Byråerna är självständiga organ som inom sina respektive områden utan avgift hjälper och vägleder i första hand privatpersoner. Försäkringsbyrån lämnar rådgivning rörande frivilliga försäkringar (alltså inte de försäkringar som sköts av försäkringskassan eller regleras i kollektivavtal) medan Bankbyrån lämnar rådgivning i frågor som rör banker eller andra kreditinstitut. Byråernas rådgivningsverksamhet utgör ett komplement till de vanliga kontaktvägarna mellan konsumenter och bolag. Byråerna skall också fånga upp och vidarebefordra konsumentsynpunkter till sina huvudmän.

Rådgivningsarbetet sköts vid Försäkringsbyrån av fem personer och vid Bankbyrån av tre personer. Kontakt tas med byråerna i huvudsak per telefon. Samtalen avser antingen "förköpsinformation" eller ett konkret problem. Byråerna ger också ut informationsmaterial. Försäkringsbyrån ger t.ex. ut produktöversikter över konsumentförsäkringar och Bankbyrån ger ut faktablad som tar upp vanliga frågeställningar inom bankområdet som t.ex. borgen, ränteberäkning och kravrutiner.

Under verksamhetsåret 1995 tog Försäkringsbyrån emot 13 118 förfrågningar, varav 6 587 avsåg råd i samband med köp, 5 033 skadeärenden och 1 498 allmänna frågor. Under samma verksamhetsår kontaktades Bankbyrån av 5 100 personer. Av dessa kontakter avsåg 7 % värdepapper. Det största frågeområdet handlade om fondandelar. Vanligtvis ville man ha rena basfakta såsom vad en fond är och hur den fungerar.

Finansinspektionens klagomålshandläggning

Tidigare förekom hos Finansinspektionen en omfattande handläggning av klagomål från konsumenter. Inför budgetåret 1993/94 infördes delvis nya rutiner för denna handläggning. Tillströmningen av klagomålsärenden under detta budgetår minskade med ca 30 % i förhållande till året före (från ca 2 000 till 1 478). En del av förklaringen till detta var inrättandet av Konsumenternas Bankbyrå

våren 1994. Under budgetåret 1994/95 minskade tillströmningen med ytterligare drygt 30 % (från 1 478 till 988).

Trots minskningen av antalet klagomål har inspektionen fr.o.m. den 1 oktober 1995 genomfört ytterligare förändringar av klagomålshandläggningen. Genom dessa förändringar vill inspektionen klargöra sin roll som normgivare och tillsynsinstans och skapa möjlighet för en tydligare inriktning mot policyskapande och generellt verkande åtgärder gentemot instituten, avsedda att komma bredare grupper av konsumenter till godo. De nya rutinerna innebär i huvudsak följande.

Alla inkomna ärenden avslutas snarast mot anmälaren. Hur ärendet därefter hanteras är beroende av om klagomålet eller förfrågan innehåller något som från tillsynssynpunkt bör föranleda inspektionen att vidta någon åtgärd. Ärenden delas in i olika kategorier.

Kategori I avser klagomål som rör ekonomiska anspråk eller krav på att ett institut skall vidta vissa åtgärder mot den klagande. I dessa fall underrättas klaganden om att inspektionen inte tar sig an enskilda tvister och hänvisas till att själv ta kontakt med institutet. Klaganden informeras om den verksamhet som bedrivs av bl.a. Allmänna reklamationsnämnden, Konsumenternas Försäkringsbyrå och Konsumenternas Bankbyrå.

Till kategori II hör klagomål som rör handläggningsrutiner hos ett institut. Om det är uppenbart att klagomålet är obefogat får klaganden besked om att institutet handlat i överensstämmelse med god sed eller de normer som gäller. Om det kan ligga något i klagomålet får klaganden besked om att hans uppgifter skall beaktas i tillsynsarbetet. Därefter tar inspektionen ställning till om det finns anledning att agera mot institutet.

I kategori III finns ärenden med direkta frågor till myndigheten. Dessa frågor besvaras kortfattat med användande av faktablad och eventuellt med en hänvisning till Konsumenternas Försäkringsbyrå eller Konsumenternas Bankbyrå eller Konsumentverket om frågan rör marknadsföring eller avtalsvillkor. Vissa frågor kan besvaras per telefon.

Från Finansinspektionens sida betonas att det är instituten själva som har ansvaret för att ta hand om förfrågningar och klagomål från kunder. Instituten måste ha en väl fungerande intern organisation för hantering av förfrågningar och klagomål. För att säkerställa detta avser inspektionen att utfärda allmänna råd som anger riktlinjer för utformningen av institutens klagomålshantering.

Konsumentombudsmannen (KO)

Hos Konsumentverket, som är den centrala myndigheten för konsumentfrågor, finns Konsumentombudsmannen (KO) med ett särskilt sekretariat. KO är verkets chef. KO skall bl.a. övervaka efterlevnaden av marknadsföringslagen (1995:450), konsumentkreditlagen (1992:830) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorslagen).

Tillsynen över de konsumenträttsliga lagarna ligger ytterst hos KO, som kan väcka talan om förbud och åläggande hos Marknadsdomstolen. KO kan i vissa fall även själv meddela förbud eller åläggande.

I december 1995 beslutade riksdagen att tillföra Konsumentverket tre miljoner kronor i extra resurser under budgetåret 1995/96 för att stärka Konsumentverkets och KO:s roll på området finansiella tjänster (se prop. 1995/96:82, bet. 1995/96:LU10, rskr. 1995/96:81). Bakgrunden till resursförstärkningen var bl.a. att Konsumentverket och KO har fått ett nytt och utökat tillsynsansvar när det gäller finansiella tjänster genom att den nya avtalsvillkorslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, även omfattar finansiella tjänster. Vidare behövdes det någon som med utgångspunkt i konsumenternas behov kritiskt granskade utbudet av finansiella tjänster om konsumenterna skulle kunna dra nytta av den förbättrade konkurrensen på det finansiella området. KO skulle också öka sina insatser när det gällde att föra talan i Marknadsdomstolen.

I propositionen uttalas att KO:s möjligheter att föra enskilda konsumenters talan i tvister med näringsidkare bör utredas. Vidare anges att frågan om inrättandet av en särskild bankombudsman skall prövas senare. Enligt propositionen får emellertid KO med den föreslagna resursförstärkningen förutsättningar att omgående ta sig an de uppgifter som riksdagen tidigare uttalat bör ligga på en bankombudsman, nämligen att företräda konsumenter som ett kollektiv gentemot banker och andra kreditinstitut (se bet. 1993/94:NU7 och rskr. 1993/94:79).

Övriga organ

Flera av de största försäkringsbolagen har egna organ till vilka i första hand försäkringstagaren eller annan försäkrad som är missnöjd med bolagets beslut i ett skadereglerings ärende kan vända

sig för att få ärendet prövat på nytt. Exempel på sådana prövningsinstanser är Folksams kundombudsman och försäkringskommittéer, Skandias kundombudsman, Trygg-Hansas försäkringsnämnder samt Ansvars skadeprövningsnämnd.

Numera finns det hos i princip varje bank och försäkringsbolag en person eller en organisatorisk enhet dit kunder kan vända sig med klagomål.

7.6.3 Överväganden och förslag

Vår utgångspunkt är att det bör finnas en enkel och billig form för tvistlösning inom APS.

Tvister som härrör från avtalsförhållandet mellan å ena sidan pensionsspararen och fondbolaget samt å andra sidan försäkringstagaren och det statliga försäkringsbolaget kan vara av olika slag. De kan avse giltigheten av det avtal som träffats men torde oftast avse bristande avtalsuppfyllelse. I det senare fallet torde det i regel vara fråga om bristande avtalsuppfyllelse från fondbolagets respektive det statliga försäkringsbolagets sida, eftersom den enskildes "prestation" enligt avtalet – att sätta in APS-medlen respektive föra över sparkapitalet i samband med tecknande av försäkring – kommer att fullgöras på annat sätt än av den enskilde personligen.

Man kan alltså på goda grunder anta att pensionsspararen respektive försäkringstagaren så gott som alltid kommer att inta ställningen som klagande etc. i tvisten medan fondbolaget och det statliga försäkringsbolaget kommer att vara den mot vilken klagomålet etc. riktas. Detta förhållande har betydelse för frågan om tvistlösning inom APS. En annan faktor av betydelse är hur många tvister som kan förväntas uppstå inom APS.

Vad avser sparskedet har av redogörelsen i föregående avsnitt framgått att antalet klagomål och tvister rörande värdepapper är ytterst få, trots att t.ex. sparande i värdepappersfonder är en utbredd sparform. Som exempel kan nämnas att över två miljoner svenskar sparar i allemansfonder.

När det gäller tvister vid allmän domstol rörande värdepapper saknar vi underlag för att bedöma omfattningen av dessa tvister och om tvisterna ökat i antal under senare år.

Vad härefter angår pensionsskedet är det, med hänsyn till hur försäkringsfunktionen har utformats i förslaget, svårt att dra några

slutsatser om antalet tvister. Våra bedömningar avser därför främst förhållandena under sparskedet.

Även om APS skall vara ett obligatoriskt system finns det mot den bakgrund som angetts ovan i nuläget inte något underlag för antagandet att det kommer att uppstå ett stort antal tvister rörande sparandet i APS-fonder. Med hänsyn härtill finns det f.n. inte skäl att inrätta något särskilt organ för tvistlösning inom APS. Det får i stället ankomma på befintliga sådana organ att sköta detta.

Det anförda innebär att det ytterst blir en fråga för allmän domstol att pröva tvister av förevarande slag.

En möjlighet som i dag står till buds för fondsparare är att vända sig till Allmänna reklamationsnämnden. Denna möjlighet bör kunna tas till vara även inom APS. Förvaltningen av en APS-fond kommer ju i praktiken inte att skilja sig nämnvärt från annan fondförvaltning. Vid en prövning av Allmänna reklamationsnämnden rörande APS-sparande utgår vi från att fondbolagen följer nämndens beslut. En ordning där fondbolagens branschorganisation, Fondbolagens Förening, på motsvarande sätt som Sveriges Köpmannaförbund och Motorbranschens Riksförbund åtar sig att träda in och svara för sina medlemmars förpliktelser, om dessa inte följer nämndens beslut, kan vara ett viktigt inslag i en enkel och billig form för tvistlösning inom APS.

Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt finns det, vid sidan av Allmänna reklamationsnämnden, en etablerad ordning för klagomålshantering som också bör kunna användas för APS.

Om erfarenheterna skulle visa att de organ för handläggning av klagomål och tvister som finns i dag inte är tillräckliga för APS, får frågan om det bör inrättas en särskild ordning för tvistlösning inom APS prövas på nytt.

8 Översyn av systemet

Våra förslag i sammandrag: APS-systemet är en helt ny konstruktion utan närmare förebilder från andra håll och skall verka under åtskilliga decennier. Vi föreslår därför att vissa frågor övervägs på nytt inom 5-7 år, när praktiska erfarenheter har vunnits av systemet.

En förutsättningslös utredning bör ske på några områden där vi på grund av direktivens utformning har varit förhindrade att överväga alternativa lösningar: inrättandet av flera konkurrerande försäkringsgivare inom APS-systemet, ändrade regler för fastställande av intjänad pensionsrätt och utformningen av pensionsprognoser avseende utfallet av APS-sparandet.

8.1 Inledning

Som tidigare har nämnts är premiereservsystemet – eller APS-systemet som utredningen valt att kalla det – en helt ny konstruktion. Närmare förebilder från andra håll saknas. Vidare förväntas organisationen verka under åtskilliga decennier.

Alla praktiskt betydelsefulla tillämpningsfrågor kan inte förutses när reglerna dras upp. Det förefaller olämpligt att en gång för alla låsa utformningen i detalj. Det bör också undersökas i vilken mån regler och rutiner kan förenklas. I avsnitt 8.2 redovisas några frågor som bör övervägas på nytt efter viss tid när praktiska erfarenheter har vunnits. Förändringar i en del avseenden kan enligt vår bedömning ske relativt lätt utan att grundvalarna för systemet rubbas.

Utredningens tanke har bl.a. varit att det är enklare att efter en tid lätta på restriktioner som bedöms vara onödigt strikta än att införa sådana där tidigare relativt stor frihet har rått.

Översynens lämpliga placering i tiden kan inte anges exakt. Å ena sidan bör så lång tid ha hunnit förflyta att praktiska erfarenheter

har kunnat samlas i tillräcklig omfattning, inte minst inom socialförsäkringsadministrationen och Finansinspektionen. Å andra sidan bör inte systemet ha blivit så stort att olägenheterna av förändringar är betydande. Vi tror mot denna bakgrund att en samlad bedömning av tillämpningen bör ske inom 5-7 år från det att reformen har trätt i kraft.

Oavsett när i tiden en översyn genomförs bör förändringar av reglerna införas samlat och inte successivt. Behovet av stabila spelregler är stort bland både medborgare och professionella aktörer på detta ytterst långsiktiga område.

I vårt arbete har vi också diskuterat några områden där vi på grund av direktivens utformning är förhindrade att närmare överväga vissa lösningar. På dessa områden kan en förutsättningslös prövning vara påkallad. Några egentliga skäl för att vänta med en sådan prövning finns inte. I avsnitt 8.3 anges kortfattat dessa frågor.

8.2 Områden för översyn

I det föregående har antytts några olika områden där en utvärdering och översyn av utformningen bör ske efter viss tid. Dessa områden är främst

- placeringsregler för fonderna, främst vad gäller användningen av derivatinstrument,
- huvudmannaskap och placeringsform för ickeväljarnas medel,
- fondernas avgifter,
- spararnas inflytande över fonderna,
- dispositionsrätt till rösträtt för fondernas aktier i börsbolag,
- utländska fondföretag,
- bildandet av flera statliga fondbolag,
- regler för rätten att byta fond,
- klagomålshantering och mekanismer för tvistlösning,
- sluttidpunkt för intjänande av pensionsrätt,
- formerna för utbetalning av APS-pension,
- tidsbegränsat uttag av pension direkt från kapitalförvaltaren utan försäkringsinslag,
- placeringsregler för det statliga försäkringsbolaget, samt
- huvudmannaskap för och utformning av den interimistiska förvaltningen.

8.3 Några större frågor att överväga

Enligt vår mening bör en förutsättningslös utredning ske av lämpligheten att inrätta *flera konkurrerande försäkringsgivare* inom APS-systemet. Vi kan själva inte pröva denna fråga, eftersom det i nu gällande riktlinjer för pensionsreformen (se bl.a. prop. 1993/94:250) och i direktiven för utredningen har fastslagits att försäkringsfunktionen skall utföras centralt av ett enda statligt organ.

Enligt propositionen var det huvudsakliga skälet för denna uppläggning att man ville hålla isär försäkringsfunktion och kapitalförvaltning. Motivet redovisas i direktiven (s. 8) på följande sätt:

> "En lösning där försäkringsfunktionen läggs på de privata försäkringsbolagen tillsammans med kapitalförvaltningen innebär en risk för att den mångfald i förvaltningen som eftersträvas inte uppnås."

Med den förändrade konstruktion av premiereservsystemet som utredningen föreslår uppstår delvis nya förutsättningar också vad gäller försäkringsfunktionen. De farhågor som motiverade den ursprungliga tanken på en enda, statlig försäkringsgivare blir inte lika framträdande. Mångfalden i kapitalförvaltningen under sparskedet bör med vårt förslag bli stor. Försäkringsgivaren kommer bara att handha inbetalda premier under en mindre del av den enskildes livstid – då pensionen utbetalas – i stället för hela den aktiva delen av livet. En överslagsberäkning gjord inom utredningen pekar på att det totala kapital som med vår uppläggning skall anförtros försäkringsgivaren uppgår till betydligt mindre än hälften av beloppet enligt den i direktiven skisserade uppläggningen.

Ett av de huvudsakliga motiven för inrättandet av ett premiereservsystem är att öka valfriheten för den enskilde och att ge denne ett större inflytande över sin pension. Givetvis nås detta syfte i ännu större utsträckning om den enskilde inför pensioneringen ges möjlighet att välja mellan flera, konkurrerande försäkringsgivare. Det kan t.o.m. hävdas att värdet för den enskilde av valfrihet är som störst i detta skede. Det kan också framstå som onaturligt att ha andra ledstjärnor för organisationen under pensionsskedet än under sparskedet.

Konkurrens mellan flera försäkringsgivare borde enligt vår bedömning kunna leda till bättre villkor för försäkringstagarna än

om de är hänvisade till en enda. Existensen av alternativ på marknaden torde innebära en spärr mot alltför långtgående försämringar och över huvud taget en hälsosam stimulans till brett utbud av kundanpassade tjänster och hög effektivitet. Framför allt vad gäller möjligheten att uppnå lägsta möjliga administrationskostnader torde konkurrens vara viktig.

Slutligen skulle enligt vår uppfattning den långsiktiga trovärdigheten för premiereservsystemet stärkas om det finns tillgång till flera konkurrerande försäkringsgivare, vilka skall vara både statliga och privata. Eftersom den enskilde inte kommer att kunna teckna en försäkring förrän i 60-årsåldern, kan denne under en stor del av livet inte bedöma vilka försäkringsvillkor som kommer att gälla. Det kan naturligtvis inte helt uteslutas att de villkor som anges vid systemets ikraftträdande skulle kunna ändras på vägen genom politiska beslut. Med flera försäkringsgivare kan dessa farhågor nedbringas.

Reglerna för *fastställande av intjänad pensionsrätt* kan behöva ses över och förenklas. En möjlig rationalisering kan vara att pensionsrätten och därmed avsättningen till APS-systemet baseras på löneinkomsten enligt den kontrolluppgift som sänds från arbetsgivaren under januari månad året efter inkomståret. På så sätt skulle avsättningen få karaktär av en definitiv källskatt. Pensionsrätten skulle direkt anknyta till den förenklade självdeklarationen. Särskilt beslut om fastställande av pensionsrätt inom SFA skulle inte behövas. Genom att man i administrationen skulle vinna ett år skulle också den interimistiska förvaltningen förenklas. Den skisserade lösningen skulle kunna gälla för det stora flertalet APS-sparare, framför allt alla löntagare. Andra vägar kan behövas sökas för t.ex. enskilda näringsidkare.

Utformningen av *pensionsprognoser* avseende utfallet av APS-sparandet bör ses över.

I det nya pensionssystemet beror utfallande pension av en rad olika faktorer, främst

- inkomstnivå och löneutveckling,
- under hur många år individen har haft inkomst,
- hur fördelningen av höginkomstår och låginkomstår ser ut över livet,
- realränta och kapitalavkastning i övrigt i ekonomin,
- utfallet för individens placeringar av APS-medel, samt
- vid vilken ålder individen avser att gå i pension.

Därtill kommer frågan om i vilket penningvärde förutsägelserna skall presenteras.

För en person i tjugoårsåldern behöver alla dessa punkter prognostiseras över en fyrtioårsperiod. För en fyrtioåring är prognostiden över tjugo år. I båda fallen blir försök att bedöma pensionens storlek en hypotetisk sifferlek om framtiden.

De många reservationer som måste fogas till varje form av uttalande om individens framtida pension leder i sig enligt vår uppfattning till att förvirringen kommer att öka ytterligare.

Ett mera realistiskt alternativ kan vara att informera om det senaste årets ökning av pensionsrätten och ackumulerad intjänad pensionsrätt vid det senaste årsskiftet. Medborgaren kan då se hur pensionsrätten ökar år för år. Objektiv information kan också ges om vad denne skulle få i pension för den händelse han eller hon skulle gå i pension redan under innevarande år. Därtill kan försäkringskassorna ha tillgång till dataprogram där den medborgare som vill sätta in egna prognosantaganden kan få ett begrepp om vad pensionen skulle bli med de av honom valda förutsättningarna. Det viktiga är då att det är han själv som gör prognosen.

Särskilt yttrande av Cecilia Gilljam

Premiereservutredningens syfte med att nu lägga fram ett principbetänkande – med övergripande förslag om en struktur för kapitalförvaltning och försäkringsfunktion inom premiereservsystemet – är att, inför det fortsatta arbetet, till en bredare krets föra ut den sakliga och principiella diskussionen om hur systemet i olika avseenden skall byggas upp.

Jag delar utredningens uppfattning att det i detta skede av arbetet är värdefullt att premiereservsystemets grundläggande konstruktion debatteras. Det finns därför inte någon egentlig anledning för mig att föregripa den diskussion som principbetänkandet bör föranleda.

Förslagen i principbetänkandet fjärmar sig emellertid i betydelsefulla delar från direktiven. Särskilt mot den bakgrunden hade det enligt min uppfattning varit påkallat att förse betänkandet med mer utförliga resonemang om varför utredningen har valt vissa lösningar framför andra. Alternativa handlingslinjer skulle – för att underlätta för remissinstanserna – ha beskrivits mer ingående, med angivande av de nackdelar och fördelar som utredningen anser vara förknippade med dessa.

Med en så begränsad argumentation kring alternativa handlingslinjer som i betänkandet kan det ligga nära till hands att remissbehandlingen inriktas huvudsakligen på detaljerna i de föreliggande förslagen. För att principbetänkandet skall fylla sin funktion är det emellertid av vikt att remissinstanserna också överväger andra lösningar för den grundläggande konstruktionen av premiereservsystemet än de som utredningen lägger fram. Med detta yttrande vill jag därför i ett generellt perspektiv försöka bidra till att så blir fallet.

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna för pensionsreformen skall den allmänna inkomstrelaterade ålderspensioneringen framöver utgöra en självständig gren av socialförsäkringen och finansieras genom specialdestinerade ålderspensionsavgifter om tillsammans 18,5 % av avgiftsunderlaget. Ålderspensioneringen skall som hittills – till största delen – utgöras av ett fördelningssystem. En del av ålderspensionsavgifterna – två procentenheter eller drygt 10 % –

skall fonderas inom premiereservsystemet. Ålderspensionsavgifterna skall enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna tas ut dels i form av arbetsgivaravgifter, dels i form av allmänna egenavgifter.

Premiereservsystemet skall således vara en del av det svenska socialförsäkringssystemet. Även såvitt avser premiereservsystemet skall avgiftsuttaget vara obligatoriskt, vilket innebär att det på samma sätt som avgifterna till fördelningssystemet kommer att ta löneutrymme i anspråk.

Utredningen har i principbetänkandet analyserat direktivens mål och de inbyggda målkonflikterna. Vidare har utredningen redovisat sina prioriteringar mellan de uppställda målen och de principiella överväganden därutöver som har styrt utformningen av de förslag som läggs fram.

Ledstjärnan för utredningens arbete bör vara att premiereservsystemet skall utgöra en del av den allmänna obligatoriska ålderspensioneringen, dvs. en del av socialförsäkringen. Detta förhållande bör genomsyra utredningens förslag. På grund av att utredningen, som jag ser det, inte alltid i rimlig utsträckning har beaktat socialförsäkringsaspekten vid sina vägval har förslagen i principbetänkandet kommit att fjärma sig inte bara från direktiven som sådana utan också från direktivens anda.

Den föreslagna uppdelningen i ett sparskede och ett pensionsskede står sålunda i strid med direktiven men kan samtidigt anses ha påtagliga fördelar i förhållande till vad som är direktivens utgångspunkt, en kontinuerlig anslutning till en statligt administrerad ålderspensionsförsäkring. Emellertid har uppdelningen lett vidare till andra ställningstaganden, som steg för steg avlägsnar förslagen från tankegångarna bakom direktiven och bakom premiereservsystemets ställning inom socialförsäkringen.

Ett exempel när det gäller pensionsskedet är utredningens inställning att försäkringsfunktionen skall handhas av ett särskilt statligt försäkringsaktiebolag snarare än av en statlig myndighet. Utredningen går emellertid sedan längre än så och redovisar uppfattningen att det bör utredas om inte även privata försäkringsgivare bör kunna komma i fråga, vid sidan av en eller flera statliga. Direktiven ger inte utrymme för annat än att en statlig myndighet skall vara försäkringsgivare, i första hand Riksförsäkringsverket. Pensionsskedet har i övrigt fått en förhållandevis kortfattad belysning i principbetänkandet, vilket inte gör det mindre viktigt att också denna del noga prövas av remissinstanserna.

Utredningens förebilder när det gäller sparskedet har varit de befintliga regelsystemen avseende värdepappersfonder och individuellt pensionssparande, IPS. Dessa sparformer bygger på frivilliga avsättningar och är avsedda som alternativ till annat frivilligt sparande med eller utan försäkringsinslag. Socialförsäkringsadministrationens roll har – när det gäller dem som har gjort ett aktivt val av förvaltare – i princip begränsats till en medverkan till att de premiereservmedel som rekvireras av kapitalförvaltarna på grundval av ett avtal mellan spararen och kapitalförvaltaren också kan levereras. Därefter skall premiereservmedlen och dess förvaltning fram till pensionsuttaget skötas helt utan socialförsäkringsadministrationens inblandning.

Enligt utredningens uppfattning bör socialförsäkringsadministrationen av kostnadsskäl inte ens informeras om vilken kapitalförvaltare som anlitas av den enskilde eller om hur storleken av premiereservmedlen utvecklas över åren. Detta kommer att medföra en hel del problem som återstår att lösa, utöver dem som hänför sig till svårigheten att uppfylla kraven på en samlad årlig information om pensionsrättsförhållandena och på en prognos om pensionsutfall. Bl.a. kommer det att finnas behov av en möjlighet att ändra pensionsbehållningen inom premiereservsystemet, t.ex. då den pensionsgrundande inkomsten ändras efter överklagande eller efter s.k. omdebitering. Vidare innebär konstruktionen att spararen inte kan vända sig till socialförsäkringsadministrationen för upplysningar och information i vissa pensionsfrågor.

Utredningen har enligt min mening i alltför hög grad bortsett från den betydelse ur trygghetssynpunkt som ligger i att staten tar ansvar för socialförsäkringen. Premiereservsystemet kommer att omfatta i princip alla. Även bland dem som gör ett aktivt val av förvaltare kommer det att finnas personer som inte har tillräckliga insikter eller förmåga att ta till vara sina intressen, om de hänvisas till att kommunicera med aktörerna på finansmarknaden.

Enligt förslagen i principbetänkandet ges premiereservmedlen under sparskedet genom civilrättsliga avtalskonstruktioner karaktären av "spararens egna pengar" sedan kapitalförvaltare har valts. I realiteten är premiereservmedlen obligatoriska ålderspensionsavgifter, som fonderats för att användas till i princip endast ett ändamål, spararens ålderspension. Samtidigt skall de s.k. ickeväljarnas skydd regleras på annat sätt genom offentligrättslig lagstiftning. En ordning som den föreslagna, där medel knutna till ickeväljare får en annan formell status än medel knutna till personer som har gjort ett aktivt val, är enligt min mening inte nödvändig och inte heller att

förorda. Det bör därför närmare prövas om inte premiereservsystemet under sparfasen i större utsträckning kan bygga på en enhetlig offentligrättslig reglering och inlemmas i socialförsäkringsadministrationen utan att detta får negativa konsekvenser bl.a. när det gäller administrationskostnaderna. En av vinsterna därmed skulle vara att konsekvenserna av de EG-rättsliga reglerna skulle kunna förutsägas med större säkerhet.

En sådan alternativ ordning torde inte innebära att premiereservmedel med koppling till personer som valt kapitalförvaltare blir mer åtkomliga för politiska beslut än med det nu föreliggande förslaget. Civilrättsliga avtalskonstruktioner erbjuder inte ett mer omfattande skydd i det hänseendet. Om den politiska viljan finns, finns under alla förhållanden möjligheter att vid behov minska värdet av den intjänade pensionsrätten. Det faktum att ålderspensionsförmånerna framöver – såväl inom fördelningssystemet som inom premiereservsystemet – är avgiftsbestämda och automatiskt kommer att anpassas till den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen kommer att verka i återhållande riktning.

Enligt direktiven skall utredningen lämna förslag till utformning av ett frivilligt efterlevandeskydd inom premiereservsystemet. Förslagen i betänkandet på detta område när det gäller sparskedet är enligt min bedömning ett utflöde av tankegången om att premiereservmedlen är spararens egna pengar. Utredningen har i denna del sett IPS som förebild. Detta innebär att efterlevandeskyddet under spartiden blir obligatoriskt – inte frivilligt – och att alla som omfattas av systemet och som överlever sparfasen får bidra till ett efterlevandeskydd de inte själva har valt, och kanske inte har behov av, genom utebliven arvsvinstfördelning och lägre pension. Utredningen menar visserligen att pensionen för enskilda individer inte på grund härav kommer att bli påtagligt mycket lägre. Det handlar dock om en sänkning av premiepensionen med uppemot 10 % eller för en genomsnittsinkomsttagare med kanske 1 000 kr om året, i ett fullfunktionsstadium och mätt i dagens penningvärde. Sett i ett större perspektiv handlar det också om att ålderspensionen i många fall kommer att behöva förstärkas ytterligare genom exempelvis bostadstillägg för pensionärer, till en sammanlagd kostnad för statsbudgeten som inte bör anses försumbar.

Det kan tänkas att det inte går att finna en godtagbar lösning för ett frivilligt efterlevandeskydd under spartiden. Individens önskemål kan variera under olika delar av den förvärvsaktiva tiden beroende på hur familjesituationen gestaltar sig under olika perioder. Att inom

ramen för premiereservsystemet konstruera ett frivilligt efterlevandeskydd så att det över tiden kan anpassas till dessa önskemål kan vara svårt.

Enligt min mening bör man överväga att låta alla arvsvinster under spartiden stanna kvar inom premiereservsystemet för att fördelas på ett schablonmässigt och administrativt hanterbart sätt inom kollektivet, kontinuerligt eller vid pensionsuttaget. Något efterlevandeskydd från premiereservsystemet under förvärvsaktiv tid skulle därmed inte erbjudas (men väl ett frivilligt efterlevandeskydd, som bekostas av den enskilde och inte av kollektivet, för tid efter uttag av premiepension). Behovet av efterlevandeskydd under förvärvsaktiv tid skulle kunna anses vara tillgodosett genom den allmänna efterlevandepensioneringen (omställningspension, särskild efterlevandepension, barnpension och övergångsvis utgiven änkepension). Vidare ingår i flertalet av de kollektivavtalsbaserade försäkringssystemen ett efterlevandeskydd. För dem som därutöver önskar ett kompletterande efterlevandeskydd finns ett utbud av lösningar på den privata försäkringsmarknaden.

Utredningens förslag innebär vidare att efterlevandeskyddet under spartiden inte begränsas till att omfatta make, sambo och barn. I den mån sådana nära anhöriga saknas (eller inte har satts in som förmånstagare) skall premiereservmedlen ingå i den avlidnes kvarlåtenskap och fördelas bland arvingarna i enlighet med ärvdabalkens regler. Medlen skall genom testamente kunna riktas till andra än arvingar. I sista hand skall premiereservmedlen tillfalla Allmänna arvsfonden. Från premiereservsystemet skulle alltså medel, direkt avsedda för ålderspensionsändamål, betalas ut till personer som inte kan anses tillhöra någon för socialförsäkringen skyddsvärd efterlevandekrets. Även om effekterna härav i sig kan betraktas som marginella, mätt i ekonomiska termer för premiereservsystemet som helhet, är lösningen ur andra synvinklar inte tilltalande. Dessutom torde det vara administrativt enklare att låta dessa medel stanna kvar i premiereservsystemet och bli föremål för en schabloniserad arvsvinstfördelning än att behandla dem enligt ärvdabalkens regler om arv och testamente. I sammanhanget bör beaktas de komplikationer som kan uppstå beträffande personer som under några år tjänar in pensionsrätt i Sverige och därefter bosätter sig utomlands. Sådana personer kommer ofta vid sin död att sedan länge sakna varje anknytning till Sverige.

De skillnader mellan sparskedet och pensionsskedet när det gäller utformningen av efterlevandeskyddet som blir följden av utred-

ningens förslag kan ge upphov till incitamentseffekter. Hur dessa kan komma att verka går inte att genomskåda förrän konkreta förslag föreligger om detaljregleringen för övergången mellan sparskedet och pensionsskedet. Klart är emellertid att den enskilde från 61 års ålder fritt skall kunna avgöra när han vill lämna sparfasen och dess efterlevandeskydd för att gå över till pensionsfasen med ett annorlunda efterlevandeskydd. Den typen av övergångar inbjuder alltid till spekulation. Oavsett om spekulationsmöjligheten utnyttjas eller inte kommer det – särskilt i situationer då förmånstagarförordnande saknas och premiereservmedlen vid ett dödsfall under spartiden skall ingå i kvarlåtenskapen – att kunna få stor ekonomisk betydelse för efterlevande, andra arvingar och testamentstagare om ett dödsfall inträffar strax före eller strax efter övergången till pensionsskedet. Det bör tilläggas att en person vid 65 års ålder kan ha tjänat in pensionsrätt inom premiereservsystemet som uppgår till en ganska ansenlig summa. I fullfunktionsstadiet kan en normalinkomsttagare vid 65 års ålder mycket väl ha uppemot 150 000 kr på premiereservkontot, mätt i dagens penningvärde.

En annan fråga som enligt min mening bör bli föremål för remissinstansernas särskilda uppmärksamhet är hur ickeväljarnas premiereservmedel skall förvaltas på bästa sätt under spartiden. I direktiven anges bl.a. att det för ickeväljarna bör finnas flera statliga kapitalförvaltare, att även ickeväljarna bör kunna få del av avkastningen på aktiemarknaden och att det skall ske en utjämning av skillnader i avkastning mellan de statliga kapitalförvaltare som anförtros ickeväljarnas premiereservmedel. I principbetänkandet föreslås en annan ordning utan att skälen förefaller helt övertygande, nämligen att ickeväljarnas medel genom Riksförsäkringsverket skall placeras i skuldförbindelser av företrädesvis kortfristig natur.

Även i övrigt finns frågor – stora som små – i detta principbetänkande som ingående och förutsättningslöst bör analyseras och genomlysas under remissbehandlingen, vilket ju också är syftet med betänkandet.

Kommittédirektiv

Utformning av försäkringsfunktion och kapitalförvaltning inom det reformerade ålderspensionssystemets premiereservdel

Dir 1994:96

Beslut vid regeringssammanträde den 1 september 1994

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall med utgångspunkt från vad regeringen angett i proposition 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet utreda frågor rörande ett premiereservsystem inom den allmänna pensioneringens ram och lämna förslag på hur detta system tekniskt bör utformas.

Utgångspunkten för förslagen skall vara ett premiereservsystem med en central statlig försäkringsfunktion skild från kapitalförvaltningen. Den försäkrade skall ha möjlighet att välja mellan privata och statliga kapitalförvaltare. Ålderspension från premiereservsystemet skall beräknas enligt i huvudsak försäkringsmässiga grunder och kunna kompletteras med ett frivilligt efterlevandeskydd. En mångfald i kapitalförvaltningen och långsiktigt hög kapitalavkastning bör eftersträvas samtidigt som höga krav på säkerhet upprätthålls.

Utredaren skall

- föreslå hur förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare skall regleras,
- utforma regler för ett frivilligt, kompletterande efterlevandeskydd inom ramen för premiereservsystemet,
- föreslå regler för en central statlig försäkringsfunktion som enligt försäkringsmässiga principer skall administrera premiereservsystemet,
- utforma ett system för likvidhantering inom premiereservsystemet,

- föreslå en lägsta gräns för det belopp som årligen får avsättas på pensionstagarens individuella premiereservkonto,
- föreslå regler och lämplig organisation för den interimistiska kapitalförvaltning som skall gälla till dess att premiereservsystemet träder i full funktion,
- föreslå regler och lämplig organisation för kapitalförvaltningen efter det att premiereservsystemet trätt i full funktion för den kontinuerligt återkommande förvaltning av avsatta medel som skall ske för tiden mellan uppbörd och slutligt fastställande av pensionsrätt i samband med taxeringen året efter det att medlen avsatts till förvaltning,
- överväga om det skall finnas en obligatorisk bytesrätt för försäkringstagaren avseende redan placerat kapital eller om rätten att byta kapitalförvaltare endast skall omfatta nytillkommande kapital på individens premiereservkonto,
- föreslå utformning av placeringsregler för den slutliga förvaltningen av medel inom premiereservsystemet, inklusive regler för placering av medel i tillgångar i utlandet och i utländsk valuta, och därvid överväga om förvaltarna bör åläggas att garantera en viss lägsta avkastning,
- överväga vilka verksamhetsformer som kapitalförvaltningen bör bedrivas i,
- föreslå former för de statliga kapitalförvaltare, en eller flera, som skall verka i konkurrens med privata kapitalförvaltare,
- överväga hur premiereservsystemet bör utformas för att någon kapitalförvaltare inte skall bli alltför stor eller få ett betydande ägarinflytande i enskilda företag,
- föreslå former för de statliga kapitalförvaltare som på ett konkurrensneutralt sätt skall förvalta medlen för dem som avstår från att välja förvaltare utan att dessa får placera medlen på riskkapitalmarknaden på annat sätt än via aktiefonder och därvid pröva hur den kompetens och erfarenhet av kapitalförvaltning som finns inom AP-fondens organisation kan tas till vara,
- ange vilka krav som bör ställas på kapitalförvaltare för att erhålla tillstånd av Finansinspektionen att bedriva förvaltning av medel inom premiereservsystemet,
- belysa vilka konsekvenser skillnader i skattemässig behandling mellan premiereservsystemets pensionskapital och pensionskapital inom privat pensionsförsäkring kan medföra och därvid beakta att förvaltade medel inom premiereservsystemet bör behandlas lika i skattehänseende oberoende om medlen förvaltas i privat eller statlig regi, samt
- i övrigt föreslå de åtgärder som är befogade för en effektiv och väl fungerande förvaltning av medlen inom premiereservsystemet.

Utöver lagförslag rörande det nya premiereservsystemet som utredaren skall presentera bör också förslag på ändringar i nu gällande lagar som anses nödvändiga lämnas.

Bakgrund

I proposition 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet har regeringen föreslagit att riksdagen antar riktlinjer för ett framtida ålderspensionssystem. Riksdagen har den 8 juni 1994 antagit de föreslagna riktlinjerna (bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439). I sitt betänkande har socialförsäkringsutskottet anfört att det kan ansluta sig till de huvudsakliga principerna för förvaltningen av premiereservdelen. I en del frågor har dock utskottet gjort vissa förtydliganden för vilka det lämnas en redogörelse i det följande.

De av riksdagen antagna riktlinjerna för ett reformerat pensionssystem innebär i sina huvuddrag att ålderspensionssystemet även i fortsättningen skall vara ett allmänt obligatoriskt system och att pensionsförmånerna skall baseras på inkomsten under hela förvärvslivet. Det reformerade pensionssystemet skall till skillnad från det nuvarande förmånsbestämda pensionssystemet vara ett avgiftsbestämt system.

Det reformerade systemet skall till huvuddelen vara uppbyggt enligt fördelningsprincipen vilket innebär att avgiftsintäkter löpande används till utbetalning av pensioner under samma period. Det skall dock kompletteras med ett premiereservsystem där medel avsätts på individuella premiereservkonton, vilka skapar underlag för en ålderspension som grundas på det sparande och den avkastning som finns på kontot och beräknas enligt i huvudsak samma principer som för frivilliga pensionsförsäkringar.

I propositionen anför regeringen att det varken är möjligt eller önskvärt med en fullständig övergång till ett fullfonderat ålderspensionssystem. Däremot finns det fördelar med ett premiereservsystem som gör det befogat att införa ett sådant system inom ramen för det allmänna obligatoriska ålderspensionssystemet. Ett premiereservinslag gör det möjligt att den sparandeökning som bör ske under de närmaste decennierna tar formen av ett mer individuellt sparande i stället för att leda till att AP-fonden växer ytterligare. Premiereservinslaget har också till syfte att öka den enskildes inflytande över sin pension, bl.a. genom rätten att välja förvaltare av pensionsmedlen. En annan fördel med att föra en del av de intjänade pensionsförmånerna till ett premiereservsystem är att värdeutvecklingen av dessa blir avhängig av både standardutvecklingen och kapitalavkast-

ningen i samhället. Jämfört med ett helt fördelningsbaserat eller fullt fonderat system innebär detta en högre grad av stabilitet.

Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna skall av den totala ålderspensionsavgiften om 18,5 procent på avgiftsunderlaget 2 procentenheter avsättas till premiereservsystemet. Genom denna uppdelning av ålderspensionsavgiften på fördelnings- resp. premiereservsystemet uppnås att de löpande pensionerna kan betalas inom fördelningssystemet samtidigt som avsättningar kan göras till det fonderade premiereservsystemet. Avsättningarna av medel skall registreras på individuella konton grundande ett enskilt pensionssparande som ger pensionsrätt beräknad på försäkringsmässiga grunder. Pensionsrätten inom premiereservsystemet skall i princip bygga på civilrättsligt bindande åtaganden.

I ett allmänt obligatoriskt pensionssystem kan det inte tillåtas att pensionens storlek varierar beroende på pensionstagarens kön. Den princip om likabehandling av kvinnor och män som tillämpas inom fördelningssystemet, skall därför även gälla inom premiereservsystemet. Detta medför att kvinnor på grund av sin längre medellivslängd, på basis av lika stora intjänade pensionsrätter under livet, i genomsnitt kommer att få en sammanlagd livspension som, beräknad med utgångspunkt från den skillnad i medellivslängd som i dag gäller mellan kvinnor och män, är ca 25 procent högre än vad män får i genomsnitt.

När det gäller efterlevandepension innebär kvinnornas längre livslängd att det omvända förhållandet föreligger; nämligen att sannolikhet för utbetalning av pension till efterlevande make minskar i motsvarande grad.

När det gäller uttag av pension från premiereservsystemet skall i huvudsak samma regler gälla som inom fördelningssystemet. De försäkrade skall dock kunna välja mellan att ta ut sådan pension antingen livsvarigt eller under fem eller tio år. Ett sådant val skall inte kunna ändras.

Enligt de riktlinjer för övergångsregler som godkänts av riksdagen skall personer födda år 1934 eller tidigare inte omfattas av det reformerade pensionssystemet, medan de som är födda år 1954 eller senare fullt ut kommer att omfattas av systemet. Personer i åldersgrupperna födda åren 1935-1953 skall omfattas av de reformerade reglerna i varierande utsträckning enligt en metod för 20-delsinfasning. Eftersom pensionsrätten i premiereservsystemet bygger på vad som faktiskt fonderats för den försäkrades räkning, måste pensionsrätten för de övergångsvisa åldersklasserna anpassas redan när avsättningen görs. En utgångspunkt för detta är att avsättningarna till premiereservsystemet inte skall bli alltför små och inte förräntas under alltför kort tid. Detta innebär att endast personer som är födda år 1939 eller senare avses komma i fråga.

Vidare skall för personer födda åren 1939-1953 en kvoterad avsättning göras. Socialförsäkringsutskottet har i denna del anfört att det, med hänsyn till att pensionsrätter vid kvotberäkningen i kombination med det minsta belopp som kan ge pensionsrätt kan komma att röra sig om i sammanhanget mycket obetydliga belopp, finns anledning överväga en lägsta gräns för det årliga belopp som tillsammans med avkastning skall förvaltas på enskilt konto inom premiereservsystemet och att belopp under denna gräns i stället placeras i fördelningssystemet (bet. 1993/94:SfU24, s. 18 och 19).

Storleken på den avsättning som skall göras för varje försäkrad kan fastställas först vid taxeringen året efter det medlen avsatts till förvaltning i samband med att pensionsrätten fastställs. För de avgiftsmedel som löpande betalas in måste det därför ske en tillfällig förvaltning.

Inom premiereservsystemet skall en åtskillnad göras mellan försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionerna. Försäkringsfunktionen skall skötas av ett statligt organ. Skälen till detta är bl.a. att premiereservsystemet är en del av ett allmänt obligatoriskt pensionssystem där försäkringskollektivet skall utgöras av alla försäkrade.

Försäkringsgivaren skall tillhandahålla obligatoriska pensionsförsäkringar vari, enligt vad som angetts ovan, försäkringstagarens pensionsrätt skall beräknas på försäkringsmässiga grunder enligt i huvudsak de principer som gäller för frivilliga, individuella pensionsförsäkringar; dock att de årliga förmånerna skall bestämmas på lika villkor för män och kvinnor. För att öka den enskildes valfrihet skall det också finnas en möjlighet att välja ett efterlevandeskydd.

För att inte äventyra försäkringsstagarnas medel måste höga krav ställas på de institut som vill komma i fråga som kapitalförvaltare. Dessa skall därför ha tillstånd från Finansinspektionen för förvaltning av medel inom premiereservsystemet och stå under löpande tillsyn av inspektionen. För pensionsparande inom premiereservsystemet gör sig starka konsumentskyddsintressen gällande. Stora krav på att korrekt information lämnas till den enskilde pensionsspararen måste därför ställas på kapitalförvaltaren.

Den försäkrade skall ha möjlighet att välja mellan privata och statliga kapitalförvaltare. De senare skall verka på strikt marknadsmässiga villkor och i full konkurrens med privata kapitalförvaltare. Samma placeringsregler skall gälla för såväl privata som statliga kapitalförvaltare. För dem som inte själva gör ett aktivt val av kapitalförvaltare skall det finnas ett antal andra statliga kapitalförvaltare, som sköter förvaltningen av dessa personers medel. Eftersom dessa senare statliga kapitalförvaltare inte väljs av den enskilde utan i stället tilldelas denne, bör inte tilldelningen av kapitalförvaltare få påverka vilken avkastning var och en får på sina pensions-

medel. I stället skall här göras en utjämning av avkastning mellan de olika kapitalförvaltarna.

I proposition 1993/94:250 har regeringen angett att det vad avser premiereservsystemet på en del punkter behövs ytterligare utredning samt att principerna i propositionen – som det nu lämnats en redogörelse för – skall ligga till grund för sådant utredningsarbete.

I den del som avser principerna för förvaltningen av premiereservmedlen anför socialförsäkringsutskottet att det på grund av frågornas komplexitet även fortsättningsvis skall finnas utrymme för de partier som står bakom förslaget om en reformering av det allmänna pensionssystemet att, i de delar som ytterligare skall utredas eller som annars kan komma att beröras av resultatet av utredningsarbetet, utforma de kommande bestämmelserna på det sätt som visar sig mest ändamålsenligt (bet. 1993/94:SfU24 s. 19).

I propositionen har regeringen gjort vissa bedömningar rörande utformningen av premiereservsystemet i full funktion utöver de riktlinjer som förelagts riksdagen för godkännande. Det rör sig därvid i huvudsak om kapitalförvaltningen inom premiereservsystemet (avsnitten 4 och 5).

1 Pensionsrätt inom premiereservsystemet

En grundläggande princip inom premiereservsystemet skall vara att de avsättningar som görs registreras individuellt och grundar pensionsrätt för ålderspension enligt försäkringsmässiga grunder som i huvudsak följer de principer som gäller för frivilliga individuella pensionsförsäkringar. De årliga förmånerna skall dock bestämmas på lika villkor för kvinnor och män. Det skall finnas möjlighet att välja efterlevandeskydd.

För det pensionssparande som sker inom traditionell livförsäkring finns i dag civilrättsliga regler om försäkringsavtal i lagen (1927:77) om försäkringsavtal. Denna reglerar förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare. Inom försäkringsbranschen finns vidare rekommendationer för hur olika avtalsvillkor bör utformas. I en inom Justitiedepartementet utarbetad departementspromemoria, Ny försäkringsavtalslag Ds Ju 1993:39, föreslås en ny försäkringsavtalslag. Promemorian har remissbehandlats och inom Justitiedepartementet pågår f.n. arbete med en lagrådsremiss i frågan.

Försäkringsrörelselagen (1982:713) innehåller offentligrättsliga och associationsrättsliga regler om hur privat försäkringsverksamhet skall bedrivas. Kraven enligt denna lag på att försäkringsbolagen skall upprätta grunder för sin verksamhet och bestämmelserna om vad dessa skall innehålla rör till stor del direkt försäkringsavtalet. Grunderna kan betraktas som standardvillkor vilka intolkas som en

del av avtalet genom den hänvisning till dessa som görs i avtalets allmänna villkor.

Försäkringsutredningen (dir. 1990:56) som tillsattes år 1990 och vars uppdrag innebär en grundläggande översyn av den nuvarande försäkringslagstiftningen, framhåller i sitt delbetänkande Försäkringsrörelse i förändring 2 (SOU 1993:108) att försäkringstagarna bör ha tillgång till alla avtalsvillkor utan att behöva söka dem i grunderna. Vissa ändringar i denna riktning lämnas också i det förslag till ny försäkringsavtalslag som utarbetats inom Justitiedepartementet.

Även när det gäller pensionssparande inom premiereservsystemet skall förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare bygga på civilrättslig reglering. Utredaren skall överväga vilka konsekvenser det kan medföra att i ett allmänt obligatoriskt pensionssystem införa civilrättsliga regler. Utredaren skall i detta sammanhang även överväga om det finns skäl att direkt i lag reglera sådana förhållanden som i traditionell livförsäkring upptas i avtalsvillkoren.

För det fall utredaren finner att det inte går att på ett ändamålsenligt sätt utforma regleringen av förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare enligt nu nämnda principer, bör han föreslå en konstruktion som i huvudsak bygger på offentligrättsliga bestämmelser. Avtal mellan försäkringstagare och försäkringsgivare och försäkringsavtalets utformning får då ersättas med reglering direkt i lag. En sådan lösning får dock inte innebära att pensionsrätten inom premiereservsystemet skall kunna påverkas av politiska beslut som får retroaktiv verkan. Detta innebär att inga ändringar av regler eller villkor som påverkar redan intjänad pensionsrätt skall kunna göras på annat sätt än vad som skulle vara möjligt om pensionsrätten byggt på civilrättsliga bestämmelser.

Vad gäller utformningen av ett frivilligt efterlevandeskydd inom premiereservsystemet skall utredaren ha som utgångspunkt att detta utformas som ett återbetalningsskydd, dvs. att ett belopp motsvarande inbetalda premier vid dödsfall betalas ut till efterlevande. Utredaren skall lämna förslag på utformning av ett frivilligt efterlevandeskydd inom premiereservsystemet. Därvid skall överväganden av samma karaktär som ovan utvecklats vad gäller försäkringsåtagandets reglering i allmänhet göras.

2 Den centrala försäkringsfunktionen

Enligt de riktlinjer som godkänts av riksdagen skall det inom premiereservsystemet finnas en central försäkringsfunktion med uppgift att svara för premieinbetalningar till kapitalförvaltarna, bok-

föring av uppgifter från kapitalförvaltarna om avkastning och tillgodohavande på premiereservkontona, tillhandahållande av årliga pensionsbesked, beräkning av pensionsbelopp och utbetalning av pension. Inom systemet skall vidare finnas en ordning som hanterar de s.k. arvsvinster som uppkommer till följd av att en försäkringstagare avlider.

Regeringen har i proposition 1993/94:250 anfört att premiereservsystemet är en del av det allmänna obligatoriska pensionssystemet och att försäkringskollektivet i ett sådant system, även vad gäller premiereservdelen, bör utgöras av alla försäkrade. Regeringen har vidare anfört att en lösning där försäkringsfunktionen läggs på de privata försäkringsbolagen tillsammans med kapitalförvaltningen innebär en risk för att den mångfald i förvaltningen som eftersträvas inte uppnås.

Socialförsäkringsutskottet har instämt i att försäkringsfunktionen i ett statligt pensionssystem bör skötas av ett statligt organ och att det förefaller rimligt att utgångspunkten bör vara att Riksförsäkringsverket sköter denna funktion. Skulle det i den fortsatta beredningen visa sig att försäkringsfunktionen med större fördel kan läggas på något annan statligt organ – i första hand Statens löne- och pensionsverk – fann utskottet inga hinder mot att de partier som står bakom uppgörelsen om ett reformerat pensionssystem tar upp en diskussion i detta avseende (bet. 1993/94:SfU24).

När det gäller frågan om vilket statligt organ som skall sköta den centrala försäkringsfunktionen skall denna beredas inom regeringskansliet. Utredaren skall hålla sig informerad om resultatet av denna beredning.

Som nämnts i föregående avsnitt regleras försäkringsbolagens verksamhet huvudsakligen i försäkringsrörelselagen. Specialbestämmelser för vissa livförsäkringsbolag finns i lagen (1989:1079) om livförsäkringar med anknytning till värdepappersfonder. Huvudsyftet med försäkringsrörelselagstiftningen är att skydda försäkringstagarna mot ekonomiska förluster. Den s.k. soliditetsprincipen, som syftar till att trygga försäkringsgivarnas långsiktiga förmåga att fullgöra sina förpliktelser enligt ingångna avtal, har därför en central roll i lagstiftningen. Uttryck för denna princip ger bl.a. reglerna om försäkringstekniska skulder. I sitt delbetänkande Försäkringsrörelse i förändring 1 (SOU 1991:89) föreslog Försäkringsutredningen bl.a. regler som preciserar hur stort konsolideringskapital som erfordras för att kravet på betryggande soliditet skall anses vara uppfyllt. Sådana regler infördes den 1 januari 1994 i försäkringsrörelselagen.

Det bör övervägas om försäkringsfunktionen inom premiereservsystemet skall regleras enligt de principer som finns i försäkringsrörelselagen. Det kan därvid bli aktuellt att överväga om försäkringsgivaren bör bygga upp ett buffertkapital liknande det som

finns hos livförsäkringsbolagen inom den traditionella pensionsförsäkringsverksamheten. För livförsäkringsbolagen fastställs kravet på minsta kapitalbas huvudsakligen utifrån de enskilda bolagens försäkringsmässiga risktagande. Eftersom försäkringsfunktionen inom premiereservsystemet skall skötas centralt av ett enda statligt organ bör utredaren överväga om det är ändamålsenligt att använda sig av ett system med buffertkapital eller om någon annan lösning bör väljas.

Förhållandet att försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen inom premiereservsystemet separeras kan komma att ställa vissa särskilda krav. För att det skall kunna ske en matchning av gjorda åtaganden i förhållande till i vilka tillgångsslag avsatta medel placerats är det därför nödvändigt att ett system för överföring av information mellan försäkringsgivaren och kapitalförvaltarna utformas som anger vem som bör ansvara för att detta system förmedlar korrekt information.

En annan konsekvens av uppdelningen på försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktioner är att det måste tillskapas en ordning för likvidhantering. Utredaren skall lämna förslag på hur premiereservsystemet skall konstrueras i dessa delar.

Utredaren skall föreslå den reglering som behövs för att ålägga försäkringsgivaren de uppgifter som inledningsvis angetts i detta avsnitt. En av huvudfrågorna därvid blir att reglera hur försäkringsgivaren centralt skall hantera över- resp. underskott som uppkommer på grund av dödsfall bland försäkringstagarna.

En annan huvudfråga som utredaren bör överväga är hur de problem bör lösas som kan uppstå om matchningen av gjorda åtaganden i förhållande till i vilka tillgångsslag avsatta medel placerats blir inkorrekt. Detta gäller bl.a. ansvarsfördelningen mellan försäkringsgivare och kapitalförvaltare.

Det är av största vikt att utredaren lämnar ett fullständigt förslag på en konstruktion av försäkringsfunktionen och på hur andra därmed sammanhängande frågor bör lösas.

När det gäller försäkringsfunktionen inom premiereservsystemet och därmed sammanhängande frågor måste detta regleras i lagstiftning utanför försäkringsrörelselagen och lagen om livförsäkringar med anknytning till värdepappersfonder. I samma lagstiftning bör även kapitalförvaltningen regleras enligt de principer som anges i avsnitten 4 och 5.

3 Årligt intjänande av pensionsrätt

Två procentenheter av den totala ålderspensionsavgiften skall enligt riktlinjerna för ett reformerat ålderspensionssystem avsättas till ett premiereservsystem och ge pensionsrätt där. Avsättningar till premiereservsystemet skall göras för personer födda år 1939 eller senare. För personer som är födda åren 1939-1953 görs en kvoterad avsättning enligt den ovan beskrivna 20-delsinfasningen.

Någon särskild avgift till premiereservsystemet kommer inte att tas ut. I stället skall den ingå som en del av ålderspensionsavgiften. Därmed kommer avgiftsunderlaget automatiskt att vara detsamma för avsättningarna till de båda systemen. Först efter det att ålderspensionsavgiften betalats in, skall en uppdelning ske mellan avsättningar till fördelnings- resp. premiereservsystemet. Detta kommer att regleras i lagstiftningen om socialavgifter.

Formerna för uttag och uppbörd av pensionsavgift inklusive uppdelning mellan fördelnings- och premiereservsystemen kommer att beredas i annan ordning och ingår därmed inte i utredarens uppdrag.

Från det att avgift betalats in och därvid delats upp mellan de bägge systemen till dess den enskildes pensionsrätt fastställs i samband med taxeringen året därefter skall de för premiereservsystemet avsatta medlen förvaltas i särskild ordning. Genom ett sådant system undviks de problem som kan uppkomma om medlen i stället skulle avsättas kontinuerligt och överföras till kapitalförvaltarna i takt med att avgifter betalas in samtidigt som summan av löpande inbetalda avgifter kan komma att avvika från storleken på den enskildes slutligen fastställda pensionsrätt. När den enskildes pensionsrätt fastställs i samband med taxeringen skall medel motsvarande intjänad pensionsrätt överföras till den enskildes premiereservkonto hos någon kapitalförvaltare enligt vad som anges redan. Enligt vad socialförsäkringsutskottet anfört bör det finnas en lägsta gräns för det årliga belopp som får avsättas på ett enskilt konto inom premiereservsystemet. Utredaren skall lämna förslag på en sådan lägsta gräns. En särskild fråga för utredaren att ta ställning till är vad som skall ske om den slutliga taxeringen eller beslutet om pensionsrätt blir föremål för fortsatt rättslig prövning.

Utredaren bör analysera om och under vilka förutsättningar en samtidig överföring av ett års samlade avsättningar som förvaltats temporärt (se i det följande) kan få negativa konsekvenser för värdet på de enskilda försäkringstagarnas pensionssparande. Analysen bör även omfatta vilken påverkan en i tiden koncentrerad överföring av ett års samlade premiereservmedel kan få för kapital- och penningmarknaden. Finner utredaren att en samtidig överföring av ett års

samlade avsättningar leder till oacceptabla effekter i något nu nämnt hänseende, skall alternativa lösningar redovisas.

Den förvaltning av medel som sker under tiden fram till taxeringen bör ske på ett sådant sätt att förvaltade medel placeras på räntebärande konto eller i likvida tillgångar som utan förlust kan realiseras. Utredaren skall överväga i vems regi en sådan kontinuerligt återkommande kapitalförvaltning bör bedrivas. För denna förvaltning bör i första hand AP-fonden (första-tredje fondstyrelserna) eller Riksgäldskontoret komma i fråga. Även Riksförsäkringsverket bör kunna komma i fråga som förvaltare. En särskild fråga att därvid överväga är om den temporära förvaltning som måste inrättas innan premiereservsystemet föreligger i full funktion (interimistisk förvaltning) kräver en annan lösning än den för den årligt återkommande förvaltningen. Utredaren skall i denna fråga hålla sig underrättad om den lösning som väljs för år 1995. Förslag om en sådan lösning kommer att föreläggas riksdagen under hösten 1994.

Båda dessa former av förvaltning skall ske aggregerat för det totala avsatta kapitalet utan uppdelning per individ. Avkastningen på kapitalet skall sedan fördelas på samtliga försäkrade som intjänat pensionsrätt under det det aktuella året. Utredaren skall lämna förslag på hur denna fördelning bör göras. Därvid är det önskvärt att det konstrueras ett system som beaktar den intjänade pensionsrättens fördelning i tiden över det aktuella året.

4 Kapitalförvaltningen

4.1 Avvägningen mellan säkerhet och mångfald i förvaltningen samt bytesrätt

Reglerna för kapitalförvaltningen inom premiereservsystemet skall enligt de riktlinjer som dragits upp i proposition 1993/94:250 utformas på ett sådant sätt att förutsättningar skapas för etablering av en mångfald kapitalförvaltare med olika inriktning. Kapitalförvaltarna bör kunna ha olika riskprofiler beträffande medlens placering och vad avser placeringarnas inriktning, t.ex. placering i tillgångar för finansiering av mindre företag eller av företag som tar speciella miljöhänsyn. Utgångspunkten måste dock alltid vara att förvaltarna i sin placeringspolitik tillgodoser försäkringstagarnas intressen.

Genom införandet av en premiereservdel inom det allmänna pensionssystemet med den nu beskrivna inriktningen kommer den enskildes valfrihet och delaktighet vad beträffar pensionsmedlens förvaltning att öka. För den enskilde individen skapas härigenom också möjlighet att aktivt påverka förvaltningen. Olika individer kan

göra skilda bedömningar av hur effektivt olika kapitalförvaltare arbetar och det kan finnas skilda uppfattningar om hur medlen bör placeras samt vilket risktagande placeringarna skall vara förenade med.

På den privata marknaden finns i dag bl.a. pensionssparande i konventionell pensionsförsäkring som förvaltas av livförsäkringsbolagen. I ett försäkringsavtal på denna marknad åtar sig bolaget att utbetala vissa belopp, som grundas på ett försiktigt ränteantagande (i dagligt tal kallad garanterad avkastning eller avkastningsgaranti). För att kunna uppfylla dessa åtaganden finns i försäkringsrörelselagen regler som syftar till att trygga bolagens soliditet; bl.a. skall inbetalda premier i huvudsak placeras i obligationer av olika slag. På detta sätt har lagstiftaren satt upp en ram för bolagens finansiella risktagande. Genom att behålla obligationer löptiden ut vet bolagen exakt vilken avkastning de ger. Bolagen har därigenom goda möjligheter att uppfylla ingångna avtal. Som kommer att beröras i avsnitt 4.2 är dessa regler under omarbetande. De föreslås i departementspromemorian Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57) bli ersatta av placeringsregler som bygger på principerna om riskspridning och matchning av tillgångarna i förhållande till gjorda åtaganden i syfte att minimera riskerna.

På den privata marknaden finns även fondförsäkringar som försäkringsbolag som inte får bedriva annan försäkringsrörelse sköter. I denna försäkringsrörelse sköts kapitalförvaltningen av särskilda fondbolag som placerar anförtrodda medel i värdepappersfonder. En avkastningsgaranti i ett sådant system skulle innebära en annan risksituation för försäkringsbolagen än inom konventionell pensionsförsäkring. Detta beror på att det är försäkringstagarna själva som väljer placeringsinriktningen och därmed risknivån på tillgodohavandet i försäkringen. Försäkringstagarna har dessutom möjlighet att ändra placeringsinriktning under avtalstiden. Därigenom kan bolagen varken påverka eller förutse det finansiella risktagande som avtalet innebär. I en sådan försäkring kan därför inga generella avkastningsgarantier lämnas; om bolagen inte kan påverka det finansiella risktagandet skulle premierna bli så höga att försäkringsformen sannolikt skulle bli ointressant för de flesta pensionstagare.

Sedan den 1 januari 1994 finns vidare möjlighet att inom det individuella pensionssparandet pensionsspara utan försäkringsinslag. Sparandet kan ske i en eller flera av sparformerna inlåning, andelar i värdepappersfond och allemansfond samt andra fondpapper. Någon garanterad avkastning finns naturligen inte i denna form av pensionssparande. Detta sparande förvaltas av särskilda pensionssparinstitut efter tillstånd av Finansinspektionen. Möjlighet att verka som pensionssparinstitut är förbehållen värdepappersinstitut enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Inom denna grupp ryms

banker och värdepappersbolag. Däremot förhindrar den nuvarande lagstiftningen livförsäkringsbolagen att själva delta i det individuella pensionssparandet.

Det finns således på den privata marknaden stora möjligheter att välja pensionssparande med påtagliga skillnader i risktagande. Den som så önskar kan inom dagens privata system välja att placera sina pensionssparmedel i tillgångar med ett mer eller mindre stort mått av risktagande utan någon garanterad avkastning.

Eftersom premiereservsystemet utgör en del av ett allmänt obligatoriskt pensionssystem kan det inte accepteras att det finns risk för alltför stora skillnader i pensionsnivåer beroende på vilken kapitalförvaltare den enskilde försäkringstagaren väljer. Detta skall beaktas vid utformningen av premiereservsystemet.

Ett sätt att förhindra stora skillnader är att införa regler om en garanterad avkastning. Regler om garanterad avkastning måste emellertid avvägas mot andra önskvärda inslag i premiereservsystemet såsom en obligatorisk bytesrätt, dvs. en lagfäst rättighet att byta och överföra hela sitt pensionssparande till en ny kapitalförvaltare. Vidare måste beaktas att det inom traditionell pensionsförsäkring med garanterad avkastning är samma bolag som sköter försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen och inte som inom premiereservsystemet där kapitalförvaltaren inte samtidigt skall kunna vara försäkringsgivare.

Det bör finnas stora möjligheter för den enskilde försäkringstagaren att byta kapitalförvaltare och därvid flytta behållningen på sitt premiereservkonto. En utgångspunkt bör här vara att kostnaderna som är förknippade med byte av kapitalförvaltare inte skall kunna övervältras på övriga pensionssparare eller på staten. En obligatorisk rätt till byte av kapitalförvaltare i kombination med en garanterad avkastning kan emellertid innebära att likviditeten i kapitalförvaltningen måste hållas hög vilket torde sänka kapitalavkastningen. Omflyttning av kapital kan leda till realisationsförluster som direkt drabbar avkastningen vilket i sin tur skulle kunna innebära att avkastningsgarantin inte uppnås för de pensionssparare som blivit kvar hos en viss kapitalförvaltare. Det statliga organ som skall fungera som försäkringsgivare kan i en sådan situation komma att utsättas för krav på att kompensera drabbade pensionstagare.

Det finns således flera problem som sammanhänger med att att ha garanterad avkastning samtidigt med en obligatorisk bytesrätt. I valet häremellan bör den lösningen väljas som innebär att intresset av en mångfald i kapitalförvaltningen och den därtill hörande valfriheten för den enskilde som premieras av en långtgående bytesrätt underordnas intresset av säker avkastning. Detta får dock inte innebära att de syften om mångfald i kapitalförvaltningen som

utgör grunden för att inte sammanföra försäkrings- och kapitalförvaltningsfunktionen undergrävs.

Utredaren bör inom premiereservsystemet pröva frågorna om bytesrätt och garanterad avkastning och därvid föreslå en utformning som bäst gagnar den enskilde i form av långsiktigt hög avkastning utan att det medför stora skillnader i avkastning beroende på vilken kapitalförvaltare som den enskilde väljer. Särskilt bör övervägas om inte de skyddsintressen som ligger i en avkastningsgaranti kan tillgodoses på ett lika ändamålsenligt sätt genom placeringsreglernas utformning. Det kan dock inte komma i fråga att staten skall stå som yttersta garant för pensionskapitalets avkastning inom premiereservsystemet.

En annan fråga som utredaren bör överväga är vilken möjlighet den enskilde skall ha att välja mellan olika försäkringskontrakt. Den enskilde skulle exempelvis kunna ha möjlighet att välja kontrakt med eller utan garanterad avkastning. Med sådan möjlighet att välja mellan olika kontrakt följer också höga krav på information om vilka konsekvenser det valda kontraktet får i andra avseenden som t.ex. vad avser obligatorisk bytesrätt.

4.2 Placeringsregler

Medlen inom premiereservsystemet bör inte utsättas för alltför stort risktagande. En utgångspunkt bör därvid vara de placeringsregler som gäller för livförsäkringsbolagen.

I departementspromemorian Placeringsregler för försäkringsbolag (Ds 1993:57) föreslås att försäkringsbolagens placeringsregler ändras från den 1 januari 1995. Ändringarna är föranledda av att Sverige genom sin anslutning till EES är skyldigt att införliva EG-rådets tredje skadeförsäkringsdirektiv (92/49/EEG) och tredje direktiv för livförsäkring (92/96/EEG).

I promemorian görs en genomgång av de nuvarande placeringsreglerna. Därvid konstateras att dessa inte möjliggör för livförsäkringsbolagen att bedriva kapitalförvaltning på ett sätt som är förenligt med de krav som försäkringstagarna kan förväntas ställa på bolagen. Att en effektiv förvaltning till viss del ändå varit möjlig, beror på att livbolagen funnit legala möjligheter att skapa större utrymme för de s.k. fria medlen för vilka restriktionerna om placering i särskilt säkra tillgångar inte gäller. Därigenom har livbolagen lyckats skapa väldiversifierade riskbärande portföljer.

Förslagen i departementspromemorian bygger på principerna om riskspridning och matchning av tillgångarna i förhållande till gjorda åtaganden i syfte att minimera riskerna. Genom de föreslagna

reglerna kommer medlen att kunna placeras i flera tillgångsslag än för närvarande.

4.3 Placering i utländska tillgångar

Premiereservsystemet kommer så småningom sammantaget att omfatta en betydande kapitalvolym. Med hänsyn härtill och då en väsentlig funktion för premiereservsystemet bör vara att tillgodose behov av kapital på den svenska kapitalmarknaden kan det finnas skäl att överväga vissa restriktioner på placering i tillgångar i utlandet eller i utländsk valuta, förutsatt att dessa regler utformas så att de är förenliga med EES-avtalets regler. Därvid bör det göras en avvägning mot försäkringstagarnas intresse av högsta möjliga avkastning. Utredaren skall med utgångspunkt från AP-fondens regler för utlandsplaceringar enligt bestämmelser i lagen (1983:1092) med reglemente för Allmänna pensionsfonden föreslå regler som – i den utsträckning de är förenliga med EES-avtalets regler – begränsar placering av premiereservmedel i tillgångar i utlandet och i utländsk valuta.

5 Kapitalförvaltarna

5.1 Kapitalförvaltare för den som gör ett aktivt val

En viktig princip är att det skall få finnas både privata och statliga kapitalförvaltare som den enskilde kan välja mellan. För dessa skall fullt ut gälla samma placeringsregler. Det är av största vikt att reglerna utformas på sådant sätt att de statliga kapitalförvaltarna kommer att verka på strikt marknadsmässiga villkor och i konkurrens med de privata kapitalförvaltarna. Samma placeringsregler skall för såväl privata som statliga kapitalförvaltare. De statliga kapitalförvaltarna skall på samma sätt som gäller för privata kapitalförvaltare utan subventioner svara för alla sina kostnader såsom administrationskostnader m.m.

Alternativ för utformningen av förvaltningen som bör utredas är att kapitalförvaltaren utgör ett fondbolag, dvs. förvaltar en fond som ägs av den som skjutit till kapitalet, eller ett bolag där medlen tillhör kapitalförvaltaren och där den enskilde endast har en fordran på förvaltaren. Beroende på vilken verksamhetsform som väljs gör sig olika frågor gällande. I det följande lämnas en redogörelse för vilka dessa frågor kan vara utan att det närmare redovisas på vilken verksamhetsform den aktuella frågeställningen har störst bäring. De förvaltade medlen kan antingen vara avskilda från kapitalförvalta-

rens tillgångar eller redovisade tillsammans med förvaltarens egna medel. Från konsumentskyddssynpunkt är det väsentligt att det tydligt framgår vilka medel som tillhör försäkringstagaren och vilka som tillhör kapitalförvaltaren. En särskild fråga i detta sammanhang som utredaren bör överväga är vad som skall ske med de förvaltade medlen för det fall kapitalförvaltaren försätts i konkurs. Med tanke på att premiereservsystemet är en del i ett allmänt obligatoriskt pensionssystem, skall utredaren ha som utgångspunkt att de förvaltade medlen i en sådan situation bör skyddas. Utredaren skall överväga om det inte även i andra situationer finns skäl att skydda de förvaltade medlen.

En annan viktig fråga som rör förhållandet mellan försäkringstagare och kapitalförvaltare gäller vem som skall bära de finansiella riskerna. Här finns det flera tänkbara lösningar. En möjlighet är att kapitalförvaltaren och slutligen dess ägare bär de finansiella riskerna. Ett annat alternativ är att försäkringstagarna bär dessa risker. Dessutom kan man tänka sig olika former av riskdelning genom att försäkringstagarna garanteras en viss avkastning och att försäkringsavtalets utformning avgör hur de finansiella riskerna fördelas mellan parterna.

För utformningen av de krav som bör ställas på kapitalförvaltarna inom premiereservsystemet bör utredaren överväga hur de finansiella riskerna skall fördelas mellan kapitalförvaltare och försäkringstagare. Därvid bör utredaren hålla sig informerad om det arbete som bedrivs i Försäkringsutredningen (dir. 1990:56) och de överväganden som där görs avseende frågan om fördelning av de finansiella riskerna.

En i sammanhanget betydelsefull fråga som utredaren bör överväga är om förvaltningen av medel skall hanteras inom ramen för befintliga institut på försäkrings- och kapitalmarknaden eller om den skall ske i institut som uteslutande ägnar sig åt sådan verksamhet.

Livförsäkringsbolagen bör med tanke på den verksamhet som där bedrivs och den kompetens som finns i bolagen vara väl lämpade att delta i förvaltningen av medel inom premiereservsystemet. Beträffande andra förvaltare finns banker och värdepappersbolag med erfarenhet från bl.a. det individuella pensionssparandet.

Även aktörer utanför de finansiella marknaderna såsom företag, kommuner och organisationer bör kunna delta i förvaltningen av medlen inom premiereservsystemet under förutsättning att det inte kommer att gälla några särregler för dessa kapitalförvaltare. Utredaren skall lämna förslag med denna inriktning.

Det skall finnas ekonomiska drivkrafter att etablera sig som kapitalförvaltare. Detta kan uppnås både genom avgifter och genom att ersättningen till kapitalförvaltarna tas ut som en del av avkastningen. Storleken på den ersättning som kapitalförvaltarna tar ut i

form av avgift eller del i avkastningen, som alltså inte gottskrivs försäkringstagarna, skall bestämmas på marknadsmässiga grunder genom en effektiv konkurrens mellan olika kapitalförvaltare. För att en effektiv konkurrens skall etableras, bör det ställas krav på en öppen redovisning av den avkastning som uppnåtts och hur stora administrationskostnader förvaltningen förenats med.

För att åstadkomma en fungerande konkurrens på marknaden skall det ställas krav på att de statliga kapitalförvaltarna tar ut marknadsmässiga avgifter eller att det egna kapitalet ger en minsta marknadsmässig avkastning. Dessa ersättningar tillförs staten såsom ägare.

Till skillnad mot vad som, enligt vad som angetts i det föregående, kommer att gälla för de privata kapitalförvaltarna får staten som ägare inte tillgodogöra sig någon avkastning utöver den marknadsmässiga. Avkastning därutöver bör i stället tillfalla försäkringstagarna hos resp. kapitalförvaltare.

Utredaren bör i denna del utforma reglerna på sådant sätt att kravet på konkurrensneutralitet mellan privata och statliga kapitalförvaltare fullt ut upprätthålls. Utredaren bör därvid särskilt uppmärksamma frågan om hur den marknadsmässiga avkastningen skall definieras.

En annan fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är att den fonduppbyggnad som beräknas ske inom premiereservsystemet är relativt omfattande. Det finns därmed risk för att premiereservsystemet ger upphov till stora institutionella placerare. Det är därför angeläget att regler utformas så att de motverkar uppkomsten av stora kapitalförvaltare eller att dessa får ett alltför betydande ägarinflytande i enskilda företag.

5.2 Förvaltare för den som inte gör ett aktivt val

För den som inte själv gör ett aktivt val skall det finnas flera andra statliga kapitalförvaltare inom premiereservsystemet. Även de som inte själva väljer kapitalförvaltare bör kunna få del av avkastningen på aktiemarknaden. Detta kan åstadkommas genom att endast ägande av andelar i aktiefonder tillåts. Därmed undviks att dessa statliga kapitalförvaltare får ett direkt ägarinflytande. I övrigt bör samma placeringsregler gälla för dem som för övriga kapitalförvaltare samt även i övrigt, så långt det är möjligt, att de kan verka enligt samma regler som de kapitalförvaltare som väljs av den enskilde. I den utsträckning utredaren överväger avvikande regler, får dessa inte innebära att konkurrensen mellan olika kapitalförvaltare snedvrids.

Den enskildes behållning på premiereservkontot skall inte påverkas av vilken av de statliga kapitalförvaltarna som blivit anförtrodd förvaltningsuppdraget. Bland de statliga kapitalförvaltare som

förvaltar medel där den enskilde inte själv gör ett aktivt val, skall det därför ske en utjämning av skillnader i avkastningen.

5.3 Kapitalförvaltning inom AP-fondens ram

Inom AP-fondens organisation finns en betydande kompetens och mångårig erfarenhet av omfattande kapitalförvaltning. Första-tredje fondstyrelserna har sin kompetens framför allt på placering av medel på penning- och obligationsmarknaden medan fjärde och femte fondstyrelserna är kunniga avseende placeringar på riskkapitalmarknaden. Det är viktigt att dessa resurser tas till vara vid utformningen av den statliga delen av kapitalförvaltningen inom premiereservsystemet. Det kan vara naturligt att särskilt den förvaltning av medel där kapitalförvaltare inte väljs bedrivs inom AP-fondens ram.

Samtidigt bör beaktas att det inte skall vara fråga om att inrätta en eller några få stora statliga kapitalförvaltare utan ett flertal mindre sådana förvaltare. Dessa skall i sin förvaltning vara fristående från varandra och helt oberoende av statsmakterna.

5.4 Krav på kapitalförvaltarna

Höga krav måste ställas på de institut som anförtros förvaltningen. Kapitalförvaltaren skall därför ha tillstånd av Finansinspektionen att bedriva förvaltning av medel inom premiereservsystemet, så att grundläggande kvalitets- och sundhetskrav är uppfyllda. Dessa krav skall även vara uppfyllda under den löpande tillsyn som inspektionen skall utföra.

Ett sådant krav är att kapitalförvaltarna bör ha förmåga att kunna hantera risker förenade med kapitalförvaltningen. De risker som är förenade med traditionell livförsäkringsverksamhet är försäkringsmässiga risker och finansiella risker. Eftersom försäkringsfunktionen skall hanteras centralt av en särskild försäkringsgivare, kommer förvaltare av premiereservmedel inte att utsättas för försäkringsmässiga risker. De risker som måste hanteras i kapitalförvaltningen blir därför enbart de finansiella riskerna som kan vara bl.a. ränte-, valuta-, likviditets-, inflations- och kreditrisker.

Kapitalförvaltningen är också förenad med ett betydande informationsansvar. Förvaltarna måste kunna svara för att det ges en allsidig och fullständig information om förvaltningens villkor. Den enskilde bör av kapitalförvaltaren få en underrättelse om hur förvaltade medel är placerade. Samtidigt bör en gränsdragning göras mellan den information som försäkringsgivaren bör svara för och den

information som kapitalförvaltarna bör lämna. Utredaren skall lämna förslag på hur en sådan gränsdragning bör göras.

Kapitalförvaltaren skall årligen fastställa behållning och avkastning för varje försäkringstagare. En underrättelse om detta skall lämnas till försäkringsgivaren som skall bokföra uppgifterna på det där förda kontot och se till att dessa uppgifter blir införda på det årliga pensionsbeskedet.

5.5 Beskattning av förvaltade medel

Innan skattereformen trädde i kraft år 1990 var all avkastning på pensionskapital skattebefriad utom vad avsåg avkastning på individuella kapitalförsäkringar (K-försäkring). För att skapa en ordning som innebär att beskattningen skall vara neutral mellan privatpersoners direkta sparande och försäkringssparande infördes en avkastningsskatt för livförsäkringsföretagen med 15 % på den avkastning som pensionskapitalet genererat under beskattningsåret. År 1992 sänktes skattesatsen för livförsäkringsföretagen till 10 %. Avkastningen på pensionskapital i tjänstepensionsförsäkring belades redan från skattereformens ikraftträdande med en avkastningsskatt på 10 %.

I samband med införandet av det individuella pensionssparandet har det skett en omläggning så att avkastningsskatten numera beräknas på schablonmässiga grunder. Skattesatsen på den schablonmässigt framräknade avkastningen är 9 %. För beskattning av avkastning på kapital hänförligt till pensionssparande i kapitalförsäkring gäller särskilda regler.

Mot denna bakgrund finns det skäl att inom utredningen belysa frågan om hur avkastningen på förvaltade medel inom premiereservsystemet bör behandlas i skattehänseende.

Det finns därvid olika förhållanden som bör beaktas. Ett sådant förhållande är att premiereservsystemet kommer att vara en del av ett obligatoriskt och allmänt pensionssystem i vars fördelningssystem pensionsrättens värdetillväxt inte beskattas. Frågan om skatt på AP-fondens avkastning behandlades i utredningen om reformerad inkomstbeskattning i betänkande Reformerad inkomstbeskattning del II (SOU 1989:33 s. 212 och 213). Utredningen anförde att även om vissa skäl talade för att avkastningen på AP-fondens medel borde beskattas så skulle emellertid fördelarna med en sådan ordning vara mindre än nackdelarna med den ökade rundgång av medel inom den offentliga sektorn som skulle bli följden. Utredningen föreslog därför inte någon beskattning av AP-fondens avkastning.

Vad nu anförts talar för att pensionskapital inom fördelnings- resp. premiereservsystem behandlas lika i skattehänseende.

Ett annat förhållande av betydelse i sammanhanget är om pensionsrätten inom premiereservsystemet skall regleras av civilrättsliga regler eller inte. Enligt de av riksdagen antagna riktlinjerna skall pensionen inom premiereservsystemet grundas på civilrättsliga regler. Enligt vad som angetts i det föregående skall detta också vara huvudinriktningen för utredaren när det gäller att utforma en reglering av förhållandet mellan försäkringstagare och försäkringsgivare. Detta talar för att avkastningen på medel inom premiereservsystemet behandlas på sammma sätt som avkastningen på privata pensionsförsäkringar, tjänstepensioner och sparande inom det individuella pensionssparandet.

Utredaren skall med beaktande av vad som nu anförts belysa vilka konsekvenser för förvaltarnas val av placeringsstrategier, avkastning inom premiereservsystemet och pensionsutfall för de försäkrade m.m. som skillnader i skattemässig behandling mellan premiereservsystemets pensionskapital och pensionskapital inom privat försäkring kan medföra. Därvid skall beaktas att förvaltade medel inom premiereservsystemet bör behandlas lika i skattehänseende oberoende av om medlen förvaltas i privat eller statlig regi.

6 Uttag av intjänad pensionsrätt inom premiereservsystemet

I huvudsak skall vad gäller ålderspensionen inom premiereservsystemet samma regler gälla för uttag som inom fördelningssystemet. De försäkrade skall dock kunna välja att ta ut sådan pension livsvarigt eller under en begränsad tidsperiod om fem eller tio år (jfr vad som nedan anges om möjligheter att ta ut partiell pension i förhållande till val av uttag av pension under en tidsbegränsad period). Regler för premiereservsystemet avseende tidsbegränsat eller livsvarigt uttag av ålderspension från premiereservsystemet skall beredas i annan ordning och ingår således inte i det uppdrag som lämnas utredaren.

I det reformerade ålderspensionssystemet skall pensionsrätt kunna intjänas även när den försäkrade uppbär ålderspension. Inom fördelningssystemet kommer utgående pension året efter intjänandeåret att räknas upp i förhållande till den nya pensionsrätten. I princip skall detsamma gälla inom premiereservsystemet, dvs. att till det premiereservkapital som finns sparat skall föras ny avsättning. Ett särskilt problem i samband härmed är dock att uttag av pension från premiereservsystemet skall kunna tidsbegränsas till fem eller tio år. Detta kan innebära att avsättningar till premiereservsystemet kan komma att göras efter det att en tidsbegränsad ålderspension upphört

att utbetalas. Utredaren skall göra en bedömning av om det är ändamålsenligt och till pensionstagarens fördel att de nya avsättningarna sker i ett nytt pensionssparande inom premiereservsystemet eller om det är att föredra att dessa i stället ger pensionsrätt enbart i fördelningssystemet.

Ålderspension från premiereservsystemet bör kunna tas ut inte bara som hel pension utan även partiellt. Några villkor liknande de i fördelningssystemet att pensionen får tas ut bara som viss bestämd andel (fjärdedelsavgränsning) torde inte erfordras. Uttag av partiell pension skall i princip kunna ske helt fritt enligt försäkringstagarens eget val och med de konsekvenser som detta kan medföra försäkringsmässigt i fråga om den del som lämnas outtagen. Utredaren skall pröva om det av försäkringstekniska skäl behövs vissa begränsningar såvitt gäller möjligheterna att variera den andel av pensionen som lämnas outtagen och föreslå sådana begränsningar. Utredaren skall därvid särskilt överväga kombinationen av partiellt uttag och tidsbegränsat uttag av pensionen på fem eller tio år. En tänkbar lösning är att hela det sparade kapitalet måste tas ut inom en femårsperiod från det att det första uttaget görs. En annan tänkbar lösning – försäkringstekniskt och administrativt mer svårhanterlig – är att varje andel av kapitalet som tas ut får sin egen fem- eller tioårsperiod.

På samma sätt som inom fördelningssystemet skall inte i fråga om ålderspension från premiereservsystemet uppställas några särskilda villkor om att pensionsrätt av viss minsta storlek skall ha tjänats in för att ålderspension skall utges. Oberoende hur liten pensionsrätt som den försäkrade förvärvat i premiereservsystemet och för vilka avsättningar gjorts, skall ålderspension utbetalas i den mån ålderspensionsbeloppet överstiger de administrativa kostnaderna för förvaltningen (jfr vad som anges i det föregående i fråga om om lägsta belopp för avsättning till premiereservsystemet). Utredaren bör ange en sådan lägsta gräns och hur denna i så fall bör regleras.

7 Administrativa konsekvenser m.m.

I proposition 1993/94:250 har regeringen gjort den bedömningen att det nya pensionssystemet kommer att medföra merkostnader främst för socialförsäkringsadministrationen såväl i samband med genomförandet som fortlöpande. Premiereservsystemet innebär en helt ny form av ålderspension inom det allmänna obligatoriska pensionssystemet. System och rutiner för bl.a. avgifter, förvaltning av medel, redovisning till förvaltare och aktuariehantering måste byggas.

Utredaren skall analysera vilka administrativa konsekvenser ett införande av premiereservsystemet leder till och därvid särskilt uppmärksamma de allmänna försäkringskassornas roll. Utgångspunkten bör därvid vara att premiereservsystemet är en del i ett obligatoriskt och allmänt pensionssystem. I ett sådant system kommer försäkringskassorna på samma sätt som i dag att svara för kontakten med de försäkrade. De nuvarande administrativa systemen bör därför så långt möjligt användas för denna verksamhet. När det gäller premiereservsystemet kommer den försäkrade att vara beroende av information från såväl det statliga organ som skall vara försäkringsgivare som den kapitalförvaltare som förvaltar pensionskapitalet. Detta kan komma att ställa särskilda krav på försäkringskassorna beträffande samordningen med försäkringsgivare och kapitalförvaltare. Det är mot bakgrund av detta angeläget att försäkringskassornas roll inom premiereservsystemet klarläggs.

I övrigt skall utredaren föreslå de åtgärder som han anser befogade för en effektiv och väl fungerande förvaltning av medlen inom premiereservsystemet.

8 Ramar för arbetet

För utredaren skall gälla regeringens direktiv till samtliga kommittèer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamhet (dir. 1988:43), om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50) samt om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Utredaren skall prioritera de delar som berör dels den kontinuerligt återkommande förvaltning som skall ske efter det att premiereservsystemet trätt i full funktion för tiden mellan uppbörd och slutligt fastställande av pensionsrätt i samband med taxeringen året efter det att medel avsatts till förvaltning och dels den interimistiska kapitalförvaltning som behövs innan premiereservsystemet träder i full funktion. I dessa delar skall utredaren presentera sina lösningar senast den 15 mars 1995. Utredningsarbetet skall i sin helhet vara avslutat före utgången av juni 1995.

(Socialdepartementet)

Förvaltning av pensionsmedel i ett EG-rättsligt perspektiv

1 Inledning

De EG-rättsliga reglerna om förvaltning av fonderade pensionsmedel uppvisar en splittrad bild. För förvaltning av medel som inbetalts som premie för en försäkring finns ett omfattande gemensamt regelverk (EG:s första, andra och tredje livförsäkringsdirektiv). Ett regelverk grundat på gemensamma regler finns även för den förvaltning av pensionsmedel som är knuten till värdepappersfonder. I Sverige finns en sådan förvaltning inom fondförsäkring och i det individuella pensionssparandet.

För förvaltning av pensionsmedel som inte är reglerad på något av de ovan nämnda sätten saknas särskilda EG-rättsliga regler. I denna del är vi hänvisade till Romfördragets bestämmelser, i första hand de som avser fri rörlighet för tjänster och kapital samt etableringsfrihet. Därtill har kommissionen utfärdat en rekommendation för förvaltning av pensionsmedel.

2 Allmänt om samarbetet inom den Europeiska unionen

Samarbetet inom den Europeiska unionen (EU) skiljer sig från annat internationellt samarbete som Sverige deltar i genom att det i vissa delar är överstatligt, dvs. beslut fattas av organ som är överordnade de i EU ingående nationella staterna. Samarbetet inom EU är indelat i tre huvudsakliga delar, s.k. pelare. Pelare 1 omfattar det traditionella ekonomiska samarbetet. Detta samarbete omfattar den Europeiska gemenskapen (EG), tidigare benämnd den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), Kol- och stålunionen (EKSG) och

Euroatom. Fortsättningsvis betecknas samarbetet inom pelare 1 för EG eller gemenskapen.

EU är ett övergripande, politiskt begrepp som täcker den helhet som omfattas av Maastrichtfördraget, vilket trädde i kraft den 1 november 1993. Denna helhet betecknas EU. Pelare 2 (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik) och pelare 3 (området för rättsliga frågor och inrikes angelägenheter) är nya samarbetsområden inom vilka "vanliga" regler för samarbete mellan självständiga stater gäller (mellanstatligt samarbete), dvs. staterna avhänder sig inte någon självbestämmanderätt inom dessa områden.

Genom avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) gäller EG:s regler även gentemot de länder, förutom Schweiz, som ingår i EFTA och som inte är medlemmar i EU. Dessa länder är Island, Liechtenstein och Norge.

3 EG:s rättsordning

3.1 Allmänt

På grundval av de grundläggande fördragen och deras särart har en egen rättsordning, gemenskapsrätten, utvecklats med drag som är unika för EG och som skiljer sig från traditionell statsrätt och internationell rätt. EG-rätten brukar betecknas som en rättsordning av eget slag, sui generis, självständig och samtidigt integrerad med medlemsländernas nationella rättssystem. EG-domstolen har en central roll som högsta uttolkare av gemenskapsrätten. Den har successivt utvecklat principen om EG-rättens särskilda natur.

EG-domstolen slog tidigt fast principen om EG-rättens direkta tillämplighet enligt vilken gemenskapsrätten griper in i den inhemska rättsordningen utan stöd av någon som helst nationell bestämmelse (målet 28/67 Molkerei Zentrale [1968] ECR s. 143). EG-rätten gäller således i stor utsträckning omedelbart i medlemsstaterna, dvs. utan någon mellankommande nationell rättsbildning.

I målet 26/62 van Gend en Loos [1963] ECR s. 1 konstaterade EG-domstolen att gemenskapsrätten, oberoende av medlemsstaternas lagstiftning inte bara ålägger individerna skyldigheter utan också avser att ge dem rättigheter (direkt effekt).

Principen om gemenskapsrättens direkta effekt anger förutsättningarna för att en enskild skall kunna göra gällande en gemenskapsrättslig bestämmelse som grundar rättigheter och skyldigheter inför domstolar och andra myndigheter i medlemsstaterna.

I van Gend en Loos-målet slog EG-domstolen fast principen att bestämmelserna i de konstituerande fördragen inte automatiskt har direkt effekt. För att ha direkt effekt gäller att en bestämmelse skall vara ovillkorlig, entydig och fullständig.

Vissa bestämmelser i de grundläggande fördragen kan ha direkt effekt trots att de primärt riktar sig till medlemsstaterna. Direkt effekt kan även förordningar och direktiv ha (se avsnitten 3.2 och 3.3 beträffande förordningar och direktiv). Vissa fördragsbestämmelser kan även ha direkt effekt i förhållandet mellan enskilda, s.k. horisontell direkt effekt. Således kan vissa av Romfördragets konkurrensregler (artiklarna 85 och 86) åberopas av ett företag mot ett annat inför nationell domstol. Men även vissa regler vad gäller den fria rörligheten liksom artikel 119 om lika lön för lika arbete kan åberopas av enskilda gentemot t.ex. företag, organisationer eller arbetsgivare. Horisontell direkt effekt kan även följa av bestämmelser i förordningar medan däremot direktivbestämmelser inte kan ha sådan direkt effekt.

3.2 De grundläggande fördragen

Fördragen om att upprätta kol- och stålgemenskapen, Europeiska ekonomiska gemenskapen (Romfördraget), Europeiska atomenergigemenskapen (Euroatomfördraget) och fördraget om den Europeiska unionen (Maastrichtfördraget) brukar – tillsammans med vissa andra fördrag och beslut – betecknas som EG-rättens primära rättskällor. Romfördraget fick sin nuvarande lydelse genom ändringar och tillägg i Maastrichtfördraget. Den reglering som fördragen innehåller brukar betecknas som primärrätt.

Romfördraget intar en särställning bland fördragen eftersom det är det mest omfattande fördraget som också är mest allmänt till sin karaktär. Det är också ur fördraget som de flesta av de för EG:s rättsordning gällande principerna kan härledas.

De grundläggande fördragen anger principer och målsättningar för gemenskapernas och deras institutioners verksamheter inom skilda politikområden. De grundläggande fördragen rymmer allmänna gemenskapsrättsliga principer som utgör hörnstenar i EG:s

rättsordning. Däribland återfinns i Romfördraget bl.a. den allmänna legalitetsprincipen enligt artikel 3 b första stycket och artikel 4, solidaritetsprincipen enligt artikel 5, subsidiaritetsprincipen enligt artikel 3 b andra stycket, proportionalitetsprincipen enligt artikel 3 b tredje stycket och icke-diskrimineringsprincipen enligt artikel 6.

3.3 Sekundärrätten

De följdförfattningar (rättsakter) som EG-institutionerna, främst rådet, utfärdar med stöd av bemyndiganden i de grundläggande fördragen betecknas som EG:s sekundärrätt. Genom EG:s rättsakter får institutionerna befogenheter att genomföra fördragens allmänna principer och intentioner.

Vidare utgör allmänna rättsprinciper och EG-domstolens rättspraxis en del av gemenskapsrätten liksom alla de internationella avtal som EG ingår med stöd av grundfördragens traktatkompetens. Med allmänna rättsprinciper avses främst principer grundade på rättstraditioner i medlemsstaterna.

EG:s bindande rättsakter är fördragen, förordningar, beslut och direktiv. Därutöver finns även rekommendationer och yttranden som inte är bindande rättsakter.

En förordning har allmän giltighet. Den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Förordningar skall i sin gemenskapsrättsliga form omedelbart tillämpas av medlemsstaternas domstolar och förvaltningsmyndigheter. Ett direktiv är med avseende på det resultat som skall uppnås bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

I vissa fall motsvarar inte den form en rättsakt fått dess sakliga innehåll. Ett direktiv kan ibland präglas av en sådan detaljeringsgrad att det lämnar få valmöjligheter för de nationella myndigheterna i fråga om genomförandet. Ett sådant direktiv är till sitt innehåll närmast att jämställa med en förordning. Samtidigt kan en förordning någon gång sakna den allmängiltighet som den formen kräver. Förordningar är då i stället i realiteten inriktad på att reglera individuella fall och utgör därför till sitt innehåll närmast ett beslut. EG-domstolen har i ett antal fall valt att bortse från hur en rättsakt formellt betecknas och i stället tagit fasta på dess innehåll.

3.4 EG-domstolens betydelse för gemenskapsrättens utveckling

EG-domstolen fyller en väsentlig funktion inom gemenskaperna och har en roll som är mera betydelsefull än de internationella domstolar i allmänhet har. Domstolen skall enligt artikel 164 i Romfördraget säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget.

Domstolen är rättsskapande genom att den lägger fast det närmare innehållet i gemenskapsrätten. I sin rättsskapande verksamhet har domstolen kommit att ge uttryck för ett teleologiskt förhållningssätt, dvs. domstolen söker bestämma en regels innehåll mot bakgrund av dess syfte och ändamål samt väljer den tillämpning som är bäst ägnad att uppfylla ändamålet. Domstolen hänvisar inte sällan till att den valda lösningen är den för gemenskapsrätten mest effektiva, dvs. till principen om effektivitet.

EG-domstolen förefaller medvetet sträva efter att understödja gemenskapens vidare integration, inte minst i situationer då medlemsstaterna inte själva förmått fullfölja integrationsprocessen (se avsnitt 4.3).

Domstolen eftersträvar lösningar som stärker gemenskapsrättens ställning, räckvidd och effektivitet. Den har även utvidgat institutionernas befogenheter. Vid enstaka tillfällen har domstolen till och med valt att bortse från uttryckliga stadganden i fördragen för att stärka gemenskapsrättens effektivitet. Domstolens roll i integrationsprocessen märks främst i dess praxis om gemenskapsrättens förhållande till nationell rätt.

4 EG:s regler på det sociala området

4.1 Allmänt

Premiereservsystemet är en del av ett allmänt och obligatoriskt pensionssystem. Det finns inte några rättsregler inom EG som har till syfte att direkt inverka på medlemsländernas möjligheter att själva besluta om vilka försäkringssystem som skall finnas i länderna eller om villkoren för rätt till olika socialförsäkringsförmåner.

Vad nu sagts innebär dock inte att Romfördraget saknar bestämmelser om sociala frågor. Redan i ingressen till fördraget slås fast att ett väsentligt mål för gemenskapens strävanden är att fortgående förbättra medborgarnas levnads- och arbetsvillkor. Denna sociala dimension rör främst områden som i Sverige i huvudsak hänförs till arbetsmarknadsfrågor i vid mening; rent arbetsrättsliga frågor, arbetsmiljö- och andra arbetslivsfrågor, sysselsättningsfrågor samt frågor om jämställdhet inom arbetslivet.

4.2 EG:s regler om jämställdhet enligt artikel 119 i Romfördraget och dess tillämpning på pensioner

När det gäller frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män kommer den bl.a. till uttryck i artikel 119 i Romfördraget. I artikeln slås principen om lika lön oberoende av kön fast. På pensionsområdet har denna princip införts genom avgörandet i det s.k. Barber-målet från maj 1990. EG-domstolen slog i sin dom i målet fast att pensioner är att betrakta som en del av lön.

I september 1994 avkunnade EG-domstolen dom i sex mål som rörde frågan om hur likalönsprincipen i artikel 119 skall tillämpas på företagsanknutna pensionsförmåner. I sina domar slår EG-domstolen fast att kvinnor och män p.g.a. kön inte får behandlas olika. En särbehandling kan vara tillåten om den grundar sig på objektiva sakförhållanden. Ett sådant sakförhållande är att skillnader i genomsnittlig livslängd kan påverka pensionens storlek.

4.3 Principen om arbetskraftens fria rörlighet och dess betydelse som socialt skydd

De regler om socialt skydd som finns i Romfördraget i övrigt har sin utgångspunkt i principen om arbetskraftens fria rörlighet som finns fastlagd i artiklarna 48-51. För att avskaffa hinder för personers fria rörlighet inom gemenskapen räcker det inte enbart med att undanröja direkta hinder såsom diskriminerande anställningsvillkor. Det är också viktigt att påverka sådana omständigheter som kan avhålla människor från att flytta mellan medlemsländerna. En sådan

avhållande faktor kan t.ex. vara risken att förlora det sociala skyddet vid flyttning till ett annat medlemsland.

I fördraget finns därför bestämmelser som avser att tillförsäkra de arbetstagare som utnyttjar sig av rätten till fri rörlighet inom gemenskapen ett fortsatt socialt skydd. Bestämmelserna återfinns i artikel 51.

Motsvarande bestämmelser som rör det sociala skyddet för egna företagare och deras familjemedlemmar finns inte upptagna i fördraget. Rådet har emellertid i ett omfattande regelverk som utfärdats på grundval av artikel 51 även inkluderat denna grupp.

Den grundläggande förordningen inom den sociala trygghetens område är rådets förordning 71/1408/EEG om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen. Denna förordning gäller för Sverige redan i och med att avtalet om Europeiska samarbetsområdet (EES). De förmånsslag som omfattas av förordningen är socialförsäkringsförmåner och s.k. familjeförmåner, vilket innebär att pensioner inom det allmänna systemet omfattas av förordningen.

Reglerna i förordningen bygger på fyra bakomliggande principer. Dessa är

- likabehandlingsprincipen; samma rättigheter och skyldigheter för en person från ett annat EG-land som den egna statens medborgare,
- sammanläggningsprincipen; intjänade rättigheter i flera EG-länder skall läggas samman när rätten till och storleken av en förmån skall bedömas,
- exportabilitetsprincipen; socialförsäkringsförmåner skall kunna utbetalas oavsett var inom EG-området som den berättigade är bosatt, samt
- proratatemporisprincipen; pensionstagaren skall ha rätt till proportionellt beräknad pension från vart och ett av de länder han tjänat in pensionsrätt i.

De nu redovisade reglerna avser således endast hur den enskildes intjänade pensionsrättigheter skall betraktas i olika situationer i samband med flyttning mellan olika medlemsstater.

5 Regler i Romfördraget av betydelse för förvaltning av pensionsmedel

5.1 Grundläggande principer

När det gäller förvaltning av pensionsmedel finns det inte några bestämmelse vare sig i artikel 48-51 i Romfördraget eller i förordningen nr 1408/71. För förvaltningen av medel inom premiereservsystemet är därför andra regler i fördraget, och till dem anslutande sekundärlagstiftning, av intresse.

I fördraget finns grundläggande regler om fri rörlighet för, förutom personer, även varor, tjänster och kapital. Redan den ursprungliga lydelsen av fördraget anger att EG:s mål skall förverkligas genom en "gemensam marknad". Det innebär att tullar och kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan avvecklas i handeln mellan medlemsstaterna, att hindren för den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital avvecklas och att gemensamma regler skapas för att förhindra att konkurrensen snedvrids. Företag och medborgare från andra medlemsstater ges samma behandling som den egna statens.

I den s.k. enhetsakten från år 1987 angavs att samtliga EG-länder skulle bilda en inre marknad utan gränser före utgången av år 1992. Begreppet inre marknad uttrycker det som är den gemensamma marknadens kärna. Den inre marknaden skall sålunda enligt fördraget (art. 8 a) innefatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget – de s.k. fyra friheterna. Benämningen inre marknad syftar på att förhållandena bör vara desamma som på en hemmamarknad. Fullbordandet av den inre marknaden ses som ett avgörande steg i den gemensamma marknadens utveckling. Begreppen gemensam marknad och inre marknad används ofta numera synonymt.

Fri rörlighet har i huvudsak också uppnåtts på samtliga områden utom avseende personer för vilka gränskontrollerna ännu inte avskaffats. När det gäller fri rörlighet för finansiella tjänster har detta dock uppnåtts först efter en omfattande sekundärrättslig reglering (se avsnitt 6).

5.2 Etableringsfrihet

En viktig princip i Romfördraget utgör etableringsfriheten för både fysiska och juridiska personer inom hela EU (artiklarna 52-58). Rätten till etablering vilar på principen om likabehandling. En enskild individ eller ett företag har rätt att träda in på en nationell marknad och där konkurrera på samma villkor som inhemska aktörer.

I Sverige har lagstiftningen för företag anpassats till de EG-rättsliga reglerna på området (de s.k. bolagsdirektiven). Utländska företag som vill etablera sig i Sverige kan välja mellan att verka genom ett svenskt dotterbolag eller genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning (filial) i enlighet med lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

För att efterleva fördragets principer om fri etablering och om icke-diskriminering (se artikel 6) har bl.a. aktiebolagens regler som tidigare medgav att det i bolagsordningen intogs bestämmelser om bundna aktier – som gjorde det möjligt att förhindra att aktier kom i utländska händer – upphävts. Andra anpassningar som gjorts är att kretsen av rättssubjekt som kan komma i fråga som stiftare utökats till fysiska och juridiska personer inom EES. En mer omfattande anpassning av aktiebolagslagen till EG-rättsliga regler har skett genom införlivandet av bolagsdirektiven 1, 2, 3 och 12. Genom denna anpassning har bl.a. införts regler om privata och publika aktiebolag.

5.3 Fri rörlighet för tjänster

I artikel 60 i Romfördraget definieras begreppet tjänst. Tjänstebegreppet är mångtydigt. En tjänst kan ofta utföras av en person eller ett bolag på plats i ett annat land, men den kan också utföras från ursprungslandet t.ex. med hjälp av telefon, telefax eller andra tekniska hjälpmedel. Det är då endast själva tjänsten som passerar en gräns. Enligt fördraget är tjänst ett uppsamlingsbegrepp och definieras som en prestation som normalt utförs mot ersättning i den utsträckning den inte faller in under någon av de övriga friheterna.

EG-reglerna på tjänsteområdet gäller möjligheterna för medborgare och företag i en medlemsstat att fritt kunna utöva näringar inom tjänstesektorn i andra medlemsstater, på samma villkor som landets egna medborgare och företag. Även mottagandet av en tjänst

ryms under rätten till fritt tjänsteutbyte. Fördraget förutsatte från början att det fria tjänsteutbytet skulle förverkligas under den inledande övergångsperioden på tolv år. Rådet skulle under denna period anta sektorsvisa liberaliseringsdirektiv inom ramen för ett allmänt handlingsprogram. Detta arbete misslyckades emellertid då enighet i rådet inte kunde nås beträffande de förslag kommissionen presenterade.

Den närmare innebörden av fördragets bestämmelser på detta område kom därför i stället att uttolkas av EG-domstolen och principen om det fria tjänsteutbytet förverkligades också genom domstolens praxis (målet van Binsbergen [1974] ECR s. 1299). Det fria tjänsteutbytet var enligt domstolen en grundläggande princip som skulle gälla även då närmare bestämmelser saknades. Domstolen har genom åren uttolkat principens närmare innebörd. Praxis varierar något beroende på vilken typ av tjänst som avses. När det gäller tjänster som förs över gränserna utan att tjänsteutövaren eller tjänstemottagaren samtidigt följer med har praxis kommit att nära ansluta till det långtgående krav på fritt marknadstillträde som gäller på varuområdet enligt den s.k. Cassis de Dijon-principen (denna princip fastslogs av EG-domstolen i rättsfallet Rewe ./. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein från år 1979).

Enligt bestämmelserna i artikel 61.2 i fördraget skall liberaliseringen av bank- och försäkringstjänster som är förbundna med kapitalrörelser genomföras parallellt med den gradvisa liberaliseringen av kapitalrörelserna.

Genom bestämmelserna i artikel 73d som infördes med Maastrichtfördraget har en nästan fullständig liberalisering av kapitalrörelserna införts. Det saknas därför utrymme för något enskilt medlemsland att förhindra bank- och försäkringstjänster från andra medlemsländer utom i vissa särskilda frågor. Således kan ett medlemsland i sin skattelagstiftning göra skillnad mellan skattebetalare som inte är i samma situation vad beträffar bostadsort eller den ort där kapitalet investerats. Detta är en kodifiering av gällande praxis från EG-domstolen (se målet Bachman [1992] ECR I-s. 249).

5.4 Fri rörlighet för kapital

Fria kapitalrörelser är ett grundläggande element i den inre marknaden. Före Maastrichtfördraget fanns bestämmelser om detta i kapitalliberaliseringsdirektivet. Genom Maastrichtfördraget har reglerna om fria kapitalrörelser införts i Romfördraget (artikel 73 a-f). Bl.a. stadgas i artikel 73 b att alla restriktioner om kapitalrörelser mellan medlemsstaterna samt mellan medlemsstater och tredje land skall vara förbjudna. Ett motsvarande förbud gäller restriktioner avseende betalningar. När det gäller betalning för varor som, av något skäl, inte får säljas fritt inom EU gäller motsvarande begränsning för betalning av sådana varor.

Som angetts i det föregående avsnittet medger Romfördraget vissa undantag från principen om kapitalets fria rörlighet vad avser vissa skattefrågor. Andra undantag som medges är i fråga om skyddsåtgärder vid exceptionella förhållanden eller restriktioner inom ramen för internationella sanktioner.

Som ett led i den svenska kapitalmarknadens integration med de internationella marknaderna har de senaste åren en långtgående kapitalliberalisering genomförts. Sveriges lagstiftning överensstämde redan före inträdet i EU med EG:s regler om fria kapitalrörelser. Ett åtagande om att följa dessa regler gjorde Sverige nämligen genom EES-avtalet.

Reglerna om fria kapitalrörelser har utomordentligt stor betydelse för möjligheterna för företag inom ett medlemsland att etablera sig i ett annat sådant land. Finansiering av nystartade företag kan härigenom ske genom kapitaltillskott från vilken annan medlemsstat som helst.

När det gäller möjligheterna för företag från en medlemsstat att erbjuda sina tjänster i en annan medlemsstat är det av stor betydelse att det t.ex. inte finns några hinder för betalningar från kunder i ett land till ett tjänsteföretag i ett annat land.

5.5 Artikel 104 a om förbud mot positiv särbehandling

I artikel 104 a i Romfördraget anges att varje åtgärd som ger gemenskapsinstitutioner eller gemenskapsorgan, centrala, regionala, lokala eller andra myndigheter, andra offentligrättsliga organ eller offentliga företag i medlemsstaterna positiv särbehandling hos

finansinstitut är förbjuden i den mån åtgärden inte är baserad på tillsynsmässiga hänsyn.

Syftet med denna bestämmelse är att den offentliga sektorn skall konkurrera på lika villkor som den privata för att finansiera sin verksamhet.

Rådet har utfärdat en förordning om tillämpningen av artikel 104 a. I denna fastställs vad som skall avses med positiv särbehandling, tillsynsmässiga hänsyn, offentlig sektor och finansiella institutioner. Enligt förordningen avses med positiv särbehandling varje lag, reglering eller annan åtgärd som inte står i överenstämmelse med principerna för en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. Vidare skall åtgärden förplikta finansiella institutioner att inneha eller förvärva lån eller andra finansiella förpliktelser som omnämns i artikeln eller som har sådant innehav eller förvärvande som syfte eller effekt.

Med tillsynsmässiga hänsyn avses sådana åtgärder som stöder sig på nationell lag, annan reglering eller administrativa åtgärder som grundar sig på EG-rätten. Åtgärderna skall vara utformade för att säkerställa sundhet i de individuella instituten, stärka stabiliteten i det finansiella systemet i sin helhet och skydda kunderna hos finansinstituten.

Med finansiella institutioner avses i förordningen banker och andra kreditinstitut, försäkringsföretag samt värdepappersföretag. Därutöver avses även andra institut vars huvudsakliga verksamhet består i att inneha eller förvärva finansiella tillgångar.

I förordningens inledning anges att även institut vars verksamhet inte är harmoniserad på gemenskapsnivå såsom institut som sköter pensionsmedel skall omfattas av förordningen. Skälet härför är att förhindra att förordningens bestämmelser kringgås.

6 Närmare om EG-reglerna och de finansiella marknaderna

6.1 Allmänt om gällande regler

Principerna om den fria etableringsrätten och fria tjänsteutbytet gäller således i huvudsak även om närmare sekundärrättsliga bestämmelser saknas. På vissa områden har emellertid principerna

endast kunnat förverkligas fullt ut med hjälp av sekundära bestämmelser. Detta gäller framför allt inom området för finansiella tjänster.

Under åren 1987-1993 antog rådet ett stort antal direktiv i syfte att förverkliga en inre marknad för finansiella tjänster. Genomförandet av en integrerad marknad med en enda auktorisation skedde först för värdepappersfonder genom det s.k. UCITS-direktivet (85/611/EEG). UCITS är en förkortning av den engelska benämningen på direktivet som är "undertakings for collective investments in transferable securities" (den svenska översättningen är "företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper"). Därefter skedde integrationen på bankområdet genom det s.k. andra banksamordningsdirektivet (89/646/EEG). Under år 1992 och år 1993 skedde integrationen fullt ut även för försäkringsområdet genom tredje skade- respektive livförsäkringsdirektivet (92/49/EEG respektive 92/96/EEG) och för värdepappersmarknadsområdet genom direktiven 93/22/EEG om investeringstjänster inom värdepapperssområdet respektive 93/6/EEG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut.

Genom de antagna direktiven har uppnåtts att medlemsstaternas lagstiftning i viss utsträckning blivit harmoniserad. Det handlar därvid om att säkerställa övervakning och kontroll av verksamheten i syfte att garantera fullgott konsumentskydd. Det har även antagits regler om ömsesidigt erkännande av bl.a. auktorisationer så att det blir praktiskt möjligt att verka över gränserna.

6.2 Grundläggande principer

EG:s regler för en inre finansiell marknad bygger på tre grundprinciper; en enda auktorisation, hemlandstillsyn och minimiharmonisering för ömsesidigt godtagande av medlemsstaternas regelverk. Dessa principer för finansiella tjänster gäller numera för fondföretag, försäkringsföretag, banker och andra kreditinstitut samt för värdepappersföretag genom införlivandet av de direktiv som angetts i det föregående avsnittet.

Principen om en enda auktorisation (eng. one single licence) innebär att en auktorisation, som ett finansiellt företag fått i det medlemsland där företaget hör hemma, skall gälla i hela EU-området. Företaget skall från hemlandet obehindrat, utan krav på etablering i mottagarlandet, kunna sälja sina tjänster över gränserna

(eng. cross border trade) och även fritt kunna etablera filialer i andra medlemsstater.

Verksamheten skall, var den än bedrivs inom unionen, i princip stå under hemlandstillsyn, dvs. hemlandets myndigheter skall ha huvudansvaret för övervakning även av filialer etablerade i andra medlemsstater. För att tillgodose värdlandets anspråk på sundhet i rörelsen har i direktivform lagts fast miniminivåer för harmonisering av grundläggande regler för verksamheten och regler om rutiner för administrativt samarbete mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Syftet med nu nämnda bestämmelser är, som angetts i föregående avsnitt, att garantera ett fullgott konsumentskydd.

För svenska försäkringsbolag gäller att dessa efter underrättelse till Finansinspektionen får etablera filial eller agentur (sekundäretablering) i ett annat EES-land. På motsvarande sätt får försäkringsgivare från ett annat EES-land etablera sig eller bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige utan särskilt tillstånd.

Principerna om en enda auktorisation och om hemlandstillsyn är grundläggande förutsättningar för en fungerande inre marknad för finansiella tjänster.

Genom nu nämnda direktiv har olika tillstånds- och tillsynsregler kommit att gälla för dotterföretag respektive filialer. Dotterföretaget skall således auktoriseras och stå under tillsyn i det land där företaget etablerats medan en filial skall stå under tillsyn i hemlandet. Genom att på detta sätt behandla dotterbolag och filialer olika avseende auktorisation och tillsyn har rättsläget ändrats mot vad som tidigare gällde enligt EG-domstolens praxis.

I målet Kommissionen ./. Frankrike [1986] ECR s. 273 fastslog EG-domstolen nämligen att både dotterbolag och filialer skulle betraktas som former av etablering enligt bestämmelserna i artikel 52 i Romfördraget. Målet gällde om etableringsformen (dotterbolag eller filial) för försäkringsbolag i Frankrike skulle ha betydelse för tillämpningen av viss fransk skattelagstiftning. EG-domstolen besvarade detta nekande.

6.3 Förhållandet till länder utanför EU

När det gäller förhållandet till länder utanför EU-området finns det för medlemsstaterna gemensamma regler i bl.a. andra banksamordningsdirektivet (89/646/EEG) som innebär att de enskilda staterna i viss utsträckning skall iaktta en restriktiv hållning. Detta gäller bl.a. auktorisation av dotterbolag till kreditinstitut från sådant land om det inte finns reciproka etableringsmöjligheter för institut från medlemsstaterna.

EG kan emellertid inom andra områden på reciprok basis ingå avtal med tredje land om att likabehandla filialerna. Detta kan gälla särskilda solvenskrav för filialer till försäkringsbolag som ägs från tredje land. När det gäller tillträde för filialer till kreditinstitut från tredje land kan enskilda EU-länder handla som de finner gott. EG kan även sluta avtal med enskilda tredje länder om att likabehandla dessa filialer i samtliga medlemsländer.

När det gäller förhållandet till tredje land finns det förutom nu nämnda åtaganden inom ramen för EU-medlemsskapet även andra åtaganden som är av betydelse. Detta gäller åtaganden för Sverige inom ramen för sitt medlemsskap i OECD och WTO (World Trade Organization). Någon närmare redogörelse för Sveriges åtaganden i dessa organisationer lämnas inte i betänkandet.

7 EG-regler för förvaltning av pensionsmedel

I Sverige förekommer olika former av förvaltning av pensionsmedel på den privata marknaden som omfattas av gemenskapsregler. Den vanligaste förvaltningen är den som sker i livförsäkringsbolagen. Som angetts i det föregående är den reglerad genom olika EG-direktiv som inneburit att livförsäkringsföretagens verksamhet sker på en enda gemensam marknad (se avsnitt 6.1).

Utöver pensionssparande hos livförsäkringsbolagen finns sådant sparande även inom fondförsäkring och det individuella pensionssparandet (IPS). För dessa sparformer aktualiseras bestämmelserna i UCITS-direktivet eftersom förvaltningen av sparade medel sker enligt bestämmelserna i lagen om värdepappersfonder. Även denna förvaltningsform sker på en enda gemensam marknad.

Även andra former av förvaltning av pensionsmedel utöver de nu nämnda har varit föremål för överväganden av EG. Således utarbetade kommissionen förslag till direktiv om förvaltning av pensionsmedel med rubriken "freedom of management and investment of funds held by institutions for retirement provision", som allmänt benämns Pension Funds-direktivet. Huvudsyftet med förslaget var att det betydande sparande som sker i form av fonderade medel i pensionsfonder av olika slag tillförsäkras liberaliseringen av regler avseende finansiella tjänster och kapital. Härigenom skulle en starkare legal förankring av liberaliseringen uppnås. Direktivförslaget berörde frågan om rätten för pensionsfonderna att fritt få välja förvaltare inom EU. Vidare berördes frågan om att medlen i pensionsfonderna skulle få placeras i tillgångar oberoende av var dessa är lokaliserade. Avsikten var däremot inte att reglera medlemsländernas socialförsäkringslagstiftning.

En majoritet av medlemsstaterna var av olika skäl motståndare till direktivförslaget. Kommissionen drog därför under år 1994 tillbaka förslaget.

8 EG:s grundläggande regler för livförsäkringsverksamhet

Genom det första livförsäkringsdirektivet (79/267/EEG) som antogs år 1979 infördes en minimiharmonisering av regler för auktorisation och övriga krav som skall gälla för etablering i medlemsstaterna. Genom det andra livförsäkringsdirektivet (90/619/EEG) som antogs i november 1990 infördes möjligheten att sälja försäkringar över nationsgränserna utan etablering i mottagarlandet (gränsöverskridande verksamhet). Genom EES avtalet åtog sig Sverige att bl.a. införa regler om etableringsfrihet och om rätt att tillhandahålla tjänster genom gränsöverskridande verksamhet. Sverige har också införlivat de rättsakter som ingår i det ursprungliga EES-avtalet och som rör försäkringsverksamhet i den nationella lagstiftningen genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1994.

EG har bedrivit ett fortsatt harmoniseringsarbete genom att anta ytterligare ett direktiv på försäkringsområdet. Avsikten har varit att fullständigt genomföra den inre marknaden även på försäkringsområdet genom bl.a. etablerings- och tjänstefrihet. Genom direktivet

införs principerna om en enda auktorisation och om hemlandstillsyn. Reglerna har för svenskt vidkommande trätt i kraft den 1 juli 1995.

Principen om en enda auktorisation innebär att en försäkringsgivare skall ha möjlighet att med stöd av auktorisationen i sitt hemland driva försäkringsverksamhet inom hela EU. Verksamheten skall kunna bedrivas såväl från ett fast driftställe etablerat i ett annat medlemsland än hemlandet som genom gränsöverskridande handel från ett fast driftställe inom EU. Tillsynsmyndigheten i försäkringsgivarens hemland får inte hindra etablering utomlands eller gränsöverskridande verksamhet bara på grund av att verksamheten inte enbart är inhemsk. Myndigheten kan emellertid hindra verksamhet i ett annat medlemsland (värdlandet) om försäkringsgivaren inte driver verksamheten på ett sunt sätt. Prövningen görs av hemlandsmyndigheten. Värdlandet kan inte hindra en försäkringsgivare som har auktorisation i sitt hemland att driva verksamhet i värdlandet, och får heller inte bestämma om verksamheten skall drivas från ett fast driftställe eller genom gränsöverskridande handel.

Verksamheten skall, var än den bedrivs inom EU, i princip stå under hemlandstillsyn. Detta innebär att hemlandets myndigheter skall ha huvudansvaret för övervakningen även av filialer etablerade inom andra medlemsstater och av verksamhet som drivs i andra medlemsstater genom gränsöverskridande verksamhet.

En ordning med enda auktorisation och hemlandstillsyn förutsätter att varje medlemsstat erkänner övriga medlemsstaters regler för rörelse och offentlig tillsyn som tillräckliga för att tillgodose värdlandets anspråk på sundhet i rörelsen. Därför har i direktivform lagts fast miniminivåer för harmonisering av grundläggande regler för verksamheten (minimiharmonisering), som t.ex. regler för prövning av större ägare, regler om soliditet och beräkning av tekniska reserver samt placeringsregler.

Värdlandets tillsynsmyndighet får dock i viss utsträckning kontrollera den verksamhet som drivs i landet. För att en försäkringsgivare skall få starta verksamhet – från etablerat driftställe eller genom gränsöverskridande verksamhet – skall en anmälan göras till värdlandets tillsynsmyndighet av dess motsvarighet i hemlandet. Värdlandsmyndigheten har i det skedet en möjlighet att meddela vilka allmänna förutsättningar som verksamheten skall uppfylla med hänsyn till det allmänna bästa.

I princip är det hemlandsmyndigheten som skall följa försäkringsgivarens verksamhet och ingripa om den inte uppfyller de krav som ställs för rörelsens bedrivande. Värdlandets tillsyns-

myndighet har emellertid möjlighet att anmoda försäkringsgivaren att rätta sig om verksamheten inte överensstämmer med de regler som gäller. I undantagsfall – när försäkringsgivaren inte rättat sig efter ett påpekande från den behöriga myndigheten i hemlandet eller när fara är i dröjsmål – kan även tillsynsmyndigheten i värdlandet ingripa, om det behövs till och med genom att förbjuda försäkringsgivaren att meddela nya försäkringar.

När det gäller livförsäkringsdirektivens tillämpning för försäkringsverksamhet som bedrivs inom ett offentligt socialförsäkringssystem finns bestämmelser i tredje livförsäkringsdirektivet. I direktivet anges som huvudregel att försäkring som omfattas av ett lagfäst socialförsäkringssystem inte omfattas av direktivets bestämmelser. Undantag görs för verksamhet som relateras till livslängd och som regleras i lagstiftningen rörande socialförsäkring, när sådan verksamhet bedrivs eller förvaltas på egen risk av försäkringsföretag i enlighet med lagstiftningen i medlemsstaten.

Tolkningen av dessa bestämmelser har inte kommit till uttryck på något auktoritativt sätt.

Den pensionsverksamhet som avses i den finländska lagen om pensioner för arbetstagare undantogs vid medlemsskapsförhandlingarna till EU från livförsäkringsdirektivens bestämmelser. Denna pension är närmast att likna vid ATP och där förvaltning av pensionskapital sköts av privata förvaltare, pensionsförsäkringsbolag.

Undantaget gäller under förutsättning att Finland uppfyller vissa villkor. Således skall pensionsförsäkringsbolagen som redan förvaltar pensionskapital bilda särskilda bolag eller andra rättssubjekt för den verksamheten. Vidare skall finländska myndigheter tillåta utländskt ägande eller deltagande i befintliga försäkringsbolag eller bolagsgrupper. Detsamma gäller för bildande eller deltagande i nya försäkringsbolag eller bolagsgrupper, däribland pensionsförsäkringsbolag.

9 Förvaltning av värdepappersfonder

9.1 Etablering som fondförvaltare

Reglerna i aktiebolagslagen som medgav att det i bolagsordningen infördes förbud för utländska medborgare att förvärva alla eller viss del av aktierna i bolaget upphävdes den 1 januari 1993. Genom denna ändring kan ett aktiebolag med säte i Sverige helt ägas av utländska fysiska eller juridiska personer. Det saknar därvid betydelse om dessa kommer från en stat inom eller utom EES. Som angetts i det föregående kan stiftare av ett aktiebolag som avser att ha sitt säte i Sverige inte komma från något land utanför EES. Handelsbolag eller motsvarande juridiska personer som bildats enligt lagstiftningen i en stat inom EES får dock vara stiftare endast om varje obegränsat ansvarig bolagsman är bosatt inom detta område.

För formerna för näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av utländska företag och utomlands bosatta svenska eller utländska medborgare gäller, som angetts i avsnitt 5.2, lagen om utländska filialer m.m. Lagen anger att utländska företag skall bedriva sin näringsverksamhet i Sverige genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning (filial) som skall registreras hos Patent- och registreringsverket. Något krav på näringstillstånd liknande det som fanns i äldre lagstiftning finns inte längre. I lagen finns närmare bestämmelser om bl.a. hur verksamheten skall bedrivas, verkställande direktör samt bokföring och revision.

Som angetts i det föregående är innebörden av reglerna i aktiebolagslagen och lagen om utländska filialer m.m. att ett utländskt företag har fri möjlighet att välja etablering genom svenskt dotterföretag eller genom filial (5.2).

9.2 Förvaltning av värdepappersfonder

Allmänt om utländska fondföretag

Utländska fondföretag som auktoriserats i ett annat land inom EES får efter anmälan till Finansinspektionen bedriva fondverksamhet här i landet med eller utan etablering av filial. Det gäller således verksamhet som bedrivs utan att en självständig juridisk person bildas eller förvärvas i värdlandet.

Grundläggande principer för fondföretag inom EES

Enligt principen om en enda auktorisation måste auktorisationer meddelade i andra EES-länder som legitimerar rätten att bjuda ut – och därmed även marknadsföra – andelar i värdepappersfonder godtas i Sverige. På samma sätt skall svenska värdepappersfonder kunna bedriva verksamhet i andra EES-länder. Denna ordning regleras genom UCITS-direktivets regler som således gäller för alla länder inom EES. Direktivet bygger på en harmonisering av deltagande länders bestämmelser om grundläggande verksamhetsförutsättningar och på en samsyn i fråga om kraven på tillsyn i fondföretagens verksamhet.

Fondföretag utanför EES

För fondföretag hemmahörande i land utanför EES krävs Finansinspektionens tillstånd till samma verksamhet. Detta gäller om verksamheten avses att bedrivas från filial eller genom gränsöverskridande verksamhet. För tillstånd krävs att sådant fondföretag i sitt hemland driver likartad fondverksamhet och där står under tillsyn av en myndighet eller annat behörigt organ.

Fondförvaltning genom filial

Om verksamhet bedrivs genom filial gäller enligt 7 c § lagen om värdepappersfonder för dess verksamhet, förutom bestämmelserna i den lagen, bestämmelserna i lagen om utländska filialer m.m.

Lagen om utländska filialer m.m. skall tillämpas på en filials verksamhet oavsett om företaget är hemmahörande i ett land inom eller utanför EES.

Enligt 4 § lagen om utländska filialer m.m. skall utländska företag och utomlands bosatta utländska medborgare anses som svenska rättssubjekt vid bedömning av om de i ett rättsförhållande, som gäller av dem i Sverige bedriven näringsverksamhet, lyder under svensk lag och av om de i ett sådant rättsförhållande är skyldiga att svara inför svensk domstol eller underkasta sig svensk myndighets avgörande.

9.3 Närmare om förvaltning av värdepappersfonder

Tillämpningsområde för UCITS-direktivet

Direktivet är tillämpligt på företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper. Med sådana avses närmare bestämt företag

- som investerar tillskjutet kapital i överlåtbara värdepapper,
- som anskaffar kapital genom erbjudanden riktade till allmänheten,
- som verkar med tillämpningen av principen om riskspridning, och
- vars utelöpande andelar (fondandelar) på andelsägarnas begäran inlöses eller återköpes, direkt eller indirekt, med medel ur fondens tillgångar.

För att omfattas av direktivet måste fonden vara öppen (open-ended), vilket i princip innebär att dess fondkapital skall kunna fritt öka och minska.

Förvaltning i fondbolag

Beträffande värdepappersfonder föreskrivs att de skall förvaltas av fondbolag (eng. management company) med tillräckliga resurser. Fondbolaget får inte engagera sig i verksamhet vid sidan av värdepappersfondens. Fondens tillgångar skall förvaltas av en

särskild depositarie (eng. depositary) som skall ha sitt säte eller vara etablerad inom samma medlemsland som fondbolaget. Den svenska beteckningen för depositarie är förvaringsinstitut. Detta skall antingen ha sitt stadgeenliga säte i samma medlemsstat som förvaltningsbolaget eller vara etablerat där om det har sitt stadgeenliga säte i en annan medlemsstat. Förvaringsinstitut skall stå under offentlig tillsyn. Utifrån vissa i direktivet angivna kriterier bestämmer medlemsstaterna själva vilka typ av institut som kan komma i fråga som förvaringsinstitut.

Förvaltning i investmentbolag

Förutom förvaltning i fristående fonder av fondbolag kan förvaltning av kapital ske inom ramen för ett investmentföretag, reglerat av allmän bolagsrättslig lagstiftning. Det är således ingen absolut förutsättning för tillämpning av direktivbestämmelserna att den förmögenhet som förvaltas för andelsägarnas räkning är skild från företagets egna tillgångar.

Investmentbolag (investment company) får verka i den juridiska form som vederbörande medlemsstat tillåter. Bolaget måste ha ett inbetalt kapital som är tillräckligt stort för rörelsen. Även ett investmentbolags tillgångar skall normalt förvaras hos en depositarie.

Auktorisation och tillsyn

Verksamhet får bedrivas först efter auktorisation av myndighet i den medlemsstat i vilken fond- respektive investmentbolagets har sitt registrerade säte. Ett sådant tillstånd skall gälla inom hela EU och dessutom i de länder som tillkommit genom EES-avtalet.

Medlemsländerna skall utse myndigheter med uppgift att fullgöra de uppgifter som direktivet föreskriver. Myndigheterna skall vara offentliga myndigheter (eng. public authorities) eller av sådana myndigheter utsedda organ (eng. bodies).

Tillsynsmyndigheterna i de olika medlemsländerna skall upprätthålla ett nära samarbete. Behörigheten att vidta åtgärder mot det fondbolag/investmentföretag som gjort sig skyldigt till regelöverträdelse skall i första hand tillkomma tillsynsmyndigheten i det land fondbolaget/investmentföretaget har sitt säte.

10 Kommissionens syn på EG:s regler om förvaltning av pensionsfonder

10.1 Kommissionens initiativ

I det föregående har lämnats en kortfattad redogörelse för syftet med det förslag till s.k. Pension Funds-direktiv som utarbetades av kommissionen men som av olika skäl inte antogs av rådet. Detta resulterade i att kommissionen drog tillbaka sitt förslag (se avsnitt 7). Huvudsyfte med direktivet var att det sparande som sker i form av fonderade medel i pensionsfonder av olika slag skulle få en starkare legal förankring av Romfördragets principer om liberalisering av finansiella tjänster och kapital.

Kommissionen har dock efter det att Pension Funds-direktivet drogs tillbaka fortsatt att bereda frågan om förvaltning av pensionsfonder och i olika sammanhang lämnat sin syn på denna. Således har kommissionen lämnat en rapport i vilken den redogör för bakgrunden till direktivförslaget och skälen till varför en överenskommelse inte kunde nås (se rapporten Social Europe – supplementary pensions in European Union s. 112-114 som utgivits av kommissionen genom sitt generaldirektorat V). Kommissionen har även presenterat en icke bindande rekommendation i frågan med samma titel som direktivförslaget. Innehållet i rekommendationen överensstämmer i huvudsak med direktivförslaget.

Kommissionens syn på förvaltning av pensionsmedel som den kommer till uttryck i direktivförslaget och i rekommendationen redovisas i det följande.

10.2 Kommissionens grundläggande syn på förvaltning av pensionsfonder

Enligt kommissionen finns det en majoritet av medlemsstaterna som aktivt överväger att stärka rollen för "occupational pensions" som tillägg till den allmänna och obligatoriska pensionen. Härigenom kan den allmänna pensionen vilken i allmänhet är finansierad enligt "pay-as-you-go principen" avlastas en växande och allt tyngre

börda. ”Occupational pensions” kan för svenska förhållanden närmast jämföras med avtalspensioner.

Det finns enligt kommissionen ett brådskande behov av att för aktörer på de finansiella marknaderna och för medlemsstaterna förklara tillämpningen av Romfördragets grundläggande principer om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster och kapital på frågor om pensionsfonder. Härigenom avser kommissionen skapa klarhet om vilka EG-regler som behövs för att en inre marknad för pensionsfonder – inom vad som brukar benämnas ”supplementary pensions” – även i praktiken skall komma till stånd i fråga om investeringar och förvaltning.

”Supplementary pensions” beskrivs av kommissionen som den andra av två pelare inom ett lands pensionssystem och innebär att pensionen är knuten till att den berättigade haft förvärvsinkomst. ”Supplementary pensions” kan skötas privat inom t.ex. ett företag eller grupp av företag eller av det offentliga. Den kan vara obligatorisk eller frivillig. I Sverige består den andra pelaren f.n. av ATP och avtalspensioner. Inkomstpensionen och APS-pensionen kommer också att ingå i denna pelare.

Den första pelaren består av den del av den allmänna pensionen i ett land som utgår till i princip alla oberoende av förvärvsinkomst. I Sverige är denna pension således folkpensionen.

Kommissionens utgångspunkt för sitt förslag om regler för förvaltning av pensionsmedel har varit vissa grundläggande regler i Romfördraget. Dessa regler är artiklarna 52-58 om etableringsfrihet, artiklarna 59-66 om frihet att utbjuda tjänster samt artiklarna 66-73 om kapitalliberalisering (artiklarna 66-73 har, som angetts i det föregående, genom Maastrichtfördraget ersatts med artiklarna 73 a-h).

Genom den harmonisering av regler som skett för livförsäkringsföretag och banker anser kommissionen att den även kommit att beröra frågor om ”supplementary pensions”. Det är nämligen numera möjligt för företag att för sina anställdas pensionering kunna välja att teckna försäkring i det medlemsland som erbjuder den bästa och billigaste försäkringen. Livförsäkringsdirektiven innebär även en harmonisering av placeringsreglerna vilket också berör förvaltningen av de anställdas pensionsmedel om dessa placeras i en försäkring.

Det är enligt kommissionen därför nödvändigt att även för ”supplementary pensions” som inte är knutna till försäkringar införa gemensamma bestämmelser särskilt när det gäller förvaltning av

pensionsmedel och placeringsregler. Avsikten är dock inte att skapa några nya friheter utöver de som anges i Romfördraget utan snarare att klargöra vilka restriktioner av de fyra friheterna som kan vara förenliga med EG:s rättsregler.

En allmän reflektion som kommissionen gör är att harmonisering av regler inom ett område har större chans att lyckas om det från början finns relativt homogena regler inom gemenskapen. Sådan är situationen inom försäkringsområdet även om vissa länder har större och starkare försäkringsföretag än andra medlemsländer. Den variation av försäkringar som förekommer i de olika medlemsstaterna ändrar inte bilden av försäkringar som ett relativt homogent område. Trots allt finns enligt kommissionen vissa grundläggande likheter. Detta gäller bl.a. regelverket för tillsyn.

När det gäller området för "supplementary pensions" råder enligt kommissionen det motsatta förhållandet, dvs. homogena förhållanden saknas. Stora olikheter finns bl.a. vad gäller finansiering av pensioner, storleken på innehavet av tillgångar samt den legala och institutionella strukturen inom de olika medlemsländerna. De särdrag som finns i de olika ländernas system är rotade i en stark tradition som försvaras och bevaras.

10.3 Närmare om kommissionens rekommendation om pensionsfonder

När det gäller att definiera vilka institutioner som bör omfattas av rekommendationen anser kommissionen att detta är förenat med svårigheter. Skälet för detta är att det som angetts ovan finns stora skillnader mellan länderna inom gemenskapen vad beträffar utformningen av "supplementary pensions". En förutsättning för att omfattas av reglerna är att institutionen innehar fonderade medel. Institutioner som sköter pensioner finansierade enligt pay-as-you-go principen omfattas endast om det finns en buffertfond.

I rekommendationen har definitionen på "institution for retirement provision" gjorts vid vilket inneburit att även medel som fonderats för pensioner inom ett socialförsäkringssystem inkluderats. Detta gäller sådana fonderingar som anges i rådets förordning 1408/71/EEG om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen.

I rekommendationen har p.g.a. den vida definitionen av "institution for retirement provision" intagits bestämmelser som undantar organ inom socialförsäkringen som är lagreglerade. I rekommendationen anges således att den inte skall tillämpas på de "statutory social security bodies" som återfinns i en bilaga till förslaget om Pension Funds-direktiv.

Pensionsmedel som förvaltas av institut enligt andra EG-rättsliga regler bör inte omfattas av rekommendationen. Detta gäller för försäkringsföretag inkl. understödsföreningar, kreditinstitut, värdepappersföretag och fondföretag. Således är förvaltning av pensionsmedel som sker inom ramen för följande EG-direktiv undantagna från rekommendationen:

- UCITS-direktivet (85/611/EEG),
- andra banksamordningsdirektivet (89/646/EEG),
- tredje skadeförsäkringsdirektivet (92/49/EEG),
- tredje livförsäkringsdirektivet (92/96/EEG), samt
- direktivet om investeringstjänster inom värdepappersområdet (93/22/EEG).

Enligt kommissionen bör pensionsinstitut ha rätt att fritt inom gemenskapen kunna välja förvaltare av sina pensionsmedel liksom att förvaltarna fritt inom gemenskapen skall kunna utbjuda sina tjänster. Instituten skall kunna välja fritt bland förvaltare som enligt annan gemenskapsrättslig reglering är auktoriserad för att kunna tillhandahålla investeringstjänster. Detta kan vara banker och andra kreditinstitut, livförsäkringsföretag samt värdepappersföretag.

Pensionsmedlen skall fritt kunna investeras i tillgångar inom hela gemenskapen utan annan restriktion än att det sker för pensionstagarnas bästa. Därvid skall några allmänt vedertagna principer tillämpas. En sådan är att tillgångar väljs på så sätt att det sker en riskspridning. En annan princip är att tillgångarna väljs på sådant sätt att de matchar gjorda åtaganden.

Begränsningar till placering i tillgångar i särskild valuta får ske endast med utgångspunkt från matchningsprincipen.

11 Andra EG-rättsliga regler

Inom de rättsområden som regleras av gemenskapsrätten finns ett större eller mindre utrymme för nationella regler. Allmänt kan sägas att utrymmet är mindre på områden med sekundärrättslig reglering än på områden vilka endast är reglerade av primärrätten.

Motiveringen för nationella regler är att dessa vidtagits med hänsyn till skyddet av det allmänna bästa (eng. the general good). När det gäller finansiella tjänster åsyftas därmed ofta skyddet för konsumenter.

Genom Maastrichtfördraget infördes en ny artikel 129 a i Romfördraget som innebär att gemenskapen skall bidra till att konsumentskyddet uppnår en hög nivå. Detta skall bl.a. ske genom åtgärder som vidtas enligt artikel 100 a inom ramen för förverkligandet av den inre marknaden. De gemensamma åtgärderna skall inte hindra någon från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder om åtgärderna är förenliga med bestämmelserna i Romfördraget.

Före införandet av artikel 129 a utgjorde artikel 100 a, som tillkom genom enhetsakten år 1987, om harmonisering av medlemsstaternas rättsregler den legala grunden för olika direktiv på konsumentskyddsområdet (före år 1987 utgjorde artikel 100 den legala grunden). Syftet med harmoniseringen vad gäller regler om konsumentskydd var att denna skulle underlätta upprättande av en inre marknad. Före införandet av artikel 129 a tillkom bl.a. direktiv om vilseledande marknadsföring, konsumentkrediter och oskäliga avtalsvillkor.

I tredje livförsäkringsdirektivet anges explicit vilket utrymme som finns för nationella regler med hänvisning till det allmänna bästa. Således anges i ingressen att det ligger i försäkringstagarnas intresse att ha tillgång till bredast möjliga försäkringsutbud. Inskränkningar i utbudet får göras om en försäkringsprodukt strider mot det allmänna bästa i landet och detta inte är skyddat genom regler i försäkringsgivarens hemland. Enligt bestämmelsen skall regler om inskränkning tillämpas utan diskriminering på samtliga företag med verksamhet i medlemsstaten.

I förarbetena till införlivandet av tredje livförsäkringsdirektivet ges med hänvisning till de s.k. koassuransdomarna från EG-domstolen år 1986 en tolkning av utrymmet för nationella inskränkningar med åberopande av skyddet för det allmänna bästa. I förarbetena anges att utslagen kan tolkas så att vissa restriktioner

accepteras i avvaktan på att harmoniseringen och samordningen av medlemsstaternas normer på området framskridit. I takt med en ökad harmonisering bör utrymmet för inskränkningar med hänvisning till det allmänna bästa ha minskat (prop. 1994/95:184).

Inom områden som saknar harmoniserad lagstiftning skulle således utrymmet för nationella restriktioner med hänvisning till det allmänna bästa vara större än inom det harmoniserade. Nationella restriktioner får emellertid inte leda till diskriminering av företag från andra medlemsstater.

Projekt Nytt Pensionssystem

Analys av administrativa särkostnader för APS-systemet

Inledning och metod för kostnadsanalysen

Genom denna promemoria och på begäran av Premiereservutredningen har Projektet Nytt Pensionssystem som bedrivs inom Riksförsäkringsverket sökt göra en analys av administrativa särkostnader för APS-systemet. Analysen tar sikte på att bedöma storleken av de administrativa kostnader som uppstår inom Socialförsäkringsadministrationen (SFA) för handläggningsärenden och ADB-rutiner. Kostnader som uppstår för kapitalförvaltningen, vilket även inkluderar kapitalförvaltningen för ickeväljare respektive kapitalförvaltningen under pensionsskedet faller utanför analysen liksom investerings- och utvecklingskostnader. Gemensamma kostnader kopplade till fördelningssystemet är även exkluderade.

Inledningsvis är det nödvändigt att konstatera att det föreligger mycket stora svårigheter att bedöma de administrativa kostnaderna för APS-systemet. Skälen till detta är främst av två slag. För det första så är inte underlaget från Premiereservutredningen i nuläget av det preciserade slaget att det är möjligt att definiera vilka funktioner, system, administrativa rutiner m.m. som behöver etableras. För det andra så är inte heller övriga delar inom ålderspensionssystemet, vilka är av betydelse för administrationen av pensionssystemet beslutade. Vad som främst avses är vilket regelverk som följer av förslaget i departementspromemorian Ds 1995:41. Redovisningen bör således ses som en mycket grov indikation på storleksordningen av administrationskostnaderna. Då antalet individer i systemet är mycket stort får förändringar av våra antaganden stor genomslagskraft på kalkylen.

De kostnader som kommer att redovisas är de löpande särkostnaderna för de handläggningsåtgärder som blir aktuella samt den ADB-mässiga hanteringen.

Att bedöma storleken av utvecklings- och investeringskostnaderna har inte bedömts som möjligt. Skälet till detta utöver vad som inledningsvis anförts är osäkerheten om huruvida ADB-systemen

kan etableras genom att färdiga systemlösningar anskaffas som basprogram till respektive funktion eller om det blir fråga om en egen utveckling av system.

Till denna Pm bifogas det arbetsmaterial och de beräkningar som bedömningarna grundats på.

Metodmässigt tar kostnadsanalysen sin utgångspunkt i att vi identifierat de slag av funktioner, händelser, handläggningsåtgärder, administrativa rutiner etc som antas komma att uppträda i systemet. Baserat på detta har sedan antaganden gjorts om volymer, frekvens och styckkostnader.

Kostnadsbedömning

Baserat på vår bedömning att flera slag av handläggningsåtgärder kommer att aktualiseras inom APS-systemet och att dessa antalsmässigt uppgår till en viss volym samt att det åtgår viss tid för denna handläggning har kostnaderna för dessa uppskattats till cirka 59 mkr.

Ett stort antal transaktioner kommer årligen att inträffa i ADB-systemen. Grundat på antaganden om vilka slag av transaktioner det är fråga om, volym, frekvens, styckkostnad etc har kostnaderna för ADB-rutiner uppskattats till ca 57 mkr.

Den sammantagna årliga särkostnaden för premiereservsystemet uppskattas därmed till cirka 116 mkr

En utgångspunkt från projektets sida är att det nya ålderspensions-systemet i mycket hög grad måste kunna administreras genom automatiska processer, d v s utan inslag av manuell handläggning. En av förutsättningarna för detta ligger i att regelverket inte kompliceras och att förutsättningar i övrigt ges för en effektiv administration.

Underlag för analys av administrativa särkostnader för APS-systemet

Ärende- och kostnadsmodell

Ärende- och kostnadsmodellen som redovisas i bilaga 2 till detta dokument, har tagits fram för att beskriva särkostnaderna för APS-modellen i dess fullfunktionsstadie såsom den beskrivs av Premiereservutredningen.

Att beakta är att de kostnader som redovisas får ses som grova skattningar. Redovisningen bör således ses som en mycket grov indikation på storleksordningen av administrationskostnaderna. Då antalet individer i systemet är mycket stort får förändringar av våra antaganden stor genomslagskraft på kalkylen.

Följande kostnader ingår ej:

- Kostnader som är gemensamma med fördelningssystemet ingår ej t .ex. kostnaden för uppbörd, pensionsrättsberäkning m.m.
- Dessutom ingår inte den andel som APS-systemet skall svara för av den initiala informationskostnaden för hela ålderpensionssystemet som är beräknad till 12,8 miljoner.
- Kostnaderna för fondernas information och kapitalförvaltningen ingår ej. Med kapitalförvaltning förstås även RFV:s kapitalförvaltning för icke-väljare.
- Generellt gäller att investerings- och utvecklingskostnader ej tagits med i beräkningarna.
- Kapitalförvaltningen för pensionsskedet.

Det är mycket svårt att i nuvarande skede bedöma hur ett nytt system av det här slaget överensstämmer med hur nuvarande system är uppbyggt och om kostnaderna för bl.a. drift och förvaltning är av samma storlek. Utvecklingen av ADB-system för ålderspension avses för övrigt ske inom ramen för en ny teknisk miljö och arkitektur inom SFA.

Ärende- och kostnadsmodellen har tagits fram med utgångspunkt i att vissa slag av handläggningsärenden behandlas manuellt Modellen har tagits fram på följande sätt:

- Identifiering av de handläggningsärenden och ADB-rutiner som kan förekomma i APS-modellen.
- För varje ärende har antaganden gjorts beträffande antalet ärenden och för varje ADB-rutin antalet förekomster.
- Vidare har en uppskattning av tidsåtgången gjorts för respektive handläggningsärende. Dels ett antaget värde, dels vad vi uppskattar att ärendet minst tar i tid att utföra samt maxtiden för respektive ärende.
- Varje handläggningsärende har påförts en styckkostnad. Styckkostnaden bygger dels på den uppskattade tidsåtgången satt i relation till den timkostnad som vi beräknat fram. Timkostnaden uppgår till 317 kronor, och kommer av antalet förbrukade timmar enligt tidsredovisning för ålderspension (ÅP) 1995 som uppgick till ca. 700.000 timmar. Totalkostnaden för ÅP enligt årsredovisning 94/95 uppgick till 224,4 miljoner exklusive datorkostnaderna.
- Transaktionskostnaden för handläggningsärendena och de periodiserade ADB-rutinerna bygger på ADB-kostnaden för ÅP verksamhetsåret 94/95 på 56,9 miljoner delat med antalet transaktioner i nuvarande ålderspensionssystem inklusive de interna transaktioner som förekommer mellan de centrala systemen, tillsamman uppgående till ca. 94,2 miljoner transaktioner. Det ger en transaktionskostnad på 0,60 kronor per transaktion.
- Med hjälp av min- och maxvärden har ett spridningsmåttet tagits fram som redovisas i procent av mediankostnaden. Formlerna är förenklade och för medianvärdet är formeln följande:

$$M = \frac{Min.kostn. + 3xAntagen.kostn. + Max.kostn.}{5}$$

- Beroende på det framtida regelverkets utformning och möjligheterna av att utveckla vissa av handläggningsärendena till automatiserade rutiner utan manuell insats, kan det innebära att kostnaden för respektive handläggnings-ärende bli lägre. Motsatsvis gäller att om regelverket innebär en större mängd manuella handläggningsärenden så ökar kostnaden.
- Vid de beräkningar som gjorts har ett antal nyckeltal använts vilka ligger som grund för de antaganden om volymer som redovisas för respektive ärendetyper och ADB-rutiner. Nyckeltalen finns beskrivna i bilaga 1.

Handläggningsärenden inklusive ADB-transaktioner

Dessa avser de ärenden som försäkringskassorna antas komma att handlägga manuellt med stöd av ADB-system.

Information

Vi antar att informationsbehovet ökar i samband med att årsbeskedet distribueras eller när annan typ av information når individen genom bl.a. tidningar, radio och TV. De frågeställningar som vi ser vara mest frekventa kan röra det aktuella saldot, information kring fonderna och APS-systemets regler. Dessutom i princip all annan information som når individen som denne inte kan tillgodogöra sig utan en kontakt med försäkringskassan.

I syfte att komma fram till en volym för dessa informationsinsatser har en grov bedömning gjorts av hur informationsbehovet kan antas fördela sig på olika årsgrupper.

Alder	Folkmängd	%	Antal
15-39	2 935 470	1,0%	29 355
40-69	3 082 093	2,0%	61 642
70-74	1 136 153	0,5%	5 681
Summa	**7 153 716**		**96 677**

Tabell 1. Uppskattning av antalet informationssökare i respektive åldersklass.

- Minimiantalet har angetts till hälften av vad som antas i ovanstående tabell och maxvärdet till det dubbla antagna värdet.
- De olika tider som använts i beräkningen 10, 20 och 30 minuter per ärende, återspeglar de olika slag av information som kommer att lämnas. Framförallt beroende på komplexiteten i produkten och de regelsystem som omgärdar den.
- Antalet transaktioner uppskattas till en per ärende, innebärande en förfrågan till övergripande informationssystem.

Handläggning – dödsfall

Som redovisats i premiereservutredningens kommande betänkande kapitel 4.9 finns det en sedan länge etablerad ordning för utredning av dödsbo. Denna avses gälla även för APS-medlen. Med utgångspunkt i utredningens förslag har följande antaganden gjorts för beräkningarna.

- Det kommer att åligga fondbolagen respektive RFV (i egenskap av förvaltare av icke-väljarnas medel) att betala ut en avliden pensionssparares APS-medel till förmånstagare eller till den avlidnes dödsbo.
- Enligt försäkringsavtalslagen är den som vill framställa anspråk p.g.a. inträffat försäkringsfall skyldig att utan uppskov anmäla försäkringsfallet till försäkringsbolaget och biträda vid utredningen.
- Under sparskedet skall pensionsspararen i APS ha möjlighet att sätta in förmånstagare till sparkapitalet. Vi antar att administrationen av förmånstagarförordnandet och utbetalningar till följd av dödsfall kommer att administreras centralt hos SFA även om detta inte framgår av betänkandet. Detta med hänsyn till dels att förordnande och utbetalning har ett samband samt sett ur den enskildes perspektiv det underlättar om det finns en central administration för dessa frågor.
- Den tillåtna kretsen av förmånstagare skall vara densamma som för P-försäkring och IPS, d.v.s. make, sambo, barn och barn till make eller sambo. En åldersgräns på 20 år gäller för spararens egna barn och make eller sambos barn. Om utbetalningar med anledning av ett förmånstagarförordnande har börjat verkställas innan barnet fyllt 20 år, skall utbetalningarna fortsätta enligt den ursprungliga utbetalningsplanen. Utbetalning till förmånstagare skall ske under minst fem år. Om förmånstagare inte har satts in eller förmånstagarförordnande inte kan verkställas, gäller ordningen om legala förmånstagare.
- Under pensionsskedet kan individen välja mellan att ta ut pensionen livsvarigt eller temporärt. Livsvariga och temporära uttag kan kompletteras med ett efterlevandeskydd. Finns det en livsvarig försäkring med efterlevandeskydd skall kassan fastställa om det finns någon/några förmånstagare, kontakta vederbörande och fastställa utbetalningssätt. Är det en livsvarig försäkring *utan* efterlevandeskydd överförs kvarvarande behållning till försäkringskollektivet.

- Vid dödsfall under pensionsskedet där individen valt temporära uttag med efterlevandeskydd föreslås att utbetalningarna fortsätter under den tid som återstår för den temporära livräntan. Finns inget efterlevandeskydd överförs kvarvarande behållning till försäkringskollektivet.

Enligt bilaga 1 sidan 2 avled totalt 97.000 individer 1993. Alla dessa kommer inte att omfattas av APS-systemet och SFA:s handläggning. Vi har därför reducerat antalet avlidna med hänsyn till:

- De som är mellan 0 och 16 år.
- De som valt en temporär utbetalning på 5 år. Uppskattningsvis har 25% valt denna utbetalningsform och vi har vidare förutsatt att utbetalningarna påbörjats vid 65 års ålder. När dessa individer fyllt 70 år och tagit ut hela sin APS-behållning omfattas de ej längre av systemet.
- De som valt en temporär utbetalning på 10 år, faller ur systemet vid 75 års ålder. Uppskattningsvis har 25% valt denna utbetalningsform och vi har vidare förutsatt att utbetalningarna påbörjats vid 65 års ålder.
- Vi har räknat med att hälften av 1,5 miljoner pensionstagare väljer livsvariga utbetalning utan efterlevandeskydd. Vi förutsätter att efterlevandeskyddet upphör vid 75 års ålder och efter denna ålder förekommer inga dödsfallsutredningar.
- Minimi- och maxvärdena för antalet ärenden är satta med hänsyn till att variationen i antalet dödsfall är ringa.
- Antagandet om tidsförbrukningen är satta till 60, 120 och 180 minuter per ärende.
- Antalet transaktioner uppskattas till 7 stycken per ärende. En transaktion för själva registreringen, en transaktion för att kontoföra inbetalning från en kapitalförvaltare, en för registrering av ränta, en för beräkning av utbetalningsbelopp och 3 stycken bokföringstransaktioner.
- Vi antar att för samtliga som valt efterlevandeskydd, kommer någon anhörig att göra anspråk på den avlidnes behållning.

Enligt nedanstående tabell kommer 29.000 individer per år att omfattas av dödsfallsutredning i APS-systemet.

From	Tom	Dödsfall	Befolkning	Antal döda	Utred. APS
0	4	1,14	608 613	694	
5	9	0,16	532 015	85	
10	14	0,16	494 890	79	
15	19	0,38	522 146	198	198
20	24	0,53	579 466	307	307
25	29	0,56	649 533	364	364
30	34	0,77	589 279	454	454
35	39	1,09	585 391	638	638
40	44	1,53	604 798	925	925
45	49	2,46	669 913	1 648	1 648
50	54	3,86	533 707	2 060	2 060
55	59	6,34	431 774	2 737	2 737
60	64	10,2	407 467	4 156	4 156
65	69	17,09	411 627	7 035	7 035
70	74	27,89	411 310	11 471	8 604
75	79	48,65	315 391	15 344	
80	-	123,88	397 789	49 278	
Summa			**8 745 109**	**97 474**	**29 126**

Tabell 2. Dödsfall fördelat per åldersgrupp 1993.
Källa Statistisk Årsbok '95.

Fondval – byte

Byte av fondinnehav kan ske ett obegränsat antal gånger under året. I APS sker byte av fond mellan respektive fondförvaltare utan inblandning av SFA förutom när det gäller de som är "icke väljare" och vill flytta sitt kapital från RFV till någon fond.

- Vi har antagit att 50% av de 4,5 miljoner som intjänar pensionsrätt är s.k. icke-väljare och administreras av SFA.
- Vi har antagit att 5% av 2,25 miljoner individer byter fond per år.
- Minimivärdet för antagandet representerar 2,5% av 2,5 miljoner och maxvärdet 10%.
- Antagandet om tidsförbrukningen är satta till 5, 10 och 20 minuter per ärende.
- Antalet transaktioner uppskattas till 4 stycken. En för själva registreringen, en för beräkning av räntan, en för fastställandet av utbetalningsbeloppet och en bokföringstransaktion.

Handlägga förmånstagarförordnande

Eftersom det under sparskedet är möjligt att sätt in en förmånstagare kommer det att krävas en handläggning av dessa förordnanden. Vi antar att denna registrering sker centralt hos SFA.

- Premiereservutredningen föreslår att inriktningen på den slutliga utformningen av efterlevandeskyddet i APS bör vara att möjligheten att välja förmånstagare kompletteras med en ordning med s.k. legala förmånstagare efter förebild från förslaget i departementspromemorian Ny försäkringsavtalslag Ds 1993:39.
- Med utgångspunkt i detta förslag om legala förmånstagare antar vi att antalet som väljer att sätta in en eller flera förmånstagare inte blir särskilt stort. Vi uppskattar antalet till 25.000 individer per år.
- Minimi- och maxvärdet vad beträffar antalet ärenden utgör hälften respektive dubbelt det antagna värdet.
- Antagandet om tidsförbrukningen är satta till 5, 10 och 20 minuter per ärende.
- Antalet transaktioner antas uppgå till en per ärende.

Välja bort förmånstagarförordnandet/ efterlevandeskyddet

I APS-modellen kan de som är APS-sparare välja att sätta in förmånstagare till sparkapitalet. Vi antar att man kan välja bort detta förordnande på samma sätt som efterlevandeskyddet för pensionsskedets försäkringar kan väljas bort.

För våra beräkningar antar vi att man kan teckna ett efterlevandeskydd upp till det att man fyller 75 år. Vi har vidare antagit att man inte får lägga till ett efterlevandeskydd efter det att utbetalningarna påbörjats.

- Vi har antagit att 25.000 individer väljer att sätta in en förmånstagare under sparskedet. Av dessa antar vi att 5% väljer att ta bort sitt förordnande.
- Det finns 1,5 miljoner pensionstagare. Vi antar att hälften av dessa väljer att teckna ett efterlevandeskydd i samband med pensionsansökan. Av dessa antar vi att 1% väljer bort sitt efterlevandeskydd.
- Minimi- och maxvärdet vad beträffar antalet ärenden utgör hälften respektive dubbelt det antagna värdet.

- Antagandet om tidsförbrukningen är satta till 5, 10 och 20 minuter per ärende.
- Antalet transaktioner antas uppgå till en per ärende.

Pensionsansökan

Här avses alla som årligen ansöker om ålderspension antingen livsvarigt, temporärt eller partiellt. Vi har antagit följande:

- Enligt uppgifter från nuvarande ålderspensionsverksamhet går ca. 90.000 personer i pension årligen.
- Till denna summa lägger vi de som gör ytterligare två partiella uttag, vi uppskattar att 25% av de 90.000 som årligen går i pension någon gång under tiden de är pensionärer väljer att göra ytterligare två partiella uttag.
- Varje uttag förutsätter en pensionsansökan.
- Minivärdet beträffande antagandet om antalet ärenden utgör 90% av det antagna värdet och maxvärdet 110%.
- Vi har räknat med en tidsåtgång på 10, 20 och 30 minuter för detta ärende. Tidsbedömningarna är här starkt beroende av vilka förutsättningar som, bl.a. till följd av regelverkets uppbyggnad ges för en i stort sett automatiserad handläggning, exempelvis genom optisk läsning av ansökan.
- Antalet transaktioner antas uppgå till 4 stycken. En transaktion för själva registreringen, en för beräkning av ränta, en för flyttning av kapitalet till försäkringshanteringen och en bokföringstransaktion.

Förändring av pensionsrätt

Frågan är ännu inte behandlad av Premiereservutredningen, varför vi i nuläget avstår från en bedömning om tidsåtgång etc. Till följd av omtaxeringar, besvär, kan tidigare fastställd pensionsrätt ändras, vilket får konsekvenser för placerat kapital. I dessa fall kan det leda till komplicerade utredningar med långa handläggningstider som följd.

Korrigeringar

Med korrigeringar menar vi att tidigare ärende har handlagts felaktig på något sätt och därför måste göras om. De ärenden som berörs är dödsfall, fondval – byte, handlägga förmånstagarförordnande, välja bort efterlevandeskydd och pensionsansökan.

- Vårt antagande är att 0,25% av ovanstående ärenden måste korrigeras.
- Minimivärdet rörande antalet ärenden utgör hälften av ovan redovisade antaganden och maxvärdet dubbelt så stort som ovan.
- När det gäller tidsåtgången har vi uppskattat tiden till 120, 180 och 300 minuter per ärende. Tidsuppskattningen utgår från antagandet att det här kan bli fråga om relativt komplicerade utredningar som bl.a. kan vara att fastställa vem som skall stå för kursförluster m.m.
- Antalet transaktioner uppskattas till 2 stycken. En för registrering och en bokföringstransaktion.

Periodiserade ADB-rutiner

Dessa rutiner avser de automatiska processer som sker periodiskt oberoende av de handläggningsärenden som redovisats ovan.

Kontohantering

För SFA:s del gäller antagandet att man måste lägga upp ett konto för samtliga individer som intjänar pensionsrätt till APS för att kunna hålla reda på historiska uppgifter beträffande avsättningar, fondinnehav och avkastning. Från detta konto skall göras avräkningar för de medel som förs till respektive kapitalförvaltare samt omräkning av behållningen avseende omkostnader.

- Kontohanteringen avser 4,5 miljoner individer som intjänar pensionsrätt varje år.
- Minimi- och maxvärdena utgör ingen skillnad mot det antagna värdet.

- Antalet transaktioner antas uppgå till 9 stycken. En för registrering av årets avsättning, en för registrering av avkastningen från den interimistiska förvaltningen, en för registrering av löpande ränta, en för uttag till kapital-förvaltare, en för information från kapitalförvaltare samt 4 bokförings-transaktioner. När det gäller registreringen av löpande ränta kan antalet transaktioner variera beroende på hur man beräknar räntan, antingen dag för dag, månad för månad eller år för år.

Försäkringshantering

Försäkringshantering kommer att ske för alla pensionstagare eftersom både livsvariga och temporära uttag antas utformas som en försäkring. Med försäkrings-hantering avses den omräkning som sker av varje försäkrades pensionsbehållning med avseende på återbäring, arvsvinster och omkostnader.

- Det finns 1.500.000 pensionärer i systemet som blir föremål för försäkringshantering.
- Minimi- och maxvärdena utgör ingen skillnad mot det antagna värdet.
- Antalet transaktioner antas uppgå till 8 stycken. En transaktion för läsning av aktuell behållning, en för beräkning av återbäring, en för beräkning av arvsvinster och en för beräkning och fördelning av omkostnader. Fyra bokföringstransaktioner för att hålla reda på respektive beräkning och registrering av nytt utbetalningsbelopp.
- Om utbetalningsfunktionen inte kan dela upp årets fastlagda utbetalning till månadsbelopp tillkommer ytterligare transaktioner genom att försäkringshanteringen varje månad skall förse utbetalningsfunktionen med korrekt belopp.

Utskick av valblanketter

I APS-modellen som den nu föreslås bli utformad, antas SFA få rollen att översända en valblankett till alla som intjänat pensionsrätt till APS. Denna valblankett skall sedan av individen skickas till den kapitalförvaltare som han önskar placera den beslutade avsättningen hos.

- Det finns ca. 4,5 miljoner individer som intjänar pensionsrätt varje år.
- Minimivärdet utgör 90% av det troliga värdet och maxvärdet 110%.
- Antalet transaktioner uppskattas till 2 stycken per ärende. En för läsningen av personinformation och en transaktion för utskriften.

Årsbesked

APS-modellen åligger det SFA att utfärda ett årsbesked till alla individer som finns i systemet. Detta årsbesked skall bl.a. redovisa aktuell behållning, årets fastställda pensionsrätt och avkastningen från den interimistiska förvaltningen, samt uppgifter från respektive kapitalförvaltare angående individens behållning och avkastning. Krav på särskilda rutiner för att kunna informera de som flyttat utomlands kan antas även komma att behövas.

- Totala antalet individer är 7 miljoner inklusive 1,5 miljoner pensionärer. Av dessa pensionärer har 500.000 individer redan tagit ut sina 5 och 10 åriga temporär uttag och reducerar det totala antalet.
- Minimivärdet och maxvärdet är detsamma som det antagna.
- Antalet transaktioner uppskattas till 2 stycken per ärende. En för läsningen av personinformation och en transaktion för utskriften.

Utbetalning

För de som under sparskedet har valt ett efterlevandeskydd genom att ange förmånstagare antas utbetalningarna ske månadsvis i minst 5 år. Utbetalningarna till dödsboet sker vid ett tillfälle.

För livsvariga och temporära utbetalningar gäller att utbetalningsbeloppet fastställs när försäkringen tecknas. För livsvariga utbetalningar fastställs utbetalningsbeloppet en gång per år. Det årliga beloppet varierar med den återbäring som tilldelas försäkringen.

För de som under pensionsskedet har valt ett efterlevandeskydd genom att ange förmånstagare antas utbetalningarna ske månadsvis i minst 5 år.

- Det finns 1,0 miljoner pensionstagare i APS-systemet. Här har undantagits de som redan tagit ut sina 5 och 10 åriga utbetalningar. Utbetalningarna sker en gång per månad.
- Under sparskedet dör ca. 7.000 individer varje år. Vi antar att hälften har valt ett efterlevandeskydd och blir föremål för månadsvisa utbetalningar i minst 5 år. Resterande utbetalningar till dödsbo sker endast vid ett tillfälle.
- Antalet pensionstagare är ganska konstant varför mini- och maxvärdet är detsamma som det antagna.
- Antalet transaktioner antas uppgå till två per ärende. En för registreringen av utbetalningsbeloppet och en bokföringstransaktion.

Omräkning av pensionsbelopp

Vad som avses är omräkning av pensionsbelopp till följd av att pensionsrätt/avsättning för år närmast före pensioneringen ej beaktats vid den första beräkningen av pensionsstorlek. Vi har antagit att alla pensionärer haft inkomst för året närmast pensioneringen som givit rätt till APS-pension.

- Enligt uppgift från nuvarande ålderspensionsverksamhet går ca. 90.000 personer i pension årligen.
- Minimivärdet utgör 80% av det antagna och maxvärdet 120% av det antagna.
- Antalet transaktioner antas uppgå till två per ärende. En för registreringen av korrigeringen och en bokföringstransaktion.

Nyckeltal

Vid de beräkningar som gjorts har ett antal nyckeltal använts vilka redovisas nedan. Dessa ligger som grund för de antaganden om volymer som redovisas för respektive ärendetyper och ADB-rutiner.

Totala antalet individer

Den 31 december 1992 fanns 6.959.090 registrerade över 16 års ålder i den allmänna försäkringen. Denna siffra bygger på statistik från RFV som publicerats i Statistisk årsbok '95.

Vi har räknat med att 7 miljoner individer kommer att finnas med i systemet i dess helhet.

Totalt antal individer i APS	7.000.000
– Avgår de som intjänar pensionsrätt	*4.500.000*
– Avgår totala antalet pensionärer	*1.500.000*
Kvarvarande individer	1.000.000

Dessa 1.000.000 personer som kvarstår är de som under året har saknat arbetsinkomst vilket bl.a. är arbetslösa utan A-kassa, utlandsboende som är berättigade till pension samt de som enbart har uppburit socialbidrag.

Antalet nytillkomna varje år

Här avses de individer som intjänar pensionsrätt för första gången. Antalet grundar sig på Statistisk årsboks uppgifter och avser ett genomsnitt av antalet födda de senaste tio åren.

Vi antar att 110.000 individer tillkommer APS-systemet varje år.

Antalet dödsfall

Antalet avlidna enligt Statistisk årsbok '95 uppgick till 97.000 för år 1993.

Enligt tabell i ärende- och kostnadsmodellen på sidan 7 uppgår antalet dödsfall som berör APS-systemet till 29.000.

Antalet pensionstagare

Antalet pensionärer som erhöll ålderspension under verksamhetsåret 94/95 enligt RFV:s årsredovisning uppgick till 1.578.131 personer.

Baserat på antagandet att hälften av alla pensionärer över 65 år har valt livsvarig utbetalning, 25% har valt 10 årig och 25% 5 årig utbetalning, beräknas omkring 1 miljon pensionstagare att ständigt omfattas av APS-systemet.

Intjänar pensionsrätt

Pensionsrätt kan tjänas in från det att man fyllt 16 år. Pensionsrätt tillgodoräknas endast dem med en årsinkomst som minst uppgått till 24% av basbeloppet. Årsinkomsten avser dels den försäkrades pensionsgrundande inkomst som är baserad på inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete och dels av andra pensionsgrundande belopp som den försäkrade kan tillgodoräkna sig, t.ex. pensionsgrundande belopp för barnår.

Enligt Statistisk årsbok ´95 uppgick antalet försäkrade i allmän försäkring 1992, med en inkomst över 6.000 kronor till omkring 4,5 miljoner. Vi räknar att motsvarande siffra gäller även för de som finns med i APS-systemet och har inkomster över 24% av basbeloppet.

Sammantaget kommer 4,5 miljoner individer att intjäna pensionsrätt i APS-systemet.

Ändring av pensionsrätt

Ändring av tidigare beslutad pensionsrätt kan komma att ske till följd av felaktigt beslut, omtaxering eller något annat som påverkar den pensionsgrundande inkomsten och det pensionsgrundande beloppet.

Eventuellt kommer antalet omtaxeringar att öka utifrån att fler personer blir informerade om inkomstens betydelse för den framtida pensionen. Detta får återverkningar på antalet ändringar av pensionsrätterna.

Frågan om ändring av pensionsrätt är ännu inte behandlad av Premiereservutredningen, varför vi i nuläget avstår från en bedömning om antal, tidsåtgång etc.

Antalet nya pensionstagare

Enligt Statistisk årsbok ´95 fanns det 82.976 personer som var 65 år den 31 december 1993.

Vi har räknat med att 90.000 nya pensionärer tillkommer varje år.

Ärende och Kostnadsmodell

inkl. spridningsmått

APS - Allmänt pensionssparande

Ärende- och kalkylmodell avseende SFA:s särkostnader

Kap	Handläggningsärenden	Periodicitet	Antalet ärenden Min antal	Antaget	Max antal	Minuter per ärende Min tid	Antagen tid	Max tid	Kronor per ärende Min kr	Antaget kr	Max kr	Median	Spridn. %
1.1.1	Information	På begäran	48 500	97 000	194 000	10	20	30	53 kr	106 kr	159 kr	12 813 000 kr	44%
1.1.2	Handläggning - Dödsfall	Löpande	25 000	29 000	32 000	60	120	180	317 kr	634 kr	951 kr	18 705 000 kr	24%
1.1.3	Fondval - byte	Löpande	56 000	113 000	225 000	5	10	20	26 kr	53 kr	106 kr	8 634 000 kr	52%
1.1.4	Förmånstagarförordnande	Löpande	12 500	25 000	50 000	5	10	20	26 kr	53 kr	106 kr	1 915 000 kr	52%
1.1.5	Välja bort förmånst./efterlevandeskyd	Löpande	4 500	9 000	18 000	5	10	20	26 kr	53 kr	106 kr	690 000 kr	52%
1.1.6	Pensionsansökan	Löpande	121 500	135 000	148 500	10	20	30	53 kr	106 kr	159 kr	14 552 000 kr	24%
1.1.7	Förändring av pensionsrätt	En gång /år											
1.1.8	Handläggning - Korrigeringar	Löpande	500	1 000	2 000	120	180	300	634 kr	951 kr	1 585 kr	1 268 000 kr	45%
	Summa		**268 500**	**409 000**	**669 500**							**58 577 000 kr**	16%
	Transaktioner per handl.ärende	**Periodicitet**	**Antal ärenden** *Min antal*	*Antaget*	*Max antal*	**Antal transaktioner per år** *Min*	*Antaget*	*Max*	**Kronor per transaktion** *Min kr*	*Antaget kr*	*Max kr*	**Median**	
	Information	På begäran	48 500	97 000	194 000	48 500	97 000	194 000	0.15	0.60	0,91	72 000 kr	47%
	Handläggning - Dödsfall	Löpande	25 000	29 000	32 000	175 000	203 000	224 000	0,15	0,60	0,91	120 000 kr	29%
	Fondval - byte	Löpande	56 000	113 000	225 000	224 000	452 000	900 000	0,15	0,60	0,91	334 000 kr	47%
	Förmånstagarförordnande	Löpande	12 500	25 000	50 000	12 500	25 000	50 000	0,15	0,60	0,91	19 000 kr	46%
	Välja bort förmånst./efterlevandeskyd	Löpande	4 500	9 000	18 000	4 500	9 000	18 000	0,15	0,60	0,91	7 000 kr	45%
	Pensionsansökan	Löpande	121 500	135 000	148 500	486 000	540 000	594 000	0,15	0,60	0,91	318 000 kr	29%
	Förändring av pensionsrätt	En gång /år											
	Handläggning - Korrigeringar	Löpande	500	1 000	2 000	1 000	2 000	4 000	0.15	0.60	0,91	1 000 kr	70%
	Summa		**268 500**	**409 000**	**669 500**	**951 500**	**1 328 000**	**1 984 000**				**871 000 kr**	22%

Summa handläggningsärenden **59 448 000 kr** **16%**

Kap.	Periodiserade ADB-rutiner	Periodicitet	Antal förekomster per år Min antal	Antaget	Max antal	Antal transaktioner per år Min	Antaget	Max	Kronor per transaktion Min kr	Antaget kr	Max kr	Median	
1.2.1	Kontohantering	En gång /år	4 500 000	4 500 000	4 500 000	40 500 000	40 500 000	40 500 000	0.15	0.60	0,91	23 261 000 kr	26%
1.2.2	Försäkringshantering	En gång /år	1 500 000	1 500 000	1 500 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000	0.15	0,60	0,91	6 892 000 kr	26%
1.2.3	Utskick av valblanketter	En gång/år	4 050 000	4 500 000	4 950 000	8 100 000	9 000 000	9 900 000	0.15	0.60	0,91	5 305 000 kr	29%
1.2.4	Årsbesked	En gång /år	6 500 000	6 500 000	6 500 000	13 000 000	13 000 000	13 000 000	0.15	0.60	0,91	7 467 000 kr	26%
1.2.5	Utbetalning	Per månad	12 046 000	12 046 000	12 046 000	24 092 000	24 092 000	24 092 000	0.15	0,60	0,91	13 837 000 kr	26%
1.2.6	Omräkning för eftersläpande avgifter	En gång /år	72 000	90 000	108 000	144 000	180 000	216 000	0.15	0,60	0,91	109 000 kr	32%
	Summa		**28 668 000**	**29 136 000**	**29 604 000**	**97 836 000**	**98 772 000**	**99 708 000**				**56 871 000 kr**	14%

Summa period. ADB-rutiner **56 871 000 kr** **14%**

Totalt ***116 319 000 kr*** ***15%***

Några använda begrepp

Nedanstående ordförklaringar har utarbetats i syfte att användas som hjälpmedel vid läsningen av detta betänkande. Förklaringarna skall således inte uppfattas som normerande.

administrativ risk
risk som beror på brister i administrativa rutiner såsom hanteringen av värdepapper och andra tillgångar eller på obehöriga förfoganden (se bl.a. avsnitt 7.2); jfr finansiell risk och försäkringsmässig risk

allmän tilläggspension, ATP
pension som enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring kan utgå i form av ålderspension, förtidspension och efterlevandepension. Pensionen grundas på förvärvsarbete

APS
allmänt pensionssparande; utredningens benämning på premiereservsystemet

APS-fond
värdepappersfond inom APS-systemet

APS-pension
pension från APS-systemet; jfr inkomstpension och premiepension

arvsvinst
en livsfallsförsäkrings andel i premiereserver som frigörs p.g.a. dödsfall bland de livsfallsförsäkrade i ett och samma försäkringskollektiv och som därvid fördelas på de kvarlevande

den försäkrade
inom det reformerade ålderspensionssystemet den som är svensk medborgare eller som utan att vara svensk medborgare är bosatt i Sverige (vissa särskilda bestämmelser gäller för den som tillfälligt

är bosatt utomlands och den som utomlands är anställd av svenska staten)

derivatinstrument
finansiellt instrument (t.ex. optioner och terminskontrakt) som används för att gardera sig mot olika slag av risker. För en närmare beskrivning av derivatinstrument hänvisas till avsnitt 4.2.3

diversifiering
spridning av placeringar dels mellan olika tillgångsslag, dels inom varje tillgångsslag ("inte lägga alla ägg i samma korg") i syfte att minska riskerna. Används synonymt med riskspridning

dödsfallsförsäkring
livförsäkring som innebär att försäkringsbeloppet utbetalas endast vid den försäkrades död, i bland under förutsättning att dödsfallet inträffar före viss ålder; jfr livsfallsförsäkring

efterlevandeskydd
belopp som betalas ut till efterlevande vid försäkringstagares eller, inom såväl APS som IPS, vid pensionssparares död

emittent
utgivare av bl.a. aktier och obligationer

fastställelseår
det år intjänad pensionsrätt tidigast kan fastställas (se avsnitt 4.11.2); jfr intjänandeår

finansiell risk
sammanfattande benämning på en rad olika risker som förekommer inom kapitalförvaltning, bl.a. ränte-, valuta-, likviditets- och kreditrisker (se bl.a. avsnitt 7.2); jfr administrativ risk och försäkringsmässig risk

finansiellt instrument
samlingsbegrepp för fondpapper och andra rättigheter eller förpliktelser avsedda för handel på värdepappersmarknaden; jfr fondpapper

fondandel
den äganderätt i en värdepappersfond som innehas av den som investerat pengar i fonden. Fondandelens värde beror på fondens storlek och antalet fondandelar. Alla andelar i en fond har samma värde (se avsnitt 4.1.3)

fondandelsägare
den som innehar andel i en värdepappersfond

fondbolag
enligt lagen (1990:1114) om värdepappersfonder ett svenskt aktiebolag som fått tillstånd att utöva fondverksamhet. Inom APS ett fondbolag som fått tillstånd att förvalta APS-fonder

fondförsäkring
livförsäkring med anknytning till värdepappersfonder som innebär att ett försäkringsbolag sköter försäkringsfunktionen. Sparandet sköts av ett fondbolag som placerar premierna i den eller de värdepappersfonder som försäkringstagaren anvisar (eng. unit linked-insurance)

fondpapper
aktie och obligation samt sådana andra delägarrätter eller fordringsrätter som är utgivna för allmän omsättning, andel i värdepappersfond och aktieägares rätt gentemot den som för hans räkning förvarar aktiebrev i ett utländskt bolag (depåbevis); jfr finansiellt instrument

FRL
försäkringsrörelselagen (1982:713)

fördelningssystem
system inom vilket löpande pensioner betalas av de förvärvsarbetande (eng. pay-as-you-go)

förmånstagare
den som på grund av förmånstagarförordnande har rätt att 1) i traditionell livförsäkring i försäkringstagarens ställe erhålla försäkringen eller utfallande försäkringsbelopp, 2) inom IPS i pensionsspararens ställe erhålla rätten enligt pensionssparavtalet, samt 3)

inom APS i pensionsspararens/försäkringstagarens ställe erhålla sparkapitalet/pensionskapitalet

förmånstagarförordnande
1) i traditionell livförsäkring ett skriftligt meddelande till försäkringsbolaget eller uppgift som genom bolagets försorg tagits in i försäkringsavtalet eller antecknats på detta, vari försäkringstagaren angett vem eller vilka som i hans ställe skall ha rätt till försäkringen eller utfallande försäkringsbelopp, samt 2) inom IPS ett skriftligt meddelande till pensionssparinstitutet eller uppgift som genom institutets försorg tagits in i pensionssparavtalet eller antecknats på detta, vari pensionsspararen angett vem eller vilka som i hans ställe skall ha rätten till pensionssparavtalet

försäkringsgivare
1) i traditionell livförsäkring den som enligt försäkringsavtal åtagit sig att vid inträffat försäkringsfall betala ut det överenskomna försäkringsbeloppet, samt 2) inom APS det statliga försäkringsaktiebolag hos vilket den enskilde skall kunna teckna pensionsförsäkring

försäkringsmässig risk
risk som sammanhänger med en försäkringsgivares verksamhet såsom antaganden om försäkringstagarnas livslängd (se bl.a. avsnitt 7.2); jfr administrativ risk och finansiell risk

försäkringstagare
den som ingått avtal om försäkring med en försäkringsgivare

garanterad avkastning
ett försäkringsbolags försiktiga ränteantagande som ligger till grund för beräkning av det belopp som bolaget åtar sig att utbetala från en pensionsförsäkring. Används synonymt med avkastningsgaranti

grunder
särskilda regler som enligt FRL skall upprättas om ett försäkringsbolags rörelse avser livförsäkring eller annat slag av försäkring för längre tid än tio år. Grunderna innehåller bestämmelser om beräkning av t.ex. premier, premiereserv, fribrevsvärde och återköpsvärde

ickeväljare
den som inte har träffat avtal med fondbolag om förvaltning av APS-medel

individuellt pensionssparande (IPS)
pensionssparande utan försäkringsinslag i sparformerna inlåning, andelar i värdepappersfond och allemansfond samt andra fondpapper, som sköts av särskilda pensionssparinstitut vilka har fått tillstånd av Finansinspektionen att driva pensionssparrörelse och står under tillsyn av inspektionen

inkomstpension
ålderspension från det reformerade pensionssystemets fördelningssystem; jfr APS-pension och premiepension

interimistisk förvaltning
den förvaltning av APS-medel som skall gälla dels till dess att APS träder i full funktion (den tillfälliga interimistiska kapitalförvaltningen), dels kontinuerligt sedan APS trätt i full funktion för tiden mellan uppbörd av ålderspensionsavgift och slutligt fastställande av intjänad pensionsrätt (den permanenta interimistiska kapitalförvaltningen)

intjänad pensionsrätt
den pensionsrätt som en enskild tjänat in under ett eller flera år

intjänandeår
kalenderår under vilket pensionsrätt tjänas in; jfr fastställelseår

kapitalförvaltare
sammanfattande beteckning på de institut som förvaltar pensionsmedel inom APS. För de som väljer är fondbolagen förvaltare medan Riksförsäkringsverket (RFV) är förvaltare för ickeväljarna

livförsäkring
personförsäkring där utbetalning av försäkringsbelopp är beroende av viss eller vissa personers liv

livsfallsförsäkring
försäkring enligt vilken utbetalning skall ske om den försäkrade uppnår viss ålder; jfr dödsfallsförsäkring

pensionsförsäkring
försäkring avsedd att trygga försäkringstagarens eller de efterlevandes försörjning genom regelbundet återkommande utbetalningar. Inom APS försäkring som kan tecknas från 61 års ålder. Andra former av pensionsförsäkring är privat pensionsförsäkring och tjänstepensionsförsäkring

pensionsgrundande belopp
fiktiv inkomst som tillsammans med pensionsgrundande inkomst grundar pensionsrätt

pensionsgrundande inkomst
faktiska förvärvsinkomster m.m. som grundar pensionsrätt

pensionskapital
inom APS det förräntade värdet av det belopp som överförts till det statliga försäkringsaktiebolaget i samband med att pensionförsäkring tecknats

pensionsrätt i det reformerade pensionssystemet
18,5 % av pensionsunderlaget; 16,5 % avser inkomstpension och 2 % avser premiepension (eller APS-pension med den beteckning som används i detta betänkande)

pensionsskede
från det att den enskilde har tecknat pensionsförsäkring hos det statliga försäkringsaktiebolaget för någon del av sparkapitalet; dock tidigast från 61 års ålder

pensionssparare
1) den som sparar inom APS samt, i de fall där det uttryckligen anges, 2) den som sparar inom IPS

pensionsunderlag
summan av fastställd pensionsgrundande inkomst och fastställda andra pensionsgrundande belopp

premiepension
pension från premiereservsystemet; jfr APS-pension och inkomstpension

premiereservsystemet
den hittills använda benämningen på APS-systemet

SFA
socialförsäkringsadministrationen, dvs. RFV och de allmänna försäkringskassorna

solvens
en fysisk eller juridisk persons förmåga att fullgöra sina ekonomiska förpliktelser

sparkapital
det sammanlagda värdet på pensionsspararens fondandelsinnehav eller, för ickeväljaren, på dennes tillgodohavande hos SFA

sparskede
från det att avsättning till APS görs för första gången till dess att den enskilde har tecknat pensionsförsäkring hos det statliga försäkringsaktiebolaget för hela sparkapitalet

statslåneränta
ränta som fastställs regelbundet av Riksgäldskontoret och utgör den genomsnittliga marknadsräntan på obligationer med en löptid på minst fem år utgivna av kontoret

statspapper
sammanfattande benämning på de skuldförbindelser som staten emitterar för att ta upp lån; delas vanligtvis upp i växlar och obligationer beroende på skuldförbindelsens löptid

tjänstepension
pension som är knuten till ett tjänsteförhållande

UCITS-direktivet
EG:s direktiv om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper som införlivats i svensk rätt genom lagen om värdepappersfonder (se bilaga 2 till betänkandet)

valutamatchning
gardering av gjorda åtaganden i en viss valuta av ett försäkringsbolag genom placering i tillgånger i samma valuta

värdepappersfond
en fond bestående av fondpapper och andra finansiella instrument, som bildats genom kapitaltillskott från allmänheten, och som ägs av den som skjutit till kapital

ålderspension
pension som utbetalas p.g.a. uppnådd pensionsålder. Finns som allmän pension, tjänstepension och pension från en privat pensionsförsäkring

återbetalningsskydd
efterlevandepension som inom APS kan utgå till de närmast anhöriga p.g.a. att den avlidnes pensionsförsäkring innehåller sådant skydd. Pensionens storlek beräknas utifrån den avlidnes pensionskapital (se avsnitt 5.3)

återbäring
överskottsmedel som ett försäkringsbolag tilldelat eller sätter av för att senare tillföra försäkringstagarna

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan - hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. [74]

FRITZES

Postadress: 106 47 Stockholm
Telefon: 08–690 91 90
Fax: 08–20 50 21

ISBN 91-38-20285-9
ISSN 0375-250X