

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä maaliskuuta 2012 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 9/2012 vp).

Lausunto

Talousvaliokunta on sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyynnöstä antanut asiasta lausunnon (TaVL 21/2012 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman ja ylimatemaatikko Mikko Kuusela, sosiaali- ja terveysministeriö
- osastopäällikkö Christina Lindell, Eläketurvakeskus

- toimistopäällikkö Vesa Hänninen, Finanssi- valvonta
- professori Hannu Kahra, Oulun yliopisto
- johtava vakuutusasiantuntija Pia Santavirta, Finanssialan Keskusliitto
- johtaja Reijo Vanne, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- pääekonomisti Eugen Koev, Akava ry
- asiantuntija Antti Tanskanen, Elinkeinoelämän keskusliitto
- eläke- ja työura-asioiden päällikkö Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- varatoimitusjohtaja Timo Lindholm, Suomen Yrittäjät ry
- lakimies Ismo Heinström, Eläkesäätiöyhdistys — Esy ry
- dosentti, toimitusjohtaja Olli Pusa.

Lisäksi Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry on antanut kirjallisen lausunnon.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuvelan kattamisesta annettua lakia, työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, eläkesäätiölakia, vakuutuskassalakia, työntekijän eläkelakia ja merimieseläkelakia.

Työeläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten riskinkantokyvyn vahvistamiseksi työeläkelaitosten nykyiset sijoitus- ja vakuutusriskejä varten olevat puskurit, toimintapääoma ja tasoitusmäärä ehdotetaan yhdistettäväksi ja muodostettavaksi uusi puskuri, jota kutsuttaisiin vakavaraisuuspääomaksi. Vakavaraisuus-

pääomalle määriteltäisiin vakavaraisuusraja, jonka laskennassa otettaisiin huomioon sekä sijoitusriski että vakuutusriski ja niiden välinen korrelaatio.

Työeläkelaitosten vakavaraisuusvalvonnalle asetettavat vaatimukset ehdotetaan määräytyviksi vakavaraisuuspääoman perusteella. Jos eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoma laskisi alle vakavaraisuusrajan, eläkelaitoksen tulisi toimittaa Finanssivalvonnalle taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma. Vähimmäispääoma-vaatimukseksi määriteltäisiin yksi kolmasosa vakavaraisuusrajasta. Eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman alittaessa vähimmäispääoma-vaatimuksen eläkelaitoksen tulisi viipymättä toimittaa Finanssivalvonnalle lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma.

Eläkesätiöille ja -kassoille ehdotetaan säädettäväksi uusi työnantajan lisämaksuvelvollisuuteen perustuva vakavaraisuuspääoman erä. Erän voisi lukea vakavaraisuuspääomaan, jos

laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Siirtymäajaksi erän enimmäismäärää korotettaisiin siten, että erän enimmäismäärä määriteltäisiin eläkelaitoksen ja työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisen vakavaraisuuden suhteessa lain voimaan tullessa.

Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Eteralle ehdotetaan säädettäväksi erityiset säännökset taositusmäärän työkyvyttömyyseläkeosan lukemisesta vakavaraisuuspääomaan. Lisäksi vakuutuskannan siirtoihin liittyvä siirtyvän toimintapääoman käsite ehdotetaan muutettavaksi siirtyväksi vakavaraisuuspääomaksi.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi menettelyta-voista niissä tilanteissa, joissa finanssimarkkinoiden poikkeustilanteissa työeläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus on laskenut tai uhkaa nopeasti laskea.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiesityksen taustaa

Vuoden 2007 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella luotiin eläkelaitoksille aiempaa paremmat mahdollisuudet osakesijoitusten lisäämiseen ja riskin hajauttamiseen. Lainmuutoksen seurauksena arvioitiin osakkeiden osuuden kokonaissijoituksista nousevan keskimääräisestä 25 prosentista 35 prosenttiin. Tavoitteena oli hillitä työeläkevakuutusmaksujen nousupainetta lisäämällä sijoitustuottoja. Yhden prosenttiyksikön kasvu sijoitustuotoissa alentaa työeläkemaksun nousupainetta arviolta noin kahdella prosenttiyksiköllä. Aiemman sijoitushistorian perusteella on pääteltävissä, että korkeamman tuottovaatimuksen saavuttaminen edellyttää käytännössä sijoitustoiminnan riskien kasvattamista lisäämällä osakkeiden osuutta sijoituksista.

Kansainvälisen finanssikriisin seurauksena osakkeiden arvot laskivat voimakkaasti, minkä

vuoksi vuoden 2008 lopussa eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevia säännöksiä muutettiin väliaikaisesti lailla, joka oli voimassa vuoden 2010 loppuun. Muutoksen tarkoituksena oli yksityisten työeläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistaminen siten, ettei eläkelaitosten tarvinnut myydä osakeomistuksiaan epäedullisessa markkinatilanteessa. Väliaikaisen lain voimassaoloa jatkettiin vielä vuoden 2012 loppuun, koska finanssikriisistä alkaneen talouden taantumun seurauksena markkinatilanne jatkui osakesijoitusten kannalta epäedullisena.

Rahoitusmarkkinoiden kriisi osoitti, että eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevat säännökset eivät olleet riittävän joustavia markkinatilan-teen äkillisessä muutoksessa. Tämän vuoksi väliaikaisen lainmuutoksen lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä käynnistettiin vakavaraisuus-säännöksiä koskeva lainvalmistelu, jonka tarkoituksena oli pysyvällä lainsäädännöllä luoda

edellytykset eläkelaitosten vakavaraisuuden turvaamiselle äkillisissä markkinahäiriöissä.

Ehdotettu sääntely

Esityksessä ehdotetaan työeläkelaitoksiin muodostettavaksi uusi puskuri, jota kutsutaan vakavaraisuuspääomaksi. Se muodostetaan yhdistämällä toimintapääoma ja tasoitusmäärä yhdeksi puskuriksi. Toimintapääoma toimii riskipuskurina sijoitustoiminnan riskejä vastaan, ja tasoitusmäärällä varaudutaan vakuutusmaksujen ja eläkemenojen vaihteluihin. Uudella puskurilla tehdään mahdolliseksi se, että eläkelaitokset voivat harjoittaa sijoitustoimintaa sillä riskitasolla, joka määriteltiin vuoden 2007 uudistuksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että osakesijoitukset voivat olla noin 30—35 prosenttia työeläkelaitosten sijoitusallokaatiossa. Esityksellä ei siten lisätä eläkelaitosten riskinottoa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää ehdotusta uudesta puskurista tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana. Eläkevakuutusmaksujen nousua voidaan hillitä eläkevarojen tuottavalla sijoittamisella, mikä puolestaan edellyttää riittävästä riskinottokykyä sijoitustoiminnassa. Jos sijoituksia siirrettäisiin merkittävässä määrin nykyistä vähäriskisempiin kohteisiin, odotettavissa olevat tuotot myös todennäköisesti vähenisivät. Joka tapauksessa sijoitusten tuottojen ja riskien suhde on pidettävä mahdollisimman optimaalisena.

Ehdotuksen mukaan vakavaraisuuspääomalle määritellään vakavaraisuusraja, jonka alittamisesta eläkelaitokselle seuraa valvonnallisia toimenpiteitä. Vakavaraisuusrajat ja niiden alittamisesta aiheutuvat seuraamukset olisivat eläkelaitosmuodosta riippumatta samat. Työeläkelaitosten tulisi tehdä taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma ja toimittaa se viipymättä Finanssivalvonnalle, jos eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoma laskisi alle vakavaraisuusrajan. Vähimmäispääomavaatimukseksi määritellään yksi kolmasosa vakavaraisuusrajasta. Eläkelaitoksen vakavaraisuuspääoman laskiessa alle vähimmäispääomavaatimuksen tulee laitoksen viipymättä toimittaa Finanssivalvonnalle lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää erittäin perusteltuna, että esityksessä on varauduttu vaikeasti ennakoitaviin muutoksiin finanssimarkkinoilla. Esityksen mukaan Finanssivalvonnan tulee ilmoittaa sosiaali- ja terveysministeriölle, jos finanssimarkkinoilla ilmenneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus on laskenut tai uhkaa nopeasti laskea. Tämän ilmoituksen jälkeen voidaan valtioneuvoston asetuksella antaa Finanssivalvonnalle valtuudet pidentää taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiselle asetettua määräaika enintään kolmella vuodella. Tämän järjestelyn tavoitteena on suhteellisen lyhytaikaisen heikon markkinatilanteen aikana välttää työeläkelaitosten sijoitusomaisuuden pakkomyynti ja antaa mahdollisuus suhdannekäänteessä tarpeelliseen riskinottoon hyvien tuottojen mahdollistamiseksi sekä tätä kautta turvata työeläkelaitosten toimintakyky poikkeusolosuhteiden aikana.

Tilastotiedot

Talousvaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että hallituksen esitys sisältää suhteellisen vähän esitystä tukevaa tilastotietoa. Sen mukaan päätöksenteon pohjaksi olisi tullut valmistella kattavampi, taloudelliset vaikutukset myös lukuina esille tuova esitys, koska kyse on kansantaloudellisestikin merkittävästi asiasta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää talousvaliokunnan esittämää kritiikkiä perusteltuna.

Tasoitumäärän purkaminen

Tasoitumäärän työkyvyttömyysmenoa puskuvoiva osa on kasvanut merkittävästi 1990-luvun lopussa työkyvyttömyysmenojen alentuessa. Tasoitumäärän työkyvyttömyyseläkeosa on noin 1,5 miljardia euroa, kun vuosittaiset työkyvyttömyysmenot ovat noin 500 miljoonaa euroa. Vaikka työkyvyttömyyseläkeosan määrää on pyritty alentamaan maksunalennuksilla, tasoitusmäärä on edelleen huomattavan suuri vuosittaisiin työkyvyttömyysmenoihin verrattuna. Onkin tärkeää, että tasoitusmäärän työkyvyttömyyseläkeosan pienentämistä jatketaan. Talousvaliokunta on lausunnossaan todennut, että Työeläke-

vakuuttajat TELA ry:n laskuperustejaostossa selvitetään muun muassa, miten puskuriin kerätyt varat jakautuvat pienten ja suurten työnantajien kesken. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää talousvaliokunnan tapaan tärkeänä, että maksusuudet selvitetään ja että liikaa perityn työkyvyttömyyseläkeosan palauttamiseen sen maksajille löytyy oikeudenmukainen ratkaisu mahdollisimman pian. Sosiaali- ja terveysvaliokunta tulee osaltaan seuraamaan liikaa perityn työkyvyttömyyseläkeosan palautusta.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. lakiehdotus

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 5 momentissa on tarkoitus viitata 3 momentin sijasta 4 momenttiin. Säännökseen ehdotetaan tehtäväksi tätä vastaava korjaus.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 3.—5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi voimaantulosäännös muutettuna seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotus

Voimaantulosäännös

(1—4 mom kuten HE)

Mitä 4 momentissa säädetään, ei sovelleta siitä vuodesta alkaen, jolle ei enää vahvisteta työntekijän eläkelain voimaanpanolain (396/2006) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua täydennysmäärää

(6 mom. kuten HE)

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
vpj.	Anneli Kiljunen /sd	Lasse Männistö /kok
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Hanna Mäntylä /ps
	Sanni Grahn-Laasonen /kok	Annika Saarikko /kesk
	Arja Juvonen /ps	Hanna Tainio /sd
	Laila Koskela /ps	Lenita Toivakka /kok
	Merja Kuusisto /sd (osittain)	Anu Vehviläinen /kesk
	Sanna Lauslahti /kok	Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Esko Salo.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työeläkelaitosten toimintapääoman ja tasoitusmäärän yhdistämistä yhdeksi puskuriksi, vakavaraisuuspääomaksi. Tällä hetkellä toimintapääoma toimii riskipuskurina sijoitustoiminnan riskejä vastaan ja tasoitusmäärällä puolestaan varaudutaan vakuutusriskeihin, jotka liittyvät vakuutusmaksujen riittävyteen. Puskureiden yhdistämistä perustellaan tarpeella mahdollistaa eläkevarojen tuottava sijoittaminen.

Hallituksen esityksen mukaista toimintapääoman ja tasoitusmäärän täysin eri tarkoituksiin tarkoitettujen puskureiden yhdistämistä ei voida pitää hyväksyttävänä. Tuotto-odotusten toteutumista ei ole syytä tavoitella suuremmalla riskinotolla, vaan paremmalla sijoittamisella. Hallituksen esityksessä osakemarkkinoiden tuotto-odotukset ovat lisäksi ylioptimistisia. On muistettava, että esimerkiksi vuosien 1997 ja 2007 sijoitusuudistuksissa työeläkelaitoksille annettiin mahdollisuus sijoittaa varojaan riskialttiimmin ja riskit toteutuivat vuoden 2008 finanssikriisin aikana.

On myös syytä huomioida, että tasoitusmäärän se osa, jolla varaudutaan työkyvyttömyyseläkkeisiin, on yhä liian suuri. Tämä tarkoittaa sitä, että pienten ja keskisuurten työnantajien maksamat työkyvyttömyyseläkemaksut ovat olleet suurempia kuin työkyvyttömyyseläkemenot. Hallituksen esityksessä kyseiset vakuuteuille velkaa olevat varat halutaan yhdistää työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan riskipuskuriin, mutta tällaista menettelyä ei voida pitää oikeudenmukaisena. Liikaa perityt maksut tulisi palauttaa. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, syntykö hallituksen esityksen toteutuessa mahdollisesti tilanne, jossa työeläkelaitoksilla on oikeus periä vakuutusmaksuja paitsi vakuutuskulujen kattamiseksi myös sijoitustoiminnassa mahdollisesti realisoituvien riskien kattamiseksi. Mikäli näin on, ei sitä voida hyväksyä.

Lisäksi hyvän hallintotavan ja yleisten riskienhallintaperiaatteiden mukaan asioiden valmistelu ja soveltaminen tulee pitää erillään. Näin ei ole tapahtunut tämän hallituksen esityksen osalta, sillä lain tulevat soveltajat ovat olleet keskeisessä roolissa lain valmistelutyössä. Hallituksen esitystä ei myöskään ole laadittu hyvien lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti, sillä kaikkia keskeisiä väittämiä ei ole perusteltu asianmukaisesti.

Toteutuessaan hallituksen esitys myös heikentää merkittävästi työeläkelaitosten valvontaa. Esityksen myötä työeläkelaitokset voivat tehdä huomattavasti enemmän sijoitustappioita kuin aiemmin joutumatta kuitenkaan konkurssiin. Hallituksen esitys on myös ongelmallinen kilpailuneutraliteetin suhteen, sillä esimerkiksi eläkesäätiöiden mahdollisuus sijoitusriskin kasvattamiseen jää työeläkevakuutusyhtiöitä heikommaksi.

Varojen tuottava ja turvaava sijoittaminen

Hallituksen esityksessä korostetaan sijoitusomaisuuden tuottotason pitämistä korkealla. TVYL 26 §:n mukaan työeläkeyhtiön on sijoitettava varansa tuottavasti ja turvaavasti. Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin kokonaan turvaavuuksinäkökulma. Tämä näkökulma tulisi huomioida. On myös syytä huomioida, että suurempi riskinotto ei automaattisesti tarkoita parempaa tuottoa. Olisikin ennemmin syytä keskittyä parempaan sijoittamiseen kuin suurempaan riskinottoon.

Pienten ja keskisuurten työnantajien maksamia vakuutusmaksuja ei saa käyttää muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on tarkoitettu.

Hallituksen esityksellä on pyritty antamaan laillinen hyväksyntä pientyönantajilta liikaa perittyjen työkyvyttömyysmaksujen osittaiselle palauttamatta jättämiselle. Tasoitusmäärä on yhä suhteellisen korkealla tasolla, vaikka työeläkemaksua voidaan säädellä kohtuullisen nopeasti ja mahdollinen työkyvyttömyysliikkeen epä-

suotuisa kehitys voidaan viedä vakuutusmaksun hintaan tehokkaasti.

Hallituksen esityksessä ei tuoda ilmi riittäviä taustalaskelmia tasoitusmäärään kertyneen työkyvyttömyyseläkkeen palautusten kohdistumisesta. Myöskään sille, miksi pientyönantajien osalta olisi varauduttava noin kaksi kertaa suurempaan tasoitusmäärään suurtyönantajiin verrattuna (kun vertailuluvut lasketaan suhteessa vertailuryhmien palkkasummiin), ei esitetä perusteluita. Tasoitusmäärään kertynyttä työkyvyttömyysliikkeen ylijäämää on palautettu vuosina 2006—2009 ja työttömyysliikkeen ylijäämää vuosina 2010—2011 niin sanottuina tilapäisinä alennuksina. Laskuperustejaoksen laskelma ylijäämän jaosta ei vastaa yleisiä vakuutusmatemaattisia periaatteita, sillä laskelmalla on kohdistettu tilapäisiin alennuksiin myös vuosina 2006—2009 pidettyä liian suurta työkyvyttömyysmaksua ja vuosina 2010—2011 palautettua työttömyysliikkeen ylijäämää. Työkyvyttömyysmaksujen osalta on syytä olettaa, että merkittävä osa pientyönantajilta liikaa perityistä maksuista on jätetty palauttamatta. Asia pitääkin tutkia riippumattomien asiantuntijoiden toimesta.

On myös syytä huomioida, että valtio on antanut yksityisoikeudellisille työeläkelaitoksille tehtäväksi hoitaa lakisääteistä eläkevakuutusta. Ne saavat periä maksua tämän tehtävänsä hoitamiseksi, ja maksut ovat ulosottokelpoisia ilman oikeuden päätöstä. On syytä selvittää, onko työeläkelaitoksilla tämän valtuutuksen nojalla oikeus periä ennakkoon vakuutusmaksuja paitsi vakuutuskulujen kattamiseksi myös sijoitustoiminnassa mahdollisesti realisoituvien riskien kattamiseksi.

Lain valmistelu ja soveltaminen tulee pitää erillään

Eurooppalaisten vakuutusyhtiöiden ja jälleenvakuutusyhtiöiden liitto (European Insurance), johon myös Finanssialan Keskusliitto kuuluu, on Euroopan unionin Talous- ja rahoitusasioiden neuvostolle antamassaan kannanotossa korostanut, että vakuutusteknisiä kysymyksiä tulee käsitellä enemmänkin poliittisina kuin teknisinä

kysymyksinä. Tätä perusteltiin mm. sillä, että vakuutustekniikalla on laajat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset. Lisäksi liitto korosti lausunnossaan, ettei lakeja soveltava taho voi itse valmistella esityksiä.

Hallituksen esityksessä korostetaan sosiaali- ja terveysministeriön roolia kuvailtaessa tasoitusmäärää koskevia rajoja ja niiden purkamista sekä kartuttamista koskevia sääntöjä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole oikeutta esittää muutoksia laskuperusteisiin, vaan vain joko hyväksyä tai hylätä työeläkeyhtiöiden ja eläkekasojen esittämät esitykset. Lisäksi on syytä huomioida, että Työeläkevakuuttajat TELA ry:n laskuperustejaos toimii käytännössä hallituksen esityksessä mainittua suuremmalla toimivallalla. TELA:n laskuperustejaos on työeläkejärjestelmän sisäinen työryhmä, joka valmistelee merkittävän osan työeläkejärjestelmän laskuperusteisiin ja kustannusrakenteisiin vaikuttavista selvityksistä. Ryhmä myös käyttää asiantuntijavaltaa työeläkejärjestelmän kehittämisessä. Hallituksen esityksessä tasoitusmäärää käsittelevät osiot perustuvat TELA:n laskuperustejaoksessa tehtyyn ja koordinoituun valmistelutyöhön (mm. laskentamalli), ja myös uutta vakavaraisuuskehikkoa koskevien kohtien valmistelussa laskuperustejaoksen panoksella on ollut suuri merkitys. TELA koostuu työeläkeyhtiöiden edustajista, ja siihen kuuluvat pysyvät asiantuntijajäsenet sosiaali- ja terveysministeriöstä ja ETK:sta. Tulevien muutosten soveltajat ovat siis samalla niiden valmistelijoita, ja laskuperustehakemuksen tulevat käsitelijät ministeriössä ovat mukana työryhmässä asiantuntijoina. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä mainitaan TELA:n laskuperustejaoksen erikseen selvittävän tasoitusmäärän rajojen mitoitusta. Tämä tapahtuisi kuitenkin vasta sen jälkeen, kun hallituksen esitys olisi hyväksytty.

Työeläkevakuutustekniikka ei ole vain eläkeyhtiöiden yksityinen asia, sillä työeläkevakuutustekniikalla on merkittäviä kansantaloudellisia, kilpailullisia ja sosiaalisia vaikutuksia, ja siksi vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteiden valmistelu tulee siirtää kokonaisu-

nessaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Lisäksi TELA:n laskuperustejaokselta on poistettava valtuutus tasoitusmäärän mitoituksen selvittämisestä.

Työeläkelaitosten valvontaan kiinnitettävä huomiota

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. Työeläkelaitosten valvonnan heikentämisestä ei voida hyväksyä.

Työeläkeyhtiön osittamaton lisävakuutusvastuu on osa yhtiön vastuuvelkaa ja vakavaraisuutta. Nykyinen käytäntö on, että osittamattoman lisävakuutusvastuun on aina oltava vähintään nolla, ja siten osittamaton lisävakuutusvastuu aina lisää vakuutusmaksuvastuuta. Osittamaton lisävakuutusvastuu toimii sijoitustoiminnan heilahtelujen puskurina. Osittamatonta lisävakuutusvastuuta kasvattaa se osa sijoitustoiminnan nettotuloksesta, joka ylittää vastuuvelan korkotuottovaateen ja vastaavasti toisinpäin, jos sijoitustoiminnan nettotuotto alittaa vastuuvelan korkotuottovaateen. Eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain 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 lisävakuutusvastuu voi olla negatiivinen ja vähentää vakuutusmaksuvastuuta (TVYL 14 §). Esityksessä ei ole rajoitettu sitä, kuinka paljon osittamaton lisävakuu-

tusvastuu voi vähentää vakuutusmaksuvastuuta. Näin ollen hallituksen esityksen jälkeen sijoitustoiminnan tappiot vähennettäisiin jatkossa osittamattomasta lisävakuutusvastuusta 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 esityksen 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.

Kilpailuneutraliteetti otettava huomioon

Hallituksen esitykseen liittyy työeläkelaitosten kilpailuneutraliteetin kannalta vahingollisia piirteitä. Toteutuessaan hallituksen esitys heikentää eläkevakuutusyhtiöiden välistä kilpailuneutraliteettia, sillä tasoitusmäärän suuruus vaihtelee vakuutuskannan rakenteen vuoksi yhtiöittäin. Näin ollen yhtiöiden vakavaraisuusaste kasvaisi toisistaan poikkeavalla tavalla. Jos suuremman riskinkantokyvyn oletetaan mahdollistavan paremmat sijoitustuotot, johtaa hallituksen esitys toteutuessaan siihen, että työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailuedellytykset kehittyvät epätasapuolisesti työeläkevakuutusyhtiön tasoitusmäärän suuruudesta riippuen.

Hallituksen esityksellä on toteutuessaan myös vahingollisia vaikutuksia eri laitostyyppien väliseen kilpailuneutraliteettiin. Esitys kohtelee eri tavoin eri laitostyyppisiä 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

ongelmallinen eikä edes ratkaise kilpailuneutraaliteettiongelmaa. Kilpailuvirasto onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetusta muutoksesta huolimatta eläkesäätiöiden tosiasiallinen mahdollisuus sijoitusriskin kasvattamiseen jää työeläkevakuutusyhtiöitä heikommaksi. Lisäksi eläkekassoilla tasoitusmäärän kerääminen on ollut vähemmän säänneltyä kuin yhtiöillä, mistä syystä eläkekassojen tasoitusmäärät eivät ole yhteismitallisia keskenään tai suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin.

Lakiehdotus tulee valmistella uudestaan

Määräaikaislakia lakisäätteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuuseläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa koskevien säännösten väliaikaisesta muuttamisesta tulee jatkaa ja hallituksen esitys valmistella uudestaan sosiaali- ja terveysministeriössä korjaamalla edellä mainitut puutteet.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2012

Hanna Mäntylä /ps
Arja Juvonen /ps
Laila Koskela /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Kannatamme hallituksen esitystä pysyvän lain säätämisestä eläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistamiseksi. Pidämme kuitenkin ongelmallisena sitä, että muodostettavan vakavaraisuuspuskurin osana käytetään erityisesti pk-sektorilta vuosien aikana kerättyjä ylisuuria työkyvyttömyysmaksuja. Pk-sektorille palautettiin vuosina 2006–2009 maksualennusten muodossa noin miljardi euroa aiemmin kerättyjä tarpeeseen nähden liian suuria työkyvyttömyysmaksuja. Palautuksista huolimatta ns. tasoitusmäärä on yhä noin 1,5 miljardia euroa, vaikka vuotuiset työkyvyttömyysmenot ovat noin 0,5 miljardia euroa.

Maksujen määrää ja tasoitusmäärän rajojen säätelyä käsitellään Työeläkevakuuttajat TELA ry:n laskuperustejaoksessa. Mielestämme laskuperustejaoksen on ennen lain voimaan tulemistä 1.1.2013 päästävä ratkaisuun siitä, miten liikaa perityn tasoitusmaksun palauttaminen pk-sektorille toteutetaan. Liian suuren tasoitusmäärän purkua koskevat selvitykset ja vaihtoehdot olisi

tullut tehdä jo ennen hallituksen esityksen valmistelua ja eduskuntaan tuomista. Myös talousvaliokunta on omassa lausunnossaan kritisoinut asian valmistelua muun muassa näiltä osin sekä pitänyt tärkeänä sitä, että liikaa perityn tasoitusmaksun palauttamiseen löytyy oikeudenmukainen ratkaisu.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma.

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että Työeläkevakuuttajat TELA ry:n maksuperustejaos ennen lain voimaantuloa 1.1.2013 ratkaisee, kuinka liikaa perityn tasoitusmaksun palauttaminen pk-sektorille toteutetaan oikeudenmukaisella tavalla.

Helsingissä 30 päivänä toukokuuta 2012

Juha Rehula /kesk
Anu Vehviläinen /kesk
Annika Saarikko /kesk