

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 46/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 279/2014 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti talousvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TaVL 47/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman ja ylimatemaatikko Mikko Kuusela, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Urpo Hautala, valtiovarainministeriö

- matemaatikko Mikko Sankala, Eläketurvakeskus
- johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi ja toimistopäällikkö Vesa Hänninen, Finanssi-
valvonta
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssi-
alan keskusliitto
- pääekonomisti Eugen Koev, Akava ry
- asiantuntija Antti Tanskanen, Elinkeino-
elämän keskusliitto EK ry
- työura- ja eläkeasioiden päällikkö Katja Veirto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
SAK ry
- sosiaaliasioiden päällikkö Heli Puura, Toimi-
henkilökeskusjärjestö STTK ry
- matemaatikko Minna Lehmuskero, Työeläke-
vakuuttajat TELA ry
- toimitusjohtaja Timo Toropainen, Eläke-
säätiöyhdistys - ESY ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta. Lisäksi ehdotetaan siihen liittyviä muutoksia työntekijän eläkelakiin, työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun

lakiin, vakuutusyhtiölakiin, merimieseläkelakiin, maatalousyrittäjän eläkelakiin, eläkesäätiölakiin ja vakuutuskassalakiin.

Laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta koskisi

työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden, eläkekassojen, Merimieseläkekassan ja osin Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen harjoittamaa lakisääteistä eläkevakuutusta. Ehdotetun lain mukaisessa vakavaraisuuslaskennassa otettaisiin nykyistä tarkemmin ja kattavammin huomioon kaikki eläkelaitosten toiminnan kannalta olennaiset laitoksen sijoitustoiminnan riskit sekä vakuutusriskit.

Vakavaraisuusraja laskiessaan eläkelaitoksen tulisi tunnistaa kuhunkin sijoitukseen liittyvät riskit. Lisäksi vakavaraisuusraja laskiessa otettaisiin huomioon vakuutusriski. Riskit otettaisiin huomioon laissa säädetyn riskiluokituksen mukaisesti ja samaan sijoitukseen voisi kohdistua usea eri riski. Laskennassa otettaisiin lisäksi huomioon sijoitusten odotettu tuotto ja eri riskitekijöiden välinen riippuvuus.

Vakavaraisuusraja kuvaisi kuten nykyisinkin sitä vakavaraisuuspääoman määrää, joka eläkelaitoksella tulee olla vakuutus- ja sijoitusriskejä varten. Vakavaraisuusraja olisi sitä suurempi, mitä riskillisempiä sijoituksia eläkelaitoksella on.

Vakavaraisuusrajan laskenta tehtäisiin nykyisestä poiketen koko sijoitusomaisuuden perustella. Riskeihin varautuminen koskisi tällöin koko eläkelaitoksen sijoitusomaisuutta, kun nykyisin vakavaraisuusraja määritellään vastuuvelkaa vastaavalle määrälle.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Lisäksi työntekijän eläkelain 168 §:ää ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti 31 päivästä maaliskuuta 2015 alkaen. Ehdotettu muutos johtuu eläkelaitosten määrän vähenemisestä ja tämä otettaisiin huomioon osaketuottokertoimen määrittelyssä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Esityksen taustaa

Työeläkelaitosten vakavaraisuussäännösten tarkoituksena on turvata vakuutettujen eläke-etuudet ja toimia välineenä, jonka avulla hajautetussa ja yhteisvastuuseen perustuvassa työeläkejärjestelmässä puututaan tarvittaessa valvonnan keinoin liialliseen riskinottoon. Nykyisen kaltainen eläkelaitosten vakavaraisuuden sääntely on tullut voimaan vuonna 1997. Tuolloin eläkelaitosten valvontarajat sidottiin kunkin laitoksen sijoitusomaisuuden riskipitoisuuteen. Vuonna 2007 voimaan tulleella lainmuutoksella eläkelaitoksille luotiin aiempaa paremmat mahdollisuudet tavoitella isompia sijoitustuottoja sallimalla osaketyyppisten sijoitusten osuuden nostaminen aikaisemmasta 25 prosentista noin 35 prosenttiin. Tavoitteena oli tätä kautta hillitä eläkemaksujen nousupainetta. Vuosina 2008—2012 vakavaraisuusvaatimuksia lievennettiin väliaikaisesti kansainvälisen rahoitusmarkkinakriisin vuoksi, jotta eläkelaitokset eivät joutu-

neet myymään osakeomistuksiaan epäedullisessa markkinatilanteessa. Rahoitusmarkkinoiden kriisi osoitti, etteivät eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevat säännökset olleet riittävän joustavia markkinatilanteen äkillisessä muutoksessa. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistettiin vakavaraisuussäännöksiä koskeva lainvalmistelu, jonka tarkoituksena on pysyvällä lainsäädännöllä luoda edellytykset eläkelaitosten vakavaraisuuden turvaamiselle myös äkillisissä markkinahäiriöissä.

Vuonna 2011 voimaan tulleessa uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa täsmennettiin sijoitusten riskien arvioimisen tarkkuutta ja vuonna 2013 voimaan tulleessa uudistuksen toisessa vaiheessa vahvistettiin työeläkelaitosten riskinkantokykyä muun muassa edellyttämällä laitoksilta uutta puskuria, vakavaraisuuspääomaa. Hallituksen esitys on kolmas ja samalla viimeinen osa laajempaa vakavaraisuussääntelyn uudistamista. Esityksen tavoitteena on ottaa sääntelyssä mahdollisimman hyvin huomioon kaikki olennaiset sijoitustoiminnan riskit.

Vakavaraisuuslaskennan uudistaminen

Esityksen mukaan vakavaraisuuslaskennassa siirrytään uudenlaiseen laskentamalliin, joka ottaa aiempaa tarkemmin huomioon kaikki eläkelaitoksen sijoituksiin kohdistuvat riskit. Tällaisia ovat muun muassa valuuttariski, luottomarginaaliriski, sijoitusten velkavipu sekä sijoituksen kesto. Uuden laskentamallin avulla on mahdollista nykyistä paremmin ottaa huomioon sijoitusmarkkinoilla tapahtuva sijoitus-
tuotteiden kehittyminen ja monimutkaistuminen. Mallin vakoiden määrittelyssä on huomioitu myös vuoden 2008 finanssikriisi.

Vuoden 2007 uudistuksessa ohjaavaksi periaatteeksi nostettu sijoitusten hajauttamisvaatimus pysyy voimassa. Jatkossakin laitos on velvollinen huolehtimaan sijoitusten hajauttamisesta pääpiirteittäin vastaavalla tavalla kuin nykyisin.

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että uusi malli lisää eläkelaitosten sijoitusten riskinarvioinnin yhteismitallisuutta, mikä on selkeä etu paitsi valvonnan myös laitosten yhteisvastuun kannalta. Valiokunta pitää hyvänä uudistuksena sitä, että vakavaraisuusrajan laskenta tehtäisiin laitoksen koko sijoitusomaisuuden perusteella ja että laitoksen tulee vakavaraisuusrajaa laskiessaan tunnistaa kaikki kuhunkin sijoitukseen kohdistuvat riskit. Eläkelaitoksen vakavaraisuusvaatimus on sitä korkeampi, mitä riskillisempää laitoksen sijoitustoiminta on.

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, ettei vakavaraisuussääntelyn uudistuksella pyritä rajaamaan mahdollisuutta tuottohakuiseen sijoittamiseen eikä muuttamaan sijoitusten riski- ja tuottotasoja. Sijoitustuotoilla on ratkaiseva merkitys hillittäessä työeläkemaksun nousupainetta sekä turvattaessa koko eläkejärjestelmän kestävyyttä. Laskentatavan vaikutus nykyiseen sijoitustoimintaan on esityksessä arvioitu vähäiseksi. Keskimääräisessä sijoitusallokaatiossa osaketyyppisten sijoitusten paino on mahdollista edelleen olla 30—35 prosenttia. Myös talousvaliokunta pitää lausunnossaan tärkeänä, ettei sääntely estä eläkelaitoksia pyrkimästä mahdollisimman hyviin sijoitustuottoihin sään-

nellyn riskitason asettamisessa rajoissa (TaVL 47/2014 vp).

Laitoksen hallituksen vastuu

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää talousvaliokunnan tavoin hyvänä, että esityksessä korostetaan nykyistä enemmän eläkelaitoksen hallituksen velvollisuuksia sijoitustoiminnan osalta. Hallituksella on lisääntyviä velvoitteita vakavaraisuuslaskennan oikeellisuuden, ajantasaisuuden ja soveltamisen osalta. Talousvaliokunta katsookin, että sääntely voisi tältä osin vielä selkeämmin painottaa hallituksen kokonaisvastuuta sijoitustoiminnasta. Samoin talousvaliokunta pitää aiheellisenä, että sääntelyä edelleen kehitettäessä otettaisiin soveltuvien osin huomioon sekä henki- ja vakuutusyhtiöiden että luottolaitosten osalta jo sovellettavan kaltaisen, yhtiöiden oman ennakoivan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menettelytapojen järjestäminen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy talousvaliokunnan näkemykseen.

Asetuksenantovaltuus

Vakavaraisuusrajan laskennassa käytettävien vakoiden arvot vahvistetaan valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetus valmistellaan mahdollisimman hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Eläkelaitoksissa on voitava ajoissa varautua uudenlaiseen vakavaraisuusrajan laskentaan.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa olevan viittaussäännöksen tarkistamista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia eräisiin säännöksiin, joita on ehdotettu muutettavaksi myös eduskunnan käsittelyssä samanaikaisesti olevassa hallituksen esityksessä vakuutusyhtiölaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 344/2014 vp, nk. Solvenssi II -direktiivi). Koska tässä esityksessä ehdotetut lainmuutokset tulevat voimaan vasta 1.1.2017, on nyt muutettavissa säädöksissä huomioitava 1.1.2016 voimaantulevat hallituksen esitykseen HE 344/2014 vp sisältyvät säädösmuutokset.

Tästä syystä sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa 4., 5. ja 8. lakiehdotusta muutettaviksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 2., 3., 6., 7. ja 9. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1., 4., 5. ja 8. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

23 §

Yleiset säännökset

Vakavaraisuusrajan laskeminen

1—3 §
(Kuten HE)

Eläkelaitoksen vakavaraisuusraja lasketaan siten, että edellä 12—22 §:ssä tarkoitettujen riskiluokkien riskiarvot ja odotetut tuotot yhdistetään eläkelaitoksen vakavaraisuuspääomavaatimukseksi eli vakavaraisuusrajaksi, joka lasketaan kaavalla

2 luku

Sijoitusten hajauttaminen

4—8 §
(Kuten HE)

$$V_{\text{Kokonais}} = -\sum_j \mu_j + \sqrt{\sum_i \sum_j \rho_{ij} (V_i + \mu_i)(V_j + \mu_j) + \sum_j \beta_j^2 B_j^2} + \sum_k K_k.$$

3 luku

Riskiluokat ja vakavaraisuusrajan laskeminen

missä V_j on riskiluokan j riskiarvo, μ_j on riskiluokan j odotettu tuotto, ρ_{ij} on riskiluokkien i ja j välinen korrelaatio, B_j on pienempi riskiluokan j pitkien positoiden summasta ja lyhyiden positoiden summasta sekä K_k on 8 §:ssä säädetty vastapuolen k ylityksestä aiheutuva määrä.

9—22 §
(Kuten HE)

(2 ja 3 mom. kuten HE)

4 luku

Erinäiset säännökset

24—29 §
(Kuten HE)

4.

Laki

työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 13 a § ja 15 §, sellaisina kuin ne ovat (*poist.*) laissa 524/2008, sekä
muutetaan (*poist.*) 17 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti, 23 §, 29 §:n 1 momentti, 29 e §:n 2 ja 5 momentti ja 29 f §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, (*poist.*) 17 §:n 1 momentti, 18 §:n 1 momentti, 23 §, 29 §:n 1 momentti ja 29 e §:n 2 ja 5 momentti laissa 442/2012 sekä 29 f §:n 1 momentti laissa 419/2009, seuraavasti:

1 §
Lain soveltamisala
(*Poist.*)

17, 18, 23, 29, 29 e ja 29 f §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

5.

Laki

vakuutusyhtiölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vakuutusyhtiölain (521/2008) 19 luvun 3 §:n 1 momentin 4 kohta, 21 luvun 2 §:n 2 momentin 9 kohta, 22 luvun 2 §:n 2 momentti ja 25 luvun 9 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat (*poist.*) laissa /2015, seuraavasti:

19 luku

Sulautuminen ja vähemmistöosakkeiden lunastaminen

3 §

Sulautumissuunnitelma ja tilintarkastajan lausunto

Sen lisäksi, mitä siitä osakeyhtiölain 16 luvun 3 §:ssä säädetään, sulautumissuunnitelmassa on oltava:

4) selvitys siitä, että vastaanottava yhtiö täyttää sulautumisen jälkeen *tämän lain 9 ja 10 luvun mukaista vastuuvelkaa* koskevat vaatimukset ja 11 (poist.) luvussa ja, jos yhtiö on komposiittiyhtiö, 13 a luvussa säädettyt pääomavaatimukset tai työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa ja eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetussa laissa säädettyt vakavaraisuusvaatimukset.

21 luku

Vakuutuskannan luovuttaminen

2 §

Vakuutuskannan luovutusta koskeva suunnitelma

Vakuutuskannan luovuttamista koskevassa suunnitelmassa on oltava:

9) selvitys siitä, että luovuttava vakuutusyhtiö, joka ei ole selvitystilassa, ja vastaanottava vakuutusyhtiö täyttävät luovutuksen jälkeen *tämän lain 9 ja 10 luvun mukaista vastuuvelkaa* koskevat vaatimukset ja 11 (poist.) luvussa ja, jos yhtiö on komposiittiyhtiö, 13 a luvussa säädettyt pääomavaatimukset tai työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa ja eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajaut-

tamisesta annetussa laissa säädettyt vakavaraisuusvaatimukset;

22 luku

Yhtiömuodon muuttaminen

2 §

Yksityisen vakuutusyhtiön muuttaminen julkiseksi vakuutusyhtiöksi

Yksityinen vakuutusosakeyhtiö voidaan muuttaa julkiseksi vakuutusosakeyhtiöksi ja keskinäinen vakuutusyhtiö julkiseksi keskinäiseksi vakuutusyhtiöksi vain, jos yhtiö täyttää *tämän lain 9 ja 10 luvun mukaista vastuuvelkaa* koskevat vaatimukset ja 11 (poist.) luvussa ja, jos yhtiö on komposiittiyhtiö, 13 a luvussa säädettyt pääomavaatimukset tai työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa ja eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetussa laissa säädettyt vakavaraisuusvaatimukset ja jos yhtiön yhtiöjärjestykselle tässä laissa asetetut vaatimukset. Vakuutusyhtiön on ilmoitettava julkiseksi vakuutusosakeyhtiöksi tai julkiseksi keskinäiseksi vakuutusyhtiöksi muuttamista koskeva yhtiöjärjestyksen muutos rekisteröitäväksi kuukauden kuluessa Finanssivalvonnan vahvistettua vakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksen, tai muutos raukeaa. (Poist.)

25 luku

Vakuutusyhtiön ja vakuutusomistusyhteisön valvonta

9 §

Luovutus- ja panttauskielto

Finanssivalvonta voi vakuutettujen etujen turvaamiseksi kieltää suomalaista vakuutusyhtiötä

luovuttamasta tai panttaamasta omaisuuttaan, jos:

1) vakuutusyhtiö ei täytä *tämän lain 9 ja 10 luvussa säädettyjä vastuuvelkaa (poist.)* koskevia vaatimuksia;

2) vakuutusyhtiö ei täytä *tämän lain 11 luvun 4 §:ssä tai työeläkevakuutusyhtiö ei täytä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 17 §:n 2 momentissa säädettyä vähimmäispääomavaatimusta*; tai

3) vakuutusyhtiö ei (*poist.*) täytä *tämän lain 11 luvun 2 §:ssä säädettyä vakavaraisuus-*

pääomavaatimusta tai työeläkevakuutusyhtiön vakavaraisuuspääoma on alle työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 17 §:n 1 momentissa säädetyn vakavaraisuusrajan ja Finanssivalvonnalla on aihetta olettaa yhtiön (*poist.*) tilan edelleen heikkenevän tai jos se katsoo yhtiön olevan joutumassa tällaiseen tilaan.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

8.

Laki

eläkesäätiölain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan eläkesäätiölain (1774/1995) 2 §:n 1 momentin 9 kohta ja 46 §:n § 1 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 2 §:n 1 momentin 9 kohta laissa 391/2006 ja 46 §:n 1 momentti laissa 1122/2006, sekä

muutetaan 1 §:n 5 momentti, 6 §:n 2 ja 3 momentti, 45 §:n 1, 4 ja 5 momentti, 48 b §:n 1 momentti, 48 c §:n 2—4 momentti, (poist.) 48 h §:n 4 momentti, 116 §:n 6 kohta, 120 §:n 1 ja 3 momentti ja 121 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 5 momentti laissa 174/2009, 6 §:n 2 momentti, 45 §:n 4 ja 5 momentti, 48 b §:n 1 momentti, 48 c §:n 2—4 momentti, (poist.) 116 §:n 6 kohta ja 121 § laissa 443/2012, 6 §:n 3 momentti laissa 251/2002 ja 120 §:n 1 ja 3 momentti laissa 1323/1997 sekä 48 h §:n 4 momentti laissa (/2015), seuraavasti:

1, 6, 45, 48 b ja 48 c §
(Kuten HE)

48 g §
(*Poist.*)

48 h § (*Uusi*)

Vakavaraisuusrajaa vastaavan määrän eläkesäätiön vakavaraisuuspääomasta on muodostuttava muista eristä kuin 1 momentissa mainitusta erästä. Finanssivalvonta voi kuitenkin sallia

edellä mainitun erän lukemisen kahden vuoden ajan vakavaraisuuspääomaan eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja *sijoitusten hajauttamisesta* annetun lain 28 §:n tarkoitetussa tilanteessa, vaikka vakavaraisuuspääoma on vakavaraisuusrajaa pienempi.

116, 120 ja 121 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

StVM 46/2014 vp — HE 279/2014 vp

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Lasse Männistö /kok (osittain)
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Mikael Palola /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Terhi Peltokorpi /kesk
	Ari Jalonen /ps	Sari Sarkomaa /kok
	Johanna Jurva /ps	Erkki Virtanen /vas
	Merja Kuusisto /sd	vjäs. Anne Louhelainen /ps
	Sanna Lauslahti /kok	Aila Paloniemi /kesk
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Kristiina Salonen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.