

Lausunto valtiovarainministeriölle

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SIDOTTUA PITKÄAIKAISSÄÄSTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Viitekohdassa mainitun lausuntopyyntönne johdosta Kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Pitkäaikaissäätämiseen kannustaminen tärkeää ja sen sääntelyä kehitettävä

Kuluttajavirasto pitää erityisesti väestön ikärakenteen muutosten takia tarpeellisena, että ihmisten pidentyneen eläkeajan kasvaviin kustannuksiin varaudutaan yhteiskunnassa eri tavoin. Yksityishenkilöiden omaehtoinen säästäminen on osa tätä varautumista. Pitkäaikaiseen eläkesäästämiseen kannustetaan myös verotuksellisin keinoin.

Nykyisin pitkäaikaissäätämisen verokannuste on rajattu koskemaan vain vakuutusmuotoista eläkesäästämistä ja asian sääntely on tapahtunut vakuutus- ja verolainsäädännön kautta. Pitkäaikaissäätämisen verokannuste ehdotetaan nyt laajennettavaksi vakuutuksista myös muihin säästökohteisiin ja siksi on tarpeen laatia myös yhteinen elinkeino- ja sopimusoikeudellinen sääntelykehikko, jolla voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa tarjolla olevien säästötuotteiden läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä palveluntarjoajien välinen kilpailu.

Kilpailun laajentaminen

Kuluttajavirasto pitää mainittua verokannusteisten pitkäaikaissäätämistuotteiden kilpailun laajentamista tarpeellisena toimenpiteenä ja kannattaa sitä. Vain eläkevakuutuksiin suunnattu verokannuste on tehnyt yksityisistä eläkevakuutuksista säästäjille kalliin vaihtoehdon vakuutusyhtiöiden niistä perimien suurten kulujen takia eikä vakuutusyhtiöiden ole tosiasiassa tarvinnut juuri kilpailua keskenään, kun kulut ovat olleet kaikilla verrattain korkeat.

Kilpailun riittämättömyys on ongelma myös siinä mielessä, että palveluntarjoajaa ei voi säästämisajana vaihtaa edes vakuutusyhtiöiden välillä vaikka palvelu kerran valitussa yhtiössä osoittautuisi epätyytyttäväksi. Kun kyse on usein vuosikymmenten pituisesta sopimuksesta, tilannetta ei voi pitää palvelun käyttäjän kannalta asianmukaisena. Nyt ehdotettu kilpailun lisääminen myös sitä kautta, että palveluntarjoajaa voisi säästämissopimuksen aikana vaihtaa, onkin tervetullut uudistus, joka todennäköisesti parantaa säästämispalveluiden laatua.

Oikeudella vapaasti vaihtaa palveluntarjoajaa kesken sopimusajan on todennäköisesti myös selvä säästämispalveluiden hintoja alentava vaikutus. Säästövarojen hallinnan hoitokulujen pieneneminen kasvattaa säästäjän säästösummaa ja parantaa siten tulevan eläketurvan tasoa usein merkittävästi, koska säästämisajana on yleensä pitkä ja kerrannaisvaikutus sen takia suuri.

Yhtenäinen puitelaki tarpeellinen

Kuluttajavirasto pitää perusteltuna laatia tässä vaiheessa yleinen sopimus- ja elinkeino-oikeudellinen puitelainsäädäntö pitkäaikaissäätämistä varten. Eläkesäästämisen rinnalla voi olla syytä harkita verokannusteen kohdistamista myös muuhun sidottuun pitkäaikaissäätämiseen, kuten sairaus- ja hoivamenoihin, ja yhteisen, nämä vaihtoehtoiset säästämiskohteet huomioon ottavan lainsäädännön olemassaolo helpottaa sekä uudistusten teknistä toteuttamista että tekee sidotun pitkäaikaissäätämisen

pelisäännöt tutummiksi myös säästäjille. Kun pitkäaikaiseen säästämiseen tarjotut tuotteet itsessään ovat usein vaikeaselkoisia ja monimutkaisia, on hyvä, että lainsäädäntö, jolla säännellään niiden tarjontaa sidottuun pitkäaikaissäästämiseen, olisi kuitenkin mahdollisimman yhtenäinen ja pysyvä.

Säästövarojen sijoittaminen

Kun sääntelyn kohteena on nyt säästäminen, jolle olisi mahdollista myöntää myös verokannusteita, kyseeseen voivat ehdotuksen mukaan tulla vain säästämismuodot, joissa säästövarat voidaan sijoittaa riittävän turvallisesti ja tuottavasti. Ehdotetussa pitkäaikaissäästämislaisla lähdetään siitä, että säästövaroja voisi sidotussa pitkäaikaissäästämässä sijoittaa myös arvopapereihin ja sijoitusrahasto-osuuksiin säästäjän kannalta lähinnä säästövarojen tehokkaan hajauttamisen ja monipuolisempien ja korkeatuottoisempien sijoitusstrategioiden mahdollistamiseksi. Osakkeisiin sisältyvä muita sijoituskohteita suurempi riski otetaan ehdotuksessa huomioon niin, että säästövarojen sijoittaminen sallittaisiin ainoastaan sellaisten yritysten osakkeisiin, jotka ovat markkinoilla jatkuvasti kaupankäynnin kohteena ja joiden taloudellisesta asemasta sijoittavat saavat arvopaperimarkkinalainsäädännön nojalla jatkuvasti riittävät tiedot. Ehdotus mahdollistaisi toisaalta myös sidotun pitkäaikaissäästämisen suoraan perinteiselle pankkitilille.

Laaja tuotekirjo säästövarojen sijoittamisessa antaisi mahdollisuuden tarjota monenlaisia vaihtoehtoja erilaisten säästäjien erilaisiin tarpeisiin. Sijoittaminen arvopapereihin tarjoaa lähtökohtaisesti edullisimman tuoton ja riskin välisen suhteen, mutta aitoa kysyntää on myös vähäriskisemmille ja yksinkertaisemmille tuotteille, vaikka pienemmin tuotto-odotuksin. Kilpailumahdollisuuksien avaaminen ehdotetuilla tavoilla nykyistä laajemmaksi pitänee huolen siitä, että kaikille sopivia sijoituskohteita pitkäaikaissäästämässä myös tosiasiaa tullaan tarjoamaan.

Kuluttajavirasto toki jakaa monissa yhteyksissä esille nostetun huolen siitä, että kuluttajien yleinen taloustietämys ja esimerkiksi erilaisten heille tarjottujen rahoitustuotteiden ja –palveluiden perustuntemus on lähtökohtaisesti liian vähäistä ja aiheuttaa sen, että kuluttajien päätöksenteko näiden hyödykkeiden valinnassa on tosiasiaa varsin sattumanvaraista. Valinnan pohjana on useimmiten vain palveluntarjoajilta saatu tieto ja markkinointimateriaali, jonka kriittiseen arviointiin ja erilaisten tuotteiden objektiiviseen vertailuun monilla kuluttajilla ei ole todellisia edellytyksiä ja mahdollisuuksia. Usein vasta pitkän ajan kuluttua sopimuksenteosta ilmenevät yllätykset ja pettymykset tehtyjen sopimusten todellisesta sisällöstä ja merkityksestä ovat esimerkiksi pitkäaikaissäästämistä ja sijoittamista koskevien sopimusten kohdalla varsin tavallisia. Tämä koskee yhtä lailla sekä yksityisiä eläkevakuutuksia että muita säästämis- ja sijoitushyödykkeitä.

Sidotu, verokannusteinen pitkäaikaissäästäminen tulee jatkossakin olemaan vain yksi vaihtoehto kuluttajille tarjottavissa säästämis- ja sijoittamishyödykkeissä. Kuluttajilla on aitoja tarpeita myös lyhytkestoisempaan kuin vuosikymmenten pituiseen säästämiseen. Siksi markkinoilla tarjottaneen kuluttajille jatkossakin varsin monenlaisia säästämis- ja sijoittamisvälineitä, joiden kohdalla valintatilanteet ovat kuluttajille usein haasteellisia. Jos sidotun, verokannusteisen pitkäaikaissäästämisen kohdalla tuotekirjoa säästövarojen sijoittamisessa rajoitettaisiin, kuluttaja kohtaisi samat haasteet kuitenkin muita säästämispäätöksiä tehdessään. Koska kuluttajilta yleisesti puuttuu sellainen tietämys ja osaaminen, jota nykyaikaisten säästämis- ja sijoitushyödykkeiden hankkijalla tulisi olla, yksittäisten pistemäisten rajoitusten sijasta ongelmaan tulisi puuttua laajemmin vaikuttavin keinoin. Kun asia on nyt noussut samaan aikaan esiin monilla eri foorumeilla, ehkä kansainvälisenä yhteistyönä saadaan kehitettyä uusia keinoja tilanteen parantamiseksi.

Laajan tuotekirjon salliminen myös sidotun pitkäaikaissäästämisen kohdalla voi toki ainakin aluksi myös lisätä näitä säästämissopimuksia koskevia riitatapauksia kuluttajien ja palveluntarjoajien välillä.

On kuitenkin parempi, että kuluttajien päätöksentekoon liittyviin ongelmiin etsitään yleisempiä ratkaisuja ja että kuluttajan näkökulmasta pelisäännöt olisivat mahdollisimman samanlaiset riippumatta siitä, valitseeko hän sidotun pitkäaikaissäästämisen vai lyhyemmän säästämisaajan tuotteen. Sijoituskohteiden voimakas rajoittaminen sidottujen pitkäaikaissäästämistuotteiden kohdalla voisi luoda uusia ongelmia mm. sen suhteen, että sidottuja pitkäaikaissäästämistuotteita saatettaisiin pitää jotenkin yleisesti säästäjän kannalta turvallisempina ja vähäriskisempinä kuin muita säästämistuotteita. Jos esimerkiksi nykyiset sijoitussidonnaiset eläkevakuutukset kuuluisivat jatkossakin verokannusteisessa pitkäaikaissäästämisessä sallittuihin säästämistuotteisiin, tällainen turvallisuusolettama olisi kuitenkin perusteeton.

Säästämistuotteiden kulut ja kuluvertailun parantaminen

Eläkesäästämistuotteiden ja erityisesti niiden kulujen huono vertailtavuus on kuluttajien kannalta merkittävä ongelma nykyisin tarjolla olevissa verokannusteisissa eläkevakuutus sopimuksissa. Pitkäaikaissäästämislakiin otetut ehdotukset tähän liittyvien tietojen antamisesta ja erityisesti tietojen antotavoista vaikuttavat perustelluilta ja toisivat tuotteiden kulurakenteen avoimemmaksi ja läpinäkyvämmäksi.

Vastuu markkinoinnissa annettavista tiedoista

Kuluttajavirasto pitää myös tärkeänä, että pitkäaikaissäästämislakiin otetaan sen 9 §:ksi ehdotettu säännös vastuusta markkinoinnissa annettavista tiedoista. Säännös vastaa vakuutus sopimuslain 9 §:n mukaista sääntelyä markkinointitietojen sopimusoikeudellisesta vaikutuksesta. Pitkäaikaissäästämislaille säännellyksi tulevat säästötuotteet rinnastuvat eläkevakuutukseen ja vastuuperusteen on siksi syytä olla samanlainen. Vaikka myyjän sopimusoikeudellinen vastuu markkinointitiedoista voidaan johtaa myös kauppalaista ja kuluttajansuojalaista ja katsoa siten vallitsevaksi yleiseksi oikeusperiaatteeksi, on perusteltua kirjata se lakiin samalla tavalla kuin vakuutuksenottajan vastuu vakuutuksesta annetuista tiedoista.

Ehdotuksen jatkotyöstäminen vielä tarpeen

Esitys kaippaa vielä selvästi ainakin säädösteknistä jatkotyöstämistä. Perusteluita olisi myös hyvä lisätä: esimerkiksi verokannusteisten säästämispalveluita tarjoajia koskevia vakavaraisuusedellytyksiä ei esityksessä ole avattu mitenkään, vaikka asia on olennainen ja tulee herättämään kysymyksiä.

Kun ehdotettu PS-laki ei koskisi lainkaan vakuutusmuotoisia säästämistuotteita, vaan ne jäisivät edelleen vakuutuslainsäädännöllä säännellyiksi, verokannusteisten pitkäaikaissäästämissopimusten piiriin kuuluvia sopimuksia tulisivat koskemaan ilmeisesti ainakin osittain erilaiset säännökset. Esimerkiksi tietojenantovelvollisuuksien osalta asiaa ja sen merkitystä on kuitenkin ehdotuksen perusteella vaikea arvioida, koska PS-lakiehdotuksessa säännökset palveluntarjoajan velvollisuudesta antaa säästäjälle sopimusta tehtäessä ja sopimuksen voimassaoloaikana laissa tarkoitetut säästämissopimusta koskevat tiedot ja tiedonantotavat on varsin pitkälle siirretty määritettäväksi valtioneuvoston asetuksella ja Finanssivalvonnan määräyksillä. Kuluttajavirasto pitää kuluttajien kannalta tärkeänä sitä, että tiedonantovelvollisuudet olisivat erilaisissa pitkäaikaissäästämistuotteissa mahdollisimman yhteneväiset ja ehdottaa, että PS-laissa tiedonantovelvoitteita vielä täsmennettäisiin voimassa olevassa vakuutus sopimuslaissa noudatettujen mallien pohjalta.

Ehdotuksen valmistelua vaivannut kiire näkyy mm. siinä, että ehdotuksen sisältyvän vakuutus sopimuslain 12 a §:n perustelut eivät vastaa itse ehdotettua säädöstekstiä.