

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 47/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja sijoitusten hajauttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 279/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että talousvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Heli Backman ja ylimatemaatikko Mikko Kuusela, sosiaali- ja terveysministeriö

- johdon neuvonantaja Erkki Rajaniemi ja toimistopäällikkö Vesa Hänninen, Finanssivalvonta
- matemaatikko Mikko Sankala, Eläketurvakeskus
- pääekonomisti Eugen Koev, Akava ry
- asiantuntija Antti Tanskanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- elinkeinoasioiden päällikkö, pääekonomisti Olli Koski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- matemaatikko Minna Lehmuskero, Työeläkevakuuttajat TELA ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Finanssialan Keskusliitto
- Suomen Yrittäjät
- Eläkesäätiöyhdistys — ESY.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskentatavasta ja sijoitusten hajauttamisesta. Lisäksi ehdotetaan tehtäviksi uutta lakia vastaavat muutokset lakisääteiseen yksityisten alojen työeläkevakuutus-sääntelyyn. Esitys on osa vakavaraisuussäätelyn kokonaisuudistusta, jonka aiemmat lakisää-

teiseen yksityisten alojen työeläkejärjestelmään liittyneet osittaisuudistukset ovat tulleet voimaan vuosina 2011 ja 2013 (TaVL 21/2012 vp). Jo tehtyjen uudistusten avulla on vahvistettu työeläkevakuuttajien riskinkantokykyä. Tähän liittyen talousvaliokunta viittaa aiemmin lausumaansa mm. tasoitusmäärän purkamista koskevilta osin.

Talousvaliokunta pitää esitystä perusteltuna. Uusi vakavaraisuusrajan laskentamalli (ns. riskifaktorimalli) laajentaa ja tarkentaa eläkelaitosten sijoitus- ja vakuutustoiminnan riskien arviointia ja mahdollistaa nykyistä paremmin myös uusien markkinoille tulevien sijoitustuotteiden riskin arvioinnin. Yksittäiseen sijoitukseen voisi jatkossa kohdistua useita eri riskejä, jotka otetaan laskennallisesti huomioon. Vakavaraisuusrajan laskenta ehdotetaan tehtäväksi eläkelaitosten koko sijoitusomaisuuden perusteella ja nykyiset katesäännöt korvattaviksi sijoitusten hajauttamista koskevilla säännöillä. Valiokunta katsoo, että ehdotus antaa nykyistä kattavammat ja tehokkaammat välineet työeläkelaitosten riskinkantokyvyn seurantaan ja vakavaraisuusvalvontaan. Tavoitteena on kyetä entistä paremmin varautumaan erilaisten sijoitusinstrumenttien riskeihin ja tuoton kehitykseen. Tämä on tärkeää erityisesti eläkejärjestelmämme vakauden kannalta, mutta myös sektorin kansantaloudellisen merkityksen¹ vuoksi. Uuden sääntelyn voi olettaa myös yhdenmukaistavan riskiarviointia, mikä on olennaista niin sääntelyn tasapuolisuuden, kilpailunäkökohtien kuin työeläkelaitosten yhteisvastuunkin kannalta.

Lain tasolla ehdotetaan säädettäväksi riskiluokituksesta (1. lakiehdotuksen 11 §), ja valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin mm. vakavaraisuuslaskennassa käytettävien vakioiden arvoista (riskiluokakohtaiset tappio-olettamat ja tuoton odotusarvot sekä riskiluokkien korrelaatioita kuvaavat vakiot ja erät muut vakiot). Saa-
dun selvityksen mukaan parametrejä tulee olemaan noin 200. Uuden laskentamallin käytännön toteuttamiseen liittyvä sisältö ja samalla myös sääntelyn tosiasialliset vaikutukset määräytyvät näin merkittävältä osin asetustasoisien sääntelyn perusteella. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun mallin ei arvioida aiheuttavan

¹ Yksityisten alojen eläkelaitosten sijoitusvarallisuuden arvo vuoden 2013 lopussa oli 105 miljardia euroa, ja koko lakisääteisen työeläkejärjestelmän arvo oli noin 84 prosenttia suhteessa vuotuisen bruttokansantuotteen.

suuria välittömiä allokaatiomuutoksia eläkelaitosten sijoitussalkkuihin. Arviona on lisäksi todettu, ettei sääntelyn oleteta vaikuttavan myöskään Suomen markkinoihin kohdistuviin sijoituksiin (kotimaansijoitusten arvo on vaihdellut viime vuosina välillä 35—42 prosenttia). Saa-
dun selvityksen perusteella talousvaliokunta arvioi, että uusi laskentamenetelmä lisää jossain määrin yritysten hallinnollista taakkaa erityisesti monimutkaisempien sijoitustuotteiden osalta. Toisaalta näin kyetään aiempaa paremmin arvioimaan, onko omaisuus sijoitettu lain edellyttämällä tavalla tuottavasti ja turvaavasti, joten uuden sääntelyn hyötyjä voi pitää sen mahdollisia haittoja suurempina.

Vaikka eläkejärjestelmämme on osin ennalta rahastoiva, katetaan noin kolme neljäsosaa työeläkemenosta jakojärjestelmällä vuosittain kerättävin palkkaperusteisin maksuin. Sijoitustoiminnalla kyetään jatkossakin kattamaan vain murto-osa eläkkeiden rahoitustarpeesta. Talousvaliokunta painottaakin, että eläkejärjestelmämme vakautta turvaa ensisijaisesti mahdollisimman korkea työllisten määrä. Sen toteutumista voidaan puolestaan edistää turvaamalla yritysten kilpailukykyiset toimintaedellytykset ja kasvumahdollisuudet.

Hyvillä sijoitustuotoilla kyetään osaltaan hyllyttämään lakisääteisten eläkemaksujen nousupainetta. Merkittävin osa työeläkelaitosten sijoituksista kohdistuu joukkovelkakirjoihin ja osakeisiin (vuoden 2013 lopussa yhteensä 61,5 prosenttia sijoituskannasta). Sijoitusten tuotot ovat markkinoiden epävakauden vuoksi vaihdelleet huomattavasti². Valiokunta pitää olennaisena sääntelyn lähtökohtaa, joka edistää sijoitusten hajauttamista. Samoin valiokunta pitää tärkeänä, ettei sääntely estä eläkelaitoksia pyrkimästä mahdollisimman hyviin sijoitustuottoihin säännellyn riskitason asettamissa rajoissa. Asiantuntijakuulemisessa ei ole tullut esille seikkoja, joiden perusteella voisi olettaa tämän tavoitteen vaarantuvan uuden sääntelyn johdosta.

² Viimeisten 17 vuoden aikana vuotuinen keskimääräinen reaalityttö on ollut 3,9 %.

Talousvaliokunta pitää hyvänä, että esityksessä korostetaan nykyistä enemmän eläkelaitoksen hallituksen velvollisuuksia sijoitustoiminnan osalta (1. lakiehdotuksen 24 §). Hallituksella on lisääntyviä velvoitteita vakavaraisuuslaskennan oikeellisuuden, ajantasaisuuden ja soveltamisen osalta. Talousvaliokunta katsoo, että sääntely voisi tältä osin vielä selkeämmin painottaa hallituksen kokonaisvastuuta sijoitustoiminnasta. Samoin valiokunta pitää aiheellisena, että sääntelyä myöhemmin jatkokehitettäessä otettaisiin soveltuvien osien huomioon sekä henki- ja vakuutusyhtiöiden että luottolaitosten osalta sovellettavan kaltaisten yhtiöiden oman ennakoivan riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan menettelytapojen järjestäminen.

Työeläkelaitosten osalta valiokunta viittaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta antamaansa lausuntoon (TaVL 35/2014 vp) ja katsoo, että ehdotettu sääntely

vahvistaa edelleen valiokunnan esittämää sääntelyn jatkokehittämistarvetta siten, että sijoitustoimintaan liittyvä osaaminen tulisi nykyistä kattavammin näkyviin myös hallituksen jäsenien kelpoisuusvaatimuksissa.

Kuten esityksessä todetaan, uudella sääntelyllä tulee olemaan merkittävä vaikutus Finanssivalvonnan suorittamaan valvontaan. Valvontatyö muuttuu entistä ennakoivammaksi ja kattavammmaksi. Finanssivalvonnan tehtävät ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi muiltakin osin. Talousvaliokunta painottaa tarvetta taata virastolle riittävät toimintaresurssit.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13 päivänä tammikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Mauri Pekkarinen /kesk
vpj. Marjo Matikainen-Kallström /kok
jäs. Teuvo Hakkarainen /ps
Harri Jaskari /kok
Antti Kaikkonen /kesk
Pia Kauma /kok
Jukka Kärnä /sd

Päivi Lipponen /sd
Jari Myllykoski /vas
Martti Mölsä /ps
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Arto Pirttilahti /kesk
Kaj Turunen /ps
Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.