

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2010 vp

**Hallituksen esitys lakisääteistä eläkevakuutus-
toimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuus-
eläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa
koskevien säännösten väliaikaisesta muuttami-
sesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta**

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä helmikuuta 2010 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuuseläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa koskevien säännösten väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 5/2010 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Jorma Tuukkanen, valtiovarainministeriö
- pääsihteeri Mikko Huimala ja matemaatikko Harri Isokorpi, sosiaali- ja terveysministeriö

- osastopäällikkö Christina Lindell, Eläketurvakeskus
- toimistopäällikkö Seppo Juutilainen, Finanssivalvonta
- johtaja Lea Mäntyniemi, Finanssialan Keskusliitto
- johtaja Matti Leppälä, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Antti Tanskanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- eläke- ja työura-asioiden päällikkö Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten vanhuuseläkkeiden rahastointia ja toimintapääomaa koskevien säännösten väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia. Lain voimassaoloa jatkettaisiin kahdella vuodella eli vuosille 2011 ja 2012. Esityksen tarkoituksena on yksityisalojen työeläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistaminen siten, että eläkelaitokset

voivat harjoittaa tehokasta ja pitkän aikavälin tavoitteita toteuttavaa sijoitustoimintaa finanssikriisin ja sitä seuranneen taloustaantumisen aiheuttamassa epäedullisessa markkinatilanteessa. Esityksen tarkoituksena on myös valmistautua yksityisalojen työeläkelaitosten vakavaraisuussääntelyn pysyviin muutoksiin. Esityksen seurauksena eläkelaitosten vastuunvelkaan sisältyvän tasausvastuun osan tilapäinen rinnastami-

nen toimintapääomaan eläkelaitosten vakavaraisuuden tukemiseksi jatkuisi. Lisäksi eläkelaitosten toimintapääoman vähimmäismäärävaatimus

olisi lain voimassaoloaikana riippumaton eläkelaitoksen sijoitusjakaumasta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen taustaa

Vuoden 2008 lopulla eduskunta hyväksyi väliaikaisia muutoksia työeläkelaitosten vastuuvέλkaa ja vakavaraisuutta määrittäviin säännöksiin. Väliaikaisen lain avulla työeläkelaitokset välttyivät sijoitusomaisuutensa realisoinnilta tilanteessa, jossa erityisesti osakesijoitusten markkina-arvot olivat maailmanlaajuisen rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteen vuoksi poikkeuksellisen alhaalla. Pysyvä lainsäädäntö olisi pakottanut yhtiöt sijoitusten realisointiin, koska sijoitusten arvon lasku johti toimintapääoman supistumiseen, ja samanaikaisesti säännökset edellyttivät vastuuvেলan tarkistamista useita prosentteja ylöspäin, koska vastuuvελan tarkistamiskerroin määräytyy viiveellä markkinailmiöihin nähden.

Väliaikainen sääntely on osoittautunut erittäin tarpeelliseksi, koska sen avulla merkittävä sijoitusvarallisuus on pystytty pitämään työeläkejärjestelmän piirissä. Työeläkelaitoksiin ei siirretty varoja työeläkejärjestelmän ulkopuolelta eikä eläkelaitosten varallisuus lisääntynyt tai vähentynyt määräaikalain vaikutuksesta. Sen sijaan ilman väliaikaislainsäädäntöä osakesijoitusten myyntitappiot olisivat huomattavasti vähentäneet eläkejärjestelmän varoja. Lainsäädännöllä oli erityistä merkitystä myös suomalaisten pörssiyhtiöiden kannalta, koska suurten osakemäärien markkinoille tulo olisi entisestään laskenut yhtiöiden osakkeiden arvoa.

Määräaikaiset säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi, koska ne ovat mahdollistaneet työeläkevarojen sijoittamisen kohteisiin, joista on saatu hyviä tuottoja. Vuoden 2009 loppuun mennessä myös työeläkelaitosten sijoitusten markkina-arvo oli palautunut likimain vuoden 2007

lopun tasolle. Saadun selvityksen mukaan finanssikriisi ei aiheuttanut eläkelaitoksille likviditeettiongelmia.

Väliaikaissääntelyn jatkaminen

Rahoitusmarkkinoiden kriisi osoitti, että eläkelaitosten vakavaraisuutta koskevat säännökset ovat markkinatilanteen muutoksissa heikosti joustavia. Sosiaali- ja terveystministeriössä on parhaillaan valmisteilla pysyvän lainsäädännön mukaisten vakavaraisuussäännösten muuttaminen. Tarkoituksena on saada aikaan säännökset, joiden mukaisesti vakavaraisuus turvataan myös markkinoiden häiriötilanteessa. Ehdotukset pysyvien säännösten muuttamisesta on tarkoitus antaa eduskunnalle meneillään olevien valtiopäivien aikana.

Määräaikaisen lain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi kahdella vuodella, koska muutoin eläkelaitosten olisi jo nyt sijoituspolitiikassaan varauduttava väliaikaissäännösten jälkeiseen aikaan. Ilman määräaikalain jatkoa eläkelaitokset joutuisivat jo kuluvana vuonna vähentämään sijoitustensa riskillisyyttä myymällä osakkeita. Tämä johtaisi sijoitusten matalampiin tuotto-odotuksiin ja siten myös korkeampiin eläkemaksumiin.

Valiokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan vakavaraisuussääntöjä koskevat muutokset on perusteltua tehdä mahdollisimman ennakoidusti ja riittävällä siirtymäajalla, jotta eläkelaitoksille jää riittävästi aikaa saattaa sijoitustensa riskillisyyttä sääntelyn edellyttämälle tasolle. Valiokunta puoltaa tästä syystä määräaikaissäännösten jatkamista hallituksen esittämällä tavalla ja samalla kiirehtiä pysyvien säännösten muutosten valmistelua.

Määräaikalain jatkaminen tarkoittaa, että eläkelaitosten vakavaraisuutta määriteltäessä ta-

sausvastuuseen luettava nk. EMU-puskuri (2,5 mrd. euroa) rinnastetaan edelleen toimintapääomaan. Lisäksi jatketaan säännöstä, jonka mukaan toimintapääoman vähimmäismäärä on riippumaton sijoitusten jakaumasta. Näin työeläkelaitoksille sallitaan edelleen suurempi riskillisten sijoitusten osuus kuin mitä pysyvät säännökset sallisivat. Sen sijaan vanhuuseläkerahastojen täydentäminen tapahtuu pysyvän lainsäädännön mukaisesti, eikä toimintapääomaa myöskään enää vahvisteta vastuvelan kustannuksella. Nämä määräaikalakiin sisältyneet kertaluontoiset toimenpiteet koskivat vain vuotta 2008, eikä vastaavia säännöksiä ehdoteta nyt uudistettavaksi.

Kun määräaikalain nojalla vanhuuseläkerahastojen täydennyksestä luovuttiin vuodelta 2008, summa joka vastaa noin 2 prosenttia vastuvelasta (n. 1,4 mrd euroa) jätettiin toimintapääomaan. Jatkossa korkeammaksi nousseet toimintapääomat johtavat korkeampaan eläkevastuiden täydennyskertoimeen, jonka kertoimen mukaisesti varoja siirretään vanhuuseläkevastuihin. Tämä onkin tärkeää, koska täydennyksestä luopuminen vuonna 2008 alensi vanhuuseläkkeiden rahastointiastetta. Valiokunnalle esitettyjen laskelmien mukaan rahastoinnin alenema korjaantuisi noin kymmenessä vuodessa. Mikäli näin ei käy, alenema johtaa eläkemaksujen korottamiseen tulevaisuudessa.

Asiakashyvitykset

Hyväksyessään määräaikaisen lain (StVM 33/2008 vp) valiokunta huomautti, että työeläkejärjestelmän uskottavuuden kannalta olisi ongelmallista, jos tuettaessa lainsäädäntötoimin eläkelaitosten vakavaraisuutta samaan aikaan työeläkelaitoksista jaettaisiin varoja ulos asiakashyvityksinä.

Määräaikaiseksi säädetyn lain 5 §:n mukaan vakavaraisuuden vahvistamistoimet eivät saa lisätä asiakashyvityksiä tai säätiöiden ja kassojen kannatusmaksujen alennuksia. Asiakashyvitykset lasketaan siitä toimintapääomasta, mikä se olisi ilman määräaikalakia. Säännöksen voi-

massaoloa ehdotetaan nyt jatkettavaksi, joten määräaikalain jatkamisella ei vaikuteta työeläkelaitosten mahdollisuuteen jakaa asiakashyvityksiä.

Työeläkelaitosten enimmäissiirto asiakashyvityksiin määräytyy kahden tekijän summana, eli siirto voi olla 1,1 prosenttia toimintapääomasta ja 50 prosenttia hoitokustannusylijämästä. Vuosina 2007—2011 yhtiö voi harkintansa mukaan käyttää myös muuttujia 1,2 prosenttia ja 25 prosenttia. Hoitokustannusylijämä syntyy siitä, että yhtiöt säästävät toimintakustannuksissaan verrattuna siihen, paljonko työeläkemaksussa on tähän tarkoitukseen ennakolta varattu. Toimintapääomasta laskettava hyvityksen euromääräinen suuruus riippuu yhtiön vakavaraisuusasemasta eli käytännössä siitä, miten hyvin yhtiö on onnistunut saamaan pitkäaikaistuottoja sijoituksistaan.

Työeläkemaksua vahvistettaessa työeläkelaitosten keskimääräinen asiakashyvitys otetaan maksun laskentaperusteissa huomioon maksua alentavana tekijänä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asiakashyvityksistä luopuminen vuodelta 2008 olisi merkinnyt, että työeläkemaksu olisi ollut hyvityksen verran korkeampi eli 0,3 prosenttia palkoista. Sekä työnantajien että työntekijöiden maksu vuodelle 2009 olisi siten ollut 0,15 prosenttia korkeampi. Vuodelle 2010 vahvistetussa TEL-maksussa on myös otettu huomioon ennakoitua keskimääräiset asiakashyvitykset, jotka tulevat maksettaviksi työnantajille vuonna 2011 lopullisten hyvitysmäärien tarkennuttua.

Asiakashyvitykset ovat yksi harvoista kilpailukeinoista yhtiöiden välillä ja ovat osaltaan kannuste tehokkaaseen toimintaan. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan kilpailua työeläkealalla edistetään työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista tehdyn selvityksen perusteella. Valiokunta katsoo, että asiakashyvityksiä ja niiden vaikutusta kilpailuolosuhteisiin samoin kuin työeläkemaksun määräytymiseen on tarpeen arvioida uudistettaessa eläkealan kilpailua koskevia säännöksiä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 18 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Juha Rehula /kesk	Markku Pakkanen /kesk
vpj.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Päivi Räsänen /kd
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Paula Sihto /kesk
	Risto Autio /kesk	Satu Taiveaho /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Lenita Toivakka /kok
	Anneli Kiljunen /sd	Erkki Virtanen /vas.
	Marjaana Koskinen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.