

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2006 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 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.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har ekonomiutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtande (EkUU 32/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Tarmo Pukkila, biträdande avdelningschef Katriina Lehtipuro, regeringsråd Erkki Rajaniemi, regeringssekreterare Juhani Turunen och övermatematiker Leena Väänänen, social- och hälsovårdsministeriet
- finansråd Urpo Hautala, finansministeriet
- utredningschef Arttu Juuti, Konkurrensverket
- överdirektör Hely Salomaa, direktör Timo Laakso och chefsjurist Markku Sorvari, Försäkringsinspektionen
- direktör Åsa Ceder och direktör Olli Kytö, Alandia-Bolagen/Alandia-yhtiöt

- verkställande direktör Jukka Rantala, Pensionsskyddscentralen
- direktör Nils-Erik Felixsson, Pensionsförsäkringsaktiebolaget Veritas
- chefsjurist Tuula Kallio, Etera
- verkställande direktör Kari Puro, Ömsesidiga Pensionsförsäkringsbolaget Ilmarinen
- aktuariedirektör Pasi Mustonen, Ömsesidiga arbetspensionsförsäkringsbolaget Varma
- aktuarie Mikko Karpoja, Ömsesidiga försäkringsbolaget Pensions-Fennia
- jurist Eija Korpi, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt LPA
- aktuarie Kimmo Karppinen, Sjömanspensionskassan
- chef för juridiska ärenden Jaakko Gummerus, Tapiola-gruppen
- direktör Matti Leppälä, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf
- verkställande direktör Esko Kivisaari, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund r.f.
- ombudsman Folke Bergström, Pensionsstiftelseförbundet
- direktör Markku Lemmetty, Akava r.f.
- specialrådgivare Vesa Rantahalvari, Finlands Näringsliv
- socialpolitisk sekreterare Kaija Kallinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf

- jurist Juri Aaltonen, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf
- direktör Risto Suominen, Företagarna i Finland.

Samband med andra handlingar

I samband med propositionen har utskottet också behandlat propositionerna RP 76/2006 rd, RP 77/2006 rd och RP 78/2006 rd.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden. Samtidigt föreslås att ändringar som den föreslagna lagen föranleder införs i lagar som gäller pensionsanstalterna.

Den föreslagna lagen avses gälla lagstadgad pensionsförsäkring som arbetspensionsförsäkringsbolagen, pensionsstiftelserna, pensionskassorna, lantbruksföretagarnas pensionsanstalt och sjömanspensionskassan bedriver.

Avsikten är att man vid beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalterna bättre ska beakta riskerna med placeringen av arbetspensionsmedlen. Avsikten är vidare att möjligheten att placera arbetspensionsmedlen på ett inkomstbringande och betryggande sätt skall effektiviseras i enlighet med utvecklingen inom investeringsverksamheten.

Enligt förslaget ska pensionsanstalterna diversifiera sina placeringar i tillräcklig utsträckning. Det föreslås att placeringarna för beräkning av solvensgränsen delas in i grupper utifrån

de verkliga riskerna och att solvensgränsen beräknas med hjälp av värden som beskriver riskerna.

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. Det innebär att pensionsanstalternas prövningsrätt kan antas öka i någon mån när det gäller placeringsverksamheten. Av den anledningen betonas det ansvar som pensionsanstaltens styrelse har för placeringsverksamheten samt Försäkringsinspektionens möjligheter att följa och övervaka placeringen av arbetspensionsmedlen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Föreslagna förändringar i placeringsverksamheten

Propositionen syftar till att ge pensionsanstalterna bättre placeringsmöjligheter. Därigenom ska pressen på att höja arbetspensionspremierna dämpas och investeringsriskerna bättre kunna beaktas. Genom förändringarna understryks det att styrelserna för pensionsanstalterna har ett ansvar för placeringsverksamheten samtidigt som Försäkringsinspektionens möjligheter att följa

upp och övervaka investeringsrisken i arbetspensionssystemet lyfts fram.

Beräkningar vid Pensionsskyddscentralen visar att pensionspremierna med dagens utsikter kommer att höjas med 5–7 procentenheter fram till 2030. När samtliga arbetspensionsfonders investeringar uppgår till drygt 100 miljarder euro minskar trycket på att höja arbetspensionspremierna med minst två procentenheter, om investeringsintäkterna ökar med en procentenhet. Det är därför befogat att eftersträva större avkastning på investeringarna av pensionsmedel.

När förväntningarna på avkastning ökar måste investeringsriskerna stiga, det vill säga medlen måste investeras i aktier. Sett i ett längre perspektiv bakåt har aktieinvesteringar gett bättre avkastning än investeringsobjekt med mindre risker. De regler som föreslås i denna proposition och i proposition RP 77/2006 rd, som lämnats till riksdagen samtidigt, ger bättre möjligheter att satsa mer på aktieinvesteringar och riskspridning.

På grund av ändringarna i placeringsverksamheten samordnas bestämmelserna om beräkning av solvensgränsen och täckning av ansvarsskulden när det gäller arbetspensionsförsäkringsbolag, pensionskassor och pensionsstiftelser som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring, lantbruksföretagarnas pensionsanstalt och sjömanspensionskassan. Den samordnade lagen förtydligar och moderniserar bestämmelserna. Det samordnade nationella regelverket innebär samtidigt att bestämmelserna om kapitaltäckning och solvens för pensionsanstalter frigörs från bestämmelserna i skade- och livförsäkringsdirektiven.

Propositionen lyfter fram arbetspensionsanstaltens skyldighet att sprida sina investeringsrisker. Utvecklingen i investeringsverksamheten beaktas i och med att de territoriella gränserna för investeringar undanröjs. Nu blir det tillåtet att investera utanför OECD. Dessutom blir pensionsanstalterna skyldiga att anmäla de faktiska riskerna med sina investeringar. Deras solvens kommer hädanefter inte att anges efter den rättsliga statusen på investeringar utan utifrån den faktiska risken. Samtidigt som begränsningarna i investeringsverksamhet försvinner genom reformen får styrelserna för pensionsanstalterna större beslutanderätt och ett större ansvar. Pensionsanstalterna blir tvungna att uppdatera riskklassificeringen. Dessutom måste de förbättra sina system för riskhantering och riskrapportering.

Propositionen är mycket viktig med avseende på ett hållbart arbetspensionssystem, framhåller utskottet. En absolut förutsättning för bättre avkastning på placeringarna av arbetspensionsmedel är att medlen kan placeras i objekt med stör-

re risker. Propositionen lyfter fram ett krav på riskspridning och en skyldighet att bedöma investeringarna efter deras faktiska risker som vägledande principer, vilket utskottet anser mycket viktigt. Både pensionsanstalterna och tillsynsmyndigheterna kommer att vara bättre underrättade om pensionsanstaltens faktiska solvens, när den nya lagstiftningen förpliktar anstalterna att uppge den faktiska risken med investeringar. Det är en faktor som måste anses vara av mycket stor betydelse för tillförlitligheten i pensionssystemet.

Vid utfrågningen av de sakkunniga nämndes det att den nya definitionen på solvensgräns ger sämre möjligheter att överföra försäkringar eftersom den nya definitionen räknar in det överförda verksamhetskapitalet. Utskottet påpekar att det faktiska solvensläget på grund av parametrarna i den nya solvensformeln måste beaktas och att de indirekta effekterna av reformen för det överförda verksamhetskapitalet beror på hur långt den befintliga riskklassificeringen ligger från de faktiska riskerna. I vilket fall som helst kommer riskklassificeringen av investeringar och solvensen framöver att motsvara den verkliga situationen. Först när man ser hur solvenssituationen ändras av den nya riskklassificeringen går det att bedöma konsekvenserna för verksamhetskapitalet vid överföringar.

Övervakning av investeringsverksamhet

De stora omställningarna är motiverade, anser utskottet. Däremot är det befogat att påminna om att riskerna med aktieinvesteringar inte minskar av att investeringarna är långsiktiga. Därför är förslagen till effektiviserad övervakning i allra högsta grad nödvändiga.

De föreslagna ändringarna understryker dels att styrelsen har ett ansvar för att övervaka att medlen investeras korrekt, dels att Försäkringsinspektionen har en viktig tillsynsfunktion. Myndigheten måste ha adekvat kompetens för att kunna bedöma investeringsrisker eftersom den i sin tillsyn ska bevaka att enskilda pensionsanstalters eller pensionssystemers risker sammantaget sett inte blir för stora. Det hör till Försäkringsinspektionen att övervaka att pen-

sionsanstalterna har adekvata resurser för placeringsverksamhet och relevanta metoder för riskbedömning samt tillfredsställande mekanismer för riskhantering i relation till sin investeringsverksamhet. Myndighetens möjligheter att tillämpa administrativa tvångsmedel framhävs genom att bestämmelserna om tvångsmedel slås samman och gäller samtliga pensionsanstalter oavsett vilken bolagsform de har. En effektiv tillsyn kräver att Försäkringsinspektionen har tillgång till adekvat expertis i placeringsfrågor, framhåller utskottet.

Placeringsobjekt

Placeringen av arbetspensionsfondernas kapital spelar en mycket stor roll för hur vi ska klara av pensionsåtagandena de kommande decennierna. Det viktigaste med avseende på de försäkrade är att placeringsverksamheten medverkar till att minska behovet att höja arbetspensionspremierna och öka möjligheterna att fortsatt behålla pensionsnivåerna.

Inte bara placeringsverksamheten, utan också premieinkomsterna spelar en viktig roll för möjligheterna att dämpa höjningarna av pensionspremierna och säkerställa pensionsförmånerna. Premieintäkterna är stora om sysselsättningen här hemma är fortsatt hög. I sitt utlåtande tar ekonomiutskottet fram möjligheterna att i högre grad investera arbetspensionsmedel i objekt här hemma. Social- och hälsovårdsutskottet framhåller dessutom att det inte går att ha kvar ett hållbart pensionssystem utan en hög sysselsättning. I likhet med ekonomiutskottet anser social- och hälsovårdsutskottet ändå att bolagen bör få göra investeringar inom ramen för bestämmelserna om riskhantering och på bästa sätt för att generera största möjliga avkastning. Denna princip gäller både finländska och utländska placeringsobjekt.

Även om varje försäkringsanstalt själv bestämmer hur de placerar sina medel pekar ekonomiutskottet på viktiga etiska frågor i investeringsverksamheten. Placeringen av pensionsmedel rör en stor nationalegendom och det spelar en roll också i investeringsverksamheten att systemet har karaktären av socialförsäkring. Utskot-

tet menar att det är motiverat att pensionsanstalterna bland annat tar hänsyn till hur länderna respekterar de grundläggande rättigheterna inom arbetslivet, om företagen de investerar i bedriver en ansvarsfull personalpolitik, om branschen är osedlig eller skadlig för människors hälsa osv. Utskottet framhåller därför att de företrädare för de försäkrade och försäkringstagarna som sitter i förvaltningen för arbetspensionsbolagen har ett stort ansvar för investeringsbesluten och för att medlen placeras enligt etiskt och samhällspolitiskt acceptabla principer.

Detaljmotivering

1. Lag om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden

24 §. Sökande av ändring i Försäkringsinspektionens beslut. Syftet med propositionen är att beslut som Försäkringsinspektionen fattar om tillstånd till undantag med stöd av 22 § ska kunna överklagas på samma sätt som beslut med stöd av 23 §. För att undvika otydlighet måste 24 § 1 mom. preciseras.

25 §. Närmare bestämmelser och föreskrifter. I 2 mom. bör en bestämmelse läggas till som föreskriver att Försäkringsinspektionen också kan föreskriva inom vilken tid utredningar som avses i 5 respektive 8 § ska lämnas in till Försäkringsinspektionen.

2. Lag om ändring av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag

Utskottet föreslår att ändringen görs i samband med proposition RP 76/2006 rd, som behandlas samtidigt med denna proposition. Därför bör lagförslaget förkastas.

3. Lag om ändring av lagen om försäkringskassor

2 §. I paragrafen nämns 83 § 3 mom. och lagrummet gäller dels beräkning, dels täckning av

ansvarsskulden. Tanken med propositionen är att ansvarsskulden också framöver ska beräknas på samma sätt som nu, medan lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden framöver ska gälla täckning av ansvarsskulden för lagstadgad pensionsförsäkring. För att detta ska framgå klart och tydligt bör 2 § 1 mom. preciseras.

83 f §. Tanken med propositionen är att 83 f § 1 mom. som gäller försäkringskassornas skyldighet att upprätta en placeringsplan fortfarande ska tillämpas på pensionskassor som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring. För att undvika oklarheter kring tillämpningen föreslår utskottet att 83 f § 1 mom. preciseras.

4. Lag om ändring av lagen om pensionsstiftelser

1 §. Tanken med propositionen är att pensionsansvaret också framöver beräknas på samma sätt som nu, men att lagen om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning

av ansvarsskulden ska gälla pensionsansvaret för lagstadgad pensionsförsäkring. I paragrafen nämns 46 § 3 mom. i lagen om pensionsstiftelser, och den gäller både beräkning och täckning av pensionsansvar. Därför bör 4 mom. preciseras.

47 §. Propositionen avser inte att ändra bestämmelserna om täckning av pensionsansvaret för frivilliga tilläggspensioner. Därför bör 47 § 2 mom. ändras.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslag 5—7 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 2 förkastas och

att lagförslag 1, 3 och 4 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om beräkning av solvensgränsen för pensionsanstalter och om täckning av ansvarsskulden

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 och 2 §
(Som i RP)

2 kap.

Diversifieringen av placeringar och beräkningen av solvensgränsen

3—11 §
(Som i RP)

3 kap.	6 § i lagen om Försäkringsinspektionen (78/1999).
Täckning av ansvarsskulden	(2 mom. som i RP)
12—20 § (Som i RP)	25 §
4 kap.	<i>Närmare bestämmelser och föreskrifter</i>
Särskilda bestämmelser	(1 mom. som i RP)
21—23 § (Som i RP)	Försäkringsinspektionen kan meddela närmare föreskrifter om utarbetandet av och innehållet i de grunder och de utredningar som avses i 5 och 8 §, om uppgörandet av och innehållet i en täckningsförteckning samt om när de skall sändas till Försäkringsinspektionen, om användningen och klassificeringen av derivatavtal, om värderingen av tillgångar och om förvaringen av tillgångar som hör till täckningen.
24 §	
<i>Sökande av ändring i Försäkringsinspektionens beslut</i>	
I ett beslut som Försäkringsinspektionen har meddelat med stöd av 22 eller 23 § får ändring sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i	26 och 27 § (Som i RP)

3.

Lag

om ändring av lagen om försäkringskassor

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om försäkringskassor av den 27 november 1992 (1164/1992) 2 § 1 mom. och 83 f § 1 mom.,
 sådana de lyder, 2 § 1 mom. i lag 392/2006 och 83 f § 1 mom. i lag 84/1999, som följer:

2 §
 På en försäkringskassa som bedriver verksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare (395/2006), lagen om pension för företagare (468/1969), sjukförsäkringslagen (1224/2004) eller lagen om rehabiliteringspenning (611/1991) skall denna lag tillämpas, om inte något annat följer av de nämnda lagarna. Bestämmelserna i 83 § 1 och 2 mom., 4—7 samt 9 och 10 mom., 83 f § 3 mom. och 83 g—83 r § i denna

lag gäller dock inte en pensionskassas verksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare och lagen om pension för företagare. *Lagens 83 § 3 mom. gäller verksamhet enligt lagen om pension för arbetstagare och lagen om pension för företagare bara när ansvarsskulden beräknas.* En och samma försäkringskassa får inte bedriva både verksamhet som avses i sjukförsäkringslagen och pensionsförsäkringsverksamhet.

83 f (Ny)

Styrelsen för en försäkringskassa som avses i 83 § 1 mom. lagen om försäkringskassor *och en pensionskassa som bedriver lagstadgad pensionsförsäkring* skall göra upp en plan för placeringen av kassans tillgångar (*placeringsplan*).

Försäkringsinspektionen meddelar närmare föreskrifter om placeringsplanen.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

4.

Lag

om ändring av lagen om pensionsstiftelser

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen av den 29 december 1995 om pensionsstiftelser (1774/1995) 47 k §, sådan den lyder i lag 391/2006,

ändras 47 § 2 mom., 47 l § och 47 m § 1 mom., *av dem* 47 l § *och det inledande stycket i* 47 m § 1 mom. sådana de lyder i nämnda lag 391/2006, samt

fogas till 1 §, sådan den lyder i nämnda lag 391/2006, ett nytt 4 mom. som följer:

1 §

Bestämmelserna i 46 § 2 *och* 4—10 mom. samt 46 a och 47 b—47 j § tillämpas inte på en B-pensionsstiftelse och inte heller på en AB-pensionsstiftelses B-avdelning. *Lagens* 46 § 3 mom. *tillämpas på en B-pensionsstiftelse och på en AB-pensionsstiftelses B-avdelning bara när pensionsansvaret beräknas.*

2—6 mom. stadgar om täckning av pensionsansvarets bruttobelopp. Stadgandet om fordringar på den ansvarsfördelning som avses i 5 mom. 8 punkten i nämnda paragraf skall dock inte tillämpas. Av täckningen skall 75 procent utgöras av sådana tillgångar och förbindelser *som avses i* 46 § 3 mom.

47 l och 47 m §
(Som i RP)

47 § (Ny)

På täckande av det pensionsansvar som avses i 1 mom. tillämpas på motsvarande sätt vad 46 §

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

ShUB 30/2006 rd — RP 79/2006 rd

Helsingfors den 8 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löf /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.