

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/276/32/2017

8.3.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutus-kassoja koskevaksi lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa on selvitetty yksityiskohtaisesti lain nykytilaa, muutospaineita ja tavoitteita. Keskeisessä tavoitteessa lainsäädännön selkeyttämiseksi on edetty. Esitysluonnoksen toinen merkittävä tavoite on säilyttää työeläkejärjestelmän hajautettu malli. Esitysluonnoksessa on puutteellisesti perusteltu, onko eläkesäätiöiden ja –kassojen toimintaedellytysten helpottaminen oikea tapa edistää työeläkejärjestelmän hajautusta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvio on ylimalkainen ja hyvin puutteellinen. Esitysluonnoksen keskeisiä vaikutuksia ei ole tunnistettu. Vakuutettujen asemaa on käsitelty hyvin ohuesti, vaikka esityksellä voi olla epäsuoria vaikutuksia kaikille vakuutetuille. Vaikutuksia työeläkeyhtiöiden, eläkekassojen ja -säätiöiden sekä työnantajien asemaan on myös käsitelty puutteellisesti.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan sisäistä ja ulkoista valvontaa ei ole käsitelty riittävästi esitysluonnoksessa. Valvonta keskittyy liiaksi selvitystilavaiheeseen, vaikka pääpaino tulisi olla varsinaisessa toiminnassa ja siinä, ettei selvitystilaan päädytä. Laki todennäköisesti lisää viranomaisten työtä, koska valvonta myöhäisessä vaiheessa on työläämpää kuin varsinaisen toiminnan valvonta.

Arviointineuvosto katsoo, että asianmukaiset vaikutusarviot on lisättävä esitysluonnokseen, ennen kuin se annetaan eduskunnan käsiteltäväksi.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista, laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista sekä uusi vakuutuskassalaki. Voimassa oleva eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki sekä laki maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa kumottaisiin. Lisäksi tehtäisiin tarvittavat muutokset työeläkevakuutusyhtiölakiin.

Ehdotuksen tavoitteena on voimassa olevaa eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia rakenteellisesti selkeämpi sääntely, jossa erilaista sosiaalista vakuutustoimintaa harjoittaviin laitoksiin sovellettavat säännökset erotettaisiin toisistaan. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on lakiteknisesti nykyistä selkeämpi ja ymmärrettävämpi sääntely. Ehdotettu sääntely olisi myös yhteisöoikeudellisesti nykyistä kattavampi siten, että ehdotus vastaisi rakenteeltaan muuta yhteisöoikeutta, erityisesti vakuutusyhtiölakia ja lakia työeläkevakuutusyhtiöistä.

Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettua lakia sovellettaisiin eläkesäätiöön ja eläkekassaan, joka harjoittaa työntekijän eläkelaisissa tarkoitettua vakuutustoimintaa, sekä eläkekassaan, joka harjoittaa yrittäjän eläkelaisissa tarkoitettua vakuutustoimintaa. Lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista annettua lakia sovellettaisiin vapaaehtoiseen lakisääteistä eläketurvaa täydentävään eläkevakuutustoimintaan. Vakuutuskassalakia sovellettaisiin sekä sairausvakuutuslain mukaista toimintaa harjoittaviin työpaikkakassoihin että sairauskassoihin, jotka harjoittavat lakisääteistä turvaa täydentävää vakuutustoimintaa, sekä hautaus- ja eroavustuskassoihin. Eläkesäätiöistä ja eläkekassoista annettu laki olisi yleislaki, jota monin osin sovellettaisiin lisäeläkesäätiöihin ja -kassoihin sekä vakuutuskassoihin. Lisäeläkesäätiöistä ja -kassoista annetussa laissa sekä vakuutuskassalaissa annettaisiin eläkesäätiö- ja eläkekassalakia täydentävät säännökset.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa, että eläkesäätiöt ja -kassat säilyvät toimivina ja omat erityispiirteensä omaavina vaihtoehtoina työnantajalle järjestää työntekijöilleen lakisääteinen eläketurva ja vapaaehtoinen lisäeläketurva. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen perustamista ja toiminnan jatkamista edistettäisiin mahdollistamalla nykyistä pienempien laitosten toiminta. Vakuutuskannan siirtoa työeläkevakuutusyhtiöstä lakisääteistä toimintaa harjoittavaan eläkesäätiöön ja -kassaan helpotettaisiin muuttamalla siirrettävän kannan kokoa ja vastaanottavan laitoksen vakavaraisuuspääoman täydentämistä koskevia vaatimuksia. Työeläkeyhtiöstä vastaanottavalle eläkelaitokselle siirtyvä vakavaraisuuspääoma laskettaisiin käyttämällä työeläkelaitosten keskimääräistä vakavaraisuusastetta.

Lisäeläkesäätiöiden ja -kassojen vastuuvelan katteena olevan omaisuuden hajauttaminen erilaisiin sijoituskohteisiin olisi mahdollista nykyistä laajemmin. Ehdotetun lain voimaantulon jälkeen perustettava eläkesäätiö ja -kassa, joka harjoittaa lakisääteistä eläkevakuuttamista, ei saisi harjoittaa lisäeläkevakuuttamista. Sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassojen sääntelyn selkeys paranisi niihin sovellettavan erillislain, uuden vakuutuskassalain, johdosta.

2 Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on edistää eläkesäätiöiden ja eläkekassojen perustamista ja toimintaedellytyksiä osana työeläkejärjestelmän hajautettua toimeenpanoa. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että yhtäältä lakisääteisen eläkejärjestelmän toimeenpano on jossain määrin keskittynyttä ja toisaalta tavoitellaan hajautettua eläkejärjestelmää. Ehdotuksen toisena keskeisenä tavoitteena on voimassa olevaa eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia rakenteellisesti selkeämpi sääntely. Esitysluonnosta on valmistellut työryhmä, jonka valmistelema loppuraportti on kirjoitettu hallituksen esityksen muotoon.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa on selvitetty perinpohjaisesti lain nykytilaa, muutospaineita ja tavoitteita. Esitysluonnoksesta käy ilmi tarve lainsäädännön selkiyttämiseksi. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että hallituksen esitysluonnoksessa on edetty lainsäädännön selkiyttämiseen ja uudistamiseen.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnos on raskas ja osin vaikeaselkoinen. Kokonaisuus on epätasapainoinen siltä osin, että lain nykytilaa on selostettu hyvin yksityiskohtaisesti, mutta lain aiheuttamia vaikutuksia on käsitelty hyvin ohuesti. Tärkeät yksittäiset esitykset eivät erotu vähemmän tärkeistä esityksistä. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että eri vaihtoehtojen käsittely keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi on jäänyt vähäiseksi, vaikka joidenkin yksittäisten esitysten vaihtoehtoja tuodaan esiin. Esitysluonnoksessa on vähän viittauksia tutkimuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitkä ovat toimialan keskeiset piirteet ja markkinoillepääsyn esteet, ja onko eläkesäätiöiden ja –kassojen toimintaedellytysten parantaminen oikeasuuntainen toimi edistää työeläkejärjestelmän hajautusta. Arviointineuvosto katsoo, että toimialan markkinoillepääsyä ja kilpailua tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.¹

2.2 Vaikutusarviot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvio on ylimalkainen ja hyvin puutteellinen. Lain kohderyhmät käyvät yleisellä tasolla ilmi, ja vakuutettujen ja yritysten lukumäärät on mainittu esitysluonnoksessa muualla kuin vaikutusarviota koskevassa osiossa. Muilta osin vaikutusarvio on hyvin vaillinainen. Lakiluonnoksen keskeisiä vaikutusalueita ja vaikutusmekanismeja ei ole tunnistettu.

Arviointineuvosto katsoo, että asianmukaiset vaikutusarviot on lisättävä esitysluonnokseen, ennen kuin se annetaan eduskunnan käsiteltäväksi. Vaikutusarvioista tulisi poistaa taustatietoja ja tavoitteita koskevat tekstit ja keskittyä vaikutusten arviointiin. Vaikutusarvioiteja koskevien tekstien tulisi noudattaa säädösvalmisteluohjeen jaottelua (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous).²

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esityksessä on käsitelty sääntelytaakkaa lähinnä hallinnon näkökulmasta. Sääntelytaakka kuitenkin koskee niin kotitalouksia, yrityksiä kuin julkista sektoria. Arviointineuvosto katsoo, että sääntelytaakkaan tulisi kiinnittää enemmän huomiota vaikutuksia arvioitaessa.

Arviointineuvosto toteaa, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja vaikutusarvioiden tekemiseen. Arviointien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa. Myös yliopistojen ja muiden tutkimuslaitosten tutkijoiden ja asiantuntijoiden osaamista on perusteltua pyrkiä mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään.

Taloudelliset vaikutukset

2.3 Vaikutukset vakuutettuihin (kotitaloudet)

Esitysluonnoksen mukaan toimiva ja tehokas työeläkelainsäädännön toimeenpano turvaa vakuutettujen etuja ja edistää riittävää ja kestävä eläketurvan tasoa. Lisäksi tuodaan esille, että vakuutettujen kannalta on olennaista, että eläkevaroja ei päädy eläkejärjestelmän ulkopuolelle.

Arviointineuvosto katsoo, että vakuutettuja koskeva vaikutusarvio on hyvin puutteellinen. Esitysluonnoksessa tulisi erotella vaikutukset säätiöiden, kassojen ja yhtiöiden vakuutetuille sekä käsitellä suoria ja välillisiä vaikutuksia vakuutetuille. Esitysluonnos ei todennäköisesti vaikuta suoraan vakuutettujen asemaan,³ mutta sillä on mahdollisesti epäsuoria vaikutuksia vakuutettuihin. Mikäli

¹ Työeläkejärjestelmän kilpailua ja markkinoillepääsyä on käsitelty mm. seuraavissa lähteissä: Työeläkejärjestelmän kilpailuosuhteet. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79.; Rajaniemi Erkki: Yhtiökohtainen työeläkemaksu työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun lisäajana. Defensor Legis N:O 62011.; Rajaniemi Erkki: Työeläkejärjestelmän kilpailuosuhteiden lainsäädännöllinen kehittäminen. Edilex, 3.1.2012.

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

³ Vakuutetun saamien eläke-etuuksien tasosta säädetään muualla laissa. Toiseksi toimeenpanevan eläkelaitoksen vakavaraisuudella tms. ei ole suoraa vaikutusta vakuutetulle, koska eläkelaitokset vastaavat yhteisvastuullisesti eläkkeistä.

eläkesäätiöiden ja –kassojen määrä lisääntyy, voi eläkelaitosten lisääntyvästä kilpailusta ja tehokkaasta toiminnasta olla mahdollisesti etua vakuutetuille kollektiivisesti, koska tehokas toiminta alentaa toimeenpanon kustannuksia.⁴ Toisaalta esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, että pienet säätiöt ja kassat voivat olla jossain määrin riskialttiita vakuutetuille.⁵ Näitä asioita tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että työnantajien vakavaraisuuspääoman täydentämisvelvollisuuden poistamisella eläkesäätiöiltä ja –kassoilta on mahdollisesti välillisiä vaikutuksia vakuutettuihin, joita tulisi käsitellä esitysluonnoksessa. Riittävä vakavaraisuus kannustaa säätiöitä ja kassoja toimimaan riittävän vakaalla pohjalla.

2.4 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan laki edistää työnantajan mahdollisuutta hoitaa vakuuttamisvelvoitensa eläkesäätiön tai –kassan kautta ja parantaa eläkekassojen ja –säätiöiden toimintaedellytyksiä. Laki lisää kilpailua lakisääteisen eläketurvan toimeenpanossa ja edistää tuottavuutta ja tehokkuutta. Lisäeläke toiminnan toimintaedellytykset paranevat, mikä edistää lisäeläkesääntämistä. Esitysluonnoksen mukaan on vaikea arvioida, lisääntykö säätiöiden tai kassojen perustaminen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu lukumääräisesti sitä, kuinka moni työnantaja voisi periaatteessa perustaa eläkesäätiön tai –kassan. Kokonaisuutena yritysvaikutusarvio on kuitenkin hyvin puutteellinen. Esitysluonnoksessa tulisi olla suunta-antava arvio eläkesäätiöiden ja –kassojen määrään lisääntymisestä ja sen vaikutuksista. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan arvioinnissa tulisi käyttää esimerkiksi riippumattomia asiantuntija-arvioita.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi erotella vaikutukset työnantajiin, eläkekassoihin, -säätiöihin ja työeläkeyhtiöihin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että vakuutuskannan siirrosta vakavaraisuuspääoman laskentaperusteita muutetaan. Myös työnantajan täydennysvelvollisuus poistuu vakuutuskannan siirrosta, kun kantaa siirretään työeläkeyhtiöstä eläkesäätiöön tai –kassaan. Näiden muutosten vaikutukset tulisi käydä selvästi ilmi vaikutusarviointista.⁶ Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia myös lisäeläkkeitä tarjoavien laitoksille, koska lainmuutoksen jälkeen niillä on laajemmat mahdollisuudet sijoittaa sijoitusrahastoihin.⁷

2.5 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia julkiselle taloudelle.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia julkiselle taloudelle.

⁴ Kts. esimerkiksi: Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79.

⁵ Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä pienikokoisten säätiöiden ja kassojen määrän kasvun vaikutuksia laitosten konkurssiriskiin, joka voi mahdollisesti kasvaa yksiköiden pienentyessä. Tällä on vaikutuksia vakuutettuihin. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi vakuutettujen asema konkurssissa ja jaettaessa konkurssipesän varoja velkojille. Luonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia myös maksuihin ja kustannuksiin koko järjestelmän osalta, jos yhteisvastuuseen joudutaan turvautumaan.

⁶ Vakuutuskannan siirrosta vakavaraisuuspääomaa tuloutetaan hieman nykyistä enemmän uuteen yhtiöön, kun vakavaraisuuspääoman laskentaperuste muuttuu mediaanista keskiarvoon. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin eläkesäätiöiden ja –kassojen sekä eläkeyhtiöiden keskinäistä asemaa vakavaraisuuden laskentaperusteen muuttuessa. Uuden laskentatavan kannustinvaikutukset eläkesäätiöille ja –kassoille tulisi myös käydä ilmi. Lisäksi työnantajien vakavaraisuuspääoman täydennysvelvollisuuden poistumisen vaikutuksia työnantajille tulisi käsitellä esitysluonnoksessa.

⁷ Sijoitusmahdollisuuksien laajentamisen vaikutuksia lisäeläkkeitä tarjoaville laitoksille voisi arvioida karkealla tasolla esimerkiksi vertaamalla sijoitusmahdollisuuksia Kuntien eläkevakuutukseen. Keva ei ole vakavaraisuuslainsäädännön alainen kuten esimerkiksi työeläkeyhtiöt, joten Kevan sijoitusmahdollisuudet ovat jonkin verran väljemmät kuin työeläkeyhtiöillä.

2.6 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että lainmuutoksella saattaisi olla vaikutuksia pääomamarkkinoihin. Luonnoksessa viitataan pääomamarkkinat ja kasvu työryhmän raporttiin, jonka mukaan eläkevaroilla on merkitystä pääomamarkkinoiden likviditeettiin ja markkinoiden syklisyyteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida tarkemmin, vaikuttaako eläkekassojen ja säätiöiden lisääntyminen rahoituksen tarjontaan pienemmille pääomasijoitusrahastoille. Tarkastelussa tulisi pohtia laajemmin, monipuolistaako uudistus pääomamarkkinoita ja minkälaisia kokonaisvaikutuksia sillä on kotimaisiin rahoitusmarkkinoihin.

2.7 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitysluonnoksen mukaan laki ei lisää viranomaisten tehtäviä, eikä hallinnollista taakkaa. Ehdotuksella on vähäisiä vaikutuksia viranomaisten väliseen tehtäväjakoon.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan valvontaan liittyvät kysymykset ovat olennaisia lain toimeenpanon osalta. Arviointineuvosto katsoo, että sisäistä ja ulkoista valvontaa on käsitelty puutteellisesti esitysluonnoksessa. Esitysluonnoksessa valvonta keskittyy liiaksi selvitystilavaiheeseen, vaikka pääpaino tulisi olla varsinaisessa toiminnassa ja siinä, ettei selvitystilaan päädytä. Laki todennäköisesti lisää viranomaisten työtä, koska valvonta myöhäisessä vaiheessa on työläämpää kuin varsinaisen toiminnan valvonta. Myös valvottavien määrän potentiaalinen kasvu lisää luultavasti viranomaisten työtä. Valvontatyön lisääntyminen merkitsisi todennäköisesti myös perittävien valvontamaksujen nousua. Tästä tulisi antaa suuntaa-antava euromääräinen arvio vaihteluvälillä.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutus-kassoja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 7.2.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitystä tulee korjata 2. luvussa kuvatulla tavalla.

Helsingissä 8. maaliskuuta 2017

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri