

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia. Eläkesäätiöt ja vakuutuskassat voisivat kattaa vakuutusteknistä vastuuvetkaansa eräillä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön jäsenvaltioissa tehdyillä velkasitoumuksilla, osakkeilla, osuuksilla ja muilla sitoumuksilla samalla tavalla kuin vastaavilla Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehdyillä sijoituksilla. Esityksessä ehdotetaan, että Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön sellaiseen jäsenvaltioon, joka ei kuulu Euroopan talousalueeseen, tehtyjen sijoitusten vastuuvelan katteen bruttomäärän 10 prosentin rajoitus kumotaan.

Lisäksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön jäsenvaltioissa tehtyjen vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen kiinteistösijoitusten osalta eläkevastuun tai vastuuvelan bruttomäärän kattamista koskevat määrälliset rajoitukset kumottaisiin. Kiinteistösijoituksia ehdotetaan säänneltäväksi johdon yleisen huolellisuusvelvollisuuden, tuottavuus- ja turvaavuusvaatimuksen sekä sijoitusten hajauttamisvelvollisuuden avulla.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2017.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Pääoman liikkeitä koskevan koodin keskeiset säännökset ja periaatteet sekä Suomen tekemät vakuutusyhtiöitä koskevat varaukset.....	3
2.2 Eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki.....	7
2.3 Nykytilan arviointia: kansallisen lainsäädännön suhde koodin määräyksiin.....	9
2.4 Ahvenanmaan asema.....	13
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	13
3.1 Tavoitteet.....	13
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	13
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	14
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	14
4.2 Sosiaaliset vaikutukset.....	15
5 ASIAN VALMISTELU.....	15
6 MUITA ESITYKSEEN VAIKUTTAVIA SEIKKOJA.....	18
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	19
1 KOODIN VARAUMIEN SISÄLTÖ JA NIIDEN SUHDE SUOMEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN.....	19
2 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	19
2.1 Eläkesäätiölaki.....	19
2.2 Vakuutuskassalaki.....	21
3 VOIMAANTULO.....	21
LAKIEHDOTUKSET.....	22
1. Laki eläkesäätiölain muuttamisesta.....	22
2. Laki vakuutuskassalain muuttamisesta.....	23
LIITE.....	24
RINNAKKAISTEKSTIT.....	24
1. Laki eläkesäätiölain muuttamisesta.....	24
2. Laki vakuutuskassalain muuttamisesta.....	26

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomi on sitoutunut 1969 Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä (jäljempänä järjestö tai OECD) koskevaan, Pariisissa 14 päivänä joulukuuta 1960 tehtyyn konventioon sekä sen ensimmäiseen ja toiseen lisäpöytäkirjaan (SopS 12/1969, jäljempänä konventio). Konvention 1 artiklan a ja c kohdan mukaan järjestön tarkoituksena on edistää politiikkaa, jonka tavoitteena on muun muassa saavuttaa jäsenmaissa mahdollisimman suuri taloudellinen kasvu, työllisyyden lisääntyminen ja nouseva elintaso samalla säilyttäen rahan arvon vakavuus ja siten myötävaikuttaa maailmantalouden kehitykseen, sekä myötävaikuttaa maailmankaupan ekspansioon multilateraalilla, ei-syrjivällä pohjalla kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Konvention 2 artiklan a, c ja d kohdan mukaan näiden tarkoituksien saavuttamiseksi jäsenmaat sopivat siitä, että ne tulevat sekä erikseen että yhteisesti muun muassa edistämään taloudellisten voimavarojensa tehokasta hyväksikäyttöä, harjoittamaan taloudellisen kasvun ja rahan arvon koti- ja ulkomaisen vakavuuden saavuttamiseen tehtävää politiikkaa ja välttämään sellaisten tilanteiden kehittymistä, jotka saattaisivat vaarantaa niiden oman tai toisten maiden talouden, sekä jatkamaan ponnistelujaan tavaroiden ja palvelusten vaihdon ja maksuliikkeen tiellä olevien esteiden vähentämiseksi tai poistamiseksi sekä ylläpitämään ja laajentamaan pääoman siirtojen liberalisointia.

Konvention 5 artiklan a kohdan mukaan saavuttaakseen tarkoituksensa järjestö voi tehdä päätöksiä, jotka ovat, mikäli ei toisin ole määrätty, kaikkia jäsenmaita sitovia.

2 Nykytila

2.1 Pääoman liikkeitä koskevan koodin keskeiset säännökset ja periaatteet sekä Suomen tekemät vakuutusyhtiöitä koskevat varaukset

Avoimen monenkeskisen vaihdantajärjestelmän tarkoitus on tehostaa pääomien liikkuvuutta ja maailmantaloutta, josta myös Suomi on voimakkaasti riippuvainen. Konvention mukaisia pääoman siirtojen vapauttamiseen liittyviä toimenpiteitä on täsmennetty OECD:n pääoman liikkeitä koskevassa koodissa. Se tuli ensimmäisen kerran voimaan OECD:n silloisissa jäsenvaltioissa vuonna 1961, Suomessa 1969. Se velvoittaa OECD-jäsenvaltioita toimiin suhteessa muihin järjestön jäsenvaltioihin. Suomella on mahdollisuus laajentaa soveltamisalaa Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) jäsenvaltioihin.

Teknisesti OECD:n pääomien liikkeitä koskevat koodi on järjestön ylimmän päätöksenteokoelimen, neuvoston, päätös. Neuvosto tekee päätökset konsensusmenettelyssä. Konvention 5 artiklan nojalla päätökset ovat jäsenvaltioiden hallituksia oikeudellisesti sitovia. Päätökset eivät kuitenkaan ole kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettuja kansainvälisiä sopimuksia, toisin kuin esimerkiksi Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimukset.

Koodin 1 artiklan a kohdan mukaan jäsenvaltiot ovat velvollisia vähitellen poistamaan välistään pääomanliikkeitä koskevat rajoitukset 2 artiklan mukaisesti. Koodin soveltamisalaan kuuluvat pääoman liiketoimet yksilöidään koodin A-liitteessä, joka käytännössä kattaa kaikki merkittävät lyhyt- ja pitkäaikaiset pääoman liikkeet, jollei jäsenvaltio ole tehnyt tiettyä liiketoimea koskevaa varauksia. Yleisesti koodin soveltamisalaan kuuluvista liiketoimista voidaan mainita esimerkiksi osakkeiden, rahasto-osuuksien, velkakirjojen, luottojen ja lainojen liikkeeseenlasku, myyminen ja ostaminen sekä suorat ulkomaiset sijoitukset ja yritysten sijoittautumiset jäsenvaltioon.

Koodin 1 artiklan b kohdan nojalla jäsenvaltio sitoutuu erityisesti pyrkimään siihen, että ulkomaisten omistuksessa olevia varoja käsitellään samalla tavalla omistussuhteen muodostumisen ajankohdasta riippumatta. Lisäksi sallitaan ulkomaisten omistuksessa olevien varojen myyminen ja siirtäminen tai myynnistä saatujen tulojen siirtäminen. Koodin 1 artiklan e kohdan nojalla jäsenvaltiot pyrkivät välttämään uusien pääoman liikkeitä koskevien vaihdannan rajoitusten luomista sekä pyrkivät kaventamaan olemassa olevia rajoituksiaan.

Koodin 2 artiklassa määritellään koodin soveltamisalaan kuuluvat vapauttamistoimenpiteet. Lähtökohtaisesti OECD-jäsenvaltioiden on annettava mahdollisesti tarvittavat luvat liiketoimien päättämiseksi ja toteuttamiseksi sekä koodin A-liitteen A- tai B-listassa tarkoitetuille pääoman liikkeille. Jäsenvaltio voi tietyin edellytyksin tehdä asiaa koskevan varauman. Koodin A-liitteen listoissa erotellaan järjestelmällisesti ja sijoitusvälinekohtaisesti jäsenvaltion kansalaisten tekemät liiketoimet ulkomailla eli toisessa OECD-jäsenvaltiossa sekä ulkomaan eli toisen OECD-jäsenvaltion kansalaisten tekemät liiketoimet jäsenvaltiossa. Lisäksi jaotellaan pääoman liikkeet sisään jäsenvaltioon ja ulos jäsenvaltiosta. Koodin A-liitteen A-listan osalta jäsenvaltio voi tehdä varauman vain liittyessään OECD:hen, koodin A-liitteen A-listan sitoumuksen soveltamisalaa laajennettaessa tai kokonaan uuden sitoumuksen tullessa soveltamisalan piiriin, jos jäsenvaltion lainsäädäntö poikkeaa koodin velvoitteista (niin sanottu standstill-periaate, jonka mukaan jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti vain peruuttaa tai rajoittaa varaumia eikä kerran poistettua voida lisätä uudelleen listalle). Koodin A-liitteen B-listan osalta jäsenvaltio voi tehdä varauman milloin vain. Jäsenvaltiot kuitenkin pyrkivät välttämään uusien varaumien tekemistä (1 artiklan e kohta).

OECD-jäsenvaltio hyötyy muiden sitoumusvaltioiden esteiden vapauttamisesta, mutta pelkää muiden jäsenvaltioiden varaumien vapauttamisen odottaminen ei ole koodin tarkoituksen mukaista. Koodin lähtökohta on, että pääoman liikkeiden vapauttamisesta hyötyy ennen muuta vapauttamisen tekijä jäsenvaltio itse. Vastavuoroisuutta tai sitoumusten vapauttamisella käytävää kauppaa ei edellytetä. Koodin läpinäkyvyysperiaatteisiin kuuluu, että OECD:lle ilmoitetut varaumat ovat täydellisiä, ajantasaisia, ymmärrettäviä ja kaikkien osapuolten tiedossa olevia.

Koodin 9 artiklassa määrätään syrjimättömyyden periaatteesta. Jäsenvaltio ei saa asettaa eri jäsenvaltioita eri asemaan koskien liiketoimien päättämistä tai toimeenpanoa eikä pääomanliikkeitä, jotka on listattu koodin A-liitteessä ja jotka on joiltakin osin vapautettu. Näin ollen kaikki jäsenvaltiot on asetettava samaan asemaan. Koodin 10 artiklan mukaan kuitenkin tietty liiketoimi voidaan sallia tulliliiton, kuten Euroopan unioni, tai rahaliiton jäsenvaltioille mutta ei automaattisesti muille koodia soveltaville valtioille.

Koodia sovelletaan kansainvälisesti ymmärrettyyn yksityiseen vakuutustoimintaan ja yksityiseen eläkerahastotoimintaan. Koodia ei sovelleta Suomessa työntekijän tai yrittäjän eläkelain mukaiseen lakisääteiseen työeläkevakuutustoimintaan eikä sosiaalivakuutustoimintaan. Jos koodia koskeva varauma on tehty tietyn liiketoimen osalta, varauman sallimissa puitteissa niihin liiketoimiin on voitu kohdistaa rajoituksia kansallisessa lainsäädännössä. Suomella ei ole voimassa olevia varaumia tai selityksiä vapaaehtoista lisäeläketuimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta. Suomen syyskuussa 2016 peruuttamat, Solvenssi II -direktiivin täytäntönpäntöä edeltävät, koodin B-liitteen mukaiset vakuutusyhtiöihin liittyvät varaumat koskivat seuraavia asiakohdita, joita oli lisäksi täydennetty kohdittain prosentuaalisin selityksin, kiinteistöjen osalta viisi prosenttia ja muiden osalta 10 prosenttia (koodi on oikeusvoimainen vain englannin- ja ranskankielisenä, minkä vuoksi Suomen varaumat esitetään alla myös englanninkielisenä):

A-lista:

- IV/C1, D1 Liiketoimet pääomamarkkinoilla kaupankäynnin kohteena olevilla arvopapereilla (Operations in securities on capital markets):
— Suomalaisten tekemät hankinnat ulkomailla (Purchase abroad by residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso IV sisältää kaikki arvopapereita koskevat liiketoimet, mukaan lukien osakkeet, muut omistus-osuudet ja velkakirjat, joiden kestoaika on liikkeeseenlaskuhetkellä vähintään vuoden mittainen. Arvopaperin ostaminen voi tapahtua säännellyllä markkinapaikalla tai sen ulkopuolella muulla laillisella tavalla, kunhan arvopaperi on laillisesti tarjottavissa kyseisessä jäsenvaltiossa.

Vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen osalta ulkomailla tapahtuvaa arvopaperin hankintaa koskevaa varaumaa edellytetään, jos lainsäädännössä säädetään:

- 1) määräys ulkomaisten varojen osuudesta suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin, ilmaistuna prosentuaalisena osuutena, jos se osuus on alempi kuin kotimaisten varojen osuus suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin;
- 2) velvollisuus pitää hallussa tietty kotimaisten varojen vähimmäismäärä, jos se on korkeampi kuin ulkomaisten varojen vähimmäismäärä.

- VII/D1 Liiketoimet yhteissijoitusarvopapereilla
(Operations in collective investment securities):
— Suomalaisten tekemät hankinnat ulkomailla (Purchase abroad by residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso VII sisältää liiketoimet, kuten osaketo-distukset, rekisterikirjaukset tai muut todistukset, koskien yhteissijoitusyritystä, joka on perustettu arvopapereiden ja muiden varojen hallinnointia varten. Jakso VII koskee sekä avoimia että suljettuja yhteissijoitusyrityksiä sen oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen osalta ulkomailla tapahtuvaa arvopaperin hankintaa koskevaa varaumaa edellytetään, jos lainsäädännössä säädetään:

- 1) määräys ulkomaisten varojen osuudesta suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin, ilmaistuna prosentuaalisena osuutena, jos se osuus on alempi kuin kotimaisten varojen osuus suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin;
- 2) velvollisuus pitää hallussa tietty kotimaisten varojen vähimmäismäärä, jos se on korkeampi kuin ulkomaisten varojen vähimmäismäärä.

B-lista:

- III/A1, B1 Liiketoimet kiinteistöillä (Operations in real estate):
— Suomalaisten tekemät rakentamiset tai hankinnat ulkomailla
(Building or purchase abroad by residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso III sisältää muut kuin jaksojen I ja II kiinteistöjä koskevat liiketoimet. Jakson mukaisia liiketoimia ovat muun muassa kiinteistön rakentamiset tai hankinnat, joihin ei liity yrityksen omistukseen osallistumista, sen luomista tai laajentamista, sekä puhtaasti rahoitusluonteiset sijoitukset kiinteistöön, johon ei liity kiinteistön käyttämistä sijoituksen tekevän yrityksen liiketoimintaan. Jaksossa ei ole määrystä jä-

senvaltioiden yhdenvertaisesta kohtelusta, joten on tulkittava, että kyseisiä liiketoimia ei voida rajoittaa määrällisin rajoituksin.

V/D1 Liiketoimet rahamarkkinoilla (Operations on money markets):
— Suomalaisten tekemät rahamarkkina-arvopaperihankinnat ulkomailla
(Purchase of money market securities abroad by residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso V sisältää kaikki liikkeeseenlaskuhetkellä alle vuoden mittaiset rahamarkkinaliiketoimet, joiden kohteena voivat olla muun muassa valtion joukkovelkakirjat ja muut hallitusten liikkeeseen laskemat lyhytaikaiset sitoumukset, talletustodistukset, lyhytaikaiset yritysluotot, sekä muut rahamarkkinavälineet, kuten pankkien väliset interbank-talletukset kotimaisessa tai ulkomaisessa valuutassa, takaisinostosopimukset sekä Yhdysvaltain liittovaltion sitoumukset.

Vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen osalta ulkomailla tapahtuvaa arvopaperin hankintaa koskevaa varaumaa edellytetään, jos lainsäädännössä säädetään:

1) määräys ulkomaisten varojen osuudesta suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin, ilmaistuna prosentuaalisena osuutena, jos se osuus on alempi kuin kotimaisten varojen osuus suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin;

2) velvollisuus pitää hallussa tietty kotimaisten varojen vähimmäismäärä, jos se on korkeampi kuin ulkomaisten varojen vähimmäismäärä.

VI/D1 Liiketoimet muilla jälkimarkkinakelpoisilla arvopapereilla ja vakuudettomilla saatavilla (Other operations in negotiable instruments and non-securitised claims):
— Suomalaisten tekemät hankinnat ulkomailla (Purchase abroad by residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso VI sisältää muut kuin jaksoja IV, V ja XII koskevat liiketoimet. Liiketoimet voivat koskea muun muassa seuraavia sijoitusvälineitä:

— oikeudet, warrantit (eli pankin tai pankkiiriliikkeen asettama arvopaperi, joka kohdistuu johonkin kohde-etuuteen kuten osakkeeseen, indeksiin, raaka-aineeseen tai valuuttaan), rahoitusoptiot, rahoitusfutuurit ja muut futuurit kotimaisella kaupankäyntipaikalla

— jälkimarkkinaliiketoimet koskien muita rahoitusvaateita, mukaan lukien valtion joukkovelkakirjalainat, kiinteistöluotot, lyhytaikaiset kaupalliset luotot, lainapohjaiset jälkimarkkinakelpoiset rahoitusvälineet, saatavat ja kaupalliset vekselit

— velkakirja-, korko-, valuuttakurssi- ja pääomaswapit (eli kassavirtojen vaihtosopimukset)

— muut koodissa mainitsemattomat jälkimarkkinakelpoisten arvopaperien sekä vakuudettomien saatavien hankinnat.

Vakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen osalta ulkomailla tapahtuvaa arvopaperin hankintaa koskevaa varaumaa edellytetään, jos lainsäädännössä säädetään:

1) määräys ulkomaisten varojen osuudesta suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin, ilmaistuna prosentuaalisena osuutena, jos se osuus on alempi kuin kotimaisten varojen osuus suhteessa vakuutuslaitoksen varoihin;

2) velvollisuus pitää hallussa tietty kotimaisten varojen vähimmäismäärä, jos se on korkeampi kuin ulkomaisten varojen vähimmäismäärä.

IX/B Rahoitusluotot ja lainat (Financial credits and loans):
— Suomalaisten ulkomaalaisille antamat luotot ja lainat
(Credits and loans granted by residents to non-residents)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jaksossa IX tarkoitettujen rahoitusluottojen ja lainojen koskevat epäsuoria, välittäjän kautta myönnettyjä rahoitusluottoja ja lainoja, sekä rajan yli tietyn ulkomaisen OECD-jäsenvaltion sisällä tapahtuvan tavaroiden ja palveluiden liikkeen rahoittamiseen annettuja rahoitusluottoja ja lainoja. Jakso IX sisältää muut luotot ja lainat kuin jaksoissa I, II, VIII ja XIV. Näin ollen jakso IX ei koske suoria sijoituksia, tavaroiden tai palveluiden kansainväliseen liikkeeseen tarkoitettuja rahoitusluottoja ja lainoja eikä henkilökohtaisia luottoja ja lainoja. Pankkitoiminnanomaiset liiketoimet (engl. quasi-banking operations), kuten forfeiting, leasing tai factoring-rahoitus, sisältyvät jaksoon IX siltä osin, kuin ne eivät liity välittömästi tavaroiden tai palveluiden kansainväliseen liikkeeseen.

Jaksossa IX/B tarkoitettujen liiketoimien ja siirtojen on oltava vapaita, jos velkoja saa antaa luottoa tai lainaa kansallisilla markkinoillaan. Jäsenvaltioiden varaumien, selitysten ja mahdollisen kotimaisen välittäjän vaatimuksen puitteissa jäsenvaltioiden on sallittava luotto- ja lainaliiketoimet suoraan kotimaisten ja ulkomaisten toimijoiden kesken lainan tai luoton keskojasta ja määrästä riippumatta.

XI/B1, B2 Liiketoimet talletustileillä (Operation of deposit accounts):
— Suomalaisten tekemät tilin avaamiset ja käyttämiset suomalaisessa valuutassa ulkomaisten instituutioiden kanssa
(By residents in domestic currency with non-resident institutions)
— Suomalaisten tekemät tilin avaamiset ja käyttämiset ulkomaisessa valuutassa ulkomaisten instituutioiden kanssa
(By residents in foreign currency with non-resident institutions)

Koodia täsmentävän käyttäjän oppaan mukaan jakso XI sisältää käyttö- ja säästötilin sekä muun koodissa tarkoittamattoman tilin avaamisen ja käytön. Sijoitus- ja arvopaperitilistä säädetään koodin jaksoissa IV ja V, pankkien välisistä interbank-talletuksista ja talletustodistuksista jaksossa V sekä kaupallisen ja rahoituksellisen luoton tai lainan tilistä vastaavasti jaksoissa VIII ja IX.

2.2 Eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki

Vakuutusyhtiöiden osalta vastuuvelan kattamisesta säädettiin aikaisemmin vakuutusyhtiölain (521/2008) 10 luvussa. Näihin säännöksiin viitattiin eläkesäätiölaissa (1774/1995) ja vakuutuskassalaissa (1164/1992).

Säännökset perustuivat henkivakuutusdirektiiviin (2002/83/EY) ja kolmanteen vahinkovakuutusdirektiiviin (92/49/ETY). Vakuutusyhtiöiden osalta nämä direktiivit korvattiin vakuutus- ja jälleenvakuutus toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25 päivänä marraskuuta 2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/138/EY (Solvenssi II). Solvenssi II -direktiivillä on Euroopan unionissa otettu käyttöön riskiperusteinen vakavaraisuus- ja valvontajärjestely henki- ja vahinkovakuutusyrityksiä sekä jälleenvakuutusyrityksiä varten. Solvenssi II -direktiivi on täysharmonisointidirektiivi. Kansallisten lisävaatimusten säätäminen ei ole käytännössä mahdollista. Solvenssi II -direktiivin nojalla annettuja säännöksiä on sovellettu Suomessa vakuutusyhtiöihin 1.1.2016 alkaen. Solvenssi II -direktiiviä ei sovelleta eläkesää-

tiöihin eikä vakuutus-kassoihin, vaan katesäännökset siirrettiin osittain eläkesäätiölakiin ja vakuutus-kassalakiin.

Aikaisemmin voimassa olleet direktiivit olivat vähimmäisharmonisointidirektiivejä. Kansallisesti säädettyjä tiukempia vaatimuksia vastuvelan kattamisen osalta. Aikaisemman sääntelyn mukaan vakuutusyhtiön oli otettava huomioon vakuutustoiminnan laatu sekä huolehdittava vastuvelan katteeseen kuuluvien varojen varmuudesta, tuotosta, rahaksi muutettavuudesta sekä asianmukaisesta monipuolisuudesta ja hajauttamisesta. Laissa säädettiin tarkemmin siitä, millä varoilla vastuvelka voitiin kattaa. Vastuovelkaa vastaava määrä voitiin sijoittaa vain tiettyihin, tarkemmin määriteltyihin omaisuuslajeihin. Laissa oli myös määrittely enimmäismäärät erityyppisille sijoituksille. (HE 344/2014 vp, s. 10—11) Sijoittamista pyrittiin säännöksin ohjaamaan erityisesti Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltioihin mutta myös muihin OECD-jäsenvaltioihin.

Solvenssi II -sääntelyä edeltäviä ja osittain vastaavia vastuvelan katesäännöksiä sovelletaan edelleen lisäeläkkeitä hoitaviin eläkesäätiöihin, eläkekassoihin ja muihin vakuutus-kassoihin. Katesäännökset ovat yksityiskohtaiset osittain historiallisista syistä ja osittain siksi, että lisäeläkevakuutustoimintaan ei liity varsinaista vakavaraisuuskehikkoa. Säännökset koskevat katkeltoisia omaisuuslajeja, valuuttariskien hallintaa ja sijoitusten maantieteellistä jakaumaa. Maantieteellisen jakauman osalta katesäännökset edellyttävät pääosin sijoittamista ETA-alueelle. Voimassa olevissa laeissa ETA-valtioihin ja muihin OECD-jäsenvaltioihin tehtyjä sijoituksia käsitellään vastuvelan katelaskelmassa pääosin eri tavalla (ks. jakso 2.3). Voimassa olevassa lainsäädännössä katesäännökset ovat eläkesäätiölain 46, 46 a ja 47—47 o §:ssä ja vakuutus-kassalain 83 ja 83 g—83 r §:ssä.

Eläkesäätiölain 46 a §:n 1 momentin nojalla ETA-valtioon rinnastetaan OECD:n muut jäsenvaltiot 1) 47 b §:n 1 momentin 1 kohtaa sovellettaessa, sekä 2) 47 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtaa, 47 c §:n 1—3 kohtaa sekä 47 d §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sovellettaessa vain osittain (ks. 2 kohdan erilaisesta katekäsittelystä: pykälän 2 momentti, alla).

Eläkesäätiölain 46 a §:n 1 momentissa viitatuissa säännöksissä säädetään seuraavista arvopereista:

— *47 b §:n 1 momentin 1 kohdassa* velkasitoumuksista, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtio, Ahvenanmaan maakunta tai sellainen kansainvälinen yhteisö, jonka jäsenistä ainakin yksi on ETA-valtio;

— *47 b §:n 1 momentin 2 kohdassa* velkasitoumuksista, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtiossa sijaitseva sellainen kunta, kuntayhtymä, julkisyhteisönä toimiva seurakunta tai muu sellainen niihin rinnastettava alueellinen julkisyhteisö, jolla tai jonka jäsenillä on veronkanto-oikeus;

— *47 b §:n 1 momentin 3 kohdassa* velkasitoumuksista, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtiossa toimiluvan saanut julkisen valvonnan alainen talletuspankki tai vakuutusyhtiö taikka muu sellainen yhteisö, jonka Finanssivalvonta rinnastaa edellä tarkoitettuun talletuspankkiin tai vakuutusyhtiöön;

— *47 c §:n 1 kohdassa* velkasitoumuksista, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtiossa toimiluvan saanut julkisen valvonnan alainen muu luottolaitos kuin 47 b §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu talletuspankki tai siihen saman kohdan nojalla rinnastettu muu yhteisö;

— 47 c §:n 2 kohdassa velkasitoumuksista, joissa velallisena on yhteisö, jonka kotipaikka on ETA-valtiossa ja jonka osakkeilla tai osuuksilla käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla ETA-valtiossa;

— 47 c §:n 3 kohdassa velkasitoumuksista, joilla käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla ETA-valtiossa ja joissa velallisena on muu kuin 1 tai 2 kohdassa taikka 47 b §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettu yhteisö;

— 47 d §:n 1 momentin 1 kohdassa sellaisten yhteisöjen osakkeista ja osuuksista, joiden kotipaikka on ETA-valtiossa ja joiden osakkeilla tai osuuksilla käydään kauppaa säännellyillä markkinoilla ETA-valtiossa, ei kuitenkaan kiinteistöyhteisön osakkeilla ja osuuksilla;

— 47 d §:n 1 momentin 2 kohdassa edellä 1 kohdassa tarkoitettujen yhteisöjen liikkeeseen laskemista sitoumuksista, joilla on huonompi etuoikeus kuin yhteisön muilla sitoumuksilla.

Eläkesäätiölain 46 a §:n 2 momentissa säädetään, että pykälän 1 momentin 2 kohdan rinnastuksen tuloksena voidaan katteeseen lukea yhteensä enintään kymmenen prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä. Säännös koskee toimijoita niissä muissa OECD-jäsenvaltioissa, jotka eivät ole ETA-valtioita.

Vakuutuskassalain 83 g § vastaa eläkesäätiölain 46 a §:ää.

2.3 Nykytilan arviointia: kansallisen lainsäädännön suhde koodin määräyksiin

OECD:n pääoman liikkeitä koskevan koodin varaumille ja selityksille ei ole vakuutusyhtiöiden osalta enää tarvetta, koska Solvenssi II -direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön.

Asiaa on tarkasteltava erikseen vapaaehtoista lisäläketoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja eläkekassojen sekä muiden vakuutuskassojen osalta. Voimassa olevan eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain säännösten vertailu koodin määräyksiin on vaikeaa. Molempien sääntely on laadittu omista lähtökohdistaan sekä eri käsitteistöä käyttäen. Koodissa rahoitusvälineiden ja ottelu on hienojakoisempi kuin eläkesäätiölain tai vakuutuskassalain säännöksissä.

Koodin mukaisen eri jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ongelmallisia ovat eläkesäätiölain 46 a § ja vakuutuskassalain 83 g §. Yleisesti ETA- ja OECD-jäsenvaltioiden eriarvoiselle kohtelulle ei vaikuta olevan perusteltavissa olevaa riskiteoreettista perustetta siltä osin, kuin kyse on ETA:een tai OECD:hen kuulumiseen perustuvasta eläkevastuun tai vastuuvelan katteen määräytymisestä.

B III/B1 Liiketoimet kiinteistöillä

Eläkesäätiölaissa säädetään eläkevastuun kattamisesta ETA-valtiossa sijaitsevalla kiinteällä omaisuudella. Säännöksessä tarkoitetuilla kiinteistöillä, rakennuksilla, osakkeilla, oikeuksilla, velkasitoumuksilla ja rakennusaikaisilla saamisilla saadaan kattaa enintään 40 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (47 e §:n 1 momentti). Enintään 15 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä saadaan kattaa varoilla ja sitoumuksilla, jotka on sijoitettu yhteen kohteeseen, jos kysymyksessä on sijoitus 1) 47 e §:n 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuun kiinteistöön, rakennukseen, oikeuteen tai kiinteistöyhteisöön; 2) velkasitoumuksiin, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys yhteen 1 kohdassa tarkoitettuun kohteeseen tai joiden vakuutena on osakkeita ja osuuksia samassa kiinteistöyhteisössä; tai 3) velkasitoumuksiin ja rakennusaikaisiin saamisiin 47 e §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua kiinteistöyhteisöltä, jossa eläkesäätiöllä on määräämisvalta (47 g §:n 1 momentti). Eläkesäätiölaissa ei säädetä nimenomaisesti

ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon tehdyn kiinteistösijoituksen käsitte-lystä katelaskelmassa (46 a sekä 47—47 o §, erityisesti 47 e §). Eläkesäätiölain nojalla lisäelä-kevakuutustoimintaa harjoittavan eläkesäätiön eläkevastuun katteena saa olla tietyin edelly-tyksin enintään 25 prosenttia muita varoja ja sitoumuksia (46 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 mo-mentti, 47 m §:n 1 momentin 2 kohta), mitä edellä mainitut ETA-valtioihin tehtyjä sijoituksia koskevat ra-joitukset eivät koske. On tulkittava, että lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavassa eläkesäätiössä kiinteistösijoitukset ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon ovat eräillä edellytyksillä katelaskelmassa mahdollisia enintään 25 prosentin bruttomäärään saakka.

Vakuutuskassalain 83 k ja 83 m § vastaavat ETA-alueen osalta eläkesäätiölain 47 e ja 47 g §:ää. Vakuutuskassalaissa ei kuitenkaan ole eläkesäätiölain 47 m §:n 1 momentin 2 koh-taa vastaavaa säännöstä. On tulkittava, että vakuutuskassassa ei lähtökohtaisesti saada kattaa vastuuvelkaa ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon tehtävillä kiinteistösijoi-tuksilla, jollei vakuutuskassalain nimenomaisista säännöksistä ja Finanssivalvonnan määräyk-sistä muuta johdu.

Ilman varaumaa ja selitystä eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain säännökset eivät täytä koodin vaatimuksia siitä, että kiinteistöliiketoimia ei rajoiteta määrällisin rajoituksin.

A IV/C1, D1 *Liiketoimet pääomamarkkinoilla kaupankäynnin kohteena olevilla arvopapereilla*

Eläkesäätiölain mukaan eläkevastuun koko bruttomäärän katteena saa olla velkasitoumuksia, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtiossa toimiluvan saanut julkisen valvonnan alainen talletuspankki tai vakuutusyhtiö taikka muu sellainen yhteisö, jonka Finanssivalvonta rinnas-taa edellä tarkoitettuun talletuspankkiin tai vakuutusyhtiöön (47 b §:n 1 momentin 3 kohta). Muiden ETA-valtion yhteisöiden velkasitoumuksilla tai oman pääoman ehtoisilla arvopape-reilla saadaan kattaa enintään 50 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (47 c §:n 2 ja 3 kohta, 47 d §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta).

Eläkesäätiölain nojalla ETA-valtion yhteisöön tehtyjä sijoituksia käsitellään katelaskelmassa eri tavalla kuin ETA-alueen ulkopuolella olevien muiden OECD-jäsenvaltioiden yhteisöihin tehtyjä sijoituksia, kun sovelletaan edellä mainittuja säännöksiä. Muihin OECD-valtioihin teh-tyjen sijoitusten osalta saadaan kattaa yhteensä enintään kymmenen prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (46 a §:n 1 momentin 2 kohta).

Vakuutuskassalain 83 g—83 j §:ssä ovat eläkesäätiölain 46 a §:ää ja 47 b—47 d §:ää vastaavat säännökset.

B V/D1 *Liiketoimet rahamarkkinoilla*

Eläkesäätiölain mukaan eläkevastuun koko bruttomäärä saadaan kattaa ETA-valtion, Ahve-nanmaan maakunnan tai kansainvälisen järjestön, jonka jäsenenä on ETA-valtio, joukkovel-kakirjoilla (47 b §:n 1 momentin 1 kohta). Eläkesäätiölaissa rinnastetaan täysimääräisesti säännöksessä tarkoitettujen joukkovelkakirjojen hankinnat ETA-valtion ja ETA-alueen ulko-puolella olevan muun OECD-jäsenvaltion osalta (46 a §:n 1 momentin 1 kohta).

Eläkesäätiölain nojalla ETA-alueen muuhun julkisyhteisöön, talletuspankkiin, vakuutusyhti-öön tai muuhun luottolaitokseen tehtyjä velkakirjoilla saadaan kattaa eläkevastuun koko brut-tomäärä. Tällaisia hankintoja käsitellään katelaskelmassa eri tavalla kuin ETA-alueen ulko-puolella olevien muiden OECD-jäsenvaltioiden vastaaviin arvopapereihin tehtyjä sijoituksia.

HE 265/2016 vp

Muihin OECD-jäsenvaltioihin tehtyjen sijoitusten osalta katteeseen saadaan lukea yhteensä enintään kymmenen prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (46 a §:n 1 momentin 2 kohta, 47 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta sekä 47 c §:n 1 kohta).

Vakuutuskassalain 83 g—83 i §:ssä ovat eläkesäätiölain 46 a §:ää ja 47 b—47 c §:ää vastaavat säännökset.

B VI/D1 *Liiketoimet muilla jälkimarkkinakelpoisilla arvopapereilla sekä vakuudettomilla saatavilla*

Valtion joukkovelkakirjalainojen, kiinteistöjä koskevien sijoitusten ja velkasitoumusten, yritysten lyhytaikaisten rahoituksellisten tai kaupallisten luottojen osalta viitataan muualla tässä jaksossa 2.3 esitettyyn.

Tämä koodin kohta koskee hyvin erilaisia rahoitusvälineitä tai arvopapereita, joiden taustalla olevat velvoite- ja vakuusoikeudelliset suhteet voivat olla hyvin riippuvaisia sitoumusten kulloisistakin vakio- tai erityisehdoista. Nämä seikat vaikeuttavat sen arviointia, miten tällaiset koodissa tarkoitetut arvopaperit olisi luokiteltava eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain systematiikan mukaisesti. Tässä koodin kohdassa tarkoitettujen rahoitusvälineiden tai arvopaperien käsittelystä katelaskelmassa ei eläkesäätiölaissa tai vakuutuskassalaissa ole nimenomaisia säännöksiä.

Eläkesäätiölain nojalla lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavan eläkesäätiön eläkevastuun katteena saa olla tietyin edellytyksin enintään 25 prosenttia muita varoja ja sitoumuksia (46 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, 47 m §:n 1 momentin 2 kohta). On tulkittava, että eläkesäätiössä tässä koodin kohdassa tarkoitetut muut varat ja sitoumukset ETA-valtioon ja ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon ovat erällä edellytyksillä katelaskelmassa mahdollisia enintään 25 prosentin bruttomäärään saakka pykälän ja Finanssivalvonnan määräysten perusteella.

Vakuutuskassalaissa ei ole eläkesäätiölain 47 m §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaavaa säännöstä. On tulkittava, että vakuutuskassassa ei lähtökohtaisesti saada kattaa vastuovelkaa tässä koodin kohdassa tarkoitetuilla sijoituksilla, jollei vakuutuskassalain nimenomaisista säännöksistä ja Finanssivalvonnan määräyksistä muuta johdu.

Eläkesäätiölain 46 a §:ää tai vakuutuskassalain 83 g §:ää ei sovelleta tässä koodin kohdassa tarkoitettuihin rahoitusvälineisiin. Siten eläkesäätiöissä ja vakuutuskassoissa ETA-alueelle tehtyä arvopaperisijoitusta kohdellaan katelaskelmassa yhtä lievästi tai ankarasti kuin ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon tehtyä arvopaperisijoitusta.

A VII/D1 *Liiketoimet yhteissijoitusarvopapereilla*

Eläkesäätiölain nojalla eläkevastuun koko bruttomäärä saadaan kattaa rahasto-osuuksilla sellaisessa ETA-valtion rahastoyhtiössä tai yhteissijoitusrahastossa, joka sijoittaa ETA-valtion, Ahvenanmaan maakunnan, kansainvälisen yhteisön, jonka jäsenenä on ETA-valtio, ETA-valtion talletuspankin, ETA-valtion vakuutusyhtiön tai muun niihin rinnastettavan yhteisön velkasitoumuksiin (47 b §:n 1 momentti). ETA-valtion muiden yhteisöiden velkasitoumuksiin ja oman pääoman ehtoihin arvopapereihin sijoittavan ETA-valtion rahastoyhtiön tai yhteissijoitusrahaston rahasto-osuuksilla voidaan kattaa enintään 50 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (47 d §:n 1 momentti).

Eläkesäätiölaissa ei säädetä nimenomaisesti ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon tehdyn yhteissijoitusyritykseen tehdyn sijoituksen käsittelystä katelaskelmassa (46 a sekä 47—47 o §, erityisesti 47 b ja 47 d §). Eläkesäätiölain nojalla lisäeläkevakuutus-toimintaa harjoittavan eläkesäätiön eläkevastuun katteena saa olla tietyin edellytyksin enintään 25 prosenttia muita varoja ja sitoumuksia (46 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, 47 m §:n 1 momentin 2 kohta). On tulkittava, että lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavassa eläkesäätiössä yhteissijoitusyritykseen tehdyt sijoitukset ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon ovat eräillä edellytyksillä katelaskelmassa mahdollisia enintään 25 prosentin bruttomäärään saakka pykälän perusteella.

Vakuutuskassalain 83 g—83 j §:ssä ovat eläkesäätiölain 46 a §:ää ja 47 b—47 d §:ää vastaavat säännökset, mutta siinä ei ole eläkesäätiölain 47 m §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaavaa säännöstä. On tulkittava, että vakuutuskassassa ei lähtökohtaisesti saada kattaa vastuuvulkaa tässä koodin kohdassa tarkoitetuilla sijoituksilla, jollei vakuutuskassalain nimenomaisista säännöksistä ja Finanssivalvonnan määräyksistä muuta johdu.

B IX/B *Rahoitusluotot ja lainat*

Eläkesäätiölaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä kohdassa tarkoitettujen epäsuorien rahoitusluottojen ja lainojen käsittelystä katelaskelmassa (vrt. 46 a § sekä 47—47 o §) Siltä osin kuin tällaiset rahoitusluotot ja lainat eivät kuulu koodin luokkiin I, II, VIII ja XIV, eläkesäätiölain mukaan lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavan eläkesäätiön eläkevastuun katteena saa olla tietyin edellytyksin enintään 25 prosenttia muita varoja ja sitoumuksia (46 §:n 3 momentti, 47 §:n 2 momentti, 47 m §:n 1 momentin 2 kohta). On tulkittava, että periaatteessa eläkesäätiössä tässä koodin kohdassa tarkoitettujen rahoitusluottojen ja lainojen antamiseen ETA-alueen ulkopuolelle muuhun OECD-jäsenvaltioon ovat eräillä edellytyksillä katelaskelmassa mahdollisia enintään 25 prosentin bruttomäärään saakka.

Vakuutuskassalaissa ei ole eläkesäätiölain 47 m §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaavaa säännöstä. On tulkittava, että periaatteessa vakuutuskassassa ei lähtökohtaisesti saada kattaa vastuuvulkaa tässä koodin kohdassa tarkoitetuilla sijoituksilla, jollei vakuutuskassalain nimenomaisista säännöksistä ja Finanssivalvonnan määräyksistä muuta johdu.

Käytännössä ei ole tiedossa, että eläkesäätiöillä ja vakuutuskassoilla olisi kohdassa tarkoitettuja rahoitusluottoja ja lainoja. Lainaamistarkoituksessa tehdyt eläkesäätiöiden ja vakuutuskausojen sijoitukset tehdään joukkovelkakirjojen kautta, jotka eivät kuulu kohdassa tarkoitettuihin rahoitusluottoihin tai lainoihin. Kansainvälisen kaupan tai Suomesta rajat ylittävän muun jäsenvaltion sisäisen kaupan rahoittaminen tapahtuu puolestaan sijoitusrahastojen kautta, mikä ei kuulu kohdassa tarkoitettujen rahoitusluottojen tai lainojen antamiseen. OECD:ltä saadun tiedon mukaan tilanteessa, jossa tällaisen luoton tai lainan antaminen on epätodennäköistä, varaus ja selitys eivät ole tarpeen, vaikkakin joissakin valtioissa on tätä kohtaa koskevia varauksia ja selityksiä myös yksityisten eläkerahastojen osalta.

B XI/B1, B2 *Liiketoimet talletustileillä*

Eläkesäätiölaissa tai vakuutuskassalaissa ei säädetä nimenomaisesti talletus- tai käyttötilien käsittelystä katelaskelmassa. Eläkesäätiölain mukaan eläkevastuun koko bruttomäärän katteena saa olla velkasitoumuksia, joissa velallisena tai takaajana on ETA-valtiossa toimiluvan saanut julkisen valvonnan alainen talletuspankki tai vakuutusyhtiö taikka muu sellainen yhteisö, jonka Finanssivalvonta rinnastaa edellä tarkoitettuun talletuspankkiin tai vakuutusyhtiöön (47 b §:n 1 momentin 3 kohta).

Eläkesäätiölain nojalla ETA-alueen ulkopuolella olevan muun OECD-jäsenvaltion talletuspankin tai Finanssivalvonnan rinnastaman muun luottolaitoksen talletustilin osalta voidaan katteeseen lukea yhteensä enintään kymmenen prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä (46 a §).

Vakuutuskassalain 83 g ja 83 h §:ssä säädetään eläkesäätiölain 46 a ja 47 b §:ää vastaavasti.

2.4 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 8 ja 11 kohdan mukaan asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta asiaan ei edellytetä. Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia.

OECD:n pääomaliikkeitä koskevan koodin soveltamisalaa on rajattu Suomen varaumissa siten, että koodin A-liitteen A- ja B-listan kohtia IV—XII, XV ja XVI ei sovelleta toistaiseksi Ahvenanmaan maakunnassa, jolla ei ole oikeuksia tai velvollisuuksia näiden kohtien suhteen. Suomen varaumissa on myös Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevan kiinteän omaisuuden hankintaa koskevia määräyksiä.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on päivittää ne eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain säännökset, joille ei ole löydettävissä perusteltavissa olevaa, OECD:hen tai ETA:een kuulumiseen liittyvää riskiteoreettista perustetta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan useissa sijoitusluokissa ETA-alueen ulkopuolella olevaan muuhun OECD-jäsenvaltioon saadaan sijoittaa enintään 10 prosenttia katevaroista. Tätä ei sijoitusmarkkinoiden ja talouden kansainvälistymisen myötä voida enää pitää tarpeellisena tai perusteltuna rajoituksena. Säännös saattaa jopa tarpeettomasti estää sijoituksia tuottaviin ja turvaaviin kohteisiin sekä sijoitusriskien hajauttamista. Lisäksi vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta tavoitteena on mukauttaa kiinteistösiioittamista koskevat säännökset OECD:n pääomaliikettä koskevan koodin vaatimuksiin. Alempana ehdotettujen muutosten vaikutukset sijoitustoiminnan riskillisyyteen tulevat huomioiduiksi eläkesäätiön ja vakuutuskassan sijoitus- ja riskienhallintasuunnitelmassa, jonka avulla mitataan ja hallitaan sijoitusriskejä. Eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain muutokset koskisivat myös Ahvenanmaan maakuntaa.

Ehdotusten myötä OECD:n pääoman liikkeitä koskevan koodin Suomen varaumia ja selityksiä ei tarvitse lisätä lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta. Koodin nykyisiä Ahvenanmaan maakuntaa koskevaa erityistä soveltamisalamääräystä tai muita erityisiä määräyksiä ei ole tarkoitus muuttaa. Koodin varaumien ja selitysten muutoksilla ei ole vaikutusta Ahvenanmaan maakunnan asemaan.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Voimassa olevassa eläkesäätiölaissa ja vakuutuskassalaissa ETA-alueen ulkopuolisiin muihin OECD-jäsenvaltioihin tehtyjen sijoitusten laskemista eläkevastuun tai vastuuvelan katteeseen rajoitetaan enemmän kuin vastaavia ETA-alueelle tehtäviä sijoituksia. Eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain osalta ehdotetaan kansallista lainsäädäntöä muutettavaksi siten, että näistä eroista luovutaan. Eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain pykälä muutettaisiin siten, että ETA-valtioihin tehtyihin sijoituksiin rinnastetaan ETA-alueen ulkopuolelle muihin OECD-jäsenvaltioihin tehtyt sijoitukset. Lisäksi ehdotetaan vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa

harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta, että Suomessa, ETA- ja OECD-jäsenvaltioissa sijaitsevien kiinteistösijoitusten osalta eläkevastuun tai vastuuvelan bruttomäärän kattamista koskevat määrälliset rajoitukset kumottaisiin. Niitä ehdotetaan säänneltäväksi johdon yleisen huolellisuusvelvollisuuden, tuottavuus- ja turvaavuusvaatimuksen sekä sijoitusten hajauttamisvelvollisuuden avulla.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Finanssivalvonnan rekisterissä oli vuoden 2015 lopulla 20 lakisäateistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavaa eläkesäätiötä tai -kassaa taikka edellä tarkoitettua toimintaa harjoittavaa eläkesäätiön tai -kassan osastoa (alla: B-kirjain). Lukuun sisältyy myös kaksi selvitystilassa olevaa kassaa. Lisäksi yksi uusi eläkekassa on aloittamassa toimintaansa, eikä se vielä sisälly edellä mainittuun lukuun. Rekisteröidyt työntekijän eläkelain tai yrittäjän eläkelain mukaista toimintaa harjoittavat eläkesäätiöt ja eläkekassat tai edellä mainittua toimintaa harjoittavat eläkesäätiöiden tai -kassojen osastot eivät ole suljettuja, eli niissä voidaan vakuuttaa uusia henkilöitä. Finanssivalvonnan rekisterissä oli vuoden 2015 lopulla 32 vain lisäeläketoimintaa harjoittavaa eläkesäätiötä ja -kassaa (alla: A-kirjain), joista yksi on selvitystilassa. Lisäeläketoimintaa harjoittavat eläkesäätiöt ja -kassat ovat pääosin suljettuja. Uusia henkilöitä voidaan vakuuttaa yhdessä etuusperusteisessa lisäeläkelaitoksessa ja kahdessa maksuperusteisesti toimivassa lisäeläkelaitoksessa. Suomessa ei ole yhtään rajat ylittävää toimintaa harjoittavaa ETA-lisäeläkesäätiötä tai -kassaa.

Rekisteröidyt 16.12.2015:

A-eläkesäätiöt	30 kpl
A-eläkekassat	2
B-eläkesäätiöt	1
B-eläkekassat	4
AB-eläkesäätiöt	13
AB-eläkekassat	2
ETA-eläkesäätiöt	0
ETA-eläkekassat	0

Suomalaisilla eläkesäätiöillä ja vakuutuskassoilla ei ole merkittävänä pidettävää vakuutustoimintaa ETA-valtioissa tai ETA-alueen ulkopuolisissa muissa OECD-jäsenvaltioissa. Suomalaiset eläkesäätiöt ja vakuutuskassat ovat kuitenkin jo nykyisin voineet tehdä rajoitetusti sijoituksia ETA-valtioihin ja ETA-alueen ulkopuolella oleviin muihin OECD-jäsenvaltioihin.

OECD:n jäsenvaltioiden kokonaismäärä on tällä hetkellä 34. Niistä ETA-alueeseen kuuluvia ovat Suomi, Belgia, Espanja, Hollanti, Irlanti, Itävalta, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Kreikka, Luxemburg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Tanska, Tshekin tasavalta, Unkari, Puola, Slovakia, Viro ja Slovenia. Muut OECD:n jäsenvaltiot ovat Sveitsi, Australia, Chile, Israel, Japani, Kanada, Korea Meksiko, Turkki, Yhdysvallat ja Uusi-Seelanti.

Venäjä on ollut OECD:n jäsenkandidaattimaa vuodesta 2007. Lisäksi toukokuussa 2013 päätettiin jäsenyyssprosessin aloittamisesta Kolumbian ja Latvian kanssa.

OECD-jäsenvaltioiden ulkopuolella ETA-alueeseen kuuluvat lisäksi Latvia, Bulgaria, Kypros, Liechtenstein, Malta, Romania, Slovenia ja Kroatia.

Sijoitusmahdollisuuksien parantuminen on omiaan auttamaan pääomien tehokasta kohdentumista. Ehdotuksen myötä eläkesäätiöt ja vakuutuslaitokset saavat tehdä sijoituksia nykyistä monipuolisemmin omaa vastuu- ja sijoitusprofiiliaan vastaavasti. Esityksellä parannetaan eläkesäätiöiden ja vakuutuslaitosten osalta mahdollisuuksia vastata hitaan talouskasvun ja matalan korkotason markkinaympäristön luomiin sijoitetun pääoman tuottopaineisiin. Määrällistä arviota siitä, missä määrin sijoitusten kohdentuminen muuttuisi lyhyellä tai pitkällä aikavälillä, on vaikeaa tai jopa mahdotonta tehdä.

4.2 Sosiaaliset vaikutukset

Työllisiä Suomessa oli yhteensä vuoden 2016 toukokuussa 2 450 000 (virhemarginaali ± 33 000). Työllisyysaste eli työllisten osuus 15–64-vuotiaista oli toukokuussa 68,6 prosenttia (Tilastokeskus: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus, verkkojulkaisu, saatavilla: http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/2016/05/tyti_2016_05_2016-06-21.fi.pdf, viitattu 13.7.2016). Kaikkien eläkkeensaajien lukumäärä Suomessa vuoden 2014 lopussa oli noin 1 525 000 (Suomen virallinen tilasto: Sosiaaliturva 2015, Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2014, verkkojulkaisu, saatavilla: http://www.etk.fi/wpcontent/uploads/Tilasto_suomen_elakkeensaajista_2014.pdf, viitattu 13.7.2016).

Rekisterissä olevissa lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoittavissa eläkesäätiöissä ja -kassoissa oli vuonna 2014 yhteensä 45 718 vakuutettua ja 45 494 eläkkeensaajaa. Suurimassa lakisääteistä toimintaa harjoittavassa eläkekassassa oli vuonna 2014 vakuutettuja 10 622 ja eläkkeensaajia 7309 ja vastaavasti pienimmässä eläkesäätiössä 101 vakuutettua ja 132 eläkkeensaajaa. Alle 300 vakuutettua oli neljässä säätiössä tai kassassa ja alle 150 vakuutettua yhdessä eläkesäätiössä. Vapaaehtoista lisäeläketointia harjoittavissa lisäeläkesäätiöissä ja -kassoissa oli vuonna 2014 yhteensä 14 511 vakuutettua, 9499 vapaakirjan saanutta ja 48 558 eläkkeensaajaa. Suurimassa lisäeläkesäätiössä oli vuonna 2014 yhteensä noin 17 000 vakuutettua, vapaakirjan saanutta sekä eläkkeensaajaa ja vastaavasti pienimmässä yhteensä 2 vakuutettua ja eläkkeensaajaa. Alle 30 vakuutettua ja eläkkeensaajaa oli kahdessatoista lisäeläkesäätiössä ja alle 100 vakuutettua ja eläkkeensaajaa oli yhdessä lisäeläkekassassa. (Eläkesäätiölain ja vakuutuslaitosten uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:6, s. 49–50).

Eläkesäätiöiden ja vakuutuslaitosten toiminta koskee siten vain pientä osaa työssä olevista työllisistä sekä eläkkeensaajista. Muutosten vaikutusten voidaan kokonaisuutena arvioida olevan vähäiset.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja ulkoasiainministeriön kanssa. Perusvalmistelun aikana esityksestä on myös keskusteltu tiettyjen sidosryhmien kanssa.

ETA- ja OECD-valtioiden sijoitusten tasapuolisesta kohtelusta on järjestetty kirjallinen lausuntokierros Vakuutuspalvelut (EU16) -valmistelujaostossa 13.4.—2.5.2016. Kommentissaan Finanssialan Keskusliitto katsoi, että lakisääteisen eläkevakuutuslaitosten osalta ei enää tarvita aikaisempaa katesääntelyä, koska niiden vakavaraisuussääntely on siirtynyt riskiperusteiseksi, jolla hallitaan katteen hajautukseen liittyvät riskit. Sama logiikka ei Finanssialan Keskusliiton mukaan toimi lisäeläkerahastojen tai -laitosten osalta. Niiden sääntely ei ole samassa mielessä riskiperusteista kuin edellä mainitussa tapauksessa. Myöskään meneillään oleva IORP II -direktiivin kehittäminen ei näillä näkymin sisällä alkuunkaan samantasoista riskiperusteista säänte-

lyä. Siksi Finanssialan Keskusliitto suhtautui varovaisuudella lisäeläkelaitosten katesääntelystä luopumiseen niin kauan, kuin niihin ei tule sovellettavaksi kunnollista riskiperusteista vakavaraisuussääntelyä. Kommentti on otettu huomioon siten, että esityksessä ei esitetä eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen katesääntelystä luopumista, lukuun ottamatta kiinteistösijoituksia. Sen sijaan esitetään ETA-valtioiden ja ETA-alueen ulkopuolisten muiden OECD-jäsenvaltioiden syrjimätöntä kohtelua eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen katelaskelmaa tehtäessä.

ETA- ja OECD-valtioiden sijoitusten tasapuolisesta kohtelusta on järjestetty lausuntokierros 15.7.2016 alkaen. Lausuntoaika oli kuusi viikkoa. Lausuntopyyntö lähetettiin 21 toimijalle, joiden joukossa olivat muun muassa Ahvenanmaan maakuntahallitus, keskeiset ministeriöt ja viranomaiset, keskeiset työmarkkinajärjestöt sekä finanssialan ja elinkeinoelämän etujärjestöt. Yhteensä vastauksia tuli seitsemän, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, palkansaajajärjestöiltä SAK, Akava ja STTK yhteinen lausunto, Suomen Aktuaariyhdistys ry:ltä, Finanssialan Keskusliitolta, Työeläkevakuuttajat TELA ry:ltä, Vakuutuskassat ry:ltä ja Eläkesäätiöyhdistys ry:ltä. Lisäksi Taloustoimittajat ry ja valtiovarainministeriö lausuiivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa ehdotettuihin muutoksiin. Viimeinen vastaus saapui sosiaali- ja terveysministeriöön 1.9.2016. Eläkesäätiöitä ja vakuutuskassoja koskevan sääntelyn muuttamista kannatettiin tai sille ei ainakaan nähty esteitä yhdessäkään lausunnossa.

Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunnossa täsmennettiin asian kuuluvan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 8 ja 11 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. EU:n sisämarkkinoiden osalta valtakunnan toimivalta on edelleen siirretty EU:lle. Siten Ahvenanmaan maakuntahallituksen mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta asiaan ei edellytetä. Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ollut muutoin huomautettavaa esitykseen.

Eläkesäätiöyhdistys ry pitää esitystä hallinnollisesti ja toiminnallisesti järkevänä, perusteltuna ja kannatettavana. Eläkesäätiöyhdistyksen mukaan esitys on linjassa hallitusohjelman yleisten tavoitteiden kanssa sujuvoittaa säädöksiä ja vähentää tarpeettomia ja epätarkoituksenmukaisia säännöksiä. Kumottavaksi ehdotetuille säännöksille ei ole olemassa riskiteoreettisia perusteita. Ne eivät ole enää tarpeellisia, vaan ovat muuttuneet ongelmallisiksi vuosikymmenten kuluessa hankaloittaessaan sijoitusten hallintaa ja hajauttamista satunnaisilla geneerisillä perusteilla. Säännösten kumoaminen parantaa hieman lisäeläkkeitä myöntävien eläkesäätiöiden ja eläkekassojen mahdollisuuksia sijoitusriskien hajauttamiseen, sijoitusten monipuolistamiseen ja eläkelaitosten tuottotavoitteiden saavuttamiseen. Se vahvistaa eläkelaitosten kykyä vastata annetuista eläkelupauksistaan.

Vakuutuskassat ry pitää esitystä hyvänä. Toteutuessaan esitys lisäisi kassojen sijoittamismahdollisuuksia ja mahdollistaisi paremman varojen hajauttamisen. Käytännössä esitetyn muutoksen vaikutus jää sairaus- ja vakuutuskassoille kuitenkin pieneksi johtuen kassojen sijoitettavien varojen suhteellisen vaatimattomasta määrästä.

Suomen Aktuaariyhdistyksen lausunnossa pidettiin vakuutuskassalain ja eläkesäätiölain muutosehdotuksia perusteltuina ja kannatettavina. Lakiehdotukset olisivat ETA- ja OECD-valtioihin tehtyjen sijoitusten sijoitusriskin rinnastettavuuden kannalta yhdenmukaisia vakuutusyhtiölain kanssa.

Finanssialan Keskusliitto yhtyi näkemykseen, että määrällisille sijoitusrajoituksille ei ole riskiperusteiselta näkökannalta sijaa nykyisessä finanssialan sääntelyssä. Finanssialan Keskusliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että eläkesäätiöiden ja eläkekassojen sääntely ei ole luonteeltaan lainkaan samalla tavalla riskiperusteista ja raportointi kattavaa kuin vakuutusyhtiöissä. Solvenssi II -direktiivin yhteydessä vakuutusyhtiöiden tehtäväksi tuli oman vakava-

HE 265/2016 vp

raisuus- ja riskiarvion tekeminen (ns. ORSA), joka osaltaan paljastaa esimerkiksi riskikeskittymistä aiheuttavia ongelmia. Finanssialan Keskusliitto katsoo, että poistettaessa lisäeläkesäätiöiden ja -kassojen määrällisiä rajoituksia olisi hyvä antaa näille vastapainona mahdollisuus analysoida tarkemmin omia riskejään esimerkiksi ORSA:n avulla suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Esitys on lähetetty 15.8.2016 myös valtioneuvoston kanslian hallitusten esitysten arviointineuvostolle.

Esitys on laintarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

Lausuntokierrosten jälkeen esityksen sekä varaumien ja selitysten sisällöstä on keskusteltu OECD:n sihteeristön kanssa. Keskusteluissa on lisäksi ilmennyt, että varauman välttämiseksi koodin A-liitteen B-listan kohdan III/B1 osalta kiinteistöjä koskevia liiketoimia ei saada rajoittaa määrällisin rajoituksin. Tämän seurauksena esitystä on täydennetty nopealla aikataululla siten, että ehdotus koski vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen sallittujen kiinteistösijoitusten määrän nostamista 100 prosenttiin. Säännösmuutoksesta on järjestetty lyhyt lausuntokierros aikaisemmin kokoontuneen eläkesäätiö- ja vakuutuskassatyöryhmän jäsenistölle 23.—29.9.2016.

Finanssialan Keskusliiton edustaja lausui, että esityksen aikaisemmissa perusteluissa viitataan Solvenssi II -direktiivin sääntelyyn ja siihen, että sen riskiperusteisuuden takia rajoitteet voidaan poistaa. Vain vakuutusyhtiöiden osalta tämä pitää paikkansa muttei suinkaan lisäeläkesäätiöiden ja -kassojen osalta. Oikeampaa olisi perustella, että tämä toteutetaan OECD:n säännöksiin sopeutumiseksi. Sen lisäksi pitäisi todeta, että käynnistetään lisäeläkesäätiöiden ja -kassojen riskiperusteisen vakavaraisuussääntelyn valmistelu, jotta riskit pysyvät hallinnassa.

Eläkesäätiöyhdistys ry:n edustaja lausui, että ottaen huomioon sijoitusten tuottojen, hajauttamisen ja volatiilisuuden ei ole olemassa teoreettisia perusteita sille, miksi kiinteistösijoittamista pitäisi rajoittaa tavalla, jolla sitä on tähän saakka on tehty. Voimassa olevan lain rajoitus perustuu aikaan ennen nykymuotoista riskienhallintaa ja selkeästi ammattimaista sijoittamista. Lakiin jäivät edelleen riskikeskittymärajoitukset ja työnantajakohtaisen omaisuuden riskikeskittymäraajat, joten rajoituksen poistamisella ei ole juurikaan merkitystä, vaikka muutos tarkoittaakin sijoitustoiminnan rajoitusten jonkinasteista vapauttamista.

Eläkesäätiöyhdistys ry:n edustajan mukaan riskienhallinnan ja tuottojen näkökulmasta eläkesäätiön ja eläkekassan hallitus pyrkivät kohdentamaan varoja mahdollisimman tuottavasti ja turvaavasti. Säännösten hienoinen vapauttaminen ei muuta tätä eikä tietoisuutta, että työnantaja vastaa kuitenkin järjestelyistä. Vuoden 2015 tilastoissa eläkesäätiöiden ja -kassojen sijoituksista kiinteistöihin oli sijoitettu 15,3 prosenttia eli selvästi alle voimassa olevassa laissa olevan enimmäismäärän 40 prosenttia.

Lisäksi asiasta on keskusteltu erikseen Finanssivalvonnan kanssa. Finanssivalvonta suhtautui sallittujen katerajoitusten nostamiseen 100 prosenttiin varauksellisesti. Finanssivalvonnan mukaan katerajoituksen nostaminen antaisi liian sallivan viestin, joka ei vastaa esityksen tavoitetta.

Asiassa esitetyt näkökannat on otettu valmistelussa huomioon siten, että esityksessä vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen ehdotetaan ETA- ja OECD-valtioiden sijoitusten tasapuolista kohtelua sekä kiinteistösijoitusten osalta määrällisten rajoitusten poistamista. Sijoitustoimintaa olisi siten jatkossa harjoitettava johdon yleisen huolellisuusvelvollisuuden, tuottavuus- ja turvaavuusvaatimuksen sekä sijoitusten ha-

jauttamisvelvollisuuden puitteissa. Myös esityksen yksityiskohtaisia perusteluita on täsmennetty kiinteistösijoitusten osalta. Koska muutokset aikaisempaan esitysluonnokseen ovat olleet vähäisiä, uutta lausuntokierrosta ei ole järjestetty.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Valmistelun aikana on harkittu vaihtoehtoa, että kansallisen lainsäädännön nykytila säilytetään muuttamattomana, joko kokonaan tai osittain esimerkiksi vain kiinteistöjä koskevan sääntelyn osalta. Tällöin Suomi lisäisi koodin B-liitteen B-listalle tarpeelliset eläkesäätiöitä ja vakuutuskassoja koskevat varaukset ja selitykset. Tässä vaihtoehdossa niin tulisi tehdä useissa kohdissa (kiinteistöt B III/B1; rahamarkkina-arvopaperit B V/D1; rahoitusluotot ja lainat B IX/B; talletustilit B XI/B1 ja B2). Jos kansallisen lainsäädännön nykytila säilytettäisiin muuttamattomana, Suomella olisi periaatteessa eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta tarve lisätä varauksia ja selitys koodin B-liitteen A-listan kohtaan pääomamarkkina-arvopaperit IV/D1 sekä yhteissijoitusarvopaperit A VII/D1. Koodin A-listaa koskevan ns. standstill-periaatteen vuoksi varauksia ja selityksiä ei ole kuitenkaan mahdollista lisätä. Tämän vuoksi Suomella on joka tapauksessa tarve muuttaa kansallisia lakejaan.

OECD:n mukaan muun muassa Virola, Tanskalla, Norjalla, Islannilla, Irlannilla, Alankomailla, Iso-Britanniassa, Ranskalla ja Yhdysvalloilla ei ole ollut aikaisemminkaan vakuutusyhtiöitä koskevia varauksia järjestön pääoman liikkuvuutta koskevassa koodissa taikka ne on peruutettu aikaisemmin. Useat muut EU-jäsenvaltiot ovat muuttaneet tai peruuttaneet Solvenssi II -direktiivin johdosta OECD:n pääoman liikkeitä koskevan koodin liitteissä olevia varauksiaan. OECD:n mukaan 13 EU-jäsenvaltiota (Ruotsi, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Puola, Saksa, Slovenia, Tshekki ja Unkari) sekä Japani ovat peruuttaneet kaikki vakuutusyhtiöiden portfoliosijoituksiin liittyvät määrälliset rajoitukset. Myös Sveitsi ja Chile ovat tarkistaneet varauksiaan. Tämä luo Suomea kohtaan vertaispainetta tarkistaa omia varauksiaan ja selityksiään siten, että ne vastaavat vakuutusyhtiöiden osalta voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä kehittää eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta omaa kansallista lainsäädäntöään.

Voimassa olevassa eläkesäätiölaissa ja vakuutuskassalainissa on vastuuvielan kattamisesta säädetty sisällöltään läheisesti vastaavalla tavalla kuin vakuutusyhtiölaissa oli säädetty ennen Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanoa. Voimassa olevat kansalliset säännökset ovat jossain määrin ongelmallisia voimassa olevien Suomen varauksien kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriössä on jatkovalmisteltavana eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain kokonaisuudistus, jonka puitteissa valmisteltavien lakien voimaantulo vienee jonkin aikaa. Voimaantulon yhteydessä tai voimaantulon jälkeen voitaisiin arvioida tarvetta tarkistaa Suomen varauksia eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen osalta. Suomen vakuutusyhtiöitä koskevia varauksia olisi periaatteessa mahdollista tarkistaa vasta siinä yhteydessä, mutta viivästys saattaisi heikentää kansainvälistä kuvaa Suomesta OECD:ssä ja järjestön muissa jäsenvaltioissa.

OECD on aloittanut oman pääoman liikkeitä koskevan koodin sijoituskohteiden uudelleentarkastelunsa vuonna 2016. OECD:n puitteissa arvioidaan muun muassa tarvetta tarkistaa soveltamisalaa uusien rahoitusinstrumenttien vuoksi sekä tasapainottaa A-liitteen A- ja B-listan kohtia. OECD on arvioinut, että uudelleentarkastelua koskeva päätöksentekovaihe olisi mahdollisesti loppuvuonna 2017 tai alkuvuonna 2018. Suomen vakuutusyhtiöitä koskevia varauksia olisi periaatteessa mahdollista tarkistaa vasta siinäkin yhteydessä, mutta viivästys saattaisi heikentää kansainvälistä kuvaa Suomesta OECD:ssä ja järjestön muissa jäsenvaltioissa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Koodin varaumien sisältö ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön

Suomen OECD:n pääoman liikettä koskevaan koodiin tekemiä varaumia ja selityksiä on sovellettu vakuutusyhtiöihin. Suomella ei ole voimassa olevia, vapaaehtoista lisäeläke-toimintaa harjoittavia eläkesäätiöitä ja vakuutuskassoja koskevia varaumia. Kuitenkin kansallisessa lainsäädännössä eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen sijoitusten käsittelyä katelaskelmassa on rajoitettu pääasiassa siten, että tiettyjen sijoitusluokkakohtien osalta ETA-alueelle tehtäviä sijoituksia käsitelty lievemmin kuin ETA-alueen ulkopuolella olevaan muuhun OECD-jäsenvaltioon tehtyjä vastaavia sijoituksia. Eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia on tietyiltä osin tarve muuttaa.

Suomi on peruuttanut koodin Suomeen rekisteröityjä vakuutusyhtiöitä koskevat varaukset ja selitykset tekemättä eläkesäätiöitä ja vakuutuskassoja koskevia lisävaraumia ja -selityksiä. Koodin B-liitteen A-listan osalta peruuttaminen on lähtökohtaisesti lopullinen. Koodin B-liitteen B-listan osalta varaumia tai selityksiä on mahdollista lisätä myöhemmin, vaikka se ei ole toivottavaa. Varaumien peruuttamisen seurauksena Suomella ei ole mahdollisuutta kohdella eri tavalla kansallisessa lainsäädännössä koodissa tarkoitettuja, Suomesta toiseen ETA- tai OECD-jäsenvaltioon kohdistuvia liiketoimia taikka toisesta ETA- tai OECD-jäsenvaltiosta Suomeen kohdistuvia liiketoimia.

2 Lakiehdotusten perustelut

2.1 Eläkesäätiölaki

46 a §. Pykälässä säädetään ETA-valtioiden ja ETA-alueen ulkopuolella olevien muiden OECD-jäsenvaltioiden rinnastamisesta eläkevastuuta katettaessa. ETA-alueen ulkopuolella olevien muiden OECD-jäsenvaltioiden osalta katelaskelmassa huomioon otettava enimmäismäärä muutetaan nykyisestä kymmenestä prosentista siihen määrään, joka siitä nykyisin kulloinkin ETA-valtioon tehdyn sijoituksen osalta on säädetty. Tämä mahdollistaa nykyistä tarkoituksenmukaisemman sijoitusten hajauttamisen rahoitusmarkkinoilla. Lisäksi muutoksella otetaan huomioon sekä ETA-jäsenvaltioissa että OECD-jäsenvaltioiden rakenteissa tapahtuneet muutokset. Sijoitusriskin näkökulmasta perusteltuna ei voida pitää esimerkiksi sitä, että sijoitusta tiettyihin valtioihin, jotka ovat ETA-valtioita mutta eivät OECD-jäsenvaltioita, kohdellaan katelaskelmassa olennaisesti lievemmin kuin sijoitusta esimerkiksi Sveitsiin, Yhdysvaltoihin tai Japaniin, jotka eivät ole ETA-valtioita mutta ovat OECD-jäsenvaltioita.

47 e §. Pykälässä ehdotetaan kumottavaksi määrällinen rajoitus, joka liittyy eläkevastuun bruttomäärän kattamiseen Suomessa, ETA-valtiossa tai OECD-jäsenvaltiossa tehtävillä kiinteistö-sijoituksilla. Muutos perustuu koodin A-liitteen B-listan kohtaan III/B1.

Eläkesäätiölain 5 §:n 1 momentin mukaan eläkesäätiön on sijoitettava varansa turvaavasti ja tuloa tuottavasti sekä eläkesäätiön maksuvalmiutta silmällä pitäen. Sijoittaminen tuottavasti ja turvaavasti on yksi eläkesäätiötoiminnan pääperiaatteita. Pääomat tulee sijoittaa tavalla, joka turvaa toimintapiiriin kuuluvien henkilöiden sekä eläkkeiden ja muiden etuuskien saajien edut, pitää kannatusmaksutason kohtuullisena sekä säilyttää eläkesäätiön maksuvalmiuden. Säännöstä sovelletaan eläkesäätiöiden harjoittamaan lakisääteiseen eläkevakuuttamiseen sekä vapaaehtoiseen lisäeläkevakuuttamiseen.

Eläkesäätiölain 46 §:n 2 momentissa on säädetty, että katettaessa eläkevastuun bruttomäärää on huolehdittava katteeseen kuuluvien varojen ja sitoumusten varmuudesta, tuotosta ja rahaksi muutettavuudesta sekä niiden asianmukaisesta monipuolisuudesta ja hajauttamisesta. Eläkesäätiölain 46 §:n 3 momentin johdantokappaleen periaatteen mukaan eläkesäätiön on katettava eläkevastuun bruttomäärä jäljempänä pykälässä säädettyihin omaisuuslajeihin kuuluvien sellaisiin varoihin, jotka käypään arvoon Finanssivalvonnan määräämien perusteiden mukaan arvostettuina riittävät kattamaan eläkevastuun. Pykälä sisältää lisäksi tarkempia säännöksiä vähennettävistä eristä ja sijoituskelpoisista eristä. Pykälän 4 momentin 5 kohdassa katekelpoisina erinä on mainittu kiinteistöt, rakennukset ja kiinteään omaisuuteen kohdistuvat oikeudet, kuten nautinta- ja käyttöoikeudet ja tontinvuokraoikeudet, osakkeet ja osuudet kiinteistöyhteisöissä, oikeudet vesivoimalaitoksen käytössä olevaan vesivoimaan edellyttäen, että vesivoiman käyttöoikeuden vakuudeksi on vahvistettu kiinnitys, rakennusaikaiset saamiset sellaiselta kiinteistöyhteisöltä, joka omistaa tässä kohdassa tarkoitettuja varoja ja jossa eläkesäätiöllä on ehdoton määräämisvalta.

Lakisäateistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkesäätiöiden katerajoituksista on säädetty eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta (uusi laki 315/2015 tulee voimaan 1.1.2017). Eläkesäätiölain sijoittamista koskevia säännöksiä sovelletaan siten jatkossa vapaaehtoista lisäeläkevakuutustoimintaa harjoittaviin lisäeläkesäätiöihin. Lisäeläkesäätiöiden määrällisten katerajoitusten kumoamista koskevasta ehdotuksesta huolimatta eläkesäätiön johdon on toimittava huolellisesti ja eläkesäätiön sijoitustoiminnassa hajautettava sijoitussalkkunsu riittävällä tavalla kohteisiin, joiden riskitaso on eläkesäätiön toimintaan sopiva ja jotka tuottavat tuloa, säilyttävät arvonsa ja ovat tarvittaessa muutettavissa rahaksi ilman kohtuutonta hankaluutta. Ehdotuksella ei ole tavoiteltu varsinaista muutosta nykytilaan. Jatkossakin lisäeläkesäätiöt voivat tarvittaessa käyttää ohjeellisena enimmäismääränä voimassa olevan lain 40 prosentin katerajoitusta.

Sijoitusten hajauttamisvelvollisuuden nojalla eläkesäätiön johdon on myös jatkossa otettava huomioon erilaiset riskikeskittymät sekä niiden hallinta. Kiinteistö-sijoitusten keskittymiseen, arvostukseen ja rahaksi muutettavuuteen liittyy olennaisia riskejä. On perusteltua järjestää tehokas riskien seuranta ja niiden hallinta. Nämä seikat voidaan ottaa huomioon esimerkiksi risiki- ja vakavaraisuusarviossa, josta säädetään eläkesäätiölain 25 a §:ssä.

47 g §. Pykälässä ehdotetaan kumottavaksi määrällinen rajoitus, joka liittyy eläkevastuun bruttomäärän kattamiseen Suomessa, ETA-valtiossa tai OECD-jäsenvaltiossa tehtävillä kiinteistö-sijoituksilla yhteen kohteeseen. Muutos perustuu koodin A-liitteen B-listan kohtaan III/B1.

Ehdotuksella ei ole tavoiteltu varsinaista muutosta nykytilaan. Jatkossakin lisäeläkesäätiöt voivat tarvittaessa käyttää ohjeellisena enimmäismääränä voimassa olevan lain 15 prosentin katerajoitusta, kun kyse on yhteen kiinteistökohteeseen sijoittamisesta.

Muilta osin perustelut vastaavat eläkesäätiölain 47 e §:n osalta edellä esitettyä.

2.2 Vakuutuskassalaki

83 g, 83 k ja 83 m §. Perustelut vastaavat eläkesäätiölain 46 a §:n muuttamisen sekä 47 e ja 47 g §:n kumoamisen osalta edellä esitettyä.

3 Voimaantulo

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eläkesäätiölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan eläkesäätiölain (1774/1995) 47 e ja 47 g §, sellaisina kuin ne ovat laissa 391/2006,
sekä

muutetaan 46 a §, sellaisena kuin se on laeissa 382/2005 ja 391/2006, seuraavasti:

46 a §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon rinnastetaan muutkin kuin siihen kuuluvat Ta-
loudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenvaltiot 47 b—47 o §:ää sovelletta-
essa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

2.

Laki

vakuutuskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vakuutuskassalain (1164/1992) 83 k ja 83 m §, sellaisina kuin ne ovat laissa 392/2006, sekä
muutetaan 83 g §, sellaisena kuin se on laeissa 383/2005 ja 392/2006, seuraavasti:

83 g §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon rinnastetaan muutkin kuin siihen kuuluvat Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenvaltiot 83 h—83 r §:ää sovellettaessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 21 päivänä joulukuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

1.

Laki

eläkesäätiölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan eläkesäätiölain (1774/1995) 47 e ja 47 g §, sellaisina kuin ne ovat laissa 391/2006,
sekä
muutetaan 46 a §, sellaisena kuin se on laissa 382/2005 ja 391/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

46 a §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon rinnastetaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) muut jäsenvaltiot:

1) 47 b §:n 1 momentin 1 kohtaa sovellettaessa;

2) 47 b §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtaa, 47 c §:n 1—3 kohtaa sekä 47 d §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sovellettaessa.

Edellä 1 momentin 2 kohdan rinnastuksen tuloksena voidaan katteeseen lukea yhteensä enintään kymmenen prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä.

47 e §

Enintään 40 prosenttia eläkevastuun bruttomäärän katteena olevista varoista ja sitoumuksista saa olla:

1) ETA-valtiossa olevia kiinteistöjä ja rakennuksia;

2) 46 §:n 5 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja ETA-valtiossa olevaan kiinteään omaisuuteen tai vesivoimaan kohdistuvia oikeuksia;

3) osakkeita ja osuuksia kiinteistöyhteisöissä, joiden kotipaikka on ETA-valtiossa; ja

4) velkasitoumuksia ja rakennusaikaisia saamisia 3 kohdan mukaisilta kiinteistöyhteisöiltä, joissa eläkesäätiöllä on määräämisvalta.

Yhdessä 1 momentissa mainittujen omaisuuslajien kanssa saadaan yhteensä enintään

46 a §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtioon rinnastetaan muutkin kuin siihen kuuluvat Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenvaltiot 47 b—47 o §:ää sovellettaessa.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

70 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä kattaa sellaisilla velkasitoumuksilla, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun omaisuuslajiin taikka joiden vakuutena on 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja osakkeita tai osuuksia.

47 g §

Enintään 15 prosenttia eläkevastuun bruttomäärästä saadaan kattaa varoilla ja sitoumuksilla, jotka on sijoitettu yhteen kohteeseen, jos kysymyksessä on sijoitus:

(kumotaan)

1) 47 e §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettuun kiinteistöön, rakennukseen, oikeuteen tai kiinteistöyhteisöön;

2) velkasitoumuksiin, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys yhteen 1 kohdassa tarkoitettuun kohteeseen tai joiden vakuutena on osakkeita ja osuuksia samassa kiinteistöyhteisössä; tai

3) velkasitoumuksiin ja rakennusaikaisiin saamisiin 47 e §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua kiinteistöyhteisöltä, jossa eläkesäätiöllä on määräämisvalta.

Jos kiinteistö, rakennus, 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun oikeuden kohde tai velkasitoumuksen vakuudeksi vahvistetun kiinnityksen kohde ovat yksi ja sama tai ne sijaitsevat niin lähekkäin toisiaan, että niitä voidaan pitää yhtenä sijoituksena, kaikki tähän kohteeseen liittyvät 1 momentissa tarkoitettut sijoitukset on laskettava yhteen mainitussa momentissa säädettyä enimmäisrajaa sovellettaessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki

vakuutuskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan vakuutuskassalain (1164/1992) 83 k ja 83 m §, sellaisina kuin ne ovat laissa 392/2006, sekä
muutetaan 83 g §, sellaisena kuin se on laeissa 383/2005 ja 392/2006, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

83 g §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtion rinnastetaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) muut jäsenvaltiot:

1) 83 h §:n 1 momentin 1 kohtaa sovellettaessa;

2) 83 h §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtaa, 83 i §:n 1—3 kohtaa sekä 83 j §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtaa sovellettaessa.

Edellä 1 momentin 2 kohdan rinnastuksen tuloksena voidaan katteeseen lukea yhteensä enintään kymmenen prosenttia vastuvelan bruttomäärästä.

83 k §

Enintään 40 prosenttia vastuvelan bruttomäärän katteena olevista varoista ja sitoumuksista saa olla:

1) ETA-valtiossa olevia kiinteistöjä ja rakennuksia;

2) vakuutuskassalain 83 §:n 5 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja ETA-valtiossa olevaan kiinteään omaisuuteen tai vesivoimaan kohdistuvia oikeuksia;

3) osakkeita ja osuuksia kiinteistöyhteisöissä, joiden kotipaikka on ETA-valtiossa; ja

4) velkasitoumuksia ja rakennusaikaisia saamisia 3 kohdan mukaisilta kiinteistöyhteisöiltä, joissa vakuutuskassalla on määräämisvalta.

Yhdessä 1 momentissa mainittujen omaisuuslajien kanssa saadaan yhteensä enintään 70 prosenttia vastuvelan bruttomäärästä kattaa sellaisilla velkasitoumuksilla, joiden va-

83 g §

Euroopan talousalueeseen kuuluvaan valtion rinnastetaan muutkin kuin siihen kuuluvat Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) jäsenvaltiot 83 h—83 r §:ää sovellettaessa.

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kuudeksi on voimassa kiinnitys 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettuun omaisuus-lajiin taikka joiden vakuutena on 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja osakkeita tai osuuksia.

83 m §

Enintään 15 prosenttia vastuuvelan bruttomäärästä saadaan kattaa varoilla ja sitoumuksilla, jotka on sijoitettu yhteen kohteeseen, jos kysymyksessä on sijoitus:

(kumotaan)

1) 83 k §:n 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettuun kiinteistöön, rakennukseen, oikeuteen tai kiinteistöyhteisöön;

2) velkasitoumuksiin, joiden vakuudeksi on voimassa kiinnitys yhteen 1 kohdassa tarkoitettuun kohteeseen tai joiden vakuutena on osakkeita ja osuuksia samassa kiinteistöyhteisössä; tai

3) velkasitoumuksiin ja rakennusaikaisiin saamisiin 83 k §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulta kiinteistöyhteisöltä, jossa vakuutuskassalla on määräämisvalta.

Jos kiinteistö, rakennus, 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettun oikeuden kohde tai velkasitoumuksen vakuudeksi vahvistetun kiinnityksen kohde ovat yksi ja sama tai ne sijaitsevat niin lähekkäin toisiaan, että niitä voidaan pitää yhtenä sijoituksena, kaikki tähän kohteeseen liittyvät 1 momentissa tarkoitettut sijoitukset on laskettava yhteen mainitussa momentissa säädettyä enimmäisrajaa sovellettaessa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .