

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo.stm@gov.fi

Lausuntopyyntö: VN/19634/2021

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisesta hallituksen esityksestä. Esitys sisältää kaksi aiheiltaan ja vaikutuksiltaan hyvin erilaista muutosta. Yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan siirtymisellä tavoitellaan työeläkevakuutusmaksuun ja erityisesti hoitokustannusosaan ja asiakashyvityksiin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Vanhuuseläkevastuun joustamisella tavoitellaan eläkelaitosten riskinkantokyvyn parantamista poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa ja tätä kautta työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksen kestävyys vahvistamista.

Finanssivalvonta pitää tavoitteita kannatettavina. Finanssivalvonta katsoo kuitenkin, että esitetyt muutokset eivät juurikaan tue tavoitteita ja muutosten kuvaus, perustelut ja vaikutusten arviointi eivät ole riittäviä ehdotettujen muutosten merkittävyys huomioiden.

Seuraavassa esitetään tarkemmin Finanssivalvonnan näkemyksiä esityksistä.

1 Yhtiökohtainen maksun hoitokustannusosa

1.1 Finanssivalvonnan näkemys esityksen sisällöstä

Jos laskuperusteisiin lisätään yhtiökohtaisuutta, pitää varmistaa, ettei se ja siitä viestiminen vaaranna työeläkejärjestelmää, sen periaatteita eikä sillä ole ennakoimattomia vaikutuksia EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon suomalaisen eläkejärjestelmän asemasta ns. ykköspilarin sosiaaliturvajärjestelmänä.

Esityksessä käytetään yhtiökohtaisesta hoitokustannusosasta myös termiä yhtiökohtainen hinnoittelu. Myös julkisuudessa on jo puhuttu yhtiökohtaiseen hinnoitteluun siirtymisestä. Finanssivalvonta haluaa korostaa, että yhtiökohtainen hinnoittelu ei ole mahdollista sosiaalivakuutuksessa.

Mikäli Suomen työeläkejärjestelmässä siirryttäisiin edes osin yhtiökohtaiseen hinnoitteluun, voi tällaisella muutoksella arvioida olevan olennaisia vaikutuksia EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon

28.1.2022

FIVA/45/01.01.00/2021

Julkinen

suomalaisen eläkejärjestelmän asemasta ns. ykköspilarin sosiaalturvajärjestelmänä. Perusturvaan kuuluvan työeläketurvan hoito hajautetusti yhtiöissä vaikuttaa yhtiöiden toiminnan luonteeseen, erityisesti mitä tulee ”yrityksen” käsitteen tunnusmerkistön täyttymiseen työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla. Yhtiön yksityisoikeudellisesta muodosta huolimatta yhtiön päätöksenteon valtuudet ovat paitsi toiminnan, myös varojen käytön ja kilpailun osalta sääntelyn mukaiseen toiminnan tarkoitukseen sidottuja ja rajattuja.

Näin on ennen kaikkea siksi, että yhtiökohtaiseen hinnoitteluun siirtymisen merkitsisi järjestelmään liittyvän sosiaaliturvaperusteisen solidaarisuusperiaatteen olennaista heikkenemistä, vaikkei muutoksella sinänsä puututtaisi yhtiöiden keskinäisen konkurssiyhteisvastuun periaatteen. Yhtiöhtainen hinnoittelu poikkeaisi olennaisesti siitä, mitä Suomi EU:n liittyessään järjestelmän luonteesta erivapausneuvotteluissa ilmoitti.

Sen seurauksena, että toimijat ovat mieltäneet itsensä yhä voimakkaammin keskenään enemmän tai vähemmän vapaasti kilpaileviksi yrityksiksi, unohtaen toimintansa vahvan sosiaaliturvaluonteen, kilpailun painoarvo on kasvanut. Kilpailu on vaikeuttanut myös TyEL:n 172 §:ssä edellytettyä yhteistyötä laskuperusteiden valmistelussa. Yhteistyön hankaluudesta on syntynyt tarve laskuperusteiden yhtiökohtaisuuden lisäämiseksi.

Yhteisen hoitokustannusosan ja sen tason vuotuinen määrittäminen on yhtiöistä saadun tiedon pohjalta arvioituna noin kymmenen viime vuoden ajan ollut useasti vaikeaa, viime vuosina lähes mahdotonta. Perusteluina on mainittu, että hoitokustannusosa on kilpailuun vaikuttava elementti, määräytymiseen liittyy liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja ja työeläkevakuutusyhtiöiden liikekulu- sekä vakuutuskannan rakenteet ovat erilaisia. Hoitokustannusosan määrittämisen hankaluudet ovat heijastuneet myös muuhun yhtiöiden laskuperusteiden valmistelua koskevaan yhteistyöhön. Yhtiökohtainen hoitokustannusosa helpottaisi TyEL 172 §:ssä edellytettyä yhteistyötä ja siten sen tarkoitus on hyvä. Samalla tulisi kuitenkin varmistaa hajautetun työeläkejärjestelmän edellyttämän yhteistyövalmiuden säilyminen.

Työeläkejärjestelmä on ns. ykköspilarin sosiaaliturvajärjestelmä, jossa yksityisille yhtiöille on yhteisesti annettu hoidettavaksi keskeinen osa sosiaaliturvaa. Siksi yhtiökohtaisuuden lisäämisessä laskuperusteisiin on varmistettava, ettei sillä tai sen sekoittamisella yhtiökohtaiseen hinnoitteluun vaaranneta työeläkejärjestelmää tai ennalta arvaamattomalla tavalla vaikuteta EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon suomalaisen eläkejärjestelmän asemasta.

1.1.1 Muutoksen tavoitteista, perusteluista ja vaikutusarvioista

Ehdotettu muutos näyttäisi nykyistä selkeämmin sen, miten työeläkevaakuutusyhtiöt eroavat toisistaan tehokkuutensa ja vakavaraisuutensa osalta. Asiakas tarkastelee kuitenkin kokonaismaksuaan, ja mitä yksinkertaisemmin se muodostuu, sitä selkeämpänä ja läpinäkyvämpänä maksun määräytymistä voidaan pitää. 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.

Yhtiöiden liikeyhteistyö huomioidaan tällä hetkellä hyvitysten määrässä täysimääräisesti, joten toiminnan tehokkuudelle on käytössä oleva kannustin ja se on yksi kilpailutekijä. Esityksessä jää epäselväksi, miten muutos edistäisi kilpailua. Kilpailutaloustieteellisestä näkökulmasta esityksessä jää myös arvioimatta, tehostaisiko nykyistä useampiin yhtiökohtaisiin maksunosiin siirtyminen työeläkejärjestelmän täytäntöönpanoa.

Pelkkä nimellinen tai periaatteellinen kilpailun lisääntyminen ei riitä muutoksen perusteeksi, vaan muutoksesta on koiduttava myös tosiasiallisia tehokkuushyötyjä järjestelmän kokonaisuuden tasolla arvioituna. Mikäli ehdotettujen toimenpiteiden ei voida suurella todennäköisyydellä osoittaa johtavan tällaisten tehokkuushyötyjen saavuttamiseen, huomioiden myös toimenpiteisiin liittyvät kielteiset vaikutukset, ml. sääntelyn muuttamiseen liittyvät riskit, ei niiden täytäntöönpanoa voida pitää perusteltuna. Koska näitä vaikutuksia ei ole arvioitu, muutoksella saavutettavat tehokkuusedut olisivat ilmeisesti hyvin pieniä, eivätkä vaikuttaisi siten olevan riittäviä yhtiökohtaisen hoitokustannusosan käyttöönnoton perustelemiseksi.

Finanssivalvonta katsoo, että

1. Valmistelun yhteydessä tulisi perusteellisesti arvioida ja saattaa eduskunnan tietoon muutoksen mahdolliset vaikutukset Suomen työeläkejärjestelmän kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliseen asemaan. Mahdolliset muutokset tulisi tehdä tietoisesti huolellisesti laadittujen riskiarvioiden pohjalta, etenkin jos ne lisäävät riskiä EU:n kilpailu- ja valtioneuvostojen nykyistä laajemmasta soveltamisesta työeläkejärjestelmään.
2. Yhtiökohtaiseen maksun hoitokustannusosaan ehdotetulla tavalla siirtyminen ei ole perusteltavissa maksun selkeytymisellä ja läpinäkyvyydellä asiakkaan näkökulmasta tai kilpailuvaikutuksilla. Esitetyt mahdolliset vaikutukset (maksun selkeytyminen ja toiminnan tehostuminen) tulisi arvioida erikseen.
3. Esityksessä tulisi avata muutoksen taustalla merkittävästi vaikuttavan laissa edellytetyn yhteistyön hankaluus sekä miten esitetty muutos sitä helpottaisi. Lisäksi tulisi arvioida vaihtoehtoiset keinot sääntelyssä edellytetyjen yhtenäisten laskuperusteiden valmistelun asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi.

Lisäksi Finanssivalvonta katsoo, että mikäli yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan kuitenkin päätetään siirtyä, se edellyttäisi seuraavaa:

4. Kaikki asianomaiset tahot veloitettaisiin kiinnittämään erityistä huomiota siihen, miten asia esitetään markkinoinnissa ja viestinnässä. Asian merkityksellisyys huomioiden Finanssivalvonta tulisi valvonnassaan kiinnittämään tähän erityistä huomiota.

Väärän kuvan antava markkinointi voi osaltaan lisätä riskiä työeläkejärjestelmän periaatteiden rapautumiseen sekä EU-oikeudellisen aseman uudelleentarkasteluun. Yhtiökohtainen hoitokustannusosa aiheuttanee prosentin kymmenesosien suuruisia eroja yhtiöiden välillä vakuutusmaksun määrässä, mikä jo yksinään tarkoittaa, että yhtiökohtaisesta hinnoittelusta puhuminen antaa virheellisen kuvan asian merkityksestä.

1.2 Esityksen lakitekniikkaan ja yksityiskohtiin liittyvät kommentit

Ehdotetun TyEL 169 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan työnantajia kohdellaan laskuperusteissa yhdenmukaisesti. Tämä on ristiriidassa momentin yksityiskohtaisten perustelujen, momenttiin ehdotetun 2 virkkeen ja pykälään ehdotetun 4 momentin kanssa, sillä näiden mukaan työnantajia ei kohdella yhdenmukaisesti. Kyseinen säännös tulisi kirjoittaa selkeämmin (esimerkiksi pääsääntö ja siihen poikkeuksia tai esimerkiksi määritellen yhdenmukaisesti kohdeltavien työnantajien joukot).

Ehdotetun TyEL 169 §:n 4 momentin mukaan laskuperusteet on laadittava niin, että hoitokustannusosan tuotto vastaa liikekuluja. Tämä on ristiriidassa turvaavuusperiaatteen sekä momentin yksityiskohtaisten perusteluiden kanssa, joiden mukaan turvaavuusperiaatetta noudatetaan.

2 Vanhuuseläkevastuiden joustaminen

2.1 Finanssivalvonnan näkemys esityksen sisällöstä

Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu sitä, että ehdotus mahdollistaa välillisesti riskinoton kasvattamisen myös nykyisessä hyvässä vakavaraisuustilanteessa. Riskinottokyky nykytilanteessa kasvaa, koska vakavaraisuusvaatimukset kevenyvät suhteessa nykyisiin markkinatilanteen heikentyessä ja vakavaraisuusraja saavutetaan myöhemmin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutoksen seurauksena työeläkelaitos kestää korkeammalla riskitasolla saman stressin kuin nykyäänöin alemmalla riskitasolla.

Tämä mahdollistaa riskin lisäämisen ehdotetun muutoksen tultua voimaan heikentämättä työeläkelaitosten riskikestävyyttä (vakavaraisuuspääoma pysyy vakavaraisuusrajan yläpuolella). Ehdotus parantaa työeläkelaitosten riskinkantokykyä heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa suhteessa nykytilanteeseen, mutta mahdollinen riskinoton lisääminen jo aiemmassa vaiheessa pienentää ehdotuksen positiivisia vaikutuksia

28.1.2022

FIVA/45/01.01.00/2021

Julkinen

riskinkantokykyyn, koska korkeammalla riskitasolla vakavaraisuus heikenee nopeammin markkinatilanteen heikentyessä. Jos työeläkelaitokset kasvattavat riskinottoaan ehdotetun lain mahdollistamissa rajoissa, ehdotus ei paranna merkittävästi työeläkelaitosten riskinkantokykyä poikkeuksellisen heikossa markkinatilanteessa suhteessa nykytilaan. Esitetyt muutokset eivät täten käytännössä tue esityksen tavoitteita.

Lisäksi ehdotettu muutos vahvistaa vain teknisesti eläkelaitosten vakavaraisuutta heikossa markkinatilanteessa. Tämä heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä entisestään. Tämä tulisi kertoa selvästi esityksen vaikutusarviossa.

Ehdotetulla muutoksella koskettaisiin myös periaatteellisesti merkittäväällä tavalla ensimmäistä kertaa rahastoihin. Ehdotettu muutos muuttaa merkittävästi sitä periaatetta, mikä taho työeläkejärjestelmässä kantaa sijoitusriskin tiettyyn tarkoitukseen varatuista eläkevastuista tai varoista. Nykyään yksityisen sektorin lakisääteistä työeläketurvaa toimeenpanevat eläkelaitokset kantavat ensisijaisen riskin rahastoitujen eläkkeiden osalta. Muilta osin riskin kantavat tulevat eläkemaksun maksajat ja eläkkeensaajat.

Ehdotus sallii varojen siirron rahastoiduista eläkkeistä vakavaraisuuspääomaan sitä vahvistaen, mikä mahdollistaa rahastojen pysyvän pienemisen, jos otetut riskit toteutuvat. Ehdotettu muutos rikkoo edellä kuvatun jaon riskin ensisijaisista kantajista, riskiä siirtyy eläkelaitoksilta eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille. Vaikka kyse olisi teknisesti pienestä muutoksesta ja lopullisen riskin kantajat pysyvät samoina, tulisi esityksessä kuvata selkeämmin muutoksen periaatteellista merkittävyyttä ja vaikutusta ensisijaisen riskin kantajiin, sekä tuoda tämä selkeästi esille päätöksenteossa huomioitavaksi.

Esityksessä keskitytään muutoksen mahdollisiin positiivisiin vaikutuksiin. Esityksessä ei mainita, että riskinkantokyvyn vahvistuminen pitkällä aikavälillä edellyttää, että työeläkelaitokset onnistuvat sijoitusriskinotossa ja siten muutoksella tavoiteltavat paremmat tuotot saavutetaan. Esityksessä tulisi tuoda esiin, että heikossa markkinatilanteessa muutoksen seurauksena on myös mahdollista, että säilytettävä tai otettava lisäriski voi toteutua, sekä kuvata, miten se vaikuttaa pitkän aikavälin riskinkantokykyyn sekä työeläkevakuutusmaksun tasoon.

Esityksessä ei myöskään käsitellä jo olemassaolevaa heikossa markkinatilanteessa riskinkantokykyä vahvistavaa osaketuottosidonnaista lisä-vakuutusvastuuta. Eli tällä hetkellä on jo olemassa merkittävä, riskinottoa ja tuotto-odotusta kasvattava automaattinen joustoelementti, joka osoitti toimivuutensa hyvin koronakriisissä keväällä 2020. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on mahdollisuus tehdä asianmukaisia, kunakin tilanteen vaatimia riskinkantokykyä vahvistavia toimia Finanssivalvonnan poikkeuksellisia olosuhteita koskevan ilmoituksen perusteella.

Muutos tarkoittaa käytännössä, että riskinottoa lisätään vakavaraisuusvaatimuksia keventämällä. Finanssivalvonta pitää erittäin tärkeänä, että

mikäli muutos toteutetaan ja vakavaraisuusvaateita kevennetään, työeläkelaitosten hallituksen ja johdon osaamisvaatimuksia samalla lisätään ja vastuuta vahvistetaan. Vakavaraisuusvaatimusten keventyessä hallinnon toimivuus on yhä merkittävämmässä roolissa riskien hallitsemiseksi.

Finanssivalvonta katsoo, että

1. Esityksen valmistelu on tehty liian suppeasti huomioimatta muutoksen välillisiä vaikutuksia. Välillisten vaikutusten johdosta muutos ei merkittävästi paranna eläkelaitosten riskinkantokyvyä poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa.
2. Esitys ei huomioi riittävästi jo olemassaolevia joustoelementtejä eikä muutoksen vaikutuksia työeläkejärjestelmän periaatteisiin, järjestelmän läpinäkyvyyteen ja selkeyteen, riskeihin ja eri riskinkantajatahoihin.
3. Jos muutos kuitenkin toteutetaan, työeläkelaitosten hallituksen ja johdon osaamisvaatimuksia tulee lisätä ja vastuuta vahvistaa.

2.2 Esityksen lakitekniikkaan ja yksityiskohtiin liittyvät kommentit

Esityksen kohdassa 1.1 todetaan, että valmistelun lähtökohtana oli arvioida, voidaanko rahastointia joustavoittaa siten, että huonojen sijoitustuottojen oloissa eläkelaitosten rahastonsiirtovelvoite olisi nykyistä pienempi ja hyvien tuottojen oloissa vastaavasti nykyistä suurempi. Esitys ei ota kantaa siihen, onko rahastonsiirtovelvoite hyvien tuottojen oloissa nykyistä korkeampi.

Vaikutusarviossa sivulla 16 kerrotaan, että esimerkin mukaisella mallilla ja, kun vakavaraisuuden lähtötasoksi oletetaan hetken 30.6.2021 mukainen vakavaraisuusaste, eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuusasema laskee alle yhden eli vakavaraisuuspääoma laskee alle vakavaraisuusrajan 54 prosentin suuruusella osakemarkkinoihin kohdistuvalla shokilla, kun nykyisellä mallilla sama tapahtuu jo 45 prosentin osakemarkkinoihin kohdistuvalla shokilla. Näin ollen ehdotettu muutos mahdollistaisi eläkelaitosten paremman riskinkantokyvyn. Finanssivalvonta teki kyseiset laskelmat ja toteaa, että tämä ei anna oikeaa kuvaa, sillä kyseinen shokki kohdistui osakemarkkinoiden lisäksi myös luottoriskiliisiin sijoituksiin ja kiinteistöihin korrelaatioiden kautta.

Esityksen kohdassa 4.1 kerrotaan, että jatkossa laskuperusteisiin sisällytettäisiin täydennyskertoimen arvon määrittelevä kaava. Tämä on hyvä asia. Kuitenkin TyEL 171 §:ssä määrätään täydennyskertoimesta vain hyvin periaatteellisella tasolla ja todetaan, että Eläketurvakeskus laskee sen. Säädöksissä ei mainita laskuperusteita eikä oteta tarkemmin kantaa, miten Eläketurvakeskus kertoimen laskee.

Yhteenvedona Finanssivalvonta toteaa, että kummankin esitetyn muutoksen osalta on jo käytössä esitetyn tavoitteen mukaisia keinoja eivätkä ehdotetut muutokset tuo esitettyjen tavoitteiden kannalta merkittävästi lisäarvoa. Finanssivalvonta katsoo, että esityksen valmistelu ei ole

28.1.2022

FIVA/45/01.01.00/2021

Julkinen

ollut asian merkitys huomioiden kyllin kattavaa eikä esitys riittävästi kuvaa muutosten vaikutuksia päätöksenteon pohjaksi.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Anneli Tuominen
johtaja

Tarja Taipalus
toimistopäällikkö

Lisätietoja antaa

Tarja Taipalus, p. 09 831 5201