

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 8 § i lagen om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet ändras. Lagens giltighetstid förlängs med två år, alltså till 2011 och 2012. Syftet med propositionen är att stärka solvensen för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn så att pensionsanstalterna kan bedriva en investeringsverksamhet som är effektiv och uppnår mål på lång sikt i den ofördelaktiga marknadssituation som finanskrisen och den därpå följande recessionen fört med sig. Syftet med propositionen är dessutom att ska

kunna man förbereda sig på permanenta ändringar av den solvensreglering som gäller arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn. Som en följd av propositionen kommer den del av utjämningsansvaret som ingår i pensionsanstalternas ansvarsskuld fortfarande att tillfälligt jämnställas med verksamhetskapitalet i syfte att stödja pensionsanstalternas solvens. Dessutom föreslås det att kravet på minimibeloppet för pensionsanstalternas verksamhetskapital ska vara oberoende av pensionsanstalternas placeringsfördelning under lagens giltighetstid.

Lagen avses träda i kraft våren 2010.

MOTIVERING

1. Nuläge

Verkställigheten av det lagstadgade pensionsskyddet har decentraliserats så att pensionsskyddet sköts av flera pensionsanstalter med privaträttslig bolagsform. Pensionsskyddet ombesörjs av arbetspensionsförsäkringsbolag enligt lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (354/1997), av pensionskassor som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet enligt lagen om försäkringskassor (1164/1992) och av B- och AB-pensionsstiftelser enligt lagen om pensionsstiftelser (1774/1995). Dessutom sköter sjömanspensionskassan pensionsskyddet enligt lagen om sjömanspensioner (1290/2006), som i fråga om finansieringssystemet delvis har kopplats till pensionsskyddet enligt lagen om pension för arbetstagare. För närvarande finns det fyrtio arbetspensionsbolag, arbetspensionsfonder och arbetspensionskassor.

Riksdagen godkände den 17 december 2008 regeringens proposition (RP 180/2008) med förslag till lag om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet (853/2008, nedan visstidslagen). Lagen trädde i kraft den 22 december 2008. Genom lagen stärktes verksamhetskapitalet och minskades kravet på solvens i arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn.

Bakgrunden till visstidslagen och regeringspropositionen om den var den finansmarknadskris som började i Förenta staterna 2007. Finanskrisen spred sig under 2007 och i början av 2008 snabbt till internationella finansmarknader. Till följd av finansmarknadens kollaps försvagades även tillväxten inom realekonomin, som till slut tog en negativ riktning i största delen av industriländerna.

På grund av finanskrisen och den ekonomiska recession som följde på den sjönk förmögenhetsvärdet av arbetspensionsanstalternas placeringar under 2008 i alla placeringsskisser. Särskilt kraftigt sjönk värdet av aktierna, t.ex. OMX Helsingfors aktieindex

sjönk med ca 50 procent under 2008. Under årets sista månader sjönk värdena i allt snabbare takt.

Arbetspensionsanstalternas solvenskrav bestäms på grundval av riskbenägenheten hos anstalternas placeringar. Ju mera riskfyllda anstalternas placeringar är, desto mera verksamhetskapital bör det finnas med tanke på riskerna. När förmögenhetsvärdena sjönk under 2008 skulle arbetspensionsanstalterna ha kunnat upprätthålla sin solvensställning endast genom att sälja sina mest riskfyllda placeringsskisser, såsom aktier, och i stället köpa mindre riskfyllda placeringsskisser. Försäljningarna skulle då ha genomförts i en marknadssituation där aktiernas marknadsvärde var exceptionellt lågt.

En omfattande försäljning av arbetspensionsanstalternas aktier skulle ytterligare ha försvagat aktiernas kursutveckling. Detta hade återspeglats även på finska börsbolags aktievärde. Det hade försämrat arbetspensionssystemets avkastningsnivå på lång sikt. På grund av solvensbestämmelserna hade arbetspensionsanstalterna varit tvungna att sälja sina aktieplaceringar efter att aktiernas prisnivå på grund av konjunkturväxlingen hade sjunkit exceptionellt kraftigt. Arbetspensionsanstalterna hade inte kunnat investera tillräckligt mycket i aktier för att uppnå önskad avkastningsnivå för placeringarna förrän först efter krisen.

Genom den placeringareform som gäller arbetspensionssystemet inom den privata sektorn och som genomfördes 2007 ville man öka aktieandelen i arbetspensionsanstalternas placeringsskisser på grund av aktiernas stora avkastningsförväntning. En procyklisk handel med placeringstillgångar som påtvingats av solvensbestämmelserna hade avsevärt försvagat finansieringen av arbetspensionssystemet på lång sikt.

När det gäller arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn utgjorde aktieplaceringarnas andel ca 38 procent vid utgången av 2007. I slutet av 2008 hade aktieplaceringarnas andel sjunkit till ca 18 procent. I juni 2009 hade aktieplaceringarnas andel stigit med två procentenheter till ca 20 procent.

Verksamhetskapalet i förhållande till ansvarsskulden (kapitaltäckningsgraden) för arbetspensionsanstalterna inom den privata sektorn uppgick i genomsnitt till 30,3 procent vid utgången av år 2007. Kapitaltäckningsgraden uppgick vid utgången av 2008 till 16,2 procent och vid utgången av juni 2009 till 18,7 procent.

Visstidslagen inverkade på de avgöranden som gällde riktandet av pensionsanstaltens placeringsverksamhet från och med början av det sista kvartalet av 2008. Beräknat utan bestämmelserna i visstidslagen låg 14 arbetspensionsanstalters solvensställning (pensionsanstaltens verksamhetskapital dividerat med solvensgränsen, som mäter riskbenägenheten hos arbetspensionsanstaltens placeringsfördelning) under 2 och 10 anstalters solvensställning över 3,5 vid utgången av 2008. Vid utgången av juni 2009 var motsvarande tal 9 och 12. Solvensställningen låg mellan 2 och 3,5 för 16 anstalter vid utgången av 2008 och för 19 anstalter vid utgången av juni 2009. Det sammanlagda verksamhetskapalet för arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn var 2,6 gånger större i förhållande till solvensgränsen och 8,4 gånger större i förhållande till verksamhetskapalets minimibelopp vid utgången av 2008. Vid utgången av juni 2009 var motsvarande siffror 2,8 och 9,8. Utan bestämmelserna i visstidslagen hade motsvarande relationstal varit 1,8 och 2,9 vid utgången av 2008 och 2,1 och 3,3 vid utgången av juni 2009.

Det primära syftet med den placeringsreform som trädde i kraft vid ingången av 2007 inom arbetspensionssystemet inom den privata sektorn var att på lång sikt minska trycket att höja arbetspensionsavgifterna genom att öka placeringsrisken och på så sätt höja placeringarnas avkastningsförväntning. Avsikten är att höja avkastningsförväntningen genom att möjliggöra en höjning av i synnerhet andelen aktieplaceringar med ca 10 procentenheter. Det innebär att på lång sikt är ca 35 procent av arbetspensionsförmögenheten placerad i aktier.

På grund av att bestämmelserna i visstidslagen är i kraft har arbetspensionsanstaltens genomsnittliga kapitaltäckningsgrad hållits på en tillräckligt hög nivå. Aktiepla-

ceringarnas andel av arbetspensionsanstaltens placeringsportfölj är dock i genomsnitt ca 20 procent, dvs. 15 procentenheter, under målnivån på lång sikt. Om placeringsrisken ökas så att aktieplaceringarnas andel ökas med 15 procentenheter och masskuldebrevens andel minskas i motsvarande grad, ökar det arbetspensionsanstaltens solvensgräns med i genomsnitt över 3 procentenheter. Till följd av detta skulle arbetspensionsanstaltens solvensställning utan bestämmelserna i visstidslagen sjunka till i genomsnitt ca 1,5.

Som målnivå för planering på lång sikt kan en solvensställning på 1,5 procent anses otillräcklig eftersom solvensmekanismen då är en alltför styrande faktor i placeringsverksamheten. Svängningarna i placeringsverksamheten på kort sikt skulle då styra anstaltens placeringsverksamhet på bekostnad av avkastningarna på lång sikt. I placeringsverksamheten inom arbetspensionssystemet är långsiktigheten avgörande. Arbetspensionsanstaltens solvensnivå vid utgången av juni 2009 skulle således inte utan bestämmelserna i visstidslagen möjliggöra en ökning av aktierisken till målnivån på lång sikt.

Eftersom avkastningen av aktieplaceringarna har varit positiv efter mars 2009, har den aktieplacering i större skala som visstidslagen möjliggjort förbättrat placeringsavkastningen. Under det andra kvartalet 2009 steg marknadsvärdet av de placeringar som arbetsmarknadsanstalterna inom den privata sektorn gjorde med 3,9 miljarder euro och uppgick vid utgången av juni 2009 till 77,8 miljarder euro. Andelen noterade aktier utgjorde 3,2 miljarder euro (ca 82 procent) av värdestegringen.

Arbetspensionsanstaltens förbättrade risktagningsförmåga har även indirekt skapat möjligheter att ordna likviditeten så att den motsvarar det ökade återlåningsbehovet inom finska företag. Under det andra kvartalet 2009 ökade återlånen med 700 miljoner euro till ca 4,6 miljarder euro.

2. Föreslagna ändringar

Arbetspensionsanstaltens genomsnittliga solvensställning har trots bestämmelserna i visstidslagen försämrats från nivån 2007. Det

är möjligt att arbetspensionsanstaltens solvensställning försämras under de närmaste åren, trots att placeringsavkastningen steg kraftigt i början av 2009.

Visstidslagens giltighetstid går ut den 31 december 2010. Om visstidslagen slutar att gälla innebär det att arbetspensionsanstaltens solvensställning försämras. Om solvensställningen försämras minskar det arbetspensionsanstaltens möjligheter att behålla mera riskfyllda placeringar och placeringar med högre avkastningsförväntningar i sin ägo. Om värdeutvecklingen för aktier och andra placeringar inte fortsätter i positiv riktning kan det hända att arbetspensionsanstaltens blir tvungna att minska placeringarnas riskbenägenhet innan visstidslagens giltighetstid går ut, dvs. senast under 2010 för att uppnå en tillräcklig solvensställning 2011.

I praktiken innebär en minskning av placeringarnas riskbenägenhet att särskilt aktier, inklusive finska börsbolags aktier, kommer att säljas. Eftersom betydande aktieförsäljning i praktiken inte kan genomföras på kort sikt utan att aktieförsäljningen försvagar aktiernas kursutveckling, och sålunda också värdet på de aktier som kvarstår i arbetspensionsanstaltens balans, innebär det att arbetspensionsanstaltens i ett tidigt skede bör vidta åtgärder för att minska placeringarnas riskbenägenhet. Därför bör arbetspensionsanstaltens i ett så tidigt skede som möjligt känna till innehållet i de solvensbestämmelser som ska tillämpas 2011 så att anstaltens har tillräckligt med tid att se till att placeringarnas riskbenägenhet är på den nivå som regleringen förutsätter.

Arbetspensionsanstaltens ska även i marknadssituationen under de närmaste åren ha möjlighet till tillräcklig risktagning i sin placeringsverksamhet för att den eftersträlvade avkastningsförväntningen på lång sikt ska kunna uppnås. Den större risktagningsmöjlighet som visstidslagen ger i förhållande till den permanenta lagen kan dock åtminstone på kort sikt visa sig vara ofördelaktig om pensionsanstaltens utnyttjar de tilläggsmöjligheter till risktagning som visstidslagen ger och aktiekurserna börjar sjunka kraftigt.

Man kan inte vara säker på i vilken riktning ekonomin och finansmarknaden utvecklas. Utan bestämmelserna i visstidslagen skulle

endast en mycket snabb värdestegring av placeringarna tillåta arbetspensionsanstaltens att 2010–2012 tillämpa en avkastningsinriktad placeringsverksamhet enligt placeringsreformen 2007. Arbetspensionsanstaltens ska dock redan i sin nuvarande placeringsverksamhet beakta solvenskraven för kommande år. Att visstidslagen upphör att gälla vid utgången av 2010 försvårar för närvarande arbetspensionsanstaltens möjligheter att planera en placeringsverksamhet som är effektiv med tanke på finansieringen av arbetspensionssystemet på lång sikt.

Av ovan nämnda skäl föreslås att giltighetstiden för bestämmelserna i visstidslagen förlängs med två år till utgången av 2012. Genom att förlänga visstidslagens giltighetstid kan man minska trycket att höja arbetspensionsavgiften på lång sikt genom att upprätthålla solvensen för arbetspensionsanstaltens inom den privata sektorn så att pensionsanstaltens kan bedriva produktiv placeringsverksamhet på lång sikt i den osäkra marknadssituation som råder. Med tanke på arbetspensionsanstaltens placeringsplanering är det skäl att göra ändringarna i solvensbestämmelserna med tillräcklig framhållning och med en tillräcklig övergångstid, och därför föreslås att visstidslagens giltighetstid förlängs med två år, dvs. till utgången av 2012.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 20 maj 2009 två arbetsgrupper med uppdrag att utreda nödvändiga permanenta ändringar i solvensbestämmelserna för arbetspensionssystemet inom den privata sektorn. En förlängning av visstidslagens giltighetstid med två år stöder å ena sidan arbetspensionsanstaltens möjlighet att bedriva avkastningsinriktad placeringsverksamhet i den osäkra marknadssituation som råder och å andra sidan skapar det möjligheter för en tillräckligt förutsebar och lång övergångsperiod för de permanenta ändringar av solvensbestämmelserna som är under beredning.

Förlängningen av visstidslagens giltighetstid genomförs enligt förslaget så att bestämmelsen om giltighetstid i 8 § i lagen ändras så att visstidslagens giltighetstid går ut den 31 december 2012, i stället för den 31 december 2010. Det innebär att jämställandet av en del av utjämningsansvaret med verk-

samhetskapalet (3 och 4 § i visstidslagen) och regleringen av verksamhetskapalets minimibelopp (6 § i visstidslagen) vid beräkning av solvensen då det gäller arbetspensionsanstalter inom den privata sektorn fortsätter till utgången av år 2012. Inga ändringar görs i de bestämmelser om överföringar av engångsnatur som gällde 2008 och som ingår i 1 och 2 § i visstidslagen. Den bestämmelse som gäller ändring av övergångstiden för det till aktieavkastningen bundna tilläggsförsäkringsansvaret (7 § i visstidslagen) har inte längre någon verkan från och med 2011, eftersom övergångstiden i vilket fall som helst upphör vid utgången av 2010. Avsikten är att giltighetstiden för bestämmelsen i 5 § i visstidslagen förlängs så att förlängningen av visstidslagens giltighetstid inte inverkar på arbetspensionsanstaltens möjlighet att dela ut kundgottgörelser.

Visstidslagens bestämmelser har inte någon försvagande verkan på solvenstillsynen av arbetspensionsanstalterna. Finansinspektionen förutsätter att arbetspensionsanstalterna i samband med den sedvanliga tillsynsrapporteringen anger verksamhetskapalet och verksamhetskapalets minimibelopp både i enlighet med visstidslagen och utan tillämpning av visstidslagens bestämmelser. Finansinspektionen förutsätter dessutom att arbetspensionsanstaltens riskhanteringssystem producerar riktiga och aktuella uppgifter om anstaltens risker och deras förhållande till anstaltens solvens.

3. Propositionens konsekvenser

Avsikten med förslaget är att fortsätta med regleringen av arbetspensionsanstaltens solvens till år 2011 och 2012 sådan den är enligt gällande bestämmelser. Om visstidslagens giltighetstid upphör den 31 december 2010 kommer arbetspensionsanstaltens solvenssituation då att försämrats avsevärt. Dessutom skulle verksamhetskapalets minimibelopp återigen bestämmas på grundval av hur riskfyllda arbetspensionsanstaltens placeringar är.

Med tillämpning av visstidslagen uppgick arbetspensionsanstaltens sammanlagda verksamhetskaper i december 2008 till 10,3 miljarder euro, när det annars hade uppgått

till 4,8 miljarder euro. Solvensgränsen var 4,0 miljarder euro, när den annars hade varit 4,9 miljarder euro och verksamhetskapalets minimibelopp var 1,2 miljarder euro, när det annars hade varit 3,1 miljarder euro. Med den föreslagna ändringen av visstidslagens giltighetstid kommer verkningarna att följa samma trend 2011 och 2012. Den exakta verkan beror på hur arbetspensionsanstaltens placeringar utvecklas.

Arbetspensionsanstalterna måste redan nu i planeringen av placeringsverksamheten beakta att visstidslagens giltighetstid går ut. Om aktiers och andra placeringars värde inte fortsätter att utvecklas i en positiv riktning, måste arbetspensionsanstalterna eventuellt minska placeringarnas riskbenägenhet. Riskbenägenheten ska minskas senast under 2010. En minskning av riskbenägenheten kan innebära försäljning av i synnerhet aktier. Eftersom försäljning av i synnerhet inhemska aktier i praktiken inte kan genomföras under en kort period utan att aktieförsäljningen försvagar aktiernas kursutveckling, och sålunda också värdet på de aktier som kvarstår i arbetspensionsanstaltens balans, innebär det att arbetspensionsanstalterna i ett tidigt skede bör vidta åtgärder för att minska placeringarnas riskbenägenhet.

På grund av osäkerheten på finansmarknaden kan det hända att arbetspensionsanstalterna blir tvungna att minska bl.a. aktieägnandet om inte giltighetstiden för bestämmelserna i visstidslagen förlängs. Detta skulle med stor sannolikhet försvaga tryggheten av finansieringen av arbetspensionssystemet på lång sikt. Om visstidslagens giltighetstid går ut vid utgången av 2010 leder det till en lägre genomsnittlig solvensställning för arbetspensionsanstalterna samtidigt som det tillåter mindre risktagning och sålunda en lägre nivå för den förväntade avkastningen än vad som har eftersträfvats med revideringen av placeringsbestämmelserna.

Genom förslaget tillåts pensionsanstalterna att ha en större andel riskfyllda placeringar än vad solvenslagstiftningen utan bestämmelserna i visstidslagen tillåter på grundval av arbetspensionsanstaltens nuvarande solvensställning. Genom förslaget minskas sålunda trycket att höja arbetspensionsavgifternas nivå på lång sikt. Förslaget har inga di-

rekta konsekvenser för försäkringstagare eller försäkrade.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts i en arbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet och där social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, Finansinspektionen, Finlands Bank, Pensionsskyddscentralen, Finlands Näringsliv EK, Tjänstemannacen-

tralorganisationen FTFC och Työeläkeva-kuuttajat TELA-Arbspensionsförsäkrarna TELA ry var företrädare.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft våren 2010.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 8 § i lagen om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 19 december 2008 om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapitalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet (853/2008) 8 § 1 mom. som följer:

8 §

Denna lag träder i kraft den 22 december 2008 och gäller till och med den 31 december 2012. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 12 februari 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Liisa Hyssälä*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 8 § i lagen om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 19 december 2008 om temporär ändring av bestämmelserna om fondering av ålderspensioner och om verksamhetskapalet i pensionsanstalter som bedriver lagstadgad pensionsförsäkringsverksamhet (853/2008) 8 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

8 §

Denna lag träder i kraft den 22 december 2008 och gäller till och med den 31 december 2010. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Föreslagen lydelse

8 §

Denna lag träder i kraft den 22 december 2008 och gäller till och med den 31 december 2012. Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Denna lag träder i kraft den 20 .
