

Talousvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevak-
si lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevak-
si lainsäädännöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2021 vp): Asia on saapunut talousvalio-
kuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Riitta Kokko-Herrala, sosiaali- ja terveysministeriö
- toimistopäällikkö Tarja Taipalus, Finanssivalvonta
- professori Niku Määttänen, Helsinki Graduate School of Economics
- lakimies Ismo Heinström, Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry
- johtaja Mikko Kuusela, Finanssiala ry
- edunvalvontajohtaja Nikolas Elomaa, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- toiminnanjohtaja Anneli Kaartinen, Vakuutuskassat ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- vanhempi ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki
- Suomen Aktuaariyhdistys ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esitys. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista, laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista sekä uusi vakuutuskassalaki. Lisäksi esitetään muu-
toksia muun muassa työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin, työntekijän eläkelakiin ja Fi-
nanssivalvonnasta annettuun lakiin. Ehdotuksella ei ole vaikutusta eläkkeisiin tai muihin etuuk-
siin.

Tavoitteet. Esityksen keskeinen tavoite on selkeyttää lainsäädäntöä siten, että erilaista vakuutus-
toimintaa soveltaviin laitoksiin sovellettaisiin jatkossa eri säännöksiä. Uudistuksen myötä eläke-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

säätiö tai -kassa, joka harjoittaa lakisääteistä eläkevakuuttamista, ei saisi enää harjoittaa vapaaehtoista lisäeläkevakuuttamista. Vapaaehtoista lisäeläkevakuuttamista tulisi uudistuksen myötä harjoittaa erillisissä lisäeläkesäätiöissä ja -kassoissa, joita säädellään erillisellä lailla. Vakuutus-kassojen osalta eläketoiminnan harjoittamisen sääntely erotettaisiin sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassojen sääntelystä.

Talousvaliokunta pitää tavoitetta kannatettavana ottaen huomioon voimassa olevaan sääntelyyn ajan myötä tehdyt useat osittaiset muutokset, joiden kumulaatio tekee normistosta vaikeaselkoisen. Esityksen toinen keskeinen tavoite on edesauttaa eläkesäätiöiden ja -kassojen säilymistä työeläkeyhtiöiden rinnalla. Esitys sallisi aikaisempaa pienempien eläkekassojen ja säätiöiden perustamisen. Esityksen mukaan eläkesäätiössä ja eläkekassassa tulee yleensä olla vähintään 150 vakuutettua, kun nykyinen raja on 300 vakuutettua. Lisäksi vakuutuskannan siirtoa työeläkevakuutusyhtiöstä kassaan tai säätiöön pyritään helpottamaan muuttamalla siirrettävän kannan kokoa ja vastaanottavan laitoksen vakavaraisuuspääoman täydentämistä koskevia vaatimuksia. Talousvaliokunta puoltaa ajatusta siitä, että sääntely mahdollistaa kilpailun ja monenlaisten toimijoiden markkinoillaolon ja siten valinnanvapauden ja vaihtoehtojen moninaisuuden turvaamisen. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin esitetty varauksellisiakin käsityksiä siitä, onko tämä yksin riittävä peruste sille, että erityisin huojennuksin mahdollistetaan hyvin pienten toimijoiden markkinoilla pysyminen, etenkin ottaen huomioon, että eläkelaitostoiminnan harjoittamisen merkittävä elementti liittyy riskien hallintaan ja jakamiseen vakuutettujen kesken.

Ehdotettu sääntely on kaiken kaikkiaan varsin laaja kokonaisuus. Talousvaliokunta kiinnittää tässä lausunnossaan mietintövaliokunnan huomion eräisiin oman toimialansa kannalta keskeisimpiä pitämiinsä kohtiin.

Yhteisvastuu. Työeläkejärjestelmä on osa Suomen lakisääteistä eläkejärjestelmää. Sen hallinnointi on hajautettu osin yksityisille työeläkelaitoksille, jotka ovat viime kädessä vastuussa myös toistensa eläkevastuista. Tämän yhteisvastuujärjestelyn tarkoituksena on turvata kaikkien työntekijöiden eläkkeet työnantajasta ja eläkelaitoksesta riippumatta. Yhteisvastuun vuoksi on siten välttämätöntä, että sijoitustoimintaan kohdistuu vakavaraisuussääntelyä; muutoin yksittäiselle laitokselle voisi syntyä kannustin alentaa omien asiakkaidensa maksuja sijoitustoiminnan liiallisellakin riskinotolla. Vakavaraisuussääntely tyyppillisesti laskee keskimääräistä sijoitustuottoa rajoittamalla riskinottoa. Talousvaliokunta huomauttaa, että yhteisvastuu koskee kuitenkin vain lakisääteisiä eläkevakuutuksia. Näin ollen vapaaehtoista lisäeläkevakuuttamista voidaan säädellä kevyemmin kuin lakisääteistä, minkä valossa lainsäädännön eriyttäminen näiden osalta on perusteltua.

Soveltamisalakysymyksiä. Eläkesäätiö on yhden tai useamman työnantajan perustama säätiö, jonka tarkoituksena on eläkkeiden myöntäminen eläkesäätiössä vakuutetuille henkilöille. Eläkesäätiöt jaetaan A- ja B- sekä AB-säätiöihin sen mukaisesti, mitä turvaa ne vakuutetuilleen järjestävät. A-eläkesäätiö tarjoaa yksinomaan vapaaehtoista lisäeläketurvaa. Vapaaehtoinen lisäeläketurva on eläkesäätiöissä yksin työnantajan kustantama. B-eläkesäätiössä on järjestetty pelkästään työntekijäin eläkelain (TyEL) mukainen eläketurva. AB-eläkesäätiössä on TyEL:n mukaisen eläketurvan (B-osasto) lisäksi järjestetty myös vapaaehtoinen lisäeläketurva (A-osasto).

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

Ehdotetun voimaanpanolain perusteella nykyisin voimassa olevia lakeja sovellettaisiin edelleen säätiöihin ja kassoihin useissa tilanteissa kolmen uuden lain rinnalla. Voimassa olevien lakien edelleen sovellettavat kohdat koskevat pääosin lisäeläkevakuuttamista kuten ylikatteen ja ylittien siirtoa osastojen välillä, eläkekassan takuupääomaa, eläkesäätiön hallintoneuvostoa, etuuk-sien vähentämistä ja poistamista sekä eläkekassan vapaakirjaa. Voimaanpanolain 3 §:n 1 momen-tissa on todettu sekä lakisäätteistä että lisäeläketoimintaa harjoittavien AB-eläkelaitoksien osalta, että pääsääntönä näihin sovelletaan uusia eläkelaitoslakeja.

Koska AB-eläkelaitoksilla on yhteinen hallinto, voi syntyä tilanteita, joissa yhden eläkelaitoksen hallintojärjestelmään sovelletaan sekä eläkesäätiö- ja eläkekassalain että lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalain osin erilaisia säännöksiä. Valittu ratkaisu tarkoittaisi lisäksi, että uusiin perus-tettaviin laitoksiin sovellettaisiin osin eri sääntöjä kuin jo olemassa oleviin, vaikka laitokset har-joittavat samaa tai samantyyppistä toimintaa. Tämä koskee esimerkiksi lisäeläke-etuuden vähen-tämiseen ja poistamiseen sovellettavia säännöksiä nykyisten lisäeläkelaitoksien koko olemassa-olon ajalta.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyä täsmennetään AB-eläkelaitoksien osalta. Lainsäädännön sovellettavuuden kannalta kumottujen lakien soveltaminen vuosikymmenien ajan ei ole ylipäänsä toimiva ratkaisu. Ottaen huomioon voimassa oleviin lakeihin liittyvät puutteet, ongel-mat niiden tulkinnassa ja muut sääntelyn pirstaleisuudesta johtuvat epäselvyydet, tällainen rin-nakkainen soveltaminen olisi haaste sekä laitoksille että valvontaviranomaiselle.

Yllä sanottu huomioon ottaen talousvaliokunta katsoo, että voimaanpanolaki ei toteuta erityisen hyvin hallituksen esityksen tavoitetta lainsäädännön selkeyttämiseksi. Siltä osin kuin vanhaa sääntelyä joudutaan noudattamaan nykyisten laitosten koko olemassaolon ajan, olisi voimassa oleva sääntely kirjoitettava osaksi uusia lakeja tai siirtää voimaanpanolakiin.

Eläkesäätiöt, eläkekassat ja vakuutuskassat. Ehdotuksen mukaan vakuutettujen laitospoikaista vähimmäismäärää vähennettäisiin ja kannansiirtoja helpotettaisiin jossain määrin.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu sääntely helpottaisi uusien, nykyistä vähimmäiskokoa pienempien eläkelaitosten syntymistä. Tässä valossa on tärkeää huomata, että eläkelaitoksia koskeva sääntely on, muun muassa EU-sääntelyn kansallisten implementointien myötä, muuttunut viime aikoina raskaammaksi ja hallinnollisten vaatimusten täyttäminen aiem-paa vaativammaksi ja että valvontaviranomaisen valvontahavaintojen perusteella pienillä eläke-laitoksilla on ollut haasteita sääntelyn noudattamisessa. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotukses-sa ei ole kaikilta osin huomioitu sitä, että pieniin laitoksiin tulevat osin sovellettaviksi samat sää-nökset kuin suuriinkin laitoksiin.

Ehdotus vakuutuskassalaiksi koskee kassoja, jotka myöntävät korvausta sairauden, vian tai vam-man johdosta, eroavustusta, hautausavustusta tai muita sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin kuuluvia avustuksia. Vakuutuskassat eroavat eläkekassoista toimintansa vuoksi. Talous-valiokunta puoltaa sääntelyratkaisua, jossa vakuutuskassoja koskee oma lakinsa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan ole riittävästi otettu huomioon vakuutuskassojen toiminnan ominaispiirteitä, eivätkä säännökset kaikilta osin täysin sovellu kassojen harjoittamaan korvaus- ja avustustoimintaan. Tämä olisi korjattavissa esimerkiksi säännösten viittaustekniikkaa muuttamalla.

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

Selvitystila ja konkurssi. Talousvaliokunta kannattaa ehdotuksen tavoitetta selkeyttää eläkesääntöön ja eläkekassan selvitystilaa ja konkurssia koskevaa sääntelyä, jotta selvitystilassa tai konkurssissa olevan laitoksen vakuutuskanta voitaisiin luovuttaa toimivaan eläkelaitokseen nykyistä sujuvammin.

Ehdotetun eläkesäätiö- ja eläkekassalain (13 luku 17 § 1 mom. ja 14 luku 9 § 1 mom.) mukaan selvitystilassa ja konkurssissa vakuutuskanta tai sen osa voitaisiin kuitenkin luovuttaa eläkekassaan toimintapiirisäännösten estämättä. Tätä on perusteltu vakuutuskannan päättymisellä. Eläkekassan toimintapiiri on kuitenkin keskeinen osa tämän laitostuodon ominaispiirteitä. Nykyisillä riskeillä rajaavilla säännöksillä on mahdollistettu perusteltuja, muista eläkevakuuttajista poikkeavia ratkaisuja. Talousvaliokunta ehdottaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunta harkitsisi, onko lakiin välttämätöntä ottaa ehdotettua, nykytilaa väljempää sääntelyä ”vakuutuskannan tai sen osan luovuttamisesta toimintapiirisääntelyn estämättä” ilman, että väljemmän sääntelyn laajemmat vaikutukset arvioitaisiin kattavasti ja myös otettaisiin huomioon sääntelyssä.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi työntekijän eläkelakiin (185 § 2 mom.) eläkelaitosten sopimisoikeuden laajentamista koskemaan selvitystilassa tai konkurssissa olevan eläkelaitoksen vakuutuskantaa vastaavina varoina luovutettavan omaisuuden täydentämistä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että säännöksiä täydennettäisiin myös sen osalta, että eläkelaitoksen selvitystila- ja konkurssitilanne sekä niihin mahdollisesti liittyvä yhteisvastuun toteutuminen voitaisiin ratkaista sujuvalla ja eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta perustellulla tavalla ilman yksittäisen laitoksen veto-oikeutta.

Ulkoistaminen. Vakuutustoimiala on julkista hallintotehtävää hoitaessaan osa välillistä julkista hallintoa. Tällaisia tehtäviä liittyy lakisääteiseen vakuuttamiseen ja tätä koskevan vakuutusturvan hoitoon. Julkisia hallintotehtäviä liittyy muun muassa työeläkevakuutusyhtiöissä, eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa työntekijän eläkelain ja yrittäjän eläkelain, vakuutuskassoissa sairausvakuutuslain ja lain Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista sekä työttömyyskassoissa työttömyysturvalain ja vuorotteluvapaalain toimeenpanoon. Julkista hallintotehtävää hoitava valvottava ei voi siirtää tätä tehtävää edelleen, ellei siirtämisestä ole säädetty yksityiskohtaisesti laissa. On huomionarvoista, että edellä mainituille valvottaville ei ole tätä mahdollisuutta säädetty. Siten voimassa olevan sääntelyn perusteella valvottavat eivät voi ulkoistaa julkisia hallintotehtäviä. Tämä koskee myös tehtävien siirtämistä toiselle toimiluvalliselle toimijalle.

Hallituksen esityksessä ei käsitellä – lukuun ottamatta vakuutuskassalain 3:5 §:ää, jossa ulkoistaminen yksiselitteisesti kielletään — julkisen hallintotehtävän ulkoistamista säätiöistä ja kassoista ulkoisille palveluntarjoajille. Talousvaliokunnan saaman selvityksen valossa olisi perusteltua, että sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnittäisi asiaan huomiota mietinnössään.

Laki eläkesäätiöistä ja eläkekassoista. Ehdotettu lainsäädäntö asettaa lakisääteistä eläketurvaa hoitavien eläkesäätiöiden ja -kassojen hallitusten jäsenille samat taidolliset vaatimukset kuin työeläkevakuutusyhtiöissä. Uudessa laissa kuitenkin rajoitetaan mahdollisuutta valita hallitukseen henkilöitä vakuutettuina olevien henkilöiden ulkopuolelta. 1. lakiehdotuksen (4 luvun 7 §:n 2 mom.) mukaan vakuutetut valitsevat keskuudestaan hallitukseen vähintään kaksi jäsentä ja yhden varajäsenen. Talousvaliokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että säännöksessä ei tällä tavoin

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

rajoitettaisi henkilöpiiriä ja säännöksestä poistettaisiin sana ”keskuudestaan”. Myös vakuutetuille eli työntekijöille pitää antaa mahdollisuus valita eläkesäätiön tai eläkekassan hallitukseen esimerkiksi sijoitusasiantuntemusta omaavia henkilöitä, jos omasta toimintapiiristä ei sellaisia löydy tai se muuten katsotaan muutoin perustelluksi. Laki on sallinut tämän tähän saakka eläkekassoilta.

Ehdotetussa eläkesäätiö- ja eläkekassalain ei edellytetä keskeisiin toimintoihin kuuluvan sisäisen tarkastuksen toimintoa säännösten noudattamista valvovan compliance-toiminnon ja riskienhallintatoiminnon lisäksi. Puutetta voidaan pitää merkittävänä. Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu muun muassa arvioida sisäisen valvonnan ja muun hallinnon riittävyyttä ja tehokkuutta. Toisin kuin sisäistä tarkastusta, sisäistä valvontaa ei voi käytännössä kokonaan ulkoistaa, sillä sisäinen valvonta on osa eläkelaitoksen päivittäistä toimintaa. Talousvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan harkittavaksi, että lakisääteistä toimintaa harjoittaville eläkesäätiöille ja eläkekassoilta säädettäisiin laissa velvollisuus myös sisäisen tarkastuksen järjestämiseen. Lisäksi talousvaliokunta esittää harkittavaksi, pitäisikö 4 luvun 25 §:n määräyksenantovaltuutusta täsmentää siten, että siitä ilmenisi, mihin lainkohtiin valtuus liittyy, huomioiden kuitenkin lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkelain 1 luvun 10 §:n viittaukset.

Ehdotetussa eläkesäätiö- ja eläkekassalain 9 luvun 5 §:n 3 momentissa edellytetään Finanssivalvontaa poistamaan rekisteristä ko. lain 9 luvun 4 § 1 momentin kohtien 4 ja 6—8 mukaiset henkilötiedot rekisteritietojen muutosilmoituksen saapumisen jälkeen. Henkilötiedot koskevat eläkelaitoksien perustajaosakkaita, hallituksen jäseniä ja varajäseniä, toimitusjohtajaa, eläkekassan edustajiston jäseniä sekä nimenkirjoitusoikeuden omaavia.

Talousvaliokunta huomauttaa, että säännös ei ole yhdensuuntainen sen sääntelyn kanssa, mitä finanssialalla on muualla vastaavasti säädetty. Toisaalta esimerkiksi maksulaitoslain (297/2010) 16 §:n 2 momentissa nimenomaisesti säädetään, että maksulaitosrekisteriin sisältyviä tietoja säilytetään niin kauan kuin toimintaa harjoitetaan.

Henkilötietojen poistaminen ehdotetulla tavalla edellyttää muutoksia Finanssivalvonnan tietojärjestelmiin. Jos ehdotettua lainkohtaa ei voida muuttaa vastaamaan finanssialan muuta sääntelyä, talousvaliokunta pitää tärkeänä, että sääntelyssä on riittävän pitkä siirtymäaika valvontaviranomaisen tietojärjestelmämuutosten tekemiseksi.

Laki lisäeläkesäätiöistä ja lisäeläkekassoista. Lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalain soveltamisalasäännöksissä on alle sadan vakuutetun lisäeläkelaitoksen osalta jäänyt sovellettavaksi eläkesäätiö- ja eläkekassalain 4 luvun 22 ja 24 §:t kokonaisuudessaan. Mikäli pieniltä lisäeläkelaitoksilta vaadittaisiin jatkossa riskienhallintatoimintaa ja säännösten noudattamista valvovaa toimintaa, voi hallinnollinen taakka nousta kohtuuttoman suureksi. Näin ollen soveltamisalaa tulisi rajata pienten eläkelaitosten osalta 4 luvun 22 §:n 1—2 momenttiin ja 24 §:n 1 momenttiin.

Laki Finanssivalvonnasta ja laki Finanssivalvonnan valvontamaksusta. Finanssivalvonnasta annetussa laissa käytetään useassa eri asiayhteydessä termiä eläkelaitos (esim. 1, 41, 41 a ja 72 §:t) kuten myös Finanssivalvonnan valvontamaksusta annetun 4 §:n 2 momentissa. Eläkelaitos-termi sisältö jää joiltakin osin epäselväksi ja poikkeaa muualla lainsäädännössä käytetyistä määritelmistä. 1. lakiehdotuksessa eläkelaitos tarkoittaa eläkesäätiöitä ja eläkekassoja, ei työelä-

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

kevakuutusyhtiöitä. Erityisesti kyseisen lakiehdotuksen 12 lukua vakuutuskannan luovutuksesta tulisi tältä osin täsmentää.

Lisäksi talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Finanssivalvonnasta annetun lain 59 §:ssä ei viitata lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalakiin. Tämä on merkityksellistä Finanssivalvonnan ilmoitusvelvollisuuden kannalta. Tosin laissa ulkomaisista vakuutusyhtiöistä 398/1995 (1 §:n 3 mom.) viitataan eläkesäätiölakiin, minkä vuoksi Finanssivalvonnan ilmoitusvelvollisuus toisen valtion viranomaiselle ja lisäeläkelaitokselle liittyen lisäeläketointaan ilmenee lisäeläkesäätiö- ja lisäeläkekassalaista (13 luku). Viittaus 59 §:ssä olisi informatiivinen, mutta sen puuttuminen ei ole kriittistä.

Lopuksi. Eläkesäätiöt ja -kassat hoitavat tällä hetkellä vain pientä osaa työeläkevakuuttamisesta: niiden osuus kaikista työeläkevastuista on saadun selvityksen mukaan alle 5 prosenttia. Niillä on siten vaikea nähdä olevan suurta merkitystä työeläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Voidaan pitää epätodennäköisenä, että esityksen mukainen lainsäädäntöuudistus myöskään kasvattaisi eläkesäätiöiden ja -kassojen osuutta merkittävästi, minkä vuoksi ei ole oletettavaa, että sillä olisi jatkossakaan suurta vaikutusta kansantalouteen ja kansalaisten hyvinvointiin ainakaan työeläkejärjestelmän kautta. Lisäeläkevakuuttamiseen liittyvän sijoitustoiminnan sääntelyn keventäminen saattaa hieman nostaa sijoitusten tuottoja, jos sijoituspäätöksissä onnistutaan. Sääntelyn keventäminen ei voi kuitenkaan merkitä erkaantumista sijoitustoimintaa ohjaavasta ”tuottavalla ja turvaavalla tavalla” -periaatteesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto TaVL 14/2021 vp

Helsingissä 6.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Satu Hassi vihr
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller