

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE

32/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag

Regeringens proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om pensionsanstaltens verksamhetskapital och ansvarsskuld

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om Försäkringsinspektionen samt om upphävande av 64 § 2 mom. i lagen om pensionsstiftelser och 96 § 2 mom. i lagen om försäkringskassor

Regeringens proposition med förslag till lag om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden samt om ändring av vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag (RP 76/2006 rd), en proposition med förslag till ändring av bestämmelserna om pensionsanstaltens verksamhetskapital och ansvarsskuld (RP 77/2006 rd), en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om Försäkringsinspektionen samt om upphävande av 64 § 2 mom. i la-

gen om pensionsstiftelser och 96 § 2 mom. i lagen om försäkringskassor (RP 78/2006 rd) och en proposition med förslag till lag om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden samt om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 79/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Tarmo Pukkila och övermatematiker Leena Väänänen, social- och hälsovårdsministeriet
- utredningsperson Matti Louekoski
- verkställande direktör Kari Puro, arbetsmarknadsorganisationernas pensionsförhandlingsgrupp
- överdirektör Hely Salomaa, Försäkringsinspektionen
- verkställande direktör Jukka Rantala, Pensionsskyddscentralen
- sakkunnig Vesa Rantahalvari, Finlands Näringsliv
- socialpolitisk sekreterare Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- jurist Juri Aaltonen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- direktör Markku Lemmetty, Akava rf
- verkställande direktör Esko Kivisaari, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund rf

- direktör Risto Suominen, Företagarna i Finland
- verkställande direktör Åsa Ceder och bolagsjurist Olli Kytö, Försäkrings AB Pensions-Ålandia
- verkställande direktör Jouko Bergius, Pensionsstiftelseföreningen-PSF
- direktör Matti Leppälä, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- jurist Eija Korpi, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt LPA
- ekonomi- och placeringschef Henrik Lilius, Sjömanspensionskassan
- direktör Jaakko Gummerus, Tapiola-gruppen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Yksityismetsätälouden eläkekassa Verso.

Samband med andra handlingar

Utskottet beslutade vid sitt sammanträde den 6 september 2006 behandla ärendena RP 76/2006 rd, RP 77/2006 rd, RP 78/2006 rd och RP 79/2006 rd i ett sammanhang.

PROPOSITIONERNA

I propositionerna föreslås att vissa lagar gällande placering av arbetspensionstillgångar, förvaltningen av arbetspensionsbolagen och försäkringsinspektionen ändras och reglerna för beräkning av pensionsanstaltarnas solvensgräns och täckning av ansvarsskulden ses över i sin helhet.

De fyra propositionerna utgör ett paket som avser att modernisera lagstiftningen och få pensionsanstaltarnas förvaltning att fungera bättre, öka möjligheterna att förbättra placeringsintäkterna och därmed minska det framtida behovet av att höja pensionsavgifterna. Höjda förväntningar på placeringsintäkter ökar risktagningen. Därför föreslår regeringen att tillsynen över och styrningen av pensionsanstalterna görs effektivare. Riskbedömningarna ska utgå från de faktiska riskerna, vilket i sin tur bidrar till en effektivare riskhantering.

Syftet med propositionen om arbetspensionsförsäkringsbolag (RP 76/2006 rd) är dels att göra bestämmelserna om arbetspensionsförsäkringsbolagen tydligare och se över dem för att de t.ex. i fråga om förvaltning ska motsvara den allmänna bolagslagstiftningen, dels att betona arbetspensionsförsäkringsbolagens självständighet och oavhängighet av bolag som bedriver annan affärsverksamhet.

I propositionen om pensionsanstaltarnas verksamhetskapital och ansvarsskuld (RP 77/2006 rd) föreslår regeringen att pensionsanstaltarnas solvensmekanism förnyas genom att såväl begreppet målzonen som kraven i fråga om eget kapital och poster i garantibeloppet slopas. Dessutom föreslår regeringen att bestämmelserna om överskridning av verksamhetskapitalets maximibelopp ändras. I anknytning till ansvarsskulden och pensionsansvaret föreslås en ny, för

hela pensionssystemet gemensam riskbuffert, ett tilläggsförsäkringsansvar som är bundet till aktieavkastningen. Bufferten baserar sig på den genomsnittliga avkastningen av pensionsanstalternas noterade aktieplaceringar och kan, beroende på avkastningen, minska ansvarsskulden eller pensionsansvaret med högst tio procent eller öka dem med högst fem procent.

I propositionen gällande lagen om Försäkringsinspektionen, lagen om pensionsstiftelser och lagen om pensionskassor (RP 78/2006 rd) föreslår regeringen att Försäkringsinspektionen ges större självständighet i sin tillsyns- och inspektionsfunktion och att administrationen görs tydligare. Regeringen föreslår också att tillsynen över pensionsstiftelser och försäkringskassor inte längre ska kunna överföras från Försäkringsinspektionen på Pensionsskyddscentralen.

Enligt propositionen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och täckning av ansvarsskulden (RP 79/2006 rd) ska de risker

som hänför sig till placeringen av arbetspensionsmedlen beaktas exaktare vid beräkningen av solvensgränserna. Placeringarna indelas i grupper utifrån den faktiska placeringsrisken och solvensgränsen beräknas med hjälp av värden som beskriver riskerna i placeringarna. Pensionsanstalterna ska täcka den ansvarsskuld som deras förbindelser medför. Placeringen av de medel som utgör täckning för ansvarsskulden avses bli reglerad dels genom en allmän bestämmelse om diversifieringen av placeringar, dels genom bl.a. bestämmelser om begränsningen av motpartsrisker och riskkoncentrationer. Till följd av att bestämmelserna förtydligas och moderniseras kommer de inte att vara lika detaljerade som tidigare och ger följaktligen pensionsanstalterna något större prövningsrätt när det gäller placeringsverksamheten. Till följd härav påförs pensionsanstaltens styrelse ett större ansvar.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Propositionerna bygger på utredningar om hur placeringen av pensionsmedel kunde förbättras för att ge bättre avkastning. Det vore ett sätt att dämpa trycket på att höja arbetspensionsavgifterna.

Pensionsskyddscentralen bedömer att utgiften för ArPL-pension fram till 2075 stiger till ca 32 procent av motsvarande lönesumma då den nu ligger något under 20 procent. Med nuvarande regler beräknas arbetspensionsavgiften före 2035 stiga till ungefär 27,5 procent av lönerna och lägga sig på den nivån.

I ett historiskt perspektiv har aktieplaceringar på sikt gett bättre utdelning än placeringar med lägre risk. De nu föreslagna bestämmelserna medger en ökning av aktieplaceringarna och spridning av riskerna. När den förväntade avkastningen höjs ökar den ekonomiska risken, och därför föreslår regeringen en del ändringar

för att öka bolagens riskbärkraft och en total översyn av bestämmelserna om det ansvar som vilar på bolagens beslutande organ och om myndighetstillsynen. I bestämmelserna om bolagens förvaltning har ändringar som följer av den nya aktiebolagslagen gjorts där dessa är tillämpliga. Pensionsutgifterna förutspås kulminera 2020–2030. Som gardering föreslås att höjningen av de fonderade ålderspensionerna som fastställs enligt avsättningskoefficienten för pensionsansvaret blir riktade uteslutande till dem som fyllt 55 år.

Ekonomiutskottet understöder de allmänna målen och strategierna i propositionerna. Något som utskottet alldeles särskilt vill lyfta fram är att täcknings- och solvensbestämmelserna nu blir enhetliga för alla bolagsformerna och att riskbedömningarna utgår från de faktiska riskerna. Utskottet har behandlat propositionerna utgående från sitt eget behörighetsområde och då fäst särskilt avseende vid de bestämmelser som

generellt sett har stor betydelse för näringsverksamheten.

Placeringsverksamheten i ett ekonomiskt perspektiv

Arbetspensionsmedlen i det lagstadgade systemet motsvarade i slutet av 2005 i stort sett två tredjedelar av Finlands bruttonationalprodukt. Arbetspensionsfondernas sammantagna placeringsbestånd uppgick i slutet av årets andra kvartal till 104,6 miljarder euro. Med tanke på att placeringarnas totala värde låg på 66 miljarder euro 2000 har det skett en markant ökning. Placeringarna fördelar sig enligt bolagstyp som följer: arbetspensionsbolag 63,4 procent, pensionsförsäkringsbolag för särskilda grupper 0,8 procent, pensionsstiftelser och pensionskassor sammanräknade 7,1 procent och arbetspensionsförsäkrare inom den offentliga sektorn 28,7 procent. Det handlar om en icke föraktlig egenomsmassa där den anknyttande placeringsverksamheten har en stor samhällsekonomisk betydelse.

Arbetspensionsanstalternas prioriteringar i placeringsverksamheten har förändrats mycket under de senaste 25 åren. Under 1980-talet gjordes merparten av placeringarna i återlån med låg risk. På 1990-talet högprioriterades statens masskuldebrevslån och efter lagreformen 1997 började såväl aktieplaceringar som placeringar i masskuldebrevslån inom euroområdet öka i omfång. För närvarande är ca 53 procent av placeringarna ränteplaceringar medan resten utgörs av fastighetsplaceringar. Arbetspensionsmedlen har i snitt gett en reell årlig avkastning på ungefär 5,5 procent under perioden 1997—2005.

I och med den nu föreslagna revideringen bedöms aktiernas andel av samtliga placeringar öka från nuvarande genomsnittliga 25 procent till 35 procent under en övergångsperiod på fem år. Detta beräknas öka den förväntade avkastningen med i runt tal en procentenhet. På sikt skulle trycket att höja arbetspensionsavgiften sjunka med 1—1,5 procentenheter för varje halv procentenhet som den genomsnittliga placeringsintäkten stiger med.

Arbetspensionsanstalternas placeringar i Finland har minskat markant under de tio senaste åren. När placeringarna före 1997 års lagreform till följd av den tidigare lagstiftningen nästan uteslutande var inhemska, hade deras andel i juni 2006 gått ned till 30 procent och noterades för ett värde på 31 miljarder euro. Placeringarna i det övriga euroområdet står för 40 procent och i länder utanför euroområdet för resterande 30 procent. De sistnämnda placeringarna uppvisar den kraftigaste ökningen. Placeringar har gjorts framför allt i Förenade kungariket, Sverige och Schweiz.

Man får en bra bild av hur de inhemska placeringarna utvecklats om man jämför med situationen 2000 då de inhemska placeringarna utgjorde 60 procent av samtliga placeringar och var värde ungefär 40 miljarder euro. En utgångspunkt för de utredningar propositionerna bygger på var de facto att klarlägga om arbetspensionsanstaltens placeringar i Finland kunde ökas för att främja den inhemska produktionen och sysselsättningen. På den punkten kommer propositionerna inte med några nya konkreta förslag. Propositionerna utgår från att placeringar bör göras där den förväntade avkastningen är störst. Experter som utskottet hört har talat om ca 40 procent som en framtida andel för inhemska placeringar.

Utskottet menar att de nya riktlinjer propositionerna drar upp för placeringar är motiverade, låt vara att den nuvarande lagstiftningen fungerat bra och klarat trycket även under depressionsåren. Beräkningarna av framtida pensionskostnader och det åtföljande trycket att höja arbetspensionsavgifterna visar trots allt att de gällande bestämmelserna inte fullt ut klarar av de extrakostnader samhällsekonomin drabbas av till följd av pensionsutgifterna. Över ett längre tidsspann har aktier i snitt gett bättre avkastning än placeringar med lägre risk. De nu föreslagna bestämmelserna ger bättre möjligheter att öka avkastningen och sprida riskerna. Revideringen av bestämmelserna om täckning och solvens och om bolagens förvaltning och myndighetstillsyn bidrar i sin tur till en effektivare riskhantering.

Även om vårt pensionssystem delvis bygger på förhandsfondering täcks ungefär tre fjärdedel av arbetspensionsutgifterna med lönebaserade avgifter som tas ut årligen enligt ett fördelnings-system. Utskottet vill därför poängtera hur livs-viktig sysselsättningsutvecklingen och förvärvs-arbetsinsatsen här hemma är för vårt framtida arbetspensionssystem. Också om det skapas ett gynnsamt klimat för placeringar kan bara en bråkdel av det framtida behovet tillgodoses. De aktuella propositionerna stöder inte direkt eller propagerar för inhemska placeringar. Propositionerna ger inte heller klar anledning att tro att de inhemska placeringarnas andel skulle växa på ovan antaget sätt. Men den plattform regeringen valt att utgå från är trots allt motiverad, menar utskottet. Bolagen bör inom ramen för bestämmelserna om riskhantering kunna göra sina placeringar på ett sätt som möjliggör optimal avkastning.

Denna i och för sig motiverade, på risk/avkastningsoptimering baserade strategi utgör enligt utskottet inget hinder för att utreda om man i annan lagstiftning kunde erbjuda fler incitament för att i någon mån öka de inhemska placeringarna. Ett sådant riskutjämnande alternativ kunde vara borgen som Finnvera ställer för lån från en pensionsförsäkringsanstalt. Eventuella nya stöd-system bör vara konkurrensneutrala och ta hänsyn till begränsningarna i gemenskapslagstiftningen. En annan sak som bör observeras i samband med eventuella nya incitament är att arbetspensionssystemets öppenhet och hela riskhanteringen inte får komma i farozonen.

Utskottet vill också fästa uppmärksamhet vid placeringsobjekten. Antagandet just nu är att försäkringsanstalterna styr placeringsverksamheten genom bolagens interna etiska regler. Detta är något som myndigheterna också bör ge akt på i sin tillsyn. Placeringsverksamheten hör till statens lagstadgade uppdrag som bör handhas på ett etiskt hållbart sätt.

Bolagsrättsliga regler

I propositionen om arbetspensionsförsäkringsbolag ingår i viss utsträckning samma principer som i den nya aktiebolagslagen (624/2006). Sty-

relsen får dels ökat ansvar, dels en en klarare ställning gentemot förvaltningsrådet. Framöver är det styrelsen i stället för förvaltningsrådet som utser och avskedar verkställande direktören. Rätten att anlita ombud vid bolagsstämman föreslås bli permanentad. Regeringen påpekar i proposition RP 76/2006 rd att arbetspensionsförsäkringsbolagen delvis på grund av de ändrade befogenheterna för förvaltningsorganen och den nya strukturen kommer att uppvisa större likheter med bolag som bedriver vanlig affärsverksamhet och deras förfaringssätt. Det antas att ändringen kommer att bidra till en effektivisering av bolagens verksamhet och konkurrensen mellan dem, vilket bör ta sig uttryck i form av ekonomiska resultat och effektiv verksamhet för kundernas bästa.

Principen ovan är enligt utskottets mening motiverad. Under expertutfrågningen i utskottet framfördes åsikten att ändringarna på denna punkt ännu mer hade kunnat följa gängse praxis i aktiebolag. Speciellt nämndes kvoterna i 9 a och 9 d § i förslaget samt de föreslagna särskilda behörighetsvillkoren för ledningen i 12 §.

Utskottet har speciellt fäst sig vid 12 § 3 mom. Formuleringen i den gällande lagen tillåter att hälften av medlemmarna i styrelsen och förvaltningsrådet är anställda hos ett annat försäkringsbolag eller exempelvis ett kreditinstitut. Nu föreslås behörighetsvillkoren bli åtstramade så att ordföranden och två tredjedelar av de övriga medlemmarna i förvaltningsrådet och styrelsen ska vara personer som inte är anställda hos eller har förtroendeuppgifter vid samma eller ett annat försäkringsbolag eller ett kreditinstitut eller finansiellt institut eller ett fondbolag.

Ändringsförslaget motiveras med att ett pensionsförsäkringsbolag inte får ha några andra mål för verksamheten än att sköta det lagstadgade arbetspensionssystemet. De nuvarande bestämmelserna anses inte räcka till för att sätta stopp för en rollsammanblandning.

Utskottet konstaterar att det inte hört om några missbruk eller andra negativa effekter av de nuvarande bestämmelserna. Dessutom uppfyller de nuvarande reglerna förutsättningarna för det s.k. TEL-undantaget avseende arbetspensioner i

akten om villkoren för Finlands anslutning till EU. Däremot har utskottet uppmärksamgjorts på vissa negativa effekter som förslaget kan ge upphov till. Små arbetspensionsförsäkringsbolag anses få sämre konkurrensvillkor genom förslaget. Det har påpekats att bestämmelserna leder till att arbetspensionsförsäkringsbolagen inte längre kan ingå i bolagsgrupper som meningens ursprungligen var när arbetspensionssystemet tillkom för att säkra kundservicen och kostnadseffektiviteten. Likaså har det sagts att de föreslagna bestämmelserna gör det svårare att få kompetenta medlemmar som känner till de lokala förhållandena till små regionala pensionsanstalters förvaltningsorgan. Det har följaktligen föreslagits att om 12 § 3 mom. godkänns i förslagen form ska 38 § 2 mom. ändras så att Försäkringsinspektionen av vägande skäl har rätt att bevilja undantag också från 12 § 3 mom. när bolaget är litet och har en blygsam marknadsandel.

Utskottet förhåller sig seriöst till alla ovan relaterade synpunkter och anser att det föreslagna 12 § 3 mom. kan sätta allvarliga käppar i hjulet för små bolag och utan fog särbehandla anstalter med olika bolagsform och därmed förorsaka störningar på marknaden. Utskottet menar att motiven i propositionen (RP 76/2006 rd) inte är nog utan att det ytterligare bör utredas om bestämmelsen behöver ändras. Om en kompletterande utredning trots allt resulterar i att bestämmelsen bör ändras i enlighet med förslaget föreslår utskottet att man överväger om 38 § 2 mom. kunde ändras på ovan angivet sätt.

Pensionssystemet i ett konkurrenspolitiskt perspektiv

Vårt arbetspensionssystem är decentraliserat med försäkringsbolag, pensionsfonder och pensionskassor som aktörer. Utskottet omfattar policyn i propositionerna att denna grundstruktur bör bibehållas för att försäkringstagarna ska kunna erbjudas olika alternativ för försäkringskyddet. Också det ovan nämnda TEL-undantaget kräver att Finland upprätthåller ett decentraliserat och för konkurrens utsatt arbetspensionssystem.

Som regeringen konstaterar i propositionsmotiven (RP 76/2006 rd) har Konkurrensverket konstaterat bristande konkurrens mellan arbetspensionsanstalterna bl.a. när det gäller överföringar av försäkringar, definiering av beräkningsgrunderna och fastställande av beräkningsrätten. Social- och hälsovårdsministeriet har därför inlett en noggrann utredning om tydligare regler för konkurrensen mellan pensionsanstalterna. Enligt planerna ska arbetet slutföras redan i år.

Utskottet ser utredningen som ytterst angelägen. Konkurrensrätten bör inte ses som ett hot mot det lagstadgade systemet utan som ett vitalt element i en kostnadseffektiv och fungerande mekanism. Vi har ett arbetspensionssystem som inte har sin like i något annat land och som konkurrensrättsligt bjuder på stora utmaningar. För att man ska kunna sätta fingret på eventuella konkurrensrättsliga marknadsbrister och åtgärda dem måste alla konkurrensrättsliga referensramar göras tydligare och pensionssystemets struktur utsättas för kritisk granskning.

Ovan anges några exempel på hur de föreslagna bestämmelserna kan påverka konkurrensen i negativ bemärkelse. Därtill har utskottet uppmärksamgjorts på fall där man önskar överföra arbetsgivarspecifika försäkringsbestånd från ett ömsesidigt pensionsförsäkringsbolag till en pensionsfond eller pensionskassa. Enligt erhållen utredning går detta inte för sig, om det inte tas in en uttrycklig bestämmelse i lagen. Det gäller enligt utskottet att utreda vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna får för fall av detta slag och ändra bestämmelserna så att försäkringstagarna har en reell möjlighet att välja mellan försäkringsinstitut.

Tillsyn

Riskhanteringssystemet förändras radikalt på vissa punkter till följd av de nya bestämmelserna. Vid sidan av de bolagsspecifika buffertarna kommer en till aktieavkastningen bunden gemensam buffert för hela pensionssystemet. Avsikten med den är att utjämna riskerna till följd av fluktuationer på placeringsmarknaden. Under expertutfrågningen var det sådana som an-

såg att den nya bufferten gör arbetspensionssystemet krångligare och försämrar insynen. Med hänvisning till detta vill utskottet betona hur angelägen tillsynen över det nya systemet är. Försäkringsinspektionen måste garanteras resurser både för tillsynen av systemet i sin helhet och för den handledning och information som behövs för att de nya reglerna ska tillämpas enhetligt. Med hänsyn till det enorma ekonomiska värdet som systemet representerar är det ytterst viktigt att Försäkringsinspektionen har adekvata resurser att tillgå.

I proposition RP 78/2006 rd föreslås en ändring av inspektionens uppgifter i 3 § i lagen om

Försäkringsinspektionen. Utskottet föreslår att Försäkringsinspektionen efter mall från Finansinspektionen ska ges i uppdrag att följa och bedöma tillgången på och prissättningen av försäkringstjänster. Det skulle generera behövliga uppgifter om utvecklingen på försäkringsmarknaden.

Utlåtande

Ekonomiutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar vad som sagts ovan.

Helsingfors den 25 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst
Marjaana Koskinen /sd
Seppo Lahtela /cent

Jere Lahti /saml (delvis)
Sirpa Paatero /sd
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml
Oras Tynkkynen /gröna
ers. Roger Jansson /sv (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.