



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

Viite / Dnro: STM038:00/2013

Lausuntopyyntö eläkesäätiölain ja vakuutuslainsäädännön uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportista

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO KANNATTAA ELÄKESÄÄTIÖLAIN JA VAKUUTUSLAIN UUDISTAMISTA

Finanssialan Keskusliitto (FK) pitää työryhmän ehdotusta eläkesäätiö- ja vakuutuslainsäädännön kokonaisuudistukseksi pääosin kannatettavana. FK pitää välttämättömänä toteuttaa eläkesäätiö- ja vakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus, jossa monin paikoin vanhentunut lainsäädäntö päivitetään ajantasaiseksi. Tässä tavoitteessa työryhmä on onnistunut hyvin. Uskomme lainsäädännön selkeyttämisen edesauttavan eläkesäätiöiden ja -kassojen asianmukaista perustamista. FK pitää olennaisena myös sitä, että eläkesäätiöiden ja -kassojen selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset uudistetaan mahdollisimman pian.

Työryhmän loppuraportissa on myös käsitelty laaja-alaisesti sitä, miksi työnantaja-kohtaisen vakuutuslainsäädännön luovutuksen laajentamista päättyneisiin vakuutuksiin ei voida pitää perusteltuna. FK yhtyy työryhmän loppuraportissa todettuun. Toteutettuna tämä nimittäin muuttaisi olennaisesti työeläkejärjestelmän vakuutustoimintaluonnetta kohti työnantajakohtaista rahastomallia, mitä emme pidä perusteltuna.

FK suhtautuu kriittisesti muutoksiin siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskentaan.

1 Eläkesäätiölain ja vakuutuslainsäädännön uudistustarpeesta

Työryhmä on onnistunut erinomaisesti sille asetetussa tavoitteessa selkeyttää eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskevaa lainsäädäntöä. Pidämme hyvänä ratkaisuna, että lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavia laitoksia varten on kirjoitettu erillinen oma lakinsa. Aikaisempi lainsäädäntötekniikka oli vanhentunutta ja aiheutti tulkintaepäselvyyttä sen suhteen, mitä lainkohtaa missäkin yhteydessä oli noudatettava. Muutaman eläkekassan ajaututtua taloudellisiin vaikeuksiin niiden hoitamisessa ilmenneet vaikeudet korostavat tarvetta saattaa lainsäädäntö ajan tasalle.

Myös lisäeläketoinnin kannalta on hyvä, että niitä koskeva lainsäädäntö on omassa lainsäädännössään. EU:ssa on käsitelty ammattilaisia koskevia lisäeläkejärjestelmiä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin uusiminen (ns. IORP II). Sen implementointi suomalaiseen lainsäädäntöön saattaisi olla lähes ylivoimainen tehtävä, jos lainsäädäntötyö jouduttaisiin tekemään nykyiseen eläkesäätiö- ja vakuutuslainsäädäntöön.

Eläkesäätiöiden ja vakuutuslainsäädännön toimintaan on tuonut epävarmuutta spekulointi siitä, mitä lainsäädännölle tapahtuu. Lainsäädännön uudistamisella saadaan paitsi selkeyttä eri tahojen vastuukysymyksiin myös pitkäaikaista varmuutta sille, että lainsäädäntöä ei aivan lähitulevaisuudessa olla muuttamassa. Eläkevakuutustoiminta edellyttää sen harjoittajilta aina pitkäaikaista sitoutumista. On tärkeää, että eri osapuolten vastuut ovat selvillä ja oikeusvarmoja pitkällä aikavälillä.



Työeläkejärjestelmän hajautetussa hallintomallissa työntekijöiden ja eläkkeensaajien edut on aina turvattu koko järjestelmän yhteisvastuulla. Työnantajalla sen sijaan on erilaisia mahdollisuuksia hoitaa lain säätämät velvollisuutensa. Vaihtoehdot muodostuvat vakuutuksen ottamisesta työeläkevakuutusyhtiössä tai eläketurvan järjestämisestä eläkesäätiössä tai –kassassa. Työnantajan vapaudet ja vastuut ovat jossain määrin erilaiset näissä eri vaihtoehdoissa. On tärkeää, että vapauksien ja vastuiden suhde on tasapainotettu kokonaisuus kussakin vaihtoehdossa. Näin estetään mainittuun yhteisvastuuseen kohdistuva moraalikato. Työryhmän ehdotus on myöhemmin esitettävien varauksin tasapainoinen kokonaisuus tältä näkökannalta.

Kevään 2016 aikana varmistuu, syntykö Suomeen yhteiskuntasopimus kilpailukyvyyn parantamiseksi. Osana kaavailtua sopimusta työeläkemaksurasitusta siirretään työnantajilta työntekijöille. Maksutaakan siirtyessä myös työeläkeyhtiöiden hallintoa muutetaan niin, että työntekijäpuoli saa lisää valtaa hallituksissa. Katsomme, että sikäli kun yhteiskuntasopimus syntyy, niin vastaavat muutokset myös eläkesäätiöiden ja –kassojen hallintomallissa ovat paikallaan.

2 Selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset on uudistettava mahdollisimman pian

Kokonaisuudistuksessa ei ole uudistettu selvitystilaa ja konkurssia koskevia säännöksiä, jotka ovat käytännössä varsin tulkinnanvaraiset ja aiheuttavat oikeusturvaongelmia niin työnantajien, vakuutettujen kuin viranomaistenkin kannalta. Käytännön kokemuksia lain epäselvyyksistä ja puutteista on saatu kahden eläkekassan ajaututtua selvitystilaan.

FK pitää tärkeänä, että toimivan sääntelykokonaisuuden varmistamiseksi selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset uudistetaan mahdollisimman pian. Säännösten selkeys on tärkeää myös sen vuoksi, että työeläkejärjestelmään kuuluu olennaisena osana eläkelaitosten yhteisvastuu konkurssiin joutuneen eläkelaitoksen velvoitteista.

Selvitystilaa ja konkurssia koskevien säännösten uudistaminen ei koske vain eläkesäätiöitä ja -kassoja vaan kaikkia työeläkelaitoksia ja siksi se on luontevaakin toki tehdä erillään nyt tehdystä työstä.

3 Vakuutuskannan siirrossa siirtyvän vakavaraisuuspääoman määrää koskeviin säännöksiin ei tule tehdä muutoksia

Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan, että vakuutuskannan siirtoa työeläkevakuutusyhtiöstä lakisääteistä toimintaa harjoittavaan eläkesäätiöön ja -kassaan tuetaan muuttamalla siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskentasäännöksiä. Ehdotuksen mukaan työeläkeyhtiöstä vastaanottavalle eläkelaitokselle siirtyvä vakavaraisuuspääoma laskettaisiin käyttämällä työeläkelaitosten keskimääräistä vakavaraisuusastetta. Ehdotus ei ole työryhmän enemmistön kannan mukainen. Lisäksi ehdotetaan, että vastaanottavan eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman täydentämistä koskevasta vaatimuksesta luovutaan.

FK ei pidä edellä mainittuja muutosehdotuksia perusteltuina, koska ehdotuksilla on lainuudistuksen tavoitteiden ulkopuolisia, vaikeasti ennakoitavia ja periaatteellisesti merkittäviä vaikutuksia työeläkejärjestelmään. Ehdotetut muutokset heikentävät vakuutusperiaatteen mukaista työeläkevakuutusyhtiöiden toimintamallia. Eläketurvan toimeenpanojärjestelmä muuttuisi vakuutustoimintaan perustuvasta mallista jossain määrin kohti sijoitusrahastotyyppistä mallia, mitä FK ei pidä perusteltuina.



FK huomauttaa, että vakuutuskannan siirtämismahdollisuus työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai –kassaan on ollut jo alun perin poikkeuksellinen toimenpide. Nykyinen lainsäädäntö onkin tulkittavissa lainsäätäjän haluna mahdollistaa elinkelpoisen eläkesäätiön tai -kassan perustaminen poikkeuksellisilla erityissäännöksillä. FK on huomauttanut työryhmän työskentelyaikana, että voimassa olevan lain mukainen kannansiirron mahdollistaminen ei ole ollut vakuutusperiaatteen mukainen ratkaisu. Kerran tehtyä epäjohtonmuokaista ratkaisua suhteessa vakuutusperiaatteeeseen ei tulisi toistaa eikä sitä tulisi käyttää perusteluna sille, miksi työeläkejärjestelmän tulisi siirtyä yhä edelleen kohti rahastomallia.

Vakuutusperiaatteessa on kyse tietyn riskin sopimus pohjaisesta siirtämisestä vakuutuksenottajalta vakuutusyhtiölle. Riskit siirtyvät vakuutusyhtiölle kokonaan ja vakuutusyhtiö maksaa riskin toteutuessa siitä aiheutuneen vahingon. Korvauksensaantioikeuden vastikkeeksi vakuutuksenottajat suorittavat vakuutusmaksun vakuutuksenantajalle. Vakuutuksen määrrittelevä oikeussuhde voi perustua myös lakiin kuten lakisääteisissä vakuutuslajeissa. Vakuutuksen ominaispiirteisiin kuuluu riskin sattumanvaraisuus ja vahingon mahdollisuus.

Vahingon toteutuessa vakuutusyhtiö suorittaa korvauksen. Muussa tapauksessa maksetut vakuutusmaksut jäävät muiden vakuutuksenottajien vahinkojen varalle. Maksettuja vakuutusmaksuja ei siten palauteta, jos sopimussuhteen päättyessä vahinkoa ei ole syntynyt (poikkeuksen muodostavat säästövakuutukset). Toisaalta vakuutusyhtiö ei myöskään perilisämaksua, jos vahinko toteutuu suurempana kuin perityt vakuutusmaksut. Vakuutuksenottajan kannalta vakuutus on keino, jolla sattumanvarainen, ehkä ylivoimainenkin tappio muunnetaan tasaiseksi kustannukseksi, vakuutusmaksuksi.

Vakuutuksen rooli on pitää yllä riskin jakamista ja tasaamista vakuutettujen kesken maksua vastaan. Edellä mainittujen ominaispiirteiden lisäksi vakuutusmaksun tulee vastata myös riittävässä määrin riskin suuruutta. Vakuutusperiaatteen soveltamisesta seuraa, että yksityisvakuutuksessa maksujen ja etuuksien välille muodostuu tilastollinen vastaavuus. Lakisääteisten eläkkeiden tapauksessa vakuutussuoritus maksetaan eläkkeenä jatkuvasti kunnes oikeus eläkkeeseen lain tai vakuutusehtojen nojalla päättyy.

Nykylain mukainen sääntely on poikkeus tässä kuvatusta vakuutusperiaatteesta sikäli, että työnantajalla on mahdollisuus saada mukaansa osa työeläkevakuutusyhtiön varoista, jos työnantaja järjestää lakisääteisen eläketurvan jatkossa eläkesäätiössä tai –kassassa (vakuutuksesta syntynyt eläkevastuu katteineen ja siirtyvä vakavaraisuuspääoma). Vakuutus-sopimus siis puretaan ja syntynyt eläkevastuu siirretään takautuvasti työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiön tai –kassan vastuulle. Nykyinen lainsäädäntö on poikkeuksellinen myös siitä syystä, että vakuutuskannan siirto perustuu työnantajan tahdonilmaisuuksiin eikä vakuutusyhtiön liiketoiminnalliseen päätökseen. Vakuutuskannan siirto edellyttää kuitenkin aina luovuttavan työeläkevakuutusyhtiön suostumuksen, koska menettelyssä luovutetaan osa työeläkevakuutusyhtiön omaisuudesta, joka on muodostunut yhtiöön sijoitetusta pääomasta, yhtiölle maksetuista vakuutusmaksuista ja yhtiön sijoitustoiminnan tuotoista.

On syytä huomioida myös se, että vakuutuskannan siirtäminen vakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai –kassaan on toimenpide, jota ei yleisesti tunneta vakuutustoimintaa koskevassa sääntelyssä. Esimerkiksi vakuutuskannanluovutukset ovat mahdollisia vain vakuutusyhtiöistä toiseen ja päätökset tehdään yhtiöiden välisin sopimuksin liiketoiminnallisista lähtökohdista käsin.



Voimassa olevan sääntelyn mukaan siirtyvän vakavaraisuuspääoman määrän tulee vastata *työeläkelaitosten vakavaraisuusrajojen mediaania kaksinkertaisena*. Nykysääntelyssä vakavaraisuuspääomaa on siten siirretty työeläkevakuutusyhtiöistä eläkesäätiöön tai –kassaan sen verran, että se riittää mahdollistamaan eläkelaitosten keskimääräistä riskillisyyttä vastaavan sijoitusjakautuman. FK katsoo, että nykysääntelyn mukaista periaatetta ei tulisi muuttaa.

Käyttämällä raportissa esitetyllä tavalla siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskennassa *työeläkelaitosten keskimääräistä vakavaraisuusastetta* tavoitellaan sitä, että lainsäätäjät tukisi entistä enemmän vakuutuskannan siirtoja työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöihin ja –kassoihin. Pelkistetyksi asiassa voidaan puhua siitä, voiko työnantaja saada työeläkevakuutusyhtiöstä mukaansa enemmän vai vähemmän vakavaraisuuspääomaa. Laajemmassa mittakaavassa kyse on kuitenkin paljon merkityksellisemmästä asiasta eli siitä, mitkä tekijät halutaan säilyttää työeläkejärjestelmän ja työeläkevakuutusyhtiöiden perusominaispiirteinä.

Asiassa on perimmältään kyse siitä, halutaanko, että työeläkeyhtiöt toimivat vakuutusyhtiöinä, vai halutaanko kehitystä rahastomallia kohti jatkaa. Tältä osin viittaamme STM:n Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet -muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79) todettuun: *”Jotta eläkelaitosmuotojen välistä kilpailuneutraliteettia koskevassa keskustelussa päästäisiin eteenpäin, on päätettävä, minkä luonteinen järjestelmä eläketurvan toimeenpanon halutaan olevan. Jos nykyiset eläkelaitosmuodot halutaan säilyttää, laitosmuotojen välillä on oltava työnantajan kannalta merkityksellisiä eroja. Jos eläkejärjestelmän toimeenpano halutaan muuttaa rahastosijoittamiseksi, muutos olisi tehtävä avoimesti, läpinäkyvästi ja vakaasti harkiten.”* Kyse ei ole siten vähämerkityksellisestä seikasta, vaan asiassa tulisi tehdä perusteellisesti harkitut ja koko työeläkejärjestelmän kannalta perustellut ratkaisut.

FK huomauttaa lisäksi, että työeläkejärjestelmän ominaispiirteiden vähittäinen häivyttäminen kyseenalaistaisi myös työeläkejärjestelmän erityisaseman suhteessa EU-sääntelyyn. Työeläkejärjestelmän erityisasema perustuu nimenomaisesti vakuutusyhtiömuotoiseen toimintamalliin.

Edellä mainituista syistä FK ei kannata ehdotusta siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskentatavan muuttamiseksi.

Emme voi yhtyä myöskään siihen, että vakavaraisuuspääoman täydentämisvelvollisuudesta luovuttaisiin siirrettäessä kantaa työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai –kassaan. Katsomme, että työnantajan täydentämisvelvollisuus kannustaa eläkesäätiötä ja –kassaa toimimaan riittävällä turvaavuustasolla. Lisäksi nykyinen sääntely asettaa tietyn kynnyksen sille, ettei eläkesäätiö- tai kassa purkaisi vakavaraisuuspääomaa (vakuutusmaksun alennuksina) välittömästi toiminnan alkaessa alimmalle mahdollisimmalle tasolle. Vakuutettujen etujen kannalta voimassa oleva sääntely on ehdotettua turvaavampi.

Työryhmän loppuraportissa ehdotetaan, että siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskennan menettelytapaa ja ajankohtaa muutettaisiin siten, että STM vahvistaisi ETK:n esityksestä siirtyvän vakavaraisuuspääoman prosenttiosuuden neljännesvuosittain. Samalla tieto seuraavalla vuosineljänneksellä sovellettavasta prosentista julkaistaan etukäteen. FK huomauttaa, että menettelyn nopeuttaminen on mahdollista myös voimassa olevassa mallissa, mitä voitaisiin pohtia ministeriön jatkovalmistelussa. Menettelyn nopeuttaminen ei edellytä siirtyvän vakavaraisuuspääoman laskentatavan muuttamista.



4 Päätyneiden vakuutusten siirtäminen työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai -kassaan muuttaisi koko työeläkejärjestelmän luonteen – FK yhtyy työryhmän enemmistön kantaan

Työryhmässä on esitetty myös jo päätyneiden vakuutusten siirtoa, jotta vakuutuskantaa työeläkeyhtiöstä luovutettaessa eläkesäätiöön tai -kassaan siirtyisi nykyistä enemmän rahastoituja varoja ja vakavaraisuuspääomaa. FK pitää hyvänä, että työryhmän loppuraportissa on arvioitu ehdotuksen merkitystä ja sen vaikutuksia työeläkejärjestelmään laaja-alaisesti. FK pitää työryhmän loppuraporttiin kirjattua johtopäätöstä hyvin perusteltuna. Työnantajakohtaisen vakuutuskannan luovutuksen laajentaminen päätyneisiin vakuutuksiin tarkoittaisi, että jo aikoinaan päätyneitä vakuutus sopimuksia purettaisiin takautuvasti, mikä rikkoisi vakuutustoiminnan peruseriaatteita vastaan sekä olisi myös ongelmallinen yksityisoikeudellisen sopimusoikeuden näkökulmasta. Tämä muuttaisi olennaisesti työeläkejärjestelmämme rakennetta, joka perustuu eläkelaitoksen vastuuseen tekemistään vakuutus sopimuksista eikä työnantajakohtaiseen rahastointiin. Samalla menetettäisiin erilaisten eläkelaitosmuotojen edut ja työnantajan valinnanmahdollisuudet tosiasiallisesti kaventuisivat, mikä olisi vastoin työryhmän toimeksiannon tavoitteita.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Esko Kivisaari