

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2022 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- ylimatemaatikko Minna Lehmuskero, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistopäällikkö Tarja Taipalus, Finanssivalvonta
- johtaja Arttu Juuti, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- aktuaaripäällikkö Jaakko Aho, Eläketurvakeskus
- johtaja Mikko Kuusela, Finanssiala ry
- analyysitoimintojen johtaja Jari Sokka, Työeläkevakuuttajat TELA ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijän eläkelakia, eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annettua lakia, työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, merimieseläkelakia sekä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettua lakia.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla täsmennetään niitä periaatteita, joiden mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi vahvistaa työeläkevakuutusyhtiöiden välille eroja työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosaan liittyviin laskuperusteisiin. Erot työeläkevakuutusyhtiöiden hoitokustannusosassa voisivat lisätä työeläkejärjestelmän hoidon tehokkuutta työeläkevakuutusyhtiöiden

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

välistä kilpailua edistämällä. Lisäksi tavoitteena on se, että muutos toisi työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosaan sekä asiakashyvityksiin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Esityksessä ehdotetaan eläkelaitosten vanhuuseläkevastuiden joustamisen mahdollistamista poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Vanhuuseläkevastuiden joustaminen mahdollistaisi hyvien sijoitustuottojen tavoittelun pitkäjänteisellä sijoitustoiminnalla myös heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Tämä tukisi työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksen kestävyysvahvistamista.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutamia teknisluonteisia tarkistuksia työntekijän eläkelakiin sekä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2022.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosaa koskevien ehdotusten tavoitteena on lisätä työeläkevakuutusmaksun selkeyttä ja läpinäkyvyyttä sekä lisätä työeläketurvan hoidon tehokkuutta ja kilpailua. Esityksen vanhuuseläkevastuiden joustavoittamista koskevien ehdotusten tavoitteena on työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksellisen kestävyysvarmistaminen ja pitkäjänteisen sijoitustoiminnan sekä hyvien sijoitustuottojen tavoittelun mahdollistaminen myös huonossa sijoitusmarkkinatilanteessa.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta kannattaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavassa esitetyin huomioin.

Vakuutusmaksun hoitokustannusosa

Työeläkevakuutusyhtiön liikekulut rahoitetaan erillisellä työeläkevakuutusmaksuun sisältyvällä osalla, jota kutsutaan hoitokustannusosaksi. Hoitokustannusosaa mitoitettaessa otetaan huomioon se, minkälaisen osan työeläkevakuutusmaksusta työeläkevakuutusyhtiöt tarvitsevat katkaakseen toiminnastaan aiheutuneet liikekulut, jotka muodostuvat vakuutusten hankinnasta, vakuutuskannan ja korvaustoiminnan hoidosta sekä yleisistä hallintokustannuksista. Vuonna 2022 hoitokustannusosa on 0,5 prosenttia palkkasummasta.

Työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosa ja sillä katettaviksi tarkoitettut liikekulut eivät aina vastaa toisiaan, koska työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutuskanta ja kulurakenne eroavat merkittävästi toisistaan. Jos työeläkevakuutusyhtiölle syntyy hoitokustannusyliäämää, se voi jakaa sen asiakashyvityksinä asiakasyrityksille. Palautus tapahtuu jälkikäteen vuosien viiveellä, joten työnantaja ei vakuutusyhtiötä valitessaan pysty yleensä arvioimaan lopullisen työeläkevakuutusmaksun suuruutta. Maksun keräämisen ja palauttamisen kriteerit eivät myöskään ole yhdenmukaisia, minkä vuoksi lopullinen maksurasitus voi jakautua osittain uudelleen asiakkaiden kesken.

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

Esityksessä ehdotetaan työntekijän eläkelain 169 §:n 4 momenttia muutettavaksi siten, että momentissa säädettäisiin tarkemmin työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosan ja sen laskuperusteiden määrittämisen periaatteista. Lakiin ehdotetaan täsmennettäväksi niitä periaatteita, joiden mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voisi työeläkevakuutusyhtiön hakemuksesta vahvistaa eroja työeläkevakuutusyhtiöiden välille työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosaan liittyviin laskuperusteisiin. Esitettyjen muutosten perusteella työeläkevakuutusyhtiö voi periä osana työeläkevakuutusmaksua sen suuruista hoitokustannusosaa, joka paremmin vastaa kunkin yhtiön liikekuluja nykyisen kaikille samansuuruisen hoitokustannusosan sijaan. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös yleiset säännökset laskuperusteiden laatimisessa ja vahvistamisessa noudatettavista periaatteista.

Valiokunta katsoo esityksessä todetun mukaisesti, että ehdotettu muutos selkeyttää ja lisää työeläkemaksun läpinäkyvyyttä sekä vähentää tarvetta liikaa perittyjen hoitokustannusmaksujen jälkikäteiseen palauttamiseen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset yhdenmukaiset hoitokustannusosan laskuperusteet yhdessä yhtiökohtaisten asiakashyvitysten jakoperusteiden kanssa luovat lisäksi vakuutusmaksuun vaihtelua työeläkevakuutusyhtiöiden välille, mutta tekevät kokonaisuudesta monimutkaisen. Yhtiökohtaisen hoitokustannusosan käyttöönoton arvioidaan esityksen mukaan parantavan työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailua ja läpinäkyvyyttä, koska työeläkeyhtiön liikekuluihin perustuvan hoitokustannusosan suuruus olisi vakuutuksenottajien tiedossa jo vakuutusyhtiötä valittaessa. Pitkällä aikavälillä muutoksen arvioidaan johtavan tehokkuuden paranemiseen ja liikekulujen pienemiseen, koska yhtiöiden välisten liikekulujen erojen läpinäkyvyyden lisääntymisen vuoksi työeläkevakuutusyhtiöille voi muodostua nykyistä suurempi kannustin tarkastella oman toimintansa tehokkuutta ja pyrkiä parantamaan sitä. Valiokunta toteaa, että tehokkuus ja mahdollinen tuottavuuden nousu ovat viime kädessä myös vakuutettujen edun mukaisia.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että hoitokustannusosa ja laskuperusteet on laadittava jatkossakin työeläkelain 168 §:n perusteella turvaavasti eli ottaen huomioon ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien etu. Esityksessä ehdotetaan, että tästä säädetään nimenomaisesti työntekijän eläkelakiin ehdotetussa uudessa 169 §:n 4 momentissa, jonka mukaan hoitokustannusosan laskuperusteet on laadittava 168 §:n 1 momentissa säädetty turvaavuus huomioon ottaen siten, että hoitokustannusosan tuotto vastaa työeläkevakuutusyhtiön toiminnan liikekuluja. Työeläkevakuutusyhtiöiden tulee kattaa hoitokustannusosalla kaikki liikekulunsa, eikä liikekuluja pääsääntöisesti saa kattaa työeläkevakuutusmaksun muiden osien tuotoilla. Hoitokustannusosan on siten riitettävä työnantajille, työntekijöille ja eläkkeensaajille tarjottavien vakuuttamiseen, eläkeneuvontaan, korvauspäätöksiin ja eläkkeiden maksuun liittyvien palveluiden kustannuksiin. Lisäksi ehdotetun sääntelyn perusteella hoitokustannusosan laskuperusteet on laadittava siten, että perittävä maksu on kohtuullisessa suhteessa työnantajan vakuutuksista aiheutuviin liikekuluihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää erityistä huomiota turvaamisperiaatteen toteutumiseen laskuperustehakemuksia vahvistaessaan.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota ehdotetun työntekijän eläkelain 169 §:n 2 momentin sanamuodon ja pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mahdolliseen ristiriitaan. Ehdotetun 169 §:n 2 momentin mukaan työeläkevakuutusyhtiön on laadittava vakuutusmaksujen laskuperusteet siten, että työnantaja kohdellaan yhdenmukaisesti. Valiokunta toteaa selvyyden vuoksi, että ehdotetun työntekijän eläkelain 169 §:n 2 momentin säädöstekstissä on

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

esitetty yleinen periaate työnantajien yhdenmukaiselle kohtelulle laskuperusteita laadittaessa ja perusteluissa säädöksen periaatetta on avattu toteamalla, että yhdenmukaisuus tarkoittaa sitä, että työeläkevakuutusyhtiön on kohdeltava sellaisia työnantajia samalla tavalla, jotka ovat vakuutettuun riskiin ja liikekuluihin nähden samassa tilanteessa.

Valiokunta toteaa lisäksi, että ehdotetun työntekijän eläkelain 169 §:n 4 momentissa esitetty vaatimus työnantajan hoitokustannusosan kohtuullisuudesta suhteessa liikekuluihin toteutuisi perusteluissa esitetyn pääsäännön mukaisesti niin, että työnantajatasolla hoitokustannusmaksu vastaa aiheutuneita liikekuluja. Maksun kohtuullisena pitäminen ja käytännön rajoitteet voivat aiheuttaa kuitenkin sen, että esimerkiksi samankokoisia työnantajia tai samaan konserniin kuuluvia työnantajia on tarkasteltava ryhminä. Työnantajien ryhmittelyn pitää perustua vakuutusriskin tai liikekulujen näkökulmasta samassa tilanteessa oleviin työnantajiin, joten tämä ei ole ristiriidassa 169 §:n 2 momenttiin sisältyvän yhdenmukaisuuden vaatimuksen kanssa, sillä työnantajien ryhmittelyn pitää perustua vakuutusriskin tai liikekulujen näkökulmasta samassa tilanteessa oleviin työnantajiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on nostettu esille hoitokustannusosan yhtiökohtaisuuden mahdollinen vaikutus työeläkejärjestelmän EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon ja työeläkejärjestelmän EU-oikeudelliseen asemaan.

Hoitokustannusosan yhtiökohtaisuuden vaikutuksia työeläkejärjestelmän EU-oikeudelliseen asemaan on käsitelty hallituksen esityksessä (s. 19—21). Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että ehdotetut muutokset eivät vaikuta Suomen työeläkejärjestelmän liittymisehtojen mukaiseen asemaan. Esityksen perusteella yhtiökohtaisella hoitokustannusosaa koskevalla sääntelyllä ei vaikuteta niihin peruseriaatteisiin, joiden perusteella eläkelaitosten toimintaa pidetään ei-taloudellisena sosiaaliturvatoimintana. Muutoksella ei ole vaikutusta työeläketurvan sisältöön, eivätkä työeläkevakuutusyhtiöt voi muutoksen jälkeen kilpailla etuuksien sisällöllä. Työeläkejärjestelmään kuuluminen on pakollista, ja järjestelmä on ainoastaan osittain rahastoiva. Työeläkevakuutusmaksun periaatteista on säädetty laissa, ja työeläkevakuutusmaksun yksityiskohdat ovat laskuperusteissa, jotka viranomainen eli sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Näitä laskuperiaatteita ehdotetaan edelleen täsmennettäviksi esityksessä. Eläkelaitokset ovat lisäksi edelleen mahdollisessa konkurssitilanteessa yhteisvastuullisia toistensa eläkevelvoitteista, eli muut eläkelaitokset joutuvat vastaamaan konkurssiin joutuneen eläkelaitoksen eläkevelvoitteista. Työeläkevakuutusyhtiöiden tarkoituksena ei myöskään ole voiton tuottaminen omistajilleen, vaan niiden tarkoituksena on lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan työeläkkeen hallinnoiminen ja toimeenpano.

Sijoitusriskikantokyvyn vahvistaminen

Työeläkelakiin ja siihen liittyviin lakeihin sisältyvän niin sanotun vakavaraisuussääntelyn tarkoituksena on turvata työeläkevarat ja -etuedet. Vakavaraisuussääntely asettaa reunaehdoja työeläkevarojen sijoittamiselle sekä ohjaa lisäämään sijoitusriskiä kurssien noustessa ja vähentämään riskiä kurssien laskiessa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijän eläkelain 171 §:n vanhuuseläkevastuun tarkistamista koskevaa sääntelyä niin, että vanhuuseläkevastuista on mahdollista joustaa poikkeuksel-

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

lisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa, jossa eläkelaitosten vakavaraisuus on merkittävästi alentunut eli työeläkelaitosten vakavaraisuusaste olisi keskimäärin alle 120 prosenttia.

Esityksen mukaan vanhuuseläkevastuiden joustamisen salliminen poikkeuksellisissa markkinatilanteissa vähentää painetta epäedullisiin sijoitusten realisointeihin heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa ja parantaa siten työeläkesijoitusten pitkän aikavälin tuottomahdollisuuksia. Esityksen mukaan muutos mahdollistaa myös välillisesti riskinottokyvyn kasvattamisen hyvässä vakavaraisuustilanteessa, koska vakavaraisuusvaatimukset keventyisivät suhteessa nykyisiin markkinatilanteen heikentyessä ja vakavaraisuusraja saavutettaisiin myöhemmin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutoksen seurauksena eläkelaitos kestää korkeammalla riskitasolla saman stressin kuin nykysäännöin alemmalla riskitasolla. Esityksessä todetaan lisäksi, että ehdotettu muutos ei lisää työeläkevaroja heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa, mutta pitkällä aikavälillä muutoksen tavoitteena on lisätä sijoitustuottojen ja työeläkevarojen määrää, mikä tukee työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksen kestävyuden vahvistamista.

Valiokunta toteaa, että jo voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa toimia, joilla eläkelaitosten vakavaraisuutta voidaan tukea. Eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta annetun lain 28 §:n perusteella Finanssivalvonta seuraa finanssimarkkinoiden kehitystä ja arvioi sen vaikutusta eläkelaitosten vakavaraisuuteen sekä tekee ilmoituksen sosiaali- ja terveysministeriölle, jos finanssimarkkinoilla ilmenneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus on laskenut merkittävästi tai uhkaa nopeasti ja merkittävästi laskea. Tämän ilmoituksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö arvioi mahdollisia lainsäädäntömuutoksia tai muita toimenpiteitä. Tällaisia keinoja on ollut käytössä vuoden 2008 finanssikriisin ja vuoden 2020 koronapandemian aikana. Lisäksi osaketuottoherkoin ja osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu tuovat joustoa tuottovaatimukseen osaketuottojen osalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että edellä kuvatut voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvien riskinkantokykyä vahvistavien toimintamahdollisuuksien riittävyys tulisi arvioida ennen lainsäädäntömuutoksia. Valiokunta toteaa, että nyt ehdotettava muutos tuo voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvien keinojen rinnalle uuden ja nopeasti käyttöön otettavan mekanismin poikkeuksellisen heikkoon sijoitusmarkkinatilanteeseen sekä auttaa välttämään epäedullisia sijoitusten realisointeja heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa nopeammin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä erikseen arvioitavat ja käyttöön otettavat keinot. Valiokunnan pitää esityksen ja saamansa selvityksen perusteella ehdotettua muutosta näin ollen perusteltuna voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvien keinojen rinnalla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että jos työeläkelaitokset kasvattavat riskinottoaan ehdotetun lain mahdollistamissa rajoissa jo hyvässä vakavaraisuustilanteessa, ehdotus ei parantaisi merkittävästi työeläkelaitosten riskinkantokykyä poikkeuksellisen heikossa markkinatilanteessa suhteessa nykytilaan. Lisäksi kuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että muutokseen voi sisältyä kannustin lisääntyneeseen riskinottoon.

Ehdotetun muutoksen vaikutuksia on esityksessä arvioitu Finanssivalvonnan ja Eläketurvakeskuksen tekemillä arviolaskelmilla (s.16—17), jotka osoittavat, että ehdotettu muutos parantaa eläkelaitosten riskinkantokykyä ja pienentää todennäköisyyttä ajautua heikkoon vakavaraisuus-

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

tilanteeseen. Valiokunta toteaa, että vaikka esityksessä esitetyt arviolaskelmat perustuvat oletuksiin ja niihin sisältyy epävarmuutta, esitetty muutos tukee laskelmien perusteella tavoitetta riskinkantokyvyn parantumisesta.

Valiokunta pitää esityksen ja saamansa selvityksen pohjalta ehdotettuja muutoksia perusteltuina mutta painottaa, että vanhuuseläkevästuiden joustaminen ja kertyneisiin eläkerahastoihin puuttuminen on periaatteellisesti iso muutos voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Valiokunta pitää tärkeänä, että mahdollisuus vanhuuseläkerahastojen joustamisesta alaspäin on mahdollista hallituksen esityksen mukaisesti vain todella poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Pääsääntönä on edelleen, että täydennyskertojen kautta lisätään rahastointia sekä vahvistetaan näin työeläkkeiden rahoitusta ja että tästä voidaan poiketa vain poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa, jolloin ehdotettujen muutosten mukaisesti voidaan tukea vanhuuseläkerahastojen täydentämisen joustavoittamisella eläkelaitosten pitkäjänteistä sijoitustoimintaa. Valiokunta korostaa, että nyt tehtävien muutosten vaikutuksia on tärkeää seurata ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi.

Valiokunta toteaa, että vakavaraisuusvaatimusten keventyessä eläkelaitosten hallinnon toimivuus on merkittävässä roolissa riskien hallitsemiseksi, ja pitää tärkeänä, että ehdotettujen muutosten yhteydessä työeläkelaitosten hallituksen ja johdon osaamisvaatimuksia tarkistetaan. Valiokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman tiedon mukaan ministeriö on selvittämässä työeläkelaitosten hallituksen ja johdon osaamisvaatimusten vahvistamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 30/2022 vp sisältyvät 1.—5. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp

Helsingissä 27.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Kaisa Juuso ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Jari Koskela ps
varajäsen Aino-Kaisa Pekonen vas (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp
Vastalause /ps

Vastalause

Perustelut

Hallitus esittää työntekijän eläkelain ja siihen liittyvien lakien muuttamista asiakashyvityksen laskemisen sekä vanhuuseläkevastuiden joustamisen mahdollistamisen osalta. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää sinänsä perusteltuina esityksen tavoitteita siitä, että työeläkevakuutusyhtiöt pyrkivät järjestämään toimintansa mahdollisimman tehokkaasti, hoitokustannukset sekä asiakashyvitykset ovat selkeitä ja läpinäkyviä eikä yhtiöiden tarvitse heikossa sijoitusmarkkina-tilanteessa tehdä pitkän aikavälin sijoitustuottojen tavoittelun kannalta epäoptimaalisia sijoituspäätöksiä vakavaraisuutensa säilyttämiseksi. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa kuitenkin valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ilmenneet huolet EU-oikeudellisen arvioinnin puutteellisuudesta sekä siitä, vastaavatko esityksessä esitetyt toimenpiteet sen perusteeksi esitettyihin tavoitteisiin.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä pitää tärkeänä, että tehtäessä uudistuksia työeläkejärjestelmään varmistetaan siitä, että suomalaisen työeläkejärjestelmän EU-oikeudellisen aseman pysyvyys varmistetaan. Kuten Finanssivalvonta kuulemisessa on tuonut esiin, pelkkä nimellinen tai periaatteellinen kilpailun lisääntyminen ei riitä muutoksen perusteeksi, vaan muutoksesta tulisi koitua myös tosiasiallisia tehokkuushyötyjä järjestelmän kokonaisuuden tasolla arvioituna. Lisäksi muutokseen liittyvät riskit on arvioitava perusteellisesti ja tuotava läpinäkyvästi päätöksenteon pohjaksi, jotta voidaan varmistaa, että työeläkejärjestelmä säilyy jatkossakin EU:n kilpailulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella. Tarkastelun kannalta oleellista on, että esitetyt muutokset lisäisivät koko työeläkejärjestelmän tehokkuutta eikä pelkästään kilpailua ja siirtoliikettä yhtiöiden välillä. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Finanssivalvonnan asiantuntijalausuntoihin perustuen, ettei esitys tältä osin sisällä riittävää riskiarviota.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä yhtyy myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemykseen siitä, ettei esityksessä tai myöskään kuulemisissa ole käynyt ilmi, miksi ehdotetun kaltainen uudistus ylipäänsä on tarpeen ottaen huomioon, että yhtiöiden erot vakuutusten hoidon tehokkuudessa vaikuttavat jo nykyisellään yhtiöiden maksamiin asiakashyvityksiin ja siten mekanismi, joka kannustaa yhtiöitä pyrkimään toimintansa tehostamiseen, on jo olemassa. Kuulemisissa ei ole käynyt ilmi, miksi tämä jo olemassa oleva mekanismi ei ole riittävä kilpailulla tavoiteltujen tehokkuushyötyjen syntymiseksi tai kuinka konkreettisesti esitetty muutos lisäisi tavoiteltujen tehokkuushyötyjen syntymistä. Finanssivalvonta on asiantuntijalausunnossaan huomauttanut, että ehdotetun muutoksen jälkeen asiakkaan tulisi vertailla kahta yhtiökohtaista maksunosaa (hoitokustannusosa ja asiakashyvitys), mikä vaikeuttaisi yhtiöiden vertailua nykyisestä. Siten muutos ei tue esityksen tavoitteita maksun selkeydestä ainakaan asiakkaan näkökulmasta. Hallituksen esityksessä on mainittu tehostamisvaatimus, joka pitää sisällään sen, että kilpailun ja kilpailun nimissä tehtävien toimenpiteiden on kokonaisuutena säästettävä työeläkejärjestelmän varoja. Kun otetaan huomioon sekä tehostamisvaatimus että edellä sanottu, niin pelkkä mahdollisuus yhtiöiden välisen kilpailun jonkinasteiseen lisääntymiseen vaikuttaa heikolta perusteelta muutokselle. Näin on varsinkin, kun esityksessä ei mitenkään arvioida, tehostaisiko muutos työeläkejärjestelmän toimeenpanoa kokonaisuutena.

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp
Vastalause /ps

Esitetyn joustomahdollisuuden osalta useat asiantuntijakuulemisissa kuullut tahot ovat esittäneet epäilyksiään siitä, edistääkö esitetty joustomahdollisuus esityksen tavoitteita. Akava on todennut pitävänsä tärkeänä sitä, että hoitokustannusosan laskuperusteet tulee jatkossakin määrittää turvaavasti ja hoitokustannusosan tulee turvata ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien edut, sekä kiinnittänyt huomiota siihen, että merkittävästi alentuneessa vakavaraisuustilanteessa täydennyskertoimen negatiivisuus voisi tarkoittaa jo rahastoitujen vanhuuseläkkeiden ja niistä muodostuneiden rahastojen pienentämistä. Ensisijaisesti täydennyskertoimella tulee tukea vanhuuseläkkeiden rahoitusta ja negatiivisuuden tulee olla mahdollista vain tilapäisesti ja poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Työeläkevakuuttajat TELA ry lausuu pitävänsä vanhuuseläkevastuiden joustomahdollisuutta luonteeltaan pistemäisenä keinona ja sen vaikutusta työeläkesijoitusten tuottojen pitkäaikaisessa parantamisessa varsin rajallisena, mistä syystä jatkossa tulisi pyrkiä selvittämään kokonaisvaltaisempia ja kattavampia ratkaisuja eläkevarojen tuoton systemaattiseen kasvattamiseen. Myös SAK pitää tärkeänä, että mahdollisuus vanhuuseläke-rahastojen joustamisesta alaspäin (ns. negatiivinen täydennyskerroin) on mahdollista hallituksen esityksen tarkoituksen mukaisesti vain erittäin harvinaisissa tilanteissa, todella poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on todennut, ettei esityksessä ole tuotu esiin, miksi ylipäänsä on tarpeen luoda ehdotetun kaltainen automaattinen eläkevastuun täydennyskertoimen negatiivisen arvon salliva mekanismi nykyisen Finanssivalvonnan aloitteesta käynnistettävän poikkeamismenettelyn lisäksi, kun Finanssivalvonta voi jo nykyisellään tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle ilmoituksen poikkeuksellisista olosuhteista ja tämän perusteella valtioneuvosto voi antaa asetuksen, jonka mukaan Finanssivalvonnalla on valtuudet pidentää heikentyneen vakavaraisuuden johdosta työeläkeyhtiöille asetettua määräaikaa tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiseksi. Tämä menettely antaa jo nykyisellään mahdollisuuden poiketa vakavaraisuussääntelystä shokinomaisessa sijoitusmarkkinatilanteessa, ja tätä menettelyä käytettiin vuoden 2020 keväällä koronapandemiasta johtuneen osakekurssien laskun yhteydessä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa asiantuntijalausunnossaan, ettei esityksestä ilmene, miksi nykyinen sääntely ei tältä osin ole riittävä tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä yhtyy esitettyihin näkemyksiin ja toteaa, että mahdollisuus vakavaraisuussääntelystä poikkeamiseen kriisitilanteissa on jo olemassa eikä esitetyn muutoksen tarpeellisuudesta tältä osin ole esitetty riittäviä perusteluita.

Finanssivalvonta on myös nostanut esiin sen, että vaikka ehdotus parantaa työeläkelaitosten riskinkantokykyä heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa suhteessa nykytilanteeseen, mahdollinen riskinoton lisääminen jo aiemmassa vaiheessa pienentää ehdotuksen positiivisia vaikutuksia riskinkantokykyyn, koska korkeammalla riskitasolla vakavaraisuus heikkenee nopeammin markkinatilanteen heikentyessä. Jos työeläkelaitokset kasvattavat riskinottoaan ehdotetun lain mahdollistamissa rajoissa jo aiemmin, ehdotus ei paranna merkittävästi työeläkelaitosten riskinkantokykyä poikkeuksellisen heikossa markkinatilanteessa suhteessa nykytilaan. Esitetyt muutokset eivät siten käytännössä tue esityksen tavoitteita. Finanssivalvonnan mukaan sijoitusriskin yleinen lisääminen tulisi valmistella ja suunnitella merkittävästi avoimemmin ja huolellisemmin kuin vain kertomalla sen olevan oheisvaikutus esityksessä, jolla tavoitellaan riskinkantokyvyn vahvistamista poikkeuksellisen heikossa markkinatilanteessa. Ehdotettu muutos vahvistaa vain teknisesti eläkelaitosten vakavaraisuutta heikossa markkinatilanteessa. Tämä heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä entisestään. Ehdotus sallii varojen siirron rahastoiduista vanhuuseläkkeistä vakavaraisuuspääomaan sitä vahvistaen, mikä mahdollistaa rahastojen pysyvän pienenemisen,

Valiokunnan mietintö StVM 6/2022 vp
Vastalause /ps

jos otetut riskit toteutuvat. Ehdotettu muutos siirtää riskiä eläkelaitoksilta eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä jakaa Finanssivalvonnan esittämän huolen ja katsoo, että työeläkejärjestelmän keskeisenä tavoitteena tulee olla vanhuuseläkerahastojen riittävyyden turvaaminen ja sijoitusriskin siirtäminen eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille on periaatteellisella tasolla merkittävä muutos, johon ei ole perusteltua ryhtyä etenkin ilman asianmukaisia ja riittäviä vaikutusarvioita.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä esittää edellä esitetyin perustein hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä ja valmistelua uudestaan siten, että erityisesti Finanssivalvonnan sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston esiin nostamat ongelmat tulevat asianmukaisesti huomioituiksi. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kiinnittää myös huomiota potentiaalisilta vaikutuksiltaan hyvin merkittävän asian erittäin suppeaan käsittelyyn eduskunnassa. Vaikka työeläkejärjestelmän toimivuudella on yhteiskunnallisesti erittäin suuri merkitys, asiaa on käsitelty ainoastaan sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, että asian merkittävyys huomioiden esitettyjä muutoksia tulisi arvioida myös talousvaliokunnassa sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 27.4.2021

Kaisa Juuso ps
Arja Juvonen ps
Jari Koskela ps