

TYÖELÄKELAITOSTEN INSOLVENSSI -SELVITYS

5.5.2022

Tuula Lempiäinen, SHV

Hillevi Mannonen, SHV

SISÄLLYSLUETTELO

1. Toimeksianto
 2. Johdanto
 3. Käytännön tapausten arviointia
 4. Selvitystila- ja konkurssimenettelyt
 - 4.1. Selvitystila
 - 4.1.1. Selvitystilaan asettaminen
 - 4.1.2. Selvitystilaan asettamiseen liittyviä näkökohtia
 - 4.1.3. Eläkesäätiön ja eläkekassan toimiminen selvitystilassa
 - 4.1.4. Työeläkeyhtiön toimiminen selvitystilassa
 - 4.1.5. Sijoitustoiminta selvitystilassa
 - 4.1.6. Selvitystilassa toimimiseen liittyviä näkökohtia
 - 4.2. Konkurssi
 - 4.2.1. Eläkelaitoksen asettaminen konkurssiin ja konkurssipesän toiminta
 - 4.2.2. Konkurssipesän toimintaan liittyviä näkökohtia
 5. Vastuunsiirto ja yhteisvastuu
 - 5.1. Vastuunsiirto eläkelaitoksen toiminnan päättyessä
 - 5.2. Eläkelaitosten yhteisvastuu eläkelaitoksen konkurssissa
 - 5.3. Yhteisvastuusta työeläkejärjestelmässä
 - 5.4. Lähestymistapoja vastuunsiirtoon ja yhteisvastuuseen
 6. Ennakkovarautuminen ja valvontaa
 7. Ehdotukset
 - 7.1. Ennakkovarautuminen ja valvonta
 - 7.2. Yhteisvastuu ja vastuunsiirto
 - 7.3. Muut ehdotukset
- Liitteet
- Takuujärjestelmistä meillä ja muualla
IRR
Eläkesäätiön ja eläkekassan sekä työeläkeyhtiön selvitystilan ja konkurssin prosessikuvaukset

TYÖELÄKELAITOSTEN INSOLVENSSSI -SELVITYS

1. Toimeksianto

Työeläkevakuuttajat TELA r.y. on pyytänyt meitä laatimaan selvityksen yksityisten alojen työeläkelaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevasta lainsäädännöstä.

Lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten konkurssia ja selvitystilaa koskeva lainsäädäntö on niukkaa ja epäselvää. Selvitystilaa ja konkurssia koskevat säädökset sisältyvät eläkelaitoksia koskeviin lakeihin, joiden lisäksi noudatetaan yleislakina konkurssilakia. Pääasiallinen eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun sisältö on määritelty työntekijän eläkelain (TyEL) 181 §:ssä Lainsäädäntö on osoittautunut käytännön tilanteissa riittämättömäksi. Selvityksen tarkoituksena on laatia kuvaus käytännön kokemuksiin pohjautuen lakisääteistä toimintaa harjoittavan eläkelaitoksen selvitystilaan ja konkurssiin liittyvistä ongelmakohtista ja mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista sekä tehdä tarvittavia ehdotuksia lainsäädännön selventämiseksi.

Selvityksessä pyydettiin tarkastelemaan erityisesti seuraavia kokonaisuuksia:

- yhteisvastuun käytännön toteuttaminen mukaan lukien kannansiirto
- menettelylliset seikat (mm. vakuutusmaksut/osakkaan maksuvelvollisuus ja vastuu, eläkelaitoksen rooli/status ja toiminta selvitystilassa sekä konkurssissa, valvojan rooli).

Selvityksen taustaksi haastattelimme eri viranomaisia, eläkelaitoksia ja muita tahoja edustavia henkilöitä, joilla oli käytännön kokemusta lainsäädännön soveltamisesta sekä ratkaisun toteuttamisesta selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen toiminnan loppuun saattamisessa. Kiitokset osallistumisesta hankkeeseen.

2. Johdanto

Lakisääteistä työeläkevakuutustoimintaa harjoittavia eläkelaitoksia on tällä hetkellä 16, joista neljä on työeläkevakuutusyhtiötä, kahdeksan eläkesäätiötä ja neljä eläkekassaa. Eläkesäätiöt ovat yhden työnantajan tai konsernin eläkelaitoksia. Eläkekassoista kaksi on toimialakassaa kahden ollessa konsernin tai konserniin verrattavan yrityskokonaisuuden eläkelaitoksia. Eläkelaitosten vastuovelka ilman vakavaraisuuspääomaan luettavia eriä on noin 109 mrd. euroa (2020), josta työeläkeyhtiöiden osuus on noin 97 %, eläkesäätiöiden osuus noin 1,8 % ja eläkekassojen noin 1,2 %. Vakuutettuja ja eläkeläisiä on yhtiöissä yhteensä noin 2,6 miljoonaa ja eläkesäätiöissä ja -kassoissa kummassakin vajaat 30 000.

Työeläkejärjestelmän olemassaolon aikana yksi työeläkevakuutusyhtiö ja muutama eläkekassa on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin, koska sen toiminta ei enää täyttänyt laissa asetettuja vaatimuksia. Tällöin on jouduttu turvautumaan eläkelaitosten yhteisvastuuseen. Kukin tapaus on ollut erilainen, mutta yhteisenä piirteenä voidaan todeta riskienhallinnan epäonnistuminen sijoitustoiminnassa. Lainsäädäntöön on vuosien kuluessa tehty muutoksia muun muassa riskiperusteisilla vakavaraisuusvaatimuksilla sekä riskienhallintaa ja yleisemminkin hyvää hallintoa korostavilla vaatimuksilla, joilla pyritään varmistamaan eläkelaitosten toimintakykyä ja siten lisäämään eläkkeiden turvaavuutta.

Eläkelaitoksen jouduttua selvitystilaan selvityspesän tehtävänä on mahdollisimman nopeasti saada aikaan sopimus vastuiden siirtämisestä toimivaan eläkelaitokseen. Selvitystilassa eläkelaitoksen vastuovelka on vielä katettu ja vakavaraisuuspääomaankin voi olla jäljellä mutta ei riittävästi. Jos eläkelaitos on asetettu konkurssiin, vakavaraisuuspääoma on menetetty eikä vastuuelkakaan ole enää täysin katettu. Käytännössä eläkelaitoksen toiminnan loppuunsaattaminen onkin kompastunut juuri varojen puutteeseen. Vastuunsiirtoa vastaanottavaa eläkelaitosta on ollut vaikea löytää kustannusten korvaamiseen liittyvien epäselvyyksien johdosta. Konkurssissa eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu turvaa eläkkeet, mutta kattaa nykytulokinnan mukaan vain osan vastuuelkaa. Selvitystilaa konkurssiyhteisvastuu ei kata. Tämän johdosta toteutuneissa tapauksissa on jouduttu etsimään ”luovaa” ratkaisua eläkelaitosten keskinäisin sopimuksin.

Ongelmia ovat tuoneet myös prosessuaaliset epäselvyydet, jotka johtuvat noudatettavan lainsäädännön aukoista koskien esimerkiksi eri toimijoiden velvollisuuksia ja valtuuksia. Uudessa vuoden alussa voimaantulleessa laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista (ESKL) eräitä viimeisissä tapauksissa esteeksi nousseita epäkohtia on korjattu. Edelleen on kuitenkin tarpeen tarkastella koko prosessia selvitystilaan asettamisesta vastuunsiirron toteuttamiseen kokonaisuutena. Eläkevarojen käyttö ei voi myöskään olla sopimuksenvaraista. Laista tulisi selkeästi ilmetä selvitystilaan ja konkurssiin sovellettavat menettelyt ja erityisesti, miten eläkevaroja käytetään.

Eläkelaitoksen mahdollisuudet korjata vakavaraisuusasemaansa ovat rajalliset. Siksi on erityisen tärkeää, että eläkelaitokset ovat etukäteen varautuneen vakavaraisuuteen kohdistuviin riskeihin riittävillä riskienhallinnan menettelyillä. Myös valvoijalla tulee olla riittävät keinot puuttua ajoissa eläkelaitoksen tilanteeseen.

Seuraavissa luvuissa analysoidaan selvitystila- ja konkurssimenettelyihin sekä vastuunsiirtoon ja yhteisvastuuseen liittyvää problematiikkaa sekä pohditaan mahdollisia kehityskohteita. Lopuksi esitetään ehdotukset.

3. Käytännön tapausten arviointia

Työeläkejärjestelmän olemassaolon aikana muutamia eläkelaitoksia on joutunut selvitystilaan tai konkurssiin ja on siten ollut purettava. Myös konkurssiyhteisvastausta on tällöin jouduttu soveltamaan. Lisäksi muutama eläkelaitos on lopettanut toimintansa siirtämällä vastuunsa työeläkeyhtiöön ennen kuin selvitystila olisi tullut aiheelliseksi. Lainsäädännössä lähdetään siitä, että eläkkeensaajien etuudet on turvattava kaikissa oloissa ja eläkevastuut siirrettävä toiseen/toisiin eläkelaitoksiin. Konkurssitilanteessa tämä pyritään turvaamaan yhteisvastuulla. Selvitystilaan konkurssiyhteisvastausta ei voi soveltaa, vaan on pyrittävä vapaaehtoiseen vastuunsiirtoon.

1990-luvun suuren laman aikana Eläkevakuutusosakeyhtiö Kansa (Eläke-Kansa) asetettiin konkurssiin ja vastuut jaettiin muihin työeläkeyhtiöihin. Tällöin puuttuvat varat katettiin konkurssiyhteisvastuulla usean vuoden aikana työeläkemaksuun sisällytetyllä erityisellä maksulla. Konkurssipesään jätettiin vaikeasti realisoitavat varat, jotka on tilitetty eläkejärjestelmälle sitä mukaan, kun niitä on saatu realisoiduiksi. Toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittiin myös erillislain säätäminen. Samoihin aikoihin selvitystilaan joutui myös Vammalan Eläkekassa, jonka eläkevastuut yksi työeläkeyhtiö otti vastaan omalla kustannuksellaan. Sittenkin eläkelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä on muutettu, mutta lähinnä vain vakavaraisuussäätelystä johtuvien muutostarpeiden johdosta, ei niinkään selvitystila- ja konkurssimenettelyjen osalta.

Tuoreempia tapauksia ovat Eläkekassa Oma ja Eläkekassa Viabek 2010-luvulta. Kummassakin tapauksessa oli vaikea löytää vakuutuskannalle vastaanottajaa. Loppuselvittelyt venyivät vuosien mittaisiksi ennen kuin yhteinen sopimus saatiin aikaan. Syynä oli epäselvä lainsäädäntö mutta erityisesti kysymys siitä, missä määrin ja millä varoilla vastuunsiirrosta aiheutuneet kulut saadaan katetuiksi.

Yhteisenä piirteenä eläkelaitosten selvitystilaan ja konkurssiin joutumiselle on ollut epäonnistuminen riskienhallinnassa ja pitkäjänteisessä sijoitustoiminnassa. Vakavaraisuuspääoman vähetessä sijoitushorisontti lyhenee ja sijoitusten riskiä vähennetään vakavaraisuusrajan alittamisen estämiseksi. Sijoitustoiminnan tuotot eivät yllä tuottovaatimukseen eikä eläkekassan vakuutusmaksuja nosteta riittävän ajoissa, mikä vahvistaa kierrettä. Toisaalta markkinamuutosten johdosta eläkelaitoksen tilanne voi vakavaraisuusmielessä heikentyä nopeastikin.

Riittämätön riskienhallinta on näkynyt myös esimerkiksi sijoitusten keskittymäriskin toteutumisenä sekä ongelmina sijoituksen arvostuksissa, jotka johtivat virheelliseen käsitykseen vakavaraisuudesta ja lopulta vakavaraisuusrajan alittamiseen. Eläkekassan vakuutusmaksuveltojen sitoutuneisuus ja maksukyky eivät olleet riittävät tilanteen korjaamiseen.

Edellä mainituissa 2010-luvun tapauksissa sovellettiin vastuunsiirron aikaansaamiseen eri menettelyjä. Ensin mainitussa tapauksessa eläkekassa oli selvitystilassa, jolloin eläkkeiden kustannustenjakoa koskevan lainsäädännön tarkoituksenmukaisella tulkinnalla vastuuvelan katevajausta sekä sovittu määrä vakavaraisuuspääomaa katettiin eläkkeiden kustannustenjaon kautta. Järjestely toteutettiin eläkelaitosten keskinäisellä sopimuksella. Jälkimmäisessä tapauksessa eläkelaitos ajautui konkurssiin ja eläkevastuun katevajausta korvattiin konkurssiyhteisvastuusta. Eräät vastuuvelan osat jäivät kuitenkin kattamatta, koska lain ollessa epäselvä sitä tulkittiin suppeasti. Myöskään vakavaraisuuspääomaa ei siirtynyt. Kummassakin tapauksessa kaikki eläkelaitokset osallistuivat kulujen kattamiseen toimintansa laajuuden mukaisessa suhteessa, joskin puutuva vastuuvelan kate ja vakavaraisuuspääoma jäivät vastaanottavien eläkelaitosten kustannukseksi.

Vastuunsiirtoneuvotteluja voi hankaloittaa myös pesän varojen laatu, arvonmääritys ja realisoitavuus. Eläke-Kansan tapauksessa hankalasti siirrettävä omaisuus jätettiin konkurssipesän hoidettavaksi. Vastaava ongelma oli myös Viabekin tapauksessa. Asia ratkesi lopulta, kun eläkekassa asetettiin konkurssiin ja riidanalaiset saatavat voitiin jättää pesään; eläkekassan ollessa selvitystilassa se ei tuolloin voimassa olleen lain mukaan ollut mahdollista.

Eläkekassan vakuutuksenottajat ovat myös sen osakkaita. Osakkuuteen liittyvät veloitteet näyttivät tulleen vakuutuksenottajille yllätyksenä, mihin osaltaan vaikutti lainsäädännön epätarkkuus. Tämä johti pitkittyneisiin oikeusriitoihin vakuutusmaksuvelvoitteista, mikä edelleen hidasti vastuunsiirtoa ja toiminnan loppuun saattamista kasvattaen kustannuksia.

Epäselvä lainsäädäntö aiheutti myös monia prosessuaalisia ongelmia. Nämä liittyivät esimerkiksi pesien toimintaan, kuten voidaanko eläkkeitä maksaa, miten varoja on hoidettava tai realisoitava, ketkä ovat konkurssipesän velkojia, mitä lupia tarvitaan ja ovatko toimivaltakysymykset kunnossa, sekä yleisemminkin eri toimijoiden rooleihin. Selvitystila- ja konkurssimenettelyissä on eroja eikä kaikilta osin selkeästi säädetä, miten eri tilanteissa tulisi menetellä. Viabekin tapauksessa konkurssimenettelyn epäselvyydet johtivat myös siihen, että pesä siirrettiin julkisselvittäjän hoidettavaksi.

Osittain edellä mainittuja prosessuaalisia ongelmia on eläkesäätiöiden ja -kassojen osalta pyritty ratkomaan uudessa ESKL:ssa sekä samassa yhteydessä tehdyillä muutoksilla eräisiin muihin lakeihin. Näihin seikkoihin palataan tuonnempana.

4. Selvitystila- ja konkurssimenettelyt

4.1. Selvitystila

4.1.1. Selvitystilaan asettaminen

Tässä luvussa käsitellään Lain eläkesäätiöistä ja eläkekassoista lukua 13 Lakisääteinen selvitystila ja työeläkeyhtiöiden osalta Vakuutusyhtiölain lukua 23 Selvitystila ja konkurssi. Vapaaehtoisen kannansiirron jälkeinen selvitystila on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

Työeläkelaitoksen, jonka vakavaraisuuspääoma on pienempi kuin vakavaraisuusraja, on toimitettava Finanssivalvonnan (FIVA) hyväksyttäväksi taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma. Suunnitelmassa on esitettävä ne toimenpiteet, joilla vakavaraisuuspääoma ylittää vuoden kuluessa vakavaraisuusrajan. Mikäli FIVA ei hyväksy suunnitelmaa tai eläkesäätiö tai eläkekassa ei ole saanut korjattua tilannetta tervehdyttämissuunnitelmassa esitetyllä tavalla, se on asetettava selvitystilaan. Vastaavasti, mikäli työeläkevakuutusyhtiö ei ole kyennyt suorittamaan tervehdyttämissuunnitelmassa esitetyjä toimenpiteitä, valtioneuvosto voi peruuttaa sen toimiluvan. Tällöin työeläkevakuutusyhtiö on asetettava selvitystilaan.

Työeläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman vähimmäispääomavaatimus on yksi kolmasosa vakavaraisuusrajasta. Jos työeläkelaitos ei täytä vähimmäispääomavaatimusta, sen on laadittava FIVA:n hyväksyttäväksi lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma. Rahoitussuunnitelmassa on esitettävä ne toimenpiteet, joilla vakavaraisuuspääoma ylittää kolmen kuukauden kuluttua

vähimmäismääränsä. Mikäli tilannetta ei saada korjattua rahoitussuunnitelman mukaisesti kolmen kuukauden kuluessa, eläkelaitos on asetettava selvitystilaan.

Eläkesäätiön ja eläkekassan selvitystilaan asettamisen syynä voi olla myös vakuutuskannan koko. ESKL:ssa säädetään, että eläkesäätiössä tai eläkekassassa tulee olla vähintään 150 vakuutettua. Eläkesäätiön tai eläkekassan säännöissä voidaan määrätä vähimmäiskoko tätä suuremmaksi. Mikäli eläkesäätiön tai eläkekassan vakuutettujen lukumäärä on kaksi viimeistä vuotta ollut alle rajan eikä voida pitää todennäköisenä, että vakuutettujen määrä ylittäisi rajan neljän seuraavan kuukauden aikana, eläkesäätiö tai eläkekassa on asetettava selvitystilaan.

Päätöksen selvitystilaan asettamisesta tekee eläkesäätiössä säätiön hallitus. Eläkekassassa hallitus kutsuu koolle kassankokouksen, joka päättää selvitystilaan asettamisesta. Samoin työeläkeyhtiön hallitus kutsuu koolle yhtiökokouksen, joka päättää selvitystilaan asettamisesta. Selvitystilamenettelyssä selvitetään eläkelaitoksen vakavaraisuusasema ja pyritään luovuttamaan vakuutuskanta sekä sitä vastaavat varat toiselle eläkelaitokselle. Lain mukaan selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai työeläkevakuutusyhtiön selvitystila voidaan myös lopettaa ja vakuutustoimintaa jatkaa, jos se täyttää uudelleen vakavaraisuutta ja kokoa koskevat vaatimukset.

4.1.2. Selvitystilaan asettamiseen liittyviä näkökohtia

Työeläkeyhtiön asettamisesta selvitystilaan säädetään vakuutusyhtiölaissa. Lain mukaan, mikäli työeläkeyhtiön vakavaraisuus alittaa valvontarajan eivätkä korjaavat toimenpiteitä ole kyetty toteuttamaan, valtioneuvosto voi peruuttaa toimiluvan, vaikka vakuutustoiminta rajoitetusti vielä jatkuu. Tämän jälkeen yhtiö on asetettava selvitystilaan. Järjestys vaikuttaa erikoiselta. Loogisempaa olisi ensin asettaa yhtiö selvitystilaan ja kun vakuutuskanta on siirretty ja vakuutukset lakanneet, peruuttaa toimilupa.

Tervehdyttämissuunnitelmassa tai rahoitussuunnitelmassa on osoitettava uskottavat toimenpiteet sille, että vakavaraisuuspääoma nousee vaaditulle tasolle tietyn määräajan kuluessa. Sijoitusten riskiprofiilia voidaan muuttaa vähemmän riskiseksi siten, että vähimmäispääomavaatimus täyttyy tai vakavaraisuusraja ylittyy. Tämän tyyppisiä toimia on luultavasti tehty jo ennen vakavaraisuusrajan alittamista.

Vakuutusmaksun tilapäinen korottaminen eläkesäätiöillä ja eläkekassoilla on mahdollista. Voitaneen esimerkiksi kirjata tilinpäätökseen vakuutusmaksusaatavat ja sopia vakuutuksenottajien kanssa maksuajasta. Vakuutuksenottajilta tarvitaan silloin saatavaa vastaava vakuus. Eläkesäätiön mahdollisuus korotettuun maksuun riippuu työnantajan maksukyvästä, sillä työnantaja on omaan konkurssiinsa asti velvollinen rahoittamaan säätiötä. Eläkekassalle vakuutusmaksujen korottaminen voi johtaa vakuutuksenottajien joukkopakoon. Tosin eläkekassoilla voi myös olla oman eläkelaitoksen pitkäjänteiseen toimintaan vahvasti sitoutuneita osakkaita, jolloin korotettu maksu ei muodostu ongelmaksi. Olennaista on, että maksupolitiikka on pitkäjänteistä ja ennakoivaa, jolloin maksukorotukset voidaan pitää maltillisina.

Työeläkeyhtiön ei ole mahdollista periä vakuutusmaksuja vakavaraisuuden vahvistamiseksi. Työeläkeyhtiön riskienhallinnan on oltava kokonaisvaltaista ja erityisen ennakoivaa, jotta

markkinaliikkeet eivät pääse yllättämään eikä vakavaraisuuspääoman määrä pääse alittamaan vakavaraisuusrajaa.

Koska työeläkejärjestelmän toimijoina on erityyppisiä eläkelaitoksia, on tärkeää, että vakuutusnottajalla on selkeä käsitys vakuutusmaksun muodostumisesta ja mahdollisista muista velvoitteista. Vakuutusnottajan on myös hyvä olla tietoinen eläkelaitoksen vakavaraisuudesta ja tulevaisuuden näkymistä kustannusten osalta. Laissa työeläkevakuutusyhtiöstä tätä asiaa sivutaan markkinointia koskevassa sääntelyssä. Työeläkeyhtiön on markkinoinnissaan annettava asiakkaalle kaikki tiedot, joilla saattaa olla merkitystä asiakkaan tehdessä ratkaisuja. Lisäksi markkinoinnin tulee sisältää asiakkaan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeelliset tiedot.

Eläkesäätiössä vakuutusnottaja on edustettuna hallituksen kokoonpanossa. Tällöin tiedot eläkesäätiön vakavaraisuustilanteesta ja taloudesta voisi ajatella kulkevan vakuutusnottajalle luontevasti hallituksen kokouksissa. Eläkekassassa vastaava vakuutusnottajien tiedottamisen mahdollistava tilaisuus on kassankokous. Siellä osakkaat voivat esittää kysymyksiä esimerkiksi eläkekassan tulevaisuuden taloudellisista näkymistä. Jotta vakuutusnottajien tiedonsaannissa ei olisi epäselvyyttä, voisi olla tarpeen säätää eläkelaitosten tiedonantovelvollisuudesta tarkemmin. Lisäksi tulisi arvioida, mitä julkista tietoa eläkelaitosten olisi toiminnastaan annettava.

Eläkelaitosten riskienhallinnan säädökset ovat kehittyneet 2010-luvun alkupuolen menetelmistä. Esimerkiksi riski- ja vakavaraisuusarvion tekemistä on edellytetty vuoden 2017 alusta lukien. Se on täydentänyt riskienhallintasuunnitelmaa velvoittamalla hallitusta ja johtoa muodostamaan kokonaisnäkömyksen eläkelaitoksen riskeistä suhteessa riskinkantokykyyn osana strategista suunnittelua ja päätöksentekoa. Myös FIVA:n resurssija on lisätty 2010-luvun alun jälkeen. Tilanne on siis parantunut, mutta ei ole mahdollista arvioida, olisiko nykyisillä riskienhallinnan menetelmillä 2010-luvun alussa toteutuneet eläkelaitosten vararikot olleet vältettävissä.

On siis tärkeää, että eläkelaitoksilla on riittävät suunnitelmat toteutettavista toimenpiteistä siltä varalta, että vakavaraisuuspääoma lähenee vakavaraisuusrajaa. Myös FIVA:n mahdollisuuksia puuttua voimakkaammin eläkelaitoksen toimintaan vakavaraisuusrajan yläpuolella lähellä vakavaraisuusrajaa tulisi harkita. Toisaalta on esitetty myös huolta siitä, että FIVA:n valvontatoimet tai eläkelaitoksille asetettavat velvoitteet vakavaraisuusrajan yläpuolella saattaisivat johtaa siihen, että koko vakavaraisuusalue ei tulisi tehokkaasti käyttöön sijoitustuottojen saavuttamiseksi.

4.1.3. Eläkesäätiön ja eläkekassan toimiminen selvitystilassa

Selvitystilassa olevalle eläkelaitokselle valitaan selvitysmies samassa kokouksessa, jossa selvitystilaan asettaminen päätetään. Eläkesäätiön ja eläkekassan toimitusjohtajan ja hallituksen toiminta lakkaa. Eläkekassan kassankokous jatkaa toimintaansa.

Selvitysmiehen tehtävät ja velvollisuudet vastaavat eläkelaitoksen toimitusjohtajan ja hallituksen tehtäviä. Lisäksi selvitysmiehen tehtäviin kuuluvat selvitystilaan liittyvät toimenpiteet kuten ilmoitukset FIVA:lle, julkinen haaste ja tiedottaminen velkojille sekä toimintasuunnitelman laatiminen. Selvitysmies laatii tilinpäätöksen selvitystilahetkelle ja myös mahdolliset myöhempien tilikausien tilinpäätökset. Selvitystilassa olevan eläkesäätiön ja eläkekassan toiminta on rajoitettua.

Eläkekassa ei voi jatkaa vakuutustoimintaa, vaan vakuutuksenottajien on otettava vakuutus toisesta työeläkelaitoksesta heti selvitystilaan asettamisen jälkeen. Eläkekassan osakkaan vastuut lakkaavat ja selvitystilahetkelle laadittu tilinpäätös määrää vakuutuksenottajien viimeiset vakuutusmaksut. Vakuutusmaksut määrätään niin, että vakavaraisuuspääomaa on vähintään vakavaraisuusrajan verran. Kassankokous hyväksyy tilinpäätöksen ja samalla vakuutusmaksut. Kassankokous hyväksyy myös selvitystilahetken jälkeisille tilikausille laaditut tilinpäätökset.

Eläkesäätiön kohdalla vakuutuksenottajien vastuut ja oikeudet sijoitusten arvon heilahtelusta ja muista eläkesäätiön kuluista jatkuvat kannansiirtoon asti. Selvitystilassa olevan eläkesäätiön työnantajien on otettava vakuutus toisesta työeläkelaitoksesta vähintäänkin uusille työntekijöille. Vakuutuksenottajien viimeiset vakuutusmaksut määräytyvät siten, että vakuutuskannan luovutushetkellä vakavaraisuuspääomaa on vähintään vakavaraisuusrajan verran.

Eläkehakemusten käsittely, eläkepäättösten valmistelu, eläkkeiden maksaminen ja kustannustenjakoon osallistuminen jatkuvat siinä määrin, kuin se on tarpeen vakuutettujen etujen turvaamiseksi.

Mikäli eläkekassan selvitystilaa ei ole saatettu loppuun kahden vuoden kuluessa, selvitysmiehen on ilmoitettava kassankokoukselle, mistä syystä se on viivästynyt. Eläkesäätiöille vastaavaa säädöstä ei ole.

Selvitystilassa olevia eläkelaitoksia valvoo Finanssivalvonta.

Selvitysmiehen tehtävänä on pyrkiä niin pian kuin mahdollista saamaan aikaan sopimus vakuutuskannan luovuttamisesta yhden tai useamman työeläkelaitoksen kanssa. Eläkekassan vakuutuskanta voidaan luovuttaa eläkekassaan tai työeläkeyhtiöön. Eläkekassan vakuutuskanta voidaan luovuttaa myös eläkesäätiöön, jos kannan siirron kohteena oleva työnantaja täyttää säätiön toimintapiiriä koskevat vaatimukset ja työnantaja liittyy eläkesäätiön osakkaaksi. Eläkesäätiön vakuutuskanta voidaan luovuttaa työeläkeyhtiöön. Eläkesäätiön vakuutuskanta voidaan luovuttaa toiseen eläkesäätiöön tai eläkekassaan vain, jos kannan siirron kohteena oleva työnantaja täyttää vastaanottavan eläkelaitoksen toimintapiirin vaatimukset ja työnantaja liittyy vastaanottavan eläkelaitoksen osakkaaksi.

Eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskevassa laissa säädetään, että siirrettävää vakuutuskantaa vastaavasta omaisuudesta voidaan erottaa omaisuus, joka on tuomioistuimessa olevassa asiassa vaatimuksen kohteena. Jos tämän erottamisen vuoksi omaisuus ei riitä kattamaan vastuovelkaa ja tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa, sitä voidaan täydentää eläkelaitosten sopimuksella TyEL 185 § 2 momentin mukaisesti. Kyseisen lainkohdan mukaan siirtyvää omaisuutta on vapaaehtoisella sopimuksella mahdollista täydentää vastuuelan määrään ja sen ylittävään vakavaraisuuspääomaan.

Vakuutuskannan siirrossa siirtyvä omaisuus on vastuuelka lisättynä vakavaraisuuspääomalla. Vakavaraisuuspääoma on eläkekassassa vähintään selvitystilahetkelle lasketun vakavaraisuusrajan määrä ja enintään kannansiirron hetkellä oleva koko vakavaraisuuspääoma. Eläkesäätiössä vakavaraisuuspääoma on vähintään vakuutuskannan siirtohetkelle lasketun vakavaraisuusrajan mukainen määrä ja enintään vapaaehtoisen vakuutuskannan siirrossa siirtyvä vakavaraisuuspääoma.

Jos eläkekassa tai eläkesäätiö on asetettu selvitystilaan muuten kuin alhaisen vakavaraisuuspääoman määrän vuoksi, vakuutuskannan siirrossa siirtyy vapaaehtoisen vakuutuskannan siirtoon sovellettavaa prosenttiosuutta käyttäen laskettu määrä vakavaraisuuspääomaa. Tällainen selvitystilaan asettamisen syy voi olla esimerkiksi vakuutuskannan koko.

Selvitysmies ja vastaanottavan eläkelaitoksen hallitus laativat suunnitelman vakuutuskannan siirtämiseksi. Suunnitelmalle haetaan FIVA:n suostumus. FIVA:n on suostuttava kannansiirtoon, mikäli se ei loukkaa vakuutettujen etuja eikä vaaranna alan tervettä kehitystä. Vakuutuskannan luovuttamisesta päättää eläkekassan kassankokous ja eläkesäätiön tilanteessa selvitysmies. Vakuutuskanta ja vastaavat varat siirtyvät sovittuna ajankohtana. Kun vakuutuskanta ja vastaavat varat ovat siirtyneet, selvitysmies laatii lopputilityksen. Lopputilitys esitetään eläkekassan kohdalla kassankokoukselle. Lopputilitys toimitetaan myös FIVA:lle. Tämän jälkeen eläkelaitos katsotaan puretuksi.

4.1.4. Työeläkeyhtiön toimiminen selvitystilassa

Selvitystilaan asetetun työeläkeyhtiön hallinnon muodostavat selvitysmies ja yhtiökokous. Hallituksen, toimitusjohtajan ja hallintoneuvoston toiminta lakkaa. Selvitystilassa oleva työeläkeyhtiö ei saa antaa uusia vakuutuksia, mutta muuten vakuutustoiminta jatkuu siinä määrin, kun se on tarpeen. Vakuutusmaksuja peritään vakuutuksenottajilta laskuperusteiden mukaisesti. Yhtiön varoista suoritetaan työntekijän eläkelakiin perustuvat korvaussaatavat.

Vakuutusyhtiölain perusteella selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön omaisuutta voidaan käyttää vain vastaavan eläketurvan järjestämiseen toisessa työeläkeyhtiössä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä FIVA:n määräämällä tavalla.

Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön omaisuuden täydentämisestä eläkelaitosten yhteisellä sopimuksella ei säädetä erikseen vakuutusyhtiölaissa. Täydentämisestä säädetään TyEL 185 §:n 2 momentissa, jolloin se koskee vastuvelan määrää ja sen ylittävää vakavaraisuuspääomaa.

Vakuutuskannan luovuttamista koskevalle suunnitelmalle haetaan FIVA:n suostumus. Luovuttaminen ei saa vaarantaa vakuutettujen etuja eikä terveiden ja varovaisten liikeperiaatteiden noudattamista työeläkeyhtiön toiminnassa. Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön vakuutuskannan siirrossa siirtyy vakavaraisuuspääoma kokonaisuudessaan vastaanottaville eläkelaitoksille. Vakuutuskannan luovuttamisesta päättää yhtiökokous. Selvitysmiehen lopputilitys esitetään yhtiökokoukselle.

4.1.5. Sijoitustoiminta selvitystilassa

Selvitystilassa olevan eläkesäätiön ja eläkekassan sijoitustoiminta jatkuu liiallista riskiä välttämällä. Edelleen selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai eläkekassan varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti sekä maksuvalmius varmistuen. Sijoitukset on hajautettava kuten eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetussa laissa säädetään.

ESKL:ssa ei tarkemmin määritellä, mitä liiallisella riskinotolla tarkoitetaan. Myöskään lain perustelut eivät anna tähän määrittelyyn tarkempaa sisältöä. Tarkoituksena lienee sallia kohtuullinen riskinotto, vaikka vakavaraisuuspääomaa ei olisi riittävästi vakavaraisuusrajan saavuttamiseksi. Selvitystilassa olevan eläkelaitoksen sijoitusstrategiassa korostuu turvaavuus ja lisätappioiden välttämien. Tällaisen tavoitteen voisi ajatella toteutuvan esimerkiksi silloin, kun allokaatiossa on osaketuottosidonnaisuuden asteen verran osakkeita ja loput vähäriskisiä sijoituksia.

Tarkempi määrittely liiallista riskinottoa välttävälle sijoitusstrategialle tarvitaan, jotta selvityspesän sallitun toiminnan rajoja voidaan arvioida. Selvitystilassa olevaa eläkesäätiötä ja eläkekassaa koskee sama tuottovaatimus kuin muita työeläkelaitoksia. Riskittömällä sijoitusstrategialla tuottovaatimusta ei välttämättä saavuteta ja selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai -kassan vakavaraisuus vääjäämättä heikkenee. Mekanismin toimivuutta voisi arvioida. Työeläkelaitosten tuottovaatimuksesta edelleen laskettu rahastoitujen eläkkeiden korotus olisi tässä myös otettava huomioon.

Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön sijoitustoiminnasta ei vastaavasti säädetä erikseen. Myös työeläkeyhtiötä koskeva sääntely tulisi arvioida.

4.1.6. Selvitystilassa toimimiseen liittyviä näkökohtia

Vuoden alusta voimaan tulleessa laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista on tarkennettu eläkekassan osakkaan vastuuta selvitystilassa. Selvitystilahetkelle laaditun tilinpäätöksen osoittama lisämaksu vakavaraisuusvaatimusten täyttämiseksi määräytyy kulumassa olevan tilikauden aikana suoritettujen palkkasummien mukaisessa suhteessa myös tilikauden aikana eronneille osakkaille. Osakkaita on saattanut erota eläkekassasta kuitenkin jo aikaisemmin, jos vakuutusnottajan tiedossa on ollut eläkekassan vakavaraisuustilanne ja riski kasvavista kustannuksista. Siksi on esitetty, voisiko eläkekassan osakkaan vastuuta edelleen pidentää esimerkiksi siten, että myös edellisen tilikauden aikana eronneet osakkaat osallistuisivat selvitystilahetken tilinpäätöksen osoittamiin kustannuksiin. Kustannukset jakaantuisivat tällöin laajemmin sille osakasjoukolle, jotka ovat olleet osallisina eläkekassan tilanteeseen.

Selvitystilassa oleva eläkelaitos jatkaa eläkkeiden myöntämistä ja maksamista sekä osallistuu edelleen eläkelaitosten yhteiseen kustannusten selvittelyyn. Kustannusten selvittelyn tarkoituksena on selvittää eri eläkelaitosten vastuu toisensa puolesta maksamista eläkkeistä sekä yhteisellä vastuulla olevista eläkemenosta. Kustannusten selvitys johtaa siihen, että selvitystilassa oleva eläkelaitos on saamassa rahaa muilta eläkelaitoksilta eläkemenon katteeksi. Osa tästä saamisesta johtuu siitä, että vakuutusteknisistä syistä vastuovelkaan sisältyvän tasausvastuun negatiivisuus täydennetään nolllaksi. Kustannustenjaon mekanismeja voitaisiin harkita yksinkertaistettavaksi esimerkiksi asettamalla selvitystilassa olevan eläkelaitoksen laskuperusteissa tasausvastuu nolllaksi.

Hallinto

Selvitystilassa olevan eläkelaitoksen toimitusjohtajan ja hallituksen tehtäviä hoitaa selvitysmies. Hän on usein taustaltaan asianajaja, joka on perehtynyt selvitystila- ja konkurssilainsäädäntöön. Eläkelaitoksen johtamisen tuntemus on henkilöstä riippuen vaihteleva, jolloin hän tarvitsee

eläkelaitoksen toimintaa tuntevia asiantuntijoita tuekseen. Myös hoitokustannusten rajoittamiseksi olisi tarkoituksenmukaista, ettei eläkelaitos tarpeettoman kauan toimisi selvitystilassa.

Eläkesäätiön vakuutuksenottajan viimeiset vakuutusmaksut määräytyvät kannansiirron toteutuessa. Hallitus ei kuitenkaan enää toimi selvitystilaa asettamisen jälkeen eikä sillä ole mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi sijoituspäätöksiin. Koska eläkesäätiössä vakuuttaneen työnantajan vastuut eläkesäätiön kustannuksista jatkuvat kannansiirtoon asti, myös työnantajalla voisi olla intressi osallistua selvitystilassa olevan eläkesäätiön päätöksentekoon. Toisaalta selvitystilassa olevan eläkesäätiön hallinnon tavoitteet eivät välttämättä aina ole saman suuntaisia kuin vakuuttavan työnantajan tavoitteet. Hallituksen toiminta voisi mutkistaa päätöksentekoa.

Kassan osakkaiden vastuut ja oikeudet sijoitusten arvon heilahtelusta päättyvät selvitystilahetkelle. Selvitystilahetkelle tehty tilinpäätös määrää kassan osakkaiden viimeiset vakuutusmaksut ja mahdollisen lisämaksun alentuneen vakavaraisuuden vuoksi. Mikäli osakkaat eivät hyväksy tilinpäätöstä, selvityspesä joutuu hakemaan sen hyväksymistä oikeusteitse. Olisi selkeämpää säätää lakiin menettely tällaisen tilanteen varalta esimerkiksi samaan tapaan kuin FIVA voi asettaa eläkekassan selvitystilaa, mikäli eläkekassa ei tee päätöstä selvitystilaa asettamisesta. Tällainen menettely nopeuttaisi prosessia ja vähentäisi oikeusriitoja.

Selvitystilassa toimivan eläkekassan hallinto on erilainen verrattuna selvitystilassa olevan eläkesäätiön hallintoon. Selvitystilassa olevan eläkekassan toimitusjohtajan ja hallituksen toiminta lakkaa, mutta kassankokouksen toiminta jatkuu. Sen rooli päätöksenteossa on kuitenkin jokseenkin hämärä. Jos kyseessä olisi esimerkiksi lisäeläketurvaa vakuuttava eläkekassa, kassankokouksella olisi rooli etuuskien mahdollisesta leikkaamisesta päätettäessä. Työeläkevakuutusta harjoittavassa eläkekassassa kassankokous muun muassa hyväksyy mahdolliset selvitystilahetken jälkeiset tilinpäätökset, vaikka osakkailla ei ole enää vastuuta selvitystilahetken tilinpäätöksen jälkeen. Lain mukaan kassankokous päättää vakuutuskannan luovuttamisesta, mutta sekin lienee tällaisessa tilanteessa pelkkä muodollisuus. Kassankokouksen toiminnan jatkuminen selvitystilassa vaatii kriittistä tarkastelua.

Sama kysymys voidaan esittää työeläkeyhtiön yhtiökokouksen toiminnasta selvitystilassa. Kysymys on kuitenkin monitahoisempi, koska selvitystilassa olevassa työeläkeyhtiössä voi olla jatkuvia vakuutuksia. Lisäksi työeläkeyhtiö voi olla myös osakeyhtiö. Yhtiökokouksessa toteutuu silloin keskinäisen yhtiön tai osakeyhtiön omistajan rooli päätöksenteossa.

Vakuutusten päättyminen

Työeläkeyhtiöiden vakuutusehtojen mukaan vakuutuksenottaja voi irtisanoa vakuutus sopimuksen päättymään heti, mikäli vakuutuksenantaja on asetettu selvitystilaa. Vakuutuksia ei lähtökohtaisesti päätetä, mutta luultavasti monet vakuutuksenottajat päätyisivät hakemaan vakuutuksen muualta. Tämän voi katsoa olevan työntekijöiden vakuutusturvan jatkumisen näkökulmasta perusteltua. Eläkekassan vakuutukset taas päätetään selvitystilaa asettamisen hetkelle.

Eläkekassan tilanteessa on esitetty ajatuksia siitä, voisiko vakuutustoiminta jatkua vastaavasti kuin työeläkeyhtiöissä. Jos vakuutuskanta sisältäisi jatkuvia vakuutuksia, se voisi olla vakuutuskannan vastaanottajan kannalta houkuttelevampi. On jopa esitetty, voisiko vakuutuksenottajia estää irtisanomasta vakuutustaan eläkekassasta jonkin määrääjän ajaksi, jotta vakuutuskannansiirto

toteutuisi nopeammin. Nykyisen lainsäädännön mukaan osakkaan maksuvelvollisuus päättyy selvitystilahetkelle. Olisi kohtuutonta velvoittaa osakkaita osallistumaan selvitystilaan asettamisen jälkeisiin kustannuksiin, varsinkin kun aikaisemmin päättäneiden vakuutusten vastuut jäävät kassaan. Lisäksi vakuutuskannan siirron selvittäminen vie oman aikansa eikä irtisanomisen estämisen voida ajatella kestävänsä kovin pitkää aikaa.

Selvitystilan kesto

Vakuutusyhtiölain mukaan FIVA määrää ajankohdan, jolloin muut kuin lakisääteiset vakuutukset lakkaavat olemasta voimassa. Ajankohta voi olla enintään kolme vuotta tai erityisestä syystä enintään viisi vuotta selvitystilan aloittamisen jälkeen. Samoin FIVA määrää ajankohdan, jolloin muut lakisääteiset vakuutukset kuin työeläkevakuutukset siirtyvät vastaavien vakuutuskeskusten hallinnoitavaksi.

ESKL:n perusteella voi päätellä, että selvitystilan odotetaan päättyvän kahden vuoden aikana selvitystilaan asettamisesta. Vakuutusyhtiölain perusteella voi päätellä, että selvitystilan odotetaan päättyvän kolmen vuoden aikana selvitystilaan asettamisesta.

Kummassakaan laissa ei työeläkevakuuttamisen osalta säädetä tämän enempää toimenpiteitä tai velvollisuuksia määräajan umpeutumisen jälkeen. Ainoastaan tilintarkastuskertomuksen tulee sisältää lausuma siitä, onko tilintarkastajan mielestä selvitystilaa tarpeettomasti pitkitetty.

Jos laeissa mainittujen määräaikojen halutaan rajoittavan selvitystilan pitkittymistä, seurausten pitäisi olla suoraviivaisempia. Vaihtoehtona voisi olla FIVA:lle annettavat valtuudet, joilla se voisi edesauttaa selvitystilan loppuun saattamista. Selvitystilassa olevan eläkelaitoksen luovuttaminen konkurssiin nopeammin voisi olla yksi vaihtoehto. Järjestelmän kannalta tavoiteltavaa on nopea kannansiirto, jolloin pitäisi voida edellyttää yhteistyötä kaikilta toimijoilta tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Eri kysymys on, miksi eri eläkelaitostyyppien kohdalla määräaikoja koskevat säädökset ovat erilaisia.

Vakuutuskannan siirto

Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön vakuutuskannan siirtoon sovelletaan vakuutusyhtiölakia. Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön omaisuus on käytettävä FIVA:n määräämällä tavalla samanlaisen eläketurvan järjestämiseen joko toisessa työeläkeyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa. Laissa työeläkevakuutusyhtiöistä (TVYL) säädetään kannan siirrosta toiseen työeläkeyhtiöön. Lisäksi kannansiirto eläkekassaan ja eläkesäätiöön on mahdollista työnantajakohtaisena vakuutuskannansiirtona. TVYL:n säädöksiä ei liene tarkoitus soveltaa selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön vakuutuskannan siirtoon. Säädöksiä olisi syytä selvittää ja samalla tarkentaa, mitä FIVA voi määrätä selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön omaisuuden käytöstä ja eläketurvan järjestämisestä

Eläkesäätiöön siirrettävän vakuutuskannan tulee sisältää vain vakuutuksia, joissa vakuutuksen ottaja täyttää eläkesäätiön toimintapiiriin vaatimukset. Tällaisten vakuutusten poimiminen selvitystilassa olevasta työeläkeyhtiöstä aiheuttaisi kuitenkin ylimääräistä työtä. Sen sijaan eläkekassa voi ottaa vastaan päättäneitä vakuutuksia, vaikka vakuutuksen ottaja ei täyttäisikään kassan toimintapiiriin vaatimuksia. Lähtökohtaisesti eläkekassa voisi siis ottaa vastaan selvitystilassa olevan

työeläkeyhtiön päättynyttä vakuutuskantaa oman riskinkantokykynsä rajoissa. Työeläkelaitosten määrä ja kokoerot huomioon ottaen tämän mahdollisuuden tarkoituksenmukaisuutta voi harkita. Sääntelyn suoraviivaistaminen ja yksinkertaistaminen voisi tässä olla järkevää.

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa säädetään omaisuuden erottamisesta vakuutuskantaa vastaavista varoista. Mikäli eläkesäätiössä tai eläkekassassa on omaisuutta, joka on tuomioistuimessa vaatimuksen kohteena, se ja tarvittavat kohtuulliset kulut voidaan erottaa siirrettävää vakuutuskantaa vastaavista varoista. Tämä nopeuttaa vastuunsiirtoa, mutta silloin selvityspesä jatkaa kenties vuosikausia kestäviä realisointeja ja selvittelyjä. Sen sijaan voi harkita, olisiko järkevämpää mahdollistaa omaisuuden erottaminen vasta konkurssipesästä, jolloin päästäisiin soveltamaan yleisessä konkurssilaissa säädettyjä menettelyjä.

Vastaavaa sääntelyä omaisuuden erottamisesta vakuutuskantaa vastaavista varoista ei ole työeläkeyhtiöiden osalta vakuutusyhtiölaissa. Tällaisen mahdollisuuden säätäminen vastaavalla tavalla olisi tarpeen. Samalla voi harkita, tulisiko omaisuuden erottamismahdollisuutta laajentaa myös sellaisiin poikkeuksellisiin sijoituksiin, joiden siirtäminen tai realisoiminen on erityisen vaikeaa tai epäedullista kyseisenä ajankohtana.

4.2. Konkurssi

4.2.1. Eläkelaitoksen hakeminen konkurssiin ja konkurssipesän toiminta

Mikäli selvitystilassa olevan eläkelaitoksen varat eivät riitä velkojen maksuun, selvitysmiehen on haettava eläkelaitoksen asettamista konkurssiin. Eläkelaitoksen omaisuus voidaan hakea konkurssiin myös suoraan ilman selvitystilavaihetta. Silloin päätöksen tekee eläkelaitoksen hallitus. Konkurssista päättää tuomioistuin.

Konkurssipesän hallinnon muodostavat velkojen kokous ja pesänhoitaja. Päätösvaltaa konkurssipesässä käyttävät velkojat ja velallisen omaisuus siirtyy velkojen määräysvaltaan. Velallista edustavat toimitusjohtaja ja hallitus tai selvityspesän hakeutuessa konkurssiin selvitysmies. Eläkekassan kassankokous eikä työeläkeyhtiön yhtiökokous osallistu enää päätöksentekoon.

Vakuutetuilla ja eläkkeensaajilla on etuoikeus konkurssiin asetetun eläkelaitoksen omaisuuteen kuten irtaimen pantin haltijalla on pantattuun omaisuuteen. Heidän ei tarvitse valvoa saataviaan eläkelaitoksen konkurssissa. Muista eläkelaitoksen velkojista ei erikseen säädetä.

Konkurssissa olevan eläkelaitoksen toimintaa säädellään samaan tapaan kuin selvitystilassa olevan eläkelaitoksen toimintaa.

FIVA valvoo, että konkurssiin asetettu eläkelaitos noudattaa eläkelaitostoimintaan sovellettavaa lainsäädäntöä. Konkurssipesän hallintoa valvoo konkurssiasiamies.

Pesänhoitajan tehtävänä on pyrkiä niin pian kuin mahdollista saamaan aikaan sopimus vakuutuskannan luovuttamisesta yhden tai useamman työeläkelaitoksen kanssa.

Konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan siirtäminen eläkesäätiöön, eläkekassaan tai työeläkeyhtiöön on samoilla ehdoilla mahdollista kuin selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan siirtäminen. Samaan tapaan konkurssissa olevan eläkesäätiön tai eläkekassan tuomioistuimessa vaatimuksen kohteena oleva omaisuus voidaan erottaa vastaavista varoista.

Konkurssissa olevan eläkelaitoksen etuuksien turvaamiseen sovelletaan TyEL:n 181 pykälää. Mikäli konkurssipesän varat eivät riitä etuuksista muodostuvaan vastuovelkaan, muut eläkelaitokset vastaavat niistä yhteisesti vakuutettujen työansioden mukaisessa suhteessa. Puuttuvia varoja voidaan täydentää myös eläkelaitosten yhteisellä sopimuksella TyEL 185 § 2 momentin mukaisesti.

Konkurssipesän vakuutuskannan siirrossa siirtyvä omaisuus on luovutettavan vakuutuskannan osuus luovuttavan eläkelaitoksen vastuvelan katteesta. Mikäli konkurssipesässä on vakavaraisuuspääomaa, sitä siirretään vastaanottavaan eläkelaitokseen. Eläkekassasta vakavaraisuuspääoma siirtyy kokonaan ja enintään selvitystilaan/konkurssiin asettamishetkelle lasketun vakavaraisuusrajan verran. Eläkesäätiöstä vakavaraisuuspääomaa siirtyy vakuutuskannan luovutushetkelle lasketun vakavaraisuusrajan verran. Eläkesäätiössä ja eläkekassassa muut osakkaat ovat vastuussa maksukyvyttömän osakkaan vakuutusmaksuista, joten konkurssipesän kannansiirrossa siirtyvä vakavaraisuuspääoma voi olla edellä mainittua alempi vain, jos kaikki osakkaat on asetettu konkurssiin ja vakuutusmaksuja jää saamatta. Työeläkeyhtiön konkurssipesän kannansiirrossa siirtyy koko vakavaraisuuspääoma, jos sitä on.

Konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan siirtämiseksi laaditaan suunnitelma ja sille haetaan FIVA:n suostumusta samaan tapaan kuin selvitystilassa. Samoin vakuutuskannan luovuttamisesta päätetään samaan tapaan kuin selvitystilassa.

Kun vakuutuskanta ja vastaavat varat ovat siirtyneet, pesänhoitaja laatii lopputilityksen. Lopputilitys toimitetaan FIVA:lle. Tämän jälkeen eläkelaitos katsotaan puretuksi.

4.2.2. Konkurssipesän toimintaan liittyviä näkökohtia

Eläkelaitoksen konkurssiin sovelletaan yleistä konkurssilainsäädäntöä. Se asettaa konkurssitilan tavoitteeksi varojen realisoinnin ja velkojen maksamisen. Eläkelaitoksen toiminnassa ja konkurssissa on erityispiirteitä, joihin nämä säännökset eivät sovellu. Esimerkiksi eläkelaitokselle tyypillinen sijoitustoiminta ostoineen ja myynteineen ei ole yleisen konkurssilainsäädännön periaatteiden mukaista. Lakisääteisiä eläkkeitä ei voida maksaa kerralla, vaan ne maksetaan pitkällä aikavälillä eläkkeinä. Eläkelaitoksen konkurssissa tavoitteena on vakuutuskannan siirtäminen ja vakuutettujen etujen turvaaminen vastaanottavassa eläkelaitoksessa.

Laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista ei ole mainittu konkurssiin asettamisen kriteereitä. Kriteerit seuraavat suoraan yleisestä konkurssilainsäädännöstä. Siten eläkesäätiö tai eläkekassa, joka ei kykene vastaamaan veloistaan, tulee hakea konkurssiin. Työeläkevakuutusyhtiön konkurssiin asettamisen kriteerit on säädetty vakuutusyhtiölaissa. Jos työeläkevakuutusyhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksuun, työeläkevakuutusyhtiö on haettava konkurssiin. Selkeyden vuoksi konkurssin kriteerit olisi ehkä syytä lisätä myös lakiin eläkesäätiöistä ja eläkekassoista.

On jossain määrin epäselvää, mitä velkoja konkurssiin asettamisessa otetaan huomioon. Velkoina tulisi huomioida vastuovelka kokonaisuudessaan pois lukien vakavaraisuuspääomaan luettavat erät. Selkeyden vuoksi velkoina huomioitava vastuovelka olisi tarpeen määrittellä laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista sekä vakuutusyhtiölaissa.

Eläkelaitoksen konkurssissa velkojen määrittäminen ei ole suoraviivaista. Juuri velkojen epäselvyys johti siihen, että julkisselvittämistä käytettiin erään eläkelaitoksen konkurssipesän lopullisen ratkaisun löytymiseen. Julkisselvitys ohitti velkojen epäselvyyteen liittyvän ongelman ja toi konkurssipesän päätöksentekoon tehokkuutta ja selkeyttä. Lain mukaan velkojia ovat vakuutetut ja eläkkeensaajat. Viimeisen laitoksen periaatteen vuoksi konkurssissa olevan eläkelaitoksen vastuulla olevia eläkkeitä maksavat muut eläkelaitokset ovat myös velkojia. Eläketurvakeskus on katsottu velkojaksi eläkelaitosten yhteisellä vastuulla olevien saatavien osalta, vaikka se toimii rahan välittäjänä maksavalta eläkelaitokselta saavalle eläkelaitokselle kustannustenjaossa. Koska velkojen määrittäminen on epäselvää eläkelaitoksen tapauksessa, velkojat pitäisi selkeyden vuoksi eritellä tarkemmin esimerkiksi vakuutusyhtiölaissa ja laissa eläkesäätiöstä ja eläkekassoista. Konkurssipesän hallinnon tehokas toiminta on avainasemassa ja hallinnon toimivuus olisi syytä selvittää.

FIVA valvoo konkurssipesän toimintaa eläkelaitoksena. Siksi sillä ei voi olla roolia konkurssipesän päätöksenteossa, jollei sitä erikseen säädetä. Se ei voi olla vaikuttamassa vakuutuskannan siirtoa koskevia yksityiskohtia sovittaessa, koska sen tehtävänä on lopulta arvioida kannansiirtoa koskevan sopimuksen lainmukaisuus. Vakuutusyhtiölaissa säädetään kuitenkin, että konkurssissa olevan työeläkevakuutusyhtiön omaisuus on käytettävä FIVA:n erikseen määräämällä tavalla kustannuksiin, jotka aiheutuvat samanlaisen eläketurvan järjestämisestä toisessa eläkelaitoksessa. Pitäisi tarkentaa, minkälaista roolia FIVA voi ottaa ja mistä asioista antaa määräyksiä.

FIVA:n ja konkurssiasiamiehen yhteistyöstä säädetään laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista. FIVA:n ja konkurssiasiamiehen on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. He saavat luovuttaa toisilleen luottamuksellista tietoa, mikäli se on välttämätöntä valvontatehtävien hoitamista varten. Viranomaisten yhteistyön on tärkeää olla asianmukaista ja saumatonta, jotta valvontaan ei jää katvealueita. Vakuutusyhtiölakiin voisi olla aihetta lisätä vastaavaa sääntelyä.

5. Vastuunsiirto ja yhteisvastuu

5.1. Vastuunsiirto eläkelaitoksen toiminnan päättyessä

Eläkkeiden turvaamiseksi on välttämätöntä jatkaa päättyneen vakuutuskannan ylläpitoa ja hoitamista. Selvitys- tai konkurssipesää ei ole tarkoitettu toimimaan eläkelaitoksena, vaan pesän keskeinen tehtävä on mahdollisimman nopeasti saada aikaan sopimus, jolla vakuutuskanta ja maksussa olevat eläkkeet siirretään toimivaan eläkelaitokseen tai -laitoksiin. Juoksevien asioiden hoitamisen rinnalla pesänselvittäjän tulee saattaa pesän velvoitteet ja varat sellaiseen kuntoon, että vastuunsiirron edellytykset täyttyvät.

Lainsäädännössä säädetään menettelyt, joita vapaaehtoisessa vastuunsiirrossa noudatetaan. Uudessa ESKL:ssa sääntelyä on tarkennettu siten, että näitä menettelyjä sovelletaan pääosin myös selvitystilaa tai konkurssia koskevassa vastuunsiirrossa. Menettelyihin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin tarkemmin luvussa 4. Ongelmaksi selvitystilassa ja konkurssissa kuitenkin muodostuu,

etteivät pesien varat riitä tavanomaisen vastuunsiirron vaatimalla tavalla eläkevastuun, tarvittavan vakavaraisuuspääoman ja muiden kulujen kattamiseen. Käytännössä tarvitaan siis erityinen menettely, jotta katevaje ei jäisi vastaanottavan eläkelaitoksen kustannettavaksi, vaan kaikki eläkelaitokset osallistuisivat vastuunkantoon. Konkurssia varten TyEL 181 §:ssä säädetään eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuuta, mutta selvitystilassa olevaan eläkelaitokseen sitä ei voi soveltaa.

Selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vastuunsiirto on yhden kerran toteutettu soveltamalla laajentavasti TyEL 185 §:n 1 momenttia, jonka mukaan eläketurvaa hoitavat eläkelaitokset voivat yksittäistapauksissa tai toimeenpanon helpottamiseksi sopia eläkkeiden kustannusten jaosta toisin kuin ko. luvussa säädetään (kyseinen luku koskee eläkkeiden kustannusvastuun jakautumista eläkelaitosten kesken). Säännös on kuitenkin alun pitäen tarkoitettu maksussa olevien eläkkeiden kustannusten selvittelyyn. Kuluvan vuoden alusta voimaantulleella lainmuutoksella kyseistä pykälää on täydennetty toisella momentilla siten, että eläkelaitokset voivat sopia selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskannan luovuttamista varten, että ne täydentävät luovutettavaa vakuutuskantaa vastaavina varoina siirrettävää omaisuutta.

HE:n perusteluissa todetaan 185 §:n 2 momentissa tarkoitettusta eläkelaitosten sopimisoikeudesta seuraava. ”Pykälään lisätään uusi toinen momentti. Momentin mukaan eläkelaitokset voisivat sopia täydentävänsä selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskantaa vastaavina varoina luovutettavaa omaisuutta. Kyseessä olisi eläkelaitosten välinen vapaaehtoinen sopimus, jonka sisältöä tai sopimusosapuolia ei lailla säänneltäisi. Täydentämisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että luovutettavaa vakuutuskantaa vastaavina varoina luovutettaisiin ensin se osa luovuttavan eläkelaitoksen varoista, joka vastaa luovutettavaa vakuutuskantaa. Koska kyseessä on vapaaehtoinen sopimus, siirtyvää omaisuutta olisi mahdollista täydentää myös vastuuvelan määrän ylittävällä vakavaraisuuspääomalla. Säännöstä sovellettaisiin myös sellaisen eläkelaitoksen, joka on asetettu selvitystilaan tai konkurssiin ennen tämän lain voimaantuloa, vakuutuskantaa luovutettaessa.”

ESKL 13 luvun 19 §:n 1 momentin mukaan selvitystilassa olevan eläkesäätiön tai eläkekassan vakuutuskantaa luovutettaessa voidaan sen varoista erottaa omaisuus, joka on tuomioistuimessa vaatimuksen kohteena. Pykälän 2 momentin mukaan voidaan myös tällöin vastuunsiirrossa siirtyviä varoja täydentää edellä mainitun TyEL 185 §:n 2 momentin mukaisesti.

Hallituksen esityksen perusteluista mukaan TyEL 185§ 2 momentin mukainen täydentäminen koskee vastuovelkaa ja vakavaraisuuspääomaa. Täydentämisen edellytyksenä on, että vastaavina varoina luovutetaan luovuttavan eläkelaitoksen omaisuudesta vakuutuskantaa vastaava osuus. ESKL:n säännöksen tarkoitus lienee ollut selkeyttää sitä, että omaisuuden täydentäminen eläkelaitosten yhteisellä sopimuksella koskee myös erilleen siirrettyä omaisuutta.

Pykälästä ei selviä, mitä varoja täydentämiseen on tarkoitus käyttää. Eläkelaitoksilla ei ole muita vapaita pääomia kuin vakavaraisuuspääoma, joten tarkoituksena lienee tarvittavien varojen ottamista omista vakavaraisuuspääomista. Sopimuksen aikaansaamiseksi tarkoitus lienee myös, että kaikki eläkelaitoksen osallistuvat katteen täydentämiseen ja siten kantavat yhteisesti vastuun kustannuksista. Sopimuksessa sovittaneen, mitkä eläkelaitokset ottavat vakuutuskannan hoitaakseen ja miten kustannukset jaetaan kaikkien kesken.

Eläkelaitoksen joutuessa konkurssiin TyEL 181 §:ssä säädetyn eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun tarkoitus on turvata eläkkeet, mutta säännös on käytännössä osoittautunut puutteelliseksi. Pykälän

sanamuodosta ei riittävän hyvin selviä, mitä vastuita korvataan, minkä johdosta pykälää on tulkittu suppeasti. Taloudellisesti vielä merkittävämpi ongelma on, ettei tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa korvata. Ongelmaa on pyritty ratkomaan edellä kuvatulla TyEL 185 §:n 2 momentin mukaisella sopimismenettelyllä, jonka mukaan myös vakavaraisuuspääoman täydentämisestä voidaan sopia. Miten näitä kahta säännöstä sovelletaan suhteessa toisiinsa, jää tulkinnanvaraiseksi. Konkurssiyhteisvastuun soveltamista ja kattavuutta käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa 5.2.

Kun kysymys on lakisääteisten eläkkeiden turvaamisesta eläkelaitoksen selvitystilassa ja konkurssissa, laista tulisi selkeästi ilmetä, miten menetellään ja miten eläkevaroja käytetään. Voimassa oleva laki on johtanut erilaisiin ja myös tarkoituksenmukaisiin tulkintoihin, ja lain soveltaminen on jäänyt osittain eläkelaitosten keskinäisen sopimisen varaan. Eläkelaitokset ovat yksityisoikeudellisia toimijoita, joten lähtökohtaisesti vastuunsiirrot toteutetaan vapaaehtoisin sopimuksin. Tämän voidaan katsoa edellyttävän, että vastuunsiirtojen taloudelliset ehdot järjestetään vastaanottavien eläkelaitosten kannalta kohtuullisella tavalla. Tämän lisäksi tulisi ratkaista, miten menetellään, jos vastaanottajaa ei siltikään löydy. Näitä kysymyksiä pohditaan myöhemmin luvussa 5.3.

5.2. Eläkelaitosten yhteisvastuu eläkelaitoksen konkurssissa

Työntekijän eläkelain 181 §:ssä säädetään eläkelaitosten yhteisvastuusta tilanteessa, jossa eläke-etuudet uhkaavat jäädä turvaamatta eläkelaitoksen konkurssin johdosta. Pykälän mukaan *”Jos eläkelaitoksen tai Merimieseläkekassan konkurssin vuoksi eläke, kuntoutusetuus, 98 §:n mukaisesta indeksitarkistuksesta johtuva korotus taikka työntekijän eläkelain voimaanpanolain 30 a §:ssä tarkoitettu rekisteröity lisäetu jää kokonaan tai osittain turvaamatta, eläkelaitokset, mukaan lukien Merimieseläkekassa, vastaavat niistä yhteisesti eläkelaitoksessa tai Merimieseläkekassassa vakuutettujen työansioden mukaisessa suhteessa. Merimieseläkelain mukaisella eläkkeellä tarkoitetaan tällöin merimieseläkelain 153 §:n 2 momentissa säädettyä merimieseläkelain mukaisen eläkkeen tämän lain mukaista eläkettä vastaavaa osaa. Tarkemmat säännökset eläkelaitosten ja Merimieseläkekassan vastuusta annetaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella.”*

Pykälään on tehty ajan mukana teknisluonteisia muutoksia, mutta se on ytimeltään säilynyt alkuperäisen sisältöisenä. Vuodesta 1962 eläkelaitosten toimintaa koskeva sääntely on kuitenkin olennaisesti muuttunut erityisesti sijoitustoiminnan ja vakavaraisuusvaatimusten merkityksen korostuessa mutta myös vastuuvelan rakenteen osalta. Pykälää sovellettaessa käytännön tilanteissa on herännyt monia kysymyksiä myös siitä, toimiiko pykälä tarkoituksenmukaisella tavalla eri tilanteissa.

Pykälän sanamuodon ” eläke, ... jää kokonaan tai osittain turvaamatta” on tulkittu tarkoittavan rahastoitujen alkaneiden ja vastaisten vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden eläkevastuun katevajausta. Konkurssiyhteisvastuuta toteutettaessa jäljellä olevat varat on käytetty ensisijaisesti näiden vastuiden katteeksi ja puuttuva kate on kustannettu yhteisvastuusta. Vastuuvelkaan sisältyy kuitenkin muitakin eriä kuten tasausvastuu ja osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu. Vastuunsiirrosta nämäkin vastuut on edellytetty vastaanotettaviksi, vaikka puuttuvaa katetta ei korvattu. Vaje jäi siten vastaanottajien tappioksi. Tätä ei voi pitää kohtuullisena. Vastaanotettavaksi edellytetyt vastuut tulisi saada täyteen katettuina.

Pykälän mukaan eläkkeet turvataan kokonaisuudessaan konkurssiyhteisvastuulla, mukaan lukien siis myös rahastoimattomat eläkkeen osat kuten erikseen mainitut indeksikorotukset. Tasausvastuu

on juuri näitä eläkkeitä varten. Vastaavasti osaketuottosidonnainen vastuu on tarkoitettu vanhuuseläkkeiden lisärahoitusta varten. On siis perusteltua katsoa, että myös nämä erät tulisi yhteisvastuusta kattaa. Toinen vaihtoehto olisi nollata nämä erät vastuunsiirrossa eikä siirtää niitä.

Vastuuelkaan sisältyvä osittamaton lisävakuutusvastuu on osa vakavaraisuuspääomaa, joten konkurssitilanteessa sitä ei ole tai se on negatiivinen. Työeläkeyhtiöillä ositettu lisävakuutusvastuu sisältää seuraavana vuonna maksettavat asiakashyvitykset. Asiakashyvitysten maksamisen ei voida katsoa olevan perusteltua eläkelaitoksen ollessa konkurssissa, joten vastuuerä tulisi nollata.

Vakavaraisuuspääomalla on nykyään eläkelaitokselle keskeinen merkitys, kun sijoitustoiminnalta edellytetään suhteellisen suurta riskiottoa tuottotavoitteeseen pääsemiseksi. Vastuunsiirron merkittäväksi esteeksi konkurssitilanteessa onkin noussut vakavaraisuuspääoman puuttuminen. Vastaanottava eläkelaitos joutuu siten kantamaan siirtyvän vakuutuskannan riskit omalla vakavaraisuuspääomallaan, mikä heikentää sen taloudellista asemaa. Vastuuelkaan ei sisälly riskimarginaalia kuluja ja pääomakustannusta varten kuten henkivakuutuksessa. Siksi keskustelua on käyty myös siitä, tulisiko myös vakuutuskannan hoitoon liittyvät kohtuulliset hallintokulut korvata yhteisvastuusta.

Pykälän mukaan kaikki eläkelaitokset osallistuvat tappioiden kustantamiseen toiminnan laajuuden eli vakuutetun palkkasumman mukaisessa suhteessa. Tappioiden suuruudesta riippuen rahoitustapaan on useita vaihtoehtoja. Mikäli tappiot ovat kohtuullisen pienet, voidaan ne kattaa käyttäen hyväksi eläkelaitosten kustannustenjaon menettelyjä eli käytännössä vakuutusmaksun tasausosaa. Jos taas kyse on merkittävistä summista, vakuutusmaksuihin voidaan lisätä erillinen osa, jolla vaje katetaan useiden vuosien aikana. Molempia menettelyjä on käytetty.

Mikäli vastuunsiirron yhteydessä kaikkia pesän varoja ei saada siirrettyä vastaanottaville eläkelaitoksille esimerkiksi markkinatilanteen tai oikeusriitojen vuoksi, pesä jatkaa varojen realisointia. Saadut varat pesä tilittää eläkejärjestelmälle ja edelleen eläkelaitoksille korvaamaan yhteisvastuusta syntyneitä kustannuksia.

Tarkemmat säännökset eläkelaitosten vastuusta annetaan sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella. Käytännössä on osoittautunut epäselväksi, mistä asioista ja missä tilanteissa asetuksella tulisi säätää. Laista tulisi ilmetä kaikki olennaiset yhteisvastuun toteuttamiseen liittyvät menettelyt, jolloin asetusta tarvittaisiin vain toimeenpanon helpottamiseksi.

[Yrittäjän eläkelain mukainen vakuutuskannan vastuunsiirto](#)

Edellä tässä luvussa kuvatut menettelyt soveltuvat erityisesti TyEL-vakuutuskannan siirtoon eläkelaitoksen selvitystilassa tai konkurssissa. YEL-vakuutustoiminnan osalta säätely on suppeampaa. YEL 141 §:n 2 momentin mukaan ”*Jos eläkelaitoksen konkurssin vuoksi tämän lain mukainen eräänäntynyt vastuunjakosuoritus jää maksamatta, 1 §:n 3 momentissa tarkoitettut eläkelaitokset vastaavat siitä yhteisesti työntekijän eläkelain 181 §:n mukaisesti. Jos kuitenkin vaje on vähäinen, se katetaan ensisijaisesti kysymyksessä olevan eläkelaitoksen varoista.*”

Eläkelaitoksen suoritus eläkelaitosten kustannustenjakoon (vastuujakosuoritus) on vakuutusmaksutulo vähennettynä eläkelaitoksen maksamilla YEL-eläkkeillä ja hoitokuluihin tarkoitettulla määrällä. Selvitystilassa tai konkurssissa olevalla eläkelaitoksen vakuutukset lienevät päättyneet, joten vakuutusmaksutulo on käytännössä aikaisemmin eräänäntyneiden vakuutusmaksujen perinnällä saatu tulo. YEL:ssä vakuutusmaksut eivät riitä tulevien eläkkeiden rahastointiin, vaan

rahoitus perustuu jakojärjestelmään. Rahoitukseen osallistuu myös valtio siltä osin kuin YEL-toimintaa harjoittavien eläkelaitosten vakuutusmaksut eivät riitä eläkkeiden ja kulujen kattamiseen. YEL-vastuovelka muodostuu vakuutusmaksuvastuusta, joka käsittää käytännössä erääntyneet mutta maksamatta olevat vakuutusmaksut.

Konkurssitilanteessa eläkelaitoksen YEL:iin liittyvät velvoitteet on tarkoitus kattaa konkurssiyhteisvastuusta. Laki ei ota tarkemmin kantaa siihen, miten tämä toteutetaan. Vakuutusmaksusaatavat tulisi kuitenkin periä samalla tavalla kuin eläkelaitoksen jatkuvan toiminnan aikana. Viittauksella eläkelaitoksen yhteisvastuuseen lienee tarkoitus kertoa, ettei tappioita kateta valtion osuudella. Säännös vaatisi tarkemman sisällön. Vakuutuskanta, joka kattaa päätyneisiin vakuutuksiin liittyvät eläkeoikeudet ja maksussa olevat eläkkeet, on siirrettävä toiseen YEL-toimintaa harjoittavaan eläkelaitokseen, käytännössä työeläkeyhtiöön. Tämä voitaneen hoitaa myös erillään TyEL-vakuutuskannan vastuunsiirrosta. Samalla on siirrettävä vakuutusmaksut, jollei pesä ole saanut perintää loppuun. Edellyttäne myös, että asianmukaiset hoitokulut korvataan.

5.3. Yhteisvastuusta työeläkejärjestelmässä

Työeläkejärjestelmän konkurssiyhteisvastuuta on sovellettu muutamia kertoja, mutta yhteisvastuun tarkempaa sisältöä ei ole juuri kuvattu. Soveltaminen on perustunut taloudellisten korvausten määrittelyyn ja eläkelaitosten vapaaehtoiseen osallistumiseen vakuutusten käsittämien etujen hoitamiseen.

On kuitenkin tarpeen pohtia myös, rajoittuuko eläkelaitosten yhteisvastuu vain taloudellisiin seuraamuksiin. Eläkkeiden turvaaminen edellyttää, että jokin tai jotkin eläkelaitokset ottavat eläkkeet ja vakuutuskannan hoitaakseen. Työeläkejärjestelmässä ei ole sellaista keskuslaitosta tai muuta toimijaa, jolle eläkelaitoksen tehtävät voisi siirtää. Eläkkeiden ja vakuutusten sekä sijoitusten hoito vaatii huomattavat resurssit ja infrastruktuurin, jotka toimivilla eläkelaitoksilla jo on, mutta joiden synnyttäminen run off -kannan hoitoon esimerkiksi Eläketurvakeskukseen olisi resurssien tuhlaamista.

Eläkelaitosten hoidettavana oleva lakisääteinen työeläketurva on merkittävä osa suomalaista sosiaaliturvaa ja ansaituilla eläkkeillä on perustuslailla taattu omaisuudensuoja. Eläkkeet on turvattu kaikissa oloissa, mitä osaltaan konkurssiyhteisvastuu toteuttaa. Työnantajat ovat velvollisia järjestämään työntekijöidensä eläketurvan ja työeläkevakuutusyhtiöt ovat velvollisia vakuutuksen myöntämään ja ylläpitämään. Eläketurvakeskus valvoo työnantajien vakuuttamisvelvollisuuden täyttymistä. Mikäli työnantaja ei ole järjestänyt työntekijöidensä eläketurvaa, Eläketurvakeskus määrää yhtiön, josta vakuutus otetaan. Eläkelaitokset ovat myös yhdessä vastuussa eläkkeistä siltä osin, kuin niitä ei ole etukäteen rahastoitu. Lainsäädännössä on siten monia säännöksiä, joilla eläkelaitoksia veloitetaan ja niiden toimintaan puututaan.

On siis vahva perustelu myös sille, että yhteisvastuun velvoitteiden tulisi koskea laajemmin velvollisuutta huolehtia vakuutettujen etujen toteutumisesta. Tämä tarkoittaisi käytännössä velvollisuutta yhteistuumin myötävaikuttaa vastuunsiirron toteuttamiseen, ja mikäli vapaaehtoista vastuunsiirtoa ei saada aikaan, osallistua itsekin vakuutuskannan vastaanottoon. Laissa olisi syytä olla säännös tätäkin tilannetta varten. Eläkelaitokset ovat yksityisoikeudellisia toimijoita, mutta hoitaessaan lakisääteistä tehtävää ne eivät ole tavallisia, voittoa tuottavia yrityksiä vailla erityisiä, laista tulevia velvoitteita.

Nykyinen TyEL 181 §:ssä tarkoitettu eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun ei ole katsottu koskevan koko vastuovelkaa eikä myöskään vakavaraisuuspääomaa, mikä on noussut merkittäväksi esteeksi vastuunsiirrolle. Säännös ei myöskään koske selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vastuunsiirtoa. Selvitystilassa eläkelaitoksella on vielä varoja kattamaan vastuovelka, joten työeläkejärjestelmän kannalta olisikin tärkeää turvata jäljellä olevat varat ja mahdollisimman nopeasti saada vastuunsiirto aikaan. TyEL 185 §:ään tehdyllä lainmuutoksella on jo tunnustettu, että vastuuvelan kattaminen täyteen ja vakavaraisuuspääoma ovat tarpeen vastuunsiirron mahdollistamiseksi. Em. pykälä edellyttää kuitenkin eläkelaitosten keskinäistä sopimista ja rahoitus otetaan eläkelaitosten varoista.

Henki- tai vahinkovakuutusyhtiön tapauksessa vakuutuskannansiirron toteutumista tukevat useat tekijät, joita työeläkevakuutuksessa ei ole, kuten merkittävästi tiukemmat vakavaraisuusvaatimukset, vastuuvelkaan sisältyvä riskimarginaali hoito- ja pääomakustannuksia varten sekä vastuun arviointi markkinaehtoisesti. Lisäksi ehdolliset lisäedut asiakkaille voidaan perua. Usein kantaan sisältyvät myös maksutuloa tuottavat jatkuvat vakuutukset ja viime kädessä vakuutettuja etuja voidaan leikata. Työeläkevakuutuksessa näitä keinoja ei ole käytettävissä. Vakavaraisuuspääoman merkitys on siten keskeinen.

Konkurssiyhteisvastuulla ei ole katsottu voitavan kattaa vakavaraisuuspääomaa. Toisaalta edellä kuvatulla tavalla asia on kierretty säätämällä vakavaraisuuspääoman kompensointi ”yksityisoikeudelliseksi sopimukseksi”, jolloin haluttu lopputulos saavutetaan sääntelyn ulkopuolella. Jos ja kun katsotaan, että vakavaraisuuspääoman tarve on olennainen osa ratkaisua ja se tulee kompensoida, tulisi menettelystä ja reunaehdoista säätää laissa. Tavoitteena tulisi olla, että laissa selkeästi säädettäisiin, miten menetellään ja miten rahoitus hoidetaan yhteisesti joko tasauksesta tai erillisellä maksulla.

5.4. Lähestymistapoja vastuunsiirtoon ja yhteisvastuuseen

Kuten aikaisemmin tässä selvityksessä on kuvattu, eläkelaitoksen selvitystilan tai konkurssin loppuunsaattamisen ongelmat liittyvät erityisesti vastuunsiirron toteuttamiseen. Tavoitteesta ei ole epäselvyyttä. Tavoitteena on vastuunsiirron toteuttaminen mahdollisimman nopeasti työeläkejärjestelmän kustannuksia minimoiden. Käytännössä ensisijaisena vaihtoehtona on vapaaehtoinen siirto yhteen eläkelaitokseen. Mikäli tämä ei ole mahdollista, vakuutuskanta joudutaan jakamaan useaan eläkelaitokseen.

Rahoituksen lisäksi selvitystila- ja konkurssimenettelyihin on liittynyt epäselvyyttä kuten myös kummankin vaiheen soveltuvuuteen ja toimivuuteen eläkelaitoksen tapauksessa. Prosessi on monivaiheinen ja pitkäkestoinen, joten pesän hoito venyy ja tappiot kasvavat. Ratkaisun ei myöskään pitäisi perustua vain eläkelaitosten keskinäiseen sopimiseen, vaan laista tulisi ilmetä, miten eläkkeet turvataan ja eläkevaroja käytetään. Siksi myös TyEL 185 §:n sopimismenettely on tarpeen korvata selkeillä säännöksillä yhteisvastuusta.

Seuraavassa tarkastellaan yleisellä tasolla kolmea lähestymistapaa, jolla prosessia ja ratkaisun löytymistä pyritään nopeuttamaan. Yhteistä kahdelle ensimmäiselle mallille on lisäksi, että siirtyvän vastuuvelan katteesta puuttuvat varat sekä tarvittava vakavaraisuuspääoma rahoitetaan yhteisesti. Kolmannessa lähestymistavassa ratkaisuun pyritään luopumalla rahastoinnista ja siirtämällä eläkkeet yhteisesti kustannettavaksi.

A. Nopeasti selvitystilasta

Tässä lähestymistavasta pyritään löytämään sellainen ratkaisu, jossa vapaaehtoinen vastuunsiirto voitaisiin saavuttaa selvitystilan aikana viivytyksettä. Keskeinen muutos nykyiseen olisi, että eläkelaitosten yhteisvastuu konkurssissa ulotetaan koskemaan myös selvitystilaa. Lisäksi vastuuvastuusta yhteisvastuun ulkopuolelle nykyisin jätetyt erät katetaan sekä täydennetään vakavaraisuuspääoma laissa säädettävälle tasolle. Tasoksi voidaan säätää joko vapaaehtoisessa vastuunsiirrossa siirrettävä määrä tai muu alempi määrä. Nykyisessä laissa vapaaehtoisessa vastuunsiirrossa siirtyvän vakavaraisuuspääoman määrä määritellään eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuusasteen perusteella, mitä tässä yhteydessä voidaan pitää korkeana. Toisaalta jos näin kuitenkin menetellään, sen voidaan katsoa kattavan myös vastuunsiirron jälkeiset kannanhoidon kulut eikä erillistä korvausta niitä varten tarvita. Rahoitukseen osallistuvat kaikki eläkelaitokset.

Mikäli eläkelaitos on joutunut konkurssiin tai on asetettava konkurssiin ilman selvitystilavaihetta, menetellään vastaavasti. Kun menettely säädetään laissa, eläkelaitosten TyEL 185 §:n mukainen sopimismenettely poistetaan tarpeettomana.

Tämän mallin tavoitteena on saada aikaan vastuunsiirto mahdollisimman nopeasti, kun eläkelaitos on asetettu selvitystilaan, sen vastuuvastuu on vielä katettu ja vakavaraisuuspääomaakin on mahdollisesti jäljellä. Toisaalta yhteisvastuun käyttö jo selvitystilassa ja vieläpä vakavaraisuuspääomankin osalta on suuri periaatteellinen muutos eikä vastaavia esimerkkejä ole löytynyt muista maista. Selvitystilamenettelyt vaativat lisäksi selventämistä.

B. Konkurssin kautta

Tässä lähestymistavassa lähtökohtana on nykyistä nopeampi siirtyminen konkurssimenettelyyn, jossa on olemassa vakiintuneet käytännöt. Selvitystilassa selvitysmiehen tehtävänä on nykyiseen tapaan selvittää vapaaehtoisesta vastuunsiirron mahdollisuus. Mikäli osoittautuu, että vastuunsiirtoa ei saada aikaan määräajassa, eläkelaitos asetettaisiin konkurssiin. Konkurssiin asettamisen kriteerinä ei siis olisi vain yleinen ”velat ylittävät varat” -määritelmä, vaan varallisuudesta riippumatta myös vastuunsiirron toteutumattomuus. Määräajan tulee olla lyhyt, esimerkiksi kaksi vuotta. Määräajan täyttymistä ei tarvitsisi odottaa, jos jo aikaisemmin on käynyt selväksi, ettei vastuunsiirtoa ole mahdollista toteuttaa. Tämä voidaan todeta esimerkiksi siten, että pesä tekee asiasta selvityksen FIVA:lle, joka toteaa konkurssin edellytysten täyttyneen.

Eläkelaitoksen konkurssissa vastuunsiirto pyritään toteuttamaan konkurssiyhteisvastuuta soveltamalla. Konkurssiyhteisvastuun kattavuutta laajennetaan käsittämään koko vastuuvastuu sekä vakavaraisuuspääoma kuten edellä kohdassa A. Rahoitukseen osallistuvat kaikki eläkelaitokset ja eläkelaitosten TyEL 185 §:n mukainen sopimismenettely poistetaan.

Sitä tilannetta varten, ettei edellä kuvatun mukaisesti edelleenkään saada aikaan vapaaehtoisesta vastuunsiirtoa, säädettäisiin laissa menettely, jolla vastuunsiirto toteutetaan. Tässä menettelyssä vakuutuskanta jaetaan kaikkien työeläkeyhtiöiden kesken, jolleivät eläkelaitokset yhdessä muuta sovi. Sovittaessa osuus voidaan ohjata myös halukkaisiin eläkekassoihin. Ositus tehdään sopivaa markkinaosuutta kuvaavan tunnusluvun suhteen. Muilta osin menetellään kuten edellä on kuvattu.

Tässä mallissa tarkoituksena on muutoin noudattaa mahdollisimman pitkälti tavanomaista selvitystila- ja konkurssiprosessia.

C. Tasausjärjestelmän käyttö

Toimeksiannossa oli pyydetty selvittämään myös sellaista vaihtoehtoa, jossa pesän vastuulla olevien eläkkeiden rahastointi puretaan ja eläkkeet rahoitetaan kokonaan eläkelaitosten yhteisellä vastuulla olevien eläkkeiden (ns. tasauseläkkeiden) kustannustenjaon kautta. Pesän varat käytettäisiin tasauseläkkeiden kustannuksiin ennakkomaksuna siitä, että muut eläkelaitokset tulevat kustantamaan eläkkeet jatkossa. Mikäli rahaston määrä on suuri, voidaan varat jakaa muille eläkelaitoksille ja jaksottaa käytettäväksi samaan tarkoitukseen myöhemmin vuosina tai käyttää vanhuuseläkkeiden rahastoinnin tukemiseen. Pesälle ei jäisi muita varoja kuin tarpeellinen likviditeettipuskuri. Pesä huolehtii vakuutuskannan hoidosta ja eläkkeiden maksusta ja saa vuosittain eläkemenoihin ja hoitokuluihin tarvitsemansa määrän osana kustannustenjaon selvittelyä. Tähän menettelyyn ryhdyttäisiin, jos eläkelaitoksen selvitystilan tai konkurssin aikana määräajassa ei saada aikaan vapaaehtoista vastuunsiirtoa yhteen tai useampaan eläkelaitokseen.

Tässä lähestymistavassa pyritään pienentämään työeläkejärjestelmän kustannuksia, jotka aiheutuvat pesän sijoitustoiminnasta. Selvitys- tai konkurssipesän tehtävänä on rajoittaa tappioita ja siksi sen tulee ESKL:n sanoin harjoittaa sijoitustoimintaa ”liiallista riskinottoa välttäen”. Tämän on ymmärretty tarkoittavan, että pesän ei tarvitse heti realisoida varojaan ja se voi ottaa jonkinlaista riskiä, esimerkiksi sijoittaa osakkeisiin osaketuottosidonnaisen vastuuvelan verran (nykyään 20 % tarkemmin määritellystä vastuuvelasta). Tällä varovaisemmalla sijoitustoiminnalla pesä on vaikea saavuttaa eläkelaitoksilta edellytettyä tuottovaatimusta, joten varojen odotetaan tuottavan paremmin muiden eläkelaitosten hallussa.

Menettelyyn voitaisiin käyttää jo olemassa olevia kustannustenjaon ja rahastoinnin vakuutustekniikkaa. Vastuiden nousu koskien tasausvastuuta tai vanhuuseläkevastuita kohtelisi kaikkia eläkelaitoksia samalla tavalla. Vaikka menettely teknisesti voitaisiin saada toimimaan, ongelmaksi jää kuitenkin edelleen eläkkeiden hoidon pitkäaikaisuus. Tulisi kestämään vuosikymmeniä ennen kuin viimeinen eläke päättyisi. Siksi jossakin vaiheessa on kuitenkin tarpeen siirtää eläkkeiden ja päättyneiden vakuutusten kanta johonkin toimivaan eläkelaitokseen. Kannansiirto siis vain lykkääntyisi ja kävisi vaikeammaksi toteuttaa. Rahastojen purkamisen voi johtaa rahastointiasteen alenemiseen. On myös ilmeistä, ettei menettelyä voisi soveltaa työeläkeyhtiöihin niiden suuresta taseesta johtuen.

6. Ennakkovarautuminen ja valvonta

Työeläkelaitosten pääomarakenne ja mahdollisuudet vakavaraisuuspääoman kasvattamiseen poikkeavat olennaisesti vahinko- ja henkivakuutusyhtiöistä. Työeläkeyhtiöillä vakavaraisuuspääoma koostuu kokonaan tai lähes kokonaan vakuutusliikkeen ja sijoitustoiminnan ylijäämästä oman pääoman ollessa lähes olematon. Eläkesäätiöillä ja -kassoilla ei ole oma pääomaa. Yhtä lukuun ottamatta yhtiöt ovat myös keskinäisiä vakuutusyhtiötä. Työeläkeyhtiöiden voitonjako omistajille on rajoitettua, joten myöskään suoraa sijoittajaintressiä niihin ei ole.

Työeläkeyhtiöiden ei käytännössä ole mahdollista täydentää vakavaraisuuspääomaansa ulkoisella rahoituksella eikä vakuutusmaksujen korotuksella. Työeläkeyhtiön vakavaraisuuden heiketessä ainoaksi mahdollisuudeksi jää sijoitusriskin vähentäminen. Taseeltaan työeläkeyhtiöitä pienempinä eläkesäätiöiden ja -kassojen voi odottaa olevan helpompi muokata sijoitusallokaationsa riskitasoa. Niillä on myös mahdollisuus ja velvollisuuskin korottaa vakuutusmaksuja vakavaraisuusvaateen täyttämiseksi. Niiden onkin tärkeää määrittää maksupolitiikkansa pitkäjänteisesti. Olennaista on

siten, että työeläkelaitoksilla on toimiva, kokonaisvaltainen riskienhallintajärjestelmä, jolla varmistetaan, että eläkelaitoksen vakavaraisuus on riittävä kestävänsä siihen kohdistuvat tai sen ottamat riskit ja että etukäteen on suunniteltu toimenpiteet sen varalle, että vakavaraisuus alentuu kriittiselle tasolle.

FIVA:n valvonta perustuu laissa määriteltyihin tehtäviin ja valtuuksiin, jotka määrittävät muun muassa, missä tilanteissa se voi esittää eläkelaitokselle vaatimuksia ja käyttää sanktioita. FIVA suorittaa valvontaa analysoimalla eläkelaitoksilta keräämäänsä tietoa sekä erilaisten eläkelaitoskohtaisten tai yleisten tarkastusten avulla. Lisäksi FIVA antaa tarkempia määräyksiä laissa määritellyistä asioista sekä suosituksia ja kannanottoja tarpeellisiksi katsomistaan asioita. Näillä mekanismeilla FIVA valvoo eläkelaitosten toiminnan lainmukaisuutta sekä määrittää osaltaan lain soveltamisen rajat. Nykyisen lainsäädännön puitteissa FIVA:lla on rajoitetusti valtuuksia puuttua työeläkelaitoksen toimintaan ennen, kuin vakavaraisuusrajan määrittämä valvontaraja alittuu. Olennaista kuitenkin olisi, ettei järeämpiä valtuuksia edellyttäviin tilanteeseen edes jouduta. FIVA:n ennakkollisen valvonnan ohjauskeinoja onkin syytä arvioida ja tarvittaessa kehittää myös lainsäädäntöä.

Solvenssi II:n vakavaraisuusvaade (SCR) on merkittävästi tiukempi kuin työeläkevakuutuksessa ja lisäksi vakuutusyhtiöille on asetettu sitä alempia rajoja velvoitteineen. EU-komissiossa on myös suunnitteilla vakuutusyhtyrysten kriisinhallintaa koskeva direktiiviehdotus (IRR), jossa suurimmille vakuutusyhtiöille asetettaisiin vaatimuksia erityisille kriisinhallinnan ennakkomenettelyille. IRR-ehdotus on saanut vaikutteita luottolaitosten kriisinhallintamekanismista, jota Suomessa johtaa ja valvoo Rahoitusvakuutusvirasto (RVV). Mikäli luottolaitoksella on RVV:n arvion mukaan markkinoiden toimivuuden kannalta kriittisiä toimintoja, toimijan tulee laatia ennakkoon elvytysuunnitelma kriisitilanteita varten. RVV määrittelee luottolaitoksen toimittamien tietojen perusteella kriisinhallintamenettelyn ja laatii myös oman toimintasuunnitelmansa. Kokonaisuuteen liittyy useita erilaisia toimenpiteitä mukaan lukien pääomavaatimuksia.

Luottolaitoksille laadittu toimenpidekokonaisuus ei sellaisenaan sovellu vakuutusalan toimijoille eikä erityisesti työeläkelaitoksille, mutta ideaa ennakkollisesta valmistautumisesta kriisitilanteita varten voidaan pitää hyödyllisenä. Työeläkeyhtiöt ovat taseiltaan niin suuria, että niiden konkurssitilanteessa TyEL:n ja vakuutusyhtiölain mukaisen vastuunsiirto- ja konkurssiyhteisvastuunmenettelyn lisäksi tarvittaisiin oletettavasti lisätoimenpiteitä, mahdollisesti myös valmiutta tehdä tarvittaessa tilanteen edellyttämiä lainmuutoksia. Nämä lisätoimenpiteet voisivat koskea esimerkiksi rahoituksen ja/tai vastuunsiirto- uudelleenmäärittämistä. Työeläkelaitosten kriisinhallinnan ennakkomenettelyjen tarpeellisuuden ja sisällön pohtiminen olisikin hyödyllistä.

Eläkelaitosten riskienhallinta ja sitä koskeva säätely on merkittävästi parantunut vuosien varrella tehtyjen lainmuutosten myötä. Edellä kuvatun johdosta olisi kuitenkin entistä enemmän syytä korostaa ennakkollisten toimien merkitystä kriiseihin varautumisessa. Erityisesti tämä koskee työeläkeyhtiöitä niiden suuren koon takia. Mahdolliset riskienhallinnan lisävaatimukset on kuitenkin laadittava siten, ettei tarpeettomasti rajoiteta sijoitustoiminnan riskinottoa ja siten kavenneta mahdollisuuksia pitkän aikavälin tuottopotentiaalin hyödyntämiseen.

Riskienhallinnan vahvistamiseksi voitaisiin siten harkita asettaa vakavaraisuusrajaa korkeampi mutta toimenpideseurauksiltaan vakavaraisuusrajaa lievempi ”early warning” -raja. Sen alittuessa eläkelaitoksen tulisi käynnistää vakavaraisuutta ja riskitasoa koskevien toimenpiteiden

tarpeellisuuden arviointi etukäteen tehdyn elvytyssuunnitelman mukaisesti. Mahdollisista toimenpiteistä päättää eläkelaitos. Rajan alittamisesta ei aiheutuisi muita vaatimuksia tai seurauksia kuin ilmoitus FIVA:lle tukemaan sen jatkuvaa valvontaa.

Eläkelaitoksen tulisi osana riskienhallintaa ja ORSA-prosessia laatia elvytyssuunnitelma siitä, mihin toimiin se ryhtyisi, jos sen vakavaraisuus alenisi alle mainitun rajan. Toimenpiteiden tavoitteena olisi tarvittaessa korjata tilanne ennen kuin vakavaraisuusrajan alitus uhkaa. Elvytyssuunnitelmassa tulisi arvioida esimerkiksi skenaarioiden avulla, millaisen kehityskulun kautta eläkelaitos voisi joutua po. tilanteeseen, esittää ne toimenpiteet, joita se aikoo tehdä kehityskulun estämiseksi ja korjaamiseksi sekä käsitellä muita toiminnalleen merkittäviä seikkoja. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää seikkoihin, jotka voivat rajoittaa eläkelaitoksen toimenpiteitä sijoitusallokaation muokkaamiseksi heikoissa markkinatilanteissa. Elvytyssuunnitelman tulisi perustua vain eläkelaitoksen omassa päätösvallassa olevien toimenpiteiden käyttöön. Suunnitelma olisi toimitettava FIVA:n hyväksyttäväksi. Suunnitelman tehokkuutta tulisi testata säännöllisesti ja tarpeen mukaan korjata sitä.

Edellä kuvatun ”early warning -menettelyn” tarkoituksena on kohdistaa eläkelaitosten huomio kriisitilanteisiin varautumiseen ja siten varmistaa riittävä ennakkosuunnittelu ja valmius tunnistaa eläkelaitoksen vakavaraisuuteen kohdistuvat riskit, niiden vaikutus sen toimintaan sekä realistiset toimintavaihtoehdot. ”Early warning” -raja tarkoittaisi ensisijaisesti riskienhallinnan tehostamista, eikä suoraviivaista riskinoton vähentämistä. Hyvin riskienhallintansa hoitaneella eläkelaitoksella nämä asiat ovat jo kunnossa osana ORSA-prosessia ja riskienhallinnan ja sijoitustoiminnan suunnittelua.

7. Ehdotukset

7.1. Ennakkovarautuminen ja valvonta

Riskienhallinnan vahvistamiseksi ehdotetaan asettavaksi vakavaraisuusrajaa korkeampi mutta seurauksiltaan lievempi ”early warning” -raja, jonka alittuessa eläkelaitoksen tulisi käynnistää vakavaraisuutta ja riskitasoa koskevien toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointi etukäteen tehdyn elvytyssuunnitelman mukaisesti. Mahdollisista toimenpiteistä päättää eläkelaitos. Rajan alittamisesta ei aiheutuisi muita vaatimuksia tai seurauksia kuin ilmoitus FIVA:lle tukemaan sen jatkuvaa valvontaa. Etukäteen laadittu elvytyssuunnitelma olisi toimitettava FIVA:n hyväksyttäväksi.

Menettelyn tarkoituksena on kohdistaa eläkelaitosten huomio varautumiseen ja siten varmistaa riittävä ennakkosuunnittelu ja valmius tunnistaa eläkelaitoksen vakavaraisuuteen kohdistuvat riskit, niiden vaikutus toimintaan sekä realistiset toimintavaihtoehdot. ”Early warning” -raja tarkoittaisi ensisijaisesti riskienhallinnan tehostamista, ei suoraviivaista riskinoton vähentämistä.

FIVA:n valvonta perustuu laissa määriteltyihin tehtäviin ja valtuuksiin, jotka määrittävät muun muassa, missä tilanteissa se voi esittää eläkelaitokselle vaatimuksia ja käyttää sanktioita. Nykyisen lainsäädännön puitteissa FIVA:lla on rajoitetusti valtuuksia puuttua työeläkelaitoksen toimintaan ennen kuin vakavaraisuusrajan määrittämä valvontaraja alittuu. FIVA:n ennakkollisen valvonnan ohjaukeinoja on syytä arvioida ja tarvittaessa kehittää myös lainsäädäntöä.

7.2. Yhteisvastuu ja vastuunsiirto

Eläkelaitosten hoidettavana oleva lakisääteinen työeläketurva on merkittävä osa suomalaista sosiaaliturvaa. Siksi eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuun velvoitteiden tulee koskea rahoituksellista osallistumista laajemmin velvollisuutta huolehtia vakuutettujen etujen häiriöttömästä toteutumisesta myös konkurssitilanteessa. Tämä tarkoittaisi velvollisuutta yhteistuumin myötävaikuttaa vastuunsiirron toteutumiseen, ja ellei vapaaehtoista vastaanottajaa löydy, osallistua itsekin vakuutuskannan vastaanottoon.

Eläkelaitoksen jouduttua selvitystilaan tai konkurssiin, insolvenssimenettelyn tavoitteena tulee olla mahdollisimman nopea vastuunsiirto toiseen tai useampaan eläkelaitokseen mahdollisimman pienin kustannuksin. Tämän toteuttamiseksi ehdotetaan säädettäväksi luvussa 5.4 kuvatun lähestymistavan B mukainen menettely. Jos selvitystilassa olevan eläkelaitoksen vastuunsiirtoa ei saada määräajassa aikaan, asetetaan eläkelaitos konkurssiin. Tällöin vastuunsiirron edistämiseksi puuttuva vastuuvelan kate sekä maltillinen määrä vakavaraisuuspääomaa katetaan eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuulla. Mikäli tästä huolimatta vapaaehtoista vastuunsiirtosopimusta ei saada aikaan, velvoitetaan laissa työeläkeyhtiöt yhdessä ottamaan vakuutuskanta vastaan. Kaikki eläkelaitokset osallistuvat kustannusten rahoittamiseen.

TyEL:ia muutetaan siten, että konkurssiyhteisvastuusta säädetään nykyistä selkeämmin. Samalla poistetaan eläkelaitosten keskinäistä sopimista koskeva TyEL 185 §. Sen sijaan säädetään tarkkarajaisemmin sekä STM:n asetuksenantovaltuudesta että eläkelaitosten sopimismahdollisuudesta, mikäli jälkimmäiseen säädetyn menettelyn puitteissa on tarvetta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös eläkelaitosten velvollisuudesta myötävaikuttaa työeläkejärjestelmän kannalta parhaan ratkaisun saavuttamiseen. Lisäksi tehdään tarvittavat muutokset eläkelaitoksia koskeviin lakeihin.

Työeläkeyhtiöt ovat taseiltaan niin suuria, että niiden konkurssitilanteessa TyEL:n ja vakuutusyhtiölain mukaisen vastuunsiirto- ja konkurssiyhteisvastuun menettelyn lisäksi tarvittaisiin oletettavasti lisätoimenpiteitä, mahdollisesti myös valmiutta tehdä tarvittaessa tilanteen edellyttämiä lainmuutoksia. Tällaista etukäteisvalmistelua ehdotetaan jatkettavan.

7.3. Muut ehdotukset

Vakuutusnottajien tiedonsaanti

Koska työeläkejärjestelmän toimijoina on erityyppisiä eläkelaitoksia, on tärkeää, että vakuutusnottajalla on selkeä käsitys vakuutusmaksun määräytymisestä ja muista velvoitteista. Vakuutusnottajan on myös hyvä olla tietoinen eläkelaitoksen vakavaraisuudesta ja tulevaisuuden näkymistä kustannusten osalta. Jotta vakuutusnottajien tiedonsaannissa ei olisi epäselvyyttä, olisi tarpeen säätää eläkelaitosten tiedonantovelvollisuudesta erikseen. Lisäksi tulisi arvioida, missä määrin lakisääteistä eläkevakuustointia harjoittavan eläkelaitoksen toimintaan liittyvien tietojen pitäisi olla julkisia.

Selvitystilaan asettaminen

Työeläkeyhtiön asettamisesta selvitystilaan säädetään vakuutusyhtiölaissa. Lain mukaan, mikäli työeläkeyhtiön vakavaraisuus alittaa valvontarajan eivätkä korjaavat toimenpiteitä ole kyetty

toteuttamaan, valtioneuvosto voi peruuttaa toimiluvan, vaikka vakuutustoiminta rajoitetusti vielä jatkuu. Tämän jälkeen yhtiö on asetettava selvitystilaan. Järjestyksen tulisi olla käänteinen eli ensin asettaa selvitystilaan ja kun vakuutuskanta on siirretty ja vakuutukset lakanneet, peruuttaa toimilupa.

Selvityspesän ja konkurssipesän hallinto

Eläkekassan kassankokouksen toiminta ehdotetaan lopetettavaksi selvitystilatilinpäätöksen hyväksymisen jälkeen. Nykyisen lain mukaan selvitystilassa toimivan eläkekassan kassankokouksen toiminta jatkuu, vaikka osakkailta ei ole enää vastuuta selvitystilahetken tilinpäätöksen jälkeen. Kassankokouksen rooli päätöksenteossa vaikuttaa olevan pelkkä muodollisuus.

Eläkelaitoksen konkurssissa velkojien määrittäminen on epäselvää. Velkojat pitäisi selkeyden vuoksi eritellä tarkemmin vakuutusyhtiölaissa ja laissa eläkesäätiöstä ja eläkekassoista.

FIVA:n ja konkurssiasiamiehen yhteistyön on tärkeää olla asianmukaista ja saumatonta, jotta valvontaan ei jää katvealueita. Yhteistyöstä on säädettävä myös vakuutusyhtiölaissa samoin kuin eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetussa laissa.

Selvityspesän ja konkurssipesän sijoitustoiminta

Selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkesäätiön ja eläkekassan sijoitustoiminta jatkuu liiallista riskiotta välttämällä. Selvitystilassa olevan työeläkeyhtiön sijoitustoiminnasta ei vastaavasti säädetä erikseen. Myös työeläkeyhtiötä koskeva sääntely tulisi arvioida. Samalla sijoitustoiminnan reunaehtoihin tulisi säätää tarkempi sisältö.

Konkurssiin hakeminen

Laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista ei ole mainittu konkurssiin asettamisen kriteereitä. Työeläkevakuutusyhtiön konkurssiin asettamisen kriteerit on säädetty vakuutusyhtiölaissa. Jos työeläkevakuutusyhtiön varat eivät riitä sen velkojen maksuun, työeläkevakuutusyhtiö on haettava konkurssiin. Selkeyden vuoksi konkurssin kriteerit on syytä lisätä myös lakiin eläkesäätiöistä ja eläkekassoista lukuun 13.

Kohdassa 7.2. esitetyn mukaisesti säännöksiin tulisi lisätä myös, että selvitystilassa oleva eläkelaitos on asetettava konkurssiin, mikäli vastuunsiirtoa ei ole saatu aikaan määräajassa.

Vakuutusyhtiölaissa ja laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista tulisi määritellä velkoina huomioitava vastuovelka, kun eläkelaitoksen hakemista konkurssiin arvioidaan. Velkoina tulisi huomioida vastuovelka kokonaisuudessaan pois lukien vakavaraisuuspääomaan luettavat erät.

Vakuutuskannan siirto ja yhteisvastuu

Vakuutusyhtiölaissa säädetään, että selvitystilassa ja konkurssissa olevan työeläkeyhtiön omaisuus on käytettävä FIVA:n erikseen määrittämällä tavalla samanlaisen eläketurvan järjestämiseen toisessa eläkelaitoksessa. Säädökset ovat epäselvät ja osin ristiriitaiset. Säädöksiä olisi syytä selventää ja samalla tarkentaa, mitä FIVA voi määrätä omaisuuden käytöstä ja eläketurvan järjestämisestä.

Selvitystilassa tai konkurssissa olevan työeläkeyhtiön omaisuus on käytettävä samanlaisen eläketurvan järjestämiseen joko toisessa työeläkeyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa. Työeläkejärjestelmän toimijoiden lukumäärä ja kokoero huomioon ottaen näiden mahdollisuuksien tarkoituksenmukaisuutta tulee harkita. Sääntelyn suoraviivaistaminen ja yksinkertaistaminen olisi tässä järkevää, jolloin selvitystilassa tai konkurssissa olevan työeläkeyhtiön vakuutuskantaa voisi siirtää vain toiseen työeläkeyhtiöön.

Kohdassa 7.2. esitetyn mukaisesti, mikäli vapaaehtoista vastuunsiirtosopimusta ei saada aikaan, veloitetaan laissa työeläkeyhtiöt yhdessä ottamaan vakuutuskanta vastaan, jolleivät eläkelaitokset yhdessä muuta sovi. Eläkelaitosten sopimismahdollisuudesta säädetään tarkkarajaisemmin, mikäli siihen säädetyn menettelyn puitteissa on tarvetta. Sovittaessa osuus voidaan ohjata myös halukkaisiin eläkekassoihin.

Vakuutusyhtiölaissa ei säädetä tuomioistuimessa vaatimuksen kohteena olevan omaisuuden eikä kohtuullisten oikeudenkäynti- ja selvittelymenettelykulujen erottamisesta muista varoista kuten laissa eläkesäätiöistä ja eläkekassoista. Tällaisen mahdollisuuden säätäminen on tarpeen. Samalla omaisuuden erottamismahdollisuus tulee laajentaa myös sellaisiin poikkeuksellisiin sijoituksiin, joiden siirtäminen tai realisoiminen on erityisen vaikeaa tai epäedullista kyseisenä ajankohtana.

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annetun lain mukaan omaisuutta voidaan siirtää erilleen jo selvitystilassa olevasta eläkesäätiöstä tai eläkekassasta. Silloin selvityspesä jatkaa kenties vuosikausia kestäviä realisoiteja ja selvittelyjä. Tämän tarkoituksenmukaisuutta tulisi harkita. Jos omaisuuden erottaminen olisi mahdollista vasta konkurssipesästä, päästäisiin soveltamaan yleisessä konkurssilaissa säädettyjä menettelyjä.

Konkurssiyhteisvastuu YEL:ssa

Eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuuta koskevat menettelyt soveltuvat erityisesti TyEL-vakuutuskannan siirtoon eläkelaitoksen selvitystilassa tai konkurssissa. YEL-vakuutustoiminnan osalta sääätely on suppeampaa. YEL 141:2 §:n mukaan konkurssitilanteessa eläkelaitoksen YEL:iin liittyvät velvoitteet on tarkoitus kattaa konkurssiyhteisvastuusta. Laki ei ota tarkemmin kantaa, miten tämä toteutetaan. Vakuutusmaksusaatavat tulee kuitenkin periä samalla tavalla kuin eläkelaitoksen jatkuvan toiminnan aikana. Säädös vaatii tarkemman sisällön. YEL:n vakuutuskannan siirto voitaisiin hoitaa erillään TyEL-vakuutuskannan siirrosta. YEL:in konkurssiyhteisvastuu on sisältö tarkistettava, mikäli TyEL:n konkurssiyhteisvastuun sisältöön tehdään muutoksia.

Kustannustenjako

Selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutustoiminta on rajoittunut tai loppunut kokonaan. Siten selvitystilassa tai konkurssissa oleva eläkelaitos saa rahaa muilta eläkelaitoksilta eläkemenon katteeksi eläkkeiden kustannustenjaon kautta. Osa tästä saamisesta johtuu siitä, että vakuutusteknisistä syistä vastuuvetkaan sisältyvän tasausvastuun negatiivisuus täydennetään nolllaksi. Kustannustenjaon mekanismia voitaisiin harkita yksinkertaistettavaksi esimerkiksi asettamalla selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen laskuperusteissa tasausvastuu nolllaksi. Muutenkin kustannustenjaon mekanismin toimivuutta selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen kohdalla tulisi arvioida.

LIITTEET

Takuujärjestelmistä meillä ja muualla

Henki- ja vakuutusyhtiöt

Suomessa henki- ja vahinkovakuutusyhtiöiden tarjoamiin vapaaehtoiisiin vakuutuksiin ei liity takuujärjestelmien viimekätistä suojaa. Sen sijaan vakuutettujen etujen turvaaminen sisältyy säätelyyn eri tavoin. Henki- ja vahinkovakuutusyhtiöitä koskee Suomessa EU-säätely, josta erityisesti mainittakoon Solvenssi II säätely ("Solvenssi II"). Solvenssi II on merkittävästi parantanut eurooppalaisten vakuutusyhtiöiden riskienhallintaa, vakavaraisuuden arviointia ja turvaavuutta ja siten pienentänyt todennäköisyyttä vakuutettujen etujen menetyksille todetaan Suomen Aktuaariyhdistyksen lausunnossa.¹

Solvessi II -vakavaraisuusvaatimukset ovat merkittävästi tiukemmat kuin työeläkelaitoksilla. Solvenssiraja SCR on määritelty "kerran 200 vuodessa" -tasolle (99,5 % selviytymistodennäköisyys vuoden aikajäniteellä). Lisäksi on asetettu vähimmäispääomatarve MCR, joka on noin 25-45 % SCR:stä sekä vakavaraisuuden heikentymisestä kertova julkinen raportointitaso 75 % SCR:stä. Vakavaraisuuspääoman laadulle on myös asetettu vaatimuksia. Määrällisiä turvaavuusvaatimuksia täydentävät hyvää hallintoa, riskienhallintaa, valvontaa ja tiedonjulkistamista koskevat periaatteet ja vaatimukset. Käytännössä yhtiöt toimivat tuntuvasti SCR:nsä yläpuolella.

Mikäli vakuutusyhtiö joutuu selvitystilaan, vakuutusvastuut pyritään ensisijaisesti siirtämään toiseen tai toisiin vakuutusyhtiöihin. Kannansiirrolla pyritään turvaamaan vakuutetut edut täysimääräisesti. Solvenssi II:n mukana tullut vaatimus arvioida vastuuelka markkinaehtoisesti tukee vahvasti kannansiirtotavoitteen onnistumista. Vastuuelkaan sisältyvän riskimarginaalin mitoituksen ideahan on, että marginaalin avulla pystytään markkinaehtoisessa kannansiirrossa rahoittamaan mahdollisen lisäpääomituksen aiheuttamat kustannukset. Yleensä myös vakuutuskannalla on rahassa mitattava myyntiarvo, vaikkei se taseessa näykään. Tietenkin kannan vastaanottavalla yhtiöllä on oltava käytössään tarvittavat pääomat, tarvittava strateginen tahtotila ja usko synergiaetujen saavuttamiseen.

Jos yhtiö joutuu konkurssiin eikä kannansiirtoa saada aikaan, varat realisoidaan ja maksetaan vakuutuksenottajille ja muille velkojille. Vakuutussaatavilla on lain mukaan sama etuoikeus kuin irtaimen pantin haltijalla.

Lakisääteisissä vakuutuslajeissa, joita ovat liikennevakuutus, tapaturmavakuutus ja potilasvahinkovakuutus, on Suomessa yhteistakuujärjestelmät, jotka takaavat korvausten maksamisen täysimääräisenä myös konkurssitilanteessa. Kyseisissä laeissa on lisäksi säädetty menettelyistä, joilla vakuutukset siirretään vastaavasti Liikennevakuutuskeskuksen, Tapaturmavakuutuskeskuksen ja Potilasvakuutuskeskuksen hoidettavaksi, jollei vastuunsiirtoa toiseen vakuutusyhtiöön saada aikaan. Kyseiset laitokset toimivat run off -kannan hoitajina ja rahoituksesta vastaavat muut vakuutusyhtiöt. (TyTAL 230 §; LiikVL 94§; PotVL 65 §, voimaan 1.1.2021)

¹ Lauri Saraste, Pertti Näyskä, Teemu Jokela, Jukka Rantala: Keskustelupaperi yhteistakuujärjestelmien rakentamiseen liittyvistä näkäkannoista Suomen erityispiirteet huomioiden, Suomen Aktuaariyhdistys, 2020

- *Jos vakuutusyhtiön selvitystilän tai konkurssin johdosta korvaus jää joko osittain tai kokonaan turvaamatta vakuutuksenottajien lisämaksuvelvollisuuden toteuttamisen jälkeen, korvauksesta tai sen osasta vastaavat tämän lain mukaista vakuutustoimintaa harjoittavat vakuutusyhtiöt yhdessä.*
- *Turvaamatta jäävä osuus rahoitetaan perimällä vuosittain yhteistakuumaksu niiltä vakuutusyhtiöiltä, jotka harjoittavat tämän lain mukaista vakuutustoimintaa maksuunpanovuonna.*
- *Yhteistakuumaksun suuruus määräytyy vakuutusyhtiön pakollisista vakuutuksista saaman taikka näillä vakuutuksilla katettavien riskien perusteella arvioidun vakuutusmaksutulon mukaisessa suhteessa. Maksun suuruus voi olla vuodessa enintään kaksi prosenttia edellä tarkoitettua vakuutusmaksutulosta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksella annetaan tarvittaessa tarkempia säännöksiä yhteistakuumaksun suuruudesta.*
- *Maksu ja sen ennako sekä viivästyskorko saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä siten kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädetään.*

EU-tasolla Komissio on osana Solvenssi II -direktiivin toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevan arvioinnin yhteydessä pyytänyt EIOPA:lta teknistä neuvoa myös yhteistakuujärjestelmien mahdollisesta harmonisoinnista. Kysymys on monimutkainen. Vakuutusten rooli ja merkitys esimerkiksi lakisääteistä turvaa korvaavina tai täydentävinä poikkeavat eri maissa, kuten myös takuujärjestelmien olemassaolo tai kattavuus. Lisäksi tarjonta rajojen yli vaikuttaa vakuutusyhtiön koti- ja toimintavaltion toimintaan. EIOPA toteutti asiasta konsultaation, minkä jälkeen asia ei ole edennyt.

Eläkejärjestelmät ²

Eläkejärjestelmät poikkeavat monin tavoin henkivakuutustoiminnasta. Eläkejärjestelmät luokitellaan yleensä kolmeen ryhmään (pilariin). Yleiset lakisääteiset ja kattavat eläkejärjestelmät luetaan 1. pilarin eläkejärjestelmiksi ja sosiaaliturvaan kuuluviksi. Toisen pilarin alle luetaan työmarkkinaeläkkeet, jotka ovat ykköspilaria täydentäviä lisäeläkejärjestelyjä. Kolmannen ryhmän muodostavat yksilölliset vapaaehtoiset eläkevakuutukset ja muut järjestelyt.

Ykköspilarin eläkejärjestelmät ovat julkisia, perustoimeentulon tai vähimmäiseläketurvan takaavia eläkejärjestelmiä, jotka rahoitetaan verovaroin ja/tai sosiaaliturvamaksuin ja joista valtio viime kädessä vastaa. Ne toimivat yleensä jakojärjestelmän mukaisesti ts. eläkkeitä ei ole rahastoitu kuin enintään puskurirahaston muodossa. Valtio takaa eläkkeet ja voi myös tarpeen mukaan muuttaa etuuksia ajan kuluessa. Esimerkkinä mainittakoon Suomen kansaneläkejärjestelmä.

Perusturvaa täydentävät kakkospilarin työmarkkinaeläkejärjestelmät, joiden muodot voivat olla hyvin vaihtelevia, myös maan sisällä. Työmarkkinaeläkkeet olivat alkuaan perinteisesti etuusperusteisia, mutta kustannusriskien johdosta niitä on laajasti muutettu maksuperusteisiksi, jolloin sijoitusriskiä on siirretty työnantajalta työntekijälle. Järjestelyt ovat yleensä työmarkkinaosapuolten sopimia ja lailla säänneltyjä ja ne ovat pääsääntöisesti täysin rahastoituja. Eläkkeiden turvaamisen lähtökohtana on rahastoinnin lisäksi eläkelaitosten toiminnalle asetetut vaatimukset ja reunaehdot, erityisesti sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan sääntely. Myös valvonta on keskeisessä asemassa. Joissakin maissa on viimesijaiseksi turvaksi luotu takuujärjestelmiä, jolla etuudet tietyin edellytyksin ja rajoituksin pyritään varmistamaan silloin, kun eläkelaitos on joutunut vararikkoon ja työnantajayritys tai -yritykset ovat maksukyvyttömiä. Ennen sitä eläkelaitoksella on kuitenkin yleensä mahdollisuus tai velvoite heikentää eläke-etuuksia esimerkiksi rajoittaa eläkkeiden indeksikorotuksia.

² Mika Vidlund, Hannu Ramberg, Antti Mielonen ja Elina Lappalainen: Eläketurvan rakenne ja työmarkkinaeläkkeiden merkitys eri maissa, 03/2011 Eläketurvakeskuksen selvityksiä

Takuujärjestelyjä on monenlaisia. Se voi olla tehtävää varten perustettu takuurahasto (esim. Benefit Protection Fund, UK) tai valtiollinen takausyhtiö (kuten Benefit Guaranty Corporation, USA) taikka nimetty henkivakuutusyhtiö. Eläkelaitos maksaa takuurahastolle rahastoituvaa, yleensä riskiperusteista vakuutusmaksua. Takuujärjestely voi olla myös moniportainen, jossa ensisijaisen takuujärjestelyn lisäksi viimesijaisena takaajana on valtiollinen järjestely. Jos lisäeläkejärjestely on toteutettu varauksena työnantajan omassa kirjanpidossa eikä erillisessä eläkelaitoksessa, järjestely voidaan toteuttaa myös esimerkiksi luottovakuutuksena nimitystä vakuutusyhtiöstä (esim. Saksa, Ruotsi). Mikäli eläkejärjestely on toteutettu henkivakuutusyhtiössä, sitä koskee yhtiölainsäädäntö, ja mahdollisesti eläkejärjestelyjä koskeva erityissääntely.

Toimintansa lakkauttamiseen joutunut eläkelaitos voi joko jatkaa toimintaansa run off -laitoksena takuurahaston ohjauksessa ja valvonnassa taikka sen eläkevastuut ja varat voidaan siirtää takuurahaston hoitoon tai järjestää eläketurva muusta eläkelaitoksesta, tältäkin osin ratkaisuja on erilaisia.

Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmä luetaan yleensä 1. pilarin sosiaalivakuutusjärjestelmäksi, minkä lisäksi siinä on 2. pilarin työmarkkinajärjestelmien piirteitä, kuten osittainen rahastointi ja hajautettu toimeenpano. Kuten jokaisen maan eläkejärjestelmät ovat omanlaisiaan, ei myöskään Suomen järjestelmälle ole selvästi rinnastettavaa ulkomaista verrokkia. Suomessa työeläkkeet pyritään lähtökohtaisesti turvaamaan eläkelaitosten toimintaa koskevalla sääntelyllä sekä riittävällä valvonnalla. Poiketen työmarkkinaeläkkeistä Suomessa ansaittuja tai maksussa olevia eläkkeitä ei voi heikentää, mahdolliset lainmuutokset voivat koskeva vain tulevaisuuteen kohdistuvia eläke-etuja. Työeläkkeiden viimesijaisena turvaajana ei ole valtio vaan eläkelaitosten konkurssiyhteisvastuu, jonka kustannuksista vastaavat lopulta työnantajat ja työntekijät.

IRRD

EU Komissio on julkaissut 22.9.2021 ehdotuksen vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksen luomisesta (2021/0296 (COD)). Ehdotus koskee Solvenssi II:n soveltamispiiriin kuuluvia vakuutusyrityksiä ja sen tarkoituksena on vahvistaa ennakoivaa elvytyksen suunnittelua ja kriisinratkaisua. Ehdotuksessa esitetään riippumattoman kriisinratkaisuviranomaisen perustamista, jonka tehtävä on valmistella ja toteuttaa tarvittavat kriisinratkaisutoimet. Lisäksi asetetaan ennakkovarautumista koskevia velvoitteita vakuutusyrityksille. Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan vastaava luottolaitoksia koskeva sääntely, jolla vahvistamaan ennakkovarautumista ongelmatilanteisiin ja sijoittajavastuun toteutumiseen ensisijaisena vastuunkantajana.

Vakuutusryhmien ja erikseen määrättyjen vakuutusyritysten tulee laatia elvytysuunnitelma, johon tulee sisällyttää ne toimet, jotka on tarkoitus toteuttaa taloudellisen aseman palauttamiseksi silloin, kun asema on merkittävästi heikentynyt. Elvytysuunnitelman tarkoitus on auttaa vakuutuksenantajaa ymmärtämään paremmin omat haavoittuvuutensa ja realistiset vaihtoehdot stressiskenaarioissa. Elvytysuunnitelmat on toimitettava kriisinhallintaviranomaisen hyväksyttäväksi. Kriisinhallintaviranomaisen tulee laatia oma kriisinratkaisusuunnitelma, jossa esitetään ne toimet, joita se aikoo toteuttaa kriisinratkaisuedellytysten täytyessä. Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat eivät saa perustua minkäänlaiseen poikkeukselliseen julkiseen rahoitukseen tai altistaa veronmaksajia tappioriskille.

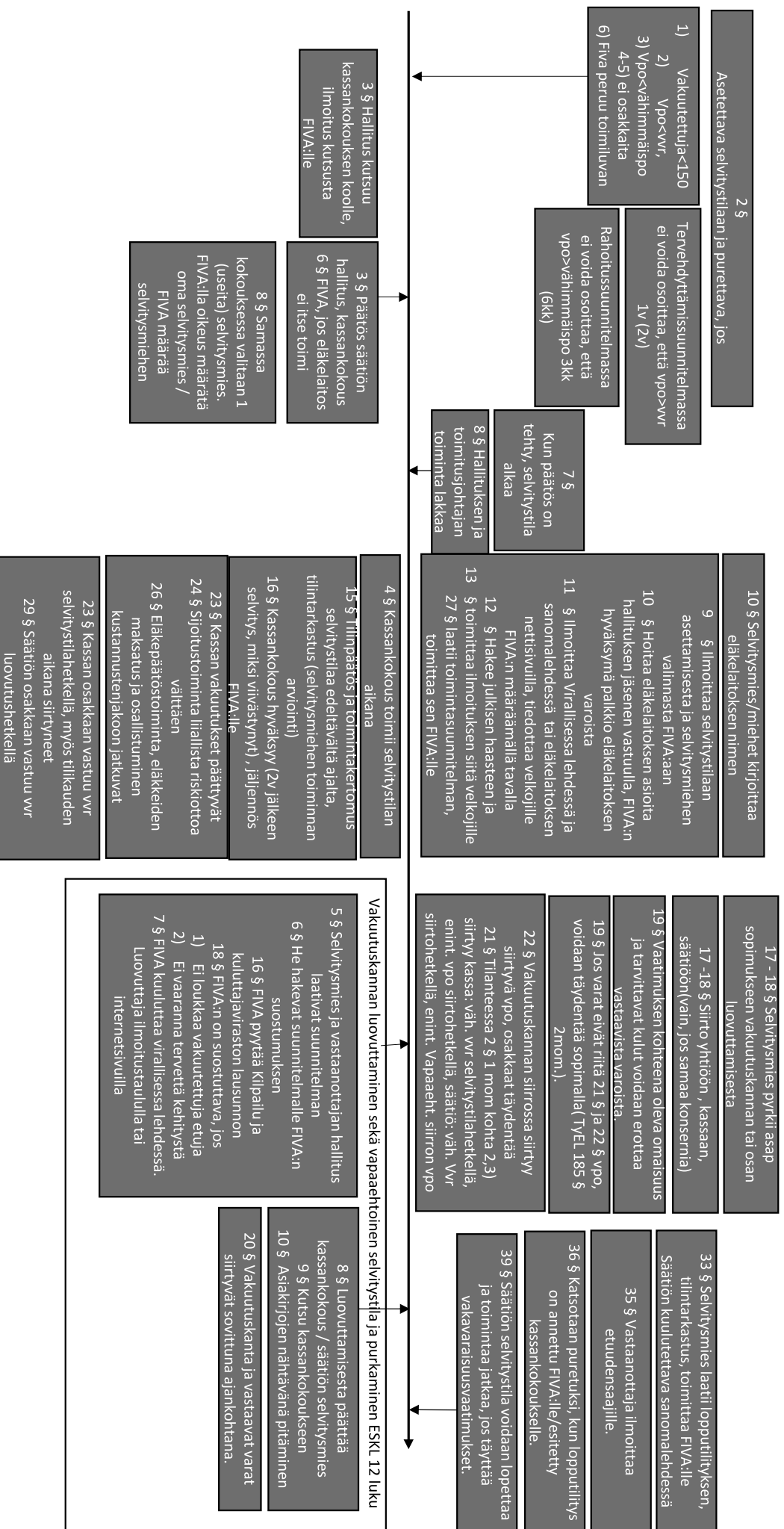
Ehdotuksessa luetellaan viisi keinoa, joita kriisinratkaisuviranomainen voi soveltaa, kun kriisinhallintaedellytykset täyttyvät

- a) Pääomainsstrumenttien sekä tiettyjen velkainstrumenttien arvonalentaminen tai muuntaminen muiden kriisinratkaisuvälineiden käytön helpottamiseksi noudattaen vahvistettua hierarkiaa. Periaatteessa ensisijaisesti arvonalennusta sovelletaan osakkeenomistajiin ja sen jälkeen etuoikeusasemaltaan huonoimpiin saataviin.
- b) Maksukykyisen yrityksen asettaminen run off -tilaan ts. toimilupa uusien vakuutusten tekemiseen peruutetaan
- c) Liiketoiminnan myynti: liiketoiminta tai sen osa voidaan myydä noudattamatta tavanomaisia menettelyllisiä vaatimuksia
- d) Omaisuudenhoitoyhtiön käyttö: liiketoiminnan tai sen osan siirto valtion määräysvallassa olevaan yhteisöön, jolla on Solvenssi II -direktiivin mukainen toimilupa
- e) Varojen ja velkojen erottelu, jolloin ongelmalliset erät siirretään erilliseen varainhoitoyhtiöön odottamaan lopullista ratkaisua. Tätä välinettä käytetään vain em. muiden välineiden kanssa.

Edellä mainitut keinot perustuvat sijoittajavastuun ensisijaiseen toteutumiseen vakuutusyhtiön ongelmissa. Jos käytössä on yhteistakuujärjestelmiä, niitä voidaan käyttää osana kriisinratkaisuprosessissa kuitenkin vain sille tasolle asti, kuin niistä on säädetty. Kriisinratkaisuviranomaisella on valtuudet ottaa kaatunut tai lähellä kaatumista oleva vakuutusyritys määräysvaltaansa.

Direktiiviehdotus on tasoltaan minimisäätelyä. Lisäksi voidaan säätää erityisistä kansallisista välineistä ja valtuuksista, kunhan ne ovat unionin kriisinratkaisukehyksen periaatteiden ja tavoitteiden mukaisia.

Lakisäätöinen selvitystilä ESKL 13 luku



Konkurssi ESKL 14 luku

Konkurssilaki 1 Luku 1 §
Velallinen, joka ei kykene vastaamaan veloitistaan, voidaan asettaa konkurssiin.

1 §
Luovutetaan konkurssiin

Hallituksen tai selvitysmiehen päätöksen perusteella

1 § Hallitus ja toimintusohjaaja tai selvitysmies kirjoittaa eläkelaitoksen nimen

13 § FIVA valvoo eläkelaitostointintaa, konkurssiastiamies valvoo konkurssipesän hallintoa, tekevät yhteistyötä.

3 § Etuuden saajat ovat etuoikeutettuja velkojia, ei tarvitse valvoo saataviaan.

1 § Ennen konkurssin alkamista on voitu valita selvitysmiehet. FIVA:n esityksestä tuomioistuin määrääkseen myös FIVA:n oma selvitysmies

5 § Vakuutukset päättyvät
6 § Sijoitustoiminta liiallista riskiottoa välttään
2 § Eläkepäätöstointintaa, eläkkeiden maksatus ja osallistuminen kustannustenjakoon jatkuvat

7 § Kassan osakkaan vastuu vwr konkurssiin asettamis- / selvitysilähetkellä, myös tilikauden aikana siirtyneet
8 § Säätiön osakkaan vastuu vwr luovutushetkellä, muut osakkaat vastaavat maksukyvöttömän osakkaan osuudesta

Lakisäätöinen selvitystä ESKL 13 luku

17 - 18 § Selvitysmies pyrkii asap sopimukseen vakuutuskannan tai osan luovuttamisesta

17 -18 § Siirto yhtiöön, kassaan, säätiöön(vain, jos samaa konsernia)

19 § Vaatimuksen kohteena oleva omaisuus ja tarvittavat kulut voidaan erottaa vastaavista varoista.

19 § Jos varat eivät riitä tarvittavaan vpo, voidaan täydentää sopimalla(TYEL 185 § 2mom.)

TYEL 181 § Jos konkurssin vuoksi etu jää turvaamatta, eläkelaitokset vastaavat niistä yhteisesti. Tarkemmin STM:n asetus.

9 § Vakuutuskannan siirrossa siirtyy kannan osuus vastuvelan katteesta ja vpo, jos sitä on.
Vpo siirretään kassa: enint. vwr selvitysilä-/konkurssihetkellä, säätiö: vwr siirtohetkellä. Alempi, jos osakkaat maksukyvöttömiä.

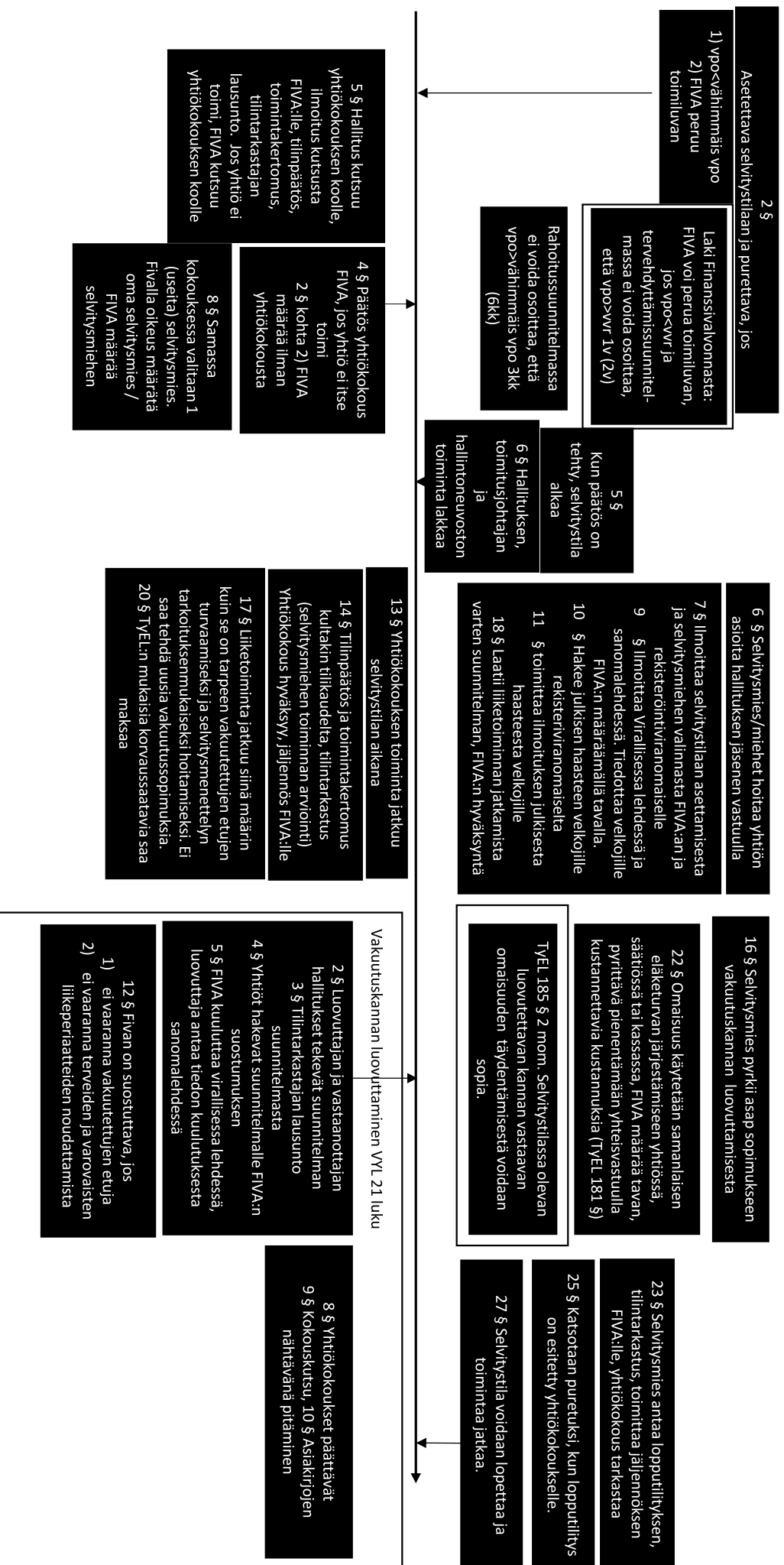
11 § Katsotaan puretuksi, kun loppuittilitys konkurssissa on hyväksytty
Pesähoitaja -> Oikeusrekisterikeskus -> FIVA

Vakuutuskannan luovuttaminen sekä vapaaehtoinen selvitystä ja purkamisen ESKL 12 luku

5 § Selvitysmies ja vastaanottajan hallitus laativat suunnitelman
6 § He hakevät suunnitelmalle Fivan suostumuksen
16 § FIVA pyytää Kiripailu ja kuluttajaviraston lausunnon
18 § FIVA:n on suostuttava, jos
1) Ei loukkaa vakuutettuja etuja
2) Ei vaaranna tervettä kehitystä

20 § Vakuutuskantaja vastaavat varat siirtyvät sovituna ajankohdantana.
21 § Vastaanottaja ilmoittaa etuudensaajille.

Selvitystila VVL 22 luku



Konkurssi VVL 22 luku

