

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 33/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om ändring av bestämmelserna om placeringsverksamhet och solvens när det gäller pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2008 en proposition med förslag till lagstiftning om ändring av bestämmelserna om placeringsverksamhet och solvens när det gäller pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet (RP 180/2008 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har ekonomiutskottet lämnat utlåtande (EkUU 39/2008 rd), som återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Tarmo Pukkila, regeringsråd Juhani Turunen och övermatematiker Leena Väänänen, social- och hälsovårdsministeriet
- finansråd Urpo Hautala, finansministeriet
- finansanalytiker Matti Koivu, Finansinspektionen
- övermatematiker Vesa Hänninen, Försäkringsinspektionen
- verkställande direktör Jukka Rantala, Pensionsskyddscentralen
- utvecklingschef Reijo Vanne, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf

- verkställande direktör Lasse Heiniö, Pensions-Fennia
- aktuariedirektör Pentti Tervola, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Etera
- vice verkställande direktör Jaakko Tuomikoski, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen
- aktuariedirektör Hannu Parviainen, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Tapiola
- aktuariedirektör Pasi Mustonen, Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varma
- verkställande direktör Jan-Erik Stenman, Veritas Pensionsförsäkring
- chefsmatematiker Nils-Erik Felixsson, Veritas Pensionsförsäkring, även som representant för Alandia-Bolagen
- ombudsman Folke Bergström, Pensionsstiftelseförbundet
- direktör Lea Mäntyniemi, Finansbranschens Centralförbund
- direktör Markku Lemmetty, Akava r.f.
- expert Vesa Rantahalvari, Finlands Näringsliv
- biträdande direktör Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

Dessutom har Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf lämnat skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om pensionsanstaltarnas placeringsverksamhet och solvens ändras temporärt till följd av krisen på den internationella finansmarknaden. Avsikten är att stärka solvensen för den privata sektorns arbetspensionsanstalter för att dessa inte ska bli tvungna att sälja ut bl.a. av sitt finska aktieinnehav i en ofördelaktig marknadssituation. I det syftet höjs beloppet av den ansvarsskuld som är bunden till aktieavkastningen till 10 procent av ansvarsskulden under åren 2008—2010. Därutöver kompletteras pensionsfonderna för 2008 endast med ett

belopp som motsvarar fondräntan på tre procent och utjämningsansvar som ingår i ansvarsskulden jämföras tillfälligt med verksamhetskapalet för att stödja pensionsanstaltarnas solvens. Minimibeloppet av pensionsanstaltarnas verksamhetskaper sänks och görs oberoende av pensionsanstaltens placeringsfördelning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst. Den gäller temporärt till och med den 31 december 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att bestämmelserna om ansvarsskuld och solvens för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn ska mildras temporärt. Behovet av en temporär lag beror på störningarna på den internationella finansmarknaden, som bl.a. har visat sig i att värdet på börsnoterade aktier sjunkit snabbt och kraftigt världen över. Nedgången i placeringarnas värde har lett till en kraftig minskning i de tillgångar och det verksamhetskaper som arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn har. Men samtidigt kräver de gällande bestämmelserna att ansvarsskulden justeras upp med flera procentenheter, eftersom det i relation till svängningarna på marknaden drar ut på tiden innan justeringskoefficienten fastställs.

När värdet på tillgångarna sjunker kan arbetspensionsanstalterna höja sin solvens bara genom att sälja sina högriskplaceringar och i stället göra placeringar med lägre risk. De föreslagna åtgärderna är avsedda att förhindra att arbetspensionsanstalterna blir tvungna att sälja ut aktieinnehav för att höja sin solvens. Utsäljningen skulle ske i ett marknadsläge där aktiernas mark-

nadsvärde är exceptionellt lågt. Det skulle betyda att medlen rann ut ur arbetspensionssystemet.

Förslaget går ut på att fördröja justeringen av ansvarsskulden för 2008, jämföras en del av utjämningsystemets buffert i ansvarsskulden med verksamhetskapalet fram till slutet av 2010 och ändra bestämmelsen om verksamhetskapalets minimibelopp fram till slutet av 2010, så att minimibeloppet inte är beroende av placeringsrisken fastän sättet att beräkna solvensgränsen inte ändras strukturellt sett. Ansvarsskuldens tillväxt fördröjs så att det för 2008 inte görs någon sådan avsättning för ålderspensionsansvaret som är avhängig av arbetspensionsanstaltarnas genomsnittliga solvens. Ansvarsskulden minskar också på så sätt att det maximibelopp med vilket minskningen i aktieplaceringarnas värde kan minska ansvarsskulden höjs till 10 procent.

Det till aktieavkastningen bundna tilläggsförsäkringsansvaret

Samtidigt som placering i aktier liberaliserades 2007 utvidgades pensionsanstaltarnas ansvarsskuld med en ny post, ett till aktieavkastningen bundet tilläggsförsäkringsansvar, vars belopp är beroende av fluktuationerna i aktieplaceringarnas värde. Genom att göra ansvarsskuldens belopp mer beroende av fluktuationerna på place-

ringsmarknaden kan en del av placeringsrisken flyttas över på hela pensionssystemet. Sänkningar och höjningar i aktieplaceringarnas värde kan sänka ansvarsskuldens belopp med högst 10 procent och höja det med högst 5 procent. Graden av bundenhet till aktieavkastningen ska enligt den lag som trädde i kraft i början av 2007 stegvis höjas till 10 procent inom fem år fram till 2011. Den andel av ansvarsskulden som fastställs utifrån placeringsavkastningen var 2 procent 2007 och ska vara 4 procent i år, 6 procent 2009 och 8 procent 2010. Från och med 2011 ska beloppet av den ansvarsskuld som är bunden till aktieavkastningen vara högst 10 procent av ansvarsskulden. Nu föreslår regeringen att 10 procent av ansvarsskulden ska bestämmas utifrån placeringsavkastningen redan för 2008. Ändringen ska bli bestående, eftersom lagförslaget innebär att maximigränsen enligt den permanenta lagen träder i kraft tidigare.

I sitt utlåtande diskuterar ekonomiutskottet om det räcker med 10 procent eller om man bör gå in för t.ex. 15 eller 20 procent. En kalkyl som utskottet fått visar att pensionsanstaltarnas verksamhetskapital ökar med ca 1 miljard euro om procenten höjs till 15 medan en procent på 20 ger en ökning med ca 2 miljarder euro. En höjning av procentsatsen kan leda till att flera pensionsanstalters verksamhetskapital passerar maximigränsen (4 x solvensgränsen), och det kan leda till att pensionsanstalterna påförs mer skatt eller/och tvingas vidta andra åtgärder.

Enligt en utredning som social- och hälsovårdsutskottet fått kommer solvensgränsen inte att höjas vid en enda anstalt om bundenheten till aktieavkastningen höjs till 10 procent. En höjning till 20 procent skulle däremot innebära att allt fler anstalter fick en överskjutande del på sitt verksamhetskapital och att beloppet av den överskjutande delen steg. En höjning till 20 procent skulle också möjliggöra allt större premieåterbärningar och kundgottgörelser. Det skulle betyda att medlen rann ut ur pensionssystemet. Dessutom måste man beakta att olika anstalters placeringsförluster har utfallit på mycket varierande sätt. Om procentsatsen höjdes till 20 procent för 2008 skulle det också innebära att en stor del av

de enskilda pensionsanstaltarnas respektive aktieförluster fördelades i efterhand mellan alla pensionsanstalter.

När bundenheten till aktieavkastningen fastställdes som högst 10 procent var det tänkt att den här nivån skulle nås stegvis inom fem år. Först när nivån på 10 procent hade nåtts skulle man utifrån erfarenheterna ha övervägt att höja nivån ytterligare. En direkt höjning till 15 eller 20 procent redan i det här skedet skulle vara en stor principiell förändring i arbetspensionsfinansieringen. Dessutom har Försäkringsinspektionen bedömt att en nivå på 10 procent är tillräcklig i nuläget för att arbetspensionsanstalterna inte ska behöva börja realisera sitt aktieinnehav. Social- och hälsovårdsutskottet noterar att en nivå på 10 procent i det här skedet således fullföljer syftet med propositionen.

Social- och hälsovårdsutskottet instämmer alltså i ekonomiutskottets synpunkt att en ändring av procentsatsen till något annat än 10 kräver en grundlig beredning och konsekvensbedömning och att procentsatsen bör godkännas som brådskande nu i enlighet med propositionen. Liksom ekonomiutskottet anser social- och hälsovårdsutskottet i varje fall att det är viktigt att parterna är beredda att reagera snabbt om förhållandena så kräver.

Enligt uppgift av Försäkringsinspektionen kan ändringarna i enlighet med propositionen leda till att sammanlagt 17 pensionsstiftelsers eller pensionskassors verksamhetskapital stiger så att solvensgränsen överskrids fyrfaldigt. Den överstigande delen räknas i sin helhet som skattepliktig inkomst efter det andra skatteåret enligt lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet. Eftersom undantagslagstiftningen inte lämpligen bör leda till skattepåföljder för vissa anstalter, föreslår utskottet några ändringar i lagförslaget för att förhindra skattepåföljder och ett utflöde av medel från pensionssystemet. Samtidigt påpekar utskottet att det med tanke på arbetspensionssystemets trovärdighet är problematiskt om pensionsanstalterna genom lagstiftningsåtgärder får kraftigt och omfattande stöd för sin solvens samtidigt som de delar ut medel som kundgottgörelser.

Konsekvenser för pensionerna

Lagförslaget ger pensionsanstalterna bättre solvens genom att sänka beloppet av den ansvarsskuld enligt vilken solvensen beräknas och genom att öka verksamhetskapi­talets belopp. Däremot inverkar förslaget inte på de försäkrades pensionsförmåner eller pensionsavgifter. Arbetspensionen bestäms utifrån den lön som personen fått under sin arbetskarriär och de index som beskriver den allmänna ekonomiska utvecklingen i pris och löner. Avkastningen av arbetspensionsanstaltens placeringar inverkar bara indirekt på arbetspensionerna. Pensionen påverkas bara i det avseendet att avkastningen påverkar pensionsavgiftens storlek, eftersom avgiften sänker den lön på vilken pensionen räknas ut. Förslaget innebär inte att detta ändras på något sätt. De försäkrades position är alltså tryggad också under de här förhållandena.

På sikt kommer utfallet av placeringsavkastningen, som varit lägre än väntat, att påverka arbetspensionsavgiften, om inte den kraftiga nedgången i avkastningen nu följs av en period med större avkastning än vanligt. Propositionen lindrar de negativa följderna av finanskrisen. Sak-kunniga bedömer att det på grund av finanskrisen ännu inte behövs några väsentliga ändringar i de långsiktiga prognoserna för den kommande avgiftsnivån.

Avkastning av placeringarna och fondering på förhand

I slutet av 2007 stod arbetspensionsanstaltens pensionsmedel för ungefär en tredjedel av de in-flutna pensionerna. Eftersom finansieringen kommer från två håll - avgifter som dras av från lönen och fondering i förhand - är finansieringen av arbetspensionerna inte så sårbar. Fonderingen är avsedd att minska belastningen i form av arbetspensionsavgifter i framtiden och se till att relationen mellan förmåner och avgifter för de unga och kommande generationerna ligger närmare motsvarande relation för de äldre generationerna.

Det fonderade arbetspensionsansvaret justeras nu temporärt. Bestämmelserna avgör i vilken takt som avkastningen av medlen ökar det

egentliga pensionsansvaret. Fonderingen är lös-sam bara om den genomsnittliga placeringsavkastningen överskrider lönesummans tillväxttakt. Om vi vill åtgärda pressen på arbetspen-sionsavgifterna måste vi med arbetspensionspla-ceringarna sträva efter en avkastning som över-skrider lönesummans tillväxttakt. Dagens beräkningar av hur avgiftsnivån kommer att utvecklas bygger på antagandet att placeringarna på lång sikt ger en genomsnittlig reell avkastning på 4 procent, och då blir avgiften ungefär 25 procent av lönerna. Om den genomsnittliga reella avkastningen på lång sikt är 3 procent per år, måste man i framtiden ta ut en avgift på 27,5 procent av lönerna. Det går inte på lång sikt att uppnå en årlig reell avkastning på 4 procent utan risk.

Utskottet ansåg att reformen där arbetspen-sionsanstalterna fick större placeringsmöjligheter 2007 var befogad. Enligt utskottet var det en absolut förutsättning för bättre avkastning på placeringarna av arbetspensionsmedel att med-len kan placeras i objekt med större risker. Man lyfte fram ett krav på riskspridning och en skyl-dighet att bedöma investeringarna efter deras faktiska risker som vägledande principer, vilket utskottet ansåg mycket viktigt (ShUB 30/2006 rd).

Det var dock befogat att påminna om att ris-kerna med aktieinvesteringar inte minskar av att investeringarna är långsiktiga. Samtidigt lade utskottet vikt vid en effektivare övervakning av investeringsverksamheten. Försäkringsinspektio-nen måste ha adekvat kompetens för att kunna bedöma investeringsrisker eftersom den i sin tillsyn ska bevaka att enskilda pensionsanstal-ters eller pensionssystemers risker sammantaget sett inte blir för stora, menade utskottet (ShUB 31/2006 rd).

Tillsyn

Till följd av ändringarna som trädde i kraft i bör-jan av 2007 väntades aktieinvesteringens andel av de totala investeringarna öka från dåvarande 25 procent i genomsnitt till 35 procent inom en övergångsperiod på fem år. Eftersom aktieinves-teringar historiskt sett har gett bättre avkastning på lång sikt än andra former av placering, antog

man att reformen skulle generera bättre förväntad avkastning och en trolig möjlighet att höja pensionernas fonderingsgrad. Till följd av reformen ökade vissa pensionsanstalter kraftigt sina placeringar i s.k. hedgefonder, där risken anses vara mycket hög.

I slutet av juni i år fanns 28 procent av arbetspensionsanstalternas tillgångar i börsnoterade aktier. Av dem var ungefär en tredjedel aktier i finländska börsbolag. I slutet av augusti 2008 hade den privata sektorns arbetspensionsförsäkrare också betydande placeringar i hedgefonder, sammanlagt 7,5 procent av sina tillgångar. De här fondernas placeringsprofiler är inte öppna för insyn och därför är det svårt för övervakaren också att bedöma deras verkliga risk.

Utskottet understryker att varje pensionsanstalt är ansvarig att hantera placeringsriskerna. Det är i första hand pensionsanstalternas uppgift att bedöma och hantera riskerna. Försäkringsinspektionen bedömer om anstalterna har ett tillräckligt bra riskhanteringssystem i relation till kraven på verksamhetskapital, kvaliteten på de tillgångar som täcker ansvarsskulden och risknivån i placeringsverksamheten. Syftet med tillsynen är att bevaka de försäkrades intressen. Det är väsentligt för hela pensionssystemets framtid att anstalternas solvens förblir på en nivå som garanterar pensionsförmånerna. Utskottet framhåller att tillsynen om möjligt bör bli mer heltäckande när finansinspektionen och försäkringsinspektionen slås samman. Samtidigt måste det finnas tillräckligt med resurser, eftersom tillsynen blir allt mer krävande.

Detaljmotivering

2 §. Lagförslagets 1 och 2 § anknyter till varandra och är avsedda att tillämpas tillsammans. I 2 § saknas det ett omnämnande att också den paragrafen ska tillämpas bara år 2008.

3 §. Jämställningen med verksamhetskapitalet ska endast göras i en analys av pensionsanstaltens solvens. Avsikten är inte att skjuta till nya medel i verksamhetskapitalet. Paragrafens 1

mom. föreslås därför bli preciserad så att den motsvarar syftet.

5 §. Att verksamhetskapitalet ökar på grund av undantagslagstiftningen kan leda till att vissa pensionsstiftelser och pensionskassor överskrider solvensgränsen fyrfaldigt. Då räknas den överstigande delen i sin helhet som skattepliktig inkomst efter det andra skatteåret enligt 48 § 4 mom. i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (360/1968). Det är inte lagens syfte. Därför föreslår utskottet ett nytt 2 mom. som föreskriver att en överföring enligt 1 § till pensionsstiftelsens och pensionskassans tilläggsförsäkringsansvar och en med verksamhetskapitalet jämförd andel av utjämningsansvaret inte beaktas vid beräkning av det belopp som överstiger maximibeloppet av pensionsstiftelsens och pensionskassans verksamhetskapital.

7 §. Paragrafens 1 mom. är avsett att upphäva övergångsbestämmelsen i lag 1121/2006 och genast övergå till 10 procent vid beräkningen av det till aktieavkastningen bundna tilläggsförsäkringsansvaret. Den nya formuleringen motsvarar bättre ordalydelsen i övergångsbestämmelsen och preciserar paragrafen utan att ändra innehållet.

Lambda i 2 mom. ändras till tecknet l som har samma betydelse, eftersom det förekommer som tecken och inte som ord i formeln för beräkning av solvensgränsen.

8 §. På motsvarande sätt som i 5 § 2 mom. föreslår utskottet att det nya 8 § 2 mom. ska föreskriva att ökningen i verksamhetskapitalet som beror på att graden av bundenhet till aktieavkastningen höjs till 10 procent redan 2008 inte ska beaktas vid beräkningen av det belopp som överstiger maximibeloppet av pensionsstiftelsens och pensionskassans verksamhetskapital. På så sätt förhindras de skattepåföljder som vissa pensionsanstalter skulle få om paragrafen godkändes med den formulering som regeringen föreslår.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar.

Utskottets ändringsförslag**Lag****om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §
(Som i RP)

2 §
Utan hinder av vad som i 10 § i lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden (1114/2006) föreskrivs om fastställande av parametern *t*, används år 2008 vid fastställandet av värdet av parametern *t* värdet noll i fråga om avsättningskoefficienten för pensionsansvaret.

3 §
Utöver vad som föreskrivs i 16 § i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag, i 83 b § i lagen om försäkringskassor och i 208 § i lagen om sjömanspensioner, jämföras med ett arbetspensionsförsäkringsbolags, en pensionskassas och Sjömanspensionskassans verksamhetskapital och avdras från ansvarsskulden vid beräkning av solvensen en del av det ansvar som är avsett för de kostnader som ska bekostas gemensamt och som består av premiens utjämningsdelar. Den med verksamhetskapitalet jämförda andelen av utjämningsansvaret anges, på basis av Försäkringsinspektionens utredning, genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet såsom en fast procentuell andel av den ansvarsskuld

som används vid beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalten. Om pensionsanstaltens utjämningsansvar blir negativt efter ovan nämnda jämförande, bokförs det negativa beloppet som en fordran i pensionsanstalternas kostnadsfördelning.

(2 mom. som i RP)

4 §
(Som i RP)

5 §
(1 mom. som i RP)

En överföring och en jämförd andel som avses i 1 mom. ovan beaktas inte som ökning av verksamhetskapitalet eller minskning av ansvarsskulden vid beräkning av det belopp som överstiger verksamhetskapitalets maximibelopp som avses i 48 c § i lagen om pensionsstiftelser och i 83 d § i lagen om försäkringskassor. (Nytt)

6 §
(Som i RP)

7 §
Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring

av lagen om pension för arbetstagare (1121/2006), används vid beräkning av den årliga förändringen i det till aktieavkastningen bundna tilläggsförsäkringsansvaret åren 2008—2010 en tiondel av ansvarsskulden enligt fjärde meningen i 168 § 2 mom. i lagen om pension för arbetstagare.

Utan hinder av vad som föreskrivs i 27 § i lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden, ska för graden lambda, som anger bundenhet till aktieavkastningen, värdet 0,1 användas

under åren 2008—2010 när formeln för beräkning av solvensgränsen tillämpas.

8 §

(1 mom. som i RP)

Vid fastställande av det belopp som överstiger verksamhetskapitalets maximibelopp som avses i 48 c § i lagen om pensionsstiftelser och i 83 d § i lagen om försäkringskassor beaktas år 2008 inte bestämmelserna i 7 §. (Nytt)

(3 mom. som 2 mom. i RP)

Helsingfors den 2 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
medl. Risto Autio /cent
Maria Guzenina-Richardson /sd
Hannakaisa Heikkinen /cent
Arja Karhuvaara /saml
Anneli Kiljunen /sd

Marjaana Koskinen /sd
Jukka Mäkelä /saml
Håkan Nordman /sv
Päivi Räsänen /kd
Anni Sinnemäki /gröna
Satu Taiveaho /sd
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.