



Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottet anser liksom regeringen att Riksrevisionen i sin rapport tar upp flera viktiga frågor om reglering av och tillsyn över den särskilda förmånsrätt som ska skydda pensionssparare respektive investerare som har placerat kapital i säkerställda obligationer. Utskottet konstaterar att regeringen anser att de insatser som regeringen och Finansinspektionen hittills har gjort och har för avsikt att genomföra på området är tillräckliga och att de har dragit stor lärdom av vad som hände på området under finanskrisen.

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:40 Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare.....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Skrivelsen.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:40 till handlingarna.

Stockholm den 31 januari 2017

På finansutskottets vägnar

Fredrik Olovsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Ulf Kristersson (M), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Hans Unander (S), Emil Källström (C), Jan Ericson (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Ulla Andersson (V), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M), Maria Ferm (MP) och Rolf Åbjörnsson (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I maj 2016 presenterade Riksrevisionen rapporten Skyddet för pensionsparare – och pensionsbolagens investeringar i säkerställda obligationer (RiR 2016:7). I rapporten redovisar Riksrevisionen sin granskning av om regeringens och Finansinspektionens agerande har svarat mot målet att upprätthålla ett starkt konsumentskydd. Granskningen avser åren 2006–2013. Under denna period inträffade finanskrisen och statskuldkrisen i euroområdet, och staten agerade för att skydda den finansiella stabiliteten.

Finansiella företag, som pensionsbolag och banker, omfattas av en särskild reglering utöver de regler som gäller för andra företag. Granskningen omfattar det regelverk och den tillsyn som ska skydda den särskilda förmånsrätten för pensionsparare och investerare i säkerställda obligationer, dvs. om det skydd som ska säkerställa att pensionsbolag och banker kan fullgöra sina åtaganden inom området är ändamålsenligt. Pensionsbolag ska kunna betala garanterade pensioner och utgivande banker ska kunna återbetala obligationslån som förfaller. Det ställer krav på att det finns tillgångar som motsvarar värdet av skulderna, dvs. den fordran som pensionsparare och investerare har på pensionsbolag respektive banker. Grundläggande för skyddet är att dessa skulder och tillgångar är adekvat värderade. Tillgångarna ska hållas åtskilda i pensionsbolagens register och i bankernas säkerhetsmassa.

Granskningen avser pensionsbolag som utlovar garanterade pensioner och banker som ger ut säkerställda obligationer. Även den ekonomiska kopplingen mellan pensionsbolag och banker har undersökts, eftersom pensionsbolagen är stora investerare i säkerställda obligationer. Därför har Finansinspektionens reglering och tillsyn i båda fallen betydelse för skyddet av pensionspararna.

I rapporten lämnar Riksrevisionen tre rekommendationer till regeringen och fem rekommendationer till Finansinspektionen.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen, och i slutet av november 2016 lämnade regeringen skrivelse 2016/17:40 Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionsparare till riksdagen. Finansinspektionen har lämnat synpunkter på granskningsrapporten till regeringen. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare till handlingarna.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Regeringen poängterar i skrivelsen att det är viktigt att dra lärdom av de insatser som genomfördes under granskningsperioden för att förebygga kriser. Det gäller även vilka effekter som reglering och andra åtgärder från statens sida hade under perioden för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer. Bland annat bör effekterna av åtgärderna för den särskilda förmånsrätten uppmärksammas. Regeringen anser dock inte att det för tillfället är nödvändigt att genomföra en översyn av lagen om utgivning av säkerställda obligationer. Finansinspektionen har sedan finanskrisen löpande tilldelats ökade befogenheter och ökade resurser. Regleringen inom området har dessutom skärpts. Inom EU-kommissionen pågår vidare en översyn av tillsynsförordningen¹ och kapitaltäckningsdirektivet² som kommer att påverka marknaden för säkerställda obligationer.

Nedan redovisas Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Finansinspektionen samt regeringens och Finansinspektionens bedömningar med anledning av rekommendationerna.

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

Riksrevisionens första rekommendation

Regeringen bör inför beslut i riksdagen om finansiell reglering som syftar till att skydda konsumenter, säkerställa att underlagen inkluderar analyser av hur efterfrågan på obligationer och andra värdepapper kan påverkas och vilka risker det kan medföra.

Regeringens svar i skrivelsen

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att reglering i vissa fall kan medföra oönskade effekter på den marknad där den införs. Under granskningsperioden inträffade dock en av de största finansiella kriserna

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

genom tiderna. För regeringen var det då av yttersta vikt att säkerställa att de finansiella marknaderna fungerade väl och att konsumenternas långsiktiga intressen skyddades. Krisens omfattning gjorde att det då varken fanns tid eller resurser för att göra omfattande konsekvensanalyser. Regeringen instämmer även i Riksrevisionens bedömning att viss finansiell reglering har medfört ökat behov på marknaden av bl.a. säkerställda obligationer.

Riksrevisionens andra rekommendation

För att dra lärdom av krisen bör regeringen initiera en utvärdering av vilka effekter som reglering och andra åtgärder från staten har haft för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer. Utvärderingen bör särskilt uppmärksamma eventuella målkonflikter.

Regeringens svar i skrivelsen

Regeringen skriver att den strävar efter ett stabilt finansiellt system på finansmarknadsområdet, väl fungerande marknader och ett starkt skydd för konsumenterna. För att uppnå dessa övergripande mål krävs enligt regeringen insatser när det gäller reglering och tillsyn. När man genomför olika regleringar görs regelmässigt omfattande konsekvensanalyser i syfte att kartlägga vilka olika effekter som kan uppstå. De fall som lyfts fram i Riksrevisionens rapport får enligt regeringen anses vara undantagsfall som berodde på den finanskris som rådde då. Regeringen prioriterar dock att dra lärdom av de insatser som genomfördes under krisåren för att förebygga nya kriser. Det gäller även frågor om vilka effekter som reglering och andra åtgärder från statens sida hade för pensionsbolagen i deras roll som motparter vid statens och bankernas utgivning av obligationer. I det sammanhanget bör effekterna av åtgärderna för den särskilda förmånsrätten för pensions sparare uppmärksammas.

Riksrevisionens tredje rekommendation

Regeringen bör göra en översyn av lagen om utgivning av säkerställda obligationer med fokus på att stärka skyddet av investerarnas förmånsrätt. Med anledning av bankernas kreditexpansion bör det prövas om det finns behov att minska bankernas handlingsutrymme vid utgivning av sådana obligationer, exempelvis beträffande de stora skillnader i löptid mellan utlåning och upplåning som föreligger och villkor för lån till bostadsrätter.

Regeringens svar i skrivelsen

Regeringen anser inte att det för tillfället är nödvändigt att genomföra en översyn av lagen om utgivning av säkerställda obligationer. Finansinspektionen har sedan finanskrisen löpande tilldelats ökade befogenheter och ökade resurser. Dessutom har regleringen inom området skärpts. I EU-kommissionen pågår en översyn av tillsynsförordningen³ och

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

kapitaltäckningsdirektivet⁴ som kommer att påverka marknaden för säkerställda obligationer. Som exempel kan nämnas att den strukturella likviditetskvoten ska genomföras och förväntas träda i kraft den 1 januari 2018. Syftet med kvoten är att skulder och tillgångar bättre ska matchas med avseende på deras löptider och att bankerna inte i samma utsträckning som i dag ska förlita sig på finansiering med mycket korta löptider. Den strukturella likviditetskvoten ställer krav på att bankerna ska hålla en stabil finansiering för säkerställda obligationer med en återstående löptid på minst ett år. Denna åtgärd kommer att minska den återfinansieringsrisk som Riksrevisionen lyfter fram i sin rapport.

Vidare kan minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL) i lagen om resolution, som genomför det s.k. krishanteringsdirektivet,⁵ påverka bankernas marknadsfinansieringsstruktur. MREL innebär att banker ska hålla en viss mängd kapitalinstrument och en viss skuld som vid resolution kan skrivas ned eller konverteras till aktier för att täcka förluster. Det kan påverka bankernas möjlighet att finansiera sig genom säkerställda obligationer, eftersom dessa obligationer inte träffas av MREL.

EU-kommissionen lade i slutet av 2016 fram förslag till ett minimikrav på nedskrivningsbara skulder för globalt systemviktiga banker (TLAC) i EU:s regelverk om krishantering. TLAC har tagits fram av Financial Stability Board, och G20 har kommit överens om att TLAC ska genomföras senast den 1 januari 2019. Inom ramen för det arbetet kommer MREL att ses över.

Regeringen framhåller också att den löpande arbetar med att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden. Finansinspektionen har som mål att bidra till ett stabilt system som präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader och som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett starkt skydd för konsumenter. Regeringen följer årligen upp målpuppfyllelsen i budgetpropositionen (senast i prop. 2016/17:1 utg.omr. 2 avsnitt 3). Finansinspektionen har också som mål att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom finansiell folkbildning. Regeringen konstaterar att Finansinspektionen har vidtagit åtgärder för att utveckla tillsynen av pensionsbolagens skuldtäckningsregister och bankernas säkerhetsmassa.

Riksrevisionens rekommendationer till Finansinspektionen

Riksrevisionens första rekommendation

Finansinspektionen bör beakta de likartade tillsynsuppgifterna över pensionsspararnas och investerarnas förmånsrätt så att erfarenheter och metodutveckling som Finansinspektionen gör i reglering och tillsyn på det ena området kan vara till nytta på det andra området.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag.

Finansinspektionens svar i skrivelsen

Finansinspektionen anser inte att tillsynsuppdragen alltigenom är lika. Myndigheten instämmer dock i att det löpande erfarenhetsutbytet mellan tillsynsområdena kan förbättras. Lämpliga forum för detta kommer även fortsättningsvis att användas inom myndigheten.

Riksrevisionens andra rekommendation

Finansinspektionen bör lägga vikt vid bedömningar av tillgångarnas kvalitet. För pensionsbolagen kan det gälla innehav i onoterade bolag som tenderar att öka när bolagen söker mer riskfyllda placeringar för att kompensera för låga räntor på obligationer. Finansinspektionen bör även analysera sammansättningen av bankernas säkerhetsmassa då andelen utlåning till bostadsrätter sannolikt har ökat vilket kan öka sårbarheten vid ett prisfall på bostäder.

Finansinspektionens svar i skrivelsen

Finansinspektionen framhåller att myndigheten redan lägger vikt vid bedömningar av tillgångarnas kvalitet. När det gäller försäkringsområdet är det arbetet redan igång genom att man analyserar ny inrapportering av tillgångar. När det gäller bankområdet kommer myndigheten även fortsättningsvis att analysera tillgångar som ingår i säkerhetsmassan (bolån). Det gör man varje år inom ramen för bolåneundersökningen där stickproven består av ca 30 000 lån. Undersökningen resulterar i en publik rapport (Bolånerapporten). Finansinspektionen kommer att föra en tät och regelbunden dialog med särskilda granskare där frågor om säkerhetsmassans sammansättning är i fokus.

Riksrevisionens tredje rekommendation

När det inte är tillräckligt med den löpande tillsyn som bygger på inrapporterade uppgifter bör Finansinspektionen utveckla strategier för fördjupad tillsyn ute hos pensionsbolag och banker för att skydda den särskilda förmånsrätten. Sådana strategier kan underlätta ett konsekvent agerande när behovet av tillsyn ökar vid marknadsoro eller andra problem.

Finansinspektionens svar i skrivelsen

Finansinspektionen instämmer inte i rekommendationen som rör fördjupad tillsyn. Myndigheten anser att bara en bråkdel av sektorn hade kunnat täckas under krisåren med platsbesök hos pensionsbolagen. Regelbunden övervakning av hela marknaden via tillsynsverktyget Trafikljuset kompletterat med insatser för de företag som hamnade i problem var betydligt effektivare. Trafikljusmetoden mäter riskerna i bolagets balansräkning via stresstest, för att kunna bedöma att bolagen inte tar för stora risker i förhållande till sina kapitalbuffertar och därmed kan förväntas infria sina åtaganden. Dessutom tog Finansinspektionen in en utökad månadsvis rapportering om skuldteckningsregister, kompletterad med uppföljning av och dialog gentemot bolag där tveksamheter framkom. Med den valda strategin kunde myndigheten

nå hela marknaden samtidigt som resurserna, via fördjupad analys eller tillsyn, kunde styras till de bolag som bedömdes ha störst risker.

Finansinspektionen delar inte heller Riksrevisionens uppfattning om att tillsyn som siktar till att skydda investerare i säkerställda obligationer enbart sker genom ”löpande tillsyn som bygger på inrapporterade uppgifter”. Den särskilda förmånsrätten när det gäller säkerställda obligationer skyddas med hjälp av flera åtgärder. Det bör även beaktas att det finns fler tillsynsaktiviteter, förutom de som är direkt kopplade till säkerställda obligationer. Flera av tillsynsinsatserna syftar till att skydda såväl andra fordringsägare som obligationsinnehavare. Den viktigaste tillsynsaktiviteten i detta avseende är att säkerställa stabiliteten i bankerna (t.ex. genom att ställa tillräckligt höga kapitalkrav) och att kontrollera bankernas kreditgivning (t.ex. genom den årliga bolåneundersökningen).

Riksrevisionens fjärde rekommendation

Finansinspektionen behöver bedöma pensionsbolagens ekonomiska förutsättningar att klara av låga räntor och i vilken utsträckning pensionsbolag kan bli beroende av att använda riskbuffertar i form av överskott för att infria garantier till befintliga pensionssparare.

Finansinspektionens svar i skrivelsen

Finansinspektionen framhåller att den bedömer att pensionsbolagens ekonomiska förutsättningar att klara av låga räntor m.m. är ett av fokusområdena när det gäller tillsyn över pensionsbolagen. Myndigheten har sedan 2006 använt sig av tillsynsverktyget Trafikljuset som bolagen rapporterar till kvartalsvis. Den största risk som Finansinspektionen iakttagit under senare år är lågräntemiljön, som särskilt drabbar bolag med långa garanterade åtaganden. Lågräntemiljön är fortsatt ett av de största fokusområdena i tillsynen. Under 2015 gjordes exempelvis en undersökning av ett antal bolag med inriktning på hur hög avkastning bolagen skulle behöva för att klara sina åtaganden. Motsvarande granskning av ytterligare ett antal bolag har genomförts under 2016.

Riksrevisionens femte rekommendation

Finansinspektionen behöver klargöra hur de oberoende granskarnas arbete ska integreras i Finansinspektionens särskilda tillsyn över säkerställda obligationer och hur granskarna ska genomföra och rapportera sina uppdrag till Finansinspektionen. Det gäller även hur den särskilda tillsynen ska samordnas med banktillsynen i övrigt, exempelvis av bankernas förmåga att utöka säkerhetsmassan och samtidigt upprätthålla tillräcklig likviditet vid ett prisfall på bostäder eller annan marknadsoro.

Finansinspektionens svar i skrivelsen

Finansinspektionen påpekar att tillsynen av säkerställda obligationer är riskbaserad. Finansinspektionen har redan integrerat dialogen med särskilda granskare inom den löpande banktillsynen. Dessutom arbetar myndigheten

med att fastställa behovsanalysen av ett nytt vägledningsdokument som förtydligar särskilda granskares uppdrag och arbetsuppgifter.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har granskat regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare.

Utskottet anser liksom regeringen att Riksrevisionen i sin rapport tar upp flera viktiga frågor om reglering och tillsyn över den särskilda förmånsrätt som ska skydda pensionssparare respektive investerare som har placerat kapital i säkerställda obligationer. Utskottet noterar att regeringen bedömer att de insatser som regeringen och Finansinspektionen hittills har gjort och har för avsikt att genomföra på området är tillräckliga. Både regeringen och Finansinspektionen säger sig också ha dragit stor lärdom av vad som hände på området under finanskrisen, vilket är till stor nytta för det framtida arbetet.

Med detta föreslår utskottet att regeringens skrivelse 2016/17:40 Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:40 Riksrevisionens rapport om skyddet för pensionssparare.