

Datum
2018-05-30

PTKs remissvar avseende finansdepartementets promemoria om nya regler för pensionsstiftelser med anledning av det andra tjänstepensionsdirektivet (Fi2018/01129/FPM)

Förhandling och samverkansrådet PTKs (PTK) verksamheter¹ berörs av finansdepartementets förslag till regelförändringar som presenteras i rubricerade promemoria.

PTK är en av arbetsmarknadens huvudorganisationer som bland annat har till uppgift att representera arbetstagar sidan vid förvaltningen av ITP-planen som omfattar 80% av de privatanställda tjänstemännen på den svenska arbetsmarknaden. ITP-planen har i många fall utgjort förebild för utvecklingen av de andra kollektivavtalsplanerna som etablerats på den svenska arbetsmarknaden. Även om planerna liknar varandra och är uppbyggda enligt samma principer förekommer skillnader.

Inledning

Pensionsstiftelser har viktiga funktioner i vissa kollektivavtalade tjänstepensionsplanerna. Deras roll förändras väsentligt om de förslag som presenteras i finansdepartementets promemoria skulle genomföras. I det följande remissvaret har PTK utgått från hur kollektivavtalade tjänstepensioner kan tryggas, i pensionsstiftelser inom ramen för ITP-planen.

PTK noterar att finansdepartementets promemoria helt saknar bakgrundsbeskrivning och analys av hur pensionsstiftelser fungerar i de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen.

Förslagen i promemorian om aktsamhetsprincipen för investeringar tar inte hänsyn till den förstärkning av tryggheten som ITP-planens krav på

¹ För mer information om PTK, se www.ptk.se

kreditförsäkring innebär. Förslagen i promemorian beaktar inte heller den administration av information till förmånstagarna som parterna etablerat. Ett genomförande av förslagen skulle innebära ökade kostnader och försämrade investeringsmöjligheter, utan att syftet, att stärka skyddet för dem vars kollektivavtalade tjänstepensioner tryggas i pensionsstiftelser uppnås.

Pensionsstiftelsernas funktion och reglering av tjänstepensionsföretag

Det finns många likheter mellan tjänstepensionsföretag och pensionsstiftelser, men skillnaderna och deras funktion skiljer sig från varandra.

En avgörande skillnad är att verksamhet i tjänstepensionsföretag ska syfta till att tillhandahålla pensionsförmåner, medan syftet med en pensionsstiftelse är att trygga pensionsutfästelser, det vill säga att utgöra en pant eller säkerhet för den pensionsutfästelse som en arbetsgivare har utlovat. En pensionsstiftelse har också ytterligare funktioner, vilka hänger samman med en pensionsstiftelses egenskap av pant och som gör skillnaden tydligare. En arbetsgivare kan exempelvis gottgöra sig överskott från en stiftelse eller välja kombinera pensionsavsättningar i egen räkning med tryggande i pensionsstiftelse. Alternativen innebär att tryggandet kan anpassas till de förutsättningar för tjänstepensioner som råder i olika företag.

Arbetsmarknadens parter har tagit hänsyn till detta i ITP-planen och samtidigt tillgodosett att tryggandet inte urholkas genom att ställa särskilda krav på kreditförsäkring av pensionsskulden.

Enligt ITP-planen kan en arbetsgivare välja att försäkra sina förmånsbestämda åtaganden i Alecta eller göra företagsinterna avsättningar inom ramen för FPG/PRI-systemet vilket innebär krav på att teckna kreditförsäkring för sina åtaganden. En arbetsgivare som väljer det senare alternativet kan i sin tur välja att trygga hela eller delar av sina åtaganden i en pensionsstiftelse. Därutöver finns särskilda garantibestämmelser i ITP-planen som ger ersättning till förmånstagare om arbetsgivaren försummat att teckna kreditförsäkring.² Inom ramen för ITP-planen är därmed skyddet av tjänstepensionerna som tryggas i pensionsstiftelse väsentligt förstärkt utöver de krav som ställs i lag.

Vid utarbetandet av bestämmelser om ansvarsfulla investeringar för pensionsstiftelser måste en bedömning göras av sannolikheten för att förmånstagare i realiteten får ersättning från en pensionsstiftelse. Det vill säga hänsyn måste tas till att den säkerhet som en pensionsstiftelse utgör, är kreditförsäkrad samt till att pensionsutfästelsen också omfattas av en garanti

² Garantibestämmelserna är finansierade genom parternas gemensamt etablerade helt fristående Garantistiftelsen

som inträder om en arbetsgivare försummat att ingå försäkringsavtal om kreditförsäkring. Detta måste vägas mot de nackdelar som en begränsning av investeringsalternativen innebär.

En sådan bedömning saknas i finansdepartementets promemoria såvitt avser de pensionsstiftelser som används för att trygga tjänstepensionerna inom ITP-planen.

Förstärkt skydd vid tryggande av kollektivavtalade tjänstepensioner i pensionsstiftelser

En arbetsgivare som omfattas av ITP-planen har samma valmöjligheter att trygga utfästelser om tjänstepensioner som Tryggandelagen ger, men med skillnaden att tryggandet i egen regi är tillåtet bara under förutsättning att arbetsgivaren tecknar en särskild kreditförsäkring hos PRI Pensionsgaranti. Tryggande i egen regi, som i sin tur kan innebära tryggande i pensionsstiftelse, ska i enlighet med ITP-planen alltid kombineras med en sådan kreditförsäkring.

Frågan om att trygga utfästelser om tjänstepension genom avsättning till en stiftelse blir aktuell om arbetsgivaren väljer att trygga i egen regi. Att trygga tjänstepensionen egen regi innebär att göra företagsinterna avsättningar till tjänstepensioner inom ramen för FPG/PRI-systemet.³ Väljer en arbetsgivare detta alternativ kan arbetsgivaren sedan välja att trygga en del eller hela utfästelsen i en pensionsstiftelse.

Om ett företag kommer på obestånd säkerställer kreditförsäkringen i första hand att pensionsutfästelserna uppfylls.

Kravet på kreditförsäkring innebär i korthet att arbetsgivaren betalar en premie för kreditförsäkringen som fastställs på affärsmässiga grunder. En arbetsgivare betalar en högre riskpremie för högre risktagande. Premiens storlek avgörs i förhandlingar mellan arbetsgivaren och PRI Pensionsgaranti som erbjuder kreditförsäkringen. PRI Pensionsgaranti är ett försäkringsbolag som står under Finansinspektionens tillsyn.

Lämplig investeringsfrihet

I direktivet anges uttryckligen att bestämmelserna bör säkerställa en lämplig investeringsfrihet för tjänstepensionsföretag. I direktivets beaktandesatser förs också ett resonemang om vad som kan vara lämpliga investeringar. PTK delar de uppfattningar som kommer till uttryck i direktivet och som också ger stöd för uppfattningen att de föreslagna bestämmelserna går utöver vad som krävs för att genomföra direktivet, särskilt med beaktande av de pensionsstiftelsernas roll och funktion i de kollektivavtalade

³ För en beskrivning av FPG/PRI-systemet se: <https://www.pri.se/>

pensionsplanerna. Pensionsstiftelserna är i likhet med tjänstepensionsföretag, långsiktiga investerare, med låga likviditetsrisker. Investeringar i onoterade företag, som kan omfatta investeringar i exempelvis infrastruktur och fastigheter, kan därför vara lämpliga och bör inte i onödan begränsas genom lagstiftning.

Finansdepartementets förslag att investeringar till övervägande del ska göras i tillgångar som är föremål för handel på reglerade marknader i § 10 a i förslaget till lag om ändring av lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m., framstår som onödigt restriktiv mot bakgrund av att pensionsutfästelser enligt ITP-planen, som tryggas i en pensionsstiftelse är kreditförsäkrade av arbetsgivaren och garanterade genom bestämmelserna i ITP-planen.

Utöver möjligheten att förändra paragrafens lydelse, borde också möjligheten att göra undantag för de pensionsstiftelser, som tryggar arbetsgivares kollektivavtalade pensionsåtaganden där kreditförsäkring finns tecknad, övervägas.

PTK avstyrker finansdepartementets förslag avseende 10 a §, tredje stycket, i förslag till lag om ändring av lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m. i den omfattning förslaget berör de kollektivavtalade utfästelser som är kreditförsäkrade och tryggade i pensionsstiftelser.

Information till de förmånsberättigade

De föreslagna bestämmelserna om information till de förmånsberättigade leder till betydande kostnader om de skulle genomföras. Den direkta effekten av förslaget är att arbetsgivare som valt att trygga utfästelserna i en pensionsstiftelse, får ett särskilt utökat informationsansvar i jämförelse med de arbetsgivare som valt andra lösningar.

De kollektivavtalade tjänstepensionsplanerna förutsätter att information om tjänstepensionerna till förmånsberättigade ges av de valcentraler som etablerats av arbetsmarknadens parter. Valcentralerna lämnar årliga värdebesked i enlighet med de överenskommelser som arbetsmarknadens parter har ingått. För information om tjänstepensioner i ITP-planen ansvarar valcentralen Collectum. Valcentralen ansvarar för information till alla som omfattas av ITP-planen, alltså även till de förmånsberättigade som omfattas av tjänstepensioner som tryggas i egen regi, vilket omfattar tryggande i pensionsstiftelse. Valcentralernas verksamheter bygger på att informationsinhämtning och administration systematiserats för att vara kostnadseffektiv.

Förslaget som presenteras i finansdepartementets promemoria innebär att det system för informationsgivning som arbetsmarknadens parter överenskommit om inte längre kan uppfylla sina viktigaste syften, nämligen att minska kostnaderna för informationsgivning och att förenkla informationsgivningen genom att ge sammanhållen information om tjänstepensioner. Det kan också noteras att valcentralen Collectum, till skillnad från de flesta arbetsgivare, står under Finansinspektionens tillsyn.

Direktivet ger utrymme för medlemsstaterna att välja vem som får lämna information till förmånstagare, vilket framgår av beaktandesatserna. Detta nämns också i promemorian, men framgår inte av den föreslagna lagtexten. Det finns följaktligen utrymme för den nationella lagstiftaren att ta hänsyn till nationella förhållanden vid utarbetandet bestämmelser om information. Dessa har inte beaktats i tillräckligt stor utsträckning i finansdepartementets promemoria.

När det handlar om vilken information, som ska ges är det viktigt att hänsyn tas till skillnaden mellan pensionsplaner där medlemmarna står för investeringsrisker och pensionsplaner där pensionen är förmånsbestämd. Behovet och fastställandet av vad som är relevant information skiljer sig väsentligt från varandra beroende på vem som står risk. Att inte beakta dessa förhållanden kan också orsaka högre kostnader.

Det vore i detta sammanhang välkommet om också den teknikutveckling som pågår inom pensionsområdet uppmärksammades. Denna utveckling kommer sannolikt att väsentligt förändra förutsättningarna för kostnadseffektiv informationsgivning i framtiden. Arbetsmarknadens parter följer denna utveckling med avsikten att fortsätta att effektivisera informationsgivning och förvaltning av tjänstepensionerna. Det vore olyckligt om lagstiftningen förhindrar parterna att ta hänsyn till denna.

PTK avstyrker finansdepartementets förslag i de delar det inte tagit hänsyn till den information som ges via valcentraler.

Hänsyn till nationella förhållanden vid genomförande av tjänstepensionsdirektivet

Med hänsyftning i första hand på förslagen i finansdepartementets promemoria, men också på den ytterligare lagstiftning som är nödvändig för att genomföra det andra tjänstepensionsdirektivet, är det viktigt att hänsyn tas till de nationella förhållanden som är avgörande för att tjänstepensionsplanerna ska kunna fortsätta att fungera och utvecklas. Närmare 90% av arbetstagarna på den svenska arbetsmarknaden omfattas av kollektivavtalade tjänstepensionsplaner. Tjänstepensionerna utgör en av grundpelarna i den svenska modellen.

Det andra tjänstepensionsdirektivet är ett minimi-direktiv och har utarbetats i förhandlingar med representanter för Sverige som medlemsland. Arbetet med direktivet har också följts av arbetsmarknadens parter som lämnat remissvar och deltagit i konsultationer. PTK anser att direktivet kan främja utvecklingen av tjänstepensioner, men självklart är detta möjligt bara om hänsyn tas till nationella förhållanden och förutsättningar. Direktivet ger denna möjlighet och det finns också möjligheter att göra undantag från direktivets bestämmelser.

PTK noterar särskilt att tillämpningen av subsidiaritetsprincipen innebär att medlemsstaterna har det fulla ansvaret för den roll och funktion som de olika institut som tillhandahåller tjänstepensionsförmåner har.

Tjänstepensionsdirektivet syftar inte till att reglera sådana aspekter, utan uttryckligen till att uppmuntra uppbyggnaden av tillräckliga, trygga och bärkraftiga tjänstepensioner.

PTK anser inte att finansdepartementets promemoria främjar detta syfte genom att bortse från hur de kollektivavtalade tjänstepensionerna fungerar vid utarbetandet av de bestämmelser som ska genomföra direktivet i Sverige.

Det kan också tilläggas att den legala grunden för direktivet inte omfattar bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.⁴ Eftersom pensionsstiftelser fyller en viktig funktion inom ramen för de kollektivavtalade tjänstepensionsplanerna, som förhandlats av arbetstagarorganisationer med huvudsyftet att åstadkomma en reglering i arbetstagarnas intresse, borde det inte heller finnas något hinder i EU-rätten för den svenska lagstiftaren att ta hänsyn till den särskilda roll dessa pensionsstiftelser har med hänvisning till de anställdas rättigheter och intressen i enlighet med artikel 114.2 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt.

Tomas Bern, jurist, PTK

Dan Wallberg, pensionsexpert, PTK

⁴ Se artikel 114.2 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.