

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 21/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muutta- miseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä maaliskuuta 2012 lähettänyt hallituksen esityksen eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 9/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on 21 päivänä maaliskuuta 2012 pyytänyt talousvaliokunnalta lausunnon asiasta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman ja ylimatemaatikko Mikko Kuusela, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Urpo Hautala, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Vesa Hänninen, Finanssi- valvonta
- tutkimuspäällikkö Arttu Juuti, Kilpailuvirasto

- osastopäällikkö Christina Lindell, Eläketurvakeskus
- pääekonomisti Eugen Koev, Akava ry
- asiantuntija Antti Tanskanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatoimitusjohtaja Esko Kivisaari, Finanssialan Keskusliitto
- elinkeinoasioiden päällikkö Olli Koski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- varatoimitusjohtaja Timo Lindholm, Suomen Yrittäjät
- toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- professori Hannu Kahra
- filosofian tohtori Tarmo Pukkila
- dosentti, toimitusjohtaja Olli Pusa.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- Eläkesäätiöyhdistys — ESY ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta on sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti keskittynyt selvityksessään tarkastelemaan hallituksen esitystä niiltä osin kuin se koskee työeläkelaitosten sijoitus- ja vakuutusriskejä varten kerättä-

vän puskurin muodostamiseen sekä pieniltä ja keskisuurilta työnantajilta kerätyn tasoitusmäärän purkamiseen liittyvää sääntelyä. Saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksen hyväksymistä perusteltuna.

Vakavaraisuuspääoma

Esityksen mukaisesti eläkelaitosten toimintapääoma ja tasoitusmäärä ehdotetaan yhdistettäväksi muodostamalla kahden erillisen puskurin sijasta uusi vakavaraisuuspääomaksi kutsuttava puskuri. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on mahdollistaa eläkelaitosten tuottava sijoitustoiminta määräaikaisen, yksityisiä eläkelaitoksia koskeneen sääntelyn päättyessä kuluvan vuoden lopussa. Ilman uutta sääntelyä yksityisten työeläkelaitosten toimintapääomista tulee poistumaan tasausvastuuosuus, jonka kokonaisarvo on noin 2,5 miljardia euroa. Uuden puskurin avulla pyritään hillitsemään työeläkemaksuihin kohdistuvaa nousupainetta pitämällä sijoitustoiminnan riskinkantokyky nykyisellä tasolla.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksen tavoitetta kannatettavana. Tuottava sijoitustoiminta muodostaa olennaisen edellytyksen eläkejärjestelmämme pidempiaikaiselle kestävyydelle. Eläkelaitoksille asetetut tuottotavoitteet ovat korkeat erityisesti, kun otetaan huomioon vallitsevat kansainvälisen talouden epävarmuustekijät. Sijoitustoiminnan kannalta olosuhteet ovat pitkälle samat kuin määräaikaishakia säädettyä, joten perusteet nykyistä vastaavan sääntelyn jatkumiselle ovat olemassa. Ilman uutta sääntelyä on ilmeistä, että eläkelaitokset joutuisivat määräaikaishakia päättymisen vuoksi siirtämään sijoituksiaan vähäriskisempiin ja samalla myös vähätuottoisempiin sijoituksiin. Tämä puolestaan saattaisi heikentää järjestelmämme pidemmän aikavälin kestävyyttä, ellei työeläkemaksuja vastaavasti nostettaisi. Yrityksiin kohdistuvien menojen kasvu ei puolestaan olisi omiaan tukemaan tavoitteita, joilla elinkeinoelämämme kansainvälistä kilpailukykyä pyritään eri tavoin edistämään.

Esityksen mukaisesti vakavaraisuuspääomalle asetettaisiin vakavaraisuusraja, jonka alittamisesta seuraisi valvonnallisia toimenpiteitä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, ettei tasoitusmäärää voida jatkossakaan käyttää sijoitustoiminnan tappioiden kattamiseen. Samoin on olennaista, että asiakashyvityksiä ja voitonjakoa harkittaessa laskelmien perustana on vakavaraisuuspääoma ilman tasoitusmäärää. Läpinäky-

vyyden parantamiseksi valiokunta pitää perusteltuna, että eläkelaitokset velvoitettaisiin ilmoittamaan vakavaraisuutensa myös siten, että laskelmasta näkyy vakavaraisuus ilman tasoitusmäärää.

Koska eläkesäätiöillä ei ole tasoitusmäärää, ehdotetaan, että niiden riskinkantokyky turvataan työnantajan lisämaksuvelvollisuuteen perustuvalla erällä. Säätiö voi lukea tämän lisäerän vakavaraisuuspääomaan, mikäli säätiö täyttää ne vaatimukset, joita esityksessä on annettu riskinhallintasuunnitelmalle. Vastaavan lisäerän käyttö on mahdollinen myös eläkekassoil- le. Koska työnantajan lisämaksuvelvollisuuteen perustuva erä perustuu viime kädessä työnantajan maksukykyyn ja -halukkuuteen, se ei ole turvaavuudeltaan samanveroinen muiden vakavaraisuuspääoman erien kanssa. Valiokunta painottaakin tarvetta antaa tarkempia määräyksiä lisäerän käytöstä riskinhallintasuunnitelmissa. Saadun selvityksen mukaan Finanssivalvonta on jo varautunut tarkemman ohjeistuksen antamiseen.

Esityksessä on perusteltu puskurien yhdistämistä sillä, ettei sijoitustoiminnan ja vakuutus- toiminnan riskien arvioida pääsääntöisesti realisoituvan samaan aikaan. Korrelaatioksi on määritetty kerroin 0,2. Esityksestä ei käy ilmi, mihin laskelmaan kerroin perustuu. Talousvaliokunta toteaa, että viimeaikaiselle talouden kehitykselle on ollut ominaista, etteivät monet aiemmin kehitystrendejä ennakoineet lainalaisuudet ole pitäneet paikkaansa yhdyntävässä maailmantaloudessa. On myös varauduttava tilanteeseen, jossa osaketuotot tulevat pysymään matalina ennakoitua pidemmän aikaa.

Erilaisiin talouden epävarmuustekijöihin liittyen talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyyn on sisällytetty poikkeuksellisia olosuhteita koskeva säännös (laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta, 23 §). Pykälän mukaisesti Finanssivalvonnan tulee välittömästi ilmoittaa sosiaali- ja terveysministeriölle, mikäli eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus uhkaa poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi merkittävästi laskea tai

se on jo laskenut. Tavoitteena on ehkäistä systeemiriskien muodostuminen.

Esitys on osa laajempaa työeläkelaitosten vakavaraisuussäätelyn uudistustyötä. Jatkotyössä tulee kiinnittää huomiota mm. siihen, edellyttääkö uusi sääntely muutoksia esimerkiksi konkurssisäätelyyn.

Tasoitustasojen purkaminen

Tasoitustasojen tavoitteena on varautua vakuutusliikkeen tuloksen muutoksiin tilanteessa, jossa vuosittaisen maksutulojen määrä ei riitä kattamaan vakuusmenoja. Tasoitustasojen jakautuu vanhuuseläke-, työkyvyttömyyseläke-, työttömyyseläke- ja maksutappio-osiiin. Tasoitustasojen työkyvyttömyysmenoa puskuroiva osa kasvoi merkittävästi 1990-luvun lopussa työkyvyttömyysmenojen alentuessa mutta työnantajilta perittävien maksujen pysyessä menoja korkeammalla tasolla.

Tasoitustasojen kokonaisarvon on arvioitu olevan noin 3 miljardia euroa. Tästä noin 50 prosenttia on työkyvyttömyyseläkeosaa. Työkyvyttömyyskulut ovat puolestaan olleet vuositasolla keskimäärin noin 500 miljoonaa euroa. Tasoitustasojen on pyritty purkamaan työeläkemaksualennuksilla, mutta edellä oleva kuva, että se kattaa edelleen moninkertaisesti keskimääräisen vuosittaisen menon. Esityksessäkin on todettu, että tasoitustasojen työkyvyttömyysosan pienentämistä tulee jatkaa, ja viitataan tältä osin parhaillaan Työeläkevakuuttajat TELAn laskuperustejaostossa tapahtuvaan selvitystyöhön. Tässä yhteydessä myös selvitetään, miten puskuriiin kerätyt varat jakautuvat pienten ja suurten työnantajien kesken. Valiokunta pitää tärkeänä, että työkyvyttömyyseläkkeistä liikaa perityn tasoitustasojen palauttamiseksi maksajille löytyy oikeudenmukainen ratkaisu.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan käsitelyssä olevan esityksen voimaantulo ei rajoita niitä ratkaisumalleja, joilla tasoitustasojen jatkossa puretaan. Talousvaliokunta olisi pitänyt selkeämpänä, että tasoitustasojen purkua koskevat selvitykset ja vaihtoehdot purkutavoiksi (kuten puskurien jako ja/tai mahdollinen käyttö työkyvyttömyysalkuvuoksien vähentämiseen) olisi

tehty ennen nyt käsiteltävän ehdotuksen valmistelua. Toisaalta määräaikaistalon päättymisen edellyttää, että vakuutuslaitokset voivat ennakoida riittävän ajoissa tulevan sääntelykehityksen, minkä vuoksi valiokunta ei pidä realistisena lykätä nyt esillä olevan ehdotuksen, jota eri intressitahot ovat asiantuntijakuulemisessa puoltaneet, voimaantuloa. Uutta sääntelyä puoltaa myös se, että toisin kuin määräaikaistalossa, siinä saatetaan kaikki työeläkelaitokset samaan asemaan vakavaraisuuden arviointikriteerien osalta. Esitys tukee näin osaltaan nykyistä hajautettua työeläkejärjestelmää, jonka kehittämisen jatkuu vireillä olevissa selvityshankkeissa.

Muuta

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys sisältää suhteellisen vähän esitystä tukevaa tilastotietoa. Ottaen huomioon, että esityksen kohteena on sektori, jolla on kansantaloudellisestikin arvioiden merkittävä vaikutus, olisi päätöksenteon pohjaksi tullut valmistella kattavampi, taloudelliset vaikutukset myös lukuina esille tuova esitys. Talousvaliokunta on pyynnöstään saanut lisäselvitystä mm. työkyvyttömyysmenojen tasosta ja esityksen kilpailuvaikutuksista. Työkyvyttömyysmenojen tasoa on käsitelty edellä. Kilpailukykyvaikutuksista saatu lisäselvitys viittaa siihen, että vaikutukset niin eri laitostyyppien kuin eri työeläkelaitostenkin välillä jäävät vähäisiksi.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksellä on valvontaan liittyviä vaikutuksia. Nykyisestä katevalvonnasta siirrytään riskiperusteisempaan valvontaan. Lähtökohtaisesti valiokunta katsoo, että painopisteen siirtyminen riskin arviointiin vastaa yleisempää suuntausta ja on perusteltavissa. Muutosta olisi kuitenkin tullut seikkaperäisemmin kuvata hallituksen esityksessä.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TaVL 21/2012 vp — HE 9/2012 vp

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Miapetra Kumpula-Natri /sd
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Jukka Kärnä /sd
jäs.	Lars Erik Gästgivars /r	Päivi Lipponen /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps	Jari Myllykoski /vas
	James Hirvisaari /ps	Arto Pirttilahti /kesk
	Harri Jaskari /kok	Juha Sipilä /kesk
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

*Perustelut**Taustaa*

Hallituksen esityksen mukaan asian valmistelu on tapahtunut sosiaali- ja terveysministeriössä ja se pohjautuu ministeriön asettamaan työeläkelaitosten vakavaraisuussäätelyä kehittävän työryhmän ja alatyöryhmän työhön. Esityksen mukaan valmistelussa on ollut mukana hyvin laaja-pohjainen edustus.

Karttuneiden TyEL-eläkeoikeuksien nykyarvo on noin 361 miljardia euroa, josta on rahastoitu noin 92,3 miljardia euroa (vuoden 2010 luvut; lähde: ETK, Lakisääteiset eläkkeet — pitkän aikavälin laskelmat 2011). Vuoden 2010 bruttokansantuote oli 179,7 miljardia euroa. Karttuneet eläkeoikeudet on taattu edunsaajille perustuslain nojalla. Kattamattoman ja karttuneen eläkeoikeuden nykyarvon suhde bruttokansantuoteeseen on noin 150 prosenttia. Työeläkkeiden merkittävin rahoituslähde on veronluontoisin maksuin perittävät TyEL-maksut. Esitetyt luvut eivät sisällä julkisen sektorin työeläkkeitä eivätkä muita yksityisen alan työeläkkeitä kuin TyEL-eläkkeet.

TyELiä koskevilla päätöksillä on aina kansantaloudellisia, kilpailullisia tai sosiaalisia vaikutuksia. Päätökset maksutasosta vaikuttavat käytännössä myös valtion talousarviosta rahoitettaviin eläkemenoihin ja kunnallisen eläkemaksun rakenteeseen.

Laskuperusteiden vahvistaminen

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteet. Laskuperusteet ovat ne yksityiskohtaiset laskentasäännöt, joiden perusteella työeläkevakuutusyhtiön vakuutusmaksut ja vastuovelka lasketaan. Esityksessä korostetaan sosiaali- ja terveysministeriön roolia, kun kuvaillaan tasoitusmäärää koskevia rajoja, purkamista ja kartuttamista koskevia sääntöjä. Hal-

lituksen esityksessä kuitenkin jätetään mainitsematta, että vain työeläkeyhtiöillä ja eläkekassoilla on oikeus esittää laskuperusteita hyväksyttäväksi sosiaali- ja terveysministeriölle ja myös esittää muutoksia vakuutusmaksun, vastuvelan ja osittain vakavaraisuuden laskentaan. Esittämisoikeus perustuu työntekijän eläkelakiin. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei siis ole oikeutta esittää muutoksia laskuperusteisiin, vaan joko hyväksyä tai hylätä esitys.

Hallituksen esityksessä mainittu TELAn laskuperustejaos on työeläkejärjestelmän sisäinen työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella työeläkeyhtiöiden laskuperusteet. Käytännössä laskuperustetyöryhmä toimii kuvailua suuremmalla toimivallalla. Ryhmä valmistelee merkittävän määrän työeläkejärjestelmän laskuperusteisiin tai kustannusrakenteisiin vaikuttavista selvityksistä. Ryhmä myös käyttää merkittävää asiantuntijavaltaa työeläkejärjestelmän kehittämisessä. Se koostuu työeläkeyhtiöiden edustajista, ja siihen kuuluvat pysyvät asiantuntijajäsenet sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ETK:sta. Tulevien muutosten soveltajat ovat samalla niiden valmistelijat, ja laskuperustehakemuksen tulevat käsittelijät ministeriössä ovat mukana työryhmässä asiantuntijoina.

Hallituksen esityksessä tasoitusmäärää käsittelevät osiot perustuvat TELAn laskuperustejaoksessa tehtyyn ja koordinoituun valmistelutyöhön (mm. laskentamalli), ja myös uutta vakavaraisuuskehikkoa koskevien kohtien valmistelussa laskuperustejaoksella on ollut vahva panos. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota hallituksen esityksen mainintaan, että TELAn laskuperustejaoksessa on määrä edelleen tutkia tasoitusmäärän rajojen mitoittamista — mutta vasta sen jälkeen, kun hallituksen esitys olisi hyväksytty.

Tilapäinen maksunpalautus vuosina 2006—2009

Ennen vuotta 1995 tasoitusmäärän suhde palkkasummaan oli noin 2 prosenttia ja tasoitusmää-

rän työkyvyttömyysoosan suhde palkkasummaan oli noin 1 prosentti. Suurimmillaan tasoitustasoon suhde palkkasummaan on ollut noin 8 prosenttia vuonna 2004, ja tasoitustasoon työkyvyttömyysoosan suhde palkkasummaan on ollut suurimmillaan noin 6 prosenttia vuonna 2000.

Tasoitustasoon kertynyttä työkyvyttömyysliikkeen ylijäämää on palautettu neljän vuoden ajan vuosina 2006—2009 ja työkyvyttömyysliikkeen ylijäämää vuosina 2010—2011 niin sanottuina tilapäisinä alennuksina. Laskuperustejaoksen laskelmien mukaan tilapäisten alennusten määrä olisi ollut yhteensä 1 160 miljoonaa euroa ja se vastaisi 4,3 prosenttia tariffimaksun piirissä olevasta palkkasummasta.

Laskuperustejaoksen laskelma jaetusta ylijäämän jaosta ei vastaa yleisiä vakuutusmatemaattisia periaatteita, koska laskelmalla on kohdistettu tilapäisiin alennuksiin myös vuosina 2006—2009 pidettyä liian suurta työkyvyttömyysmaksua ja vuosina 2010—2011 palautettua työkyvyttömyysliikkeen ylijäämää. Vuosina 2006—2009 perittiin pientyönantajilta selvästi enemmän työkyvyttömyysmaksuja kuin mitä vastaavana aikavälinä oli työkyvyttömyysmeno (maksun suhde menoon on ollut keskimäärin 140 prosenttia). Vuosina 2006—2009 perittiin työkyvyttömyysmaksuja liikaa määrää, joka vastaa 1,7 prosenttia tariffimaksun piirissä olevasta palkkasummasta.

Ennen vuotta 2006 perityistä ylisuurista työkyvyttömyysmaksuista onkin nettomääräisesti palautettu arviolta vain 1,5 prosenttia tariffimaksun piirissä olevien työnantajien palkkasummasta. Lisäksi on palautettu 1,1 prosenttia palkkasummasta työkyvyttömyysmaksua. Tämä on ollut välttämätöntä, koska työkyvyttömyyseläke eläkemuotona lakkautetaan. Loppu väitetystä palautuksesta kohdistuu vuosina 2006—2009 liikaa perittyyn maksunosaan.

Hallituksen esityksessä ei esitetä taustalaskelmia palautusten kohdistumiselle. Myöskään ei esitetä perusteluita sille, minkä takia pientyönantajien osalta olisi varauduttava noin kaksi kertaa suurempaan tasoitustasoon kuin suurtyönantajien osalta, kun vertailuluvut lasketaan suhteessa vertailuryhmien palkkasummiin. Pien-

työnantajien osuus on yli 60 % palkkasummasta, ja jäljelle jäävät suurtyönantajien vakuutusryhmät jakautuvat 7 luokkaan. Suurten lukujen lain mukaan asetelman pitäisi olla päinvastainen. Hyvän lainvalmistelun peruseriaatteisiin kuuluu, että kaikki olennaiset päätöksentekoon ja asiaan vaikuttavat seikat ja taloudelliset tekijät esitetään riittävällä tarkkuudella ja perusteellisuudella hallituksen esityksen yleisperusteluissa ja tarpeen mukaan yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Tasoitustasoon mitoitus voidaan tehdä kohtuullisen alhaiselle tasolle, koska työeläkemaksua voidaan säädellä kohtuullisen nopeasti ja mahdollinen työkyvyttömyysliikkeen epäsuotuisa kehitys voidaan viedä vakuutusmaksun hintaan tehokkaasti.

Asioiden valmisteluvalta ja soveltaminen

Finanssialan Keskusliitto on Eurooppalaisten vakuutusyhtiöiden ja jälleenvakuutusyhtiöiden liiton (European Insurance) jäsen. Työeläkeyhtiöt ovat Finanssialan Keskusliiton jäseniä. European Insurance -järjestö edustaa 95-prosenttisesti kaikkia eurooppalaisia vakuutusyhtiöitä vakuutusmaksutulolla laskettuna. Finanssialan Keskusliiton ja European Insurance -järjestön tehtävänä on edistää jäsentensä yhteisiä tavoitteita. Eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät ole kummankaan järjestön jäseniä.

European Insurance -järjestö on kannanotossaan Euroopan unionin Talous- ja rahoitusasioiden neuvostolle korostanut, että vakuutusteknisiä kysymyksiä tulee käsitellä enemmänkin poliittisina kysymyksinä kuin teknisinä. Perusteluina on esitetty muun muassa sitä, että vakuutustekniikalla on itse asiassa laajat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Kannanotossaan järjestö korostaa, ettei annettavia lakeja soveltava taho voi valmistella itse esityksiä.

Hyvän hallintotavan ja yleisten riskienhallintaperiaatteiden mukaan asioiden valmisteluvalta ja soveltaminen tulisi pitää erillään. Riskinä on itse itseään ennustava järjestelmä, jossa ei tehdä valmistelutyöstä poikkeavia havaintoja.

Työeläkkeiden sosiaaliturvaluonteeseen, hyvän hallintotavan ja yleisten riskienhallintaperiaat-

teiden mukaisesti vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteiden valmistelu tulisi siirtää kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Ministeriö voisi laskuperustemuutosten yhteydessä kerätä lausuntopyyntöä riittävän laaja-alaisen näkemyksen perustemuutoksella huomioitavista asioista.

Sijoitustoiminta poikkeuslain jälkeen

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun lain säädännön tarkoituksena on korvata työeläkelaitoksille määräaikaikaislain mukaiset helpotukset. Määräaikaikaislain päättyessä työeläkelaitosten toimintapääoma poistuu esityksen mukaan 3 miljardia euroa. Perusteluiden mukaan ilman hallituksen esitystä työeläkelaitosten olisi siirryttävä merkittävästi vähäriskisempään jakautumaan ja siten työeläkejärjestelmän odotettavissa olevat tuotot vähenisivät.

Hallituksen esitystä tarjotaan yhtenä ainoana vaihtoehtona ongelman ratkaisuun.

Työeläkelaitosten toimintapääoma on yksinkertaistaen sanottuna varojen ja velkojen erotus. Työeläkelaitosten vastuuvelka lasketaan osittaisen rahastointiperiaatteen mukaan karttuneiden eläkeoikeuksien rahastoidusta osasta. Kaikkien työeläkelaitosten toimintapääoman määrää olisi voitu kasvattaa laskemalla karttuneiden työeläkeoikeuksien rahastoituja osia vastaavalla määrällä. Työeläkelaitosten riskinkantokyky voitaisiin lisätä myös kasvattamalla järjestelmän yhteisellä vastuulla olevaa osaa osakeriskeistä.

Mikään esityksistä ei tuo työeläkejärjestelmään uutta rahaa. Kaikki mahdollistavat sijoitus suunnitelmien pitämisen muuttumattomina määräaikaikaislain päättymisen jälkeen.

Vaihtoehtoiset esitykset olisivat oikeudenmukaisia ja kilpailullisesti neutraaleja kaikkien työeläkelaitosten osalta ja jättäisivät pientyönantajien liikaa perittyjen työkyvyttömyysmaksujen käsittelyn ratkaistavaksi omana kysymyksenään.

Esityksen vaikutukset valvontaan

Hallituksen esitys heikentää merkittävästi nykyistä työeläkelaitosten valvontaa. Asiaa ei ole kuitenkaan suoraan sanottu eikä perusteltu hallituksen esityksessä.

Työeläkelaitoksen valvonta perustuu muun muassa katevalvontaan ja vakavaraisuusvalvontaan. Katevalvonta jakaantuu hajautussäännön valvontaan ja sijoitusomaisuuden määrälliseen valvontaan, jonka mukaan sijoitusomaisuutta on aina oltava vähintään katettavan vastuuvelan verran. Esityksen jälkeen erityisesti katevalvonnan määrällinen valvonta heikkenee.

Työeläkeyhtiön osittamaton lisävakuuusvastuu on osa yhtiön vastuuvelkaa ja vakavaraisuutta. Nykyinen käytäntö on, että osittamattoman lisävakuuusvastuun on aina oltava vähintään nolla ja siten osittamaton lisävakuuusvastuu aina lisää vakuutusmaksuvastuuta. Osittamaton lisävakuuusvastuu toimii sijoitustoiminnan heilahtelujen puskurina. Osittamatonta lisävakuuusvastuuta kasvattaa se osa sijoitustoiminnan nettotuloksesta, joka ylittää vastuuvelan korkotuottovaateen ja vastaavasti toisinpäin, jos sijoitustoiminnan nettotuotto alittaa vastuuvelan korkotuottovaateen.

Laissa eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta 12 §:ssä sanotaan, että eläkelaitoksen on katettava vastuuvelkansa sijoituksillaan. Katettava vastuuvelan määrä lasketaan siten kuin siitä erikseen säädetään. TVYL 15 §:n mukaan katettava vastuuvelka on likimain sama kuin vastuuvelka. Määritelmät eroavat toisistaan vain vähäisiltä osin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkeyhtiön vastuuvelan määritelmää siten, että osittamaton lisävakuuusvastuu voi olla negatiivinen ja vähentää vakuutusmaksuvastuuta (TVYL 14 §). Esityksessä ei ole rajoitettu sitä, kuinka paljon osittamaton lisävakuuusvastuu voi vähentää vakuutusmaksuvastuuta. Näin ollen hallituksen esityksen jälkeen sijoitustoiminnan tappiot vähennettäisiin jatkossa osittamattomasta lisävakuuusvastuusta ilman rajoitusta ja siten myös sijoitustoiminnan tappiot vähennettäisiin katettavasta vastuuvelasta ilman rajoitusta.

Koska sijoitustoiminnan tappiot vähennetään sekä sijoitusomaisuudesta että vastuuvelasta ilman rajoituksia, työeläkeyhtiön sijoitusomaisuus tulee aina täyttämään katettavan vastuuvelan määrällisen vaatimuksen hallituksen esityk-

sen hyväksymisen jälkeen. Nykyisen lain voimassa ollessa työeläkeyhtiö voi tehdä korkeintaan sen verran sijoitustoiminnan tappiota, kuin sijoitusomaisuus ylittää katettavan vastuuvelan määrän.

Esityksen jälkeen työeläkelaitos ei olisi konkurssissa, vaikka se olisi menettänyt koko sijoitusomaisuuden. Ainoa valvontakeino olisi käytännössä vakavaraisuusvalvonta, jonka ytimenä on vaatia yhtiöltä erilaisia taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmia.

Kilpailunäkökulma

Esitykseen liittyy työeläkelaitosten kilpailuneutraliteetin kannalta vahingollisia vaikutuksia. Esityksen hyväksymisen jälkeen eläkevakuutusyhtiöiden välinen kilpailuneutraliteetti heikkenee, koska tasoitusmäärän suuruus vaihtelee vakuutuskannan rakenteesta johtuen yhtiöittäin. Näin yhtiöiden vakavaraisuusaste kasvaisi toisistaan poikkeavalla tavalla. Koska suuremman riskinkantokyvyn oletetaan mahdollistavan paremmat sijoitustuotot, esitys johtaa siihen, että työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailuedellytykset kehittyvät epätasapuolisesti riippuen kunkin työeläkevakuutusyhtiön tasoitusmäärän suuruudesta.

Esityksellä on myös vahingollisia vaikutuksia eri laitostyyppien väliseen kilpailuneutraliteettiin. Esitys kohtelee eri tavoin eri laitostyypejä ja johtaa eläkesäätiöiden kilpailuedellytysten heikkenemiseen suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin. Koska työeläkesäätiöillä ei ole tasoitusmäärää, esityksessä ehdotetaan, että säätiöiden riskinkantokykyä kasvatettaisiin työnantajan lisämaksuvelvollisuuteen perustuvan erän avulla. Työnantajille langetettava lisämaksuvelvollisuus, jolla kerätään työeläkesäätiöille sijoitusriskipuskuri, on moraalisesti sekä mahdollisesti juridisestikin vähintään ongelmallinen, eikä edes ratkaise kilpailuneutraliteettiongelmaa. Kilpailuvirasto onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetusta uudistuksesta huolimatta eläkesäätiöiden tosiasiallinen mahdollisuus sijoitusriskin kasvattamiseen jää työeläkevakuutusyhtiöitä heikommaksi.

Lisäksi eläkekassoilla tasoitusmäärän kerääminen on ollut vähemmän säänneltyä kuin yhtiöillä, mistä johtuen eläkekassojen tasoitusmäärät eivät ole yhteismitallisia keskenään tai suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin.

Juridinen ulottuvuus

Valtio on antanut yksityisoikeudellisille työeläkelaitoksille tehtäväksi hoitaa lakisääteistä eläkevakuutusta. Ne saavat periä maksua tämän tehtävänsä hoitamiseksi, ja maksut ovat ulosotokelpoisia ilman oikeuden päätöstä. On syytä edelleen tutkia, onko työeläkelaitoksilla oikeutta periä ennakkoon tämän valtuutuksen nojalla ylimitoitettuja vakuutusmaksuja vakuutuskulujen kattamisen lisäksi sijoitustoiminnan mahdollisesti realisoituvien riskien kattamiseksi.

Johtopäätökset

Hallituksen esitys ei ole laadittu hyvien lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti. Keskeisiä esitettyjä väittämiä on jätetty perustelematta.

Hallituksen esityksen valmistelu on ristiriidassa yleisten hallintovaatimusten ja riskienhallintaperiaatteiden kanssa. Lain tulevat soveltajat ovat olleet merkittävässä roolissa lainvalmistelutyössä.

Hallituksen esityksellä on pyritty antamaan laillinen hyväksyntä pientyönantajilta perittyjen liian suurten työkyvyttömyysmaksujen liian pienelle palautukselle. Pientyönantajien liian suurten työkyvyttömyysmaksujen osalta väittämät eivät ole perusteltuja. Pientyönantajien liikaa perittyjen työkyvyttömyysmaksujen osalta voidaan perustellusti väittää, että merkittävä osa on jätetty palauttamatta. Asia tulisi tutkia riippumattomien asiantuntijoiden toimesta.

Hallituksen esityksestä pitäisi poistaa valtuutus, jonka mukaan TELAn laskuperustejaos selvittää hallituksen esityksen hyväksymisen jälkeen tasoitusmäärän mitoitus.

Laskuperusteiden valmistelu ja hakemismenettely pitäisi siirtää kokonaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Nykyinen valmistelumenettely on vakavassa ristiriidassa yleisten hallintovaatimusten ja riskienhallintaperiaatteiden kanssa. Lisäksi työeläkevakuutustekniikalla on kan-

santaloudellisia, kilpailullisia ja sosiaalisia vaikutuksia, eivätkä ne siten ole eläkeyhtiöiden yksityisiä asioita.

Hallituksen esitys sisältää ilman perusteluita merkittävän heikennyksen valvontaan. Esitettyä heikennystä ei tule hyväksyä.

Hallituksen esitys on peruutettava ja jatkettava määräaikalakia riittävästi. Määräaikalain pidennyksen aikana valmistelussa ilmenneet puutteet tulee korjata ja valmistelutyö siirtää kokonaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Uudessa valmistelussa tulee tutkia vaihtoehtoisia mahdollisuuksia parantaa työeläkejärjestelmän vakavaraisuutta eli karttuneiden työeläkeoikeuksien rahastoitujen osien alentamista tai osakesijoituksissa järjestelmän yhteisellä vastuulla olevan osan kasvattamista.

Hallituksen esityksessä korostetaan sijoitusomaisuuden tuottotason pitämistä korkealla. TVYL 26 §:n mukaan työeläkeyhtiön on sijoitettava varansa tuottavasti ja turvaavasti. Esityksestä puuttuu kokonaan turvaavuusnäkökulma. Esityksen perusteluja on tältä osin lisättävä.

Mielipide

Edellä olevan perustella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaisi huomioon edellä mainitut perustelut ja edellyttäisi voimassa olevan määräaikalain jatkamista ja hallituksen esityksen uudelleen valmistelemista.

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2012

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
James Hirvisaari /ps