

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi työntekijän eläkelain muuttamisesta sekä eräksi 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 läpinäkyvämmiin vakuutusentottajien 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 luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole lainkaan arvioitu 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 myös toiminnan taloudellisen vs. ei-taloudellisen luonteen näkökulmasta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että ennen ehdotetun kaltaisen kilpailullisuuden lisäämistä koskevan muutoksen tekemistä asian valmistelua tulisi täydentää arviolla siitä, voitaisiinko järjestelmään sisältyvän kilpailullisen elementin katsoa olevan ehdotetun muutoksen

jälkeenkin laadultaan ja laajuudeltaan sellainen, että työeläkejärjestelmän voitaisiin katsoa edelleen olevan luonteeltaan ei-taloudellinen.

Edellä todettuun liittyen Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnoksessa todetun mukaan ehdotetulla muutoksella oletetaan saavutettavan työeläkeyhtiöiden tehokuudessa parannus, joka olisi vuositasolla suuruudeltaan yhteenlaskettuna muutamasta miljoonasta eurosta noin kymmeneen miljoonaan euroon. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi 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 huolellista ennakoarviointia ja valmistelua.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kuten ehdotuksessakin 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 sen avulla saavutettavan 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 kuluttajavirasto pitää hyvin tärkeänä, että sääntelyn ja valvonnan avulla tulee olla mahdollisuus varmistua siitä, että muiden osien tuottoja voitaisiin käyttää vain ehdotetulla tavalla erityisesti 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 määrittäminen 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 lainkaan tuotu esiin esitysluonnoksessa ja että luonnosta olisi siten syytä näiltä osin täydentää.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksessa 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 tosiasiasa heikkojen sijoitustuottojen kattamiseen, jotta työeläkeyhtiön vakavaraisuuden voitaisiin katsoa pysyvän hyväksyttävällä tasolla. Työeläkeyhtiön varallisuusasema toisin sanoen tällöin tosiasiasa 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 tosiasiasa jo kerrytettyä eläkejärjestelmän varallisuutta käytetään kattamaan ennakoitua heikompaa sijoitusten tuottoa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että esitysluonnoksen muotoiluja olisi näin ollen syytä muuttaa siten, että sen sijaan, että todetaan toistuvasti eläkejärjestelmän vakavaraisuuden paranevan, tuotaisiin selkeämmin esiin, että ehdotettu malli muuttaa vakavaraisuuden määrittelyä liittyvää sääntelyä ja mekanismeista tavalla, joka mahdollistaa nykytilaan verrattuna riskipitoisemman sijoitusjakauman myös heikossa sijoitustilanteessa. Lisäksi tulisi tuoda selvemmin esiin, että ehdotettu uusi vakavaraisuuden määrittelyyn liittyvä mekanismi ei tosiasiasa vahvasta 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 kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen perusteella jää avoimeksi, miten ehdotettu uusi vakavaraisuusmekanismi toimisi, jos heikko sijoitusmarkkinatilanne kestäisi ehdotuksessa kuvattua lyhytaikaista shokkia pidempään. Esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin, kuinka usein tai kuinka pitkiä ajanjaksoja kerrallaan eläkevastuun täydennyskerroin voisi enimmillään olla ehdotetulla tavalla negatiivinen, ennen kuin työeläkeyhtiöiden olisi muutettava sijoitusjakaumaansa tavalla, joka lopettaisi ehdotetun mallin mukaisen rahastojen purkamisen heikkojen sijoitustuottojen kattamiseksi. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään tuotu esiin, millaisissa tilanteissa ja millaisin menettelyin Finanssivalvonta voisi puuttua työeläkeyhtiöiden sijoitustoimintaan tai -jakaumaan heikon sijoitusmarkkinatilanteen

jatkuessa lyhytaikaista shokkia pidemmän ajanjakson tai toistuessakin usein. Tältä osin on syytä huomioida myös, että ehdotettu sääntely saattaa sisältää kannustimen lisääntyneeseen riskinottoon, koska epäonnistuneesta sijoitustoiminnasta seurannut heikentynyt vakavaraisuus voidaan oletusarvoisesti kattaa purkamalla negatiivisen täydennyskertoimen avulla rahastojen arvoa ja siten parantaa laskennallista vakavaraisuutta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että luonnosta tulisi myös näiltä osin täydentää.

Edellä todettuun liittyen Kilpailu- ja kuluttajavirasto viittaa myös luonnoksen perusteluissa mainittuihin Eläketurvakeskuksen mallinnuksiin, joiden mukaan 12-14 prosentissa mallinnetuista tilanteista täydennyskertoimen arvo oli negatiivinen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan esitysluonnoksessa näiden mallinnusten osalta todettu vaikuttaa olevan ristiriidassa esitysluonnoksen muun sisällön kanssa, sillä luonnoksen perusteella syntyy vaikutelma, jonka mukaan täydennyskertoimen negatiivinen arvo liittyy vain hyvin poikkeuksellisiin tilanteisiin. Toisin sanoen Eläketurvakeskuksen mallinnoista todettu vaikuttaisi viittaavaan siihen, että täydennyskertoimen arvo olisi negatiivinen todennäköisesti useammin kuin millainen vaikutelma esitysluonnoksesta muutoin välittyy, ja että eläkevästuiden vakuutena olevaa varallisuutta purettaisiin heikkojen sijoitustuottojen kattamiseksi useammin kuin esitysluonnoksessa on muutoin annettu ymmärtää. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että esitystä olisi syytä täsmentää myös tältä osin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa lisäksi, että esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin, miksi on ylipäänsä tarpeen luoda ehdotetun kaltainen automaattinen eläkevästuihin täydennyskertoimen negatiivisen arvon salliva mekanismi nykyisen Finanssivalvonnan aloitteesta käynnistettävän poikkeamismenettelyn sijasta. 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 määräaikaan tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiseksi. Toisin sanoen jo nykyinen sääntely antaa mahdollisuuden poiketa työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuussäätelystä sellaisissa shokinomaisissa sijoitusmarkkinatilanteissa, joihin luonnoksessa viitataan. Nykyisen sääntelyn mukaista menettelyä myös käytettiin vuoden 2020 keuhkokuumeen osakekurssien laskun yhteydessä. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan lainkaan tuotu esiin sitä, miksi nykyisen sääntelyn ei katsota olevan riittävä esitysluonnoksella tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toteaa, että luonnosta tulisi myös tältä osin täydentää.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Arttu Juuti
johtaja