Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/2022 vp)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa lausuntonaan seuraavan.

Työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosan laskuperusteiden periaatteiden täsmentäminen

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää ehdotetulla muutoksella tavoiteltua työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosan nykyistä parempaa läpinäkyvyyttä lähtökohtaisesti perusteltuna. Työeläkevakuutusyhtiöiden hoitokustannusten sekä niistä työnantajille aiheutuvien kustannusten nykyistä parempi läpinäkyvyys saattaisi olla omiaan tehostamaan työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa. Mikäli hoitokustannuksiin liittyvät erot yhtiöiden välillä olisivat nykyistä läpinäkyvämmin vakuutuksenottajien tiedossa, yhtiöille saattaisi muodostua nykyistä suurempi kannustin tarkastella toimintansa tehokkuutta, millä puolestaan voisi olla työeläkejärjestelmän tehokkuuden kannalta myönteinen vaikutus.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei ole arvioitu riittävästi sitä, millainen vaikutus esitetyllä hoitokustannusosan yhtiökohtaisella vahvistamisella mahdollisesti olisi suomalaisen lakisääteisen työeläkejärjestelmän ei-taloudelliselle luonteelle, ja siten järjestelmän kilpailuoikeudelliselle arvioinnille. Lakisääteisen, ns. solidaarisuuden periaatteelle rakentuvan työeläkejärjestelmän täytäntöönpanon, jonka voidaan katsoa olevan osa kansallista sosiaaliturvajärjestelmää, voidaan katsoa olevan luonteeltaan ei-taloudellista toimintaa ja jäävän siten sekä kansallisen että EU:n kilpailulainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetulla muutoksella oltaisiin lisäämässä lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailullisuutta. Tällainen kilpailullisuuden lisääminen on seikka, jolla voi olla vaikutuksia toiminnan luonteen määrittelylle. Näin ollen, vaikka EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytännön perusteella voidaan todeta, että myös luonteeltaan ei-taloudelliseen toimintaan voi sisältyä kilpailullisia elementtejä, joiden tavoitteena on kannustaa toimijoita harjoittamaan toimintaansa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eli mahdollisimman tehokkaasti ja vähiten kustannuksia aiheuttavalla tavalla sosiaaliturvajärjestelmän moitteettoman toiminnan varmistamiseksi, nyt ehdotetun kaltaisen muutoksen yhteydessä tulisi arvioida muutosta nykyistä tarkemmin myös toiminnan taloudellisen vs. ei-taloudellisen luonteen näkökulmasta.

Hallituksen esitykseen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty toteamus siitä, että ehdotetut muutokset eivät muuta lakisääteisen työeläkejärjestelmän ei-taloudellista luonnetta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää kuitenkin

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • **Puhelin** 029 505 3000 (pvm/mpm)
Y-tunnus 2502067-3 • **Sähköposti** kirjaamo@kkv.fi • **kkv.fi**

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

huomiota siihen, että lisättäessä luonteeltaan ei-taloudelliseen järjestelmään kilpailullisia elementtejä tulee arvioida riittävän huolellisesti, liittyykö järjestelmän kilpailullisuus edelleen kokonaisuutena järjestelmän toiminnan tehokkuuteen siten, että järjestelmä kokonaisuutena täyttää EU:n tuomioistuimen asettamat kriteerit, jotka järjestelmän tulee täyttää ollakseen luonteeltaan ei-taloudellinen.

Edellä todettuun liittyen Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä todetun mukaan ehdotetulla muutoksella oletetaan saavutettavan työeläkeyhtiöiden tehokuudessa parannus, joka olisi vuositasolla suuruudeltaan yhteenlaskettuna muutamasta miljoonasta eurosta noin kymmeneen miljoonaan euroon. Esityksessä on lisäksi todettu, että liikekulut, jotka voisivat jatkossa tulla katetuksi kunkin työeläkevakuutusyhtiön omalla laskuperusteella, ovat arviolta noin 200 miljoonaa euroa, ja vastaavasti työeläkeyhtiöiden kokonaisliikekulut noin 400 miljoonaa euroa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että ottaen huomioon uudistuksella saavutettavan tehokkuuden lisäyksen arvioitu taso ja sen suhde työeläkeyhtiöiden liikekuluihin on tärkeää, että uudistuksella ei muuteta lakisääteisen työeläkejärjestelmän ei-taloudellisen luonteen kannalta olennaisia tekijöitä ilman, että on ensin varmistuttu siitä, että muutos lisää koko työeläkejärjestelmän tehokkuutta, eikä pelkästään työeläkeyhtiöiden keskinäistä kilpailua ja siirtoliikettä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa lisäksi, että esityksessä ei ole tuotu esiin, miksi ehdotetun kaltainen uudistus on ylipäänsä tarpeen ottaen huomioon, että yhtiöiden erot vakuutusten hoidon tehokkuudessa vaikuttavat jo nykyisin yhtiöiden maksamiin asiakashyvityksiin. Työeläkejärjestelmään sisältyy siten jo nykyisin mekanismi, joka kannustaa työeläkeyhtiöitä tarkastelemaan toimintansa tehokkuutta. Esityksessä ei ole tuotu riittävästi esiin, miksi olemassa oleva mekanismi ei ole riittävä työeläkeyhtiöiden välisellä kilpailulla tavoiteltujen vakuutusten hoitoon liittyvien tehokkuushyötyjen syntymiseksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kuten esityksessäkin on todettu, hoitokustannusosaa vahvistettaessa tulee varmistua siitä, että hoitokustannusosa laaditaan turvaavuusperiaatetta noudattaen ja ottaen huomioon ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien edut. Sääntelyllä ja valvonnalla tulee siten varmistua siitä, että hoitokustannusosa kattaa työntekijöiden eläketurvan hoidosta ja eläkkeensaajien palveluista syntyvät kustannukset. Mikäli sääntelyä päädyttäisiin muuttamaan ehdotetulla tavalla, tavoitellun läpinäkyvyyden ja hoitokustannustehokkuutta lisäävän vaikutuksen syntymiseksi on tärkeää, että työeläkevakuutusyhtiöt kattavat hoitokustannusosalla kaikki liikekulunsa ja että liikekuluja ei siten pääsääntöisesti saisi kattaa työeläkevakuutusmaksun muiden osien tuotoilla. Kilpailu- ja kuluttavavirasto pitää hyvin tärkeänä, että sääntelyn ja valvonnan avulla tulee olla mahdollisuus varmistua siitä, että muiden osien tuottoja voitaisiin käyttää vain ehdotetulla tavalla erityisestä syystä ja laissa määritellyissä tilanteissa hoitokustannusten kattamiseen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto viittaa tältä osin Finanssivalvonnan aiempiin havaintoihin, joiden mukaan työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi tarkoitettuja palveluja käytettiin työeläkeyhtiöiden asiakashankinnassa tavalla, jota Finanssivalvonta piti työeläkejärjestelmän kannalta vahingollisena. Hoitokustannusosan määritteleminen

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

yhtiökohtaisesti ei saisi siten missään olosuhteissa johtaa tilanteeseen, jossa työeläkeyhtiöt käyttävät ehdotettua sääntelyä hyväkseen asiakashankinnassaan tavalla, joka on työntekijöiden, eläkkeensaajien tai työeläkejärjestelmän kannalta vahingollinen.

Vanhuuseläkevastuiden joustaminen poikkeuksellisessa sijoitusmarkkinatilanteessa

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää ehdotetulla muutoksella tavoiteltua pitkäjänteisen sijoitustoiminnan mahdollistamista ja hyvien sijoitustuottojen tavoittelua myös poikkeuksellisen heikossa sijoitusmarkkinatilanteessa lähtökohtaisesti perusteltuna.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu uudistus, jolla vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien täydentämisen sijasta työeläkeyhtiöille sallittaisiinkin rahastoiduista eläkkeistä aiheutuvien vastuiden joustaminen alaspäin, mikäli eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus on heikentynyt, on periaatteellisesti merkittävä muutos nykytilaan verrattuna. Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että tällaiseen ehdotettuun uudistukseen, jolla sijoitustoiminnan epäonnistuessa työeläkeyhtiöiden sallittaisiin kattaa syntyneitä tappioita jo rahastoitujen vanhuuseläkevastuiden vakuutena olevalla varallisuudella ja siten parantaa laskennallista vakavaraisuuttaan, saattaa sisältyä kannustin lisääntyneeseen riskinottoon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että näitä seikkoja ei ole riittävästi arvioitu esityksessä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä on toistuvasti viitattu siihen, että ehdotettu uusi vakavaraisuusmekanismi parantaa työeläkevakuutusyhtiöiden riskinkantokykyä. Toistuva viittaaminen riskinkantokyvyn paranemiseen on Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan jossain määrin harhaanjohtava, sillä eläkevastuun täydennyskertoimen ollessa ehdotuksen mahdollistamalla tavalla negatiivinen rahastoja, eli toisin sanottuna vanhuuseläkevastuiden vakuutena olevaa varallisuutta, käytetään tosiasiassa heikkojen sijoitustuottojen kattamiseen, jotta työeläkeyhtiön vakavaraisuuden voitaisiin katsoa pysyvän hyväksyttävällä tasolla. Työeläkeyhtiön varallisuusasema toisin sanoen tällöin tosiasiassa heikkenee, koska eläkerahastoja puretaan, jotta laskennallinen vakavaraisuus saataisiin paranemaan ja jotta sijoitusjakauman riskillisyyttä ei tarvitsisi vähentää. Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksen mukaan on jossain määrin harhaanjohtavaa todeta eläkejärjestelmän vakavaraisuuden tällaisessa tilanteessa paranevan, kun tosiasiassa jo kerrytettyä eläkejärjestelmän varallisuutta käytetään kattamaan ennakoitua heikompaa sijoitusten tuottoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että esityksen muotoiluja olisi näin ollen syytä muuttaa siten, että sen sijaan, että todetaan toistuvasti eläkejärjestelmän vakavaraisuuden paranevan, tuotaisiin selkeämmin esiin, että ehdotettu malli muuttaa vakavaraisuuden määrittelemiseen liittyvää sääntelyä ja mekanismia tavalla, joka mahdollistaa nykytilaan verrattuna suuremman sijoitusriskin ottamisen. Lisäksi tulisi tuoda selvemmin esiin, että ehdotettu uusi vakavaraisuuden määrittelyyn liittyvä mekanismi ei tosiasiassa vahvista vastuuvelan katteena olevan varallisuuden määrää tai arvoa, vaan että sen sijaan ehdotettu malli johtaa rahastojen arvon pienenemiseen niissä tilanteissa, joissa

uudistus mahdollistaa negatiivisen eläkevastuun täydennyskertoimen käyttämisen.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa lisäksi, että esityksessä ei ole tuotu esiin, miksi on ylipäänsä tarpeen luoda ehdotetun kaltainen automaattinen eläkevastuun täydennyskertoimen negatiivisen arvon salliva mekanismi nykyisen Finanssivalvonnan aloitteesta käynnistettävän poikkeamismenettelyn lisäksi. Nykytilan mukaisessa mallissa Finanssivalvonta voi tehdä sosiaali- ja terveysministeriölle ilmoituksen poikkeuksellisista olosuhteista. Ilmoituksen perusteella valtioneuvosto voi antaa asetuksen, jonka mukaan Finanssivalvonnalla on valtuudet pidentää heikentyneen vakavaraisuuden johdosta työeläkeyhtiöille asetettua määräaikaa tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiseksi. Toisin sanoen jo nykyinen sääntely antaa mahdollisuuden poiketa työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuussääntelystä sellaisissa shokinomaisissa sijoitusmarkkinatilanteissa, joihin esityksessä viitataan. Nykyisen sääntelyn mukaista menettelyä myös käytettiin vuoden 2020 keväällä koetun osakekurssien laskun yhteydessä. Esityksessä ei ole kuitenkaan tuotu esiin, miksi nykyisen sääntelyn ei katsota olevan riittävä esityksellä tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arttu Juuti
johtaja

ALLEKIRJOITETTU
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ