

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriön pyydettävä yhdistyksemme lausuntoa eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittäneen työryhmän raportista 2019:15 (STM059:00/2018, STM/4652/2018) esitämme kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Keskustelu työeläkelainsäädännön yhtenäistämisestä alkoi vuosituhaten vaihteessa. Eri alojen ja erilaisissa työsuhteissa olevien henkilöiden eläketurvan yhtenäistämistä on kuitenkin toteutettu vuosikymmenten ajan. Merkittävä askel työeläkelainsäädännön yhtenäistämiseksi otettiin työntekijän eläkelain uudistuksessa vuonna 2007, kun lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien eläketurvaa ryhdyttiin vakuuttamaan työntekijöiden eläkelain mukaan ja uusi työeläkevakuutusyhtiö Etera astui työeläkevakuutusmarkkinoille.

Lähtökohtaisesti pidämme hanketta eläkejärjestelmien välisten erojen poistamisesta ja eläkejärjestelmien yhtenäistamisestä kannatettavana. Kun eläke-etuuksien sisältö ja lainsäädännöllinen viitekehys järjestelmien välillä on perusteiltaan yhdentynyt, on aikaisempaa vähemmän perusteita ylläpitää rinnakkaisia järjestelmiä. Kannatamme kuitenkin hajautettua ja monimuotoista

eläkealan toimijakenttää. Erikokoiset ja toimintatavoiltaan erilaiset eläkelaitokset lisäävät kotimaisten pääomamarkkinoiden likviditeettiä ja tarjoavat kullekin vakuuttajalle sopivimman muodon työeläkevakuuttamisen järjestämiseen. Yhdentymiskehityksessä myös toimijoiden erot pitäisi ottaa nykyistä paremmin huomioon siten, että toimijat erilaisine sääntelyympäristöineen ja ominaispiirteineen olisivat nykyistä paremmin kilpailutasapainossa.

Työeläkejärjestelmän hajautettu toimeenpano

Suomalaisen työeläke turvan toimeenpanon malliksi valittiin hajautus, kun yksityisen työeläkejärjestelmän periaatteista sovittiin eläkekomitean mietinnössä 1960: *”Työnantaja voisi ottaa eläkevakuutuksen vakuutusyhtiössä taikka perustaa joko yksin tai yhdessä muiden työnantajien kanssa eläkesäätiön tai eläkekassan”*.

Väliraportissaan työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeita (2005:15) selvittellyt Matti Louekoski totesi, että ”Kun TEL-poikkeus asettaa Suomelle myös velvollisuuden turvata uuden toimijan työeläkevakuutusmarkkinoille tuleminen ja kilpailu tällä vakuutustoiminnan alalla, on järjestelmän oltava vastaisuudessakin hajautettu ja järjestelmään osallisille on turvattava tasapuolisen toiminnan ja kilpailun edellytykset.”

Vaikka työeläkkeiden hoidon toimeenpanon hajauttamisesta ei ole erimielisyyttä, työeläkejärjestelmä on keskittynyt viime vuosikymmeninä yhä suurempiin yksiköihin. Olemme tyytyväisiä siihen, että raportissa erilaiset työeläkevakuuttamisen muodot esitellään toisilleen vaihtoehtoisina ja tasavertaisina tapoina lakisääteisen työeläketurvan järjestämiseen. Toisaalta pelkkä periaatetasolla liikkuva tasapuolisuus ei riitä ylläpitämään työeläkejärjestelmän hajautettua toimeenpanoa, vaan säilyttäminen edellyttää sitä tukevia lainsäädäntöuudistuksia. Tehdyt uudistukset ovat toimineet toiseen suuntaan.

Voimassa olevat säännöt rajaavat eläkesäätiön ja eläkekassan perustamismahdollisuudet muodollisesti vain osalle suurimpia yrityksiä, joilla on palkkalistoillaan työeläkevakuutusyhtiökohtaisesti reilusti yli 300 työntekijää (alle 0,2 prosenttia kaikista yrityksistä). Uuden työnantajakohtaisen eläkelaitoksen perustamisen kannalta vieläkin merkittävämmäksi tekijäksi nousevat materiaaliset syyt. Eläkelaitoksen perustaminen on käytännössä mahdotonta, jos aloittava laitos ei pääse markkinoille jokseenkin tasavertaisista asemista. Lainsäädäntö asettaa alalle tulon kynnyksen hyvin korkealle. Ottaen huomioon työeläkejärjestelmässä tapahtuneen vahvan keskittymiskehityksen, alalle tuleminen esteitä tulisi tarkastella uudesta valosta, jotta vakuutuksenottajilla käytännössä olisi mahdollisuus valita itselleen parhaiten sopivin työeläkelaitos. Menneellä hallituskaudella jäi kesken työ eläkesäätiö- ja eläkekassalainsäädännön uudistamiseksi, jossa oli tarkoitus poistaa yksittäisiä lakeihin sisältyneitä ja epätarkoituksenmukaiseksi koettuja esteitä. Toivomme, että tätä työtä edelleen jatkettaisiin.

Hajautetun toimeenpanojärjestelmän etuja:

- työnantajilla on työeläketurvan hoitamista varten erilaisia vaihtoehtoja, joista kukin työnantaja voi valita omaan toimintaansa sopivimman,
- toimeenpanojärjestelmän hajauttaminen tuo kilpailuhyötyjä eläkelaitosten kesken niiden pyrkiessä parempaan palveluun ja tuottavampaan sijoitustoimintaan,
- hajauttaminen vähentää sijoitustoimintaan ja operatiiviseen toimintaan liittyviä keskittymäriskejä,
- erikokoiset ja –muotoiset toimijat parantavat kotimaisten pääomamarkkinoiden likviditeettiä ja
- hajautetussa toimeenpanojärjestelmässä eläkelaitosten sijoitusvaroista suurempi osa tulee sijoitetuksi Suomeen. Pienemmät eläkelaitokset sijoittavat tyypillisesti enemmän varojaan Suomeen kuin suuremmat eläkelaitokset.

Yksityisen alan työeläkevakuuttamisen vaihtoehtona eläkesäätiöt ja eläkekassat poikkeavat työeläkevakuutusyhtiöistä sen johdosta, että ne eivät harjoita vakuutusliiketoimintaa. Nämä eläkelaitokset eivät kilpaile työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa uusista vakuutusnottajista.

Eläkekassa keskittyy liiketoimintaa harjoittamatta oman toimintapiirinsä eläketurvan hoitoon ja eläkevarojen sijoittamiseen. Omille osakkailleen eläkekassa on luonnollinen kumppani, jonka toiminnan tehokkuudelle on selkeät mittarit.

Työeläkevakuutusyhtiömuotoisella toimijalla on oltava uusien asiakkuuksien hoitojärjestelmä ja todennäköisesti myös yhteiskumppanit henkivakuutus- ja pankkitoimialalta. Uusien asiakkuuksien hoitojärjestelmiin eli uusien asiakkaiden hankkimiseen yksityisen alan työeläkejärjestelmässä kului hoitokuluina tilinpäätöstietojen mukaan 51,1 miljoonaa euroa vuonna 2017.

TyEL-Kevan oikeudellinen rakenne

Johtopäätös työeläkevakuutusyhtiö Eterasta on, että uuden toimijan tulo ja pärjääminen työeläkevakuutusmarkkinoilla ei ole helppoa. Eteran vakavaraisuus määrättiin samalla tavoin, kuin nyt suunnitellaan tehtäväksi, jos TyEL-Kevasta tulee työeläkevakuutusyhtiö. Todennäköistä on, että uuden toimijan tulo markkinoille on muuttunut entistä hankalammaksi yhtiökohtaisten ja asiakassegmenttien perusteella määräytyvien vakuutusmaksujen sekä asiakashyvitysten perusteella. Asiaa hankaloittaa myös se, että yhtiöiden maksut ja asiakashyvitysperusteet eivät ole helposti vertailtavissa. Myös Eteran vakuutuskannan rakenteen vuoksi sille tehtiin erikoisjärjestelyjä, joilla varmistettiin tasainen kilpailuasema työkyvyttömyysmenojen ennakoitua suuremman poikkeaman vuoksi.

Sekä työeläkevakuutusyhtiö, että eläkekassa yksikkönä vastaavat eläkkeiden rahastoiduista osista. Työeläkelaitoksen muodosta riippumatta noin neljäsosa eläkkeistä kuuluu työeläkelaitoksen vastuulla olevaan rahastoitavaan osaan. Työkyvyttömyysriski määräytyy näille eläkelaitoksille samoin perustein, kuitenkin niin, että työeläkevakuutusyhtiöissä työnantajien työkyvyttömyysmaksut määräytyvät työnantajien koon mukaan maksuluokkamallin mukaan määräytyvänä omavastuuna. Eläkekassassa tekniikka voi olla joko täysin omavastuinen tai omavastuisuuden ja tasaavan tekniikan yhdistelmä.

Kokemus osoittaa, että eläkekassat ovat menestyneet olemassa olevien asiakkuuksiensa hoitamisessa. Ne ovat saavuttaneet hyviä sijoitustuottoja ja niiden keskimääräinen vakavaraisuus ylittää keskimääräisen työeläkevakuutusyhtiön vakavaraisuuden. Kriittiseksi tekijäksi niin eläkekassoilla kuin työeläkevakuutusyhtiöilläkin on osoittautunut sijoitustoiminnan ja riskienhallinnan riittävät resurssit ja asiantuntemus.

Pohjoismaista Norjasta on kokemuksia siitä, että julkisen alan kunnat ovat järjestäneet eläkevakuutuksiaan työnantajakohtaisissa eläkelaitoksissa. Siellä pääsääntönä on, että suuremmat kunnat ovat järjestäytyneet työnantajakohtaisiin eläkelaitoksiin ja pienemmät kunnat vakuutusyhtiöihin.

Vakuutusmaksut eläkekassoissa ja työeläkevakuutusyhtiöissä määräytyvät saman peruseriaatteen mukaan. Eläkekassoissa hallitus päättää vakuutusmaksutasosta ja alennuksista vakavaraisuusvaatimusten asettamissa rajoissa. Työeläkevakuutusyhtiössä vakuutusmaksutasot ovat kiinteämmät.

Oletamme, että työryhmän raporttiin sisältyvä toteamus siitä, että alkuvaiheessa tehdään tarvittavat muutokset (työeläkevakuutusyhtiön perustaminen ennen vuotta 2027), jotta TyEL-Keva voisi sopeutua työeläkejärjestelmään, tarkoittaa myös mahdollisuutta eläkekassan perustamiseen ennen vuotta 2027.

Yhdistämistä koskevat periaatteet

Kustannusneutraalisuus

Pidämme tärkeänä sitä, että mahdollinen yhdistäminen toteutetaan kustannusneutraalisti. Eläkejärjestelmien yhdistämisestä ei saisi aiheutua hyötyä eikä haittaa yksityisen alan työeläkejärjestelmälle eikä kunnille verrattuna tilanteeseen, että yhdistämistä ei tehtäisi.

Tehtyjen laskelmien perusteella kustannusneutraalisuus edellyttäisi 10,5 miljardin euron neutralisointisummaa kunnallisilta toimijoilta yksityiseen työeläkejärjestelmään ja sitä, että osa TyEL:n mukaisesta vastuusta jätetään Julkis-Kevan vastuulle.

Tulee myös varmistaa, että TyEL-Kevalle ei liittymisestä yksityisen alan työeläkejärjestelmään aiheudu sille itselleen erityistä haittaa eikä etua mm. suhteessa tasausjärjestelmään.

Neutraliteettiperiaate

Pidämme tärkeänä sitä, että mahdollinen yhdistäminen toteutetaan tavalla, että yksityisen alan työeläkejärjestelmään tuotavalla Kevalla ja sen jäsenillä on tasapuoliset mahdollisuudet valita vakuuttamismuodokseen työeläkevakuutusyhtiön, eläkekassan tai eläkesäätiön.

Kun työeläkevakuutusyhtiö Etera tuotiin osaksi yksityistä työeläkejärjestelmää, mahdolliset kannansiirrot ja työnantajien vakuuttamista koskevat ratkaisut Eterasta eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin eivät olleet toteutettavissa yhdenvertaisista lähtökohdista työeläkevakuutusyhtiöihin verrattuna, koska vuonna 2003 perustetun Eteran TaEL- ja LEL-eläkevastuita ei muutettu TyEL-vastuiksi. Nämä eläkevastuut alkoivat kertyä työntekijän eläkelain mukaisina vasta vuodesta 2007 alkaen, jolloin Eteran siirtymäaika päättyi ja se aloitti kilpailun työeläkevakuutusmarkkinoilla.

Vakuutuskannan muotoa koskeva ratkaisu johti siihen, että korkeampi pääomavaatimus tuli vain jos vakuutuksia ja vakuutuksiin liittyviä vastuita haluttiin siirtää hoidettavaksi työnantajakohtaisiin eläkesäätiöihin tai eläkekassoihin. Epäsymmetriasta riippumatta yksi tällainen kannansiirto kuitenkin toteutettiin Eläkekassa Versoon.

Neutraliteettiperiaate asettaa haasteita myös vakuutuskantaan kuuluvan vastuuvelan mahdollisessa jakamisessa jatkuviin ja päättyneisiin vakuutuksiin.

Jatkovalmistelussa huomioon otettavia seikkoja

Julkis-Kevan palveluntarjonta muille eläkelaitoksille

Työryhmän ehdotuksen mukaan Julkis-Kevaan jätettäisiin lisäeläkkeeksi laskettava osuus, jonka piiriin arvioidaan vuoden 2026 lopulla kuuluvan 9.100 henkilöä, jotka ovat syntyneet vuonna 1971 tai sitä aikaisemmin. Arvioiden mukaan kaikki lisäeläketurvaan oikeutetut henkilöt voisivat jäädä eläkkeelle vuoden 2037 loppuun mennessä. Lisäksi Julkis-Kevan vastattavaksi jäisi osa TyEL-vastuista.

Raportissa ei ole arvioitu, kuinka paljon TyEL-Kevan ja Julkis-Kevan yhteiset toimintakustannukset tulisivat jaon myötä nousemaan. Raportissa ei ole arvioitu muutosten vaikutuksia myöskään Kevan hoidossa oleviin Valtion eläkerahaston eikä Kirkon eläkerahaston kustannuksiin ja näiden eläkelaitosten palveluiden saatavuuteen. Raportissa ei ole muutenkaan arvioitu muutoksen vaikutuksia näiden eläkelaitosten toimintaan. Toivomme, että jatkossa tehtäisiin arviot myös näistä asioista.

Muiden eläkejärjestelyiden tuominen osaksi yksityisen alan työeläkejärjestelmää

Toivomme, että selvitetäväksi tulisi myös Kirkon eläkerahaston ja muiden eläkejärjestelyiden tuominen osaksi yksityisen alan eläkejärjestelmää. Valitettavaa on, että kun vastaava selvitys viimeksi tehtiin Kirkon eläkerahaston osalta, johtopäätökset perustuivat virheellisiin laskelmiin.

Julkis-Kevan asema ja EU:n direktiivien soveltamisala

EU:n ammatillisia lisäeläkkeitä koskevia direktiivejä sovelletaan mm. eläkesäätiöiden ja eläkekassojen tarjoamiin lisäeläkkeisiin. Vakuutustoimintaa koskevia direktiivejä sovelletaan vakuutusyhtiöiden tarjoamiin lisäeläkkeisiin.

Suomessa ammatillisia täydentäviä eläkkeitä ei ole pidetty lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvana, vaikka ne olisivat syntyneet valtion toimintojen yksityistämisen kautta. Valtion liikelaitosten yksityistäessä toimintaansa yksityisen alan työeläkkeitä vastaavista etuuksista on muodostettu yksityisen alan työeläkkeitä vastaava osuus ja yksityisen alan eläkkeitä ylittävästä osuudesta on muodostettu osa vapaaehtoista lisäeläkejärjestelyä, vaikka lisäeläke on voinut perustua julkisella puolella ansaittuun eläkkeeseen.

Ammatillisia lisäeläkkeitä koskevien direktiivien perusteella näitä direktiivejä ei sovelleta sosiaaliturvajärjestelmiä hallinnoiviin laitoksiin, jotka kuuluvat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten N:o 883/2204 ja 987/2009 soveltamisalaan. Direktiivejä ei sovelleta myöskään toimintaan, joka toimii jakoperiaatteella (eläkevastuita ei ole rahastoitu).

Yksittäinen huomio työryhmän raportista

Raportissa todetaan, että eläkesäätiöissä työnantajat vastaisivat eläkesäätiön taloudesta konkurssiinsa saakka. Pelkistetty negatiivissävyinen toteamus ei anna täysin totuudenmukaista kuvaa tilanteesta. Työnantajat voivat aina päättää eläkesäätiön purkamisesta ja vastuiden siirtämisestä työeläkevakuutusyhtiöön, jolloin siirron hinnaksi tulee siirtyvän vakavaraisuuspääoman taso, mikä on historian aikana vaihdellut 11-30 prosentin välillä vastuiden määrästä. Eläkesäätiöiden vakavaraisuus ylittää keskimäärin siirtyvän vakavaraisuuspääoman tason. Yksikään työnantaja ei ole milloinkaan ajautunut konkurssiin eläkesäätiön vuoksi. Toivoisimme, että kirjoitusmuotoon ja esitystapoihin kiinnitettäisiin jatkossa tarkempaa huomiota, jotta yhtä eläkelaitosmuotoa ei tarpeettomasti leimattaisi.

Lausuntomme keskeiset toteamukset

Suhtaudumme eläkejärjestelmien yhdistämiseen myönteisesti. Toivomme kuitenkin, että yhdistäminen tehdään järjestelmien ja toimijoiden välillä sekä kilpailu- että kustannusneutraalisti ja että huomioon otettaisiin myös se, mitä tapahtuu Kevan nykyisin hoitamille eläkejärjestelyille, kuten Kirkon Eläkerahastolle. Myös näiden eläkejärjestelyiden osalta olisi tehtävä ratkaisuja.

Yksityisen alan työeläkevakuuttamisen vaihtoehtona eläkekassat poikkeavat työeläkevakuutusyhtiöistä. Eläkekassa keskittyy liiketoimintaa harjoittamatta oman toimintapiirin eläketurvan hoitoon ja eläkevarojen sijoittamiseen. Eläkekassan osakkaan näkökulmasta, eläkekassa on osakkailleen luonnollinen kumppani, jonka toiminnan tehokkuudelle on selkeät mittarit.

Toivomme myös, että eläkejärjestelmien kehittämisessä otettaisiin huomioon järjestelmän rakentamisessa vallinnut keskeinen periaate työeläkejärjestelmän hajautetusta toimeenpanosta.

Työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia kilpailla uusista asiakkaista on lisätty, mutta muutokset ovat pikemminkin johtaneet järjestelmän edelleen keskittymiseen. Toivomme siis, että ministeriö jatkaa työtään eläkesäätiö- ja eläkekassalainsäädännön uudistamiseksi, eikä Kevaa koskeva hanke aiheuta sen viivästymistä. Eläkejärjestelmien yhdistämisestä mahdollisesti aiheutuvat muutokset eläkekassoja koskevaan lainsäädäntöön tulee tarvittaessa selvittää myöhemmin.

Helsingissä huhtikuun 18. päivänä 2019

Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry

Timo Toropainen
toimitusjohtaja