



Svenska Aktuarieföreningen

2014-12-16

Finansdepartementet
Jakobsgatan 24
103 33 Stockholm

Remissvar

Kommentarer till Finansdepartementet betänkandet, en ny reglering för tjänstepensionsföretag (SOU 2014:57)

Den Svenska Aktuarieföreningen anser att utredningen i huvudsak lämnat väl balanserade och underbyggda förslag. Detta baseras på det faktum att tjänstepensioner i första hand utgör en ersättning för utfört arbete från en anställd och för en arbetsgivares räkning, och inte i första hand en produkt på en marknad.

Nedan följer Svenska Aktuarieföreningens:

- sammanfattning,
- genomgång av olika indelningar av tjänstepensioner och andra pensioner med slutsats,
- vår bedömning av regleringsförslagets inverkan på tjänstepensionsverksamhet samt
- kommentarer till olika avsnitt och författningsförslag.

I. Sammanfattning

- Särreglering för tjänstepensionsverksamhet behövs

Aktuarieföreningen anser att en särreglering för tjänstepensionsverksamhet är eftersträvarvärd. Detta konstaterande gäller främst försäkringsverksamhet som avser att trygga förmånsbestämda pensioner. För de avgiftsbestämda pensionerna är behovet av en särreglering marginellt. Likartade regler för försäkringsbolag och tjänstepensionsföretag kan vara motiverat för konkurrensutsatt verksamhet.

- Aktuariefunktion och CRO

Uppgifterna för aktuariefunktionen och CRO i tjänstepensionsverksamhet bör harmoniseras med regleringen för annan livförsäkringsverksamhet.

- Försäkringstekniska avsättningar

Aktuarieföreningen instämmer i förslaget till omfattning och beräkning av tekniska avsättningar men noterar att den föreslagna regleringen inte är helt oproblematiske.

- Kapitalkraven

Aktuarieföreningen anser att det är principiellt olämpligt att Finansinspektionen ska fastställa kapitalkravens materiella innehåll. Dessa bör istället utformas som lagkrav. Svårigheten att nu fastställa dessa motiverar inte den föreslagna ordningen utan det vore i så fall lämpligare att för tjänstepensionsföretag behålla nuvarande kapitalkrav för tjänstepensionsinstitut och avvakta en framtida europeisk reglering av kapitalkrav för tjänstepensionsverksamhet.

- Stora och små tjänstepensionsföretag

Aktuarieföreningens bedömning är att regleringsförslagen för tjänstepensionsföretagen kan mötas av de större företagen som uppfyller kraven för och väljer denna reglering. Samma förhållande gäller för regleringen enligt Solvens II. För de mindre tjänstepensionsföretagen riskerar emellertid den nya regleringen att bli en oproportionerligt stor börda. Proportionalitetsprincipen bör i detta sammanhang vara en viktig ledstjärna i regleringen, vilket den inte riktigt synes vara i utredningens förslag.

- Beståndsöverlåtelser

Det borde vara möjligt att överlåta bestånd från tjänstepensionsföretag till livförsäkringsbolag, och vice versa. Utredaren har inte motiverat varför detta inte skulle vara möjligt eller lämpligt.

- Flytträtt

Det är viktigt att säkerställa att överföring kan ske mellan tjänstepensionsföretag samt från tjänstepensionsföretag till försäkringsföretag och vice versa. Aktuarieföreningen är osäker på om förslaget till ändring av försäkringsavtalslagen 11 kap. 5 § täcker samtliga dessa situationer. För att överföring ska kunna ske mellan försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag krävs dessutom ändring av försäkringsrörelselagen.

II. **Genomgång av olika indelningar av tjänstepensioner och andra pensioner**

A. Tjänstepensioner och andra pensioner

Den Svenska Aktuarieföreningen noterar att den primära indelningen torde vara indelningen i tjänstepensioner och annan pensionsförsäkring; detta eftersom det finns två europeiska direktiv för dessa två sorters verksamheter, vilka måste implementeras i svensk lag.

Kännetecknande för tjänstepensioner är att de till skillnad från andra försäkringar utgör en ersättning för utfört arbete, från arbetsgivare till anställda. Detta innebär att tjänstepensionen har en grund i ett anställningsförhållande. (Yrkesföreningar kan också ha tjänstepensionsliknande verksamhet, även om anställningsförhållanden saknas.) Typiskt för tjänstepension är att den regleras i ett anställningsavtal eller i ett särskilt pensionsavtal. Således är inte ett försäkringsavtal helt tillfyllest för att bedöma och värdera en

tjänstepensionsförsäkring. För annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring är i stället just försäkringsavtalet bedömningsgrunden för pensionsförhållandet.

B. Förmånsbestämda och avgiftsbestämda tjänstepensioner

Av stor betydelse för både bedömning och reglering av tjänstepensioner är deras karaktär av avgiftsbestämda eller förmånsbestämda pensioner. Någon entydig definition ges inte i utredningsförslaget eftersom man inte föreslår någon explicit särreglering för de två olika typerna av tjänstepensioner. Detta kan man se som en brist, eftersom det egentligen är större väsensskillnad mellan förmånsbestämda tjänstepensioner och avgiftsbestämda tjänstepensioner, än det är mellan avgiftsbestämda tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar som tecknas av enskilda och inte av arbetsgivare som en följd av ett anställningsförhållande.

Idag dominerar avgiftsbestämda tjänstepensioner den svenska arbetsmarknaden och kan sägas vara den moderna formen av tjänstepension, medan förmånsbestämda pensioner huvudsakligen finns kvar som en mycket långsiktig run-off inom arbetsmarknadens pensionsplaner. Dock representerar förmånsbestämda pensioner fortfarande den största delen av arbetsgivarnas inbetalningar, och fonderat kapital för denna typ av pensioner är fortfarande större än motsvarande kapital för premiebestämda pensioner.

I den internationella redovisningsstandarden IAS 19 definieras vad som ska menas med förmånsbestämda respektive avgiftsbestämda pensionsutfästelser. Vid förmånsbestämda pensionsutfästelser bär arbetsgivaren någon risk (demografisk eller finansiell) och har därmed ett särskilt ansvar för pensionsutfästelsernas infriande. Vid avgiftsbestämda pensionsutfästelser bär han inte någon risk och hans ansvar är begränsat till att göra inbetalningar för de anställdas räkning, till exempel i form av försäkringspremier. Dessa förhållanden bör ha stor betydelse för bedömningen av solvensregler för tjänstepensionsverksamhet. Man skulle t ex kunna säga att vid avgiftsbestämda tjänstepensioner och privat pensionsförsäkring är individernas skyddsbehov likartade, och samma sorts regleringar skulle kunna tillämpas, medan helt andra regleringar bör appliceras när arbetsgivaren bär risker och har ett yttersta ansvar för pensionsutfästelsernas infriande.

I Sverige finns dock ingen tradition att uppmärksamma dessa väsentliga skillnader mellan förmånsbestämda och avgiftsbestämda pensioner. Likväl kan man konstatera att det i Sverige finns en betydande förekomst av förmånsbestämda direktpensioner, där det a priori inte ställs krav på fondering. Arbetsgivarens långsiktiga pensionsbetalningsförmåga är förvisso en avgörande fråga och säkerställandet av denna har inom direktpensionerna andra former än genom försäkring - och därmed fondering - i försäkringsbolag - eller i tjänstepensionsföretag.

De väsentliga skillnaderna mellan förmånsbestämda och avgiftsbestämda tjänstepensioner beskrivs visserligen av utredningen, men konsekvenserna av dem i särskiljande reglering lyser med sin frånvaro i förslagen.

C. Kollektivavtalade och icke kollektivavtalade tjänstepensioner

I Sverige finns en lång tradition av centrala kollektivavtal på arbetsmarknaden och den absoluta merparten av svenska tjänstepensioner är baserade på eller föreskrivna i kollektivavtal. Inom ramen för de flesta pensionskollektivavtalen, som idag nästan genomgående föreskriver premiebestämda pensioner, har marknadsaktörer som försäkringsbolag getts utrymme att konkurrera om pensionspremierna. Varje kollektivavtal är dock unikt, med sina egna regler för hur denna konkurrens ska fungera.

Pensionskollektivavtalen har som utgångspunkt att tjänstepensionerna utgör en ersättning för arbete och måste ses i sammanhanget löner och andra ersättningar och kollektivavtalade anställningsvillkor. I tvister om tjänstepensioner är den primära utgångspunkten arbetsmarknadslagstiftningens fundament och inte nödvändigtvis annan lagstiftning som till exempel försäkringslagstiftningen. I såväl försäkringsrörelselagen som försäkringsavtalslagen med flera lagar har traditionellt därför utrymme givits för särregler för kollektivavtalade pensionsförsäkringar.

Kollektivavtalade pensioner kan vara försäkrade eller tryggade på annat sätt, förmånsbestämda eller avgiftsbestämda. Ofta utformas kollektivavtalsvillkor och försäkringsvillkor på ett identiskt sätt så långt detta är möjligt, och i görligaste mån är de kollektivavtalade pensionsvillkoren i stor utsträckning utformade med pensionsförsäkringsbranschens traditionella praxis som en grund. Men utgångspunkten är likafullt de kollektivavtalsreglerade anställningsvillkoren och den kontext där avtal på arbetsmarknaden träffas.

Med kollektivavtalsparter som företrädare för arbetsgivare och anställda, kan man i allmänhet konstatera att styrke- och kompetensförhållandena mellan försäkringsföretag och pensionsberättigade är betydligt mer balanserade jämfört med vad fallet är i privat pensionsförsäkring. Kollektivavtalsparter tar dessutom ett särskilt ansvar för sina kollektivavtals hållbarhet över tid och dessutom finns en balans mellan arbetsgivarintressen och de anställdas intressen.

Dessa förhållanden motiverar särreglering av kollektivavtalade pensionsförsäkringar i förhållande till icke kollektivavtalade. Även om pensionskollektivavtal också förekommer i andra europeiska länder så är skillnaderna stora mellan olika länder, och tjänstepensionsdirektivet tar inte särskild hänsyn till distinktionen mellan kollektivavtalade och icke kollektivavtalade tjänstepensioner. I en svensk implementering av tjänstepensionsdirektivet borde dock en sådan distinktion vara möjlig.

D. Slutsats

Den Svenska Aktuarieföreningen konstaterar att motiv finns för en särreglering av tjänstepensioner från annan pensionsförsäkring. Om detta kan det råda delade meningar inom försäkringsbranschen. Det kan också hävdas att särskilda regler för tjänstepensionsföretag och andra försäkringsföretag kan leda till bristande konkurrensneutralitet och möjligheter till regelarbitrage. Om detta resoneras utredningen på ett tillfredsställande sätt. Det saknas dock detaljerade konsekvensanalyser och data som understöder utredningens slutsatser.

Dock nämns inte det ovan påtalade förhållandet att tjänstepension i betydande omfattning i Sverige förekommer som direkt pension, till exempel inom

- ITP-planen
- Inom KTP-planen (för kooperativa företag) samt inom
- KAP-KL, d v s pensionsplanen för kommuner och landsting
- BTP-planen för bankföretag

Man kan konstatera att direktpensioner inte är ”konkurrensneutrala” i förhållande till försäkringstryggade pensioner (i försäkringsföretag eller tjänstepensionsföretag) inte minst vad avser kapitalkrav. Med hänsyn till utredningsdirektiven är detta förhållande inte något som utretts, men sakförhållandena sätter konkurrensneutraliteten på tjänstepensionsområdet i ett särskilt perspektiv, inte minst om man enbart diskuterar pensionstryggande i försäkringsbolag (med Solvens II-reglering) alternativt tjänstepensionsföretag (med IORP II-reglering).

III. Vår bedömningar av regleringsförslagets inverkan på tjänstepensionsverksamhet

Utredningen behandlar inte direktpensioner varför direktpensionsverksamhet inte kommer att påverkas. Här kommer i stället andra möjliga regleringsförändringar att kunna ha betydelse, som t ex möjliga förslag från Tjänstepensionsbeskattningsutredningen. För en bedömning av ”konkurrensneutralitet” mellan tryggandeformer för tjänstepensioner saknas emellertid i dagsläget information om andra kommande regleringar. Eftersom det dock är svårt att peka på hur man, med hänsyn till implementeringskraven för de europeiska direktiven, ska kunna beakta andra svenska regleringar, som inte är föremål för europeisk reglering, är detta bara ett konstaterande.

Här fokuseras således bara på den föreslagna regleringen för tjänstepensionsföretag.

Först konstateras att utredningen föreslår en delvis ny terminologi, t ex tjänstepensionstecknare och tjänstepensionsberättigad. Utredningen använder också begreppet avgifter i stället för det i försäkringssammanhang brukliga begreppet premier. Detta är bra även om det under en period kan leda till felaktiga tolkningar.

När det gäller stora försäkringsföretags anpassning till ny reglering kan man konstatera att den är hanterbar men kostsam. Den valmöjlighet som ges mellan tillämpning av ”Solvens II-reglerna” och ”IORP II-reglerna” är välavvägd, även om valet för försäkringsföretagen inte är trivialt och även om framtida europeiska regleringsinitiativ på tjänstepensionsområdet inte kan förutses.

För de mindre försäkringsföretagen med tjänstepensionsverksamhet måste regleringen uppfattas som överdrivet betungande och proportionalitetsprincipen synes lysa med sin frånvaro. Med respekt för svårigheter med gränsdragning mellan stora och små företag får förhoppningen stå till en bra hantering hos tillsynsmyndigheten.

I det senare ligger dock en stor risk och det finns anledning att vara mycket tveksam till att väsentliga regleringsformuleringar delegeras från lagstiftaren till tillsynsmyndigheten. Här kommer den institution som skapar regleringar också att stå för bedömning och uppföljning av efterlevnaden vilket inte är bra.

IV. Kommentarer till olika avsnitt och författningsförslag:

A. Tjänstepensionsförmån

I förslaget till tjänstepensionsrörelselag görs i 1 kap 4 § en definition av tjänstepensionsförmån vars intention, som Aktuarieföreningen uppfattar det, är att utöver sparförsäkring täcka all form av efterlevandepension (inklusive TGL) samt sjuk- och premiefrielseförsäkring som har sin grund i en överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Vidare anges i 2 kap 10 § att tillstånd för tjänstepensionsrörelse kan ges för huvudförmåner, tilläggsförmåner eller bådadera. Genom 14 § ges Finansinspektionen bemyndigande att närmare precisera vilka förmåner som avses. Aktuarieföreningen anser att en något tydligare precisering av vilka förmåner som avses bör framgå i lagen istället för i föreskrift från Finansinspektionen. Med samma nomenklatur som i försäkringsrörelselagens 2 kap 12 § borde man kunna precisera att det rör sig om förmåner motsvarande försäkringsklass I a, I b, III och IV.

B. Kontrollfunktioner

Förslagen rörande kontrollfunktioner följer det föreslagna IORP2 direktivet nära och har utan större förändringar inarbetats i lagförslaget. Stärkta kontrollfunktioner är i princip något som Aktuarieföreningen välkomnar eftersom det leder till bättre kontroll av finansiella resultat och ställning. En utmaning blir tillämpningen av proportionalitetsprincipen för mindre tjänstepensionsföretag med mindre komplex affär och risker.

Vissa delar av den föreslagna lagtexten bör dock omarbetas eftersom den inte följer IORP2 direktivet och den föreslagna svenska lagtexten missar poängen som framförs i IORP2. Detta gäller framförallt förslagen kring aktuariefunktionen och riskkontrollfunktionen.

Enligt IORP2 direktivet ska tjänstepensionsinstitut ha ett antal funktioner, däribland en funktion för riskhantering och aktuariefunktioner (25.1). Dessa funktioner ska genomföra sina uppgifter på ett sätt som i direktivet beskrivs som ”objective, fair and independent” (25.1). Vidare ska personerna som utför de centrala funktionerna rapportera problem de identifierar inom sitt ansvarsområde till styrelsen (25.5).

För aktuariefunktionen finns ett antal uppgifter som funktionen ska utföra beskrivna i artikel 28. Det framgår att aktuariefunktionen ska ”co-ordinate and oversee the calculation of technical provisions” samt ett flertal andra uppgifter för att validera avsättningarna. Aktuariefunktionens uppgift är med andra ord inte att beräkna avsättningar (detta görs av en annan del av organisation) utan att samordna och överse beräkningarna, att validera beräkningarna och att försäkra styrelse samt ledning att avsättningarna är rimliga. Aktuariefunktionen är med andra ord en kontrollfunktion snarare än en funktion för att utföra aktuariella beräkningar, det vill säga de uppgifter som utförs av funktionen är inte en del av den löpande affärsverksamheten. Eftersom funktionen är en kontrollfunktion är dess oberoende och objektivitet av yttersta vikt.

Det är inte lika klart om riskfunktionen ska vara en del av den löpande verksamheten eller inte. I artikel 26 framgår att ett tjänstepensionsinstitut ska ha ett effektivt riskkontrollsystem som består av strategier, processer och rapporteringsrutiner för att identifiera, mäta, bevaka och sköta och rapportera risker på en kontinuerlig basis. Det är inte helt klart om riskkontrollfunktionen ska utföra riskkontrollen eller enbart bevaka efterlevnaden (26.4).

En ytterligare uppgift som separat bör införas i aktuariefunktionens uppgifter är kravet på att utvärdera kvaliteten och tillämpligheten av data som används i beräkningar. Data är ett vitt begrepp och innefattar dels beståndsdata men även data för att uppskatta parametrar till de matematiska modeller som används. I många aktuariella beräkningar är data inte komplett eller fragmentarisk varvid expertbedömningar krävs. Utvärdering och rapportering av datakvalitet samt dess inverkan på avsättningarna blir därför en viktig uppgift för aktuariefunktionen.

Med grundval av ovanstående bör vissa förändringar göras i den föreslagna lagtexten. Lydelsen på ett antal paragrafer bör ändras till följande.

8 kap 4§:

Ett tjänstepensionsföretag ska ha en funktion för riskhantering, en funktion för internrevision och en aktuariefunktion (centrala funktioner). Funktionen ska inrättas på ett sätt som säkerställer att respektive funktion kan utföra sina uppgifter på ett **oberoende och** objektivt sätt.

8 kap 7§:

Ett tjänstepensionsföretag ska ha en funktion för riskhantering som ~~ska bistå styrelsen och andra funktioner i det arbete som ska göras inom ramen för riskhanteringssystemet~~ **ska rapportera problem inom systemet för riskhantering till styrelsen**

8 kap 9 §:

I ett tjänstepensionsföretag ska beräkningar och värderingar av tekniska avsättningarna ~~utföras~~ **samordnas** av en aktuariefunktion, under överinseende av en eller flera ansvariga aktuarier.

Aktuariefunktionen ska informera styrelse om tillförlitligheten och lämpligheten i de metoder, beräkningar, **data**, och värderingar som företaget använder för att fastställa de försäkringstekniska avsättningarna.

Aktuariefunktionen ska ~~bistå styrelsen och andra funktioner i det arbete som ska göras inom ramen för riskhanteringssystemet~~ **rapporter problem som aktuariefunktionen identifierar till styrelsen.**

C. Egen riskutvärdering

Aktuarieföreningen ställer sig positiv till ett förslag om egen riskutvärdering. De punkter som lyfts fram i förslaget är skäligen och rimliga. Vidare detaljer föreslås behandlas i föreskrifter och detta verkar rimligt. Proportionalitetsprincipen blir viktig att beakta när vidare detaljer meddelas.

D. Tekniska avsättningar

Aktuarieföreningen instämmer i förslaget till omfattning och beräkning av tekniska avsättningar men noterar att den föreslagna regleringen inte är helt oproblematiske.

Reglerna rörande avsättningar i det föreslagna IORP2-direktivet (artikel 14) är väsentligen

oförändrade jämfört med reglerna i IORP1-direktivet (artikel 15). Detta har också reflekterats i den föreslagna lagstiftningen som väsentligen är oförändrad mot dagens FRL.

Efter införandet av Solvens II kommer tjänstepensioner i försäkringsbolag att ha tekniska avsättningar som består av en best estimate liability (BEL) och en riskmarginal (RM). Det faktum att det i den föreslagna lagstiftningen förtydligas att avsättningarna ska innehålla en tillräcklig säkerhetsmarginal bör totalt sett leda till avsättningar som överstiger BEL. Däremot är det inte säkert att avsättningar beräknade med den föreslagna lagstiftningen exakt kommer motsvara beräknad avsättning enligt Solvens II.

Diskrepansen skulle kunna försvåra beståndsöverlåtelser i obeståndssituationer, och leda till en snedvridning av konkurrensen mellan liv- och tjänstepensionsföretag. Mot detta måste dock balanseras att kapital inte onödigtvis ska bindas i reserver, med försämrad möjlighet till god avkastning och därmed god pension för de pensionsberättigade, och att en stor del av tjänstepensionsmarknaden – i synnerhet vad gäller förmånsbestämda pensioner – inte är utsatt för konkurrens.

E. Kapitalbas och kapitalkrav

Aktuarieföreningen ställer sig positiv till att ett riskkänsligt kapitalkrav på sikt införs som beaktar de risker betänkandet redogör för. Däremot anser Aktuarieföreningen att det är principiellt olämpligt att Finansinspektionen ska fastställa kapitalkravens materiella innehåll. Dessa bör istället utformas som lagkrav. Svårigheten att nu fastställa dessa motiverar inte den föreslagna ordningen utan det vore i så fall lämpligare att för tjänstepensionsföretag behålla nuvarande kapitalkrav och avvakta en framtida europeisk reglering av kapitalkrav för tjänstepensionsverksamhet. Till dess att ett riskkänsligt kapitalkrav införs i lag bör Finansinspektionens trafikljussystem fortsatt tillämpas för att löpande belysa tjänstepensionsföretagens risker.

F. Om Svenska Aktuarieföreningen

Svenska Aktuarieföreningen utgör en sammanslutning av personer, som utövar aktuariell verksamhet i Sverige eller eljest har intresse för sådan verksamhet eller därmed besläktad vetenskaplig forskning. Föreningens ändamål är bland annat att främja aktuarievetenskapen, att främja god utbildning och vidareutbildning av aktuarier samt att avge yttranden om ämnen inom föreningens intresseområden.

För Svenska Aktuarieföreningen



Jan Åke Persson
ordförande