

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työeläke- vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystalioikunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2014 lähettäässään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta (HE 96/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystalioikuntaan samalla määrännyt, että taloustalioikunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystalioikunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman, sosiaali- ja terveystalioikunisteriö
- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhialainen, oikeustalioikunisteriö
- erityisasiantuntija Marianna Uotinen, valtiotvarainministeriö
- johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi, Finanssivalvonta

- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- johtaja Hannu Rautialainen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtava lakimies Pia Santavirta, Finanssialan Keskusliitto
- eläke- ja työura-asioiden päällikkö Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtaja Rauno Vanhanen, Suomen Yrittäjät
- pääsihteeri Leila Kostialainen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- toimitusjohtaja Suvi-Anne Siimes, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- hallituksen jäsen Hannes Manninen, Eläkeläisliittojen etujärjestö EETU ry
- professori Tom Berglund
- professori Seppo Villa.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— työ- ja elinkeinotministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työeläkevakuutusyhtiöiden tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Tätä tehtävää hoitavilla yhtiöillä on huo-

mattava yhteiskunnallinen merkitys paitsi lakisääteisen työeläkejärjestelmän täytäntöönpanijoina myös merkittävänä institutionaalisina sijoittajina. Yli 100 miljardin euron sijoitusomaisuudellaan yhtiöt ovat kansallisesti suurimpia sijoittajiamme. Esillä olevan hallituksen esityksen päätavoitteina on lisätä työeläkevakuutusyh-

tiöiden hallinnon läpinäkyvyyttä ja varmistaa, että yhtiöissä noudatetaan hyvää hallintotapaa. Sääntelyn keskeisten ehdotusten tavoitteena on välttää tilanteet, joissa päätöksenteon luotettavuus joutuisi kyseenalaiseksi eturistiriitojen tai esteellisyyden vuoksi.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta erittäin tarpeellisenä. Työeläkevakuutusyhtiöille uskottujen merkittävien lakisääteisten tehtävien ja niihin liittyvien yhteiskunnallisten vaikutusten vuoksi on välttämätöntä, että näiden yhtiöiden toiminnassa noudatetaan vähintään yhtäläisiä hyvän hallintotavan mukaisia periaatteita kuin muussa vastaavassa elinkeinotoiminnassa.

Valiokunta on tarkastellut esitystä toimialansa puitteissa kiinnittäen huomiota erityisesti siihen, miten vastaava sääntely on saatettu voimaan muussa, erityisesti rahoitusmarkkinoita¹ koskevassa lainsäädännössä. Yleisenä huomiona voi tältä osin todeta, että käsiteltävänä oleva lakiehdotus saattaa hyvää hallintoa koskevan sääntelyn suurelta osin vastaamaan rinnasteista lainsäädäntöä. On myös todettava, että osittain nyt ehdotettuja toimintatapoja on jo noudatettu työeläkevakuutusyhtiöissä itsesääntelyn puitteissa. Suurimmat muutokset näkyvät julkisen tiedon lisääntymisenä.

Sisäpiirisääntely. Asian käsittelyn yhteydessä on tuotu esille, ettei sisäpiirisääntelyä tulisi toteuttaa ehdotetussa laajuudessa siten, että sen piiriin tulevat myös hallituksen jäsenet ja varajäsenet (12 g §, jota täydentävät 12 h ja 12 i §). Osa asiantuntijoista on katsonut, että sääntely menee näiltä osin arvopaperimarkkinalainsäädännössä tarkoitettua pidemmälle, sillä vain murto-osa työeläkevakuutusyhtiössä vireillä olevista sisäpiiritietoa sisältävistä hankkeista tulee hallituksen jäsenten tietoon. Toisin kuin pörssi-yhtiöissä, joissa sisäpiiritieto liittyy yhtiöön itseensä, työeläkevakuutusyhtiössä se liittyy kolmansiin eli yhtiön sijoitusten kohteina oleviin yrityksiin. Sijoittamiseen liittyen hallituksen päätehtävänä on pidetty erityisesti sijoit-

tussuunnitelman laatimista, ei osallistumista yksittäisten sijoitusten tekemiseen. Toisaalta asiantuntijakuulemisessa on tuotu myös esille, että sääntely on aiheellista kohdistaa kaikkiin niihin tahoihin, jotka työnsä sisällön tai asemansa perusteella saavat tai voivat saada haltuunsa sisäpiiritietoa. Samoin on arvioitu, ettei lakiehdotuksen mukaisen sääntelyn oleteta aiheuttavan kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai vaarantavan mahdollisuuksia saada päteviä henkilöitä hallituksen jäseniksi.

Talousvaliokunta katsoo, että työeläkeyhtiöiden lakisääteisen, pääosin eläkevarojen sijoittamiseen perustuvan toiminnan ja huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi on tärkeää varmistaa kattavasti toiminnan läpinäkyvyys ja mahdollistaa myös ulkopuolinen kontrolli. Valiokunta pitää tämän vuoksi lakiehdotuksen mukaista sisäpiirisääntelyä perusteltuna.

Sisäinen tarkastus. Yksittäisinä huomioina talousvaliokunta nostaa esille sisäisen tarkastuksen raportoinnin järjestämisen. Ehdotuksen mukaisesti (12 e §) sisäisen tarkastuksen tuloksista ja toimenpidesuosituksista on raportoitava vähintään kerran vuodessa hallitukselle ja toimitusjohtajalle. Säännöksestä ei yksiselitteisesti käy ilmi, onko tarkoituksena, että raportointi tapahtuu kummallekin taholle samanaikaisesti. Luottolaitosten osalta tehty selvitykset ovat osoittaneet, että raportoinnin teho on parantunut, kun sisäinen tarkastus on vähintään kerran vuodessa raportoinut tuloksista ja toimenpidesuosituksista yksinomaan hallitukselle. Talousvaliokunta pitää perusteltuna, että työeläkevakuutusyhtiöissä omaksutaan vastaava menettely.

Sääntelyn jatkokehittäminen. Asiantuntijakuulemisessa on tullut esille sääntelyn kehittämisehdotuksia, joiden vaikutusten jatkoselvittämistä ja tarvittavien säännösmuutosten valmistelua talousvaliokunta pitää tärkeänä. Selvitystarpeet liittyvät erityisesti hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimusten täsmentämiseen, hallituksen työskentelyn ja asiantuntemuksen arviointiin sekä seuraamusjärjestelmän mahdollisiin jatkokehittämistarpeisiin.

¹ erityisesti laki luottolaitostoiminnasta 610/2014 ja sijoituspalvelulaki 747/2012

Ottaen huomioon, että eläkevarojen sijoittaminen tuottavasti ja turvaavasti on työeläkevakuutusyhtiöiden päätehtävä, on hyvä selvittää, tulisiko tämän tulla nykyistä paremmin esille myös hallituksen kokoonpanolle asetetuissa kelpoisuusvaatimuksissa. Kelpoisuusvaatimuksia koskevaan 9 e §:ään esitetään lakiehdotuksessa tehtäväksi pieni stilistinen täsmennys muuttamatta varsinaisia kelpoisuusvaatimuksia. Kelpoisuusvaatimuksista osa olisi näin ollen edelleen henkilökohtaisia (hyvä työeläkevakuutus toiminnan asiantuntemus) ja osa kollegiaalisia (sijoitustoiminnan asiantuntemus). Ottaen huomioon, että hallituksen käsittelemät asiat koskevat pääosin varojen sijoittamista turvaavalla tavalla eivätkä niinkään varsinaista muuta työeläkevakuutus toimintaa, on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltua harkita, että yhtiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävän sijoitustoiminnan asiantuntemuksen omaaminen nostettaisiin henkilökohtaiseksi kelpoisuusehdoksi, jonka vähintään puolet hallituksen jäsenistä tulisi täyttää. Työeläkevakuutusyhtiösääntelyyn rinnastettavassa lainsäädännössä² on kelpoisuusehtoihin sisällytetty myös tarve huolehtia hallituksen monimuotoisuudesta. Talousvaliokunta katsoo, että vastaavaa sääntelyä olisi perusteltua harkita myös työeläkevakuutusyhtiöiden osalta. Monimuotoisuuden kriteereistä voisi päättää hallituksen nimittävä taho eli hallintoneuvosto siten, että eläkevarojen hyvän hoidon kannalta tarvittava osaaminen tulee monipuolisesti edustetuksi.

Nykyisen sääntelyn puitteissa hallituksen asiantuntemuksen ja työskentelyn säännöllistä

² laki luottolaitostoiminnasta 7:2 §, sijoituspalvelulaki 7:8 §

arviointia ei ole asetettu minkään tahon vastuulle³. Näiltä osin tulisi harkita, että tähänkin liittyvät tehtävät kuuluisivat hallintoneuvoston vastualueeseen.

Finanssivalvonta voi suhteellisen kattavasti valvoa työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa, mutta vakuutusyhtiöiden osalta Finanssivalvonnan käytettävissä olevat seuraamukset ovat rajoitetummat kuin muiden valvottavien ja kattavat vain julkisen huomautuksen antamisen ja rikemaksun asettamisen. Voimassa oleva sääntely ei mahdollista taloudellisesti merkittävimpien eli seuraamusmaksujen määräämistä sen paremmin työeläkevakuutusyhtiöille kuin muillekaan vakuutusyhtiöille. Talousvaliokunta pitää tärkeänä jatkoselvittää, onko nykymuotoinen seuraamusjärjestelmä riittävä vai tuleeko sitä jatkokehittää muun rahoitusmarkkinasektorin mukaiseen suuntaan.

Lopuksi. Talousvaliokunta toteaa, että vaikka työeläkevakuutussääntely on perustelluista syistä kansallisessa toimivallassamme, on aiheellista seurata hallituksen esityksessä (s. 7/I) todetulla tavalla ns. Solvenssi II -sääntelyn kehittymistä ja tarvittaessa täsmentää erityisesti palkitsemista koskevaa sääntelyä siten, että se on linjassa muita vakuutusyhtiöitä koskevan sääntelyn kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

³ vrt. esim. laki luottolaitostoiminnasta 7:3 §

TaVL 35/2014 vp — HE 96/2014 vp

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Mauri Pekkarinen /kesk	Jari Myllykoski /vas
vpj.	Marjo Matikainen-Kallström /kok	Martti Mölsä /ps
jäs.	Lars Erik Gästgivers /r	Johanna Ojala-Niemelä /sd
	Teuvo Hakkarainen /ps	Arto Pirttilahti /kesk (osittain)
	Johanna Karimäki /vihr	Kaj Turunen /ps
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Jukka Kärnä /sd	vjäs. Heikki Autto /kok (osittain).
	Päivi Lipponen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Esitin, että talousvaliokunta lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle kiinnittäisi huomiota eläkkeensaajien puutteelliseen edustukseen työeläkelaitosten hallinnossa.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) mukaan vähintään puolet työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoneuvostojen jäsenistä tulee olla vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajia. Nämä edustajat valitaan keskeisten työntekijä- ja työnantajajärjestöjen ehdotuksesta. Käytännössä myös muut hallintoneuvostopaikat on nimitetty edellä mainittujen intressitahojen, erityisesti työnantajapuolen, toimesta.

On huomionarvoista, että eläkeläisillä ei tällä hetkellä ole omaa edustusta työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoneuvostoissa. Tämän ei voida katsoa olevan tarkoituksenmukaista eikä oikeudenmukaista ottaen huomioon eläkeläisten määrä eli noin 1,4 miljoonaa henkeä. Myös niiden intressitahojen, jotka eivät enää ole edustettuina työnantajien tai työntekijöiden keskusjärjestöjen kautta, on saatava äänensä kuuluviin eläkeyhtiöiden hallintoneuvostoissa. Siksi eläkeläisten edustajilla tulisi olla vähintään 25 %:n osuus työeläkelaitosten hallintoneuvostopaikoista.

On ymmärrettävää ja hyväksyttävää, että työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajat

edustavat ns. maksavaa osapuolta työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoneuvostoissa. Samalla tavalla pitäisi jo työuransa päättäneiden eläkeläisten edustaa eläkkeensaajia.

Kaikilla kolmella intressitaholla on pitkälti samat yhteiset intressit eli työeläkeyhtiöiden menestys ja vakavaraisuus. Mutta silloin, kun on kyseessä yhtiöiden muut kannanotot, on selvää, että olemassa on eri intressejä. Maksaja haluaa luonnollisesti mahdollisimman pienet kustannukset, kun taas työeläkkeen saaja haluaa eläkkeen, joka on suojattu inflaatiolta. Työeläkeyhtiöiden omistajien eri intressit huomioon ottaen tulisi kaikkien kolmen intressiryhmän olla edustettuina järjestöjensä kautta.

Eläkeläisjärjestöjen edustajien mukanaolo hallintoneuvostoissa lisäisi eläkejärjestelmän avoimuutta, ja sen läpinäkyvyys kasvaisi. Jos eläkeläisten edustajilla olisi neljäsosa työeläkeyhtiöiden hallintoneuvostopaikoista, olisi näillä myös yksi tai kaksi hallituspaikkaa. Tämä lisäisi eläkejärjestelmämme uskottavuutta ja hallinnon tasapuolisuutta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2014

Lars Erik Gästgivers /r

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Nykyinen työeläkeyhtiön hallituksen ja hallintoneuvoston kokoonpano ohjaava lainsäädäntö on varsin väljä. Kaikkia sen mukanaan tuomia piirteitä ei voi pitää yksinomaan myönteisinä. Kun työeläkeyhtiöt harjoittavat eri tavoin varsin merkittävää vallankäyttöä Suomessa, on syytä määrätä työeläkeyhtiöiden hallinnon kokoonpanosta täsmällisemmin kuin aikaisemmassa laissa.

Lainsäädännössä ei ole sinänsä asetettu rajoituksia sille, keitä eri järjestöt nimittävät työeläkeyhtiön hallintoon. Olennaista on, että he täyttävät pätevyysvaatimukset eikä heillä ole päällekkäisiä rooleja työeläkealan organisaatioissa.

Nykyisten suurimpien työeläkeyhtiöiden hallitusten jäsenistä enemmistön voi katsoa olevan suurten yritysten edustajia. Pienten ja keskisuuren yritysten edustajia on varsin vähän. Työeläkeyhtiön vastuuvastasta arviolta n. 30–40 % kuuluu toimintansa tai vakuutuksensa lopettaneille yrityksille ollen ns. päätyneitä vakuutuksia. Vakuutetuista noin 60 % työskentelee pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Siten työeläkeyhtiöiden hallinnon rakenne ei ole vakuutusnottajien kantaan nähden tasapainossa.

Tällaisen vinoutuman seurauksena voi tulkita, että suuryritysten edustajat hallituksissa edustavat vähemmistöä yhtiön vakuutettujen kannasta. Sen seurauksena työeläkeyhtiöiden hallinnossa ei ole riittävästi pienen ja keskisuuren yritystoiminnan asiantuntemusta. Se on oletettavasti johtanut siihen, että yhtiöt eivät ole esimerkiksi kehittäneet merkittävästi pk-yrityksille sopivia uusia rahoitustuotteita. Sama vinoutuma on oletettavasti myös taustalla niissä kiistoissa, joita on ollut pk-yrityksiltä perittyjen työkyvyttömyysmaksujen perusteltavuudessa ja käytössä.

Tämän vuoksi laissa tulisi asettaa määräyksiä sille, keitä vakuutusnottajien edustajiksi tulee

nimetä. Vähintään yksi hallintoneuvoston ja hallituksen jäsen tulisi nimetä pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustavien järjestöjen (yrittäjäjärjestöt) ehdottamista henkilöistä.

Laissa tulisi asettaa lähtökohdaksi, että hallituksessa olevien vakuutusnottajien edustajien kokoonpanon pitää heijastaa mahdollisimman tasapuolisesti vakuutusnottajien koostumusta. Yksi merkittävä tekijä tässä on vakuutusnottajan palkkasumman suuruus. Siksi on perusteltua, että esimerkiksi palkkasummaltaan erisuuruksilla työnantajilla on merkitystään vastaava edustus hallinnossa.

Tällä hetkellä työeläkeyhtiöt maksavat eläkeinä saman verran kuin saavat maksutulona. Eläkeläisten merkitys on siis jo hallitseva. Eläkeläisillä on järjestelmään nähden paljolti edunvalvonnallinen suhde. Siksi eläkeläisten rooli työeläkeyhtiön hallituksessa ei voi olla keskeinen. Kuitenkin on perusteltua, että yhtiön hallituksessa on edustettuna myös eläkeläisten näkökulma ja asiantuntemus. Siksi yksi hallintoneuvoston ja hallituksen jäsen tulisi valita eläkeläisjärjestöjen ehdottamista henkilöistä.

Yrittäjäjärjestöjen nimeämät henkilöt voitaisiin laskea vakuutusnottajien ja eläkeläisjärjestöjen nimeämät henkilöt vakuutettujen kiintiöön.

Mikäli yrittäjä- tai eläkeläisjärjestöt eivät pääse yhteisymmärrykseen nimitettävistä henkilöistä tai ei ole selvää, millä järjestöillä ylipäänsä on nimitysoikeus, paikat olisi täytettävä kussakin yhtiössä sen asianosaisten vakuutusnottajien ja eläkeläisten keskuudessa suoritettavalla vaalilla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14 päivänä lokakuuta 2014

Kaj Turunen /ps
Teuvo Hakkarainen /ps
Martti Mölsä /ps