

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att de bestämmelser som gäller pensionsanstalternas placeringsverksamhet och solvens ändras temporärt till följd av krisen på den internationella finansmarknaden. Avsikten är att stärka solvensen för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn så att pensionsanstalterna inte blir tvungna att sälja bl.a. sina finska aktieinnehav i en ofördelaktig marknadssituation. Detta mål eftersträvas genom att höja 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 jämfälls tillfälligt med verksamhetskapalet i syfte att stöda pensionsanstalternas solvens. Pensionsanstalternas verksamhetskaptals minimibelopp ska sänkas och göra det oberoende av pensionsanstaltens placeringsfördelning.

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

MOTIVERING

1. Nuläge

Verkställigheten av det lagstadgade pensionsskyddet har decentraliserats så att pensionsskyddet sköts av flera pensionsanstalter med privaträttslig bolagsform. Pensionsskyddet ombesörjs av i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) avsedda arbetspensionsförsäkringsbolag, i lagen om försäkringskassor (1164/1992) avsedda pensionskassor som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet och i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) avsedda B- och AB-pensionsstiftelser. Dessutom sköter sjömanspensionskassan pensionsskyddet enligt lagen om sjömanspensioner (72/1956), vilket i fråga om finansieringssystemet delvis har kopplats till pensionsskyddet enligt lagen om pension för arbetstagare.

I slutet av 1990-talet ändrades lagstiftning-

en om pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet så att det blev möjligt att genomföra sådana ändringar i förvärvspensionssystemet för den privata sektorn som förändringarna i placeringsverksamhetens omvärld och en sänkt räntenivå förutsatte.

Genom ändringarna höjdes solvenskraven för pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet samt reviderades hela tillsynsmekanismen i fråga om solvensen.

Verksamhetskapalet är det belopp med vilket pensionsanstaltens tillgångar överstiger ansvarsskulden eller pensionsansvaret (nedan ansvarsskuld). Avsikten är att verksamhetskapalet i första hand ska fungera som en riskbuffert för riskerna med placeringsverksamheten. Med arbetspensionsanstaltens ansvarsskuld avses beloppet av det

ansvar som uppkommit för pensionsanstalten till följd av pensionsförbindelserna.

Pensionsanstaltens solvenskrav är beroende av riskbenägenheten hos pensionsanstaltens placeringstillgångar. Ju mera riskbenägen placeringsfördelningen är, desto högre är kravet i fråga om verksamhetskapalet.

En del av avkastningen av placeringarna används för att utöka verksamhetskapalet. I ett arbetspensionsförsäkringsbolag styrs den till det ofördelade tilläggsförsäkringsansvar som ingår i ansvarsskulden. Det ofördelade tilläggsförsäkringsansvaret fungerar som en buffert för fluktuationer i placeringsverksamheten och ur den kan göras transaktioner även till tilläggsförmåner för försäkringstagarna. Motsvarande tillgångar kan därmed hänföras till verksamhetskapalet. För andra typer av pensionsanstalter fungerar det tilläggsförsäkringsansvar som ingår i ansvarsskulden eller pensionsansvaret som en motsvarande buffert.

Osäkerheten på den internationella finansmarknaden har redan pågått i över ett år. Osäkerheten, som började på kreditmarknaden, har också avspeglat sig kraftigt på aktiemarknaden i form av sjunkande marknadsvärden. Marknadsvärdet på aktier som ägs av finländska pensionsanstalter har också sjunkit kraftigt. Ansvarens bundenhet till aktieavkastningen har inte genom gällande bestämmelser i tillräckligt hög grad minskat det ansvar som faller på pensionsanstalterna genom förmögenhetsobjektens värdeminskning, utan solvensnivåerna har sjunkit relativt snabbt. Enligt uppgifter som Försäkringsinspektionen publicerade den 16 september 2008 var förhållandet mellan arbetspensionsförsäkringsbolagens sammanlagda verksamhetskaper och solvensgränsen ca 1,5. Alla arbetspensionsbolag överskred enligt Försäkringsinspektionen solvensgränsen och uppfyllde det lagstadgade kravet på verksamhetskaper, som är 2/3 av solvensgränsen. I slutet av juni 2008 var arbetspensionsförsäkringsbolagens genomsnittliga solvensnivå 1,8. Vid samma tidpunkt var den genomsnittliga solvensnivån för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn 1,9. Arbetspensionsförsäkringsbolagens sammanlagda verksamhetskaper är 13 miljarder euro och det sammanlagda verksamhetskapalet för

alla arbetspensionsanstalter är 14,6 miljarder euro. Utifrån marknadsutvecklingen kan man bedöma att solvensnivåerna sjunkit ytterligare efter mitten av september.

En central del i bestämmelserna om komplettering av det ansvar som faller på arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn utgörs av avsättningskoefficienten för pensionsansvaret, som fastställs med en fördröjning på basis av pensionsanstalternas faktiska genomsnittliga solvens. Den avsättningskoefficient som tillämpades under den första hälften av 2008 fastställdes enligt den genomsnittliga solvenssituationen 2007. Den avsättningskoefficient som tillämpas under den senare hälften av 2008 fastställdes enligt den genomsnittliga solvenssituationen i mars 2008. I början av 2008 var avsättningskoefficientens värde 3,03 procent, medan den i slutet av 2008 var 1,58 procent. I förhållande till de snabba svängningarna på marknaden är fördröjningen från tidpunkten för fastställande av solvensen och avsättningskoefficienten till tillämpningen av avsättningskoefficienten lång.

Utjämningsansvaret är i första hand en post som behövs som en eventuell buffert på kort sikt för fördelningssystemet, dvs. för de pensionsutgifter som ska bekostas gemensamt och för nivån på arbetspensionsavgifterna. Efter att Finland gick med i den europeiska valutaunionen har utjämningsansvaret hållits på en högre nivå än tidigare (en s.k. EMU-buffert) eftersom valutaunionen ansågs öka variationen i den samhällsekonomiska lönesumman på kort och medellång sikt och därigenom även öka variationen i arbetspensionsavgiftens utjämningsdel om man inte bereder sig på variationen med en tilläggsbuffert. Med hjälp av utjämningsansvaret har man också en buffert mot behovet att höja avgifterna i framtiden.

År 2007 utvidgades pensionsanstalternas ansvarsskuld med en ny post, ett till aktieavkastningen bundet tilläggsförsäkringsansvar, vars belopp är beroende av fluktuationerna i aktieplaceringarnas värde. En minskning av aktieplaceringarnas värde kan minska beloppet av ansvarsskulden med högst 10 procent och öka det med högst 5 procent. Övergången till nivån på 10 procent sker stegvis under fem år fram till år 2012.

I situationer då förmögenhetsvärdena minskar kan arbetspensionsanstalterna höja sin solvensnivå endast genom att sälja av sina mer riskfyllda placeringsobjekt och i stället köpa mindre riskfyllda placeringsobjekt. Det börjar bli en reell möjlighet att arbetspensionsanstalterna säljer eller blir tvungna att sälja en del av sina aktietillgångar för att höja sin solvensnivå. Försäljningen genomförs då i en marknadssituation när aktiernas marknadsvärde är exceptionellt lågt.

I slutet av juni 2008 hade arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn ca 23 miljarder euro, dvs. ca 28 procent av sina tillgångar, i börsnoterade aktier. Anstalterna ägde börsnoterade aktier i finska företag till ett värde av drygt 8 miljarder euro. Så gott som alla placeringar i finska börsaktier har gjorts som direkta placeringar och inte som andelar i aktiefonder eller andra indirekta placeringar. Fondandelar är däremot vanligare i de utländska placeringarna. Det är sannolikt att en s.k. tvångsförsäljning av aktier till största delen också skulle gälla finska aktier.

Utjämningsansvaret överskred i slutet av 2007 sitt minimibelopp med ca 6,7 procent av lönesumman, dvs. med ca 3 miljarder euro. Ansvarsskulden innefattar såväl den ansvarspost som är avsedd som buffert för fluktuationer i de pensionsutgifter som ska bekostas gemensamt och den motsvarande andelen arbetspensionsavgifter som den överskjutande delen av ansvarspostens minimibelopp. Dessa sänker arbetspensionsanstalternas solvensnivå.

2. Föreslagna ändringar

De gällande bestämmelserna kan bidra till att arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn styrs att sälja bl.a. sina finska innehav i en ofördelaktig marknadssituation. För att undvika detta och för att stärka solvensen för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn föreslås det att pensionsanstalternas solvensbestämmelser ändras genom en temporär lag som är tillämplig på fonderingen av ålderspensioner och verksamhetskapalet vid de pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet.

I 1 § föreslås att pensionsfonderna under

2008 kompletteras med endast ett belopp motsvarande fondräntan (3 %). Av den placeringsavkastning som överstiger fondräntan används enligt den gällande lagen årligen en andel motsvarande avsättningskoefficienten för att utöka ålderspensionsfonderna. Det föreslås att man 2008 undantagsvis avstår från denna årliga komplettering. De medel som avsätts med hjälp av avsättningskoefficienten föreslås bli överförda till pensionsanstaltens verksamhetskaptal. Pensionsanstaltens ansvarsskuld blir då mindre och verksamhetskaptal större än vad som föreskrivs i den gällande lagen. För Sjömanspensionskassans del föreslås samma ändring bli gjord som i fråga om de andra pensionsanstalterna.

Enligt 2 § beaktas undantagsförfarandet i fråga om avsättningskoefficienten enligt 1 § också i formeln för beräkning av solvensgränsen. Eftersom avsikten är att 2008 frångå skyldigheten att överföra medel till fonden enligt avsättningskoefficienten, beaktas detta också i formeln för beräkning av solvensgränsen genom att avsättningskoefficienten sätts till noll.

Enligt 3 § föreslås att en del av det utjämningsansvar som ingår i ansvarsskulden tillfälligt ska jämföras med en post i arbetspensionsanstalternas verksamhetskaptal. Denna del av utjämningsansvaret räknas då inte till ansvarsskulden. Detta medför att ansvarsskulden blir mindre och verksamhetskapalet större än enligt den gällande lagen.

Den andel som ska jämföras med verksamhetskapalet blir i alla pensionsanstalter lika stor i proportion till pensionsanstaltens egen ansvarsskuld som används vid solvensberäkningen. Avsikten är att Försäkringsinspektionen lämnar en utredning till ministeriet om hur stor andel den jämförda posten utgör av varje pensionsanstalts verksamhetskaptal. Försäkringsinspektionen ska dessutom för ministeriet redogöra på vilket sätt den jämförda post som i olika pensionsanstalter blir olika stor inverkar på upprätthållandet av pensionsanstalternas solvens.

Om den jämförda andelen av utjämningsansvaret blir större än pensionsanstaltens utjämningsansvar och utjämningsansvaret då blir negativt, bokför pensionsstiftelsen ett belopp motsvarande det negativa beloppet som en fordran vid ansvarsfördelningen. Denna

fordran förfaller emellertid inte årligen, eftersom den jämställda posten inte är en kostnadsfördelningspost.

Om pensionsanstaltens ofördelade tilläggsförsäkringsansvar eller tilläggsförsäkringsansvar på grund av förluster i placeringsverksamheten eller andra förluster blir negativt, kan det ofördelade tilläggsförsäkringsansvaret eller tilläggsförsäkringsansvaret vara negativt högst till det belopp som den jämställda andelen av utjämningsansvaret täcker.

I 4 § föreskrivs för pensionsstiftelser samma bestämmelser som i 3 § för övriga pensionsanstalter.

Enligt 5 § får de undantagsförfaranden som syftar till att stärka pensionsanstalternas solvens inte leda till ökad nedsättning av pensionsanstalternas försäkringspremier eller understödsavgifter.

I 6 § finns bestämmelser om minimibeloppet av pensionsanstalternas verksamhetskapi- tal. Syftet med bestämmelserna om minimibeloppet är att minska minimibeloppet och göra det oberoende av pensionsanstalternas placeringsfördelning.

Bestämmelserna om minimibeloppet grundar sig i detta undantagsförfarande enbart på den ansvarsskuld som ska användas vid beräkningen av pensionsanstalternas solvens. De olika minimibelopp som föreslås för pensionsanstalterna grundar sig på att minimibeloppen också i den gällande lagen varierar i olika pensionsanstalter.

I 7 § föreslås att beloppet av den ansvarsskuld som är bunden till aktieavkastningen höjs till 10 procent av beloppet av ansvarsskulden under åren 2008–2010. En höjning av procenttalet till 10 minskar ansvarsskulden och har därigenom en positiv effekt på pensionsanstalternas solvens. Solvensgränsen för sådana pensionsanstalter som har mindre än 10 procent aktier skulle höjas. För att den relativa ställningen hos dessa pensionsanstalter på grund av lagförslaget inte ska försägas, utreds hur detta ska kunna förhindras. Ett sätt kunde vara att öka utjämningsansvaret hos dessa pensionsanstalter.

I 7 § 2 mom. föreskrivs som en följd av den ändring som föreslås i 1 mom. att graden λ , som anger bundenheten till aktieavkastningen, ändras i formeln för beräkning av solvensgränsen så att den motsvarar procent-

talet 10.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen ska lagen gälla till och med den 31 december 2010.

3. Propositionens konsekvenser

Om avsättningskoefficienten sätts till noll för 2008 minskar det den ansvarsskuld som används vid beräkningen av solvensgränsen med ca 1,8 procent. Minskningen resulterar i en lika stor ökning av verksamhetskapi- talet, och medför att verksamhetskapi- talet i proportion till ansvarsskulden ökar med ca 2,1 procentenheter. Om avsättningskoefficienten sätts till noll medför det en sänkning av solvensgränsen med 1,58 procentenheter.

En höjning av graden av bundenhet till aktieavkastningen till 10 procent redan 2008 innebär att ansvarsskulden minskar och att verksamhetskapi- talet ökar. Vilken den exakta effekten blir beror på aktieavkastningens fak- tiska utveckling.

De föreslagna ändringarna stärker verk- samhetskapi- talet för arbetspensionsanstalter- na inom den privata sektorn med 9–10 pro- cent i proportion till ansvarsskulden vid tid- punkten för lagens ikraftträdande, om den andel av utjämningsansvaret som överstiger det föreskrivna minimibeloppet i sin helhet jämställs med verksamhetskapi- talet. Den ex- akta effekten på solvensen är bl.a. beroende av hur aktiekurserna utvecklas.

De föreslagna ändringarna innebär inte nå- gon överföring av medel mellan arbetspen- sionsanstalterna eller mellan arbetspensions- anstalter och andra instanser. Genom änd- ringarna fördröjs tillfälligt tillväxten av ar- betspensionsanstalternas försäkringstekniska ansvarsskuld samtidigt som det blir möjligt att tillfälligt inbegripa andra buffertmedel i det verksamhetskapi- tal som ska finnas för hanteringen av placeringsrisker, och att vid behov använda dem.

En viktig följd av en stärkning av solven- sen är sannolikt att arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn då kan undvika en sådan situation, orsakad av en direkt eller en eventuellt kommande minskning av mark- nadsvärdena, där de för att upprätthålla sin solvens, och endast därför, är tvungna att säl-

ja sina aktietillgångar. En särskilt betydande verkning av en stärkt solvens är att arbetspensionsanstalterna då fortsättningsvis kan hålla kvar sina finska aktieinnehav. En omfattande utförsäljning av aktier vid arbetspensionsanstalterna skulle resultera i sänkta värden på finska börsaktier så länge utförsäljningen pågår.

Eftersom marknadsutvecklingen ännu inte föranleder någon ändring i avkastningsförväntningarna på placeringsobjekt med olika riskexponering på sikt, gör en stärkning av solvensen det möjligt att med hjälp av mer riskexponerade placeringsobjekt än ränteplaceringar fortsättningsvis sträva efter högre avkastning och lägre arbetspensionsavgifter.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet, Finansministeriet, Pensionsskyddscentralen, Työeläkevakuuttajat TELA- Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry och de centrala arbetsmarknadsorganisationerna har hörts i samband med beredningen.

5. Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Utan hinder av vad som i 171 § 1 mom. i lagen om pension för arbetstagare (395/2006) föreskrivs om komplettering av de fonderade delarna av ålderspensionerna, överförs kompletteringen år 2008 till det i 14 § 2 mom. i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997) avsedda ofördelade tilläggsförsäkringsansvaret och till det i 43 § i lagen om pensionsstiftelser (1774/1995) och i 79 § i lagen om försäkringskassor (1164/1992) avsedda tilläggsförsäkringsansvaret samt avdras kompletteringen från den i 208 § 1 mom. i lagen om sjömanspensioner (1290/2006) avsedda försäkringstekniska ansvarsskulden.

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 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 verksamhetskapalet och avdras från ansvarsskulden en del av det ansvar som är avsett för de kostnader som ska bekostas gemensamt och som består av premiens utjämningsdelar. Den med verksamhetskapalet jämförda andelen av utjämningsansvaret anges, på basis av Försäkringsinspektionens utredning, genom förordning av social- och hälso-

vårdsministeriet 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.

Om ett sådant ofördelat tilläggsförsäkringsansvar eller tilläggsförsäkringsansvar som avses i 1 §, efter täckandet av en förlust visar sig vara negativt, kan det ofördelade tilläggsförsäkringsansvaret eller tilläggsförsäkringsansvaret vara negativt högst till det belopp som motsvarar den jämförda andelen.

4 §

Utöver vad som föreskrivs i 48 a § i lagen om pensionsstiftelser, jämföras med en B-pensionsstiftelses och en AB-pensionsstiftelses B-avdelnings verksamhetskapalet och avdras från pensionsansvaret, så som föreskrivs i 3 §, en del av det ansvar som är avsett för de kostnader som ska bekostas gemensamt och som består av premiens utjämningsdelar.

5 §

Varken en i 1 § avsedd överföring eller en sådan i 3 och 4 § avsedd andel av utjämningsansvaret som är jämförad med verksamhetskapalet ska beaktas i verksamhetskapalet när nedsättning av försäkringspremier eller understödsavgifter fastställs. En sådan överföring och jämförad andel ska inte heller beaktas när 23 § i lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag tillämpas.

6 §

Utan hinder av vad som föreskrivs i 17 § i

lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag, i 48 b § i lagen om pensionsstiftelser, i 83 c § i lagen om försäkringskassor och i 209 § i lagen om sjömanspensioner, är verksamhetskapitalets minimibelopp i ett arbetspensionsförsäkringsbolag 2 procent och i en pensionsstiftelse, i en pensionskassa och i Sjömanspensionskassan 1 procent av den ansvarsskuld som används vid beräkning av solvensgränsen.

7 §

Utan hinder av vad som föreskrivs i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av lagen om pension för arbetstagare (1121/2006), kan det till aktieavkastningen bundna tilläggsförsäkringsansvaret minska pensionsanstaltens ansvarsskuld eller pensionsansvar med högst ett belopp som uppgår till 10 procent under åren 2008–2010 av den ansvarsskuld som avses i 10 § 2 mom. i lagen om beräkning av solvensgränsen för

pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden.

Utan hinder av vad som föreskrivs i 27 § i lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden, ska för graden λ , som anger bundenhet till aktieavkastningen, värdet 0,1 användas under åren 2008–2010 när formeln för beräkning av solvensgränsen tillämpas.

8 §

Denna lag träder i kraft den 2008 och gäller till och med den 31 december 2010. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Den i 1 § avsedda överföringen och det i 2 § avsedda fastställandet av parametern t ska beaktas från och med den 17 oktober 2008 vid fastställande av pensionsanstalternas verksamhetskapital och beräkning av solvensgränsen.

Helsingfors den 17 oktober 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Liisa Hyssälä*