

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2008 vp

**Hallituksen esitys lakisääteistä eläkevakuutus-
toimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitus-
toimintaa ja vakavaraisuutta koskevien sään-
nösten muuttamista koskevaksi lainsäädännök-
si**

Sosiaali- ja terveystalokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä lokakuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevien säännösten muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 180/2008 vp) valmistelevalti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveystalokuntaan samalla määrännyt, että taloustalokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveystalokunnalle.

Asiantuntijat

Talokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö Tarmo Pukkila, hallitusneuvos Juhani Turunen ja ylimatemaatikko Leena Väänänen, sosiaali- ja terveystministeriö
- finanssineuvos Urpo Hautala, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Hely Salomaa ja ylimatemaatikko Vesa Hänninen, Vakuutusvalvontavirasto
- kehityspäällikkö Ismo Risku, Eläketurvakeskus
- toimitusjohtaja Lasse Heiniö, Eläke-Fennia

- aktuaarijohtaja Pentti Tervola, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Etera
- varatoimitusjohtaja Jaakko Tuomikoski, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- aktuaarijohtaja Hannu Parviainen, Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola
- aktuaarijohtaja Pasi Mustonen, Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Varma
- toimitusjohtaja Jan-Erik Stenman, Veritas Eläkevakuutus
- päämatemaatikko Nils-Erik Felixsson, Pensions-Alandia
- johtaja Markku Lemmetty, Akava ry
- asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Jouko Bergius, Eläkesäätiöyhdistys - ESY
- kehityspäällikkö Reijo Vanne, Työeläkevakuuttajat TELA
- apulaisjohtaja Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- vt. toimitusjohtaja Henrik Husman, NASDAQ OMX Helsinki Oy.

Merkittään saapuneeksi kirjalliset lausunnot:

- Finanssialan Keskusliitto
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevia säännöksiä muutetaan väliaikaisesti kansainvälisen rahoitusmarkkinakriisin johdosta. Tarkoituksena on yksityisalojen työeläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistaminen siten, ettei eläkelaitosten tarvitse myydä muun muassa suomalaisia osakeomistuksiaan epäedullisessa markkinatilanteessa. Tähän päämäärään pyritään siten, että niin sanottu osaketuottosidonnaisen vastuuvelan määrä nostettaisiin vuosina 2008—2010 10 prosenttiin vastuuvelasta. Lisäksi eläkerahasto-

ja täydennetään vuoden 2008 osalta vain rahastokoron kolmen prosentin verran ja vastuuvelkaan sisältyvää tasausvastuuta rinnastetaan tilapäisesti toimintapääomaan eläkelaitosten vakavaraisuuden tukemiseksi. Eläkelaitosten toimintapääoman vähimmäismäärää on tarkoitus alentaa ja tehdä se riippumattomaksi eläkelaitoksen sijoitusjakaumasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2010 saakka.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talousvaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä.

Hallituksen esitys parantaa yksityisten alojen työeläkelaitosten vakavaraisuusasemaa pienentämällä vakavaraisuuden laskennassa käytettävän vastuuvelan määrää ja kasvattamalla toimintapääoman määrää. Työeläkelain mukaista vakuuttamista harjoitti syyskuun lopussa 2008 kaikkiaan 41 eläkelaitosta. Lisäksi vakavaraisuusrajaa koskevaa sääntelyä sovelletaan Merimieseläkekassaan.

Voimassa olevan lain mukaan osaketuottosidonnaista lisävakuutusvastuuta koskevat laskuperusteet on laadittava siten, että vastuu voi vähentää eläkelaitosten vastuuvelkaa tai eläkevastuuta enintään 10 prosentilla vastuuvelasta. Laissa on siirtymäaika, jonka mukaan lain tullessa voimaan vuoden 2007 alussa luku oli nollassa, vuonna 2007 2 prosenttia, vuonna 2008 eli kuluvana vuonna luku on 4 prosenttia, vuonna 2009 se olisi 6 prosenttia ja vuonna 2010 8 prosenttia. Vuodesta 2011 alkaen osaketuottosidonnaisen vastuuvelan määrä olisi 10 prosenttia vastuuvelasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että osaketuottosidonnaisen vastuuvelan määrä nostetaan 10 prosenttiin vastuuvelasta jo vuonna

2008, joten korotusta aikaistettaisiin kolmella vuodella. Prosenttimäärän nosto pienentää vastuuvelkaa jo vuonna 2008 ja kasvattaa siten eläkelaitosten vakavaraisuutta. Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan laki vaikuttaa tasapuolisesti kaikkien työeläkelaitosten vakavaraisuuteen.

Valiokunnassa on keskusteltu siitä, onko 10 prosenttia riittävä vai tulisiko luvun olla esimerkiksi 15 tai 20 prosenttia. Valiokunnan saaman arvion mukaan nosto 15 prosenttiin lisäisi eläkelaitosten toimintapääomia noin 1 miljardilla eurolla ja 20 prosenttiin noin 2 miljardilla eurolla. Prosenttimäärän nosto saattaisi johtaa siihen, että useilla eläkelaitoksilla toimintapääoma nousisi ylärajan yläpuolelle (4 x vakavaraisuusraja), jolloin eläkelaitoksille saattaisi tulla lisää veroseuraamuksia tai/ja niiden olisi tehtävä muita toimenpiteitä. Prosenttimäärän muuttaminen muuksi kuin 10 vaatisi perusteellisen valmistelun ja vaikutusten arvioinnin, joten talousvaliokunta kannattaa prosenttimäärää hyväksyttäväksi ehdotuksen mukaisena. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että eri osapuolilla on nopeat valmiudet reagoida, jos työeläkelaitosten toimintaympäristön muutokset sitä vaativat.

Talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ehdotettu 10 prosenttia ja sen soveltamisen aikaistaminen on tämänhetkisen näke-

myksen mukaan riittävä ainakin toistaiseksi. Lain hyväksymisen seurauksena eläkelaitosten yhteenlasketut toimintapääomat kasvavat noin 4,9 miljardilla eurolla, noin 15,3 miljardiin euroon. Toimintapääoma olisi 23,9 prosenttia vastuuvasta, kun sen vähimmäismäärän olisi oltava 1,9 prosenttia vastuuvasta eli 1,23 miljardia euroa. Vakavaraisuusraja laskisi vajaasta 7,2 miljardista eurosta noin 4,9 miljardiin euroon, 10,4 prosentista 7,7 prosenttiin vastuuvasta. Ehdotetut muutokset alentavat vakavaraisuusvastuuvasta vastaavalla määrällä kuin toimintapääomat kasvavat. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimintapääoman vähimmäismäärä on työeläkelaitoksilla 2/3 vakavaraisuusrajasta ja eläkesäätiöillä ja -kassoilla 1/3 vakavaraisuusrajasta.

Talousvaliokunta pitää erityisen tärkeänä, etteivät työeläkelaitokset joutuisi myymään osakeomistuksiaan poikkeuksellisen huonossa markkinatilanteessa, kun osakekurssit ovat laskeneet voimakkaasti jo yli vuoden ja markkinat ovat edelleen epävakait.

Työeläkeyhtiöillä on mittavat sijoitukset kotimaisissa ja ulkomaisissa osakkeissa. Talousvaliokunnan Vakuutusvalvontavirastolta saaman tiedon mukaan osakesijoitusten osuus sijoitusten yhteismäärästä on kuluvan vuoden aikana laskenut, mutta edelleen syyskuun lopussa 16 työeläkelaitoksen osakesijoitukset olivat 15–20 prosenttia ja 10 työeläkelaitoksen 10–15 prosenttia kaikista sijoituksista. Osakesijoitusten tuottoa ennakoiva indeksi on lokakuussa edelleen laskenut, jonka perusteella osakesijoitusten

osuuden sijoituksista voidaan olettaa lokakuun aikana edelleen laskeneen. Osakesijoitusten arvonmuutosten lisäksi osakesijoitusten osuuteen vaikuttaa erityisesti eläkelaitosten harjoittama sijoituspolitiikka.

Talousvaliokunta pitää myös arvopaperimarkkinoiden kannalta tärkeänä, etteivät työeläkeyhtiöt joudu tulemaan arvopaperimarkkinoille realisoimaan osakkeitaan, koska osakkeiden myyntipaine näkyy herkästi laskevana kurssina. Osakkeiden myynnit saattaisivat vaikuttaa merkittävästi myös suomalaisten yhtiöiden omistussuhteisiin, kun todennäköisesti myyntiin tulisi ulkomaisten omistusten lisäksi myös kotimaisten yhtiöiden osakkeita.

Talousvaliokunnan saaman lausunnon mukaan ehdotettujen muutosten johdosta 17 eläkelaitoksen toimintapääomat nousisivat yli laissa säädetyn toimintapääoman ylärajan. Toimintapääoman enimmäismäärän ylityksestä olisi voimassa olevien säännösten mukaan maksettava toisena vuonna veroa. Talousvaliokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että tämän määräaikaisen poikkeussäätelyn johdosta eläkelaitoksille aiheutuisi veroseuraamuksia. Valiokunta ehdottaa, että sosiaali- ja terveystaloudellinen la- kiin asianmukaiset muutokset veroseuraamusten välttämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveystaloudellinen la-
killa olevan huomioon.*

TaVL 39/2008 vp — HE 180/2008 vp

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Jouko Laxell /kok
vpj.	Antti Rantakangas /kesk	Päivi Lipponen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Marjo Matikainen-Kallström /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Petteri Orpo /kok
	Harri Jaskari /kok	Sirpa Paatero /sd
	Anne Kalmari /kesk (osittain)	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Matti Kangas /vas	Ulla-Maj Wideroos /r
	Toimi Kankaanniemi /kd	Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eelis Roikonen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Kansainvälinen taloudellinen kehitys ja sen heijastusvaikutukset Suomeen ovat lain valmisteluaikana saaneet yhä synkemmän kuvan. Osakekurssit ovat jatkaneet voimakasta laskuaan, luottoriskit ovat lisääntyneet entisestään ja rahoituksen saatavuus on olennaisesti vaikeutunut. Mielistämme lakiesityksen tarkoituksen varmistamiseksi tulee lisätä työeläkelaitosten toimintapääomia jo kuluva vuoden aikana esityksessä ehdotettua enemmän. Tällöin voidaan varmistaa se, että eläkelaitokset voisivat talouden ennakoitua synkemmässäkin kehityksessä säilyttää kotimaisten yhtiöiden omistuksensa.

Toimintapääomien vahvistamisella ehdotettua enemmän voidaan myös luoda paremmat olosuhteet sille, että työeläkelaitoksilla on nykyistä paremmat mahdollisuudet osallistua pitkäjänteisesti mm. kotimaisiin infrahankkeisiin eri puolella Suomea sekä vanhusten palvelukeskuksiin ja muihin sosiaali- ja terveysalan hankkeisiin, vesilaitos-, energia- ja viemäriverkkoihin, kouluihin sekä liikunta- ja kulttuurilaitoksiin. Tämä edellyttää myös sitä, että ulkomaisia sijoituksia vedetään pois ja kohdistetaan kotimaan tarpeellisiin investointeihin tuottavasti ja turvaavasti. Tällä olisi myönteinen elvyttävä vaikutus kotimaan talouteen ja työllisyyteen ympäri Suomea.

Suomalaiset työeläkelaitokset ovat merkittävä tekijä suomalaisessa yhteiskunnassa institutionaalisina sijoittajina ja yhä enenevässä määrin mukana myös yritystoiminnan rahoittamisessa mm. uudelleen yleistyneen TyEL-takaisinlainauksen kautta. Eläkesijoittaminen on pitkäjänteistä toimintaa, ja varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Työeläkelaitoksia koskevat vakavaraisuussäännökset eivät saa pakottaa työeläkelaitoksia myymään suomalaisia osakkeitaan. Päinvastoin tulisi toimintapääomia lisäämällä luoda olosuhteet, joissa työeläkelaitokset voisivat ostaa näitä osakkeita niiden hintojen ollessa halvimmillaan. Suomalaisilla työeläkelai-

toksilla on omalta osaltaan vastuu siitä, että suomalaisten yritysten toimintaedellytykset ja rahoitusmahdollisuudet on turvattu Suomessa. Suomalaisten työeläkkeet rahoitetaan Suomessa tehdyllä työllä.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 7 §:ssä ehdotetaan, että ns. osaketuottosidonnaisen vastuuvelan määrä nostettaisiin vuosina 2008—2010 vain 10 prosenttiin vastuuvelan määrästä. Jos heikko talouskasvu jatkuu myös vuosina 2009 ja 2010, on olemassa vaara, että hallituksen esityksessä ehdotetut toimenpiteet työeläkelaitosten vakavaraisuuden parantamiseksi eivät ole riittäviä. Muutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi nostamalla osaketuottosidonnaisen vastuuvelan määrää vuosina 2008—2010 15 prosenttiin vastuuvelan määrästä hallituksen esityksen 7 §:ssä ehdotetun 10 prosentin sijasta. Näin saataisiin eläkelaitoksille lisää toimintapääomaa jo kuluva vuonna ja mahdollistettaisiin tarpeen vaatiessa myös jatkossa nykyistä suurempi suomalaisten osakkeiden osuus työeläkelaitosten taseissa. Näin toteutettuna toimintapääomien lisäys ei vaadi veronmaksajien rahoja, eikä se vaikuta myöskään eläkkeisiin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 7 § muutettuna (Eriävän mielipiteen muutosehdotus).

7 §

Sen estämättä, mitä työntekijän eläkelain muuttamisesta annetun lain (1121/2006) voimaantulosäännöksen 2 momentissa säädetään, osaketuottosidonnainen lisävuutusvastuu voi vähentää eläkelaitoksen vastuuvelkaa tai eläkevastuuta enintään määrällä, joka vuosina 2008—2010 on 15 prosenttia eläkelaitoksen vakavarai-

TaVL 39/2008 vp — HE 180/2008 vp

suusrajan laskemisesta ja vastuvelan kattamisesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa tarkoitusta vastuvelasta.

(2 mom. kuten HE)

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2008

Jouko Skinnari /sd
Päivi Lipponen /sd
Sirpa Paatero /sd

Antti Vuolanne /sd
Matti Kangas /vas