Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys 30/2022 vp (yhtiökohtainen hoitokustannusosa ja vanhuuseläkevastuiden joustaminen)

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. Esityksen mukaan erot hoitokustannusosassa voisivat myös lisätä tehokkuutta kilpailua edistämällä. Vanhuuseläkevastuun joustamisella tavoitellaan eläkelaitosten riskinkantokyvyn parantamista poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa ja tätä kautta työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksen kestävyyden vahvistamista.

Finanssivalvonta pitää tavoitteita kannatettavina. Finanssivalvonta katsoo kuitenkin, että esitetyt muutokset eivät juurikaan tue tavoitteita.

1 Finanssivalvonnan näkemys esityksestä, yhtiökohtainen maksun hoitokustannusosa

1.1 Läpinäkyvyys asiakkaan kannalta

Ehdotettu muutos näyttäisi nykyistä selkeämmin sen, miten työeläkevakuutusyhtiöt 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.

1.2 Tehokkuus ja kilpailu

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

Perusturvaan kuuluvan työeläketurvan hoito hajautetusti yhtiöissä vaikuttaa yhtiöiden toiminnan luonteeseen, erityisesti mitä tulee kilpailuoikeudellisen ”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. Jos esimerkiksi yhtiökohtaisuuden lisääntyminen toteutettaisiin tavalla, joka voitaisiin tulkita yhtiökohtaiseen hinnoitteluun siirtymisenä, voi sillä arvioida olevan olennaisia vaikutuksia EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon suomalaisen eläkejärjestelmän asemasta ns. ykköspilarin sosiaaliturvajärjestelmänä. Näin on myös silloin, vaikka vain markkinoinnissa annettaisiin kyseinen kuva yhtiökohtaisuuden lisäämisestä.

Näin on ennen kaikkea siksi, että siirtyminen merkitsisi järjestelmään liittyvän sosiaaliturvaperusteisen solidaarisuusperiaatteen olennaista heikkenemistä, vaikkei muutoksella sinänsä puututtaisi esimerkiksi yhtiöiden keskinäisen konkurssiyhteisvastuun periaatteeseen. Yhtiökohtainen hinnoittelu tai siitä annettu mielikuva poikkeaisi olennaisesti siitä, mitä Suomi EU:iin liittyessään erivapausneuvotteluissa ilmoitti järjestelmän luonteesta. Mahdollisten hoitokustannusosan yhtiökohtaisuutta koskevien ratkaisujen yhteydessä tulee nämä riskit arvioida huolellisesti, sekä toteutettaviksi ehdotettavien muutosten että niiden seurannaisvaikutusten osalta.

Työeläkevakuutusyhtiöiden liikekulutehokkuus huomioidaan tällä hetkellä asiakashyvitysten määrässä täysimääräisesti, joten toiminnan tehokkuudelle on käytössä oleva kannustin ja se on yksi kilpailutekijä. Esityksen mukaan hoitokustannusosan yhtiökohtaisuus voisi lisätä jonkun verran kilpailua työeläkeyhtiöiden välillä. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, miten muutos edistäisi kilpailua. Kilpailutaloustieteellisestä näkökulmasta esityksessä jää myös arvioimatta, tehostaisiko nykyistä useampiin yhtiökohtaisiin maksunosiin siirtyminen työeläkejärjestelmän täytäntöönpanoa.

Hoitokustannusosan muuttaminen yhtiökohtaiseksi saattaa myös lisätä työeläkevakuutusyhtiöiden kannustinta nykyistä kohdennetumpaan asiakashankintaan, toisin sanoen kannustinta optimoida yhtiön asiakaskunta yhtiölle sopivimmaksi. Tämän tyyppinen asiakashankinnan optimoinnin lisääntyminen voi olla omiaan muuttamaan sosiaaliturvaa toimeenpanevan työeläkejärjestelmän luonnetta samaan suuntaan kuin edellä esimerkkinä mainittu yhtiökohtainen hinnoittelu. Siksi muutosten vaikutuksia tulee arvioida huolella.

Eri työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tehokkuuden vertaileminen ei myöskään ole suoraviivaista siinä mielessä, että tehokkuus voitaisiin tyhjentävästi mitata yhtiötason hoitokustannustuloksesta. Tämä johtuu siitä, että yhtiöiden vakuutuskannat eroavat toisistaan esimerkiksi vakuutusten keskimääräisen palkkasumman ja vakuutettujen määrän suhteen. Näin ollen yleistasoa tarkempi tehokkuuksien vertailu edellyttäisi

esimerkiksi vertailun tekemistä jakaen samantyyppiset asiakkaat ryhmiin ja vertailemalla yhtiöitä asiakasryhmittäin.

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 jonkin asteiseen lisääntymiseen vaikuttaa heikolta perusteelta muutokselle. Näin on varsinkin, kun esityksessä ei mitenkään arvioida, tehostaisiko muutos työeläkejärjestelmän toimeenpanoa kokonaisuutena.

Esityksessä ei myöskään riittävästi arvioida niitä riskejä tai vaikutuksia, joita muutoksilla seurannaisvaikutuksineen mahdollisesti olisi suomalaisen työeläkejärjestelmän EU-oikeudellisen aseman pysyvyyden näkökulmasta. 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.

1.3 Laskuperusteiden valmistelu ja tulkinta

Kilpailun painoarvo on kasvanut työeläkejärjestelmässä sen seurauksena, että työeläkevakuutusyhtiöt ovat mieltäneet itsensä toimintaa vahvasti rajaavasta sääntelystä huolimatta yhä voimakkaammin keskenään enemmän tai vähemmän vapaasti kilpaileviksi yrityksiksi, toiminnan sosiaaliturvaluonteen jäädessä taka-alalle. Kilpailu on vaikeuttanut myös työntekijän eläkelain (395/2006, TyEL) 172 §:ssä edellytettyä yhteistyötä laskuperusteiden valmistelussa. Yhteistyön hankaluudesta on osaltaan 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 vakuutuskantojen rakenteet ovat erilaisia. Hoitokustannusosan määrittämisen hankaluudet ovat heijastuneet myös muuhun yhtiöiden laskuperusteiden valmistelua koskevaan yhteistyöhön. Asiaa ei avata hallituksen esityksessä.

Yhtiökohtainen hoitokustannusosa helpottaisi TyEL 172 §:ssä edellytettyä yhteistyötä. Tässä mielessä ehdotetun muutoksen vaikutus olisi myönteinen. Samalla tulisi ennen muutoksia analysoida laajasti muutoksen seuraukset ja varmistaa hajautetun työeläkejärjestelmän edellyttämän yhteistyövalmiuden säilyminen.

Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluu valvoa työeläkevakuutusyhtiöiden välistä kilpailua siten kuin työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain

(354/1997) 9 a luvussa säädetään. Finanssivalvonnan kannalta yhtiökohtainen hoitokustannusosa lisää kilpailuvalvonnan haastavuutta. Tämä seuraa siitä, että yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan liittyvät kilpailuvaikutukset ovat kiinteästi sidoksissa luonteeltaan matemaattisen teknisiin laskuperusteisiin, jotka jatkossa olisivat tältä osin yhtiöittäin erilaiset.

Kilpailuvaikutusten kytkeytyminen tällä tavoin laskuperusteisiin puolestaan osaltaan korostaa sen merkitystä, että ehdotetun TyEL 169 §:n tulisi olla mahdollisimman selkeä. Pykälän sisältöä koskee seuraava alaluku.

1.4 TyEL 169 §:n sisältö ja kirjoitusasu

Ehdotetun TyEL 169 §:n 2 momentin 1 virkkeen mukaan työnantajia kohdellaan laskuperusteissa yhdenmukaisesti. Tätä vastaavasti momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työnantajia on kohdeltava samalla tavoin. Samassa perustelukappaleessa lievennetään vaatimusta toteamalla, että samalla tavalla on kohdeltava samassa tilanteessa olevia työnantajia. Pykälään ehdotetun 4 momentin viimeisen virkkeen mukaan työnantajan hoitokustannusosan on oltava kohtuullisessa suhteessa työnantajan vakuutuksista aiheutuviin liikekuluihin. Momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pääsääntönä on, että kunkin työnantajan hoitokustannusmaksu vastaa (turvaavuus huomioon ottaen) aiheutuneita liikekuluja; mutta työnantajia on myös mahdollista tarkastella ryhmittäin.

Näin ollen TyEL 169 §:n säännösteksti edellyttää työnantajien yhdenmukaista kohtelua ja sitä, että työnantajan hoitokustannusosan on oltava kohtuullisessa suhteessa kyseisen työnantajan vakuutuksista aiheutuviin liikekuluihin. Säännöstekstin sisältö viittaa ennemminkin yhdenmukaisen kohtelun vaatimukseen, kun taas perustelujen mukaan pääsääntönä on yksilöllinen työnantajan hoitokustannusosa.

TyEL 169 § tulisi kirjoittaa siten, että siitä käy selkeämmin ilmi haluttu asiantila. Asiaa ei voi säätää perusteluilla. Säännösteksti ja perustelut ovat yhtiökohtaisen hoitokustannusosan soveltamisen ja valvonnan kannalta aivan keskeiset.

Toiseksi, kun otetaan huomioon vakuutuksenottajien suuri määrä työeläkevakuutusyhtiöissä, yksilöllinen työnantajan hoitokustannusosan määrittely lienee käytännössä mahdotonta asian työläyden takia. Säädettävän pääsäännön tulisi olla sellainen, jota on käytännössä mahdollista noudattaa.

2 Finanssivalvonnan näkemys esityksestä, vanhuuseläkevastuiden joustaminen

2.1 Sijoitusriskinoton lisääminen

Vanhuuseläkevastuun joustamisella ehdotuksessa todetaan tavoiteltavan eläkelaitosten riskinkantokyvyn parantamista poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa. Ehdotus mahdollistaa välillisesti

sijoitusriskin kasvattamisen kuitenkin myös jo nykyisessä hyvässä vakavaraisuustilanteessa. Riskinottokyky nykytilanteessa kasvaa, koska vakavaraisuusvaatimukset keventyvät suhteessa nykyisiin markkinatilanteen heikentyessä ja vakavaraisuusraja saavutetaan myöhemmin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että muutoksen seurauksena työeläkelaitos kestää korkeammalla riskitasolla saman stressin kuin nykysäännöin alemmalla riskitasolla.

Tämä mahdollistaa riskin lisäämisen ehdotetun muutoksen tultua voimaan heikentämättä työeläkelaitosten riskikestävyyttä siinä mielessä, että vakavaraisuuspääoma pysyy vakavaraisuusrajan yläpuolella. Ehdotus parantaa työeläkelaitosten riskinkantokykyä heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa suhteessa nykytilanteeseen, mutta 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 täten käytännössä tue esityksen tavoitteita.

Mahdollisuus kasvattaa sijoitusriskinottoa kaikissa markkinatilanteissa lisättiin hallituksen esityksen vaikutusarvioon lausuntovaiheen jälkeen Finanssivalvonnan kiinnitettyä asiaan huomiota lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Työeläkejärjestelmän yleinen sijoitusriskitaso on kuitenkin yksi keskeisimmistä asioista, joka mitoitetaan eläkelaitoksia koskevalla vakavaraisuussääntelyllä. Ehdotettu vanhuuseläkevastuiden joustaminen johtaa siihen, että sijoitusriskin yleistä määrää muutetaan käytännössä riskiä lisäävästi varsinaisen vakavaraisuussääntelyn ulkopuolisella elementillä eli tarvittaessa tukemalla vakavaraisuutta eläkkeiden maksamista varten rahastoiduilla varoilla.

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.

2.2 Riskinkantokyky

Ehdotettu muutos vahvistaa vain teknisesti eläkelaitosten vakavaraisuutta heikossa markkinatilanteessa. Tämä heikentää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja selkeyttä entisestään.

Riskinkantokyvyn vahvistuminen pitkällä aikavälillä edellyttää sitä, että työeläkelaitokset onnistuvat sijoitusriskinotossa ja siten muutoksella tavoiteltavat paremmat tuotot saavutetaan.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että laissa on jo tällä hetkellä olemassa merkittävä, riskinottoa ja tuotto-odotusta kasvattava

automaattinen joustoelementti, osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu. Se osoitti toimivuutensa hyvin koronakriisissä keväällä 2020. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on mahdollisuus tehdä asianmukaisia, kunkin tilanteen vaatimia riskinkantokykyä vahvistavia toimia Finanssivalvonnan poikkeuksellisia olosuhteita koskevan ilmoituksen perusteella. Näiden toimintamahdollisuuksien riittävyys poikkeuksellisissa tilanteissa tulisi arvioida ennen jatkotoimia.

2.3 Riskin kantava taho

Ehdotetulla muutoksella koskettaisiin periaatteellisesti merkittävällä tavalla ensimmäistä kertaa eläkerahastoihin. Ehdotettu muutos muuttaa jakoa siitä, 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 vanhuuseläkkeistä vakavaraisuuspääomaan sitä vahvistaen, mikä mahdollistaa rahastojen pysyvän pienenemisen, jos otetut riskit toteutuvat. Ehdotettu muutos rikkoo edellä kuvatun jaon riskin ensisijaisista kantajista, sillä riskiä siirtyy eläkelaitoksilta eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille.

Esityksen kohdassa 1.1 todetaan, että valmistelun lähtökohtana oli arvioida, voidaanko rahastointia joustavoittaa siten, että huonojen sijoitustuottojen oloissa eläkelaitosten rahastoonsiirtovelvoite olisi nykyistä pienempi ja hyvien tuottojen oloissa vastaavasti nykyistä suurempi. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, onko rahastoonsiirtovelvoite hyvien tuottojen oloissa nykyistä suurempi. Riskinsiirron näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että siirretty riski toteutuu, jos rahastoituja eläkkeitä siirretään huonossa vakavaraisuustilanteessa vakavaraisuuspääomaan, mutta riskiä ei kompensoida siirtämällä varoja rahastoihin hyvien tuottojen oloissa nykyistä enemmän.

Rahastoihin edellä mainitulla tavalla puuttuminen siirtäen sijoitusriskiä eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille on merkittävä muutos aiempaan kertyneiden rahastojen koskemattomuuteen. Se ja mainitun rahastoonsiirtovelvoitteen mahdollinen yksisuuntaisuus tulisi ottaa riittävästi huomioon laatimalla asianmukaiset vaikutusarviot asian merkittävyys huomioivalla tavalla.

2.4 Pätevyysvaatimukset

Muutos tarkoittaa käytännössä, että sijoitusriskinottoa lisätään vakavaraisuusvaatimuksia keventämällä.

On erittäin tärkeää, että mikäli muutos toteutetaan, työeläkelaitosten hallituksen ja johdon osaamisvaatimuksia samalla lisätään ja vastuuta vahvistetaan. Vakavaraisuusvaatimusten keventyessä ja riskien siirtyessä kasvavassa määrin eläkemaksun maksajille ja eläkkeensaajille

hallinnon toimivuus on yhä merkittävämmässä roolissa riskien hallitsemiseksi.

3 Yhteenveto

Yhteenvetona Finanssivalvonta toteaa, että kummankin esitetyn muutoksen osalta on jo käytössä esitetyn tavoitteen mukaisia keinoja eivätkä ehdotetut muutokset tuo esitettyjen tavoitteiden kannalta merkittävästi lisäarvoa.

Lisäksi muutosten oheisvaikutukset ovat jääneet arvioimatta. Kertyneisiin vanhuuseläkerahastoihin puuttuminen ensimmäistä kertaa on perustavaa laatua oleva muutos aiempaan sääntelyyn verrattuna. Mahdollisuus sijoitusriskinottoon kasvaa kaikissa markkinatilanteissa samalla, kun lisääntyneen riskinoton negatiiviset seuraukset voivat pysyvästi siirtyä eläkemaksun maksajien ja eläkkeensaajien kannettavaksi. Laskuperusteisiin ehdotettaviin muutoksiin sisältyy myös riski kilpailun kehittymisestä työeläkejärjestelmän pysyvyys huomioiden epäedulliseen suuntaan.

Sähköisesti allekirjoitettu

FINANSSIVALVONTA

Forsström Kaisa 912372857	Taipalus Tarja 91246694R
Kaisa Forsström osastopäällikkö	Tarja Taipalus toimistopäällikkö

Lisätietoja toimistopäällikkö Tarja Taipalus, p. 09 831 5201, tarja.taipalus@finanssivalvonta.fi