

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om pensionsstiftelser, pensionskassor och försäkringskassor och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om pensionsstiftelser, pensionskassor och försäkringskassor och till vissa lagar som har samband med den (RP 28/2021 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Riitta Kokko-Herrala, social- och hälsovårdsministeriet
- byråchef Tarja Taipalus, Finansinspektionen
- professor Niku Määttänen, Helsinki Graduate School of Economics
- jurist Ismo Heinström, Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry
- direktör Mikko Kuusela, Finanssiala ry
- intressebevakningsdirektör Nikolas Elomaa, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- verksamhetsledare Anneli Kaartinen, Försäkringskassorna rf.

Inget yttrande av

- seniorekonom Jyrki Haajanen, Finlands Bank
- Finlands Aktuarieförening rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionen. I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en lag om pensionsstiftelser och pensionskassor, en lag om tilläggs-pensionsstiftelser och tilläggs-pensionskassor samt en ny lag om försäkringskassor. Dessutom föreslås ändringar i bland annat lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag, lagen om pension för arbetstagare och lagen om Finansinspektionen. Förslaget har inga konsekvenser för pensioner eller andra förmåner.

Syften. Ett av de viktigaste syftena med propositionen är att förtydliga lagstiftningen så att olika bestämmelser blir tillämpliga på anstalter som bedriver olika slags försäkringsverksamhet. I och

Utlåtande EkuU 14/2021 rd

med reformen får en pensionsstiftelse eller pensionskassa som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring inte längre bedriva frivillig tilläggsförsäkring. I och med reformen bör frivillig tilläggsförsäkring bedrivas i separata tilläggsförsäkringsstiftelser och tilläggsförsäkringskassor, som regleras genom en särskild lag. I fråga om försäkringskassor ska bestämmelserna om bedrivande av pensionsverksamhet skiljas från bestämmelserna om sjukkassor och begravnings- och avgångsbidragskassor.

Ekonomiutskottet anser att syftet är välkommet med beaktande av de många partiella ändringar som gjorts i den gällande regleringen över tid. De kumulerade ändringarna gör att regelverket blivit svårbegripligt. Ett annat viktigt syfte med propositionen är att bidra till att pensionsstiftelser och pensionskassor ska finnas kvar vid sidan av arbetspensionsbolagen. Propositionen tillåter inrättande av mindre pensionskassor och stiftelser än tidigare. Enligt propositionen ska pensionsstiftelser och pensionskassor i allmänhet ha minst 150 försäkrade, medan den nuvarande gränsen är 300 försäkrade. Dessutom försöker man underlätta överföringen av försäkringsbeståndet från ett arbetspensionsförsäkringsbolag till en kassa eller stiftelse genom att ändra kraven på beståndets storlek och kompletteringen av den övertagande anstaltens solvenskapital. Ekonomiutskottet understöder tanken att regleringen möjliggör konkurrens och marknadsnärvaro för många slags aktörer och därmed också valfrihet och varierade alternativ. En del sakkunniga har dock varit tveksamma till huruvida enbart detta är en tillräcklig grund för att genom särskilda lättnader göra det möjligt för mycket små aktörer att stanna kvar på marknaden, i synnerhet med beaktande av att ett viktigt element i pensionsanstaltsverksamhet hänför sig till riskhantering och fördelning av riskerna mellan de försäkrade.

Den föreslagna regleringen är på det hela taget en ganska omfattande helhet. Ekonomiutskottet fäster i detta utlåtande betänkandeutskottets uppmärksamhet vid vissa punkter som utskottet anser vara centrala med tanke på det egna ansvarsområdet.

Solidariskt ansvar. Arbetspensionssystemet är en del av Finlands lagstadgade pensionssystem. Förvaltningen av det är delvis decentraliserad till de privata arbetspensionsanstalterna, som i sista hand också svarar för varandras pensionsåtaganden. Syftet med det solidariska ansvaret är att trygga alla arbetstagares pensioner oberoende av arbetsgivare och pensionsanstalt. På grund av det solidariska ansvaret är det således nödvändigt att placeringsverksamheten omfattas av solvensbestämmelser; annars kan det uppstå ett incitament för en enskild anstalt att sänka sina kunders premier också genom alltför stor risktagning i placeringsverksamheten. Solvensbestämmelserna sänker vanligen den genomsnittliga placeringsavkastningen genom att begränsa risktagningen. Ekonomiutskottet påpekar att det solidariska ansvaret dock endast gäller lagstadgade pensionsförsäkringar. Således kan frivillig tilläggsförsäkring regleras lättare än lagstadgad, och i ljuset av detta är det motiverat att skilja åt lagstiftningen i fråga om dessa.

Frågor som rör tillämpningsområdet. En pensionsstiftelse är en stiftelse som grundats av en eller flera arbetsgivare och vars syfte är att bevilja pensioner till personer som är försäkrade i pensionsstiftelsen. Pensionsstiftelserna delas in i A-, B- och AB-stiftelser enligt vilket slags skydd de ordnar för sina försäkrade. En A-pensionsstiftelse erbjuder enbart frivilligt tilläggsförsäkringskydd. I pensionsstiftelserna finansieras det frivilliga tilläggsförsäkringskyddet enbart av arbetsgivaren. I en B-pensionsstiftelse ordnas endast pensionsskydd enligt lagen om pension för arbets-

Utlåtande EkuU 14/2021 rd

tagare (ArPL). I en AB-pensionsstiftelse har det utöver pensionsskydd enligt ArPL (B-avdelning) också ordnats ett frivilligt tilläggs-pensionsskydd (A-avdelning).

Med stöd av den föreslagna införandelagen ska de gällande lagarna fortfarande i flera situationer tillämpas på stiftelser och kassor parallellt med de tre nya lagarna. De punkter i de gällande lagarna som fortfarande ska tillämpas gäller huvudsakligen tilläggs-pensionsförsäkring, såsom överföring av övertäckning och överskjutande delar mellan avdelningarna, pensionskassans garantikapital, pensionsstiftelsens förvaltningsråd, minskning och slopande av förmåner samt pensionskassans fribrev. I 3 § 1 mom. i införandelagen konstateras i fråga om AB-pensionsanstalter som bedriver både lagstadgad och tilläggs-pensionsverksamhet att de som huvudregel omfattas av de nya pensionsanstaltslagarna.

Eftersom AB-pensionsanstalterna har gemensam förvaltning kan det uppstå situationer där till viss del olika bestämmelser i lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor respektive lagen om tilläggs-pensionsstiftelser och tilläggs-pensionskassor tillämpas på en pensionsanstalts förvaltnings-system. Den valda lösningen innebär dessutom att det på nya anstalter under bildning ska tillämpas delvis andra regler än på befintliga anstalter, trots att de bedriver samma eller liknande verksamhet. Detta gäller till exempel de bestämmelser som ska tillämpas på minskning och slopande av tilläggs-pensionsförmånen under hela den tid som de nuvarande tilläggs-pensionsanstalterna finns.

Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna preciseras i fråga om AB-pensionsanstalterna. Med tanke på lagstiftningens tillämplighet är tillämpning av de upphävda lagarna i flera årtionden överhuvudtaget inte en fungerande lösning. Med tanke på bristerna i de gällande lagarna, problemen med tolkningen av dem och andra oklarheter som beror på att regleringen är splittrad, skulle en sådan parallell tillämpning innebära en utmaning för både anstalterna och tillsynsmyndigheten.

Följaktligen anser ekonomiutskottet att införandelagen inte särskilt väl uppfyller syftet med propositionen, dvs. att förtydliga lagstiftningen. Till den del den gamla regleringen måste iakttas under de nuvarande anstalternas hela existens, ska den gällande regleringen skrivas in i de nya lagarna eller flyttas till införandelagen.

Pensionsstiftelser, pensionskassor och försäkringskassor. Enligt förslaget ska minimiantalet försäkrade per anstalt minskas och överföringen av bestånd underlättas i någon mån.

Ekonomiutskottet påpekar att den föreslagna regleringen underlättar tillkomsten av nya pensionsanstalter som är mindre än den nuvarande minimistorleken. I ljuset av detta är det viktigt att notera att regleringen av pensionsanstalterna, bland annat i och med det nationella genomförandet av EU-lagstiftning, under den senaste tiden har blivit tyngre och att uppfyllandet av de administrativa kraven har blivit mer krävande än tidigare och att små pensionsanstalter utifrån tillsynsmyndighetens iakttagelser har haft problem med att efterleva bestämmelserna. Ekonomiutskottet konstaterar att man i förslaget inte till alla delar har beaktat att samma bestämmelser som tillämpas på stora anstalter delvis ska tillämpas på små anstalter.

Utlåtande EkuU 14/2021 rd

Förslaget till lag om försäkringskassor gäller kassor som beviljar ersättning på grund av sjukdom, lyte eller skada, avgångsbidrag, begravningsbidrag eller andra förmåner som kan anses höra till social personförsäkringsverksamhet. Försäkringskassorna skiljer sig från pensionskassorna i fråga om verksamhet. Ekonomiutskottet förordar en lösning där en egen lag gäller försäkringskassor. Men i förslaget har regeringen inte i tillräcklig utsträckning beaktat särdragen i försäkringskassornas verksamhet, och bestämmelserna lämpar sig inte till alla delar på den ersättnings- och bidragsverksamhet som kassorna bedriver. Detta kan rättas till exempelvis genom att hänvisningstekniken i bestämmelserna ändras.

Likvidation och konkurs. Det är ett välkommet mål att förtydliga bestämmelserna om pensionsstiftelsers och pensionskassors likvidation och konkurs för att försäkringsbeståndet i en pensionsanstalt som har försatts i likvidation eller konkurs smidigare ska kunna överlåtas till en verksam pensionsanstalt.

Enligt den föreslagna lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor (13 kap. 17 § 1 och 14 kap. 9 § 1 mom.) kan ett försäkringsbestånd eller en del av det vid likvidation och konkurs dock överlåtas till en pensionskassa trots bestämmelserna om verksamhetskrets. Detta motiveras med att försäkringsbeståndet har stängts. Pensionskassans verksamhetskrets är dock en central del av särdragen hos denna anstaltsform. De gällande bestämmelserna som begränsar risken har möjliggjort motiverade lösningar som avviker från dem som gäller övriga pensionsgivare. Ekonomiutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet överväger om det är nödvändigt att i lagen ta in mer vaga bestämmelser om överlåtelse av försäkringsbeståndet eller en del av det trots bestämmelserna om verksamhetskrets utan att de bredare konsekvenserna av de vagare bestämmelserna bedöms heltäckande och även beaktas i regleringen.

I propositionen föreslås dessutom att pensionsanstalternas avtalsrätt i lagen om pension för arbetstagare (185 § 2 mom.) utvidgas så att den gäller komplettering av egendom som överlåts i form av tillgångar som motsvarar försäkringsbeståndet för en pensionsanstalt som försatts i likvidation eller konkurs. Ekonomiutskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna kompletteras också i det avseendet att likvidationen och konkursen samt realiseringen av det eventuella solidariska ansvaret i anslutning till dem kan avgöras på ett smidigt och med tanke på pensionssystemet över lag motiverat sätt utan att enskilda pensionsanstalter har vetorätt.

Utläggning. Försäkringsbranschen är i och med skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter en del av den indirekta offentliga förvaltningen. Uppgifterna hänför sig till den lagstadgade försäkringen och förvaltningen av det anknytande försäkringsskyddet. Offentliga förvaltningsuppgifter som handhas av arbetspensionsförsäkringsbolag, pensionsstiftelser och pensionskassor hänför sig till verkställigheten av lagen om pension för arbetstagare och lagen om pension för företagare. Offentliga förvaltningsuppgifter som handhas av försäkringskassor rör verkställigheten av sjukförsäkringslagen och lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner. Offentliga förvaltningsuppgifter som handhas av arbetslöshetskassor går ut på att verkställa lagen om utkomstskydd för arbetslösa och lagen om alterneringsledighet. Ett tillsynsobjekt som sköter en offentlig förvaltningsuppgift kan inte delegera denna uppgift, om det inte finns detaljerade lagbestämmelser om delegeringen. Det är värt att notera att denna möjlighet inte har föreskrivits för de ovannämnda tillsynsobjekten. Utifrån de gällande bestämmelserna kan

Utlåtande EkuU 14/2021 rd

tillsynsobjekten således inte använda underleverantörer för skötseln av offentliga förvaltningsuppgifter. Detta gäller också överföring av uppgifter till en annan aktör med koncession.

I propositionen behandlas – med undantag för 3 kap. 5 § i lagen om försäkringskassor, där utläggning entydigt förbjuds – inte utläggning av offentliga förvaltningsuppgifter från stiftelser och kassor till externa tjänsteleverantörer. I ljuset av en utredning som ekonomiutskottet fått är det motiverat att social- och hälsovårdsutskottet tar upp frågan i sitt betänkande.

Lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor. Den föreslagna lagstiftningen ställer samma kompetenskrav på styrelsemedlemmarna i pensionsstiftelser och pensionskassor med lagstadgat pensionsskydd som på arbetspensionsförsäkringsbolag. I den nya lagen begränsas dock möjligheten att till styrelsen välja personer som inte finns bland de försäkrade. Enligt lagförslag 1 (4 kap. 7 § 2 mom.) ska de försäkrade bland sig välja minst två styrelseledamöter och en ersättare. Ekonomiutskottet menar att bestämmelsen lämpligen inte bör avgränsa personkretsen på detta sätt och att uttrycket "bland sig" bör strykas. Också de försäkrade, dvs. arbetstagarna, ska ges möjlighet att till pensionsstiftelsens eller pensionskassans styrelse välja till exempel personer med investeringsexpertis, om det inte finns sådana i den egna verksamhetskretsen eller om det annars anses motiverat. Lagen har hittills tillåtit detta för pensionskassor.

Den föreslagna lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor kräver inte att det ska finnas en funktion för intern revision som hör till de centrala funktionerna, utöver den compliancefunktion och riskhanteringsfunktion som övervakar efterlevnaden av bestämmelserna. Bristen kan anses vara betydande. Till den interna revisionens uppgifter hör bland annat att utvärdera om den interna kontrollen och den övriga förvaltningen är tillräckliga och effektiva. Till skillnad från den interna revisionen kan den interna kontrollen i praktiken inte helt och hållet läggas ut, eftersom den är en del av pensionsanstaltens dagliga verksamhet. Ekonomiutskottet föreslår att social- och hälsovårdsutskottet ska överväga dels att i lagen föreskriva en skyldighet också för pensionsstiftelser och pensionskassor som bedriver lagstadgad verksamhet att ordna intern revision, dels att precisera bemyndigandet att meddela föreskrifter i 4 kap. 25 § så att det framgår till vilka bestämmelser bemyndigandet hänför sig, dock med beaktande av hänvisningarna i 1 kap. 10 § i lagen om tilläggs-pensionsstiftelser och tilläggs-pensionskassor.

I det föreslagna 9 kap. 5 § 3 mom. i lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor krävs det att Finansinspektionen avregistrerar de personuppgifter som avses i 9 kap. 4 § 1 mom. 4 och 6—8 punkten efter det att anmälan om ändring av registeruppgifterna har inkommit. Personuppgifterna gäller stiftande delägare i pensionsanstalterna, styrelseledamöter och ersättare, verkställande direktörer, medlemmarna i pensionskassans representantskap samt innehavare av namnteckningsrätt.

Ekonomiutskottet påpekar att bestämmelsen inte ligger i linje med övrig lagstiftning inom finanssektorn. Å andra sidan föreskrivs det uttryckligen till exempel i 16 § 2 mom. i lagen om betalningsinstitut (297/2010) att de uppgifter som ingår i registret över betalningsinstitut ska bevaras så länge som verksamheten bedrivs.

Avregistreringen av personuppgifter på det föreslagna sättet förutsätter ändringar i Finansinspektionens informationssystem. Om den föreslagna bestämmelsen inte kan ändras så att den motsva-

Utlåtande EkuU 14/2021 rd

rar den övriga regleringen inom finansbranschen, anser ekonomiutskottet att det är viktigt att bestämmelsen får en tillräckligt lång övergångsperiod så att ändringarna kan göras i tillsynsmyndighetens informationssystem.

Lagen om tilläggs pensionsstiftelser och tilläggs pensionskassor. Enligt bestämmelserna om tillämpningsområdet för lagen om tilläggs pensionsstiftelser och tilläggs pensionskassor ska 4 kap. 22 och 24 § i lagen om pensionsstiftelser och pensionskassor i sin helhet vara tillämpliga på tilläggs pensionsanstalter med färre än hundra försäkrade. Om små tilläggs pensionsanstalter i fortsättningen ska ha en riskhanteringsfunktion och en funktion som övervakar att bestämmelserna följs, kan den administrativa bördan bli oskäligt stor. Tillämpningsområdet bör således i fråga om små pensionsanstalter begränsas till 4 kap. 22 § 1—2 mom. och 24 § 1 mom.

Lagen om Finansinspektionen och lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift. I lagen om Finansinspektionen används i flera olika sammanhang termen pensionsanstalt (t.ex. 1, 41, 41 a och 72 §) liksom också i 4 § 2 mom. i lagen om Finansinspektionens tillsynsavgift. Innehållet i begreppet pensionsanstalt förblir till vissa delar oklart och avviker från definitionerna i annan lagstiftning. I lagförslag 1 avses med pensionsanstalt pensionsstiftelser och pensionskassor, inte arbetspensionsförsäkringsbolag. I synnerhet 12 kap. om överlåtelse av försäkringsbeståndet bör preciseras till denna del.

Dessutom påpekar utskottet att det i 59 § i lagen om Finansinspektionen inte hänvisas till lagen om tilläggs pensionsstiftelser och tilläggs pensionskassor. Detta är av betydelse med tanke på Finansinspektionens anmälningsskyldighet. Visserligen hänvisas det i lagen om utländska försäkringsbolag 398/1995 (1 § 3 mom.) till lagen om pensionsstiftelser, varför Finansinspektionens anmälningsskyldighet gentemot myndigheter i andra stater och tilläggs pensionsanstalter i anslutning till tilläggs pensionsverksamhet framgår av lagen om tilläggs pensionsstiftelser och tilläggs pensionskassor (13 kap.). Hänvisningen till 59 § skulle vara informativ, men avsaknaden av den är inte kritisk.

Avslutningsvis. Pensionsstiftelser och pensionskassor sköter för närvarande endast en liten del av arbetspensionsförsäkringen: deras andel av alla arbetspensionsåtaganden är enligt utredning mindre än 5 procent. Det är således svårt att se att de har stor betydelse med tanke på arbetspensionssystemet över lag. Det kan anses osannolikt att den lagstiftningsreform som föreslås i propositionen skulle öka pensionsstiftelsernas och pensionskassornas andel avsevärt, och därför kan det inte antas att den kommer att ha en stor inverkan på samhällsekonomin och medborgarnas välfärd, åtminstone inte via arbetspensionssystemet. En lättare reglering av placeringsverksamheten i anslutning till tilläggs pensionsförsäkringen kan i någon mån höja avkastningen av placeringarna, om placeringsbesluten är lyckade. Samtidigt får det inte innebära avsteg från principen att placeringsverksamheten ska bedrivas på ett produktivt och betryggande sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande EkUU 14/2021 rd

Helsingfors 6.5.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Sakari Puisto saf
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Satu Hassi gröna
ersättare Leena Meri saf.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.