

Eduskunnan talousvaliokunnalle aiheesta HE 28/2021: hallituksen esitys eduskunnalle eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Esitys uudistaisi eläkesäätiöitä, eläkekassoja ja vakuutuskassoja koskevaa lainsäädäntöä. Eläkesäätiöt ovat yhden työnantajan tai konsernin perustamia omia eläkevakuutuslaitoksia. Eläkekassoissa voidaan vakuuttaa myös muita kuin yhden työnantajan tai konsernin palveluksessa olevia työntekijöitä, esimerkiksi samaan toimialaan kuuluvien työnantajien kesken. Eläkekassassa voidaan hoitaa myös yrittäjien lakisääteistä eläketurvaa.¹ Vakuutuskassat voivat hoitaa muutakin ns. sosiaalista henkilövakuutustoimintaa kuin eläkevakuuttamista.

Esityksen ensimmäinen keskeinen tavoite on selkeyttää lainsäädäntöä niin että erilaista vakuutustoimintaa soveltaviin laitoksiin sovellettaisiin jatkossa erillisiä säännöksiä. Uudistuksen myötä eläkesäätiö 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. Vakuutuskassojen osalta eläketoinnin harjoittamisen sääntely erotettaisiin sairaus-, hautaus- ja eroavustuskassojen sääntelystä.

Esityksen toinen keskeinen tavoite on edesauttaa eläkesäätiöiden ja -kassojen säilymistä työeläkeyhtiöiden rinnalla. Niiden lukumäärä on ollut jo pitkään laskussa. Esitys mm. sallisi aikaisempaa pienempien eläkekassojen ja säätiöiden perustamisen. Esityksen mukaan eläkesäätiössä ja eläkekassassa tulee yleensä olla vähintään 150 vakuutettua (henkilöä, josta kassan tai säätiön osakas maksaa eläkevakuutusmaksua), kun nykyinen raja on 300 vakuutettua. Lisäksi vakuutuskassan siirtoa työeläkevakuutusyhtiöstä kassaan tai säätiöön pyritään helpottamaan muuttamalla siirrettävän kannan kokoa ja vastaanottavan laitoksen (kassan tai säätiön) vakavaraisuuspääoman täydentämistä koskevia vaatimuksia.

Keskityn tässä lausunnossani näihin kahteen esityksen alussa mainittuun tavoitteeseen ja niihin liittyviin perusteluihin yrittäen arvioida asiaa koko työeläkejärjestelmän ja kansantalouden näkökulmasta. Esitys kattaa suuren määrin varsin yksityiskohtaisia ja teknisluontoisia pykäläiä, joiden arvioimiseen asiantuntemukseni ei riitä.

Työeläkejärjestelmän yhteisvastuu

Työeläkejärjestelmä on osa Suomen lakisääteistä eläkejärjestelmää. Sen hallinnointi on kuitenkin hajautettu osin yksityisille työeläkelaitoksille kuten työeläkevakuutusyhtiöille, eläkesäätiöille ja eläkekassoille.

Järjestelmään liittyy yhteisvastuu. Se tarkoittaa, että työeläkevakuuttamista hoitavat laitokset ovat viime kädessä vastuussa myös toisten laitosten eläkevastuista. Yhteisvastuun tarkoituksena on turvata kaikkien työntekijöiden eläkkeet työnantajasta ja eläkelaitoksesta riippumatta, mikä on lakisääteisten eläkkeiden osalta luonteva tavoite.

Yhteisvastuun myötä riskit ovat yhteisiä. Siksi se edellyttää sijoitustoimintaa koskevaa vakavaraisuussäätelyä. Ilman sääntelyä yksittäiselle eläkelaitokselle voisi syntyä kannustin pyrkiä alentamaan asiakkaidensa eläkemaksuja koko järjestelmän näkökulmasta liiallisella riskinotolla. Vakavaraisuussäätely kuitenkin todennäköisesti laskee keskimääräistä sijoitustuottoa (myös suhteessa tuottoriskiin) rajoittamalla sijoitustoimintaa joissakin tilanteissa tuottojen kannalta ongelmallisella tavalla. Tämä on todennäköisesti hajautetun järjestelmän suurin kustannus keskitettyyn järjestelmään verrattuna.

¹ https://www.tela.fi/elakesaatio_ja_kassalain_uudistus

Esityksen tavoitteista ja niiden perusteluista

Ensimmäinen tavoite, eli lainsäädännön ja siihen perustuvan sääntelyn selkeyttäminen, on tietenkin aina kannatettava tavoite. On myös ymmärrettävää, että tässä tapauksessa siihen voidaan päästä eriyttämällä lakisääteistä ja vapaaehtoista eläkevakuuttamista harjoittava toiminta ja niitä koskeva lainsäädäntö. Tämä johtuu nähdäkseni ennen kaikkea edellä mainitusta yhteisvastuusta, joka koskee vain lakisääteisiä eläkevakuutuksia. Koska vapaaehtoiseen lisäeläkevakuuttamiseen ei liity yhteisvastuuta, sitä voidaan säädellä paljon kevyemmin kuin lakisääteistä eläkevakuuttamista. Esityksessä mm. sallittaisiin erilaisten sijoitustuotteiden nykyistä vapaampi käyttö lisäeläkevakuuttamiseen liittyvien varojen osalta. Toimintojen eriyttäminen arvattavasti myös helpottaa vakuutustoiminnan valvontaa viranomaisten näkökulmasta.

Toinen tavoite, eli eläkesäätiöiden ja -kassojen säilymisen turvaaminen, on sen sijaan ongelmallisempi tavoite. Nähdäkseni luontevin tavoite olisi nimittäin pyrkiä vain siihen, että kaikkia eläkelaitoksia kohdellaan lainsäädännössä ja muussa sääntelyssä mahdollisimman yhdenvertaisesti keskenään. Erilaisten toimijoiden mahdollisimman tasapuolinen kohtelu todennäköisin edistää parhaiten koko järjestelmän tehokkuutta.

Esityksessä toki viitataan hajautetun järjestelmän mahdollisiin hyötyihin - kuten yritysten valinnanvapauteen, kilpailun mukanaan tuomiin tehokkuushyötyihin ja pääomamarkkinoiden parempaan toimintaan - mutta ei kunnolla perustella miksi niiden saavuttaminen edellyttää myös eläkesäätiöitä tai -kassoja. On nähdäkseni mahdollista, että tasapuolinen lainsäädäntö ja säätely johtavat lopulta eläkesäätiöiden ja -kassojen häviämiseen, koska suuret työeläkeyhtiöt pystyvät hallitsemaan paremmin vakuutuskantaan liittyviä riskejä ja hoitamaan vakuuttamiseen liittyvän hallinnon kustannustehokkaammin kuin pienet säätiöt ja kassat. Tällainen lopputulos ei välttämättä ole koko yhteiskunnan kannalta huono. Esimerkiksi yritysten valinnanvapaus ei kuulosta järkevältä perustelulta suosia laitoksia, jotka eivät muuten menesty kilpailussa.

On toki mahdollista, että nykyisen lainsäädännön voidaan katsoa asettavan eläkesäätiöt ja -kassat epäedulliseen asemaan suhteessa työeläkeyhtiöihin. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin tällaista näkemystä ainakaan selkeästi. Esimerkiksi nykyistä 300 vakuutetun rajaa voidaan perustella vakuutusriskien hallinnalla. Toisaalta mikä tahansa minimiraja kuulostaa varsin jäykältä ja hieman mielivaltaiselta tavalta säädellä eläkekassojen tai -säätiöiden minimikokoa. Joustavampi vaihtoehto olisi edellyttää pieniltä kassoilta suuremman vakuutusriskin vuoksi korkeampaa vakavaraisuutta.

Esityksen vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin

Eläkesäätiöt ja -kassat hoitavat nykyisellään hyvin pientä osaa työeläkevakuuttamisesta: niiden osuus kaikista työeläkevastuista on esityksen mukaan alle 5 prosenttia. Niillä on siten vaikea nähdä olevan suurta merkitystä työeläkejärjestelmän kannalta. On nähdäkseni epätodennäköistä, että esityksen mukainen lainsäädäntöuudistus myöskään kasvattaisi eläkesäätiöiden ja -kassojen osuutta merkittävästi. Siksi sillä tuskin on suurta vaikutusta kansantalouteen ja kansalaisten hyvinvointiin ainakaan työeläkejärjestelmän kautta. Lisäeläkevakuuttamiseen liittyvän sijoitustoiminnan sääntelyn keventäminen saattaa hieman nostaa sijoitusten tuottoja. Se olisi luonnollisesti hyvä asia kansalaisten kannalta.

Kunnioittavasti,

Niku Määttänen

Professori, Helsingin yliopisto ja Helsinki Graduate School of Economics