

*Lakisääteisen työeläkejärjestelmän*  
**kilpailutyöryhmän muistio**

---

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	<b>Julkaisun päivämäärä</b> 15.2.2002		
<b>Tekijät</b> (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmä Puheenjohtaja Tarmo Pukkila Sihteerit: Tarja Härkönen Pia Jokinen Pentti Tervola	<b>Julkaisun laji</b> Työryhmämuistio	<b>Toimeksiantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö	
	<b>Toimielimen asettamispäivä</b> 11.10.2000		
	<b>Julkaisun nimi</b> (myös ruotsinkielinen) Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän muistio (Promemoria av konkurrensarbetsgruppen med uppgift att utreda det lagstadgade arbetspensionssystemet)		
<b>Julkaisun osat</b>			
<b>Tiivistelmä</b> <p>Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti jatkanut selvitysmiesten Markku Wallinin ja Lauri Koivusalon työn pohjalta lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuosuhteiden selvittämistä ja tehnyt ehdotukset jatkotoimenpiteiksi.</p> <p>Ehdotukset koskevat mm. uuden eläkelaitoksen perustamisen helpottamista kannansiirtomahdollisuuden laajentamisella siten, että vakuutuskantaa voidaan siirtää työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai eläkekassaan ja eläkekassasta eläkesäätiöön. Ehdotukset koskevat myös takaisinlainauksen asemaa, yhteisten laskuperusteiden valmistelua ja työeläkevakuutusyhtiöiden hyvityksiä, maksun hoitokustannusosaa ja vakuutusten siirtymisajankohtia. Työryhmä ehdottaa informaation ja avoimuuden lisäämistä eläkelaitosten toiminnasta. Lisäksi työryhmä selvitti eläkelaitosten yhteistyötä ja toimintojen ulkoistamista.</p> <p>Työryhmä ehdottaa myös, että laskuperustekorkoa, vakavaraisuutta ja hyvityksiä arvioidaan jatkovalmistelussa laajana kokonaisuutena. Samoin ehdotetaan selvitettäväksi päättyneiden vakuutusten vastuuvelan sijoitustuottojen käsittelyn muuttamista.</p>			
<b>Avainsanat:</b> (asiasanat) eläkevakuutus, kilpailu, laskuperuste, sijoitustoiminta, työeläkejärjestelmä			
<b>Muut tiedot</b> www.stm.fi			
<b>Sarjan nimi ja numero</b> Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2001:35	<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1099-8	
<b>Kokonaissivumäärä</b> 102	<b>Kieli</b> suomi	<b>Hinta</b> 17,50 €	<b>Luottamuksellisuus</b> julkinen
<b>Jakaja</b> STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi	<b>Kustantaja</b> Sosiaali- ja terveysministeriö		

## PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	<b>Utgivningsdatum</b> 15.2.2002		
<b>Författare</b> (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Konkurrensarbetsgruppen med uppgift att utreda det lagstadgade arbetspensionssystemet Ordförande: Tarmo Pukkila Sekreterare: Tarja Härkönen Pia Jokinen Pentti Tervola	<b>Typ av publikation</b> Promemoria	<b>Uppdragsgivare</b> Social- och hälsovårdsministeriet	
	<b>Datum för tillsättandet av organet</b> 11.10.2000		
	<b>Publikation (även den finska titeln)</b> Promemoria av konkurrensarbetsgruppen med uppgift att utreda det lagstadgade arbetspensionssystemet (Lakisäateisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän muistio)		
<b>Publikationens delar</b>			
<b>Referat</b> Arbetsgruppen har i enlighet med sin uppgift på basis av utredningsmännen Markku Wallis och Lauri Koivusalos arbete fortsatt utredningen av omständigheterna vad gäller konkurrens i det lagstadgade arbetspensionssystemets och givit förslag till fortsatta åtgärder.  Förslagen gäller att grundandet av bland annat en ny pensionsanstalt underlättas genom att beståndsöverföringsmöjligheten utvidgas så att försäkringsbeståndet kan överföras från arbetspensionsförsäkringsbolaget till pensionsstiftelsen eller pensionskassan och från pensionskassan till pensionsstiftelsen. Förslagen gäller också återlåningens ställning, förberedelsen av gemensamma beräkningsgrunder och arbetspensionsförsäkringsbolagens gottgörelser, avgiftens administrativa kostnader och försäkringarnas överföringstidpunkter. Arbetsgruppen föreslår en ökning av information och öppenhet gällande pensionsanstalternas verksamhet. Dessutom utredde arbetsgruppen samarbetet mellan pensionsanstalter samt externaliseringen av aktiviteter.  Arbetsgruppen föreslår också att beräkningsgrundsrenta, soliditet och gottgörelser utvärderas som en omfattande helhet i de fortsatta förberedelserna. Samtidigt föreslås utredning av ändring av behandlingen av avslutade försäkringars ansvarsskuldsk placeringsavkastning			
<b>Nyckelord</b> Arbetspensionssystem, pensionsförsäkring, konkurrens, placeringsverksamhet, beräkningsgrund			
<b>Övriga uppgifter</b> www.stm.fi			
<b>Seriens namn och nummer</b> Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2001:35		<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1099-8
<b>Sidoantal</b> 102	<b>Språk</b> Finska	<b>Pris</b> 17,50 €	<b>Sekretessgrad</b> Offentlig
<b>Distribution</b> Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tel. (03) 260 8158 och (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, e-post: julkaisumyynti@stm.vn.fi		<b>Förlag</b> Social- och hälsovårdsministeriet	

## DOCUMENTATION PAGE

<b>Publisher</b> Ministry of Social Affairs and Health		<b>Date</b> 15 February 2002	
<b>Authors</b> Competition working group for the evaluation of the statutory employment pension system Chairman: Tarmo Pukkila Secretaries: Tarja Härkönen Pia Jokinen Pentti Tervola		<b>Type of publication</b> Working Group Memorandum	
		<b>Commissioned by</b> Ministry of Social Affairs and Health	
		<b>Date of appointing the organ</b> 11 October 2000	
<b>Title of publication</b> Memorandum of the competition working group for the evaluation of the statutory employment pension system			
<b>Parts of publication</b>			
<b>Summary</b> According to its given task the working group has continued the determination of the circumstances regarding competition in the statutory employment pension system on the basis of the work of Markku Walli and Lauri Koivusalo and made recommendations for further measures.  The recommendations concern facilitating the foundation of among other things a new pension institution by broadening the possibility of portfolio transfer so that the insurance portfolio can be transferred from the employment pension insurance company to the pension foundation or pension fund and from the pension fund to the pension foundation. The recommendations also concern the position of the premium loan, the preparation of mutual bases of calculation and indemnities of the employment pension insurance companies, the administrative costs of the premium and the point of transfer of the insurance. The working group suggests that information and openness with regard to the activities of the pension institutions be increased. In addition to this the working group also examined co-operation between pension institutions as well as the externalisation of activities.  The working group also recommends that the calculated interest, solidity and indemnities be evaluated as a broad entity in further preparations. The examination of revision in the processing of income from investments of the underwriting reserves of terminated insurance is also suggested.			
<b>Key words</b> Calculated interest, competition, employment pension system, investment activity, pension insurance			
<b>Other information</b> <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>			
<b>Title and number of series</b> Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2001:35		<b>ISSN</b> 1237-0606	<b>ISBN</b> 952-00-1099-8
<b>Number of pages</b> 102	<b>Language</b> Finnish	<b>Price</b> 17,50 €	<b>Publicity</b> Public
<b>Distributor/Orders</b> Ministry of Social Affairs and Health, Publications sale, P.O.B. 536, FIN-33101 Tampere, Finland tel. +358-3-260 8158 and +358-3-260 8535 fax +358-3-260 8150, e-mail: <a href="mailto:julkaisumyynti@stm.vn.fi">julkaisumyynti@stm.vn.fi</a>		<b>Financier</b> Ministry of Social Affairs and Health	

## Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.10.2000 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ja valmistella ehdotukset jatkotoimenpiteiksi erityisavustaja Markku Wallinin ja toimitusjohtaja Lauri Koivusalon 21.2.2000 luovuttamassa lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita selvittäneessä loppuraportissa esitettyihin kehittämissuosituksiin ja niistä annettuihin lausuntoihin.

Työryhmän tuli selvittää ja valmistella ehdotukset jatkotoimenpiteiksi seuraavista asioista:

- uuden eläkelaitoksen perustaminen
- eri eläkelaitostyyppettä koskevien toimintasäännösten yhdenmukaistaminen
- kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä koskevat ehdotukset
- työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat selvitystyön ehdotukset
- informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta, vakuutuskannan siirtoon liittyvien valvontasäännösten tarkistaminen sekä
- eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen.

Työryhmän tuli tehdä ehdotuksensa ottaen huomioon työeläkevakuutuksen sosiaalivakuutusluonne, hajautetun järjestelmän erityispiirteet ja Euroopan integraatiota koskevi-

en sopimusten järjestelylle vahvistettu poikkeusasema. Ehdotusten tuli olla perusteltuja työeläkejärjestelmän edun kannalta ja tukea hajautetun työeläkejärjestelmän toiminnan tehokkuutta ja työeläkevarojen tuottavuuden kasvua.

Työryhmän tuli päättää aikataulustaan koskien eri osakokonaisuuksien valmistelua siten, että kiireellisiksi katsomansa muutokset olisivat sovellettavissa vuoden 2001 alusta, ja että lain muuttamista edellyttävät asiat valmistellaan siten, että niitä koskevat lait voisivat tulla voimaan vuoden 2002 alusta. Niistä ehdotuksista, jotka olisi tarkoitus toimeenpanna ennen työryhmän määräajan päättymistä, työryhmän tuli antaa erillinen väliraportti.

Työryhmä asetettiin kokoonpanoltaan seuraavana:

**Puheenjohtaja:**

Pukkila Tarmo, ylijohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

**Jäsenet:**

Lindqvist-Virtanen Carin, finanssineuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Nyberg Peter, ylijohtaja, valtiovarainministeriö

Hagman Rauni, johtaja, kilpailuvirasto

Vesterinen Markku, ylijohtaja, Vakuutusvalvontavirasto

Swanljung Esa, toimitusjohtaja, Työeläkevakuuttajat TELA

Uimonen Matti, toimitusjohtaja, eläketurvakeskus

Laatunen Lasse, johtaja, Teollisuuden ja työnantajain Keskusliitto

Koponen Markku, johtaja, Palvelutyönantajat

Kojo Markku, lakimies, AKAVA ry

Kallinen Kaija, sosiaalipoliittinen sihteeri, Suomen Ammattiliittojen Keskusliitto SAK

Simpanen Veikko, sosiaalis sihteeri, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Suominen Risto, johtaja, Suomen Yrittäjät

Työryhmän sihteerinä ovat toimineet hallitussihteeri Pia Jokinen ja ylitarkastaja Tarja Härkönen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä aktuaarijohtaja Pentti Tervola LEL Työeläkekassasta.

Ylijohtaja Rauni Hagmanin jälkeen kilpailuviraston edustajina ovat toimineet tammi-kuusta 2001 alkaen apulaisjohtaja Johanna Juusela ja elokuusta 2001 alkaen johtaja Kirsi Leivo. Ylijohtaja Markku Vesterisen erottua Vakuutusvalvontaviraston palveluksesta hänen tilalleen työryhmään nimitettiin 12.6.2001 alkaen ylimatemaatikko Jarkko Pajunen. Työryhmän työskentelyyn ovat osallistuneet myös finanssineuvos Urpo Hautala ylijohtaja Peter Nybergin tilalla, asiamies Johan Åström johtaja Lasse Laatunen tilalla sekä tutkija Arttu Juuti johtaja Kirsi Leivon tilalla heidän ollessa estyneinä.

Työryhmä asetti 11.1.2001 valmistelua varten seuraavat alatyöryhmät ja niiden kokoonpanot:

**Alatyöryhmä 1: Uuden eläkelaitoksen perustamista koskeva selvitys**

Alatyöryhmän tuli selvittää työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevan selvitystyön pohjalta, millä edellytyksillä uuden eläkelaitoksen perustaminen olisi tarkoituksenmukaista ja perusteltua työeläkejärjestelmän kilpailulliset ja tehokkuusnäkökohdat

huomioon ottaen. Tällöin keskeistä olisi varmistaa, että sekä uusi että toiminnassa oleva eläkelaitos, josta vakuutuskantaa, vakuutustoimintaa tai eläkevastuuta siirtämällä muodostetaan uusi eläkelaitos, ovat elinkelpoisia. Lisäksi alatyöryhmän tuli selvitystyössään ottaa huomioon siirtyvään toimintapääomaan liittyen kohtuusperiaatteen toteutuminen.

Alatyöryhmän tuli ottaa huomioon myös EU:n komission lisäeläkerahastoja koskevan direktiiviehdotuksen vaatimukset ja tavoitteet työeläkejärjestelmässä.

Alatyöryhmän tuli lisäksi valmistella ehdotukset siitä, miten valvonnallisia säännöksiä voitaisiin kehittää siten, että millekään eläkelaitokselle ei muodostu määräävää markkina-asemaa eri luovutustilanteissa.

Selvitys tuli valmistella erityisesti seuraavista asiakohdista:

- uuden perustettavan eläkelaitoksen sekä toiminnassa olevan, vakuutuskantaa, vakuutustoimintaa tai eläkevastuuta luovuttavan eläkelaitoksen elinkelpoisuus
- eri eläkelaitostyyppien toiminnallisista eroista johtuvat edut ja haitat
- eri eläkelaitoksia koskevat vakuutuskannan, vakuutustoiminnan tai eläkevastuun luovuttamista koskevat säännökset sekä analyysi näissä esiintyvistä eroista
- perustamistilanteessa siirrettävä vähimmäisvakuutuskanta sekä toimintapääoma
- vakuutuskannan, vakuutustoiminnan tai eläkevastuun katteeksi siirrettävät varat
- perusteet tarpeelle siirtää vähimmäisvakuutuskannan (-toiminnan tai -vastuun) lisäksi muuta vakuutuskantaa
- työnantajan koon huomioon ottaminen
- valmistella ehdotus millä tavalla organisoidaan selvitystyö, jossa selvitetään eläkelaitoksen pakolliseen jakamiseen liittyviä näkökohtia.

Työryhmän kokoonpano:

Vesterinen Markku, Vakuutusvalvontavirasto, puheenjohtaja

Haikarainen Tuulikki, sosiaali- ja terveysministeriö

Hautala Urpo, valtiovarainministeriö

Härkönen Tarja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jokinen Pia, sosiaali- ja terveysministeriö,

Kivisaari Esko, Työeläkevakuuttajat TELA (Varma-Sampo)

Luimula Ismo, SAK

Rautio Keijo, Työeläkevakuuttajat TELA (Valion Eläkekassa)

Risku Ismo, Eläketurvakeskus

Soljanlahti Matti, Työeläkevakuuttajat TELA (PT:n eläkesäätiö)

Tukia Pertti, Työeläkevakuuttajat TELA, (Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Tapiola)

Tuomikoski Jaakko, Työeläkevakuuttajat TELA (Ilmarinen)

Väänänen Leena, sosiaali- ja terveysministeriö

Åström Johan, TT

Christensen Harri, Keskinäinen vakuutusyhtiö Eläke-Fennia, sihteeri

Kaitemo Klaus, Eläkesäätiöyhdistys ESY ry, sihteeri

## **Alatyöryhmä 2: Kaikille työeläkelaitoksille yhteisiä asioita koskevat selvitykset**

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevan selvitystyön pohjalta työryhmän tuli tehdä seuraavat täydentävät selvitykset:

Laskuperustekorona määrittämismenetelmää on perusteltua selvittää, jotta määrittämisen voitaisiin katsoa nykyistä paremmin täyttävän lain vaatimukset eläkkeiden turvaamiseksi. Jos menettelytavan muutos vaikuttaisi myös vakavaraisuusvaatimusten tasoon, olisi tarvittavat selvitykset tehtävä myös niitä koskien. Lisäksi tuli selvittää, miten laskuperustekorona ylittäviä tuottoja tulisi työeläkejärjestelmässä käyttää vakuutusmaksujen vakuutusmaksujen ja eläkelaitosten keskinäisen kilpailun yhteensovittamiseksi. Ehdotus määritystavan muuttamiseksi tulisi saada valmiiksi siten, että se olisi sovellettavissa viimeistään vuoden 2002 laskuperustekorona tasoa määrättäessä.

Toisaalta työryhmän tuli selvittää, miten arviotietojen perusteella määrättyä palkansaajan työeläkemaksua voitaisiin korjata jälkikäteen sijoitustoiminnan ylijäämää koskevien toteutuneiden tietojen perusteella. Jälkikäteen korjaustermi voitaisiin ottaa käyttöön ensimmäisen kerran vuoden 2001 työeläkemaksua määrättäessä.

Takaisinlainauksen aseman merkitystä työeläkejärjestelmän rahoituksessa on perusteltua selvittää kilpailuselvityksen loppuraportin pohjalta. Vakuutuksenottajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tällöin keskeinen kysymys, miten varmistetaan, että vakuutuksenottajilla säilyy samoilla edellytyksillä oikeus yhtenäisillä ehdoilla myönnettävään lainaan. Selvityksen tulisi valmistua siten, että sitä voitaisiin soveltaa vuoden 2002 alusta alkaen.

Kaikkia eläkelaitoksia koskevien yhteisten laskuperusteiden valmisteluun tulisi voida osallistua eri eläkelaitostyyppien edustajat. Näin ollen tulee selvittää, miten asia olisi käytännössä järjestettävissä. Tarvittavat muutokset olisi toteutettavissa heti, kun menettelytavoista on päätetty.

Työryhmän kokoonpano:

Lindell Christina, Eläketurvakeskus, puheenjohtaja  
Mannonen Hillevi, Työeläkevakuuttajat TELA (Ilmarinen)  
Heiniö Lasse, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläke-Fennia)  
Pusa Olli, Työeläkevakuuttajat TELA (Pusa Consulting Oy)  
Puustinen Kari, Työeläkevakuuttajat TELA (Bensiinikauppiaitten Eläkekassa)  
Tervola Pentti, Työeläkevakuuttajat TELA (LEL Työeläkekassa)  
Väänänen Leena, sosiaali- ja terveysministeriö  
Moilanen Pirjo, sosiaali- ja terveysministeriö  
Pajunen Jarkko, Vakuutusvalvontavirasto  
Hautala Urpo, valtiovarainministeriö  
Ranne Antero, Työeläkevakuuttajat TELA (Ilmarinen), sihteeri  
Nurmi Tiina, Eläketurvakeskus, sihteeri

### **Alatyöryhmä 3: Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat selvitykset**

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevan selvitystyön pohjalta työryhmän tuli tehdä seuraavat täydentävät selvitykset:

Työryhmän tuli selvittää, miten hyvitykset voisivat toimia eläkelaitosten pitkän aikavälin kilpailukeinona sekä tukea tavoitetta eläkkeiden turvaamisesta parempien sijoitustuottojen kautta. Ottaen huomioon hyvitysten suora yhteys laskuperustekorona tasoon, tulisi kiinnittää huomiota siihen, että laskuperustekorona asettamista lain tarkoittamalle tavoitteelliselle tasolle, tulee pitää selvityksen lähtökohtana. Siirtoliikenteen vilkkauksen kasvattamista ei sellaisenaan voida pitää tavoitteena vaan kilpailun perusteena tulee olla



eläkelaitoksen kyky ja pyrkimys ylläpitää hyvitysten tason jatkuvuutta. Selvityksen tuli valmistua siten, että mahdolliset muutokset olisi sovellettavissa vuoden 2002 alusta alkaen.

Selvitystyön ehdotusta muuttaa hoitokustannustariffin rakennetta paremmin vakuutusten kustannuksia vastaavaksi menemättä kuitenkaan täydelliseen kustannusvastaavuuteen tuli selvittää edelleen. Samassa yhteydessä tuli selvittää onko meklareille vakuutusten välittämisestä maksettavien palkkioiden määräytymisen perusteita syytä tarkistaa. Maksun hoitokustannusosa voitaisiin määrittää uudella tariffilla vuoden 2002 maksun määrättäessä.

Selvitystyössä ehdotetaan, että vakuutusten siirtyminen yhtiöstä toiseen voisi tapahtua neljännesvuosittain nykyisen kerran vuodessa tapahtuvan siirtymisen sijaan noudattaen kuitenkin nykyistä vähintään kolmen kuukauden irtisanomisaikaa. Ehdotuksen jatkoselvittelyssä tulisi tarkemmin tutkia niitä etuja ja haittoja, joita siirtymäviikkauksen kasvataminen aiheuttaisi työeläkejärjestelmälle, vakuutusentottajalle ja siirtoon osallistuville vakuutusyhtiöille. Jatkoselvityksen tulisi olla valmiina vuoden 2001 loppuun mennessä.

Eläkelaitosten laskuperusteilla on keskeinen merkitys eläkelaitosta ja koko työeläkejärjestelmää koskevassa sääntelyssä, koska niihin sisältyy suuri osa eläketurvan rahoitusta koskevista säännöistä. Matemaattisesta esitystavasta johtuen laskuperusteiden ymmärrettävyys muille kuin matemaatikoille aiheuttaa ongelmia käytännössä. Selvitysmiehet katsovat loppuraportissaan, että laskuperusteiden sisällön ymmärrettävyyteen on kiinnitettävä jatkossa lisääntyvää huomiota. Jatkoselvityksessä tuli tutkia eri vaihtoehtoja laskuperusteiden luettavuuden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi.

Työryhmän kokoonpano:

Mustonen Pasi, Työeläkevakuuttajat TELA (Varma-Sampo), puheenjohtaja  
Mannonen Hillevi, Työeläkevakuuttajat TELA (Ilmarinen)  
Karpainen Kimmo, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläke-Fennia)  
Parviainen Hannu, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläke-Tapiola)  
Felixsson Nils-Erik, Työeläkevakuuttajat TELA (Veritas)  
Väänänen Leena, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö  
Nurmi Tiina, Eläketurvakeskus  
Heikkilä Mikko, Työeläkevakuuttajat TELA (Varma-Sampo), sihteeri

#### **Alatyöryhmä 4: Informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta ja jakeluverkostoon liittyvät kysymykset**

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevan selvitystyön pohjalta työryhmän tuli tehdä seuraavat täydentävät selvitykset:

Eläkelaitosten toimintaa ja tehokkuutta mittaavaa vertailukelpoista informaatiota ja tunnuslukuja voidaan eläkelaitosten keskinäisen kilpailukykyyn arvioimiseen lisäksi käyttää sekä työeläkejärjestelmän toimivuuden että työeläkejärjestelmää koskevan päätöksenteon tukena. Kilpailuolosuhteita koskevassa selvitystyössä korostettiin sekä eläkelaitosten tilinpäätösten läpinäkyvyyden lisäämisen että eläkelaitosten toiminnasta vuoden aikana kerättävän tiedon merkitystä työeläkejärjestelmän avoimuuden lisäämisessä ja työeläkejärjestelmää koskevien johtopäätösten tekemisessä. Työryhmän tuli tässä tarkoituksessa valmistella perusteet, joiden mukaan eläkelaitoksista olisi määräajoin saatavissa tarvittavat tiedot sekä määrittää menettelytavat ja tahot tietojen keräämiseksi ja julkai-

semiseksi määräajoin. Muun muassa sijoitustoiminnan onnistumista, riskiliikkeen tuloista ja eläkelaitoksen palvelun laatua mittaavien tunnuslukujen määräytymistä, julkaisuaikataulua ja keräämistä koskeva seuranta voisi alkaa eläkelaitoksessa vuoden 2001 tiedoista ja toiminnasta.

Työryhmän tuli lisäksi tehdä selvitys siitä, mikä merkitys sijoitustoiminnan tehokkuuden lisäämisessä voitaisiin katsoa olevan sillä, että sijoitustoiminnan onnistumista arvioidaisiin myös työeläkejärjestelmän ulkopuolelta. Millä keinoilla voitaisiin välttää kilpailuselvityksen loppuraportista annetuissa lausunnoissa esitetty uhka, että työeläkevarojen sijoitustoiminnan tuloksellisuutta verrattaisiin erilaisista lähtökohdista tapahtuvaan sijoitusrahastojen tuloksellisuuteen.

Selvitysmiehet ottavat kilpailuolosuhteita koskevissa suosituksissaan esille myös mahdollisen tarpeen vahvistaa työeläkevakuutusyhtiön asemaa vakuutusyhtiöryhmittymän jakeluverkoston omistuksessa. Koska työeläkevakuutusyhtiöt tarvitsevat myyntiä ja kannanhoitoa varten kattavan verkoston, työryhmän tuli arvioida voidaanko nykyistä tilannetta pitää työeläkelaitosten kannalta riittävässä määrin itsenäisenä.

Työryhmän tuli työnsä kuluessa kuulla asiakkaan (pk- sektorin) sekä julkisen puolen edustajia.

Työryhmän kokoonpano:

Hännikäinen Martti, Vakuutusvalvontavirasto, puheenjohtaja  
Moilanen Pirjo, sosiaali- ja terveysministeriö  
Bergström Folke, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläkesäätiöyhdistys)  
Joutsa Kari, Työeläkevakuuttajat TELA (Apteekkien Eläkekassa)  
Mustonen Pasi, Työeläkevakuuttajat TELA (Varma-Sampo)  
Parviainen Hannu, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläke-Tapiola)  
Sihvonen Hannu, Eläketurvakeskus  
Piispanen Pekka, Työeläkevakuuttajat TELA, sihteeri

### **Alatyöryhmä 5: Eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen**

Työeläkejärjestelmän laaja-alaisuus ja monimutkaisuuden lisääntyminen muodostuvat eläketurvan hoitamisen kannalta ongelmaksi. Eläketurvan hoitamista varten on jokaisella eläkelaitoksella oltava käytettävissään tietojärjestelmät, joiden rakentaminen ja ylläpitäminen muodostavat eläkelaitoksissa alati kasvavan kustannuksen. Tästä syystä on perusteltua selvittää, voidaanko työeläkejärjestelmän tasolla katsoa muodostuvan ylikapasiteettia eläketurvan hoitamiseen liittyvien tietojärjestelmien tai henkilöstön suhteen. Työryhmän tuli selvittää teknisen yhteistyön lisäämisen mahdollisuutta eläkelaitosten kesken ja eläkelaitosten välisen yhteistoiminnan tehostamisen mahdollisuuksia. Työryhmän tuli selvittää voidaanko joitain eläkelaitosten toimintoja keskittämällä tai eläkelaitosten yhteistyöllä arvioida saavutettavan työeläkejärjestelmän tasolla säästöjä, ja mitä haittoja ja riskejä edellä tarkoitettuun yhteistoimintaan liittyisi. Työryhmän tuli lisäksi arvioida millä tavalla erityisesti pienten ja aloittavien eläkelaitosten eläketurvan hoitojärjestelmien rakentamista ja ylläpitämistä voitaisiin helpottaa. Kartoitus yhteistyön kohteista ja ehdotus toteutuksen aikataulusta tuli tehdä 1.7.2001 mennessä.

Lisäksi työryhmän tuli selvittää yhdessä Vakuutusvalvontaviraston kanssa eläkelaitosten ulkoistettavissa olevia toimintoja.

Työryhmän kokoonpano:

Lundqvist Bo, Eläketurvakeskus, puheenjohtaja

Ryynänen Eliisa, Eläketurvakeskus

Hirvi Maritta, sosiaali- ja terveysministeriö

Korhonen Pekka, Työeläkevakuuttajat TELA (Osuuspankkien Eläkekassa)

Lagerbohm Kurt, Työeläkevakuuttajat TELA (Eläke-Tapiola)

Meriläinen Matti, Työeläkevakuuttajat TELA (Oy Porasto Ab)

Otava-Keskinen Irmeli, Työeläkevakuuttajat TELA (Varma-Sampo)

Saarelainen Pirjo, Vakuutusvalvontavirasto

Ekokoski Maarit, eläketurvakeskus, sihteeri

Kaikkien alatyöryhmien määräaika päättyi 30 päivänä kesäkuuta 2001, jolloin alatyöryhmät luovuttivat raporttinsa.

Kilpailuselvitysmiesten selvityksessä keskityttiin käsittelemään yksityisen sektorin työeläkejärjestelmää, samoin tehtiin tässä jatkotyössä.

Mietintöön sisältyy Risto Suomisen ja Kilpailuviraston täydentävät lausumat.

Saatuana toimeksiantonsa mukaisen tehtävänsä suoritetuksi työryhmä jättää kunnioittavasti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2002

Tarmo Pukkila

Carin Lindqvist-Virtanen

Peter Nyberg

Kirsi Leivo

Jarkko Pajunen

Esa Swanljung

Matti Uimonen

Lasse Laatunen

Markku Koponen

Markku Kojo

Kaija Kallinen

Veikko Simpanen

Risto Suominen

Pia Jokinen

Tarja Härkönen

Pentti Tervola

## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto .....	21
1.1. Toimeksiannon tausta .....	21
1.1.1. Yleistä .....	21
1.1.2. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittämistä koskevat raportit.....	22
1.1.3. Selvitysmiesraporttien sisältämät keskeiset kilpailulliset ongelmat .....	22
1.1.4. Yhteenveto selvitysmiesten suosituksista .....	24
1.1.5. Alatyöryhmien työskentelystä .....	25
1.1.6. Eri eläkelaitostyyppisiä koskevien toimintasäännösten yhdenmukaistaminen .....	25
2. Uuden eläkelaitoksen perustaminen.....	26
2.1. Selvitysmiesten ehdotus .....	26
2.2. Yhteenveto eläkeyhtiön, -säätiön ja -kassan välisistä keskeisistä eroista.....	27
2.2.1. Toimintapiiri.....	27
2.2.2. Perustaminen ja toiminnan luonne .....	28
2.2.3. Päätöksenteko.....	29
2.2.4. Voitonjako.....	30
2.2.5. Kannanluovutus, vastuunsiirto, vakuutustoiminnan luovutus ja muut rakennemuutokset .....	31
2.2.6. Laskuperusteet .....	32
2.2.7. Toimintapääoman käyttö.....	33
2.3. Uuden eläkelaitoksen perustamisen helpottaminen.....	33
2.4. Työryhmän ehdotukset.....	34
2.4.1. Jarkko Pajusen työryhmän viimeistelemä malli.....	34
2.4.1.1. Vakuutuskannan siirron edellytykset.....	34
2.4.1.2. Siirtyvät vastuut .....	35
2.4.1.3. Siirtyvä omaisuus .....	35
2.4.1.4. Siirtyvä toimintapääoma .....	35
2.4.1.5. Hakemus- ja kuulutusmenettely.....	36
2.4.1.6. Päätöksentekomenettely.....	36
2.4.1.7. Verotus.....	36
2.4.1.8. Hallintokulut .....	36
2.4.2. Perustelut kannansiirtomallille.....	37
2.4.2.1. Vakuutuskannan siirron edellytykset.....	37
2.4.2.2. Siirtyvät vastuut .....	38
2.4.2.3. Siirtyvä omaisuus .....	39
2.4.2.4. Siirtyvä toimintapääoma .....	39
2.4.2.5. Hakemus- ja kuulutusmenettely.....	40
2.4.2.6. Päätöksentekomenettely.....	41
2.4.2.7. Hallintokulut .....	41
2.5. Eläkelaitoksen jakaminen.....	42
2.5.1. Markkinoiden keskittyminen ja säätelymahdollisuudet.....	42
2.5.2. Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön jakaminen.....	42
3. Kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä koskevat ehdotukset ....	43
3. 1. Laskuperustekorko.....	43
3.1.1. Toimeksianto ja selvitysmiesten ehdotukset.....	43
3.1.2. Laskuperustekorona asema eläkejärjestelmässä .....	43
3.1.3. Laskuperustekorkoa koskeva lainsäädäntö .....	43

3.1.4. Laskuperustekorkomallille asetettavia tavoitteita.....	44
3.1.5. Muita näkökohtia .....	46
3.1.6. Laskuperustekorona nykyinen määräytyminen.....	46
3.1.7. Laskuperustekorona etu- tai jälkikäteisyys.....	48
3.1.8. Eri korko eri eläkelaitoksilla.....	48
3.1.9. Päättyneiden TEL-vakuutusten sijoitustuotot.....	49
3.1.10. Laskuperustekorko, riskitaso ja vakavaraisuusvaatimukset .....	49
3.1.11. Laskuperustekorona laskentamalleista .....	50
3.1.12. Takaisinlainaus ja laskuperustekorko .....	53
3.1.13. Eräs malli ja menettely laskuperustekorona määrittämiseksi.....	54
3.1.13.1. Yleisiä näkökohtia .....	54
3.1.13.2. Yhteinen laskuperustekorko.....	54
3.1.13.3. Laskuperustekorona määräytymismalli .....	54
3.1.13.4. Laskuperustekorona määrittelymekanismi .....	55
3.1.13.5. Vakavaraisuusvaatimukset ja toimintapääoman käyttöä koskevat rajoitukset.....	55
3.1.13.6. Toimintapääoman vahvistaminen.....	56
3.1.13.7. Takaisinlainaus ja laskuperustekorko .....	56
3.1.14. Työryhmän ehdotukset.....	56
3.2. Palkansaajan työeläkemaksun korjaus jälkikäteen.....	56
3.2.1. Työryhmän ehdotus .....	57
3.2.1.1. Työntekijäin eläkemaksu.....	57
3.2.1.2. Muut maksut .....	58
3.3. Takaisinlainauksen asema.....	58
3.3.1. Takaisinlainauksen nykytila.....	58
3.3.2. Takaisinlainauksen kehittäminen.....	58
3.3.3. Eläkesäätiön varojen lainaaminen viitekorolla .....	59
3.4. Yhteisten laskuperusteiden valmistelu.....	60
3.4.1. Yleiskuvaus eri eläkelaitosten laskuperusteista .....	60
3.4.2. Laskuperusteiden sisältämät asiat .....	60
3.4.2.1. Kaikille yhteiset asiat.....	61
3.4.2.2. Eläkelaitosryhmille yhteiset asiat .....	61
3.4.2.3. Eläkelaitoksen omat perusteet.....	61
3.4.3. Laskuperusteiden valmistelu nykyisin.....	61
3.4.3.1. Yhteisten perusteasioiden valmistelu.....	61
3.4.3.2. Laskuperustekorko.....	62
3.4.4. Nykytilan ongelmat.....	63
3.4.5. Vaihtoehtoja yhteisten rahoitusperusteiden valmistelulle ja vahvistamiselle .....	63
3.4.5.1. Laskuperusteiden rakenne.....	63
3.4.5.2. Yhteisten perusteiden vahvistamismenettely .....	64
3.4.5.3. Yhteisten rahoitusta koskevien perusteiden valmistelu .....	65
3.4.6. Työryhmän ehdotukset.....	65
4. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat ehdotukset .....	66
4.1. Selvitysmiesten suositukset .....	66
4.2. Hyvitykset.....	66
4.2.1. Kuvaus nykyisestä hyvitysjärjestelmästä.....	66
4.2.2. Hyvitysmekanismien arviointi.....	67
4.2.3. Jatkoselvittelyä vaativat asiakohdat.....	68
4.3. Maksun hoitokustannusosa .....	68

4.3.1. Jatkoselvittelyä vaativat asiakohdat.....	69
4.4. Vakuutusten siirtymisajankohdat.....	69
4.5. Laskuperusteiden ymmärrettävyyden lisääminen.....	70
5. Informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta ja jakeluverkostoon liittyvät kysymykset.....	71
5.1. Selvitysmiesten suositus .....	71
5.2. Informaation ja avoimuuden lisäämiseen liittyviä lähtökohtia.....	71
5.3. Informaation kerääminen ja julkaiseminen.....	71
5.3.1. Tunnuslukujen tuottaminen ja julkaiseminen eläkelaitoksessa .....	71
5.3.2. Työryhmän ehdotukset.....	72
5.4. Sijoitustoiminnan ulkopuolinen arviointi.....	73
5.4.1. Selvitysmiesten suositus .....	73
5.4.2. Nykyinen tilanne .....	73
5.4.3. Näkökohtia ulkopuolisesta arvioinnista.....	73
5.4.4. Työryhmän ehdotukset.....	74
5.5. Työeläkelaitosten jakelu- ja palveluverkostot.....	74
5.5.1. Kilpailuselitysmiesten suositus .....	74
5.5.2. Työeläkelaitosten vakuutusten myynti- ja hoitopalvelujen järjestäminen (nykyinen jakeluverkosto).....	74
5.5.3. Selvitysmiesten esille ottamat jakeluverkostoon liittyvät kysymykset.....	75
5.5.4. Työryhmän näkemys toimintaympäristön viimeaikaisesta muuttumisesta:.....	75
5.5.5. Työryhmän arvio muutosten vaikutuksista eläkeyhtiöiden kilpailuun ja itsenäisyyteen.....	76
5.5.6. Työryhmän arvio tilanteesta.....	77
5.5.7. Työryhmän ehdotukset.....	77
5.6. Finanssitavaratalojen ja vakuutusten ja rahoituksen paketoinnin vaikutukset kilpailuun.....	77
5.6.1. Taustaa .....	77
5.6.2. Valvonnan havaintoja .....	78
6. Eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen.....	79
6.1. Kilpailuolosuhteiden selvitysmiesten ehdotukset .....	79
6.2. Yhteistyön motiivit .....	79
6.3. Yhteistyön tasot/muodot.....	79
6.3.1. Yhteiset järjestelmät (rekisterit).....	79
6.3.2. Yhteiset sovellukset .....	80
6.3.3. Yhteinen selvitystyö.....	81
6.4. Pienten ja aloittavien eläkelaitosten eläketurvan hoitojärjestelmien nykytila .....	82
6.5. Yhteistyön velvoittavuus ja rajoitukset.....	82
6.6. Ulkoistamisen mahdollisuudet.....	83
6.7. Arvonlisävero.....	83
7. Yhteenveto työryhmän ehdotuksista.....	84
7.1. Uuden eläkelaitoksen perustaminen.....	84
7.2. Kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä koskevat ehdotukset .....	84
7.2.1. Laskuperustekorko.....	84
7.2.2. Palkansaajan työeläkemaksun korjaus jälkikäteen.....	84
7.2.3. Takaisinlainauksen asema.....	85
7.2.4. Yhteisten laskuperusteiden valmistelu.....	85
7.3. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat ehdotukset .....	85
7.3.1. Hyvitykset.....	85

7.3.2. Maksun hoitokustannusosa .....	85
7.3.3. Vakuutusten siirtymisajankohdat.....	86
7.3.4. Laskuperusteiden ymmärrettävyyden lisääminen.....	86
7.4. Informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta ja jakeluverkostoon liittyvät kysymykset .....	86
7.4.1. Informaation kerääminen ja julkaiseminen.....	86
7.4.2. Sijoitustoiminnan ulkopuolinen arviointi.....	86
7.4.3. Työeläkelaitosten jakelu- ja palveluverkostot .....	87
7.5. Eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen.....	87
7.5.1. Yhteiset järjestelmät.....	87
7.5.2. Yhteinen selvitystyö.....	87
8. Liitteet	
9. Täydentävät lausumat	



## 1. Johdanto

### 1.1. Toimeksiannon tausta

#### 1.1.1. Yleistä

Nykyisin eräitä yhteiskunnallisen keskustelun keskeisimpiä kysymyksiä ovat väestön odotettavissa olevan eliniän pidentyminen ja syntyvyudessa tapahtunut vähentyminen (demografiset muutokset), näiden tuomat rahoituskysymykset sekä haasteet eri väestöryhmien oikeudenmukaiselle kohtelulle eri sosiaaliturvan alueilla. Työeläkejärjestelmän voimaantulovaiheen etenemisestä johtuva, odotettavissa oleva kustannuspaineen kohoaminen ja mahdolliset maailmantalouden uhkakuvat osaltaan kannustavat etsimään erilaisia tuottavuuden lisäämiskeinoja. Keinona vastata tähän haasteeseen pidetään yhä enenevässä määrin erilaisten kilpailullisten tekijöiden lisäämistä eläkelaitoskentässä.

Yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta työeläkevakuutuslaitokset eivät ole tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä, vaan ne hoitavat niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Työeläkelaitosten hallintaan kertyy kuitenkin Suomen kansantalouden kannalta merkittävää varallisuutta, ja siten on tärkeää pyrkiä varmistamaan, että varat sijoitetaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuottavasti.

Työeläkevakuuttamisen ensisijainen tavoite on kuitenkin turvata työssä käyvän väestön tuleva eläkeaikainen toimeentulo. Toiminnan tarkoitus ei siten ole vakuutustoiminnasta saadun voiton maksimointi eläkelaitoksen omistajille. Eläkelaitokset eivät kilpaile vakuutustuotteella, sillä lakisääteisen eläkevakuutuksen ehdot määräytyvät lain perusteella ja vakuutusturvan maksuperusteet vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksin tai päätöksin. Eläkelaitokset voivatkin kilpailla keskenään lähinnä palvelun laadulla, hoitokustannustehokkuudella sekä sijoitustoiminnasta saadulla tuoton ja säännellyn laskuperustekoron välisellä erotuksella, eli sijoitustoiminnan onnistumisella, joka realisoituu vakuutuksenottajalle maksettavina hyvityksinä tai kannatusmaksun alennuksina.

Jotta vakuutetut edut voitaisiin aikanaan turvata, eläkelaitosten tulisi pystyä kantamaan toimintaympäristössään tapahtuvien muutosten riskit. Riskit voivat olla ennakoitavissa, mutta myös yllättäviä tai päällisin puolin näkymättömissä. Usein ne liittyvät taloudellisiin suhdanteisiin ja työllisyyskehitykseen. Turvaavuusasteen nostaminen johtaa yleensä vakuutusmaksutason kohoamiseen, joskin sitä jossakin määrin voidaan tasoittaa sijoitustoiminnasta saatavalla tuotolla.

Työeläkevakuutustoiminnan kansalliseen sosiaaliturvaan kuuluvan luonteen johdosta Suomen liittyessä ETA:aan sekä myöhemmin EU:n jäseneksi Suomen lakisääteinen työeläkevakuutus jäi EU:n henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle.

Euroopan yhdentymisen vaikutukset eläkelaitoskenttään voivat kuitenkin olla välillisiä. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa sijoitustoimintaa ja katetta koskevat direktiivit, joiden mukaiset säännökset, tosin kansallisen päätöksen mukaisesti, koskevat myös työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja eläkekassoja. Myös parhaillaan valmisteilla olevalla ehdotuksella Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiiviksi ammatillisten työeläkelaitosten toiminnasta, niin sanotulla lisäeläkerahastodirektiiviehdotuksella, voi olla toteutuessaan heijastusvaikutuksia työeläkejärjestelmään.

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita voidaan tarkastella useista tavoitteista ja näkökulmista käsin. Tarkasteltavaksi voidaan ottaa sijoitustoiminnan tuottavuuden parantaminen, mahdollisten kilpailua rajoittavien esteiden poistaminen, sen varmistaminen, että eläkelaitoskenttä säilyy hajautettuna, uuden eläkelaitoksen alalle tulon helpottaminen sekä erilaisten kilpailuasemaan liittyvien väärinkäytösten estäminen.

Vakuutustoiminnan valvonnan kannalta merkittävä uudistus oli Vakuutusvalvontaviraston toiminnan käynnistyminen 1.4.1999. Lainsäädännöllisesti tämä asettaa uusia haasteita sen varmistamiselle, että vakuutusvalvonnalle pystytään luomaan riittävät toimintamahdollisuudet havaita vakuutustoiminnassa ilmenevät puutteet ja väärinkäytökset sekä keinot puuttua niihin. Vakuutusvalvontaviraston tulee lain nojalla seurata kilpailuolosuhteita ja ryhtyä toimenpiteisiin kilpailurajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Tässä suhteessa Vakuutusvalvontaviraston ja kilpailuviraston tulee olla tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään.

### **1.1.2. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittämistä koskevat raportit**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22.12.1998 erityisavustaja Markku Wallinin ja toimitusjohtaja Lauri Koivusalon selvittämään lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita, tavoitteena edistää kilpailua hajautetun työeläkejärjestelmän toiminnan ja työeläkevarojen tuottavuuden tukemiseksi. Selvitysmiesten tehtäväksi annettiin laatia selvitys työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ja siitä, mitkä tulisivat olla työeläkejärjestelmän kilpailun tavoitteet, millä keinoilla on tarkoituksenmukaista kilpailla, mitä mahdollisia haittoja eri keinoilla kilpailusta on ja miten haitat ovat estettävissä, ja tehdä ehdotus mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista. Selvitysmiehet kävivät selvitystyönsä aikana läpi laajan kuulemiskierroksen.

Selvitysmiehet luovuttivat selvitystyöstään väliraportin 14.4.1999 ja loppuraportin 21.1.2000, minkä jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö pyysi loppuraportista lausunnot yhteensä 36 eri taholta.

Selvitysmiesten loppuraportti sisältää selvitysmiesten toimeksiannon eri osa-alueiden käsittelyn, kuvauksen nykyisistä kilpailuolosuhteista työeläkejärjestelmää hoitavien eri eläkelaitosten kannalta sekä kilpailun nykyiset sääntely- ja valvontakeinot. Lisäksi raportissa analysoidaan työeläkejärjestelmän vakuutusteknisiä kilpailuun liittyviä kysymyksiä ja sijoitustoimintaa. Kilpailun kannalta tarkastellaan myös työeläkevakuutusyhtiöiden alueellista palveluverkostoa ja markkinointia. Samoin tarkastellaan kilpailun kannalta hajautettua eläkejärjestelmää ja uuden eläkelaitoksen perustamista sekä sivutaan EU:sta työeläkejärjestelmälle johtuvia vaatimuksia ja lisäeläkkeiden roolia.

### **1.1.3. Selvitysmiesraporttien sisältämät keskeiset kilpailulliset ongelmat**

Selvitysmiesten selvitystyön erääksi keskeisimmäksi kysymykseksi muodostui se, mitkä ovat työeläkelaitosten todelliset kilpailutekijät. Selvitystyössä päädyttiin siihen, että näitä olisivat eläkelaitosten sijoitustoiminnan tuottavuus ja eläkelaitoksen asiakkailleen antama palvelu ja sen kustannustehokkuus. Samalla kuitenkin todettiin, että palveluilla kilpailemista hämärtää eläkejärjestelmässä se, että siinä eläkelaitos toteuttaa varsin pit-

källe laissa määriteltyä tehtävää: myöntää ja maksaa eläkkeitä sekä rekisteröi työsuhteen perusteella karttuvaa eläkeoikeutta ja kerää tähän liittyvää vakuutusmaksua.

Selvitysmiehet katsoivat kilpailun olevan hieman epäselvä seuraavista syistä:

- Tuotteen (eläkevakuutus) sisältö on määritelty hyvin tarkkaan laissa ja sen perusteella annetuissa määräyksissä.
- Eläkelaitoksen toiminta kohdistuu huomattavalta osin vakuutettuun tai eläkkeensaajaan, joka ei ole päättäjänä kilpailutilanteessa.
- Työeläkevakuutusyhtiössä myös tuotteen hinta on säädelty mukaan lukien palvelun rahoittamista varten käytettävä maksun hoitokustannusosa.
- Sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamat perusteet ovat pääosin samat kaikille eläkelaitoksille.
- Konkurssitilanteiden varalta on olemassa konkurssiyhteisvastuu.
- Eläkkeiden kustannuksia tasataan laitosten kesken.

Edellä mainituista syistä kilpailulla on työeläkejärjestelmässä useita reunaehtoja. Kilpailua esiintyy kuitenkin asiakkaista, vaikkakin siirtymiset eläkelaitoksesta toiseen ovat kokonaisuuteen nähden vähäisiä.

Selvitysmiehet viittaavat väliraportissaan siihen, että työeläkejärjestelmä on syntynyt aikana, jolloin taloudellista toimintaa yhteiskunnassamme muutenkin säänneltiin varsin voimakkaasti. Samalla kun sääntelyä on supistettu muualla, työeläkejärjestelmän sääntely on muuttunut ehkä vielä aiempaakin kireämmäksi. Selvitysmiesten mukaan aikaisemmin sääntely oli lainmukaisuuden ja nimenomaan turvaavuus- ja kohtuusperiaatteiden toteutumisen valvontaa; kun taas nykyisin vaikutelma on kuitenkin sellainen, että painotus on yhä enemmän siirtynyt tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli niin sanotun vakuutustoiminnan terveen kehityksen turvaamiseen. Tältä osin olisikin selvitysmiesten mielestä syytä miettiä, millainen valvonnan ja kilpailun keskinäinen rooli on alaa ohjaavina tekijöinä. Perussääntönä kuitenkin tulisi olla, että ensisijainen toimintaa ohjaava paine järjestelmään tulisi kilpailun ja julkisuuden kautta ja vasta toissijainen paine luotaisiin sääntelyllä.

Keskeisten kilpailullisten ongelmien ratkaisemiseksi selvitysmiehet esittivät loppuraportissaan suosituksia, jotka tähtäävät siihen, että eläkevarojen sijoitustuottoja voitaisiin nykyisestään lisätä ja eläkelaitosten toimintaa ja palveluja saada entistä tehokkaammaksi. Sijoitustuottojen lisäämisen pyrkimys tulisikin olla myös ensisijaisena perusteena ja ohjaimena yrityksille niiden harkitessa eläkelaitoksen vaihtamista. Näin eläkelaitoksia kannustettaisiin kilpailuun, josta hyödyt tulisivat sekä koko eläkejärjestelmälle että myös asianomaiselle eläkelaitokselle kannattavan asiakaskannan kasvuna.

Hyvityksiin ja vakavaraisuuteen käytettävissä oleva määrä riippuu sijoitusomaisuudelle asetetusta tuottovaatimuksesta eli niin sanotusta laskuperustekorosta. Tämä on ministeriön eläkelaitoksen hakemuksesta asettama vaatimus sijoitusten tuotolle. Selvitysmiesten mukaan perustekorolla onkin keskeinen vaikutus kilpailussa.

Tehokas kilpailullinen tekijä selvitysmiesten mukaan on myös tehokas asiakaspalvelu, johon kuuluu muun muassa eläkehakemusten nopea ja oikeasisältöinen ratkaisutoiminta, vakuutustekniikan joustava toimivuus ja kustannustietoisuus. Jos palvelu ei ole tyydyttävää, hajautetussa järjestelmässä tulisi olla mahdollisuus vaihtaa eläketurvan hoitajaa.

Jotta kilpailusta sijoitustuottojen osalta muodostuisi mahdollisimman aito, täytyisi sijoitustoiminnasta olla saatavilla riittävän nopea ja avoin informaatio. Kysymys tällöin ei olisi ”sisäisestä” asiasta, vaan koko työeläkejärjestelmän sijoitusomaisuuden tuotosta ja asiakkaille annettavasta vertailupohjasta eri eläketurvan järjestämismuutoksista.

Selvitysmiehet pitävät myös keskeisenä piirteenä kilpailun toteutumisessa sitä, että alalle tulon esteet eivät saisi olla liian suuret ja siten markkinoiden liiallinen keskittyminen voitaisiin estää. Myös EU:n liittymissopimuksissa edellytetään, että ulkomainen perustajaosakkuus olisi mahdollista Suomessa samoin edellytyksin kuin suomalainenkin. Käytännössä edellytys jää kuitenkin toteutumatta, jollei työeläkevakuutusyhtiön perustamiseen ole todellisia mahdollisuuksia.

#### **1.1.4. Yhteenveto selvitysmiesten suosituksista**

Selvitysmiehet suosittelivat työeläkejärjestelmän kilpailun tehostamista siten, että eläkevarojen sijoitustuottoja voitaisiin lisätä nykyisestä ja samalla tehostaa eläkelaitosten toimintaa ja palveluja. Keskeisinä keinoina selvitysmiehet esittivät muutoksia, jotka helpottaisivat merkittävästi asiakkaiden siirtymistä eläkelaitoksesta toiseen ja uuden eläkelaitoksen perustamista.

Selvitysmiesten mukaan työeläkejärjestelmän riittävän hajautuksen säilyminen olisi jatkossakin tärkeää, koska liiallinen keskittyminen näivettää kilpailua ja kasvattaa riskikeskittymiä. Valvontaviranomaisen tulisikin kannansiirtojen yhteydessä varmistaa, ettei siirtotoimenpiteiden tuloksena mikään eläkelaitos saa määräävää markkina-asemaa. Toiminnassa olevan eläkelaitoksen pakollisen diffuusion käyttö voisi tulla kysymykseen vain, jos markkina-asemaa käytetään väärin. Tähän liittyen selvitysmiehet esittivät diffuusiolainsäädännön tarkastelun tehtäväksi erillisessä työryhmässä.

Uuden eläkelaitoksen perustamisen helpottamiseksi selvitysmiehet esittivät, että työnantaja voisi siirtää tietyn osan vakuutuskannasta ja toimintapääomasta eläkelaitoksesta uuteen eläkesäätiöön tai -kassaan. Alkuvaiheessa uudelle eläkelaitokselle asetettaisiin normaalia pienempi vakavaraisuusvaatimus.

Selvitysmiehet esittävät, että asiakashyvitysten määräytyminen olisi muutettava kolmen vuoden vakuutusmaksuihin pohjautuvaksi, ja vakuutukset olisi voitava siirtää neljännesvuosittain nykyisen vuodenvaihteessa tapahtuvan siirron sijasta. Selvitysmiehet esittivät myös, ettei takaisinlainauksen ehdoista olisi tarpeen säädellä enää järjestelmän yleisissä laskuperusteissa. Yrityksen oikeus lainaukseen olisi kuitenkin syytä säilyttää, mutta lainaehdot eivät olisi kaikille eläkelaitoksille yhteisiä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden hoitokustannusosan määräytymistä tulisi selvitysmiesten mukaan kehittää siten, että se vastaisi paremmin vakuutuksen aiheuttamia kustannuksia, työeläkejärjestelmän rahoitusta koskevat perusteet tulisi muuttaa nykyistä ymmärrettävämmiksi ja sijoitustoiminnan tehostamiseksi työeläkevarojen tuottovaatimuksen määrittelyssä tulisi siirtyä nykyisestä etukäteisestä määrittelystä jälkikäteen todellisten tuottojen mukaan tapahtuvaan määrittelyyn.

Selvitysmiehet toteavat, että olisi varmistettava, että kerätty vakavaraisuus edesauttaisi tehokkaasti hyvien sijoitustuottojen saamista. Tällöin toimintatavan muuttamista koko riskinkantokyvyn suuntaan olisi tuettava.

Selvitysmiehet esittivät myös työeläkelaitoksia koskevan informaation ja tilinpäätöksen läpinäkyvyyden lisäämistä sekä työeläkejärjestelmän yhteistoiminnan lisäämismahdollisuuksien selvittämistä tietohallinnon alueella. Eläkelaitokset olisi veloitettava julkaisemaan sijoitus- ja muun toiminnan tuloksesta yhdenmukaiset keskeiset tunnusluvut sekä tilinpäätöksessä että vuoden ajanakin. Sijoitustoiminnan tulosten mittaamisessa olisi käytettävä myös työeläkejärjestelmän ulkopuolisia tahoja.

Selvitysmiehet esittivät lisäksi, että työeläkemaksun määritystapaa olisi tarkennettava siten, että onnistuneen sijoitustoiminnan tuloksena maksetut hyvitykset tulisivat paremmin myös työntekijöiden hyväksi.

Selvitysmiehet kiinnittivät lisäksi huomiota ammattitaidon ja osaamisen merkitykseen tehokkaan sijoitustoiminnan varmistamiseksi sekä työeläkelaitosten jakelu- ja palveluverkoston toimivuuden turvaamiseen ja yhteistoiminnan lisäämiseen

Selvitysmiehet esittivät myös työeläkelainsäädännön selkiyttämisen ja tarpeettomien säädösten poistamisen käynnistämistä pikaisesti.

#### **1.1.5. Alatyöryhmien työskentelystä**

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmä asetti eri selvitysmiesraporteissa esitettyjen suositusten tarkempaa selvittelyä varten viisi alatyöryhmää, jotka luovuttivat raporttinsa työryhmälle 30.6.2001 mennessä. Alatyöryhmien selvitystyö sisältää lähinnä erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen kartoituksia ilman, että niitä olisi asetettu paremmuusjärjestykseen. Työryhmä on käyttänyt raportteja taustaselvityksinä laatiessaan ehdotuksia toimeksiannossaan asetetuista asiakohdista.

#### **1.1.6. Eri eläkelaitostyyppjä koskevien toimintasäännösten yhdenmukaistaminen**

Työryhmän asettamiskirjeen mukaisiin tehtäviin kuului myös eräiden lainsäädännöllisten rationalisointisuositusten selvittäminen. Kysymykseen olisi tullut lähinnä sen selvittäminen, olisiko erityiseläkelaitosten toiminta ja yleensäkin eläkelaitosten toimintasäännökset sopeutettavissa yhden lain piiriin. Koska mahdollisuudet yksityisen sektorin eläkelakien yhdistämiseen on selvittävänä työmarkkinajärjestöjen neuvotteluryhmässä, työryhmä ei tässä vaiheessa katsonut tarpeelliseksi tutkia asiaa erikseen.

## 2. Uuden eläkelaitoksen perustaminen

### 2.1. Selvitysmiesten ehdotus

Selvitysmiesten suositus on esitetty heidän raporttinsa kohdassa 10.3. Se on esitetty seuraavassa sanatarkkana lainauksena.

”Lähtökohtana tulee olla, että uudella eläkelaitoksella on mahdollisuus säännösten määräämissä puitteissa liikkeellelähtöön. Todennäköisimmin tällainen tapahtuu siten, että jostain toisesta eläkelaitoksesta siirretään vakuutuskantaa uuteen perustettavaan eläkelaitokseen. Tätä silmällä pitäen lakeihin tulisi sisällyttää määräykset, jolla mahdollistetaan vakuutuksenottajan kannan siirtäminen tietyin ehdoin uuteen perustettavaan eläkelaitokseen.

Kysymyksessä on uuden eläkelaitoksen perustaminen ei pelkästään siirtyminen eläkelaitoksesta toiseen, jolloin myös muotomääräysten tulee olla tällaiseen menettelyyn sopivat. Toimenpiteeseen tarvittaisiin Vakuutusvalvontaviraston lupa, jolloin tulisi mm. tarkistettua, että kysymyksessä on elinkelpoinen kanta ja toiminta muutoinkin perustuu vakaalle pohjalle. Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan eläkelaitoksen perustaminen tai purkaminen kokonaan tai osittain ja toisaalta eläkelaitoksen vaihtaminen. Perustamiseen ja purkamiseen voivat liittyä kannansiirrot, vaihtamiseen irtisanominen ja aloittaminen toisessa eläkelaitoksessa. Eläkelaitoksen vaihtamista on erikseen ehdotettu helpotettavaksi kohdassa 10.1 muuttamalla hyvitysmekanismia.

Kannansiirto sisältäisi voimassa olevien työsuhteiden vanhuuseläkevastuut. Toimintapääomaa siirrettäisiin luovuttavan eläkelaitoksen vakavaraisuusrajaan saakka. Lisäksi uudella laitoksella tulisi olla mahdollisuus alussa kolmen vuoden ajan kerätä toimintapääomaa samaan tapaan kuin eläkelaitoksilla oli vv. 1997-1999 oikeus siirtää korkoeroa toimintapääomiin. Teknisesti asia voitaisiin hoitaa sallimalla uudelle eläkelaitokselle vuosittain aleneva vastuuvajaus, joka olisi koko työeläkejärjestelmän yhteisellä vastuulla.

Uuden eläkesäätöön osalta on esitetty, että järjestelyn tulisi olla symmetrinen eläkesäätöön purkamisen kanssa, jolloin kaikki vastuut ja toimintapääoma siirtyvät vastaanotettavaan laitokseen. On kuitenkin huomattava, että säätiötä purettaessa vakuutuksenottajalla on mahdollisuus kilpailuttaa eri eläkelaitoksia. Toiseen suuntaan kilpailu ei ole mahdollista, vaan siirto perustuisi pitkälle yksipuoliseen tahdonilmaisuun.

Tällaiselta operaatiolta, jossa kantaa siirretään uuteen säätiöön, tulisi edellyttää tiettyä jatkuvuutta. Vaatimuksena tulisi olla, että uusi järjestely on voimassa vähintään 5 vuotta, jollei pakottavat säännöt vaadi purkamista aiemmin.

Katteena siirrettäisiin vakuutuksenottajan mahdolliset takaisinlainat ja muut työnantajasadonaiset sijoitukset. Muilta osin tulisi neuvottelemalla päästä ratkaisuun. Jollei sopimusta saada aikaan luovuttaja voisi suorittaa katteen käteisvaroilla.”

Todettakoon, että selvitysmiesten ehdotuksessa esitetty rahastonsiirtomalli perustuu vakuutuksenottajan yksipuoliseen päätöksentekoon.

## 2.2. Yhteenveto eläkeyhtiön, -säätiön ja -kassan välisistä keskeisistä eroista

### 2.2.1. Toimintapiiri

Eläkesäätiöillä ja -kassoilla on rajoitettu toimintapiiri. Työeläkevakuutusyhtiöiden toimintapiiri on vakuuttamisvelvollisten piirissä rajoittamaton.

Eläkesäätiössä voidaan vakuuttaa yhden työnantajan ja yhteiseläkesäätiössä

- 1) työnantajan ja sen perustaman eläkesäätiön
- 2) osakeyhtiölaissa (OYL) tarkoitettuun konserniin kuuluvien suomalaisten työnantajien
- 3) muun kuin 2-kohdassa tarkoitetun työnantajan ja sen määräysvallassa olevan työnantajan tai työnantajien palveluksessa olevat työntekijät.

Yhteiseläkesäätiön voi myös perustaa kaksi tai useampi työnantaja, jos niillä on yhteinen omistaja, joka omistaa vähintään 50 % kustakin työnantajayhteisöstä tai omistajalla on niissä tätä vastaava määräämisvalta; tai taloudellinen tai toiminnallinen yhteys keskenään niin, että sen perustamista voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Eläkekassan toimintapiirin voivat puolestaan muodostaa:

- 1) yhden työnantajan työntekijät
- 2) samaan konserniin kuuluvien työnantajien työntekijät
- 3) kahden tai useamman työnantajan työntekijät, jos työnantajilla on sellainen taloudellinen tai toiminnallinen yhteys keskenään, että järjestelyä voidaan pitää kassan hoitamisen ja kassassa vakuutetun kannalta tarkoituksenmukaisena tai että työnantajat toimialan samankaltaisuuden taikka muun seikan vuoksi muodostavat sellaisen kokonaisuuden, että vakuutuskassatoiminnan harjoittaminen ryhmän keskuudessa on perusteltua sekä
- 4) henkilöryhmä, joka on määritelty ammatin tai ammattialaan kuulumisen tai rekisteröidyn yhdistyksen jäsenyyden perusteella, jos eläkekassatoiminnan harjoittaminen ryhmän keskuudessa on perusteltua.

Työeläkevakuutusyhtiöllä on vakuutus sopimuksen solmimisen suhteen sopimuspakko, joten sillä ei ole oikeutta valita asiakkaitaan.

Eläkesäätiön ja eläkekassan vakuutettujen määrälle on asetettu 300 vakuutetun vähimmäislukumäärää koskeva vaatimus, jota työeläkevakuutusyhtiöillä ei ole.

Työnantajan on erottava eläkesäätiöstä ja -kassasta, jos se ei täytä toimintapiiriin kuulumisen edellytyksiä (ks. kannanluovuttaminen). Eläkesäätiössä työnantajan eläkevas tuut ja niitä vastaava toimintapääoma on siirrettävä mukana. Eläkekassassa työnantajan siirtyminen toiseen eläkekassaan tai työeläkevakuutusyhtiöön voi tapahtua paitsi vastuunsiirtona, myös nk. siirtoliikenteenä, jolloin vastuut ja varat eivät siirry uuteen eläkelaitokseen.

Työeläkevakuutusyhtiöissä vakuutuksenottajalla on oikeus, mutta ei velvollisuutta siirtä toiseen eläkelaitokseen.

### 2.2.2. Perustaminen ja toiminnan luonne

Työeläkevakuutusyhtiön perustaja voi olla yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Osakkuus työeläkevakuutusyhtiössä kuuluu lain mukaan laadullisen omistajakontrollin piiriin, mikä tarkoittaa sitä, että jokaisen joka aikoo suoraan tai välillisesti hankkia tai luovuttaa työeläkeyhtiön osakkeita tai takuuosuuksia, on ilmoitettava siitä vakuutusvalvontavirastolle. Viranomaisella on oikeus laissa mainituin edellytyksin kieltää hankinta tai asettaa omistukselle ehdot. Eläkesäätiön tai –kassan perustaa yksi tai useampi työnantaja.

Työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava valtioneuvoston toimilupa, johon voidaan liittää ehtoja. Eläkesäätiö ja eläkekassa eivät tarvitse toimilupaa, mutta Vakuutusvalvontaviraston on vahvistettava niiden säännöt, joista Eläketurvakeskus antaa lausuntonsa. Kyse on siten kaikkien eläkelaitostyyppien osalta etukäteisvalvonnasta.

Työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava peruspääoma vähintään 5 miljoonaa euroa. Eläkesäätiön peruspääomalta edellytetään, että sillä voidaan kattaa vähintään eläkesäätiön ensimmäisen toimintavuoden kustannukset. Eläkekassoille voidaan asettaa vaatimus riittävästä takuupääomasta tai pohjarahastosta.

Työeläkevakuutusyhtiöiden on katsottu vakuutus- ja korvaustoimintaa hoitaessaan harjoittavan julkista tehtävää. Sama koskee myös työntekijäin eläkelain (TEL) mukaista toimintaa harjoittavia eläkesäätiöitä ja –kassoja. ETA-liittymissopimuksessa ja EU -liittymissopimuksessa työeläkevakuutusyhtiöille on vahvistettu erityisasema, jonka mukaan ne on jätetty henkivakuutusdirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Työeläkevakuutusyhtiöille on sallittava ulkomailta tuleva kilpailu laissa mainituin edellytyksin. Suomen viranomaisten on sallittava ketään syrjimättä jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa Suomen lainsäädännön mukaisesti liittymissopimuksen 1 artiklassa määriteltyä, tähän poikkeukseen liittyvää toimintaa joko a) omistamalla olemassa olevan vakuutusyhtiön tai –ryhmän omistajana taikka osallistumalla siihen, b) perustamalla uusia vakuutusyhtiöitä tai –ryhmiä, mukaan lukien eläkevakuutusyhtiöt, tai osallistumalla niihin.

Eläkesäätiö on vakuutus- ja eläkelaitos ja eläkekassa vakuutuslaitos, jotka vakuutustoimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntävät toimintapiiriinsä kuuluville henkilöille ja näiden edunsaajille eläkkeitä, joiden voidaan katsoa kuuluvan sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin.

TEL-yhtiön tehtävänä on harjoittaa lakisäateistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisäateisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Sijoitus- ja vakuutusriski on eläkesäätiöissä ja –kassoissa työnantajalla tai työnantajilla. Työeläkevakuutusyhtiö kantaa työnantajan sille siirtämän riskin vakuutusmaksuja vastaan.

Eläkevakuutusyhtiöt ja eläkekassat voivat harjoittaa työntekijäin eläkelain ja yrittäjien eläkelain mukaista toimintaa. Eläkesäätiöt voivat harjoittaa TEL:n mukaista toimintaa. TEL-eläkesäätiöt ja –kassat voivat lisäksi harjoittaa vapaaehtoista lisäeläketoimintaa. Rekisteröidyt TEL:n lisävakuutukset suljettiin uusilta vakuutetuilta 31.12.2000.



### 2.2.3. Päätöksenteko

Vakuutusosakeyhtiö on oikeudelliselta rakenteeltaan muilla aloilla toimivien osakeyhtiöiden kaltainen. Keskinäinen vakuutusyhtiö on hallinnolliselta rakenteeltaan lähellä osuustoiminnallisia laitoksia. Keskinäisellä yhtiöllä on yleensä osakeyhtiön osakepääomaan rinnastuva takuupääoma. Takuuosuuteen sovelletaan soveltuvin osin osakeyhtiölain määräyksiä osakkeesta.

Osakeyhtiöiden osakkaita ovat osakkeenomistajat. Keskinäisen vakuutusyhtiön osakkaita ovat vakuutuksenottajat ja sen mukaan kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään, takuupääoman omistajat (äänioikeus). Ellei takuuosuuden omistajaa ole yhtiöjärjestyksessä määritelty osakkaaksi, on tällä vain oikeus korkoon eikä äänioikeutta. Takuuosuuden omistajalle on myös mahdollista antaa äänioikeus vain määrättyissä asioissa ("etutakuuosuus"). Takuupääomaan liittyy yhtiöjärjestyksen tuoma hallinnoimisoikeus. Keskinäisen vakuutusyhtiön vakuutuksenottajaosakkaat tai takuuosuuden omistajat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön velvoitteista. Vakuutetut voivat Vakuutusvalvontaviraston luvalla olla keskinäisessä yhtiössä osakkaana yhtiöjärjestyksessä tarkemmin määrättyllä tavalla. Osakkuus tuottaa vakuutetuille hallinnoimisoikeudet, joita käytetään (esim. äänioikeus) kollektiivisesti edustajan välityksellä yhtiöjärjestysmääräyksiin.

Osakkeenomistajan ja takuuosuuden omistajan äänioikeutta yhtiökokouksessa on laissa rajoitettu. Vakuutusyhtiön yhtiökokouksessa kukaan ei saa äänestää omasta puolestaan eikä toisen valtuuttamana suuremmalla äänimäärällä kuin kymmenesosalla kokouksessa edustetusta äänimäärästä. Takuuosuuksien yhteenlaskettu äänimäärä on enintään kokouksessa edustettujen vakuutuksenottajien yhteenlaskettu äänimäärä. Vakuutettujen äänioikeus on annettu heidän valitsemansa edustajan käytettäväksi, jolle kuuluu myös muutkin hallinnoimisoikeudet. Tätä oikeutta ei siis ole yksittäisellä vakuutetulla.

Tärkeimmät työeläkevakuutusyhtiön päätökset valmistellaan tai päätetään hallituksessa, jonka jäsenistä vähintään puolet nimetään työmarkkinajärjestöjen esityksestä vakuutettujen ja vakuutuksenottajien edustajiksi.

Eläkesäätiöissä päätöksenteko tapahtuu työnantajan ja työntekijöiden edustajista koostuvassa hallituksessa (työnantajien ja työntekijöiden edustuksen suhde on 3:2). Eläkesäätiössä ei ole muiden eläkelaitostyyppien tapaan yhtiö- tai kassankokousta ylimpänä päättävänä toimielimenä.

Vakuutuskassoissa ylintä päätösvaltaa käyttää kassankokous, jossa osakkailla (työnantajat) ja jäsenillä (vakuutetut) on puolet äänistä.

Eläkesäätiöissä ja -kassoissa hallitus päättää sijoitustoiminnasta, joten työnantajilla ja työntekijöiden edustajilla on mahdollisuus osallistua suoraan sijoitustoiminnasta päättämiseen.

Työeläkevakuutusyhtiöissä sijoitustoiminnasta päättää työeläkevakuutusyhtiön hallitus.

Laissa työeläkevakuutusyhtiöistä (TVYL) on lueteltu työeläkevakuutusyhtiön hallituksen määräämistä edellyttävät päätökset. Määräämistä edellytetään mm. pää-

tettäessä vakuutuskannan luovuttamisesta ja vastaanottamisesta, voitonjaosta tai sijoitus suunnitelmasta.

#### 2.2.4. Voitonjako

TVYL ja siihen sisältyvä kohtuusperiaate edellyttävät, että pääosa työeläkevakuutusyhtiön ylijäämästä on palautettava vakuutuksenottajille ottaen huomioon, miten vakuutuksenottajat ovat olleet kerryttämässä työeläkevakuutusyhtiön varallisuutta. Asiaa selvitetään tarkemmin kohdassa 4.2.1.

Eläkesäätiö- ja eläkekassa voivat käyttää vuositulostaan kannatusmaksujen tai vakuutusmaksujen alentamiseen. Ylikatteen palauttaminen työnantajalle ja osakkaalle on sallittua tarkoin säädellyin edellytyksin. Palautus edellyttää Vakuutusvalvontaviraston suostumusta.

Työeläkeyhtiöiden toimintaa säätelevät määräykset rajoittavat osakkeenomistajien tai takuupääoman omistajien saamaa tuottoa ja myös mahdollisuuksia ohjata yhtiön toimintaa. Tätä on pidetty hyväksyttävänä muun ohella siitä syystä, että omistajien pääomapanoksella on lakisääteisten työeläkemaksujen takia ollut vain vähäistä merkitystä yhtiöiden pääomanmuodostukselle.

Vakuutusyhtiöiden varojen käyttöä muuhun kuin yhtiön tarkoituksen totuttamiseen on rajoitettu. Rajoituksen tarkoituksena on suojata yhtiön vakuutusasiakkaita ja muita velkojia. Vakuutusyhtiölain (VYL) mukaan vakuutusyhtiön varojen jakaminen on mahdollista vain seuraavissa tilanteissa:

- voitonjako
- varojen jako osakepääoman, ylikurssirahaston tai vararahaston alentamisen tai takuupääoman takaisinmaksamisen yhteydessä
- omien tai emoyhtiön osakkeiden tai takuuosuuksien hankkiminen ja
- varojen jakaminen yhtiön purkamisen, sulautumisen tai jakautumisen yhteydessä.

Voitonjako ei saa ylittää viimeksi päättyneeltä tilikaudelta vahvistetun taseen mukaisen voiton ja yhtiön muun vapaan oman pääoman yhteismäärää vähennettynä taseen osoittamalla tappiolla sekä erällä muilla jakokelvottomilla erillä. Säännös on yhdenmukainen osakeyhtiölain voitonjakoa koskevien periaatteiden kanssa.

Työeläkeyhtiön voitonjaosta on erityissäännöksiä TVYL:ssä. Voitonjaksi ei katsota sellaisten lisäetujen antamista, mikä suoritetaan laskuperusteiden mukaisesti TEL 12 a §:n 2 momentin säännöksiä noudattaen. Voitonjako on kielletty, mikäli työeläkeyhtiön oma pääoma alittaa sille säädetyn vähimmäismäärän. Se on myös kiellettyä, jos yhtiön toimintapääoma on pienempi kuin vakavaraisuusraja, ja voitonjakoa rajoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön päättämällä tavalla, mikäli toimintapääoma alittaa toimintapääoman tavoitevyöhykkeen alarajan.

Normaalisti se osa vakuutusyhtiön voitosta, jota ei käytetä yhtiön vakavaraisuuden luojittamiseksi jaetaan osakkaille. Keskinäisissä yhtiöissä tämä tapahtuu antamalla vakuutuksenottajille maksunalennuksia tai -palautuksia tai ilmaisia lisäetuja. Osakeyhtiössä voitto taas jaetaan osinkoina. Tältä osin laki sisältää rajoituksia, jonka mukaan kohtuullinen osa ylijäämästä on palautettava vakuutuksenottajille.

Työeläkeyhtiön vuosittainen ylijäämä määräytyy tilinpäätöksen yhteydessä. TEL-vakuutusliikkeessä ylijäämä voi syntyä lähinnä seuraavilla tavoilla:

- Sijoituksista saatava korkotuotto on laskuperustekorkoa suurempi.
- Laskuperusteet tuottavat ylijäämää siten, että nettomaksua ei tarvita kokonaan vastaaviin korvauksiin. Korvauksiin luetaan myös varaukset sattuneita eläketapauksia varten sekä siirto tasoitusvastuuseen.
- Vakuutusmaksun hoitokustannusosasta muodostuu säästöä.

Ylijäämä käytetään suorittamalla takuupääomalle tai osakepääomalle tuleva edellä mainittu kohtuullinen tuotto. Tämän lisäksi ylijäämää siirretään ositettuun ja osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen. Vakuutusmaksuvastuuseen kuuluva ositettu lisävakuutusvastuu vastaa vakuutuksenottajille luvattuja lisäetuja eikä sitä saa käyttää muuhun kuin vakuutuksenottajille myönnettäviin hyvityksiin. Vakuutusmaksuvastuuseen kuuluva sekä myös toimintapääomaan luettava osittamaton lisävakuutusvastuu on sekin vakuutuksenottajille kuuluvaa vastuuta sellaisista lisäeduista, joihin yhtiö ei ole vakuutus-sopimuksissa sitoutunut. Sen tehtävänä on ensisijaisesti toimia puskurina työeläkeyhtiön sijoitusomaisuuden arvonheilatteluiden varalta.

### **2.2.5. Kannanluovutus, vastuunsiirto, vakuutustoiminnan luovutus ja muut rakennemuutokset**

Vastuunsiirrot ja vakuutustoiminnan luovuttamiset ovat sallittuja:

- eläkesäätiöstä eläkesäätiöön, eläkekassaan tai eläkevakuutusyhtiöön
- eläkekassasta eläkekassaan tai eläkevakuutusyhtiöön
- eläkevakuutusyhtiöstä eläkevakuutusyhtiöön.

Siirtyvät vastuut

- eläkesäätiöstä siirtyvät mukana kaikki vastuut, työnantajan poistuminen edellyttää vastuunsiirtoa
- eläkekassasta siirtyvät vastuut määritellään sopimuksessa, työnantajan poistuminen ei edellytä vastuunsiirtoa
- eläkevakuutusyhtiöstä siirtyvät vastuut määritellään sopimuksessa, työnantajan vaihtaessa työeläkevakuutusyhtiötä vastuut eivät siirry.

Siirtyvä toimintapääoma

- pakolliset vakuutustoiminnan luovutukset eläkesäätiöistä ja vastuunsiirrot eläkekassoista: vastuun mukana siirtyy toimintapääomaa vakavaraisuusrajaa vastaava määrä
- vapaaehtoiset siirrot eläkesäätiöistä ja kassoista: vastuun mukana siirtyy toimintapääomaa tavoitevyöhykkeen alarajaa vastaava määrä (= vakavaraisuusrajan kaksinkertainen määrä)
- vapaaehtoiset siirrot työeläkevakuutusyhtiöiden välillä: vastuun mukana siirtyvän vastuuvelan osuus toimintapääomasta (kohtuusperiaate).

### 2.2.6. Laskuperusteet

Eläkesäätiön ja -kassan laskuperusteissa määritellään eläkevastuun laskenta, osallistuminen tasattavien eläkkeiden kustannuksiin ja ylijäämän jakoa koskevat rajoitussäännöt. Työeläkevakuutusyhtiöillä perusteet määrittelevät tämän lisäksi tarkasti mm. vakuutusmaksun rakenteen.

Eläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteet sisältävät vakuutusmaksua ja vastuovelkaa koskevien kohtien lisäksi perusteiden soveltamisalaan liittyviä määrittelyjä ja täydentäviä säännöksiä.

Eläkesäätiöissä kannatusmaksujen ja/tai asetettavien vakuuksien on oltava niin suuret, että ne riittävät yhdessä B-eläkesäätiön tai AB-eläkesäätiön B-osaston muiden tuottojen kanssa kattamaan eläkkeistä aiheutuneet suoritukset, eläkesäätiön muut kulut, (esimerkiksi sijoitustoiminnan kulut ja eläkesäätiön hoitokulut) sekä eläkevastuun vuotuisen muutoksen. Kannatusmaksun suuruuden määrittämiseksi laaditaan ennuste tilivuoden tuotoista ja kuluista. Ennusteen perusteella työnantaja suorittaa kannatusmaksujen vähimmäismäärät ja asettaa mahdolliset vakuudet vastuuvajauksen täyttämiseksi.

Yhteiseläkesäätiön kannatusmaksut määräytyvät eri tavalla riippuen siitä, noudattaako yhteiseläkesäätiö kirjanpidossaan työnantajakohtaista vai tasaavaa järjestelmää. Työnantajakohtaista kirjanpitojärjestelmää noudattavassa yhteiseläkesäätiössä kunkin työnantajan kannatusmaksut määrätään työnantajakohteisesti. Tasaavaa kirjanpitojärjestelmää noudattavassa eläkesäätiössä kunkin työnantajan kannatusmaksu määrätään eläkesäätiön sääntöjen määräämällä tavalla. Kannatusmaksu voi määräytyä esimerkiksi työnantajien tilikauden aikana maksamien eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvien henkilöiden palkkojen mukaisessa suhteessa.

Eläkekassoissa vakuutusmaksu määräytyy kuten tasaavaa kirjanpitojärjestelmää noudattavan eläkesäätiön kannatusmaksu. Maksu jaetaan osakkaille yleensä tasoitettuna esim. palkkasummien suhteessa.

Työeläkevakuutusyhtiöissä vakuutusmaksun perusteet määrätään etukäteen. Työnantajat ovat eläkesäätiöissä ja -kassoissa yhteisvastuullisesti omaan konkurssiinsa saakka maksuvelvollisia kaikista eläkelaitoksen kustannuksista toisin kuin työeläkevakuutusyhtiöissä.

TEL-maksun työkyvyttömyys- ja työttömyysosaan liittyvät suurtyönantajien omavastuumaksut toteutuvat eläkesäätiöissä ja kassoissa työnantajien täytenä omavastuuna ellei kyseisiä kustannuksia ole säännöissä sovittu tasattavaksi eri työnantajien kesken esimerkiksi palkkasummien suhteessa.

Työeläkevakuutusyhtiössä työnantajan vastaava täysi omavastuu toteutuu, kun kysymyksessä on työnantaja, jolla on vähintään 800 työntekijää.

Eläkesäätiöissä ei ole hoitokuluja varten erillistä maksunosaa, vaan toteutuneet kustannukset sisältyvät vuosittaiseen kannatusmaksuun.

Eläkesäätiö voi takaisinlainata varoja työnantajalle laskuperustekorolla. Työeläkevakuutusyhtiöissä käytetään markkinaehtoista TEL-viitekorkoa.

### 2.2.7. Toimintapääoman käyttö

TEL-eläkelaitosten katesäännökset ja vakavaraisuusvaatimukset ovat pitkälti yhteneväiset. Säännökset toimintapääoman käytöstä vakuutus-/kannatusmaksun alentamiseksi ovat erilaiset eri eläkelaitostyypeille. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintapääoman käyttöä koskevat säännökset eroavat työeläkevakuutusyhtiöiden vastaavista (liite 1 ja liite 2).

Eläkesäätiö voi käyttää vuositulosta kannatusmaksujen alentamiseen vapaammin kuin vakuutusyhtiö vakuutusmaksujen alentamiseen. Toisaalta eläkesäätiön oikeus käyttää ennen tarkasteluvuotta karttunutta lisävakuutusvastuuta (yhtiöillä osittamaton lisävakuutusvastuu) kannatusmaksujen tasaamiseen on rajoitetumpi kuin vakuutusyhtiön oikeus käyttää vastaavaa erää vakuutusmaksuja alentavien hyvitysten tasoittamiseen. Siltä osin kun kertynyt toimintapääoma koostuu arvostuseroista, se voidaan kuitenkin säätiöissä ja kassoissa realisoida, jolloin se osana vuositulosta on käytettävissä edellyttäen kuitenkin, että vakavaraisuussäännökset eivät rajoita sen käyttöä.

### 2.3. Uuden eläkelaitoksen perustamisen helpottaminen

Hajautetun työeläkejärjestelmän kannalta on tärkeää, että eläkelaitoksia on riittävästi. Eläkelaitosten välinen kilpailu muun muassa sijoitustoiminnan tuotoilla ja palvelulla on sekä vakuutusnottajien että vakuutettujen etu.

Voimassaolevan lainsäädännön mukaan vastuuvelan/eläkevastuun siirto on eläkelaitostyyppien osalta epäsymmetrinen. Työeläkevakuutusyhtiö voi luovuttaa vakuutuskantansa tai sen osan ainoastaan toiselle työeläkevakuutusyhtiölle. Työnantajan siirtäessä TEL-vakuutuksensa vakuutusyhtiöstä eläkekassaan tai –säätiöön sekä kertynyttä eläkeoikeutta vastaava eläkevastuu että sijoitusomaisuutta puskuroiva toimintapääoma kateineen jäävät kokonaisuudessaan vakuutusyhtiöön.

Eläkekassan vastuunsiirto on mahdollinen ainoastaan toiseen eläkekassaan tai työeläkevakuutusyhtiöön.

Eläkesäätiön luovuttaessa TEL-vakuutustoiminnan yksittäisen työnantajan osalta toiselle eläkesäätiölle, työeläkevakuutusyhtiölle tai eläkekassalle, eläkevastuu ja sitä vastaavat varat siirtyvät aina vastaanottavalle eläkelaitokselle.

Uuden eläkelaitoksen perustamista voidaan helpottaa sallimalla työnantajan siirtää eläkelaitoksesta vakuutuskantaa ja toimintapääomaa uuteen perustettavaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan.

Työryhmässä oli esillä myös se, että siirtyminen uuteen eläkelaitokseen voisi tapahtua useasta työeläkelaitoksesta saman aikaisesti. Tätä kysymystä tulisi selvittää jäljempänä esitettävän jatkovalmistelun yhteydessä.

Vaikka vakuutuskannan siirtäminen tehtäisiin mahdolliseksi, saattaa esiintyä edelleen tilanteita, joissa ainoa mahdollisuus perustaa eläkelaitos on lähteä liikkeelle ilman aikaisemmin kertyneitä vastuita. Muun muassa tällaisiin tilanteisiin selvitysmiehet ehdottivat, että uudella eläkelaitoksella tulisi olla mahdollisuus alussa kolmen vuoden ajan ke-

rätä toimintapääomaa samaan tapaan kuin eläkelaitoksilla oli vv. 1997-1999 oikeus siirtää korkoeroa toimintapääomiin. Teknisesti asia heidän ehdotuksensa mukaan voitaisiin hoitaa sallimalla uudelle eläkelaitokselle vuosittain aleneva vastuuvajaus, joka olisi koko työeläkejärjestelmän yhteisellä vastuulla. Tätä mahdollisuutta tulisi tutkia jäljempänä ehdotettavan jatkovalmistelun yhteydessä.

## **2.4. Työryhmän ehdotukset**

*Työryhmä ehdottaa, että kannansiirtomahdollisuus laajennetaan siten, että vakuutus-kantaa voidaan siirtää työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai eläkekassaan ja eläkekassasta eläkesäätiöön. Kannansiirtomahdollisuuden laajentaminen ehdotetaan tehtäväksi ylimatemaatikko Jarkko Pajusen johdolla toimineen työryhmän viimeistelemän mallin pohjalta.*

Mainittu malli laadittiin työryhmän toimeksiannosta. Mallin keskeiset periaatteet ja perustelut on kuvattu seuraavissa kappaleissa 2.4.1. ja 2.4.2.

Työryhmässä esitettiin myös näkemyksiä, että kannansiirron tulisi voida tapahtua vakuutuksenottajan yksipuolisella päätöksellä, toisin kuin Jarkko Pajusen työryhmän viimeistelemässä mallissa on esitetty.

### **2.4.1. Jarkko Pajusen työryhmän viimeistelemä malli**

#### **2.4.1.1. Vakuutuskannan siirron edellytykset**

Vakuutuskannan siirrossa edellytetään luovuttavan ja vastaanottavan työeläkelaitoksen välistä sopimusta. Samoin edellytetään Vakuutusvalvontaviraston suostumus. Vakuutusvalvontaviraston on huolehdittava, että vakuutuskannan siirto ei vaaranna TEL:n tervettä kehitystä. Kannansiirron ajankohta on sovittavissa osapuolten kesken.

Siirto on mahdollinen uuteen perustettavaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan.

Mikäli uuteen perustettavaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan siirron edellytykset täyttyvät ja on jo olemassa eläkesäätiö tai -kassa, jossa työnantaja voisi järjestää työntekijöidensä työeläketurvan, siirto suoraan tällaiseen eläkelaitokseen on myös mahdollinen.

Samana vakuutuskannan edellisestä siirrosta pitää kannansiirtohetkellä olla kulunut vähintään 5 vuotta. Aikavaatimusta ei sovelleta ennen lakimuutosta tapahtuneisiin vakuutuskannan siirtoihin. Vaatimus ei koske pakollisia vakuutustoiminnan luovutuksia eläkesäätiöistä (ESL 78 § 1 momentti ja ESL 124 §) ja eläkekassoista (VKL 111 § 1 momentti) eikä tilanteita, joissa työnantajan on erottava eläkesäätiöstä sen vuoksi, että toimintapiiriin kuulumisen edellytykset eivät enää täyty.

Pääsääntö on, että yhdestä työeläkelaitoksesta voi siirtyä yksi työnantaja, jolla on vähintään 300 työntekijää. Lukumäärärajoitus ei koske eläkesäätiöstä lähtevää työnantajaa (kuten ei nykyisinkään). Tämän lisäksi yhdestä työeläkelaitoksesta voi siirtyä myös useita työnantajia, joilla on yhteensä vähintään 300 työntekijää.

Siirto eläkesäätiöön edellyttää, että kyseessä ovat eläkesäätiölain 115 §:n 1 momentissa tarkoitetut työnantajat ja jokaisella siirtyvällä työnantajalla on vähintään 50 työntekijää.

Siirto eläkekassaan edellyttää, että kyseessä ovat vakuutuskassalain 4 §:ssä tarkoitetut työnantajat.

#### **2.4.1.2. Siirtyvät vastuut**

Kannansiirrossa siirtyvät työnantajan voimassa olevan vakuutuksen henkilötasolla laskettavat vastuut (mukaan lukien tuntemattomien varaukset) sekä tasausvastuu. Kaikki siirtyviin vastuisiin liittyvät eläkkeet siirtyvät.

Voimassa olevaan vakuutukseen liittyviksi katsotaan myös toteutuneiden fuusioiden yhteydessä päätetyt fuusioituneiden työnantajien (fuusiohetkellä luovuttavassa eläkelaitoksessa olleet) vakuutukset sekä voimassa olevaa vakuutusta välittömästi edeltäneet saman työnantajan teknisestä syystä luovuttavassa eläkelaitoksessa päätetyt vakuutukset.

Kannansiirrossa sen sijaan ei siirry tasoitusvastuu eikä ositettu lisäakuutusvastuu.

#### **2.4.1.3. Siirtyvä omaisuus**

Siirtyvä omaisuus arvostetaan käypään arvoon. Ensisijaisesti siirtyy työnantajasadonainen omaisuus. Muu tarvittava määrä siirretään käteisenä rahana, ellei muuta sovita.

Vastaanottavan laitoksen katevaatimusten pitää täytyä omaisuuden siirron jälkeen, ei poikkeuksia katesäännöksiin.

#### **2.4.1.4. Siirtyvä toimintapääoma**

Toimintapääomaa siirretään määrä, joka mahdollistaa sellaisen sijoitusjakauman, jolla riittävällä todennäköisyydellä ja riittävällä turvaavuudella voidaan odottaa pidemmällä aikavälillä saavutettavan laskuperustekorun mukainen tuotto.

Lakiin kirjoitetaan valtuutussäännös, jonka nojalla STM vahvistaa asetuksella kiinteän toimintapääomaprosentin kahden vuoden ajaksi 1.4. lukien.

Riittäväksi katsotaan määrä (prosenttia vastuuvasta), joka vastaa voimaantuloa edeltävän 5 kalenterivuoden laskuperustekorun voimassaoloajoilla painotetun liukuvan keskiarvon ja sille edellytetyn (mm. vastuuvastun kasvusta aiheutuvan) turvamarginaalin saavuttamiseksi tarvittavan sijoitusjakauman tavoitevyöhykkeen alarajaa.

Jos sopimuksen mukainen siirtyvä omaisuus edellyttää toimintapääomaa enemmän kuin vahvistettu prosenttiluku, työnantaja on velvollinen täydentämään toimintapääoman siirtyvän omaisuuden edellyttämälle tavoitevyöhykkeen alarajalle.

Jos luovuttavan eläkelaitoksen toimintapääomaprosentti on vahvistettua prosenttia pienempi, luovuttava eläkelaitos luovuttaa toimintapääomaa vain oman toimintapääomaprosenttinsa verran ja työnantaja on velvollinen täydentämään toimintapääoman vahvistettua prosenttia vastaavaksi.

#### **2.4.1.5. Hakemus- ja kuulutusmenettely**

Nykyisen työeläkeyhtiöitä koskevan kannansiirtomenettelyn on katsottu olevan liian raskas. Tämän vuoksi TVYL:iin ehdotetaan kirjattavaksi säännökset kevennetystä menettelystä erillisinä pykälinä. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen osalta ehdotetaan muutokset tehtäviksi voimassa oleviin pykäliin.

Hakemus kuulutetaan Virallisessa lehdessä ja kuulutuksesta tiedotetaan siirtyvän työnantajan ilmoitustaululla. Eläkkeensaajia tiedotetaan eläkkeen maksajan vaihtumisesta kirjeitse.

Uutta eläkesäätiötä tai eläkekassaa perustettaessa on Vakuutusvalvontavirastolle tehtävään hakemukseen liitettävä toimintasuunnitelma.

Vakuutusvalvontavirastolle tehtävään luovuttavan ja vastaanottavan eläkelaitoksen yhteiseen hakemukseen on liitettävä vakuutuskannan luovutus sopimus, mahdolliset sääntömuutokset, selvitykset siirrettävästä vastuuvelasta ja sen määrästä, siirrettävän toimintapääoman määrästä, siirrettävästä omaisuudesta, omaisuuden arvostusperusteista sekä työnantajan mahdollisen lisämaksuvelvollisuuden täyttämisestä.

Nykyisin edellytetyt muiden työnantajien kirjallisia suostumuksia kannansiirtoon ei edellytetä.

Työryhmä ei ota kantaa siihen, tulisiko hakemus- ja ilmoitusmenettelyä keventää myös lisäeläkesäätiöiden ja –kassojen vakuutuskannan siirroissa.

#### **2.4.1.6. Päätöksentekomenettely**

Pääsääntönä ehdotetaan, että hallituksen päätös kannansiirrosta riittää. Yhtiöillä edellytetään kuitenkin yhtiökokouksen päätös, jos yksittäisessä siirrossa siirtyy yli 10 % yhtiön vastuuvelasta. Eläkekassoilla edellytetään kassankokouksen päätös, jos uusien työnantajien liittyminen eläkekassaan vaatii sääntöjen mukaisen toimintapiirin laajennuksen.

Työryhmän ehdotus on tehty ottamatta kantaa lainsäätämisyjärjestykseen.

#### **2.4.1.7. Verotus**

Työryhmä ei ole toimeksiannolle asetetun aikataulun puitteissa lähtenyt esittämään muutoksia verolainsäädäntöön, mutta pitää tavoiteltavana, että säännöksiä tarkistetaan siten, ettei menettelystä aiheutuisi siirtyvän vakuutuskannan asemaa heikentäviä veroseuraamuksia.

#### **2.4.1.8. Hallintokulut**

Siirtyvä työnantaja maksaa kannansiirron toteuttamisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Kuitenkin omaisuuden siirtoihin tai kauppoihin liittyvistä kuluista vastaavat osapuolet normaalin käytännön mukaisesti.



## 2.4.2. Perustelut kannansiirtomallille

### 2.4.2.1. Vakuutuskannan siirron edellytykset

Tässä tekstissä käytetään eläkevastuun ja sitä vastaavan omaisuuden siirrosta nimitystä vakuutuskannan siirto (lyh. kannansiirto) riippumatta siitä, mitä kyseinen termi mahdollisesti muualla tarkoittaa.

Esityksellä on tarkoitus helpottaa uuden eläkelaitoksen perustamista luomalla säännöt, joiden puitteissa nykyisenkaltainen TEL-toimintaa koskeva kannansiirtomahdollisuus eläkesäätiöstä työeläkeyhtiöön tai eläkekassaan ja eläkekassasta työeläkeyhtiöön laajennettaisiin koskemaan myös kannansiirtoja työeläkeyhtiöstä eläkesäätiöön tai eläkekassaan ja eläkekassasta eläkesäätiöön. Laajennusta ei uloteta koskemaan kannansiirtoja työeläkeyhtiöiden välillä.

Koska lähtökohtana on uuden eläkelaitoksen perustaminen, on kannansiirtomahdollisuus rajattu koskemaan sellaisia työnantajia, jotka eläkesäätiölain tai vakuutuskassalain mukaan voisivat perustaa eläkesäätiön tai eläkekassan. Näin ollen kannansiirrolta edellytetään, että siirtyvällä työnantajalla on pysyvästi vähintään 300 työntekijää. Muutoin toimintansa aloittavalle eläkesäätiölle riittää, että vaatimus täyttyy perustamista seuraavan toisen kalenterivuoden lopussa, mutta kannansiirron yhteydessä ehdon edellytetään täyttyvän kannansiirtohetkellä. Lukumäärärajoituksella ei ole kuitenkaan tarkoitus rajoittaa niitä eläkesäätiöstä tapahtuvia kannansiirtoja, jotka nykyisen lain mukaan ovat mahdollisia.

Siirto on mahdollinen uuteen perustettavaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan. Mikäli uuteen perustettavaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan siirron edellytykset täyttyvät ja on jo olemassa eläkesäätiö tai eläkekassa, jossa työnantaja voisi järjestää työntekijöidensä työeläketurvan, siirto suoraan tällaiseen eläkelaitokseen on myös mahdollinen.

Kannansiirto on esitetty mahdolliseksi myös sellaiselle työnantajaryhmälle, jolla yhteensä on 300 työntekijää ja joka täyttää eläkekassan tai yhteiseläkesäätiön toimintapiirivaatimukset. Näin myös sellaisen työnantajan, joka on valinnut konserni- tai osuuskuntamuotoisen tai niitä vastaavan yhtiörakenteen, olisi mahdollista perustaa uusi eläkelaitos. Kannansiirto eläkesäätiöön ei kuitenkaan olisi mahdollinen pelkän yhteisen omistajan ja toiminnallisen yhteyden perusteella, vaikka se eläkesäätiön perustamiseen riittääkin. Lisäksi eläkesäätiöön siirryttäessä vaadittaisiin, että kullakin työnantajalla tulee olla vähintään 50 työntekijää. Tällä vaatimuksella pyritään rajoittamaan hallintokulujen kasvua. Pienempikin työnantaja voi joka tapauksessa siirtyä eläkesäätiöön ilman vastuita ja vastaavaa omaisuutta. Eläkekassojen osalta vastaavaa rajoitusta ei esitetä, koska eläkekassaan kuuluvat työnantajat yleensä ovat pienempiä kuin eläkesäätiötyönantajat. Samanaikainen kannansiirto useammasta eläkelaitoksesta edellyttäisi, että ehdot täyttyvät jokaisen luovuttavan laitoksen osalta erikseen.

Kannansiirron lähtökohtana on luovuttavan ja vastaanottavan eläkelaitoksen keskinäinen sopimus, kuten säännökset nykyisinkin edellyttävät. Kannansiirron ajankohta on vapaasti sovittavissa. Todennäköisesti siirrot yleensä käytännöllisyysyistä ajoittuisivat vuodenvaihteeseen.

Kannansiirron ja etenkin uuden eläkelaitoksen perustamisen tulee tapahtua vakavalla mielellä ja vakaasti harkiten, eikä toimenpiteellä saa vaarantaa TEL:n tervettä kehitystä.

Tämän varmistamiseksi tulee uutta eläkelaitosta perustettaessa esittää Vakuutusvalvontavirastolle toimintasuunnitelma, jolla osoitetaan laitoksen vakavaraisuus ja riskinkantokyky riittäviksi. Tämä edellyttää muutosta eläkesäätiölakiin. Vakuutuskassalaissa tätä koskevat säännökset ovat jo olemassa. Pitkäjänteisen toiminnan takaamiseksi esitetään ehtona kannansiirrolle, että saman vakuutuskannan osalta ei kannansiirtoa ole toteutettu viiteen vuoteen. Tällä aikavaatimuksella pyritään myös estämään uuden eläkelaitoksen perustamiseen liittyviä mahdollisia toimintapääomaan kohdistuvia väärinkäyttöyrityksiä. Viiden vuoden aikaa voidaan pitää niin pitkänä, että erillisiä toimintapääomaa suojaavia säännöksiä ei tarvita. Tällä vaatimuksella varmistetaan lisäksi, ettei kannansiirroista aiheudu toistuvasti ja tarpeettomasti töitä ja kustannuksia. Siirtymäsäännöksenä esitetään, että lain voimaantuloa edeltäneitä kannansiirtoja ei oteta rajoittavina huomioon. Viiden vuoden vaatimusta ei voida kuitenkaan edellyttää eläkesäätiölain 78 §:n 1 momentin ja 124 §:n eikä vakuutuskassalain 111 §:n 1 momentin mukaisissa pakollisissa kannansiirroissa. Niin ikään kannansiirroissa, jotka aiheutuvat siitä, että jonkin työnantajan osalta säätiön toimintapiiriin kuulumisen edellytykset eivät enää täyty, viiden vuoden vaatimusta ei noudatettaisi. Tästä syystä siirretyt vakuutuskannat olisivat myös myöhemmin siirrettävissä viiden vuoden vaatimuksen rajoittamatta. Sen sijaan myös ne kannansiirrot, jotka tapahtuvat eläkesäätiöistä vapaaehtoisesti ja joissa työnantajalla on vähemmän kuin 300 työntekijää, tulisivat jatkossa viiden vuoden rajoituksen piiriin.

Vakuutuskannan siirrolle edellytettäisiin haettavaksi Vakuutusvalvontaviraston suostumus. Vakuutusvalvontaviraston tulisi varmistaa kannansiirron lainmukaisuus. Erityisesti tarkistettavia asioita olisivat kannansiirtoon liittyvien vakavaraisuusvaatimusten täyttyminen ja se, että saman vakuutuskannan siirrosta on kulunut vähintään viisi vuotta. Jälkimmäisen ehdon tarkistaminen edellyttää selvityksiä siirtyneeseen vakuutuskantaan kohdistuneista erilaisista rakennejärjestelyistä, mm. työnantajien yhdistymisistä, toimintojen myynneistä ja nimenmuutoksista. Tarkistukset toteutettaisiin pääosin Vakuutusvalvontavirastolle toimitettavan hakemuksen liitteiksi edellytetyillä selvityksillä. Näihin palataan tekstissä myöhemmin.

#### **2.4.2.2. Siirtyvät vastuut**

Siirtyvät vastuut käsittäisivät siirtyvän työnantajan voimassa olevan vakuutuksen kaikki henkilötasolla laskettavat vastuut (ml. tuntemattomien työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden varaukset) sekä tasausvastuu. Tasoitusvastuuta ei siirrettäisi, koska sitä ei työeläkeyhtiöissä ja eläkekassoissa ole laskettu vakuutuskohtaisesti ja koska eläkesäätiöillä ei edes ole tasoitusvastuuta. Niin ikään työeläkeyhtiöiden ositettua lisävakuutusvastuuta ei siirrettäisi. Työeläkeyhtiö maksaa kertyneet hyvitykset suoraan siirtyvälle työnantajalle. Jos kannansiirto tapahtuu kesken kalenterivuotta, työnantaja ei ole kyseiseltä vuodelta oikeutettu hyvityssiirtoon, joka määräytyy vasta tilinpäätöksen yhteydessä. Kannansiirto on kuitenkin haluttaessa sovittavissa tapahtuvaksi vasta vuoden lopussa.

Eri eläkelaitosten rekisterien rakenne ja tekniikka saattavat olla yksityiskohdissaan erilaiset. Eri laitokset ovat saattaneet rekistereissään päätyä erilaisiin ratkaisuihin esimerkiksi työnantajien yhdistyessä, jakautuessa tai myydessä osan liiketoiminnastaan. Tästä syystä voimassa olevan vakuutuksen käsitettä on täsmennetty siten, että työnantajafuusioiden ja muiden järjestelyjen yhteydessä teknisesti päätetyt vakuutukset katsotaan voimassa olevaan vakuutukseen liittyviksi. Työryhmä katsoo, että kohdan 2.4.1 kuvaukseen kirjattu teksti määrittelee siirtyvän vastuun riittävän yksikäsitteisesti.

Vakuutuskantaan liitettävän toimintapääoman määrä siirtyy kannansiirrossa lisävakuumuodossa, koska vastaava omaisuus siirtyy käypään arvoon arvostettuna.

Kaikki siirtyviin vastuisiin liittyvät alkanee eläkkeet ja niiden maksaminen siirtyy vastaanottavalle eläkelaitokselle.

#### **2.4.2.3. Siirtyvä omaisuus**

Omaisuuksia siirretään määrä, joka käyvin arvoin arvostettuna riittää kattamaan siirtyvien eläkkeistä aiheutuvien vastuiden ja tarvittavan toimintapääoman määrän. Siirtyvän omaisuuden tulee käsittää ensisijaisesti siirtyvään työnantajaan sidoksissa oleva omaisuus. Tällä tarkoitetaan mm. työnantajan nostamia takaisinlainoja ja sijoituslainoja sekä eläkelaitoksen omistamia kiinteistöjä, jotka on rakennettu tai hankittu siirtyvän työnantajan tarpeisiin ja joissa siirtyvä työnantaja on vuokralla. Loppuosa siirrettävästä omaisuudesta muodostuu käteisestä rahasta ellei erikseen toisin ole sovittu. Tämä vaatimus mahdollistaa sen, että siirrettävän eläkevastuun turvaksi vaadittava toimintapääoma voidaan määrittää kaikille eläkelaitoksille yhteisellä prosenttiluvulla. Jos siirtyvän omaisuuden sovittaisiin esimerkiksi noudattavan jollakin tarkkuudella luovuttavan eläkelaitoksen omaisuusjakaumaa, pitäisi toimintapääomavaatimus määräytyä tämän jakauman pohjalta. Nyt kun omaisuus siirtyy pääsääntöisesti käteisenä rahana, vastaanottava eläkelaitos pystyy sijoittamaan varat sen mukaan, kuin siirtyvä toimintapääoma sallii.

Sekä luovuttavan että vastaanottavan eläkelaitoksen katevaatimusten tulee täytyä kannansiirron jälkeen. Mikäli esimerkiksi työnantajasidonnainen kiinteistö muodostaa suuremman osuuden uuden perustettavan eläkelaitoksen eläkevastuun katteeksi siirtyvästä omaisuudesta kuin katesäännökset sallivat, kannansiirto ei ole mahdollinen, ellei katetta muulla tavoin ole järjestetty kuntoon. Katesäännöksiin ei esitetä muutoksia. Jos kiinteistö edellä kuvatussa tilanteessa on tarkoitus myydä, voidaan katevaatimukseen hakea määrääjäksi poikkeuslupaa Vakuutusvalvontavirastolta.

#### **2.4.2.4. Siirtyvä toimintapääoma**

Siirrettävän toimintapääoman määrälle on olemassa joitakin perusvaatimuksia, joiden tulee täytyä:

- Määrän tulee olla riittävä, jotta vastaanottava eläkelaitos pystyy toimimaan ja täyttämään eläkejärjestelmän sille asettamat vaatimukset.
- Luovuttavan eläkelaitoksen vakuutuksenottajien ja vakuutettujen asema ei saa heikentyä.
- Määrän tulee olla riittävän ajoissa etukäteen tiedossa, jotta kannansiirroista ja kannansiirtoon johtavista yrityskaupoista voidaan sopia ilman yllätyksiä.
- Määrän tulee olla riittävän vakaa, jotta mahdolliselta spekuloinnilta vältytään.

Työryhmä on määritellyt siirtyvän toimintapääoman määrää koskevan vaatimuksen seuraavasti: Toimintapääomaa siirretään määrä, joka mahdollistaa sellaisen sijoitusja-

kauman, jolla riittävällä todennäköisyydellä ja riittävällä turvaavuudella voidaan odottaa pidemmällä aikavälillä saavutettavan laskuperustekorun mukainen tuotto.

Tarvittava määrä laskettaisiin prosentteina siirtyvästä eläkevastuusta ja STM vahvistaisi prosenttiluvun asetuksella kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Lakiin tulisi kirjoittaa tätä koskeva valtuutussääntö. Prosenttiluku tulisi vahvistaa tulevaisuuteen muusta hetkestä kuin kalenterivuoden alusta, koska näin vältetään sekä spekuloinnilta että epä tietoisuudelta, siinä mielessä, että suurin osa kannansiirroista ajoittuu vuodenvaihteeseen ja on vapaasti valittavissa, tapahtuuko kannansiirto hetkellä 31.12. vai 1.1. Työryhmä esittää prosenttiluvun voimaantulo hetkeksi 1.4.

Työryhmä katsoo, että haluttu lopputulos saavutetaan, jos tuottotavoitteena pidetään laskuperustekorun viiden vuoden aikapainotettua keskiarvoa lisättynä eläkevastuun kasvun huomioonottavalla turvamarginaalilla ja toimintapääoman määräksi valitaan tämän tuoton mahdollistavan sijoitusjakauman mukainen tavoitevyöhykkeen alaraja. Tämä vakavaraisuusasema edellytetään nykyisinkin eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain mukaisilta kannansiirroilta. Tällä tavoin kahden vuoden välein määrätty toimintapääomaprosentti on myös riittävän vakaa.

Vuoden 2002 alusta voimaan tullut laskuperustekorokoprosentti on 5,25. Työryhmän ehdottamalla tavalla laskettu viiden edeltävän vuoden aikapainotettu laskuperustekorokoprosentti on 5,51. Korokoprosentti on korkeampi kuin nyt voimassa oleva, koska kertyneet toimintapääomat ovat talouden syklin tässä vaiheessa pienemmät kuin syklin aikana keskimäärin. Turvamarginaali, jonka suuruus on 0,5 prosenttiyksikköä, aiheuttaa sen, että tavoiteltava optimituottoprosentti on 6,01. Tämä optimituotto saavutettaisiin työryhmän esittämällä turvaavuustasolla toimintapääomalla, jonka määrä olisi 13,1 prosenttia eläkevastuusta. Kannansiirron yhteydessä siirrettäväksi edellytettävän toimintapääoman määrä 1.4.2002 alkaen olisi näin ollen 13,1 prosenttia siirrettävästä eläkevastuusta.

Jos kannansiirron yhteydessä siirtyvän omaisuusjakauman mukaan laskettu tavoitevyöhykkeen alaraja on korkeampi kuin edellytetty toimintapääoman määrä, työnantaja on velvollinen täydentämään toimintapääoman siirtyvän omaisuuden perusteella lasketun tavoitevyöhykkeen alarajalle. Muuten uuden eläkelaitoksen vakavaraisuuden ei voida katsoa olevan riittävän turvattu.

Jos luovuttavan eläkelaitoksen toimintapääomaprosentti on kannansiirroissa edellytettävä prosenttia pienempi, luovuttava eläkelaitos luovuttaa toimintapääomaa vain oman toimintapääomaprosenttinsa verran ja työnantaja on velvollinen täydentämään toimintapääoman kannansiirroissa edellytettävä prosenttia vastaavaksi. Tämä on suoja säännös, jolla turvataan se, ettei luovuttavan laitoksen vakavaraisuusasema kannansiirroissa heikene.

#### **2.4.2.5. Hakemus- ja kuulutusmenettely**

Työryhmä ehdottaa, että menettely kirjattaisiin erillisinä pykälinä TVYL:iin, jotta menettely voidaan pitää selkeästi nykyisestä kannansiirtomenettelystä erillisenä. Toisaalta nykyisen kannansiirtomenettelyn soveltaminen olisi liian raskasta. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen osalta ehdotetaan tarpeelliset muutokset tehtäviksi voimassa oleviin pykäliin.

Koska kysymys on TEL:n mukaista toimintaa koskevasta kannansiirrosta, ei vakuuteilla ja eläkkeensaajilla ole vaaraa edunmenetyksistä. Tästä syystä kannansiirto voitaisiin toteuttaa mahdollisimman kevyin kuulusmenettelyin. Kuulus Virallisessa lehdessä ja tieto kuulusuksesta siirtyvän työnantajan ilmoitustaululla riittäisi. Eläkkeensaajille tulisi kuitenkin tieto eläkkeenmaksajan vaihtumisesta ilmoittaa kirjeitse. Työryhmä ei ota kantaa siihen, kävisikö kevennetty menettely myös lisäeläkesäätiöiden ja –kassojen vakuutuskannan siirroissa.

Vakuutusvalvontaviraston hyväksyntää koskevaan hakemukseen tulee liittää sekä luovuttavan että vastaanottavan eläkelaitoksen allekirjoittama vakuutuskannan luovutusso-pimus. Tässä sopimuksessa ei siirtyvä työnantaja ole sopijaosapuolena, koska sopimus ei suoraan koske työnantajaa. Kannansiirtoon liittyvät työnantajaa koskevat asiat tulee hoitaa muiden toimenpiteiden ja selvitysten avulla. Jos kysymyksessä on siirto uuteen perustettavaan laitokseen, on työnantaja perustajana ja työnantajan velvoitteet tulevat hoidetuiksi sääntövahvistuksen ja vaadittavan toimintasuunnitelman avulla. Jos siirto tapahtuu olemassa olevaan eläkelaitokseen, edellytetään myös tarvittavat sääntömuutokset. Vakuutusvalvontavirastolle tulee selvittää lisäksi siirtyvään toimintapääomaan liit-tyvät täydennysvelvoitteet ja niiden toteuttamistapa.

Vakuutusvalvontavirastolle tulee toimittaa selvitykset siirrettävästä eläkevastuusta ja sen määrästä, siirrettävästä toimintapääomasta, siirrettävästä omaisuudesta sekä omaisuuden arvostusperusteista. Lisäksi tulee toimittaa selvitys siitä, että vakuutuskannan edellisestä siirrosta on kulunut vähintään viisi vuotta. Vakuutuskannan luovutusso-pimuksen liitteenä tulee toimittaa (kuten nykyisinkin) selvitys siitä, että mahdollisesti epätarkkana lasketun siirtyvän eläkevastuun tarkistamisesta ja tarkistuksen aiheutta-mista siirtyvän kateomaisuuden ja toimintapääoman tarkistuksista on sovittu.

#### **2.4.2.6. Päätöksentekomenettely**

Työryhmä katsoo, että sekä luovuttavan että vastaanottavan eläkelaitoksen hallituksen päätös kannansiirrosta riittää. Työeläkeyhtiöillä edellytetään kuitenkin yhtiökokouksen päätös, jos yksittäisessä siirrosta siirtyy yli 10 prosenttia yhtiön vastuuvasta. Kanna-siirto toteutetaan tällöinkin kevennettyä menettelyä käyttäen. Eläkekassoilla edellyte-tään kassankokouksen päätöstä, jos uusien työnantajien liittyminen eläkekassaan vaatii sääntöjen mukaisen toimintapiirin laajentamisen. Nykyisin edellytettävä eläkekassaan ja -säätiöön kuuluvien työnantajien kirjallisia suostumuksia kannansiirtoon ei edellytet-täisi.

Työryhmän ehdotus on tehty ottamatta kantaa lainsäätämisyjärjestykseen.

#### **2.4.2.7. Hallintokulut**

Siirtyvä työnantaja on velvollinen maksamaan sekä luovuttavan että vastaanottavan eläkelaitoksen kannansiirron toteuttamisesta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset. Kulu-korvaus voisi perustua todettuihin kustannuksiin tai erikseen sovittavaan, esimerkiksi siirtyvien vakuutettujen ja eläkeläisten lukumäärään pohjautuvaan perusteeseen. Kuit-tenkin, omaisuuden siirtoihin tai kauppoihin liittyvistä kuluista vastaavat osapuolet

normaalikäytännön mukaisesti. Näin siksi, että muun omaisuuden kuin käteisen rahan siirtyminen on eri osapuolten välinen sopimusasia.

## **2.5. Eläkelaitoksen jakaminen**

### **2.5.1. Markkinoiden keskittyminen ja säätelymahdollisuudet**

Keskittyminen on työeläkejärjestelmän kannalta merkittävä ongelma. Selvitysmiesten raportissa todetaan, että hajautuksen riittävä säilyminen on jatkossakin tärkeää, koska liiallinen keskittyminen näivettää kilpailua ja samanaikaisesti riskikeskittymät kasvavat.

Määrävän markkina-aseman saavuttaminen on työeläkeyhtiöille käytännössä mahdollista pääsääntöisesti vain alan rakennejärjestelyjen kautta. Kilpailun edellytykset pyritään varmistamaan yrityskauppavalvontasäännöksiä noudattamalla etukäteisvalvonnan keinoin. Nykysäännökset antavat Vakuutusvalvontavirastolle ja Kilpailuvirastolle valtuudet puuttua kilpailun kannalta vahingollisiin toimenpiteisiin.

### **2.5.2. Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön jakaminen**

Tällä hetkellä vakuutusyhtiölain jakautumista koskevat säännökset eivät koske keskinäisiä vakuutusyhtiöitä. Hallituksen esityksen 18/1997 perusteluissa vakuutusyhtiölain muuttamiseksi todetaan, että vakuutusyhtiölakia olisi jatkossa muutettava, jos käytännössä havaitaan, että jakautumissäännösten soveltamiselle olisi keskinäisessäkin vakuutusyhtiössä tarvetta. Asiaa on käsitelty myös Vakuutusyhtiöiden vakavaraisuuspääoman kartuttamistyöryhmän muistiossa (STM 18/2000). Lakisäateisen työeläkevakuutuksen kaltaisilla säännellyillä markkinoilla, missä liiallisen keskittymisen ja suurten riskien mahdollisuus on olemassa, olisivat tarpeen yleiset jakautumisen mahdollistavat säännökset.

*Työryhmä ehdottaa, että selvitetäisiin myös vakuutusyhtiölain ja työeläkelainsäädännön muuttamista siten, että myös keskinäisen vakuutusyhtiön yhtiöoikeudellinen jakautuminen tulisi mahdolliseksi.*

### **3. Kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä koskevat ehdotukset**

#### **3.1. Laskuperustekorko**

##### **3.1.1. Toimeksianto ja selvitysmiesten ehdotukset**

Kilpailun selvitysmiehet lausuvat käsityksensä nykyisestä laskuperustekorkomekanismista seuraavaa:

- Etukäteen määritelty hallinnollinen korko ei kannusta mahdollisimman hyviin tuottoihin, koska eläkelaitoksen riittää saavuttaa asetetun koron mukainen tuottotaso.
- Koron määrittäminen etukäteen korottaa vakavaraisuusvaatimuksia.
- Korkea korkotaso tekee aloittavalle eläkelaitokselle vaikeaksi kartuttaa vakavaraisuuttaan.

Selvitysmiehet sekä heidän työryhmämuistiostaan lausunnon antaneet tahot esittivät joitakin parannusehdotuksia edellä mainittuihin ja myös muihin laskuperustekoroon määrittämistä koskeviin kysymyksiin.

Tämän työryhmän toimeksiantona oli antaa selvitys laskuperustekoroon määrittämismenetelmästä, jotta määrittämisen voitaisiin katsoa nykyistä paremmin täyttävän lain vaatimukset eläkkeiden turvaamiseksi. Jos menettelytavan muutos vaikuttaa myös vakavaraisuusvaatimusten tasoon, on tarvittavat selvitykset tehtävä myös niitä koskien. Lisäksi tulee selvittää, miten laskuperustekoroon ylittäviä tuottoja tulisi työeläkejärjestelmän edun ja eläkelaitosten keskinäisen kilpailun yhteensovittamiseksi käyttää.

##### **3.1.2. Laskuperustekoroon asema eläkejärjestelmässä**

Laskuperustekorko määrittelee eläkevastuille vaadittavan vähimmäistuottovaatimuksen. Tämän lisäksi laskuperustekorkoa käytetään mm. vakuutusmaksujen ja vastuunjaon suoritusten korkouttamiseen sekä eläkesäätiöiden takaisinlainauskorkona, mutta nämä näkökulmat ohitetaan tässä muistiossa.

Vuodesta 2000 lähtien laskuperustekoroon ja rahastokoron erotusta vastaava tuotto käytetään rahastoitujen vanhuuseläkkeiden korotuksiin vuoden lopussa. Laskuperustekoroon ylittävä osuus sijoitustuotoista kertyy lähinnä toimintapääomaan lukuun ottamatta hyvityksinä tai maksunalennuksina pois jaettavaa osaa. Laskuperustekorkomekanismi määrää siten sen, miten eläkelaitosten varat jakaantuvat vastuuelkaan ja toimintapääomaan pitkällä aikavälillä.

##### **3.1.3. Laskuperustekorkoa koskeva lainsäädäntö**

Työntekijäin eläkelain (TEL) 12 a §:n 5 momentissa säädetään laskuperustekorosta seuraavasti:

"Vastuuelan tai eläkevastuun perusteissa käytettävä laskuperustekorko on määriteltävä ottaen huomioon eläkkeiden turvaamisesta johtuvat vaatimukset sekä lisäksi vastuuelan tai eläkevastuun katteena oleville varoille saatavissa oleva tuotto."

Kyseisestä momentista todetaan hallituksen esityksen (HE 241/1996) perusteluissa seuraavasti:

"Jotta uudistus ei johtaisi työeläkkeiden rahastointiasteen alenemiseen, on välttämätöntä pyrkiä asettamaan laskuperustekorko niin korkealle kuin mahdollista. Tästä syystä ehdotetaan, että ensisijaisena kriteerinä laskuperustekoroon tasoa määriteltäessä on pidettävä eläkkeiden turvaamista. Toisaalta on selvää, ettei laskuperustekorko voisi ylittää sitä tuottotasoa, joka eläkelaitosten on sijoituksilleen mahdollista saada. Tästä syystä ehdotetaan, että laskuperustekoroon tasoa määrättäessä otettaisiin lisäksi huomioon eläkelaitosten sijoituksille saatavissa oleva tuotto."

Lain edellyttämä saatavissa oleva tuottotaso on tulkittava laskuperustekoroon pitkän aikavälin keskitasoa koskevaksi tavoitteeksi. Lyhyellä aikavälillä toteutuva tuotto voi poiketa laskuperustekorosta huomattavasti kumpaankin suuntaan. Se, kuinka suurta tuottoa voidaan arvioida pitkällä aikavälillä olevan mahdollista saada, riippuu käytetyistä oletuksista, eikä laista siten voida johtaa sille yksikäsitteistä arvoa.

### **3.1.4. Laskuperustekorkomallille asetettavia tavoitteita**

Koko TEL-järjestelmän näkökulmasta tavoitteena on pyrkiä hyviin sijoitustuottoihin, joiden perusteella vastuuvulkaa voidaan korottaa niin, että maksutason kasvu on tulevaisuudessa pieni. Toisaalta vastuiden korotukset eivät saisi viedä toimintapääomaa liian alas, koska tällöin ei voida kohdistaa sijoituksia hyvin tuottaviin mutta riskillisiin kohteisiin. Laskuperustekorko- ja vakavaraisuusmekanismeja pitäisi siten tarkastella kokonaisuutena ja pyrkiä löytämään näille sellainen optimaalinen yhdistelmä, joka johtaisi pitkällä aikavälillä mahdollisimman hyviin sijoitustuottoihin ja vakuutus- ja kannatusmaksujen maltilliseen kasvuun. Maksun aleneminen voidaan saavuttaa vasta pitkällä aikavälillä, joten siitä hyötyvät vasta tulevat vakuutusasiakkaat, kun taas nykyisillä maksajilla ei ole välitöntä intressiä korkeaan korkotasoon. Pitkän aikavälin hyödyn saavuttaminen edellyttää siksi, että laskuperustekoroon taso määräytyy selvien sääntöjen perusteella.

Toisaalta laskuperustekorkomekanismissa on myös pyrittävä löytämään tasapaino korkeaan korkotasoon pyrkimisen ja järjestelmän keskittymisen ehkäisemisen välillä. Laskuperustekorkomekanismin on osaltaan myös tuettava eläkelaitosten välistä kilpailua.

#### *Järjestelmän riskitaso*

Koron korkeutta rajoittaa toisaalta vaatimus, että eläkelaitosten riskitaso ei saa kasvaa liian suureksi. Korkomallissa on siksi ratkaistava, kuinka korkea riskitaso eläkejärjestelmässä voidaan hyväksyä. Toisaalta laskuperustekorkoa ei voida myöskään määrittää niin, että eläkelaitoksen konkurssi ei koskaan voisi periaatteessa olla mahdollista, koska tällöin korko määräytyisi aina heikoimmin menestyneen laitoksen perusteella ja keskikorko jäisi hyvin alhaiseksi.

Osittain sijoitusriskejä voidaan ottaa huomioon laskuperustekorkomekanismin avulla, jos korko jossakin määrin seuraa tuottojen vuosittaista vaihtelua. Täysin sijoitusriskiä ei kuitenkaan voida siirtää korkomallin varaan, vaan joinakin vuosina toteutuneet tuotot jäävät laskuperustekoroon alle, toisina taas ylittävät sen. Pääosan sijoitustuottojen vuosittaisesta heilahtelusta eläkelaitokset kattavat toimintapääomalla. Tämän nojalla laskuperustekorko- ja vakavaraisuusmekanismit riippuvat toisistaan, ja niitä on tarkasteltava



kokonaisuutena. Yhdeksi laskuperustekorkomallin tavoitteeksi voidaan asettaa se, että se pienentää sijoitustoiminnan tuloksen riskillisyyttä (suhteessa laskuperustekorkoa vastaavan tuoton saavuttamiseen) ja johtaa mahdollisimman alhaisiin vakavaraisuusvaatimuksiin.

Yksittäisen eläkelaitoksen heikon tuloksen perusteella laskuperustekorkoa ei voida alentaa. Laskuperustekorkoa voidaan kuitenkin muuttaa nopeasti silloin, jos koko työeläkevakuutusala joutuu vaikeuksiin johtuen yleisestä talouden suhdannevaiheesta tai sijoitusmarkkinoiden kehityksestä.

#### *Yksittäisen eläkelaitoksen riski*

Eläkelaitokset eroavat toisistaan huomattavasti sijoitusjakaumansa ja vakavaraisuutensa ja siten sijoitusten tuotto-odotusten suhteen. Järjestelmätason riskin lisäksi on otettava huomioon riskin jakaantuminen eri laitosten välillä. Hajautetun eläkejärjestelmän ylläpitäminen edellyttää sitä, että korkomekanismi ei saa johtaa liian suureen riskiin yksittäiselle laitokselle.

Laskuperustekorko ohjaa tietyssä määrin eläkelaitosten sijoitustoimintaa. Tämän vaikutuksen suuruus riippuu keskeisesti siitä, missä määrin laitoksen riski kasvaa, jos sen sijoitussalkku poikkeaa järjestelmän keskiarvosta. Jos mekanismi pakottaa laitokset hyvin samanlaiseen sijoitusstrategiaan, se vähentää mahdollisuutta kilpailla sijoitustoiminnan tuloksella. Laskuperustekorkomallilta voidaan sen vuoksi vaatia, että sen täytyy antaa eläkelaitoksille mahdollisuus riittävässä määrin harjoittaa itsenäistä sijoituspolitiikkaa.

#### *Erot eläkelaitosten välillä*

Eläkelaitosten maksutekniikat eroavat merkittävästi. Samoin eläkelaitosten perusteet sijoitusylijiämän ja toimintapäätösten käytöstä sijoitustappioiden kattamiseen ja maksunalennuksiin eroavat toisistaan. Laskuperustekorkomalli tulee sovittaa yhteen laitos-tyyppien erojen kanssa siten, että kokonaisuus toimii laskuperustekorolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Laskuperustekorkomekanismin tulee kohdella eri eläkelaitoksia neutraalisti.

#### *Selkeä ja ymmärrettävä*

Lopuksi korkomallin tavoitteeksi voidaan asettaa selkeys ja ymmärrettävyys sekä sen laskennan yksinkertaisuus. Mallissa tulisi myös pyrkiä siihen, että menettelyyn liittyvä neuvotteluvara on mahdollisimman pieni. Koron määräytymisessä myös järjestelmän maksajien eli työnantajien ja työntekijöiden näkemykset on otettava huomioon.

Edellä esitetyt tavoitteet ovat jossakin määrin keskenään ristiriidassa. Esimerkiksi mitä korkeampaan keskimääräiseen korkotasoon pyritään, sitä suuremmaksi riskitaso kasvaa. Toisaalta mallin yksinkertaisuudesta voidaan joutua tinkimään, jos sen halutaan toteutavan mahdollisimman monta muuta tavoitetta. Laskuperustekorkomallia valittaessa joudutaan siksi päättämään, missä määrin eri tavoitteita halutaan painottaa.

### 3.1.5. Muita näkökohtia

Vuoden 1996-1997 vakavaraisuusuudistuksessa vakuutusmaksun ja laskuperustekorona yhteys katkaistiin vakuutusyhtiöiden osalta. Eläkesäätiöiden ja -kassojen maksuteknikassa tämä yhteys edelleen on, mikä tarkoittaa sitä, että maksu on sitä alhaisempi, mitä alhaisempi laskuperustekorko on. Nämä näkökohdat tulee myös ottaa laskuperustemallissa huomioon.

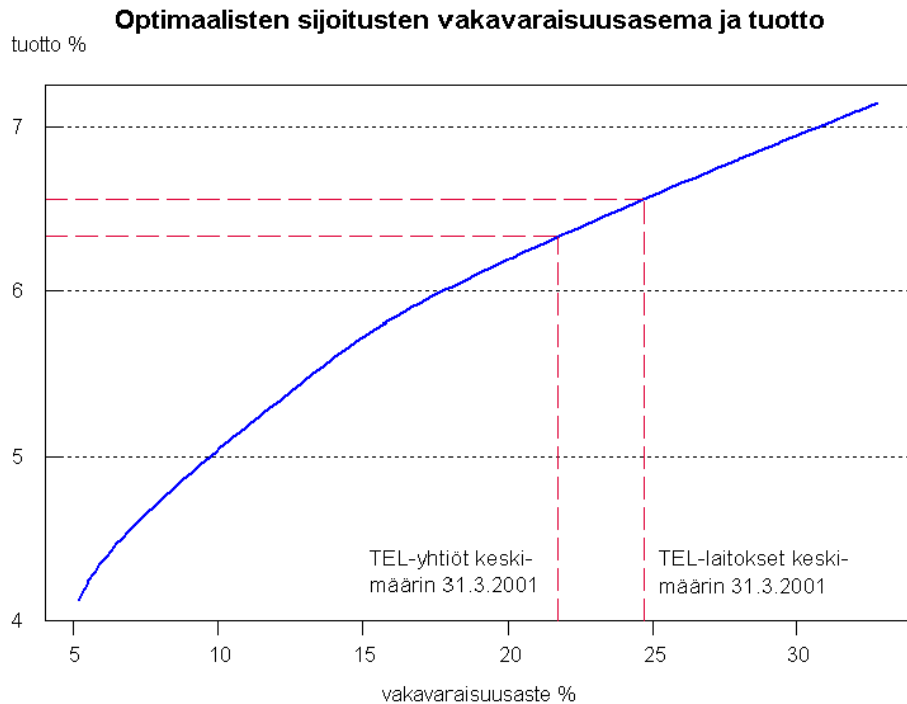
Vastuuvelan kasvu edellyttää toimintapääoman kasvattamista vastaavasti. Eri eläkelaitoksilla vastuuvelan kasvu ja siten myös toimintapääoman kartuttamistarve on erilainen. Tästä seuraa myös erilaisia vaatimuksia sille, kuinka paljon sijoitustuotoista eläkelaitoksen on käytettävä vakavaraisuutensa säilyttämiseksi.

Tällä hetkellä eläkeyhtiöt ja -kassat eroavat eläkesäätiöistä mm. siinä, että vakuutuksen päättyessä vakuutuksen vastuuvelka jää eläkelaitokseen, ja eläkelaitos vastaa ko. vastuista myös tämän jälkeen. Työnantajan erotessa eläkesäätiöstä siihen liittyvä eläkevastuu on siirrettävä eläkeyhtiöön tai eläkekassaan. Säätiössä voi olla luonteensa vuoksi vain säätiötyönantajiin liittyvää vastuuta. Tätä asiaa on käsitelty tarkemmin kohdassa 3.1.9.

### 3.1.6. Laskuperustekorona nykyinen määräytyminen

Laskuperustekorko määritetään nykyään käyttäen Markowitzin portfolioteorian mukaista optimointimallia, joka on yleisesti käytössä oleva menetelmä sijoitusten optimaalisen tuotto–riski-suhteen arvioimiseen. Malli perustuu eri sijoituslajeille arvioituihin tuottojen keskimääriin, hajontoihin ja korrelaatiokertoimiin. Laskuperustekorkolaskelmissa käytetyt sijoituslajit ovat takaisinlainat, sijoituslainat, lyhyet sijoitukset, joukko-velkakirjat, osakkeet ja kiinteistöt. Tarkastelun lähtökohtana on sijoituksille pitkällä ajalla keskimäärin saatavissa oleva tuotto, joten tunnusluvut on pyritty arvioimaan niin, että ne kuvaavat sijoitustuottojen pitkän aikavälin ominaisuuksia.

Optimoinnilla haetaan kutakin sijoitustuottojen hajontaa (riskiä) vastaava allokaatio, jolla saadaan maksimaalinen tuotto-odotus. Tulos yhdistetään laitosten vakavaraisuustarpeeseen (=toimintapääoma suhteessa vastuuvelkaan) käyttämällä hyväksi sitä, että kullekin optimaaliselle sijoitusjakaumalle voidaan arvioida vakavaraisuusrajan arvo. Laskelmissa käytetty riskitaso on valittu siten, että vakavaraisuusasema on keskimäärin yhden tuottojen hajonnan verran tavoitevyöhykkeen alarajan yläpuolella. Näin saadaan arvioitua kutakin vakavaraisuusastetta vastaava valitulla riskitasolla saatavissa oleva pitkän aikavälin keskituotto-odotus. Tulos on esitetty seuraavassa kuviossa, joka perustuu viime aikoina tehdyissä laskuperustekorkolaskelmissa käytettyihin oletuksiin.



Koko järjestelmää kuvaava keskituotto-odotus saadaan eri laitosten yleisen vakavaraisuusasteen perusteella. Näin saatuun tulokseen tehdään vielä korjauksia, joilla otetaan huomioon mm. lähiajan arvioitu korkotaso ja vastuuvelan kasvusta aiheutuva tarve ohjata osa tuotoista vakavaraisuustason ylläpitämiseen. Kun laskentaoletukset on sovittu, malli antaa laskuperustekorolle yksikäsitteisen arvon.

Vakavaraisuussäädöksiä valmisteltaessa on lisäksi todettu, että jos eläkelaitosten yleisen vakavaraisuustason arvioidaan olevan vaarantumassa sijoitusmarkkinoiden poikkeuksellisen epäsuotuisen kehityksen vuoksi, voidaan laskuperustekorkoon tehdä tilanteen helpottamiseksi ylimääräinen alennus. Koron alarajana pidetään kuitenkin aina rahastokoron tasoa 3%. Toisaalta hyvin korkea vakavaraisuustaso voidaan purkaa pitämällä laskuperustekorko korkealla.

Käytännössä on kuitenkin ollut ongelmallista, että eläkelaitosten vakavaraisuusasteiden vaihteluväli on erittäin suuri, eikä ole ollut yksimielisyyttä siitä, miten määritellään järjestelmän yleinen vakavaraisuustaso ja tuotto-odotus. On myös esitetty erilaisia näkemyksiä muun muassa hajonnan sopivuudesta riskimittariksi, osaketuottojen korjaustermin tarpeellisuudesta, sekä mallin laskennassa käytettyjen oletusten sopivuudesta. Nykyistä mallia on arvosteltu lisäksi monimutkaisuudesta.

Kuvattu koron laskentamekanismi on käytännössä toiminut perustana yhtiöiden, eläkekassojen, eläkesäätiöiden ja lailla perustettujen eläkelaitosten välisille keskusteluille, joissa haettava korkotaso on päätetty. Näiden neuvottelujen keskeinen osuus mallin käytännön soveltamisessa on nähty ongelmallisena, ja on toivottu voitavan kehittää me-

nettely, jossa tulos määräytyisi suoraan ilman neuvotteluja. Neuvottelujen jälkeen vakuutusyhtiöt hakevat laskuperustekorolle vahvistuksen sosiaali- ja terveysministeriöltä.

### 3.1.7. Laskuperustekoron etu- tai jälkikäteisyys

Kun laskuperustekorkoa käytetään rahastoitujen eläkkeiden korotuskertoimien laskemiseen, tulee koron olla tiedossa siinä vaiheessa, kun kertoimen arvo on määrättävä. Rahastoituja eläkkeitä aletaan maksaa heti vuoden alussa, ja ainakin eläkesäätiöt tekevät tilinpäätöslaskelmansa jo tammikuun alkupuolella. Lisäksi vastuovelkaa koskevat laskuperusteet on vahvistettava etukäteen. Kertoimen arvon on siis oltava selvillä hyvissä ajoin ennen vuoden loppua. On arvioitu, että kerroin pitäisi laskea jo marraskuussa. Tilastoinnin ja päätöksenteon viiveiden vuoksi laskuperustekorko tulisi siten ilmeisesti laskettavaksi viimeistään saman vuoden syyskuun tietojen perusteella.

Tämän vuoksi jälkikäteenkään laskettava laskuperustekorko ei voi olla täysin jälkikäteinen, ts. sitä laskettaessa ei vielä ole käytettävissä tietoja koko vuoden sijoitustuotoista ja laitosten vakavaraisuuden kehityksestä. Vuoden viimeisen neljänneksen kehitys jäisi vielä tuntemattomaksi. Tämän vuoksi mm. koron määräytymisen vaikutus vakavaraisuusvaatimukseen ei ilmeisesti olisi kovin suuri.

Vaikka korkoa käytettäisiinkin vain rahastoitujen eläkkeiden korottamiskertoimien määrittämiseen vuoden lopussa, on korolle oltava jokin arvo myös vuoden aikana. Tämä johtuu siitä, että eläkelaitoksen on seurattava vakavaraisuutensa kehitystä koko vuoden aikana, ja tässä laskelmassa on käytettävä jotakin korkovaatimusta vastuovelalle.

Etu- ja jälkikäteen tapahtuvan koron määrittämisen eroa voi luonnehtia vakavaraisuuslaskennan jatkuvuuden näkökulmasta. Koron etukäteinen määrittäminen vaikuttaa käytännössä niin, että laitoksen vakavaraisuus kehittyy periaatteessa jatkuvana funktiona. Kun korkoa muutetaan, sillä ei ole vaikutusta toimintapääomaan muutoshetkellä vaan ainoastaan siitä eteenpäin. Jälkikäteen määräytyvä korko sen sijaan muuttaisi korkovaatimusta takautuvasti, jolloin eläkelaitoksen toimintapääoma voisi muuttua hyppäyksenä ylös- tai alaspäin aikaisempaan laskentaan verrattuna.

Jo nykyinen laskuperustekoron määräytymismekanismi sisältää korjaustekijää. Jos nimittäin toteutuvat tuotot ylittävät laskuperustekoron, kasvattaa ylite toimintapääomaa vähennettynä määrällä, jonka yhtiöt käyttävät hyvityksiin ja säätiöt ja kassat maksunalennuksiin. Keskimääräisen vakavaraisuusosaston kasvu nostaa laskentamallilla saatavaa seuraavan vuoden korkoa.

### 3.1.8. Eri korko eri eläkelaitoksilla

Laskuperustekoron määräytyminen eläkelaitoskohtaisesti merkitsisi sitä, että eläkelaitokset ja sitä kautta vakuutuksenottajat osallistuisivat eri määrin eläkkeiden rahoitukseen. Osallistuminen rahastoitavien eläkkeiden kustantamiseen riippuisi erilaisesta laskuperustekorosta, minkä lisäksi kukin vakuutuksenottaja osallistuisi rahastoimattomien eläkkeiden kustantamiseen samoin perustein määräytyvän tasausmaksun perusteella.

Yksilöllinen laskuperustekorko voitaisiin toteuttaa kahdella tavalla. Rahastoidun eläkkeen määrä voisi riippua eläkelaitoksesta, ja erot rahastoinnissa kustannettaisiin tasausjärjestelmän kautta. Eläkelaitos, joka onnistuisi sijoituksissaan hyvin, kattaisi parem-

milla tuotoillaan muiden eläkelaitosten matalamman rahastoinnin. Koska tällaisen laitoksen vastuuvélka kasvaisi keskimääräistä nopeammin, vaadittaisiin siltä myös muita suurempaa toimintapääomaa. Toinen vaihtoehto on säilyttää rahastointiaste samana kaikissa laitoksissa.

Selvitysmiesten raportissa hahmotellaan mallia, jolla keskimääräistä huonompia tuottoja saaneen laitoksen tuottovaatimusta nostettaisiin asteittain. Tällä pyritäisiin siihen, että pitkällä aikavälillä kaikilla laitoksilla olisi keskimääräin sama korkovaatimus. Tämä muistuttaisi järjestelmää, jossa yksittäiselle laitokselle hyväksyttäisiin tilapäisesti vastuuvajaus.

### **3.1.9. Päätyneiden TEL-vakuutusten sijoitustuotot**

Päätyneiden vakuutusten osuus TEL-yhtiöiden vastuuvélasta oli keskimäärin noin 39 % vuonna 1999 ilman alkaneiden eläkkeiden osuutta. Nykyisin päätyneiden vakuutusten sijoitustuotot käsitellään TEL-yhtiöissä siten, että laskuperustekorkovaatimus on niillä sama kuin jatkuvillakin vakuutuksilla. Laskuperustekorona ylittävää tuottoa siirretään toimintapääomaan, josta se käytetään jollain aikavälillä asiakashyvityksiin jatkuville vakuutuksille tai vastuuvélan tuottovaatimukseen eli laskuperustekorkoon, mikäli sijoitustuotot eivät siihen muuten riitä.

Työryhmässä esitettiin näkemys, että päätyneiden vakuutusten sijoitustuottojen käsittely olisi muutettava siten, että näistä muodostuneita ylijäämiä ei voida käyttää asiakashyvityksiin, vaan ne ohjattaisiin tasausjärjestelmän kautta vanhuuseläkerahastointia tukemaan. Perusteluna on esitetty, että täten ehkäistään päätyneiden vakuutusten tuottojen valuminen pois TEL-järjestelmästä ja vahvistetaan eläkejärjestelmän toimintaa sekä parannetaan laitosten välisiä kilpailuolosuhteita.

Toisaalta esitettiin, ettei päätyneiden vakuutusten kilpailuvaikutuksia eläkelaitostyyppien välillä voida tarkastella erillään siitä, millaiset mahdollisuudet eri eläkelaitostyypeillä on käyttää sijoitusylijäämää maksutason välittömään alentamiseen. Vastuuvélan katteena oleville varoille yli laskuperustekorona saatavasta tuotosta osa voidaan antaa maksunalennuksina jatkuville vakuutuksille ja säätiövaihtoehdossa säätiötyönantajille. Esitetyn näkemyksen mukaan kilpailuvaikutus tulee siitä, mikä on koko vastuuvélan suhde maksun perusteena olevaan palkkasummaan.

*Päätyneiden vakuutusten vastuuvélan sijoitustuottojen käsittelyä on syytä selvittää asetettavassa työryhmässä edelleen.*

### **3.1.10. Laskuperustekorko, riskitaso ja vakavaraisuusvaatimukset**

Tavoite rahastointiasteen korottamiseen edellyttää mahdollisimman korkeaa laskuperustekorkoa. Keskimääräisen korkotason nostaminen lisää kuitenkin riskiä siten, että joko sijoitusylijäämät jäävät keskitasoltaan pienemmiksi tai sijoitussalkussa on lisäävä paremmin tuottavien mutta riskillisempien lajien (osakkeiden ja kiinteistöjen) osuutta. Eläkelaitosten vakavaraisuus asettaa kuitenkin rajan sille, kuinka suuri sijoitusriski voidaan ottaa, ja tämän seurauksena sille, kuinka korkea laskuperustekorona keskitaso voi pitkällä aikavälillä olla.

Riskiä voidaan kuitenkin pienentää sillä, että laskuperustekorko seuraa tiettyssä määrin tuottojen vaihtelua. Ehdotukset siirtymisestä jälkikäteisen koron suuntaan pyrkivät juuri tähän tavoitteeseen. Jos tällä tavoin voidaan pienentää riskiä, se antaa mahdollisuuden suunnata sijoituksia enemmän esimerkiksi osakkeisiin ja näin saavuttaa pitkällä aikavälillä paremmat sijoitustuotot ja pitää laskuperustekorona keskitaso korkeampana. Laskuperustekorona ja tuottojen vaihtelun välinen yhteys ei kuitenkaan voi olla täydellinen mm. siksi, että täysin jälkikäteinen korko ei ole mahdollinen, laitosten sijoitussalkut ja siten myös niiden tuotot poikkeavat toisistaan ja rahastokorko asettaa alarajan laskuperustekorona vaihtelulle. Lisäksi hyvin paljon vuosittain muuttuva korko voisi olla haitaksi toiminnan ennakoitavuudelle. Tällöin sellaisen eläkelaitoksen riski kasvaa, jonka sijoitusjakauma poikkeaa keskimääräisestä.

Vakavaraisuusvaatimukset on sidottu sijoitustoiminnan riskillisyyteen siten, että vakavaraisuusrajan kaava approksimoi toimintapääoman tasoa, jolla konkurssi todennäköisyys on 2,5% yhden vuoden aikana. Jos laskuperustekorkomekanismia muutetaan siten, että sijoitustuloksen riskitaso muuttuu, on myös vakavaraisuusvaatimuksia tarkistettava. Jos siis korkomekanismin muutos johtaisi riskin kasvuun, tulisi vakavaraisuusvaatimusten rajoja korottaa. Tämä edistäisi siirtymistä vähemmän riskillisiin sijoituslajeihin sen vuoksi, että laitokset todennäköisesti pyrkivät pysymään mahdollisimman paljon tavoittevyöhykkeellä. Toisaalta, jos korkomekanismilla voitaisiin päästä alempaan riskitasoon, se edistäisi riskillisten ja hyvin tuottavien lajien lisäämistä laitosten sijoitussalkuissa.

Mallit, joissa laskuperustekorko perustuu puhtaasti esimerkiksi johonkin viitekorkoon tai valitun sijoituskorin tuottoon, edellyttäisivät ilmeisesti jonkin verran nykyistä korkeampia vakavaraisuusvaatimuksia. Tämä johtuu siitä, että tällaiset mallit eivät ota huomioon laitosten vakavaraisuusastetta. Nykyisessä menettelyssä korkotasoa alenee silloin, kun laitosten yleinen vakavaraisuustaso on matalalla, minkä seurauksena vakavaraisuustarve pienenee.

### **3.1.11. Laskuperustekorona laskentamalleista**

Laskentamenetelmät voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäiseen kuuluvat ne, joissa korko perustuu eläkejärjestelmän ulkopuoliseen tekijään, esimerkiksi johonkin viitekorkoon, inflaatioon, ansiotasoindeksiin tai tuottoindeksiin. Toisen ryhmän malleissa korona peruste on järjestelmän sisältä saatava tieto, joka voi olla esimerkiksi sijoitusten toteutunut tuotto tai vakavaraisuusaste. Yksinkertaisin korkomalli, joka tässä esitetään lähinnä vertailupohjaksi muille vaihtoehdoille, on kuitenkin muuttumaton korkotasoa:

#### **A. Vakiokorkomalli**

Tässä mallissa korolla määritellään vakioarvo, joka on voimassa useita vuosia. Korko asetetaan tasolle, jonka arvioidaan vastaavan pitkällä aikavälillä saatavissa olevaa keskituottoa, ja korkoa muutetaan ainoastaan silloin, jos tehdyn tuottoarvion tarkistaminen katsotaan tarpeelliseksi. Malli on tosin hyvin selkeä, mutta koska se ei ota huomioon sijoitusmarkkinoiden tai eläkelaitosten tilannetta, se edellyttäisi vakavaraisuusvaatimusten huomattavaa nostamista, ellei korkotasoa valita hyvin matalaksi.

TEL-järjestelmän ulkopuoliseen tekijään perustuvia laskentamenetelmiä on esitetty ainakin seuraavia:

## B. Reaalikorkomalli

Laskuperustekorko saadaan lisäämällä inflaatioon jokin kiinteän suuruinen reaalikorko. Inflaationa voitaisiin käyttää joko tietyn ajankohdan toteutunutta inflaatiota taikka jonkin valitun tutkimuslaitoksen tekemää ennustetta (tällainen laitos voisi olla esimerkiksi ETLA). Keskeinen parametri on käytettävä reaalikorko, jonka valinnassa tulisi ottaa huomioon sijoitussalkkuun korkoinstrumenttien lisäksi sisältyville osakkeille ja kiinteistöille arvioitu pitkän aikavälin tuotto-odotus.

Mallin etuna on selkeys ja laskennan helppous, ja se ottaa huomioon sijoitustuottojen tasonmuutokset siltä osin, kun ne riippuvat inflaatiosta. Tämä saattaisi kasvattaa kiinteistö-sijoitusten osuutta eläkelaitosten sijoituksissa. Toisaalta esimerkiksi osakekurssit muuttuvat usein inflaatioon nähden eriaikaisesti, jolloin laskuperustekorko ei kovin hyvin seuraisi tuottojen vaihtelua. Esimerkiksi korkean inflaation kauteen voi liittyä sijoitusten negatiivinen reaalituotto useana vuotena peräkkäin, jolloin toimintapääomaa jouduttaisiin reaalikorkomallissa purkamaan. Malli johtaisi jossakin määrin nykyistä suurempaan riskitasoon ja vakavaraisuusvaatimuksiin.

## C. Viitekorkomalli

Laskuperustekorko lasketaan lisäämällä johonkin valittuun viitekorkoon kiinteän suuruinen korkopreemio. Korkopreemiolla otettaisiin huomioon se, että sijoitussalkkuihin sisältyy korkoinstrumenttien lisäksi mm. tietty osuus osake- ja kiinteistö-sijoituksia. Viitekorkona voitaisiin käyttää esimerkiksi jotakin pitkäaikaista Euribor-korkoa tai valtion viitelainojen korkoa.

Malli on samankaltainen kuin reaalikorkomalli, ja sillä on suunnilleen samat hyvät ja huonot puolet. Ero reaalikorkomalliin syntyy lähinnä siinä, että perustana ei ole todellinen inflaatio vaan viitekorkoon sisältyvä rahoitusmarkkinoiden inflaatio-odotus. Malli kuvastanee siksi jonkin verran reaalikorkomallia paremmin tulevaisuuden sijoitustuottoja.

Viitekorkomallin hyvinä puolina on selkeys ja yksinkertaisuus. Vaikka viitekorko seuraakin korkosijoituksista saatavia käteistuottoja, niin se ei kuitenkaan noudata kovin hyvin kokonaistuottojen vaihtelua. Tämä johtuu siitä, että korkojen noustessa korkoinstrumenttien arvo alenee ja myös osakkeiden ja kiinteistöjen arvoilla on taipumus laskea (korkojen laskiessa vaikutus on päinvastainen). Myös viitekorkomalli saattaisi johtaa jonkin verran nykyistä suurempaan riskitasoon ja vakavaraisuusvaatimuksiin.

## D. Ansiotasomalli

Laskuperustekorko saadaan lisäämällä ansiotasoindeksin muutokseen sopivan suuruinen preemio. Vaihtelun vähentämiseksi indeksin muutos voidaan laskea usean vuoden keskiarvona. Malli on yksinkertainen, mutta koska ansiotason vaihtelut ovat vielä kauempana sijoitustuotoista kuin reaalikorko- ja viitekorkomalleissa, vaikuttavat näiden huonot puolet vielä selvempinä.

### E. Sijoitussalkkumalli

Korko perustuu annetun sijoitussalkun tuottoihin. Kullekin sijoituslajille käytettäisiin sopivaa markkinoilta saatavaa tuottoa kuvaavaa tilastolukua. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi erilaiset viitekorot, joukkovelkakirjojen tuottoindeksit ja osakeindeksit, ja nämä voisivat kuvata tarvittavassa määrässä myös ulkomaisia sijoituksia. Eri osaindeksit yhdistettäisiin käyttämällä valittuja painokertoimia, jotka tällöin edustaisivat sijoitusten mallisalkkua. Eläkelaitoksen riski perustuisi tällöin siihen, kuinka paljon se poikkeaa mallisalkusta, minkä lisäksi olisi otettava huomioon laskuperustekorona alarajana oleva 3%:n taso.

Tämä malli seuraisi melko hyvin sijoitusmarkkinoiden tuottojen vaihtelua, mutta koron laskenta olisi melko monimutkaista. Malli vähentää laitosten sijoitustoiminnan vapautta ja johtaa sijoitussalkkujen yhdenmukaistumiseen kohti mallisalkkua. Tällä tosin voitaisiin edistää viime vuosien sijoitusuudistusten tavoitteena ollutta osakesijoitusten lisäämistä laitoksilla keskimäärin, mutta toisaalta joidenkin eläkelaitosten salkuissa osakkeiden osuus voisi vähentyäkin nykyisestä. Ongelmallista olisi laskuperustekorona suuri vaihtelu ja vaikea ennakoitavuus. Malli vaatisi myös vakavaraisuusvaatimusten uudistamista täysin uudesta lähtökohdasta, joka ottaisi huomioon riskitason riippuvuuden siitä, kuinka paljon laitoksen omat sijoitukset poikkeavat valitusta mallisalkusta.

Laskuperustekorkomallit, jotka käyttävät järjestelmän sisältä saatavia tietoja, voisivat perustua esimerkiksi seuraaviin lähtökohtiin:

### F. Vakavaraisuusmalli

Korkotason perusteena on eläkelaitosten vakavaraisuusaste. Tällainen malli perustuu menettelyyn, jolla valitulla laskentamenettelyllä arvioidaan kunkin vakavaraisuusasteen mahdollistama sijoitustuottojen taso. Käytettävä vakavaraisuusaste voi olla joko järjestelmän keskimääräinen taso tai jokin muu eläkelaitosten vakavaraisuusasteiden muodostamasta jakaumasta laskettu kohta.

Vakavaraisuusmallin hyvänä puolena on se, että vakavaraisuustilanteen huomioon ottaminen pienentää sijoitustuloksen riskillisyyttä, koska korkovaatimusta alennetaan juuri silloin, kun toimintapääomat ovat alhaalla. Malli antaa toisaalta mahdollisuuden ylläpitää korkeaa korkotasoa silloin, kun toimintapääomatilanne on hyvä. Lisäksi saavutettavissa olevan tuottotason riippuvuus vakavaraisuusasteen kehityksestä tulee otetuksi huomioon automaattisesti. Huonoja puolia ovat menetelmän mahdollinen monimutkaisuus ja hankaluudet tietojen keräämisessä eri eläkelaitoksilta. Ongelmallinen on myös laitosten vakavaraisuusasteiden suuri hajonta, kun pyritään laskemaan järjestelmän keskimääräistä tilannetta. Riippuen siitä, miten käytetty vakavaraisuusaste lasketaan, malli saattaa kohdella epäyhtenäisellä tavalla erikokoisia tai muuten erilaisia eläkelaitoksia.

### G. Tuottoprosenttimalli

Laskuperustekorko määritetään käyttämällä eläkelaitosten sijoitussalkkujen keskimääräistä todellista tuottoprosenttia. Tuotto voisi olla joko edellisen vuoden toteutunut tuotto tai jokin ennuste, joka saadaan laitosten sijoitusjakaumista ja arvioista eri sijoituslajeille odotetuista tuottotasoista.



Mallin hyvänä puolena on, että toteutuneen tuoton käyttäminen johtanee jossakin määrin pienempään riskitasoon ja vakavaraisuusvaatimukseen ulkoisiin malleihin verrattuna. Ongelmallista voisi olla tietojen kerääminen eläkelaitoksilta ja varmistuminen keskituoton laskentamenetelmän yhdenmukaisuudesta eri laitoksissa. Huonona puolena on myös korkotason suuri vuosittainen vaihtelu, mikä vaikeuttaisi sijoitustoiminnan ennakoitavuutta. Keskimääräisen tuottotason saavuttaminen voi olla ongelmallista laitoksille, joiden sijoitussalkku poikkeaa järjestelmän keskiarvosta. Tämä voisi johtaa sijoitustoiminnan vapauden vähentymiseen ja sijoitussalkkujen yhdenmukaistumiseen. Myös tämä malli saattaa kohdella epäyhtenäisellä tavalla erilaisia eläkelaitoksia riippuen siitä, miten keskituotto mallissa määräytyy. Vakavaraisuusvaatimusten rakenne jouduttaisiin tuottoprosenttimallisissa todennäköisesti uudistamaan.

## H. Yhdistelmämallit

Edellä kuvatut laskuperustekorkomallit on esitetty ns. puhtaina malleina. Käytännössä sovellettu korkomalli voi olla myös yhdistelmä erilaisista puhtaista vaihtoehtoista. Esimerkiksi nykyinen malli perustuu vakavaraisuuteen (malli F), mutta siihen lisätään korjaustermi, joka perustuu korkoinstrumenttien osuuteen yhtiöiden keskimääräisessä sijoitussalkussa (malli G) ja niille viitekorkojen pohjalta laskettuihin tuottoihin (malli C).

Toisena esimerkkinä yhdistelmämallista voidaan mainita niin sanottu täydennetty viitekorkomalli, joka pohjautuu viitekorkomalliin (C), jossa viitekorkoon lisättävä premio riippuisi eläkelaitosten keskimääräisestä vakavaraisuudesta (malli F). Mallin mukaan laskuperustekorko olisi 10 vuoden TEL-viitekorko lisättynä alan keskimääräisestä vakavaraisuudesta riippuvalla marginaalilla. Marginaali olisi esimerkiksi 5 % siitä keskimääräisestä vakavaraisuusprosentista, joka ylittää 10 %:n rajan. Esitetyt suuret on esimerkinomaisia ja niiden määräytyminen tulisi selvittää tarkemmin, jos tällainen malli otettaisiin käyttöön.

### 3.1.12. Takaisinlainaus ja laskuperustekorko

Lakisäateistä työeläkevakuutusta harjoittavien eläkelaitosten vakavaraisuussäännösten uudistamisen ensisijaisena tavoitteena oli eläkkeiden rahoituksen turvaaminen toisaalta sijoitusten turvaavuuden ja toisaalta mahdollisimman hyvien tuottojen näkökulmasta. Sijoitustoiminnalle asetettiin lisäksi tavoitteeksi sijoitusten tuottotason korottaminen pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksen 222/1997 taloudellisia vaikutuksia koskevassa kohdassa eläkesäätiöiden sijoitusten poikkeuksellisen rakenteen merkitys otettiin huomioon toteamalla, että hallituksen esityksen tavoitteiden toteutuessa takaisinlainausta harjoittavien eläkesäätiöiden sijoitusten rakenne muuttuu eräissä tapauksissa olennaisesti.

Käytännössä huomattavasti mittavampaa takaisinlainausta kuin työeläkevakuutusyhtiöissä keskimäärin harjoittaa nykyään vain muutama eläkesäätiö. Näiden eläkesäätiöiden osuus on arviolta muutama prosentti TEL-eläkelaitosten yhteenlasketusta eläkevastuusta. Osa eläkesäätiöistä ei ole myöskään luopumassa tai supistamassa takaisinlainaustaan vastaisuudessakaan.

Takaisinlainaajasäätiöt saavat varoilleen käytännössä laskuperustekorkotuoton, sillä käytännössä eläkesäätiöt käyttävät lainakorkona vähimmäiskorkoa eli laskuperustekor-

koa. Näiden eläkesäätiöiden vakavaraisuusaste (toimintapääoma suhteessa vastuvelkaan) on alhainen, koska takaisinlainaus luetaan sijoitusten vakavaraisuusvaatimusten luokittelussa alimpaan riskiluokkaan, jolloin se ei edellytä suurta toimintapääomaa. Toisaalta vuosina 1997-1999 lisävuutusvastuuseen siirrettiin laskuperustekorona ja rahastokorona erotusta vastaava tuotto. Mikäli tarkoituksena ei ole tulevaisuudessa siirtyä muihin sijoitusluokkiin, tämä toimintapääoman määrä on voinut johtaa tilanteeseen, jossa takaisinlainausta harjoittavan eläkelaitoksen vakavaraisuus on huomattavasti yli tarvittavan tason.

Eläkelaitoksilla, joilla vakavaraisuusaste on matala, myös sijoitusten pitkän aikavälin tuotto-odotus muodostuu vastaavasti matalaksi. Toisaalta alhainen vakavaraisuusasema ei mahdollista näille eläkesäätiöille siirtymistä harjoittamaan merkittävästi riskipitoisempaa, mutta mahdollisesti tuottavampaa sijoitustoimintaa, jolleivät nämä eläkelaitokset kasvata toimintapääomiaan.

Laskuperustekorkoa ei kuitenkaan tule asettaa heikoimman eläkelaitoksen mukaan. Eläkejärjestelmässä tulisi huolehtia siitä, että voimakkaan takaisinlainauksen johdosta alhaisen vakavaraisuuden ja tätä kautta alhaisen sijoitusten pitkän aikavälin tuotto-odotuksen omaava eläkelaitos ei olisi vaikuttamassa eläkejärjestelmän laskuperustekorona tasoa asettaessa.

### **3.1.13. Eräs malli ja menettely laskuperustekorona määrittämiseksi**

Työryhmän toimeksiannosta on laadittu ehdotus laskuperustekorona määrittämiseksi. Seuraavassa on esitetty tämän ehdotuksen pääperiaatteet.

#### **3.1.13.1. Yleisiä näkökohtia**

Laskuperustekorolla on olennainen merkitys yksityisalojen eläkejärjestelmien rahoitukselle. Mitä korkeampi laskuperustekorko on, sitä pienimmiksi muodostuvat työnantajilta ja työntekijöiltä perittävät vakuutusmaksut tulevaisuudessa. Laskuperustekorolla ja vakavaraisuusmekanismilla on yhteys. Laskuperustekorona määrittämisen tavoitteena on työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen, minkä lisäksi tulee varmistaa eläkelaitosten riittävä sijoitusriskin kantokyky. Toisaalta vakavaraisuus- ja laskuperustekorkomekanismin yhteydessä on lisäksi huolehdittava eläkelaitosten välisen kilpailuedellytysten ja hajautetun toimeenpanojärjestelmän säilymisestä.

#### **3.1.13.2. Yhteinen laskuperustekorko**

Laskuperustekorko on perusteltua määrittellä kaikille eläkelaitoksille yhteiseksi.

#### **3.1.13.3. Laskuperustekorona määrätymismalli**

Laskuperustekorko määritellään toistaiseksi vakavaraisuudesta riippuvalla lineaarisella mallilla. Mallin suuntaviivat, joita on myöhemmin tarkennettava, ovat seuraavat:

- Laskuperustekorona riippuvuus eläkelaitosten keskimääräisestä vakavaraisuusasteesta määritellään sijoitusten tuotto-riski-suhteen optimoinnissa käytettävällä laskentamallilla.
- Optimointimallin yksityiskohdat, käytettävät oletukset ja rajoitukset sekä se, miten eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuussuhde määritellään, samoin kuin laskuperustekorona vaatima turvaavuusmarginaali määritellään erikseen. Eläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuusaste lasketaan esimerkiksi eläkevastuulla painotettuna eläkelaitosten vakavaraisuusasteiden keskiarvona rajoittaen kuitenkin yksittäisen eläkelaitoksen paino-osuus 20 %:iin. Turvaavuusmarginaalissa otetaan huomioon keskimääräisellä tasolla vastuuvelan kasvusta johtuva toimintapääoman kartuttamistarve sekä muut turvaavuustekijät. Eläkelaitoksen vakavaraisuusasteiden erot otetaan sopivalla tavalla huomioon keskimääräisen vakavaraisuusasteen ja/tai turvaavuusmarginaalin määrittelyssä.
- Kun oletukset on määritelty, laskentatulokseen tehdään lineaarinen sovitus, josta saatavalla lineaarisella kaavalla laskuperustekorko määräytyy vakavaraisuudesta riippuen yksikäsitteisellä tavalla.

#### **3.1.13.4. Laskuperustekorona määrittelymekanismi**

- Laskuperustekorko tarkistetaan kaksi kertaa vuodessa per 1.1. ja 1.7. perustuen 30.9. ja vastaavasti 31.3. tietoihin.
- TELA:n laskuperustejaos täydennettynä eläkesäätöiden ja -kassojen sekä LEL Työeläkekassan edustajilla tai vastaava työryhmä määrittää laskuperustekorona määräjain käyttäen edellä kuvatulla tavalla johdettua kaavaa, ja laskelman tulos vietään TELA:n päättämän kokoonpanon hyväksyttäväksi. Esitetään, että käytännön laskennasta huolehtisi Eläketurvakeskus.
- Poikkeuksellisissa tilanteissa laskuperustekorko voidaan tilapäisesti määritellä laskentamallin tuloksesta poikkeavaksi. Tällainen tilanne voi syntyä, jos eläkelaitosten vakavaraisuus yleisesti on vakavaraisuusvaatimukseen nähden hyvin alhaisella tai hyvin korkealla tasolla. Tällaisen tilanteen laukaisee todennäköisesti yleensä voimakas muutos osake- tai korkomarkkinoilla.
- Lisäksi laskuperustekorosta on kuultava myös järjestelmän maksajien eli työnantajien ja työntekijöiden näkemykset.

#### **3.1.13.5. Vakavaraisuusvaatimukset ja toimintapääoman käyttöä koskevat rajoitukset**

Vakavaraisuusmekanismi, laskuperustekorona määrittely, ylijäämän ja lisävakuutusvastuun käyttö maksunalennuksiin ja vakavaraisuuden kartuttaminen maksun kautta muodostavat kokonaisuuden, jonka osine tulee olla asianmukaisessa suhteessa toisiinsa.

Eläkejärjestelmän rahoitus ja vakuutettujen etujen turvaaminen asettavat vaatimuksensa näille seikoille. Toisaalta eläkelaitosten tulee voida toimia järkevällä tavalla eri vakavaraisuustilanteissa.

Erityisesti rajoitusvyöhykkeellä olevat toimintapääoman käyttörajoitukset sijoitustappioiden kattamiseen saattavat toimia epätarkoituksenmukaisesti. Toisaalta rajoitusvyöhykkeellä olevan eläkelaitoksen on tarkoituksenmukaista kartuttaa toimintapääomaansa. Näin ollen näitä käyttörajoituksia on syytä arvioida uudelleen epäkohtien poistamiseksi.

### **3.1.13.6. Toimintapääoman vahvistaminen**

Eläkelaitosten toimintapääomien vahvistaminen on eläkejärjestelmän tavoitteiden mukaista. Siksi tulee selvittää, mitä muita omaehtoisia keinoja (esimerkiksi oman pääoman kasvattaminen) eläkelaitos voisi käyttää toimintapääoman vahvistamiseen. Tämä koskee sekä toiminnassa olevia että aloittavia eläkelaitoksia.

### **3.1.13.7. Takaisinlainaus ja laskuperustekorko**

Voimakkaan takaisinlainauksen johdosta alhaisen vakavaraisuuden ja tätä kautta alhaisen sijoitusten pitkän aikavälin tuotto-odotuksen omaavan eläkelaitoksen ei tulisi olla vaikuttamassa eläkejärjestelmän laskuperustekoroon tasoa asetettaessa.

### **3.1.14. Työryhmän ehdotukset**

*Laskuperustekorkoa, vakavaraisuutta ja hyvityksiä arvioidaan jatkovalmistelussa laajana kokonaisuutena. Eri laskuperustekorkomallien kehittämistä ja testaamista jatketaan sulkematta etukäteen mitään mallia pois. Tavoitteena on löytää yksiselitteinen laskuperustekorkomalli. Jatkotutkimus ehdotetaan tehtäväksi työryhmässä.*

*Siihen saakka kun jatkovalmistelun tuloksena saadaan uusi menettely laskuperustekoroon määrittämiselle, käytetään soveltuvin osin edellä kohdassa 3.1.13. selostettua menettelyä.*

Työryhmässä esitettiin myös näkemys, että sosiaali- ja terveysministeriön tulisi määrätä laskuperustekorko. Laskuperustekorkoa koskevassa jatkotyössä voidaan työryhmän esityksen mukaan eri laskuperustekorkomallien kehittämistä ja testaamista jatkaa sulkematta etukäteen mitään mallia pois.

## **3.2. Palkansaajan työeläkemaksun korjaus jälkikäteen**

Vuodesta 1993 palkansaajat ovat osallistuneet kaikissa ansioeläkejärjestelmissä eläketurvan kustantamiseen eläkemaksulla. Merimieseläkejärjestelmässä on ollut oma työntekijämaksu vuodesta 1956. Työntekijäin eläkemaksu oli 3 prosenttia palkasta vuonna 1993 ja sen jälkeen sen muutos on vuosittain 50 prosenttia keskimääräisen TEL-vakuutusmaksun muutoksesta. Vuonna 2001 työntekijäin eläkemaksu on 4,5 prosenttia palkoista.

Keskimääräisellä TEL-vakuutusmaksulla tarkoitetaan sitä työeläkevakuutusyhtiöiden maksutariffien mukaan arvioitua keskimääräistä vakuutusmaksua, jossa ei oteta huomioon eläketurvakeskuksen luottovakuutusta varten perittävää vakuutusmaksun osaa.

Arvioitu keskimääräinen TEL-vakuutusmaksu poikkeaa jonkin verran toteutuneesta b-pullisesta TEL-vakuutusmaksusta. Yksi syy arvioidun ja toteutuneen maksun eroon ovat hyvitykset, joiden tasoa on vaikeaa arvioida etukäteen. Työntekijäin eläkemaksua ei ole jälkeinpäin korjattu toteutuneen keskimääräisen TEL-vakuutusmaksun perusteella.

Seuraavassa taulukossa esitetään maksua määrättäessä käytetty arvio hyvityksistä sekä toteutunut hyvitystaso.

Vuosi	Keskimääräinen TEL-maksu % palkka- summasta	Työntekijäin eläkemaksu % palkka- summasta	Hyvitys keski- määräisessä TEL-maksussa % palkka- summasta	Toteutunut hyvitys % palkka- summasta
1994	18,6	3,0	0,2	0,25
1995	20,6	4,0	0,2	0,22
1996	21,1	4,3	0,2	0,26
1997	21,2	4,5	0,2	0,34
1998	21,5	4,7	0,4	0,66
1999	21,5	4,7	0,7	0,76
2000	21,5	4,7	0,6	0,80
2001	21,1	4,5	0,8	

Taulukosta nähdään, että toteutunut hyvitys on vuosina 1994-2000 alentanut työnantajien keskimääräistä lopullista maksua 0,02 - 0,26 prosenttiyksikköä arvioitua enemmän.

### 3.2.1. Työryhmän ehdotus

Työryhmä toteaa, että vuoden 2002 palkansaajan eläkemaksun tasosta päätettäessä korjaus on toteutettu alla selostetulla tavalla. *Työryhmä esittää, että ehdotettu menettely otettaisiin vuosittain jatkuvaksi menettelyksi.*

#### 3.2.1.1. Työntekijäin eläkemaksu

Työntekijäin eläkemaksun määrittelyssä siirrytään nykyistä tarkempaan laskentatapaan ottamalla huomioon hyvitysten arviointivirheen vaikutus työntekijäin eläkemaksuun seuraavan vuoden maksua määrättäessä. Arviointivirheen vaikutus otetaan huomioon, kun sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa seuraavan vuoden työntekijäin eläkemaksun. Korjaus pyöristetään 0,1 prosenttiyksikön tarkkuuteen.

Uuteen menettelyyn siirrytään määrättäessä vuoden 2002 eläkemaksua, jolloin tehdään korjaus vuosien 2000 ja 2001 toteutuneiden hyvitystasojen perusteella. Takautuvaan eläkemaksun korjaamiseen vuotta 2000 aiemmilta vuosilta ei ole perusteltua mennä. Vuodesta 2003 eteenpäin korjaus tehtäisiin vuosittain.

Laskentatavan tarkentaminen ei edellytä lain muutosta.

### 3.2.1.2. Muut maksut

Työntekijäin eläkemaksun mahdollisella korjauksella ei ole suoraa yhteyttä muihin maksuihin, jotka määräytyvät keskimääräisen TEL-maksun perusteella.

Hyvitysten arviointivirheen vaikutusta ei otettaisi huomioon YEL-maksuprosentissa, MYEL-perusprosentissa, työttömyysvakuutusrahaston vakuutusmaksussa eikä määriteltäessä eläkelaitoksen maksua vastuunjakoon, Eläketurvakeskuksen kustannusosuuskerrointa sekä luottovakuutuksen palautuskerrointa.

### 3.3. Takaisinlainauksen asema

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevan selvitystyön loppuraportissa (31.12.1999) selvitysmiehet suosittelevat, että olisi perusteltua harkita takaisinlainauksesta luopumista erillisenä rahoitusmuotona. Edellytyksenä pidettiin sitä, että eläkelaitokset ovat valmiit tästä huolimatta huolehtimaan asiakkaidensa markkinaehtoisesta rahoituksesta siihen määrään asti, jota takaisinlainauksessa on sovellettu.

Seuraavassa on selvitetty takaisinlainauksen merkitystä työeläkejärjestelmän rahoituksessa. Muistiossa on käsitelty toisaalta takaisinlainausta TEL-yhtiöiden kannalta ja toisaalta eläkesäätiöiden takaisinlainauksessa sovellettavaa vähimmäiskorkoa.

#### 3.3.1. Takaisinlainauksen nykytila

Varsinaista takaisinlainausta harjoittavat työeläkevakuutusyhtiöt. Työeläkevakuutusyhtiöiden takaisinlainaus perustuu työnantajan TEL-perusvakuutuksen vakuutusehdoissa määriteltyyn oikeuteen lainata osa vakuutusmaksusta ja rahastosta. TEL-eläkesäätiössä työnantajille ei ole annettu automaattista oikeutta lainata takaisin tiettyä osuutta rahastoista, vaan eläkesäätiön hallitus tekee yksittäiset sijoituspäätökset. Eläkesäätiölain mukaan eläkesäätiö voi lainata varojaan takaisin työnantajalle edellyttäen, että varoille saadaan laskuperustekorkotuotto. Tätä lainausmuotoa kutsutaan yleisesti takaisinlainaukseksi. Näin tehdään jatkossa myös tässä muistiossa. TEL-eläkekassoilla ei ole takaisinlainausta. LEL Työeläkekassa ja TaEL-eläkekassa myöntävät asiakkailleen lainaa asiakkaiden perusteella.

Takaisinlainauksen merkitys väheni 1990-luvulla voimakkaasti kansantalouden ja rahoitusmarkkinoiden muutosten vuoksi. Yksityisten alojen työeläkevakuutuslaitosten sijoituskannasta takaisinlainojen osuus on pudonnut 32 prosentista 7 prosenttiin; työeläkevakuutusyhtiöillä 41 prosentista 7 prosenttiin ja eläkesäätiöillä 28 prosentista 11 prosenttiin vuosina 1994-2000.

#### 3.3.2. Takaisinlainauksen kehittäminen

Työeläkevakuutusyhtiöiden asiantuntijat ovat pohtineet takaisinlainauksen kehittämistä ja ovat aikaansaaneet yksimielisen ehdotuksen, jonka mukainen hakemus on käsiteltävänä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä.

Esityksen mukaan takaisinlainausoikeuden enimmäismäärä olisi vakuutuksen rahasto ja erillisestä maksun takaisinlainauksesta luovutaan. Lainakorko olisi uusien lainojen

osalta nykyinen TEL-viitekorko lisättynä 0,3 %:n marginaalilla sekä yhtiökohtaisella vakuudesta ja yritysriskistä riippuvalla preemiolla. Viitekoron vähimmäismäärä olisi 4 %. Takaisinlainojen hyvityskytkentä poistettaisiin eli vakuutuksenottajat olisivat oikeutettuja työeläkevakuutusyhtiön myöntämään hyvitykseen myös takaisinlainatun rahaston osalta. Ehdotuksen mukaan takaisinlainauksen ehtoja ei enää säädeltäisi laskuperusteissa, vaan lainaehdot siirrettäisiin vakuutusehtoihin.

Ehdotusta voidaan pitää hyvänä mm. sen vuoksi, että kytkentä hyvityksiin poistuu. Näin yrityksiä eri tavoin rahoittavat rahoitusmuodot (joukkovelkakirjalainat, kiinteistösiirtukset) ovat samassa asemassa hyvityksiin nähden.

Takaisinlainaus on yrityksille edelleen tärkeä rahoitusmuoto, minkä vuoksi takaisinlainausjärjestelmää on perusteltua jatkaa. *Työryhmä esittää, että TEL-yhtiöiden takaisinlainausta kehitetään edellä selostetun ehdotuksen pohjalta.*

### 3.3.3. Eläkesäätiön varojen lainaaminen viitekorolla

Työryhmässä käsiteltiin vaihtoehtoa, jossa TEL-eläkesäätiöiden takaisinlainauksessa alin korko määräytyisi TEL-vakuutusyhtiöissä sovellettavan TEL-viitekoron perusteella.

Nykymuotoinen takaisinlainaus (vähintään TEL-laskuperustekorolla) ei eläkesäätiössä ole työnantajille kilpailukykyinen rahoitusvaihtoehto muihin rahoituslähteisiin verrattuna. Toisaalta takaisinlainauksen koron alentaminen (TEL-viitekorko on yleensä laskuperustekorkea matalampi) nostaa samalla määrällä työnantajan kannatusmaksua. Eläkesäätiö ei kuitenkaan voi lainata kaikkia varojaan työnantajalle laskuperustekorkea alemmalla korolla, sillä eläkesäätiölain 5 §:n nojalla eläkesäätiön on sijoitettava varansa turvaavasti ja tuloa tuottavasti. Sijoitussuunnitelma on laadittava siten, että sijoitusten tuotto-odotus kokonaisuutena on vähintään laskuperustekoron tasoinen.

TEL:n viitekorko tai vastaava vähimmäiskorko voisi toimia eläkesäätiön alimpana takaisinlainauskorkona vastaavin rajoituksin kuin työeläkevakuutusyhtiöissä. Takaisinlainalle on määriteltävä laina-aika, jonka kuluessa laina on hoidettava, laina-aikaa vastaava TEL-viitekorko on alin takaisinlainauksen korko ja vakuuksien on oltava turvaavat. Jos eläkesäätiöllä on takaisinlainausta, on sen takaisinlainauksen korkotaso määrittävä ja sijoitussuunnitelma laadittava siten, että sijoitusten tuotto-odotus kokonaisuutena on vähintään laskuperustekoron tasoinen. Kuitenkin tuoton jääminen laskuperustekorkea alemmaksi voi tapahtua sijoituksiin (esim. osakkeisiin) liittyvien riskien realisoituessa. Edellä olevat säännöt pakottaisivat eläkesäätiön sopeuttamaan takaisinlainauksen käytön laajuuden ja lainakoron tuottomahdollisuuksiinsa ja käytännössä rajoittaisi takaisinlainauksen osuutta sijoituksista.

Jotta muutoksella ei olisi vaikutusta TEL:n laskuperustekoron tason määrittämiseen, voidaan takaisinlainausta harjoittavat eläkesäätiöt ottaa huomioon laskuperustekoron tasoa asetettaessa vain, jos niiden lainaosuus on korkeintaan yhtä suuri kuin työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisestä sijoituskannasta laskettu osuus. Tämä on perusteltua siitä syystä, että työeläkevakuutusyhtiöillä ei ole vastaavaa lainakoron ja maksutason välistä yhteyttä. Takaisinlainauksen ja laskuperustekoron määrittämistä on käsitelty laajemmin laskuperustekorkea käsittelevässä kohdassa 3.1.12.

On myös varmistuttava siitä, että valvonnan viranomaisella on riittävät keinot valvoa toiminnan asianmukaisuutta, koska takaisinlainaus voi johtaa eläkesäätiön ja työnantajan väliseen intressiristiriitaan.

*Työryhmä esittää, että TEL-eläkesäätiön takaisinlainauksen alin korko määräytyisi TEL-viitekoron perusteella samoin kuin takaisinlainauksessa työeläkevakuutusyhtiöillä. Edellytyksenä on, että*

- *eläkesäätiön takaisinlainaosuuden ollessa korkeampi kuin työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisestä sijoituskannasta laskettu osuus, ko. eläkesäätiötä ei oteta huomioon laskuperustekoron tasoa määrättäessä*
- *sijoitussuunnitelma on laadittava siten, että sijoitusten tuotto-odotus kokonaisuutena on vähintään laskuperustekoron tasoinen*
- *ehdotus ei koskisi lisäeläkesäätiöitä.*

*Ehdotuksen toteuttamisen tarkat vaikutukset tulisi selvittää. Ehdotus vaatisi ainakin lainmuutoksen eläkesäätiölakiin ja, jos mahdollista, asetuksessa säädettäisiin vähimmäiskorosta.*

### **3.4. Yhteisten laskuperusteiden valmistelu**

#### **3.4.1. Yleiskuvaus eri eläkelaitosten laskuperusteista**

Laskuperusteilla tarkoitetaan niitä oikeussääntöjä ja normeja, jotka on vahvistettu työeläkevakuutuslaitokselle sen toimintaan tarvittavien vakuutusteknisten suureiden laskemiseksi. Laskuperusteiden keskeinen tehtävä on määritellä:

- eläkevastuun/vastuuvelan laskenta
- eläkkeiden yhteinen rahoitus
- vakuutusmaksun määräytyminen.

Laskuperusteita näin määriteltynä ovat mm. vastuuvélkaperusteet, vakuutusmaksuperusteet ja vastuunjakoperusteet. Eri eläkelaitosryhmille – eläkevakuutusyhtiöt, eläkekassat, eläkesäätiöt ja lailla perustetut eläkelaitokset – on voimassa eri tyyppisiä laskuperusteita riippuen niiden toiminnan ominaispiirteistä sekä historiallisista tekijöistä. Myös niiden vahvistamiskäytäntö eroaa toisistaan samoista syistä. Laskuperusteiden vahvistamista joko haetaan sosiaali- ja terveysministeriöltä tai ne annetaan sosiaali- ja terveysministeriön tai valtioneuvoston asetuksin ilman hakemusmenettelyä.

Laskuperusteisiin sisältyvät asiat voidaan ryhmitellä kolmeen luokkaan sen mukaan, mitä työeläkevakuutuslaitoksia ne koskevat: kaikille eläkelaitoksille yhteiset asiat, tiettytyypisille eläkelaitoksille yhteiset asiat ja yksittäistä eläkelaitosta koskevat asiat.

Liitteessä 3 on lueteltu kaikki yksityisen sektorin työeläkkeitä koskevat laskuperusteet ja kaavio niiden vahvistamismenettelystä.

#### **3.4.2. Laskuperusteiden sisältämät asiat**

Edellä esitettyjen eläkelaitostyyppien mukaisesti laskuperusteet voidaan ryhmitellä asia-sisällöltään seuraavasti. Tarkastelu on otettu huomioon vain TEL:n perusturvan ja sitä vastaavan eläketurvan mukaiset perusteet.



### 3.4.2.1. Kaikille yhteiset asiat

Kaikille eläkelaitoksille yhteisiä laskuperusteasioita ovat:

- yleiset laskentakaavat, joita käyttäen muut laskuperusteet muodostetaan: korkouvuus-, kuolevuus-, työkyvyttömyys- ja perheellisyysmallit (yleiset laskuperusteet)
- eläkkeiden jakautuminen eläkelaitoksen itsensä kustannettavaan ja yhteisesti kustannettavaan osaan sekä yhteisesti kustannettavien eläkemenojen jakautuminen eläkelaitosten kesken. Tähän sisältyy yhteisesti kustannettavien eläkemenojen perusteena oleva vuosimaksu, vuosimaksun tasausosa ja tasausvastuu.
- rahastoitujen eläkkeiden eläkevastuut (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkevastuut)
- laskuperustekorko.

### 3.4.2.2. Eläkelaitosryhmille yhteiset asiat

Eri eläkelaitosryhmille yhteisiä laskuperusteasioita ovat:

- vakuutusmaksun määräytyminen (yhtiöt, eläkekassat)
- vastuuvelan ja ylijäämän käytön määrittely (yhtiöt, eläkekassat, eläkesäätiöt).

### 3.4.2.3. Eläkelaitoksen omat perusteet

Näitä ovat erilaiset yksilölliset tarpeet sekä poikkeukset yhteisistä tai yleisistä perusteista.

### 3.4.3. Laskuperusteiden valmistelu nykyisin

Siltä osin, kun perusteet koskevat yksinomaan yhtä eläkelaitosta tai eläkelaitosryhmää, kyseinen eläkelaitos tai eläkelaitosryhmä valmistelee perustehakemuksensa tarvittaessa yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Kaikkia eläkelaitoksia koskevat asiat valmistellaan seuraavasti.

#### 3.4.3.1. Yhteisten perusteasioiden valmistelu

##### **A. Eläkkeiden jakautuminen eläkelaitoksen itsensä kustannettavaan ja yhteisesti kustannettavaan osaan sekä yhteisesti kustannettavien osien jakautuminen eläkelaitosten kesken**

Eläkkeiden jakautuminen eläkelaitoksen itsensä kustannettavaan ja yhteisesti kustannettavaan osaan määritellään vastuunjakoperusteissa. Niissä määritellään myös, miten kustannukset yhteisesti kustannettavista osista jaetaan eläkelaitosten kesken.

Perusteet valmistelee ETK:n työryhmä. Työryhmän jäsenenä on periaatteessa kaikkien eläkelaitosten matemaatikoita. Samat perusteet on voimassa kaikille eläkelaitoksille. ETK hakee TEL:ssä olevan valtuutuksen nojalla vahvistusta vastuunjakoperusteille STM:stä. Näiden perusteiden valmisteluun ja vahvistamismenettelyyn ei ole nähty aihetta muutoksiin.

## **B. Rahastoitujen eläkkeiden ja eläkeoikeuksien eläkevastuut (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkevastuut), vuosimaksu, vuosimaksun tasausosa, tasausvastuu**

Työeläkevakuutusyhtiöt valmistelevat omat vastuuvelan ja vakuutusmaksun laskuperusteensa TELA:n asettamassa laskuperustejaoksessa, jossa on jäseninä yhtiöiden vakuutusmatemaatikot. Koska samoja suureita käytetään myös muiden eläkelaitosten laskuperusteissa, muutokset viedään muiden eläkelaitosryhmien perusteisiin käytännössä seuraavasti:

- Eläkekassojen ja eläkesäätiöiden perusteet valmistellaan STM:n asettamassa kassa- ja säätiöryhmässä, jossa puheenjohtajana on STM:n edustaja, sihteerinä ETK:n edustaja ja jäseninä eläkesäätiöiden ja kassojen vakuutusmatemaatikot sekä ETK:n edustaja. Perusteet valmistellaan yhteisiltä osiltaan TEL 3 a §:n 1 momentista johtuen yhdenmukaisiksi työeläkevakuutusyhtiöille haettavien tai vahvistettujen laskuperusteiden kanssa.
- Perusteet LEL-Työeläkekassan, Esiintyvien taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassan (ETEK) ja Merimieseläkekassan perusteet vastuunjako varten tarvittavista suureista annetaan STM:n asetuksena yhteisiltä osiltaan yhdenmukaisina yhtiöiden ja muiden eläkelaitosten perusteiden kanssa sen jälkeen kun yhtiöiden perusteet on vahvistettu. Perusteet valmistellaan ministeriön, ao. eläkelaitoksen ja ETK:n yhteistyönä.

Laskuperusjaoksessa puheenjohtajan ja sihteerin paikat ovat kahden vuoden välein työeläkevakuutusyhtiöissä kiertäviä paikkoja. Laskuperustejaoksessa ovat lisäksi asiantuntijoina STM:n ja ETK:n edustajat, jotka omalta osaltaan katsovat, että valmistetussa oleva laskuperuste on työeläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävissä. Tämän menettelyn tarkoituksena on varmistaa, että näillä tahoilla on hyvissä ajoin tieto yhtiöiden laskuperusteisiinsa aikomista muutoksista ja että niiden näkemykset tulevat yhtiöiden tietoon jo valmistelun aikana. Käytännössä yhtiöt valtuuttavat TELA:n hakemaan perusteille STM:n vahvistuksen.

Koska yhtiöiden laskuperusteisiin tehtävät muutokset vaikuttavat myös muiden eläkelaitosten perusteisiin, niiden valmistelussa kuullaan näiden eläkelaitosten edustajia. Vuodesta 1999 on ollut voimassa käytäntö, jonka mukaan eläkekassojen, eläkesäätiöiden ja muiden lailla perustettujen eläkelaitosten edustajia kuullaan:

- laskuperustekorona määrittämisessä
- tasausmaksun suuruudessa
- vastuuvalkaperusteiden muuttamisessa.

Kuuleminen toteutetaan siten, että näitä asioita käsitellään ns. laajennetussa laskuperustejaoksessa, jossa laskuperustejaoksen yhtiöedustajien ja asiantuntijoiden lisäksi ovat edustettuina Eläkesäätiöyhdistyksen, Vakuutuskassojen Yhdistyksen, lailla perustettujen eläkelaitosten sekä eläkepalvelutoimistojen edustajat.

### **3.4.3.2. Laskuperustekorko**

Laskuperustekorona tasoa koskeva ehdotus valmistellaan ns. laajennetussa laskuperustejaoksessa kaikista eläkelaitoksesta kerättyjen tietojen perusteella. Laskuperustekorosta

tehdään ehdotus työmarkkinaosapuolista koostuvalle ryhmälle, joka sopii sosiaali- ja terveysministeriölle tehtävän hakemuksen sisällöstä. Hakemuksen laativat työeläkevaakuutusyhtiöt ja vahvistettu laskuperustekorko viedään muiden eläkelaitosten laskuperusteisiin edellä luvun 3.4.3.1.kohdassa B kuvatulla tavalla.

#### **3.4.4. Nykytilan ongelmat**

Nykyisen käytännön ongelmana koetaan, että kaikki eläkelaitokset eivät pääse riittävästi osallistumaan ja tasavertaisesti vaikuttamaan perusteiden kehittämiseen:

- Laskuperustejaos valmistelee yhtiöiden perusteet. Eläkesäätiöiden, eläkekassojen ja lailla perustettujen eläkelaitosten edustajat ovat olleet kuultavina edellä mainittujen asioiden osalta yhtiöiden laskuperustehakemusta valmisteltaessa viime vuosien ajan. Käytäntö on parannus aikaisempaan, mutta nämä eläkelaitokset eivät ole pitäneet menettelyä riittävänä.
- Menettelytavasta johtuen muiden laitosten perusteet valmistellaan ja annetaan aseuksella vasta, kun yhtiöiden perusteet on jo hyväksytty tai ainakin sovittu. Tästä seuraa, että jos toisessa eläkelaitosmuodossa havaitaan yhteisiin perusteisiin liittyvä epäkohta, sitä ei enää voida ottaa huomioon.
- Perusteet voivat tulla muiden eläkelaitosten tietoon varsin myöhään ja esimerkiksi tilinpäätösten kannalta sellaiseen aikaan, että niiden soveltamisessa voi olla vaikeuksia.

Asiaan liittyy myös käytännön näkökohtia. Samoja yhteisiä rahoitusperusteasioita käsitellään neljässä erillisessä työryhmässä. Yhtiöt hakevat ensin yhteistä rahoitusta koskevat perusteet osana omia laskuperusteita, jonka jälkeen STM antaa viidet samansisältöiset rahoitusperusteet asetuksena.

#### **3.4.5. Vaihtoehtoja yhteisten rahoitusperusteiden valmistelulle ja vahvistamiselle**

Yhteisten perusteiden ylläpidossa voidaan erottaa kolme osaa: perusteiden rakenne, perusteiden vahvistamisenmenettely ja perusteiden valmistelu.

##### **3.4.5.1. Laskuperusteiden rakenne**

Laskuperusteet rakentuvat nykyisin siis siten, että kullekin eläkelaitosryhmälle on oma laskuperustekokonaisuutensa, johon sisältyvät sekä kyseistä eläkelaitosryhmää koskevat omat perusteasiat että kaikkia eläkelaitoksia koskevat yhteiset asiat. Käytännön työtä olisi kuitenkin mahdollista helpottaa siten, että kyseiset perusteosat kirjoitetaan yhdeksi kokonaisuudeksi, joka sitten sisällytetään eläkelaitosten omiin perusteisiin.

Toisena vaihtoehtona on, että yhteiset perusteasiat eriytettäisiin kaikkia eläkelaitoksia koskevaksi laskuperusteeksi, minkä lisäksi kullakin eläkelaitosryhmällä olisi täydentävät omat laskuperusteensa sekä mahdolliset eläkelaitoskohtaiset perusteensa. Tämä eriyttäminen olisi tehtävä lain tasolla ja edellyttäisi, että perusteiden asema ja sisältö määriteltäisiin uudelleen. Yhteisten perusteiden osalta tilanne selkiintyisi, mutta toisaalta laskuperusteiden kokonaisuus voisi tulla vaikeammin hallittavaksi mm. siksi, että yhteisten ja omien perusteiden yhteensovittaminen voisi hankaloitua.

### 3.4.5.2. Yhteisten perusteiden vahvistamismenettely

Seuraavassa käsitellään vaihtoehtoisia vahvistamismenettelyitä siltä osin, kun on kyse yhteisistä perusteasioista. Vahvistamismenettelylle on seuraavat vaihtoehdot:

- A. STM antaa perusteet asetuksella kaikille eläkelaitoksille.
- B. ETK hakee kaikkia laitoksia koskevan yhteisen perusteen.
- C. Nykyinen käytäntö, jossa yhtiöt hakevat laskuperusteensa ja muille eläkelaitoksille perusteet annetaan asetuksella.
- D. Kaikki eläkelaitokset hakevat vahvistuksen laskuperusteelleen.

Kahden ensimmäisen vaihtoehdon etuina olisi, että hakemusta ei tarvita tai se on supistettu yhteen hakemukseen. Eläkevakuutusyhtiön vakuutusmatemaatikon vastuu perusteiden oikeellisuudesta vähenisi tältä osin ja vaihtoehdossa A vastuu siirtyisi STM:lle ja vaihtoehdossa B ETK:lle. Vaihtoehdon B ongelmana on, että kaikkia eläkelaitostyyppisiä ei ole edustettuina ETK:n hallituksessa. Erityisesti erillisen yhtiöedustajan puuttuminen hallituksesta on este tälle vaihtoehdolle, sillä yhteiset rahoitusperusteet vaikuttavat suoraan yhtiöiden maksuperusteisiin.

Vaihtoehto C on periaatteessa epätasapainossa. Menettelyn hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että se on STM:n kannalta yksinkertaisempi ratkaisu kuin se, että kaikki hakevat yhteiset perusteet. Jos kaikki eläkelaitosmuodot osallistuvat yhteiseen valmisteluun, ei liene suurta käytännön merkitystä sillä, antaako STM perusteet viran puolesta vai hakevatko eläkelaitokset niiden vahvistamista STM:ltä. Asialla on kuitenkin periaatteellista merkitystä siinä mielessä, että eläkelaitoksen hakiessa perusteensa itse se kantaa vastuun niiden oikeellisuudesta. (Lainsäädännön mukaan eläkelaitoksen vakuutusmatemaatikon on huolehdittava laitoksessa sovellettavien menetelmien asianmukaisuudesta sekä vastuuvelan ja vakuutusmaksujen määräämistä ja määrän lainmukaisuudesta.)

Yhteisestä valmistelusta seuraa, että STM on tietoinen mahdollisista ristiriitatilanteista ennen kuin vahvistaa yhtiöiden perusteet. Nykyistä menettelyä voisi myös parantaa esimerkiksi sopimalla, että yhtiöiden hakemuksessa olisi maininta muiden eläkelaitosmuotojen kannasta.

Vaihtoehdossa D kukin eläkelaitos vastaa itse perusteidensa sisällöstä ja hakemisesta. Koska yhteisten asioiden osalta perusteiden tulee olla samansisältöisiä, menettely edellyttää yhteistä perustevalmistelua. Käytännössä tulisi sopia siitä, että hakemisen hoitaisi TELA saatuaan eläkelaitosten valtakirjat. Säätiöiden ja kassojen edunvalvontajärjestöt toimittaisivat kootusti näiden laitosten valtakirjat TELA:an.

Vahvistamismenettelyn tulee varmistaa lainmukaisten laskuperusteiden olemassaolo ja rahoitusjärjestelmän toimivuus kaikissa tilanteissa. Laista on ilmentävä perusteille asetettavat vaatimukset. Näiden kriteerien nojalla STM hylkää tai vahvistaa yhteisen hakemuksen. Kriteerien tulee olla niin selvät, että myös silloin, kun yhteistä perustehakemusta ei ole saatu aikaan, STM pystyy ratkaisemaan erisisältöiset hakemukset.

Tässä vaihtoehdossa laki antaisi mahdollisuuden jokaiselle eläkelaitokselle (54 kpl) hakea omaa laskuperustetta. Toisaalta yksittäisen eläkelaitoksen hakemuksen/valtakirjan puuttuminen estää yhteisen perusteen voimaansaattamisen. Molemmissa tapauksissa joudutaan tilanteeseen, jossa hakemusten yhdenmukaisuutta tai lukumäärää ei voi ennakoita. Useamman toisistaan sisällöllisesti poikkeavan hakemuksen lainmukaisuuden

ratkaiseminen STM:ssä saattaa lisäksi vaatia huomattavasti aikaa. Käytännössä tämä saattaisi merkitä sitä että hakemukset eivät ole käsiteltävissä siinä määräajassa, jota esimerkiksi eläkelaitosten tilinpäätösaikataulut edellyttäisivät. Vaihtoehto saattaisi siten edellyttää, että STM:llä tulisi tietyissä tilanteissa olla valtuutus antaa muille kuin yhtiöille perusteet asetuksella.

### **3.4.5.3. Yhteisten rahoitusta koskevien perusteiden valmistelu**

Perusteiden valmistelun tulisi eläkelaitosten yhteisten asioiden osalta tapahtua yhteistyössä riippumatta siitä, mikä on perusteiden muoto ja vahvistusmenettely. Yksi vaihtoehto on perustaa pelkästään yhteistä rahoitusta koskevia perusteita valmisteleva pysyvä työryhmä. Työryhmä valmistelisi yhteistä rahoitusta koskevat perusteet, jolloin perusteiden vaikutukset eri eläkelaitosmuotoihin kävisivät ilmi.

Yhteiseen valmisteluryhmään voisivat osallistua kaikkien eläkelaitosten vakuutusmatemaatikot, mutta osallistuminen ei olisi pakollista. Osallistujilta edellytetään työeläkejärjestelmän tuntemusta ja erityisesti ao. eläkelaitoksen tuntemusta. Valmisteluun osallistuminen edellyttäisi lisäksi osallistumista tietojen keruuseen ja analyysien tekoon, ja tähän olisi varattava tarpeelliset sekä henkilö- että tietotekniikkaresurssit. Edellisten lisäksi työryhmässä toimisivat asiantuntijoina sosiaali- ja terveysministeriön ja eläketurvakeskuksen edustajat.

### **3.4.6. Työryhmän ehdotukset**

Laskuperusteiden nykyinen määräämistapa ei ole kaikilta osin kilpailevia osapuolia kohtaan tasapuolinen. *Yhteisten, kaikkia koskevien laskuperusteasioiden osalta valmistelu ja voimaansaattamismenettely tulee tapahtua tasapuolisesti. Asian valmisteluvastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä.*

## 4. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat ehdotukset

### 4.1. Selvitysmiesten suositukset

Selvitysmiehet katsoivat loppuraportissaan, että työeläkevakuutusyhtiöiden asiakashyvitysten tulisi nykyistä paremmin toimia yhtiöiden pitkän aikavälin kilpailukeinona sekä tukea tavoitetta eläkkeiden turvaamisesta parempien sijoitustuottojen kautta.

Tähän liittyen selvitysmiehet suosittivat, että vakuutusyhtiön vaihtamisen helpottamiseksi työeläkevakuutusyhtiöiden tuloksesta annettavien vakuutusmaksun alennusten eli asiakashyvitysten määräytyminen tulisi muuttaa nykyisestä kertyneisiin rahastoihin perustuvasta menettelystä kolmen vuoden vakuutusmaksuihin pohjautuvaksi. Tällöin samalla vakuutusten siirto tulisi tehdä mahdolliseksi neljännesvuosittain nykyisen vain vuodenvaihteessa tapahtuvan siirtomahdollisuuden sijasta.

Lisäksi työeläkelaitosten hoitokustannusosa tulisi kehittää niin, että se vastaisi paremmin vakuutusten aiheuttamia kustannuksia, ja laskuperusteiden sisällön ymmärrettävyyttä tulisi lisätä.

### 4.2. Hyvitykset

#### 4.2.1. Kuvaus nykyisestä hyvitysjärjestelmästä

Työntekijäin eläkelain 12 a §:ssä ilmaistu vakuutusmaksun ja vastuuvelan turvaavuusperiaate edellyttää vakuutusmaksun vahvistamista odotettua tarvetta jonkin verran korkeammaksi. Tämän seurauksena mahdollisesti syntyvästä ylijäämästä on kohtuullinen osuus palautettava vakuutuksenottajille hyvityksinä. Jaettaessa ylijäämää vakuutuksenottajille on otettava huomioon kohtuullisessa määrin se, miten ylijäämä on muodostunut.

Työeläkevakuutusyhtiön osalta ylijäämää syntyy silloin kun sen omalla vastuulla oleva korvausmeno alittaa vastaavan vakuutusmaksutulon (riskiliikkeen tulos), sijoitustoiminnan tuotot käyvin arvoin laskettuna ylittävät vastuuvelan tuottovaatimuksen (sijoitustoiminnan tulos) tai liikekulut alittavat vakuutusmaksuun sisältyvän hoitokustannusosan (hoitokustannustulos).

Sijoitustoiminnan tulos yhdessä hoitokustannustuloksen kanssa on käytettävissä vakavaraisuuden kartuttamiseen sekä asiakashyvityksiin. Koska sijoitustoiminnan tulokseen vaikuttaa keskeisesti vastuuvelan tuottovaatimuksen eli laskuperustekorona taso, ei työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta sijoitustoiminnan tuottoja, vastuovelkaa ja sen tuottovaatimusta, vakavaraisuusmekanismia sekä hyvitysmekanismia voida tarkastella toisistaan riippumattomina osina.

Hyvityksiin vuosittain käytettävissä oleva määrä määräytyy yhtiön toimintapääoman ja vakavaraisuusaseman perusteella, toisin sanoen käyvin arvoin lasketun tuloksen perusteella eikä kirjanpidollisen tuloksen perusteella. Mekanismi varmistaa, että yhtiön hyvityksiin käytettävissä oleva määrä on kaikissa tilanteissa oikeassa suhteessa yhtiön todelliseen vakavaraisuuteen. Hyvänä sijoitustoiminnan vuotena koko tulosta ei voi käyttää maksunalennuksiin, vaan pääosa on käytettävä vakavaraisuuteen. Vastaavasti huo-

nona sijoitustulosvuonna voidaan hyvityksiin käyttää osa aikaisempina vuosina jakamatta jääneestä tuloksesta.

Työeläkevakuutusyhtiössä vakuutuksenottajalle jaettavan hyvityssiirron määrä määräytyy tilinpäätöksessä. Tilikauden tulos viedään aluksi vakavaraisuuteen, osittamattaan lisävakuutusvastuuseen, minkä jälkeen hyvityssiirto määritellään. Hyvityksiin (siirto ositettuun lisävakuutusvastuuseen) on siirrettävissä laskuperusteissa vahvistettu lineaarisesti kasvava osuus (0- 4 prosenttia) toimintapääoman vakavaraisuusrajan ylittävistä osasta. Jos toimintapääoma ylittää tavoitevyöhykkeen ylärajan, toimintapääomaa ei saa enää kasvattaa tuloksesta. Vakavaraisuusrajan alapuolella hyvityksiä ei saa enää antaa. Perusteiden mukaan hyvitykset on erittäin pieniä jo tavoitevyöhykkeen alapuolella, alle 0,2 % palkkasummasta. Tavoitevyöhykkeen puolivälissä hyvityssiirron enimmäismäärä on noin 0,5 – 0,7 % palkkasummasta. Hyvitysten enimmäis- ja vähimmäismäärän puitteissa tapahtuville hyvityssiirroille on haettava sosiaali- ja terveystieteiden vahvistus. Hyvityssiirto ositetaan vakuutuksille osittain takaisinlainaamattoman vastuuvelan suhteessa ja osittain vakuutusmaksujen suhteessa kirjanpidollisen sijoitus- ja hoitokustannustuloksen perusteella.

Työeläkevakuutusyhtiöt maksavat jatkuville vakuutuksille hyvityksinä eli maksunalennuksina vuosittain noin puolet edellisen vuoden ositetusta lisävakuutusvastuusta. Päättyneille vakuutuksille jäljelle jäänyt ositettu lisävakuutusvastuu maksetaan yhdessä tai kahdessa osassa riippuen palautuksen määrästä. Uusi vakuutus pääsee osalliseksi jo ensimmäisenä vuonna kertyvään ylijäämään. Vakuutuksenottajan vaihtaessa eläkelaitosta vakuutuksen rahasto jää vakuutusyhtiöön eikä vakuutus jatkossa osallistu entisen vakuutusyhtiönsä hyvitystenjakoon.

#### **4.2.2. Hyvitysmekanismin arviointi**

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että nykyinen hyvityssiirron määrittelevä mekanismi toimii yhtiöiden osalta hyvin. Hyvityssiirto riippuu yhtiön todellisesta tuloksenjakokyvystä (vakavaraisuudesta). Enimmäismäärää koskevalla perusteella hyvitystaso on mitoitettu siten, ettei hyvityksinä jaeta kohtuuttoman suurta osaa laskuperustekorona ylittävistä tuotosta, vaan hyvät tuotot ohjautuvat vakavaraisuuteen ja sitä kautta laskuperustekoroon. Yhtiöiden hyvitysmekanismin osalta onkin siksi tarkasteltu laajemmin hyvitysten osittamista vakuutuksenottajien kesken.

Hyvitykset ositetaan nykyisin vakuutusten kesken osittain vakuutuksen rahaston ja osittain vakuutusmaksun suhteessa. Tämä perustuu TEL:n turvaavuus- ja kohtuusperiaatteeseen. Varsinainen kritiikki nykyiseen menettelyyn onkin liittynyt siihen, että kauan samassa vakuutusyhtiössä olleelle vakuutuksenottajalle aiheutuu hyvitysmenetyksen vakuutuksenvaihdon yhteydessä, sillä kestää jonkin aikaa ennen kuin se saa uudesta yhtiöstä vastaavantasaisen hyvityksen.

Hyvitysmekanismin asetetaan seuraavat tavoitteet:

1. Kohtuusperiaatteen mukaisesti palautettava ylijäämä tulisi pyrkiä kohdistamaan niille vakuutuksille, joiden osalta ylijäämää on syntynyt tai jotka kantavat riskin sijoitustoiminnan tappiosta pienempien hyvitysten muodossa.

2. Ylijäämän osittamismallin tulisi edistää tervettä kilpailua eläkeyhtiöiden välillä, se ei saisi myöskään vaikuttaa haitallisesti eri eläkelaitostyyppien väliseen kilpailuun.
3. Menetelmän tulisi olla yksikäsitteinen ja riittävän selkeä myös asiakkaan ymmärrettäväksi sekä myös hoitokustannuksiltaan järkevä.

Kilpailuryhmän asettama alaryhmä esitti, että yhtiöiden nykyisiä hyvityspäätteitä kehitetään siten, että hyvityssiirron osittaminen toisaalta rahaston ja toisaalta maksun perusteella jaettavaan osaan tapahtuisi kiinteän prosentin mukaisesti. Jakosuhteen määrittely nykyisin kirjanpidollisen tuloksen perusteella on johtanut joissain määrin sattumanvaraisuuteen. Samoin alaryhmä esitti, että takaisinlainauksen ehtoja kehitetään siten, että takaisinlainausta ei enää otettaisi hyvityksissä huomioon. Työeläkeyhtiöt ovatkin tehneet näiden ehdotusten mukaiset perustehakemukset sosiaali- ja terveystieteille.

#### 4.2.3. Jatkoselvittelyä vaativat asiakohdat

Työryhmä otti selvitystyössään huomioon hyvitysten suoran yhteyden laskuperustekoronaan tasoon. Toisaalta työryhmä katsoi, ettei siirtoliikenteen kasvattamista sinänsä voida pitää lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä itseisarvona tai tavoitteena.

Eläkevakuutusyhtiöiden hyvityssiirto riippuu yhtiön vakavaraisuusasemasta. Hyvitysmekanismi rajoittaa hyvitysten tasoa siten, ettei hyvityksinä voida jakaa kohtuuttoman suurta osaa laskuperustekoronaan ylittävistä tuotoista, vaan hyvät tuotot ohjautuvat vakavaraisuuteen. Siten hyvitysmekanismiin voidaan katsoa toimivan tarkoituksenmukaisesti.

Hyvitysten osittaminen vakuutusten kesken tapahtuu osittain vakuutuksen rahaston ja osittain vakuutusmaksun suhteessa. Eläkevakuutusyhtiöt ovat tehneet sosiaali- ja terveystieteille hakemuksen jonka mukaan edellä mainittu jako tapahtuisi kiinteän prosentin mukaisesti.

Hyvitysten ulosmaksaminen työeläkevakuutusyhtiöstä on nykyisin jaksotettu siten, että hyvityksistä jaetaan vuosittain puolet kertyneestä ositetusta lisävakuutusvastuusta. Hyvitysten ulosmaksamisen jaksottaminen ei vaikuta asiakkaan hyvitysten kokonaisuuteen, joten tältä osin laskuperusteisiin voitaisiin sallia osin yhtiökohtaisia eroja.

*Työryhmä katsoo, että tulisi selvittää miten voitaisiin nopeuttaa hyvitysten ulosmaksamista esimerkiksi siten, että tilinpäätöksen hyvityssiirto voitaisiin maksaa kokonaisuudessaan asiakkaille heti osittamisen jälkeen.*

#### 4.3. Maksun hoitokustannusosa

Työeläkevakuutusyhtiöiden on sekä pystyttävä ylläpitämään riittävää palvelutasoa vakuutusnottajille, vakuutetuille ja eläkeläisille että, ottaen huomioon TEL-järjestelmän lakisääteisyys, pystyttävä pitämään tästä johtuvat hoitokustannukset kohtuullisina. Hoitokustannukset peritään osana vakuutusmaksua (hoitokustannusosa).

Hoitokustannusosalla on tarkoitus kattaa vakuutusten hankinnasta ja hoidosta, korvaustoiminnasta sekä hallinnosta aiheutuvat liikekulut. (sijoitustoiminnan liikekulut katetaan sijoitustoiminnan tuotoilla ja työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvät hoitokulut maksun työkyvyttömyysosalla). Erityisesti suurempien vakuutusten osalta erityyppisten asi-



akkaiden aiheuttamat kustannukset eivät aina ole suoraan verrannollisia asiakkaan työntekijöiden lukumäärään. Vakuutusten aiheuttamaan työmäärään vaikuttavat yrityksen toimiala, yhtiörakenne, toiminta-alue ym. tekijät. Vakuutuksiin liittyvät kiinteät kustannukset eivät myöskään mahdollista täyttää kustannusvastaavuutta pienten vakuutusten osalta.

*Työryhmä katsoo, kuten selvitysmiehetkin, että edellä mainituista lähtökohdista johtuen maksun hoitokustannusosan tulisi olla mahdollisimman pitkälle kustannusvastaava,  $\alpha$ -taen kuitenkin huomioon, ettei täydelliseen kustannusvastaavuuteen tulisi mennä pienten vakuutusten kohdalla.*

*Työryhmä katsoo, että hoitokustannustariffin rakennetta tulisi kehittää paremmin vakuutusten kustannuksia vastaavaksi ja että tähän tulisi pyrkiä jo vuoden 2003 maksussa.*

#### **4.3.1. Jatkoselvittelyä vaativat asiakohdat**

*Työryhmä katsoo, että jatkossa tulisi kuitenkin vielä selvittää miten hoitokustannustariffin rakennetta voitaisiin kehittää siten, että*

- *se huomioisi rakenteeltaan nykyistä paremmin vakuutusten hoidosta aiheutuvat kiinteät kulut sekä työsuhteiden hoidosta aiheutuvat muuttuvat kulut*
- *hoitokustannusosa koostuisi vakuutuskohtaisesta kiinteästä summasta lisättynä palkkasummaan suhteutetulla osalla, jolloin*
- *muutos ei saisi kuitenkaan lisätä olennaisesti tasausjärjestelmän osuutta sekä*
- *kiinteän pientyönantajamaksun määrittelyä muutettaisiin siten, että se huomioisi entistä tarkemmin pientyönantajien hoitokustannusosan erityispiirteet.*

Meklarien hoitopalkkioperuste on vahvistettu työeläkevakuutusyhtiöille yhteisesti 1.1.2001 alkaen. Kilpailuvirasto katsoo, että yhteisistä perusteista sopiminen on kilpailurajoituslain vastaista. Työeläkevakuutusyhtiöt ovat hakeneet kilpailurajoituslain mukaista poikkeuslupaa menettelylle.

#### **4.4. Vakuutusten siirtymisajankohdat**

Selvitysmiehet esittivät, että vakuutusten siirtäminen työeläkevakuutusyhtiöstä toiseen olisi mahdollista muinakin ajankohtina kuin vain kalenterivuoden vaihteessa. Tähän liittyen työryhmä selvitti vielä tarkemmin niitä etuja ja haittoja, joita siirtymävilkkauksen kasvattaminen aiheuttaisi työeläkejärjestelmälle, vakuutuksenottajille ja siirtoon osallistuville vakuutusyhtiöille.

*Työryhmä katsoo, että vakuutusehtoja tulee muuttaa siten, että vakuutusten siirto voisi tapahtua kunkin kalenterivuosineljänneksen 1 päivänä, edellyttäen kuitenkin, että tällöin noudatettaisiin kolmen kuukauden pituisia irtisanomisaikaa. Tällöin vakuutus ei voisi kuitenkaan siirtyä uudelleen vuoden sisällä edellisestä siirtymisestä tai vakuutuksen alkamisesta.*

*Edellä mainittuun liittyen:*

- *Työtekijäin eläkeasetusta (säännökset pitänee siirtää lain tasolle) tulisi muuttaa siten, että työnantajan olisi ilmoitettava eläkelaitokselle työsuhdetiedot kahden kuukauden kuluessa vakuutuksen päättymisestä.*

- *Eläkelaitokset ilmoittaisivat eläketurvakeskukselle työsuhdetiedot nykyistä nopeammin.*
- *Siirtymisen yhteydessä luovuttava eläkelaitos ilmoittaisi eläketurvakeskukselle myös uuden eläkelaitoksen.*
- *Laskuperusteita muutettaisiin tarvittavilta osin.*
- *Vastaavat muutokset toteutettaisiin lakisääteisessä tapaturmavakuutuksessa.*

#### **4.5. Laskuperusteiden ymmärrettävyyden lisääminen**

Työeläkelaitoksen laskuperusteilla on keskeinen merkitys työeläkevakuutusyhtiön ja koko työeläkejärjestelmän rahoitusta koskevassa sääntelyssä.

Selvitysmiesten ehdottaman laskuperusteiden sisällön ymmärrettävyyden lisäämiseksi selvitettiin erilaisia vaihtoehtoja luettavuuden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi.

*Työryhmä katsoo, että nykyiset tarkat ja yksikäsitteiset laskuperusteet on syytä säilyttää. Laskuperusteet edellyttävät myös matemaattisten kaavojen käyttämistä. Perusteiden ymmärrettävyyteen tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota.*

## **5. Informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta ja jakeluverkostoon liittyvät kysymykset**

### **5.1. Selvitysmiesten suositus**

Selvitysmiehet suosittelivat, että eläkelaitosten olisi julkaistava sijoitustoimintaa ja vakavaraisuutta koskevat tunnusluvut useammin kuin kerran vuodessa. Nämä tunnusluvut pitäisi saada kilpailua ajatellen laitospohjaisesti kaikista eläkelaitoksista. Tällainen toiminta olisi tehtävä vakuutusvalvontaviraston määräyksellä kunkin eläkelaitoksen velvoitteeksi. Selvitysten tulisi olla yleisesti saatavilla. Lisäksi selvitysmiesten mukaan itsäinformaatiota tulisi antaa mm. hakemusten läpimenoajoista ja ratkaisutoiminnan oikeellisuudesta.

Eläkelaitosten yhteiselimien tulisi edelleen julkaista myös yhdisteltyä ja koottua tietoa eläkejärjestelmästä keskeisten tunnuslukujen osalta.

### **5.2. Informaation ja avoimuuden lisäämiseen liittyviä lähtökohtia**

Suomessa lakisäätetyn eläketurvan toimeenpano on hajautettu ja annettu yksityisten eläkelaitosten hoidettavaksi. Näillä eläkelaitoksilla on siten merkittävä rooli Suomen sosiaalivakuutusjärjestelmän hoidossa, mikä korostaa julkisuusvalvonnan merkitystä toimintaa ohjaavan lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan täydentäjänä. Hajautetun eläkejärjestelmän toiminnan tehokkuuden varmistaminen vaatii myös, että sitä hoitavien eläkelaitosten kesken syntyy asiallinen ja riittävä kilpailu. Niin julkisuusvalvonnan kuin kilpailunkin toimivuus puolestaan edellyttää, että eläkelaitosten toiminta on avointa ja ymmärrettävää. Toiminnasta pitää olla saatavissa selkeä ja riittävän monipuolinen sekä vertailut mahdollistava yhdenmukainen informaatio.

Eläkejärjestelmän kilpailun osapuolia ovat lähinnä vakuutusosastaja ja eläkelaitokset. Heidän lisäksi kilpailumielessä tietoja saattavat tarvita yrityksille palveluja tarjoavat vakuutusosastajien tai laskentatoimen asiantuntijat. Julkisuusvalvontaa tekevät keskeisimmät tahot ovat: vakuutetut ja vakuutusosastajat, työmarkkinajärjestöt, tiedotusvälineet, sosiaaliturvan tutkijat ja asiantuntijat, taloustutkijat ja –asiantuntijat, vakuutusosastajien asiantuntijat, kilpailevat eläkelaitokset ja kansalaiset sekä poliitikot. Tarvittavan informaation sisältöä olisi siten pyrittävä arvioimaan näiden tahojen tarpeiden kannalta.

### **5.3. Informaation kerääminen ja julkaiseminen**

#### **5.3.1. Tunnuslukujen tuottaminen ja julkaiseminen eläkelaitoksessa**

Pääosa tunnusluvuista laskettaisiin ja julkaistaisiin eläkelaitoksen tilinpäätöksen yhteydessä vuosikertomuksessa. Vakavaraisuutta, sijoitusallokaatiota, sijoitustoiminnan tuottoa, vakuutusmaksutuloa ja vastuovelkaa sekä palkkasummaa (lopullista) koskevia tunnuslukuja tulisi kuitenkin tuottaa myös vuoden aikana. Suurimpien eläkelaitosten tulisi julkaista ne osavuositarkastuksissaan, pienten eläkelaitosten osalta vastaavien tietojen olisi oltava eläkelaitoksesta pyydettyinä saatavissa.

Tunnusluvuista osa ilmenee jo nykyisinkin toiminta- tai vuosikertomuksista (joko määräysten edellyttäminä tai vapaaehtoisesti) ja osavuosikatsauksissa. Kattavuuden ja yhtenäisyyden lisäämiseksi työryhmä ehdottaa, että eläkelaitokset veloitettaisiin tuottamaan kaikki niiden laskettavaksi ehdotetut tunnusluvut ministeriön ja VVV:n säädöksillä.

### 5.3.2. Työryhmän ehdotukset

*Työryhmä ehdottaa, että informaation ja avoimuuden lisäämiseksi kukin eläkelaitos veloitettaisiin toimittamaan soveltuvin osin yhdenmukaiset tunnusluvut asianomaisen ministeriön ja VVV:n säädöksillä. Näin ollen ko. viranomaisten tulisi käynnistää selvitystyö tarvittavista muutoksista säädöksiin.*

Työryhmä ehdottaa lisäksi, että TELA nimeäisi eri eläkelaitostyyppien asiantuntijoista kootun tukiryhmän, johon säädöksiä valmistelevat virkamiehet voisivat tarvittaessa olla yhteydessä. Eläkelaitosten tulisi tuottaa tunnusluvut mahdollisimman nopeasti raportointikauden päätyttyä.

Ehdotuksen mukaan VVV ja osin TELA keräisivät eläkelaitosten tunnusluvut ja julkaisisivat ne tilastoissaan riittävän nopeasti. VVV:n ja TELA:n olisi suunniteltava tarvittavat muutokset tilastotietoja koskeviin ilmoituksiin, tietokantoihin ja tilastoihin. Myös ETK:n on tarkistettava, mitä vaikutuksia ehdotuksella on sen tilastojulkaisuihin. Työryhmän mielestä suunnittelussa ja tietojen keruussakin on tarvetta tehdä yhteistyötä VVV:n, TELA:n ja ETK:n kesken.

Tunnusluvut olisivat julkisia ja pyydettyinä saatavissa eläkelaitoksesta.

Työryhmän ehdotuksessa informaation ja avoimuuden lisäämisen kannalta keskeiset tunnusluvut on jaettu seuraaviin osa-alueisiin ja jaotteluihin, jotka myöhemmin täsmennetään alalta koottavassa tunnuslukutyöryhmässä:

1. tulosanalyysi; tuloksen synty ja käyttö
2. asiakashyvitykset; ositettu lisävakuutusvastuu, asiakashyvitykset % TEL-palkkasummasta
3. liike- / hoitokulut; hoitokustannustulos, liike-/ hoitokulut
4. vakavaraisuus; toimintapääoma, toimintapääoma % vastuuelasta ja % tavoitevyöhykkeen alarajasta, tasoitusvastuu, vakavaraisuus (kuva)
5. sijoitustoiminta; sijoitusjakauma (käyvin arvoin, sijoitustoiminnan tulos käyvin arvoin, sijoitustoiminnan tuotto)
6. volyymi; vakuutusmaksutulo, maksetut eläkkeet, liikevaihto, vastuuelka, eläkevarat, taseen loppusumma (käyvin arvoin), palkkasumma, YEL-työtulosumma, vakuutettuja, vakuutuksenottajia, TEL-p:n lopullinen kokonaismaksutulo % TEL-palkkasummasta, markkinaosuus % TEL-palkkasummasta ja % vastuuelasta, vastuuelka % palkkasummasta, vastuuelka % eläkkeistä, eläkevarat % palkkasummasta, eläkevarat % eläkkeistä, eläkevarat % Bkt:stä
7. ratkaisutoiminta; hakemusten käsittelyaika, ratkaisujen muuttuminen, Tk-ratkaisut ja YVE-ratkaisut
8. yritysten työeläkemaksut.

Tunnuslukuja tuotettaisiin seuraavasti:

- eläkelaitos: tilinpäätöksen yhteydessä ja keskeisimmin osin puolivuositain
- TELA: n laitosryhmittäinen tilasto (neljännesvuosi-, puolivuosi- ja vuositilasto)
- VVV: n laitosryhmittäinen tilasto (puolivuosi- ja vuositilasto)
- VVV: n laitoskohtainen tilasto (puolivuosi- ja vuositilasto)
- ETK: n laitosryhmittäinen tilasto (puolivuosi- ja vuositilasto)
- ETK: n eläkelaitokselle toimittama ao. laitoksen tilasto (puolivuosi- ja vuositilasto).

*Ehdotuksen mukaisten tunnuslukujen tuottaminen tulisi pyrkiä aloittamaan niin, että ensimmäinen raportointivuosi olisi vuosi 2002, jolta tuotettaisiin ja julkaistaisiin vuosittain tiedot. Seuraavasta vuodesta alkaen tulisi tuottaa myös osavuositiedot.*

*Eläkekassoilta ja -säätiöillä ei ole yhtä hyviä valmiuksia kuin työeläkeyhtiöillä tuottaa ehdotuksen mukaisella uudella tavalla laskettuja sijoitustoiminnan tuottoa koskevia tunnuslukuja, joten työryhmä ehdottaa näille eläkelaitoksille lievennyksiä.*

## **5.4. Sijoitustoiminnan ulkopuolinen arviointi**

### **5.4.1. Selvitysmiesten suositus**

Selvitysmiehet suosittelevat, että ”sijoitustoiminnan tulosten mittauksessa tulee jatkossa käyttää myös työeläkejärjestelmän ulkopuolisia tahoja sekä arvopaperi- että kiinteistö-sijoitusten osalta”.

### **5.4.2. Nykyinen tilanne**

Tällä hetkellä ei ole velvoitteita eikä sopimuksia siitä, että jokin ulkopuolinen taho seuraisi ja julkistaisi tietoja eläkelaitosten sijoitustoiminnasta. TELA tosin tekee tilastoja ja grafiikkaa eläkelaitosten sijoitustoiminnasta, mutta ei julkaise laitoskohtaisia tietoja. Julkisuudessa lähinnä lehdistössä sijoitustoiminnan tuottojen laitoskohtainen vertailu on pääasiassa perustunut toimintakertomusten tai eläkelaitosten omien asiantuntijoiden antamiin suhteellisen suppeisiin tilastotietoihin.

Jotkut eläkesäätiöt ja -kassat ovat vapaaehtoisesti mukana HEX:n tuottovertailujärjestelmässä. HEX:n eläkesalkkuraportissa seurataan sijoitusten tuoton ja riskin kehitystä. Raportista käyvät ilmi siinä mukana olevien osake- ja korkosalkkujen kuukausittaisista markkina-arvoista ja rahavirroista lasketut tuotot, riskiluvut ja tuotto/riskiluvut. Ainoastaan asiakkaan omat salkut on nimetty ja muiden salkkujen luvut on esitetty anonymisti.

### **5.4.3. Näkökohtia ulkopuolisesta arvioinnista**

Ulkopuolista arviointia voidaan lisätä kahdella tavalla. Ensimmäinen voidaan pyrkiä vertailukelpoista informaatiota lisäämällä antamaan ulkopuolisille tahoille riittävästi tietoa luotettavien vertailevien analyysien tekemiseksi. Sen jälkeen on arvioitava, voidaanko sijoitustoiminnan tehokkuutta vielä lisätä tai varmistaa sillä, että erikseen sovitaan jonkin tahon kanssa ulkopuolisesta arvioinnista ja sitä varten mahdollisesti tarvittavien lisätietojen välittämisestä ko. tarkoitukseen.

#### 5.4.4. Työryhmän ehdotukset

*Työryhmä ehdottaa, että virallistettua ulkopuolista arviointia ei otettaisi käyttöön aina-kaan toistaiseksi. Avoimen ja kattavan informaation lisääminen parantaa jo sinällään mahdollisuuksia riippumattomaan analysointiin.*

*Työryhmän mielestä kysymystä voidaan tarkastella tarvittaessa uudelleen sen jälkeen, kun on käytännössä saatu kokemuksia siitä, millaisia analyysejä nyt ehdotetun tunnuslukuinformaation perusteella eri tahoilla tehdään.*

### 5.5. Työeläkelaitosten jakelu- ja palveluverkostot

#### 5.5.1. Kilpailuselvitysmiesten suositus

Kilpailuselvitysmiehet toteavat raportissaan, että ”työeläkevakuutusyhtiöiden alueellisen jakelu- ja palveluverkoston toimivuus on kaikissa tilanteissa turvattava tarvittaessa lisäämällä työeläkevakuutusyhtiöiden roolia jakeluteiden hallinnassa”.

#### 5.5.2. Työeläkelaitosten vakuutusten myynti- ja hoitopalvelujen järjestäminen (nykyinen jakeluverkosto)

##### 1. Eläkeyhtiön oma henkilökunta

Eläkeyhtiön oma henkilökunta hoitaa merkittävimmät asiakkaat, yleensä kuitenkin tiiviissä yhteistyössä vahinkoyhtiön kanssa.

##### 2. Sopimus vahinko- tai henkivakuutusta harjoittavan yhteistyöyhtiön kanssa

- Eläkeyhtiö omistaa vahinkovakuutusyhtiön osake- tai takuupääomasta merkittävän osan.
- Myynti ja hoitopalvelutyötä tekee ko. vakuutusyhtiön kenttäverkosto tai toimistoverkosto.
- Yhdellä yhtiöllä kenttäverkoston henkilöstö on työsuhteessa sekä eläkeyhtiöön että vahinkoyhtiöön.
- Työeläkeyhtiö maksaa vahinkovakuutusyhtiöille sopimuksen mukaista korvausta saamistaan palveluista (korvauksen määrä perustuu todellisiin tai arvioituihin työ-määriin).

##### 3. Asiamiehet

Joissakin tapauksissa myynti- ja hoitopalveluja annetaan asiamiehenä toimivan yrityksen (esimerkiksi tilitoimiston) kautta.

##### 4. Meklarit

- toimivat riippumattomana myyntikanavana
- meklareiden kanssa on tehty yhtiökohtaiset hoitosopimukset, joissa on sovittu siitä, mitä asioita meklarit hoitavat ja mikä on siitä maksettava palkkio.

##### 5. Franchising-pohjalta tehdyt myynti- ja hoitosopimukset itsenäisten yrittäjien kanssa

### 5.5.3. Selvitysmiesten esille ottamat jakeluverkostoon liittyvät kysymykset

1. Määräysvaltaa käyttävät jakelutien omistavat tahot
  - käytännössä eläkeyhtiöt olleet hyvin pitkälle sidottuja vahinkovakuutusyhtiöiden palvelukanaviin
  - eläkeyhtiöiden mahdollisuudet vaikuttaa toimintaan ovat olleet rajalliset
  - voinut jäykistää eläkeyhtiöiden kilpailua
  - rajoittanut yhteistyötä mm. ulkomaisten vahinkovakuutusyhtiöiden kanssa.
2. Yritysvakuutusmarkkinoilla myyty koko ryhmittymän ”vakuutuspakettia”
  - aiemmin tällä tavoin haluttiin maksimoida lainansaantimahdollisuuksia, jolloin erityisesti eläkeyhtiöt olivat merkityksellisiä
  - voinut johtaa siihen, että kilpailuelementit ja – tavoitteet jääneet taka-alalle.
3. Yhteistoimintaa eri tahojen kanssa voidaan jakeluverkostojen osalta pitää periaatteessa mielekkäänä. Mm. finanssitavarataloja koskevien järjestelyjen takia on erityisen tärkeää turvata eläkelaitosten itsenäisyys. Vaarana on, että eläkelaitoksia alettaisiin pitää erilaisten finanssioperaatioiden osapuolena, joka saattaisi pahimmassa tapauksessa avata keskustelun eläkejärjestelmän EU-rajoitteista.
4. Eläkevakuutusyhtiöt tarvitsevat kilpailussa kattavaa ja monipuolista jakeluverkostoa. Oman verkoston luominen paikallistasolle olisi kuitenkin suuri ja riskinalainen investointi. Ratkaisua haetaan yhteystahojen monipuolistamisella.
5. Pienillä eläkeyhtiöillä heikommat mahdollisuudet sitoa pääomia alan rakennejärjestelyjen yhteydessä palvelukanavien rakentamiseen.

Erityisesti pienten eläkeyhtiöiden olisi varmistettava mahdollisuus vaihtoehtoihin jakelukanaviin. Tosiasiassa niitä lienee harvoja.

### 5.5.4. Työryhmän näkemys toimintaympäristön viimeaikaisesta muuttumisesta:

Viimeaikojen rakennejärjestelyjen seurauksena eläkeyhtiön rinnalle on vahinkovakuutusyhtiön lisäksi tullut henkivakuutusyhtiö ja pankki.

- yhteistyö mahdollistaa jakeluverkostojen järjeistämisen ja päällekkäisten toimintojen poistamisen
- lisää jakeluverkostoa ja asiakaskontakteja
- mahdollistaa järkevien eläketurvakokonaisuuksien hoitamista
- aiheuttaa uudelleen muotoutumista asiakasryhmittelyssä ja siirroissa eläkeyhtiöistä toiseen
- yhteistyöyhtiöiden omistuksella varmistetaan jakeluverkoston säilyvyys.

Viime vuosina konttori/kenttäverkostoja on myös eriytetty toiminnallisesti tai jopa juridisesti vakuutusliiketoimintaa harjoittavasta osasta. Jakelusta ja asiakkuuden hallinnasta on selkeämmin tulossa myös vakuutuslalla oma erillinen liiketoiminnallinen alue.

Vakuutusyhtiön merkitys yrityksen rahoituksen järjestelyissä vähentynyt (mm. TEL-takaisinlainauksen osuus TEL-sijoituksista oli vuonna 2000 vain 5,4 % ja uusia lainoja myönnettiin vain 225 milj. euroa).

Meklareille on alkanut muodostua roolia vakuutusalan kilpailun terävöittämisessä (myös työeläkevakuutuksessa meklareiden välittämän maksutulon osuus on kasvanut voimakkaasti).

Uudet tekniset ratkaisut, mm. internet ja muut sähköiset palvelumuodot, mahdollistavat kehittyessään monipuoliset ja nopeat yhteydet asiakkaisiin.

Kaikki työeläkeyhtiöt hakevat lisäkanavia vakuutusten myynti- ja hoitopalveluihin (mm. pankit, tilitoimistot).

### **5.5.5. Työryhmän arvio muutosten vaikutuksista eläkeyhtiöiden kilpailuun ja itsenäisyyteen**

Jakelukanavien monipuolistuminen ja toiminnallinen eriytyminen on luonut eläkeyhtiölle mahdollisuuden tarkastella jakeluverkoston toimintaa aikaisempaa selkeämmin taloudellisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden rooli jakeluteiden hallinnassa on lisääntynyt. Tähän ovat vaikuttamassa toisaalta omistusjärjestelyt ja toisaalta jakeluverkostojen toiminnallinen eriytyminen. Mahdollisuudet vaikuttaa ja ohjata erillistä jakeluverkostotoimintaa ovat paremmat kuin silloin, jos toiminta on osa vahinkovakuutusliiketoimintaa. Viimeaikainen kehitys on siten lisännyt eläkeyhtiön itsenäisyyttä jakeluverkostojen hallinnassa.

Uudet jakelukanavat (meklarit, internet) ja sijoitustoiminnan tehokkuuden muodostuminen keskeiseksi kilpailukeinoksi antavat pienille eläkeyhtiöille eräiltä osin aikaisempaa paremmat kilpailumahdollisuudet. Kuitenkaan nämä eivät riitä poistamaan uusien ja pienten eläkeyhtiöiden kilpailuedellytyksiin kohdistuvia ongelmia.

Ulkomailta tuleva kilpailu vahinkovakuutuksessa ja pankkitoiminnassa saattaa antaa entistä paremmat mahdollisuudet myös pienille eläkelaitoksille sopia jakeluverkostoyhteistyöstä näiden tahojen kanssa.

Voimakkaasti kehittyvät uudet jakelukanavat (meklarit, internet, yhteistyö henkivakuutusyhtiöiden ja pankkien kenttäverkoston kanssa) vähentävät entisestäänkin tarvetta luoda työeläkeyhtiölle omaa paikallistason verkostoa ja sen luominen olisi taloudellisesti entistäkin riskinalaisempi investointi. Pienille yhtiöille oma kenttäverkosto olisi joka tapauksessa liian kallis.

Toisaalta kaikille työeläkeyhtiölle yhteinen kenttäverkosto ei olisi toimiva hajautetussa eläkejärjestelmässä. Se voisi antaa vain sellaisia yhteisiä palveluja, joissa työeläkeyhtiöt eivät kilpailisi keskenään. Näitä palveluja hoidetaan jo nykyisinkin sopimus pohjaisesti KELA:n verkostossa.



### 5.5.6. Työryhmän arvio tilanteesta

Jakelukanavilla ja pääsyllä jakelukanaviin on keskeinen merkitys pienten ja aloittavien työeläkelaitosten kilpailumahdollisuuksiin. Vaikeudet jakelukanavien löytämisessä tain niihin pääsyssä voivat toimia merkittävinä kilpailuedellytyksiin vaikuttavina tekijöinä sekä alalle tulon esteinä.

Jakelukanavien monipuolistuminen, vakuutusliiketoiminnasta eriyttämiset ja omistusjärjestelyt ovat lisänneet työeläkeyhtiöiden hallintamahdollisuuksia ja itsenäisyyttä jakeluteiden hallinnassa.

Jakelukanavien monipuolistuminen ja tekninen kehitys saattavat parantaa myös pienten eläkeyhtiöiden sekä alalle mahdollisesti tulevien uusien eläkeyhtiöiden kilpailumahdollisuuksia vakuutusten myynnissä ja hoitopalveluissa. Ongelmaksi saattavat muodostua erityisesti teknisen kehityksen aiheuttamat suuret kustannukset.

Oman paikallistason verkoston luominen eläkeyhtiölle olisi taloudellisesti entistäkin riskinalaisempi investointi, eikä se olisi missään tapauksessa pienille eläkeyhtiöillä mahdollista.

### 5.5.7. Työryhmän ehdotukset

*Työryhmä ei näe tarpeellisena tehdä muutosehdotuksia nykytilanteeseen nähden työeläkeyhtiöiden nykyiseen asemaan vakuutusten myyntiä ja kannanhoitoa varten tarvittavan verkoston itsenäisyyden osalta.*

*Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että terve kilpailu edellyttää, ettei finanssialan toimintojen rationalisointi johda erilaisten varallisuuserien toisiinsa sekoittumiseen. Tämä vaara voidaan estää kehittämällä vakuutus- ja rahoitusalan valvontaa niin, että muun muassa eri sektoreiden rahoituksellinen itsenäisyys varmistetaan.*

## 5.6. Finanssitavaratalojen ja vakuutusten ja rahoituksen paketoinnin vaikutukset kilpailuun

### 5.6.1. Taustaa

Vuonna 2000 muutettiin vakuutusyhtiölakia (362/2001) ja samana ajankohtana eräitä muita tähän liittyviä lakeja. Tällöin suomalaisille vakuutusyhtiöille, Suomessa toimiville kolmansien maiden vakuutusyhtiöille ja vakuutusyhdistyksille mahdollistettiin pääasiallisen toimintansa, vakuutusliikkeen harjoittamisen, ohella toimia määrätyn tyyppisten yritysten edustajana sekä markkinoida ja myydä kyseisten yritysten lukuun niiden tarjoamia palveluja tuotteita asiakkaille.

Vakuutusyrityksille annettiin lakimuutoksessa mahdollisuus sopia, että muukin yritys voisi käyttää vakuutusyrityksen organisaatiota ja jakelukanavia omassa markkinoinnissaan, jos yritys kuuluu vakuutusyrityksen kanssa samaan konserniin tai samaan taloudelliseen yhteenliittymään tai sellaiseen taloudelliseen ryhmittymään, jonka kanssa yritys esiintyy yhtenäisesti markkinoilla ja jonka kanssa sillä on kiinteä taloudellinen yhteistyösuhde. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät voi harjoittaa edellä selostettua vakuutusliikkeeseen liittyvää toimintaa.

Vakuutusyrityksen toimiminen muun yrityksen edustajana tapahtuisi Vakuutusvalvontaviraston valvonnassa ja laissa säädetyissä rajoissa. Vakuutusvalvontavirasto voisi kieltää vakuutusyritykseltä kyseisen toiminnan harjoittamisen tai rajoittaa sitä, jos toiminta ei vastaa lain vaatimuksia.

Kilpailun kiristyminen on johtanut pankkien ja eräiden vakuutusyhtiöiden tarjoamien tuotteiden välisten erojen kaventumiseen ja tuotevalikoimien monipuolistumiseen.

Pankkien ja vakuutusyritysten keskinäinen omistus on mahdollista EU:n direktiivien mukaan. Myös Suomessa pankit ja vakuutusyritykset voivat kuulua samaan konserniin yhteisen omistusyhteisön kautta tai omistaa toisiaan suoraan. Keskinäisen omistuksen salliminen onkin mahdollistanut vakuutus- ja rahoitusalan yritysten muodostamien finanssikonglomeraattien syntymisen ja tätä kautta tehokkuuden lisäämisen muun muassa tehostamalla tuotteiden jakeluun liittyvää yhteistyötä.

### **5.6.2. Valvonnan havainnot**

Vakuutusvalvontaviraston havaintojen mukaan valvonnassa ei ole havaittu yksilöitävissä olevaa vakuutusten rahoituksellista paketointia. Tämä ei sulje pois sitä, etteikö yksittäisiä tapauksia voisi esiintyä. Valvonnassa ei ole jouduttu puuttumaan tähän asiaan.

Alihinnoittelun ei voi katsoa olevan yleistä, koska se näkyisi joko vakuutusteknisessä tuloksessa tai sijoitustoiminnan tuloksessa ja vakavaraisuudessa.

Kilpailua estävää vaikutusta ei ole tullut esille ainakaan vahinkovakuutuksen osalta. Myöskään TEL-yhtiöiden kanssa yhteistyötä tekevien yhtiöiden tuloksissa ei näy merkkejä heikosta kannattavuudesta, päinvastoin. Tämä tukee sitä, ettei alihinnoittelua voi merkittävästi esiintyä.

Nykyisin myös vahinkoyhtiöt hinnoittelevat yritysvakuutukset kannattavuuden kannalta, eikä intresseissä ole tukea eläkeyhtiötä. Ei myöskään ole suuria puskureita, joita voi hyödyntää alihinnoittelussa, laskelmat on tehtävä pitkän päälle kannettaviksi.

TEL-yhtiöt käyttävät jakelussa vahinkovakuutuskenttää, jossa myyntiverkosto myös luonnollisesti pyrkii tarjoamaan kokonaispaketteja. Nykyisin kuitenkin varsinkin isommissa vakuutuksissa TEL-yhtiöt ovat irtautuneet vahinkovakuutuskentästä, ja hoitavat itsenäisesti ne. Myös meklaritoiminta on hajauttamassa paketteja. Työryhmän käsityksen mukaan näyttäisi siltä, että paketointi on kaiken kaikkiaan vähenemässä.

## 6. Eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen

### 6.1. Kilpailuolosuhteiden selvitysmiesten ehdotukset

Selvitysmiesten mukaan saattaisi olla järkevää tehostaa eläkelaitosten välistä yhteistoimintaa, jos sillä olisi eläkejärjestelmän hoitokustannuksia alentava vaikutus. Tämä koskee ennen kaikkea tietohallintoa, jonka merkitys ja kustannukset ovat voimakkaasti kasvamassa. Tietohallinnon kustannusten kasvulla ja tietotekniikkaan panostuksella on useimmiten saavutettu kustannuksia suuremmat hyödyt jollain muulla taholla eläkejärjestelmien hoitokustannuksissa. Erityisen tärkeää tällainen yhteistoiminta voisi olla pienten aloittavien eläkelaitosten näkökulmasta.

### 6.2. Yhteistyön motiivit

Hajautetun työeläkejärjestelmän luonteeseen kuuluu, että eläkelaitokset päättävät itsenäisesti tietojärjestelmistään ja niiden kehittämisestä. Lainsäädännön asettamat ehdot määrittelevät etuudet ja rahoituksen siten, että vakuutettuja ja vakuutusnottajia kohdellaan lainmukaisesti riippumatta siitä, minkä järjestämistävän työnantaja on valinnut. Käytettävä tekniikka tämän lopputuloksen saavuttamiseksi on eläkelaitosten vapaasti ratkaistavissa.

Yhteistyö yhteistyön vuoksi ei ole tavoittelemisen arvoista, vaan sille on löydyttävä tavoitteet ja haasteet. Näitä ovat:

- kustannusten kohoamisen hillitseminen
- henkilöresurssipulan vaikutusten vähentäminen
- lainmukaisuuden, oikeellisuuden ja yhtenäisyyden varmistaminen
- kilpailun esteiden poistaminen standardeja ja yhteisiä rajapintoja määrittämällä
- työeläkejärjestelmän näkyminen ulospäin yhtenäisenä.

### 6.3. Yhteistyön tasot/muodot

Yhteistyön lisäämisessä voidaan erottaa eri syvyystasoja. Käytännön yhteistyöstä on jo nyt olemassa esimerkkejä, joiden avulla näitä tasoja voidaan havainnollistaa. Seuraavassa on arvioitu nykyisen yhteistyön muotoja ja niiden laajentamismahdollisuuksia.

#### 6.3.1. Yhteiset järjestelmät (rekisterit)

Laajimmillaan yhteistyö perustuisi yhteisiin rekistereihin, joihin liittyvät yhteiset ohjelmistot palvelisivat eläkelaitoksia. Teoreettisesti voidaan ajatella että pitkällä tähtäimellä tällä ratkaisulla saavutettaisiin myös suurimmat kustannushyödyt koko työeläkejärjestelmän näkökulmasta.

Yhteisten järjestelmien mahdollisuutta ei pidetä kovinkaan toteuttamiskelpoisena nykyisessä hajautetussa mallissa. Ne rajoittavat kilpailumahdollisuuksia. Yhteisten järjestelmien rakentaminen vain yhteistyön lisäämiseksi ei ole järkevää suurten lisäkustannusten takia. Myöskään pienille ja aloittaville laitoksille täysin yhteiset järjestelmät eivät ole tarpeen, koska markkinoilla on jo saatavilla järjestelmäpalveluita usealta toimittajalta.

Keskitettyjen tietovarastojen nykyistä parempi hyödyntäminen sitä vastoin lisäisi työeläkejärjestelmän yhteistyötä. Jo nykyisten yhteisten rekisteritietojen avulla olisi tuotettavissa yhteisiä palveluita, esimerkiksi työhistoriaotteita ja eläkearvioita. TELA:n työryhmässä valmistui vuoden 2001 alussa suunnitelma yhteisen työeläkeotteen tuottamisesta. Kehikkoa on tarkoitus hyödyntää myös vakuutetuille suunnattujen verkkopalvelujen tuottamisessa.

Selvittämisen arvoista on myös, voitaisiinko joitakin laitosten toimintoja siirtää ETK:n tehtäväksi lisäämällä ETK:n rekistereihin talletettavan tiedon määrää ja poistamalla näiden tietojen jatkojalostus laitoksista. Näitä toimintoja voisivat olla mm. vastuunjako ja jotkin tilastot.

*Työryhmä katsoo, että olemassa olevien järjestelmien erillinen uudistaminen lisääntyvän yhteistyön nimissä ei ole järkevää. Sen sijaan jos työeläkelainsäädännön kokonaisuudistukseen ryhdytään tai syntyy muusta syystä yhtäaikaisia uusimistarpeita, yhteisten järjestelmien toteuttaminen on erityisen perusteltua.*

*Avointen standardoitujen rajapintojen kehittämiseen on pyrittävä aktiivisesti, koska ne lisäävät erilaisten järjestelmien yhteistoimintamahdollisuutta. Lakisääteisen työeläketurvan tietojärjestelmien tulisi näkyä myös ulospäin yhtenä loogisena kokonaisuutena.*

*Eläketurvakeskuksen rekistereiden nykyistä laajempi hyödyntäminen tulisi selvittää. Tällöin olisi tutkittava myös, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä olisi mahdollista tehdä vastuunjako keskitetyksi Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen pohjalta. Tämä selvitystyö olisi tehtävä vuoden 2002 alkupuolella. Käynnistyneiden VILMA-uudistuksen yhteistyöryhmien olisi toimintalinjoja valitessaan pyrittävä ratkaisuihin, jotka mahdollistavat laajan yhteistyön tulevaisuudessa myös yksityisen ja julkisen sektorin laitosten välillä.*

### **6.3.2. Yhteiset sovellukset**

Yhteisillä sovelluksilla tarkoitetaan yhteisesti kehitettyjä ohjelmia ja komponentteja ilman yhteisiä tietovarastoja. Niitä voidaan käyttää joko yhteisessä palvelukeskuksessa tai laitosten omissa ympäristöissä.

Yhteisten sovellusten kehittämisessä on otettava kantaa työn hallinnoimiseen. Yhteisten sovellusten hallinnointi olisi periaatteessa mahdollista erillisillä projektiorganisaatiolla, mutta jos yhteistyön halutaan olevan laajaa ja yhteisiä toimintoja kehittävää, pysyvämpi organisointi olisi tarpeen. Näin myös toiminnan rahoitus saisi kiinteämmät muodot.

Yhteisten sovellusten suhteen esiin nousee kysymys teknisestä arkkitehtuurista. Täysin yhtenäisen arkkitehtuurin sopiminen on yhtä vaikea kysymys kuin kokonaan yhteisten järjestelmien rakentaminen. Yhteisten sovellusten arkkitehtuuri on suuri haaste, sillä rinnalla säilyy iso joukko laitospohjaisia sovelluksia. Paremmalta vaikuttava vaihtoehto yhteisten sovellusten lisäämiseen ovat 'musta laatikko' -tyyppiset palvelut, joita laitokset voivat liittää omiin järjestelmiinsä omissa aikatauluissaan. Esimerkki tällaisesta sovelluksesta on yhteinen eläkkeenlaskentaohjelmisto, joka on valmistumassa ja on otettu jo osittain eläkelaitosten käyttöön.

Yhteisiä sovelluksien kehittämismahdollisuuksia saattaisi edelleen olla seuraavilla sovellusalueilla:

- eläkkeiden maksatus
- YEL-vakuutusten hoito
- viimeisen laitoksen periaatteen (Wilma) laajentuminen 2004.

### 6.3.3. Yhteinen selvitystyö

Luonnollisin tapa lisätä yhteistyötä olisi uusiin palveluihin liittyvä kehitystyö. Esimerkiksi verkkopalvelujen alueella yhteistoiminta säästäisi resursseja. Jo erilaisten kehittämisvaihtoehtojen yhteinen selvittäminen on hyödyllistä. Suunnitteilla olevissa verkkopalveluissa on tarkkaan harkittava, mitkä osuudet palveluista toteutetaan yhdessä ja millä teknisellä ratkaisulla.

Työeläke.fi-portaalin ja siihen kytkettävien palvelujen kehittäminen on parhaillaan alkamassa. Tärkeä lähtökohta on yhteisten sanastojen ja sanomastandardien aikaansaaminen. Myös pyrkimys kohti yhteistä arkkitehtuuria helpottaa yhteistyötä, vaikka verkkopalvelut selkeästi ovatkin eläkelaitosten näkyvyyttä parantavaa kilpailullista aluetta.

Yhteistä selvittelyä on harjoitettu Tietohallintoryhmän toimesta. Selvitystöiden organisointi ja rahoitus ei ole ollut systemaattista vaan erillisiin päätöksiin perustunutta. Taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävää pitkäjänteistä kehitystyötä on tällaisissa puitteissa vaikea saada aikaan. Vuonna 1993 TELAn ja Eläketurvakeskuksen yhdessä käynnistämän Tietohallintoryhmän tehtävänä on Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten välisen yhteistyön kehittäminen palveluissa ja tietoliikenteessä. Ryhmässä on edustajat myös julkisen sektorin työeläkelaitoksista. Tietohallintoryhmän aloitteellisuus on ollut keskeistä mm. Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten tietoliikenteen sanomarakenteen aikaansaamisessa, yhteisen eläkkeenlaskentaohjelmiston synnyttämisessä ja ryhtymisessä yhteiseen työeläke.fi-hankeeseen. Eläkelaitoksilla on kuitenkin säilynyt itsenäinen päätösvalta osallistumisesta yhteisten hankkeiden toteuttamiseen.

Kanavat ja toimintatavat teknisen yhteistyön lisäämiseksi ovat siten olemassa. Teknisen yhteistyön edelleen kehittäminen edellyttää Tietohallintoryhmän työn tehostamista lisäämällä toiminnan pitemmän aikavälin suunnitelmallisuutta ja sen käytettävissä olevia resursseja. Työryhmän näkemyksen mukaan uusien organisaatorakenteiden synnyttäminen yhteistyön laajentamiseksi ei ole tarpeen. Nykyiseen tapaan Tietohallintoryhmä käyttäisi Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten asiantuntijoita sekä tarvittaessa ostaisi uusien hankkeiden kehittämistä edistävää konsulttityötä. Hajautetun työeläkejärjestelmän periaatteiden mukaisesti eläkelaitokset kuitenkin itse päättäisivät osallistumisestaan yhteisten hankkeiden toteutukseen.

Tietohallintoryhmän toiminnan kehittäminen on toteutettavissa välittömästi. Käytännössä sitoutuminen yhteistyöhön tähtäävän selvitystyön resursseihin Eläketurvakeskuksen osalta olisi tehtävissä vuoden 2002 aikana. Siltä osin kuin selvitystyö palvelee myös julkisen sektorin eläkelaitoksia niiden osallistuminen kustannuksiin on selvitettävä erikseen.

Jos työeläkelainsäädännön kokonaisuudistus toteutuu, tietohallintoryhmä voisi toimia johtoryhmänä joka hallinnoisi yhteistä järjestelmäkehitystä, ostopalveluja ja yhteisten linjausten tekemistä.

*Työryhmän mielestä työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin tietotekniikka- ja arkkitehtuurilinjausten selvitystyöhön tulisi suunnitelmallisesti panostaa voimavaroja. Teknisen yhteistyön alueella on jo toiminnassa työeläkejärjestelmän Tietohallintoryhmä, jonka käytettävissä olevia resursseja ja työn suunnitelmallisuutta lisäämällä voidaan edistää työryhmän työn tavoitteita.*

#### **6.4. Pienten ja aloittavien eläkelaitosten eläketurvan hoitojärjestelmien nykytila**

Tietojärjestelmien rakentamisesta aiheutuvat suuret volyymeistä riippumattomat kustannukset heikentävät pienten eläkelaitosten kilpailuasemaa, joten yhteistyö parantaa pienten laitosten markkinoille tulon mahdollisuutta.

Tällä hetkellä eläkekassoille ja säätiöille palveluja tarjoavat Porasto, Silta, Ilmarinen ja Tapiola. Vaihtoehtoja ja kilpailua esiintyy. Uusia säätiöitä on syntynyt, eikä järjestelmien hankinta ole ollut ongelma.

Pienten ja aloittavien työeläkevakuutusyhtiöiden tilanteen arvioiminen on vaikeampaa kuin eläkekassoissa ja säätiöissä. Pieni työeläkevakuutusyhtiö joutuu panostamaan merkittävästi myös jakeluteihin, markkinointiin ja asiakaspalveluun. Liiketoiminnan kokonaisuuden rakentaminen on pitempi prosessi kuin rajoitetun toimintapiiriin laitoksilla. Skaalaetuja saadakseen pienen yhtiön on etsittävä suuria yhtiöitä laajamittaisemmin työeläkejärjestelmän ulkopuolisia yhteistyökumppaneita, mikä voi johtaa muusta työeläkejärjestelmästä poikkeaviin tietotekniikkaratkaisuihin. Tämä puolestaan vähentää niiden mahdollisuuksia hyödyntää työeläkejärjestelmässä syntyvää yhteistoimintaa ellei siinä nimenomaan pyritä etsimään komponenttipohjaisia ja yleisiä tietoliikennestandardeja hyödyntäviä ratkaisuja, jotka ovat sovellettavissa erilaisissa ympäristöissä.

Mahdollista ulkopuolista kumppaneista huolimatta aloittava työeläkeyhtiö tarvitsee vakuustoittoiminnan hoitamiseen työeläkevakuuttamisen perusjärjestelmiä. Niiden pystyttäminen yksin rakentamalla ei liene kannattavaa, vaan ainoa mahdollinen keino käytännössä lienee valmiiden järjestelmien vuokraaminen.

Periaatteessa ainakin osa tarvittavista tietojärjestelmistä on saatavissa markkinoilta, koska olemassa olevat palvelun tarjoajat voivat myynnillä vähentää omia nettokustannuksiaan. Tästä ei kuitenkaan ole käytännön kokemuksia. Mikäli toiminnan aloittamista suunnitteleva eläkeyhtiö ei saisi käyttöönsä kohtuulliseen hintaan tarvitsemiaan järjestelmiä, ei toimintaa voisi aloittaa.

#### **6.5. Yhteistyön velvoittavuus ja rajoitukset**

Jos yhteistyön lisäämiseksi annetaan pelkkiä suosituksia, toimet saattavat jäädä vähäisiksi. Sopiva yhteistyön velvoite saattaa lieventää eläkelaitosten kokoeroista aiheutuvaa epäsuhtaisuutta kilpailussa. Sen vuoksi hyväksi katsotulle yhteistyötasolle tulisi löytää riittävä velvoittavuus. Eläkelaitokset voitaisiin velvoittaa sopimaan esimerkiksi yhteistyöelimensä TELAn ja ETK:n puitteissa hyväksyttävästä yhteistoiminnasta:

- yhteisten rekistereiden paremmasta hyödyntämisestä
- sovellusten yhteisestä rakentamisesta
- yhteisestä jatkuvasta selvitystyöstä.

Yhteistyön velvoittavuuden tasoa harkittaessa on toisaalta otettava huomioon yhteisten järjestelmien olemassaolosta aiheutuva ristiriita työeläkejärjestelmän hajautetun luonteen kanssa. Hajautuminen on näennäistä, jos koko liiketoiminta hoidettaisiin keskitetyillä järjestelmillä. Aikaa myöten yhteiset järjestelmät johtaisivat myös yhteisiin prosesseihin. Kilpailun mahdollisuudet jäisivät hyvin pieniksi, koska tietojenkäsittelyn merkitys liiketoiminnassa on suuri.

Myös aikataulukysymykset haittaavat yhteistyötä. Usean osapuolen mukana olo tekee hallinnoimisen raskaammaksi ja yhteisten ratkaisujen hiominen vie aikaa. Aikataulun lisäksi mahdollisuudet toteuttaa omia erityistarpeita ovat pienet.

## **6.6. Ulkoistamisen mahdollisuudet**

Ulkoistamisen säädöstilanne perustuu yleisiin lain määräyksiin. Ohjeistus ulkoistettavissa olevista toiminnoista puuttuu. Tietojärjestelmien tekemisen ja hoitamisen näkökulmasta nykyinen tilanne ei ole ongelma eikä työryhmä näe muutostarpeita. Eläkekassat ja säätiöt ovat toteuttaneet ulkoistamista työeläkeyhtiöitä laajemmin. Ulkoistamista voidaan pitää kilpailua edistävänä ja se tarjoaa myös mahdollisuuksia kustannussäästöihin.

## **6.7. Arvonlisävero**

Vakuutuspalvelut ovat arvonlisäverolain mukaan verottomia, mutta kiinteästikin vakuustoihintaan liittyvät atk-palvelut ovat täyden 22 prosentin verokannan mukaista palvelua. Jossain määrin selkiintymättömät ja kankeat säännökset ja korkea verokanta vaikeuttavat ja ohjaavat myös lakisääteistä toimintaa harjoittavalla työeläkealalla atk-palvelujen tuottamista. Tällä on vaikutusta myös uusien laitosten toiminnalle tärkeiden markkinoiden syntyymiseen.

## **7. Yhteenveto työryhmän ehdotuksista**

### **7.1. Uuden eläkelaitoksen perustaminen**

*Työryhmä ehdottaa, että kannansiirtomahdollisuus laajennetaan siten, että vakuutus-kantaa voidaan siirtää työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai eläkekassaan ja elä-kekassasta eläkesäätiöön.*

*Jatkotyö tehdään ylimatemaatikko Jarkko Pajusen työryhmän esitysten pohjalta nope-assa aikataulussa. Mikäli jatkovalmistelussa havaitaan kilpailun edistämisen näkökul-masta tai säännösten käytännön toimivuuden parantamiseksi perusteltuja muutostar-peita, muutokset ovat mahdollisia. Muutokset edellyttävät asianosaistahojen laajaa tu-kea.*

*Selvitetään lisäksi lainsäädännön muutos- tai selkeyttämistarpeita keskinäisen eläkeyhtiön jakautumistilanteessa. Tällöin selvityksessä tulee olla lähtökohtana paitsi kilpailun edistäminen myös työeläkevakuutusten hoidon turvaaminen.*

*Lisäksi selvitetään, miten uuden eläkelaitoksen toimintapäöoman kartuttaminen olisi järjestettävissä silloin ,kun eläkelaitos perustetaan ilman kannansiirtoa.*

### **7.2. Kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä koskevat ehdotuk-set**

#### **7.2.1. Laskuperustekorko**

*Laskuperustekorkoa, vakavaraisuutta ja hyvityksiä arvioidaan jatkovalmistelussa laaja-na kokonaisuutena. Eri laskuperustekorkomallien kehittämistä ja testaamista jatketaan sulkematta etukäteen mitään mallia pois. Tavoitteena on löytää yksiselitteinen laskupe-rustekorkomalli. Mallille on saatava työeläkejärjestelmän keskeisten toimijoiden laaja hyväksyntä, ja näiden eri tahojen on voitava olla tasapuolisesti mukana koron selvitte-lyssä ja esitysten tekemisessä. Maksajatahujen viimekätinen neuvotteluoikeus säilyte-tään, koska ne ovat vastuussa työeläkejärjestelmän pitkäjänteisestä rahoituksesta.*

*Siihen saakka kun jatkovalmistelun tuloksena saadaan uusi menettely laskuperusteko-ron määrittämiselle, käytetään soveltuvin osin edellä kohdassa 3.1.13. selostettua me-nettelyä.*

*Päättyneiden vakuutusten vastuuvelan sijoitustuottojen käsittelyn muuttamista selvite-tään edelleen. Muutoksista on saavutettava laaja yhteisymmärrys. Mahdolliset muutok-set valmistellaan pikaisesti työryhmässä laskuperustekorko- ym. edellä mainittujen ky-symysten yhteydessä ja samassa aikataulussa.*

#### **7.2.2. Palkansaajan työeläkemaksun korjaus jälkikäteen**

*Työryhmä esittää, että palkansaajan työeläkemaksun korjaus jälkikäteen otettaisiin vuosittain jatkuvaksi menettelyksi.*



### 7.2.3. Takaisinlainauksen asema

*Työryhmä esittää, että TEL-yhtiöiden takaisinlainausta kehitetään kohdassa 3.3.2. selostetun ehdotuksen pohjalta.*

*Työryhmä esittää, että TEL-eläkesätiön takaisinlainauksen alin korko määräytyisi TEL-viitekoron perusteella samoin kuin takaisinlainauksessa työeläkevakuutusyhtiöillä. Edellytyksenä on, että*

- *eläkesätiön takaisinlainaosuuden ollessa korkeampi kuin työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisestä sijoituskannasta laskettu osuus, ko. eläkesätiötä ei oteta huomioon laskuperustekoron tasoa määrättäessä*
- *sijoitussuunnitelma on laadittava siten, että sijoitusten tuotto-odotus kokonaisuutena on vähintään laskuperustekoron tasoinen*
- *ehdotus ei koskisi lisäeläkesätiöitä.*

*Ehdotuksen toteuttamisen tarkat vaikutukset tulisi selvittää. Ehdotus vaatisi ainakin lainmuutoksen eläkesätiölakiin ja, jos mahdollista, asetuksessa säädettäisiin vähimmäiskorosta.*

### 7.2.4. Yhteisten laskuperusteiden valmistelu

*Yhteisten, kaikkia koskevien laskuperusteasioiden osalta valmistelu ja voimaansaattamismenettely tulee tapahtua tasapuolisesti. Asian jatkovalmisteluvastuu on sosiaali- ja terveysministeriöllä.*

## 7.3. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat ehdotukset

### 7.3.1. Hyvitykset

*Työryhmä katsoo, että tulisi selvittää miten voitaisiin nopeuttaa hyvitysten ulosmaksamista esimerkiksi siten, että tilinpäätöksen hyvityssiirto voitaisiin maksaa kokonaisuudessaan asiakkaille heti osittamisen jälkeen.*

### 7.3.2. Maksun hoitokustannusosa

*Työryhmä katsoo, että maksun hoitokustannusosan tulisi olla mahdollisimman pitkälle kustannusvastaava, ottaen kuitenkin huomioon, ettei täydelliseen kustannusvastaavuuteen tulisi mennä pienten vakuutusten kohdalla.*

*Hoitokustannustariffin rakennetta tulisi kehittää paremmin vakuutusten kustannuksia vastaavaksi ja että tähän tulisi pyrkiä jo vuoden 2003 maksussa.*

*Jatkossa tulisi kuitenkin vielä selvittää miten hoitokustannustariffin rakennetta voitaisiin kehittää siten, että*

- *se huomioisi rakenteeltaan nykyistä paremmin vakuutusten hoidosta aiheutuvat kiinteät kulut sekä työsuhteiden hoidosta aiheutuvat muuttuvat kulut*
- *hoitokustannusosa koostuisi vakuutuskohtaisesta kiinteästä summasta lisättyinä palkkasummaan suhteutetulla osalla, jolloin*
- *muutos ei saisi kuitenkaan lisätä olennaisesti tasausjärjestelmän osuutta sekä*

- kiinteän pientyönantajamaksun määrittelyä muutettaisiin siten, että se huomioisi entistä tarkemmin pientyönantajien hoitokustannusosan erityispiirteet.

### 7.3.3. Vakuutusten siirtymisajankohdat

Työryhmä katsoo, että vakuutusehtoja tulee muuttaa siten, että vakuutusten siirto voisi tapahtua kunkin kalenterivuosi neljänneksen 1 päivänä, edellyttäen kuitenkin, että tällöin noudatettaisiin kolmen kuukauden pituista irtisanomisaikaa. Tällöin vakuutus ei voisi kuitenkaan siirtyä uudelleen vuoden sisällä edellisestä siirtymisestä tai vakuutuksen alkamisesta.

Edellä mainittuun liittyen:

- lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että työnantajan olisi ilmoitettava eläkelaitokselle työsuhdetiedot kahden kuukauden kuluessa vakuutuksen päättymisestä
- eläkelaitokset ilmoittaisivat eläketurvakeskukselle työsuhdetiedot nykyistä nopeammin
- siirtymisen yhteydessä luovuttava eläkelaitos ilmoittaisi eläketurvakeskukselle myös uuden eläkelaitoksen
- laskuperusteita muutettaisiin tarvittavilta osin sekä
- vastaavat muutokset toteutettaisiin lakisäätöisessä tapaturmavakuutuksessa.

### 7.3.4. Laskuperusteiden ymmärrettävyyden lisääminen

Nykyiset tarkat ja yksikäsitteiset laskuperusteet on syytä säilyttää. Laskuperusteet edellyttävät myös matemaattisten kaavojen käyttämistä. Perusteiden ymmärrettävyyteen tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota.

## 7.4. Informaation ja avoimuuden lisääminen eläkelaitosten toiminnasta ja jakeluverkostoon liittyvät kysymykset

### 7.4.1. Informaation kerääminen ja julkaiseminen

Työryhmä ehdottaa, että informaation ja avoimuuden lisäämiseksi kukin eläkelaitos velvoitettaisiin toimittamaan soveltuvin osin yhdenmukaiset tunnusluvut asianomaisen ministeriön ja VVV:n säädöksillä. Näin ollen ko. viranomaisista tulisi käynnistää selvitystyö tarvittavista muutoksista säädöksiin.

Ehdotuksen mukaisten tunnuslukujen tuottaminen tulisi pyrkiä aloittamaan niin, että ensimmäinen raportointivuosi olisi vuosi 2002, jolta tuotettaisiin ja julkaistaisiin vuosittain tiedot. Seuraavasta vuodesta alkaen tulisi tuottaa myös osavuositiedot.

Eläkekassoilla ja -säätiöillä ei ole yhtä hyviä valmiuksia kuin työeläkeyhtiöillä tuottaa ehdotuksen mukaisella uudella tavalla laskettuja sijoitustoiminnan tuottoa koskevia tunnuslukuja, joten työryhmä ehdottaa näille eläkelaitoksille lievennyksiä.

### 7.4.2. Sijoitustoiminnan ulkopuolinen arviointi

Työryhmä ehdottaa, että virallistettua ulkopuolista arviointia ei otettaisi käyttöön ainaakaan toistaiseksi. Avoimen ja kattavan informaation lisääminen parantaa jo sinällään mahdollisuuksia riippumattomaan analysointiin.

*Työryhmän mielestä kysymystä voidaan tarkastella tarvittaessa uudelleen sen jälkeen, kun on käytännössä saatu kokemuksia siitä, millaisia analyysjä nyt ehdotetun tunnuslukuinformaation perusteella eri tahoilla tehdään.*

### **7.4.3. Työeläkelaitosten jakelu- ja palveluverkostot**

*Työryhmä ei näe tarpeellisena tehdä muutosehdotuksia nykytilanteeseen nähden työeläkeyhtiöiden nykyiseen asemaan vakuutusten myyntiä ja kannanhoitoa varten tarvittavan verkoston itsenäisyyden osalta.*

*Työryhmä kiinnittää huomiota siihen, että terve kilpailu edellyttää, ettei finanssialan toimintojen rationalisointi johda erilaisten varallisuuserien toisiinsa sekoittumiseen. Tämä vaara voidaan estää kehittämällä vakuutus- ja rahoitusalan valvontaa niin, että muun muassa eri sektoreiden rahoituksellinen itsenäisyys varmistetaan.*

## **7.5. Eläkelaitosten yhteistyö ja toimintojen ulkoistaminen**

### **7.5.1. Yhteiset järjestelmät**

*Työryhmä katsoo, että olemassa olevien järjestelmien erillinen uudistaminen lisääntyvän yhteistyön nimissä ei ole järkevää. Sen sijaan jos työeläkelainsäädännön kokonaisuudistukseen ryhdytään tai syntyy muusta syystä yhtäaikaista uusimistarpeita, yhteisten järjestelmien toteuttaminen on erityisen perusteltua.*

*Avointen standardoitujen rajapintojen kehittämiseen on pyrittävä aktiivisesti, koska ne lisäävät erilaisten järjestelmien yhteistoimintamahdollisuutta. Lakisääteisen työeläketurvan tietojärjestelmien tulisi näkyä myös ulospäin yhtenä loogisena kokonaisuutena.*

*Eläketurvakeskuksen rekistereiden nykyistä laajempi hyödyntäminen tulisi selvittää. Tällöin olisi tutkittava myös, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä olisi mahdollista tehdä vastuunjako keskitetysti Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen pohjalta. Tämä selvitystyö olisi tehtävä vuoden 2002 alkupuolella. Käynnistyneiden VILMA-uudistuksen yhteistyöryhmien olisi toimintalinjoja valitessaan pyrittävä ratkaisuihin, jotka mahdollistavat laajan yhteistyön tulevaisuudessa myös yksityisen ja julkisen sektorin laitosten välillä.*

### **7.5.2. Yhteinen selvitystyö**

*Työryhmän mielestä työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin tietotekniikka- ja arkkitehtuurilinjausten selvitystyöhön tulisi suunnitelmallisesti panostaa voimavaroja. Teknisen yhteistyön alueella on jo toiminnassa työeläkejärjestelmän Tietohallintoryhmä, jonka käytettävissä olevia resursseja ja työn suunnitelmallisuutta lisäämällä voidaan edistää työryhmän työn tavoitteita.*

## Liite 1

TOIMINTAPÄÄOMAN KÄYTÖN PÄÄSÄÄNNÖT ELÄKEKASSOILLA, -  
SÄÄTIÖILLÄ JA TYÖELÄKEVAKUUTUSYHTIÖILLÄ

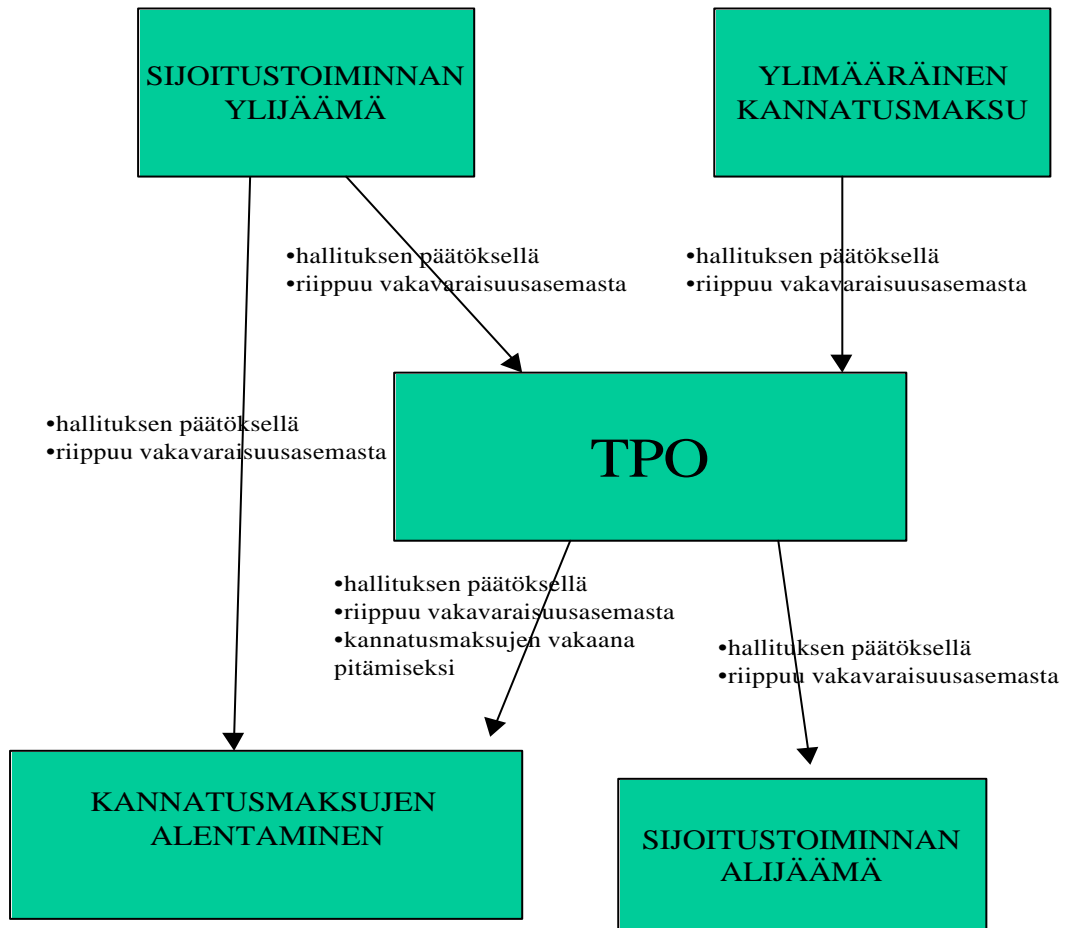
ST = Sijoitustoiminnan tuotot+/kulut-

KM = kannatusmaksut

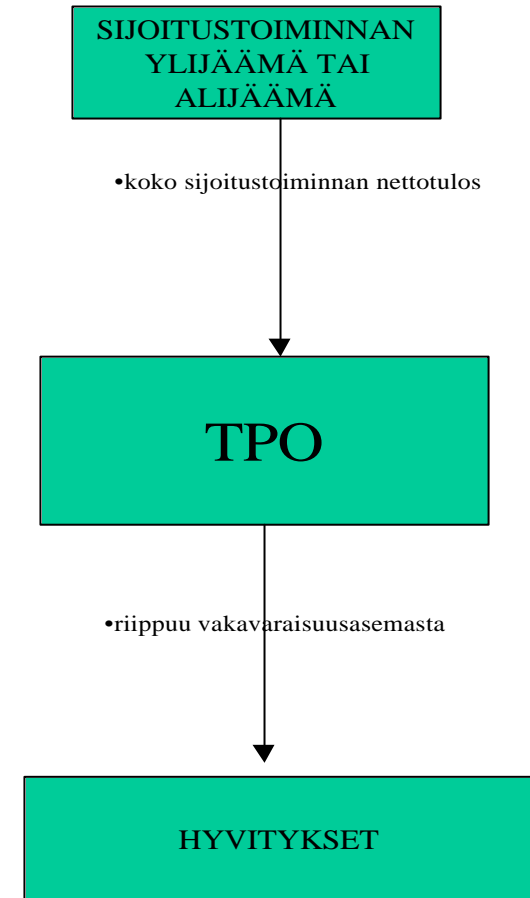
VAKAVARAI- SUUSASEMA		ELÄKESÄÄTIÖT/KASSAT	TYÖELÄKEVAKUUTUSYH- TIÖT
YLI TAVOI- TE-VYÖHYK- KEEN $z > 4$	ST:  KM:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>alijäämän</b> voi purkaa TPO:sta</li> <li>• <b>ylijäämää</b> ei voi siirtää TPO:aan</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>voi purkaa</b> TPO:ta kannatusmaksujen vakaana pitämiseksi</li> <li>• TPO:ta ei voi <b>kartuttaa</b> kannatusmaksuilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sijoitustoiminnan <b>alijäämä</b> puretaan kokonaan TPO:sta</li> <li>• sijoitustoiminnan <b>ylijäämä</b> kokonaan TPO:aan</li> <li>• <b>hyvityksiin</b> max 4% vakavaraisuusrajan ylittävästä TPO:sta tai max vuotuinen ylijäämä</li> </ul>
TAVOITE- VYÖHYKE $2 \leq z \leq 4$	ST:  KM:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>alijäämän</b> voi purkaa TPO:sta</li> <li>• <b>ylijäämää</b> voi siirtää TPO:aan</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>voi purkaa</b> TPO:ta kannatusmaksujen vakaana pitämiseksi</li> <li>• TPO:ta voi <b>kartuttaa</b> kannatusmaksuilla, jos <math>z &lt; 3</math></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sijoitustoiminnan <b>alijäämä</b> puretaan kokonaan TPO:sta</li> <li>• sijoitustoiminnan <b>ylijäämä</b> kokonaan TPO:aan</li> <li>• <b>hyvityksiin</b> max 2-4% vakavaraisuusrajan ylittävästä TPO:sta</li> </ul>
RAJOITUS- VYÖHYKE $1 \leq z < 2$	ST:  KM:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>alijäämää</b> voi purkaa rajoitetusti TPO:sta; 100-&gt;0% kun z muuttuu 2 -&gt; 1 kuitenkin niin, että vakavaraisuus- asema pienenee rajoitetusti</li> <li>• <b>ylijäämää</b> on siirrettävä TPO:aan; 0-100%, kun z muuttuu 2 -&gt; 1</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ei voi purkaa</b> TPO:ta kannatusmaksujen alentamiseen</li> <li>• TPO:ta voi <b>kartuttaa</b> kannatusmaksuilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sijoitustoiminnan <b>alijäämä</b> puretaan kokonaan TPO:sta</li> <li>• sijoitustoiminnan <b>ylijäämä</b> kokonaan TPO:aan</li> <li>• <b>hyvityksiin</b> max 0-2% vakavaraisuusrajan ylittävästä TPO:sta</li> </ul>

KRIISI- VYÖHYKE z<1	ST:  KM:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>alijäämää ei</b> voi purkaa TPO:sta</li> <li>• <b>ylijäämä</b> on siirrettävä TPO:aan</li> <li>• <b>ei voi purkaa</b> TPO:ta kannatusmaksujen alentamiseen</li> <li>• TPO:ta tulee <b>kartuttaa</b> kannatusmaksuilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sijoitustoiminnan <b>alijäämä</b> puretaan kokonaan TPO:sta</li> <li>• sijoitustoiminnan <b>ylijäämä</b> kokonaan TPO:aan</li> <li>• <b>ei hyvityksiä</b></li> </ul>

## SÄÄTIÖT/KASSAT



## YHTIÖT



Kursiivilla on merkitty ne perusteet, jotka sisältävät TEL:n perusturvan, LEL:n, TaEL:n ja MEL:n sisällöltään yhdenmukaisia perusteenosia sekä vastuunjaon perusteet.

1. Työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteet:

- *TEL:n perusturvan mukaiset vastuuvelan laskuperusteet*
- *TEL:n perusturvan mukaiset vakuutusmaksun laskuperusteet*
- TEL:n lisäturvan mukaiset laskuperusteet
- YEL:n perusturvan mukaisen laskuperusteet
- YEL:n lisäturvan mukaisen laskuperusteet
- Yhtiökohtaiset laskuperusteet

2. Eläkesäätiöiden laskuperusteet:

- *TEL:n perusturvan mukaiset laskuperusteet*
- TEL:n lisäturvan mukaiset laskuperusteet

3. Eläkekassojen laskuperusteet:

- *TEL:n perusturvan mukaiset laskuperusteet TEL 12 §:n mukaista vastuunjako varten*
- TEL:n perusturvan mukaiset vakuutusmaksun ja vastuuvelan laskuperusteet
- TEL:n lisäturvan mukaiset laskuperusteet
- YEL:n vähimmäisehtojen mukaisen vakuutuksen laskuperusteet

4. LEL työeläkekassan laskuperusteet

- *LEL:n mukaiset laskuperusteet vastuunjako varten vakuutusmaksuprosentille haetaan vahvistus*
- LEL:n mukaiset vastuuvelan laskuperusteet (ei käytössä)

5. Taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassan laskuperusteet

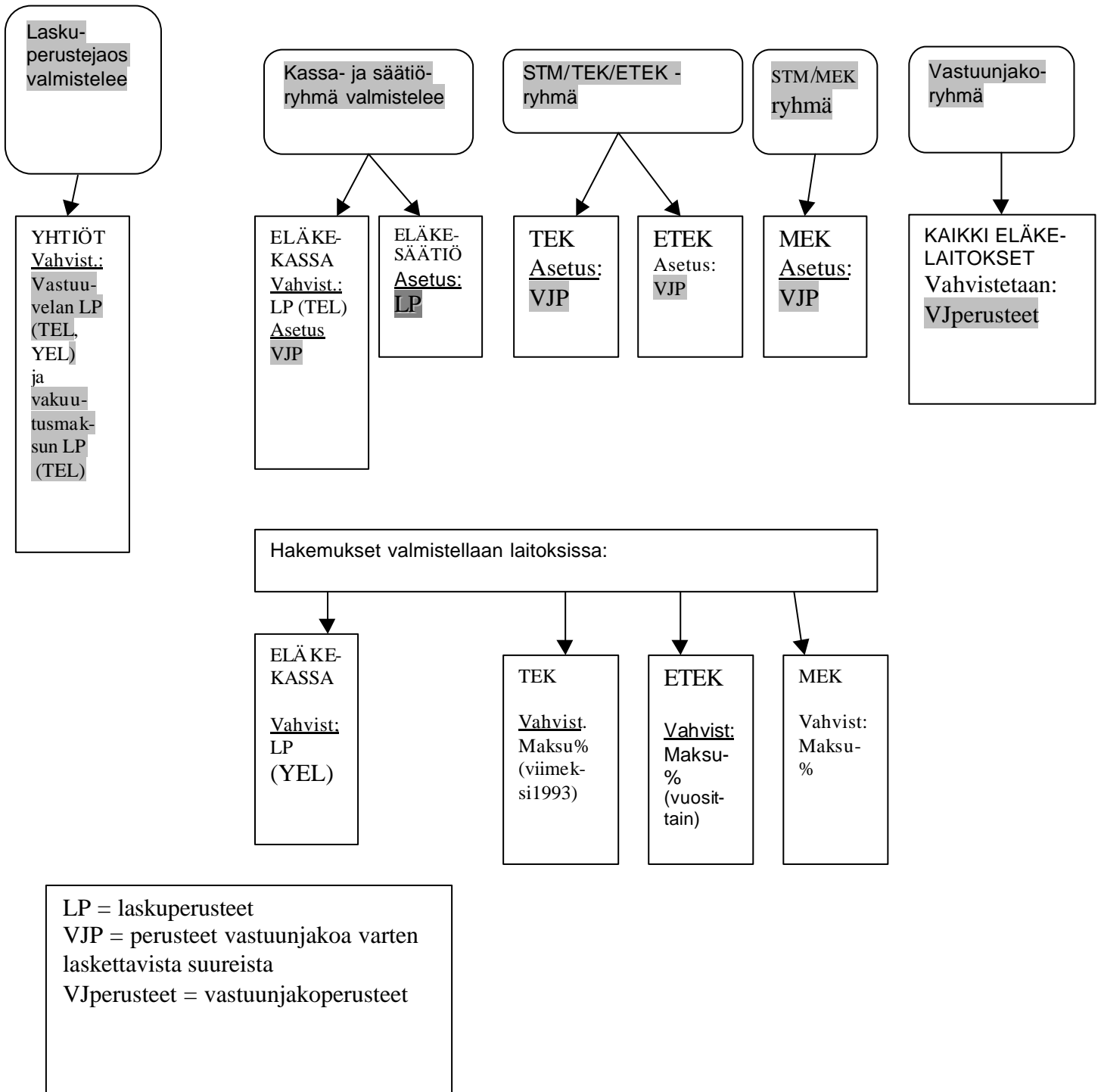
- *TaEL:n mukaiset laskuperusteet vastuunjako varten*
- vakuutusmaksuprosentille haetaan vahvistus
- TaEL:n mukaiset vastuuvelan laskuperusteet (ei käytössä)

6. Merimieseläkekassan laskuperusteet

- *MEL:n mukaiset laskuperusteet vastuunjako varten*
- vakuutusmaksuprosentille haetaan vahvistus
- MEL:n mukaiset vastuuvelan laskuperusteet (ei käytössä)

7. Eläkelaitosten yhteiset vastuunjakoperusteet

Alla olevassa kaaviossa on esitetty nykyinen laskuperusteiden vahvistamismenettely. Kaaviossa näiden perusteiden valmisteluryhmät ja vahvistamismenettely on merkitty tummennetulla.



Kaavio 1 Laskuperusteiden vahvistamismenettely



## TÄYDENTÄVÄ MIELIPIDE

Suomessa on aikoinaan omaksuttu lakisääteiseen työeläkevakuutukseen hajautettu järjestelmä. Tässä järjestelmässä työeläkevakuutus voidaan hoitaa työeläkeyhtiöissä, eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa. Vakuutuksen ottaja voi kuitenkin vain periaatteessa valita tarjolla olevista vaihtoehdoista parhaiten sopivan. Vastaavaa järjestelmää sellaisenaan ei ole toteutettu missään muualla.

Lakisääteisen sosiaalivakuutuksen piirteet ovat yhteisöllisiä ja järjestelmän toteuttamisessa korostuu voimakkaasti toimijoiden yhteistyö. Varsinaista kilpailua tapahtuu lähinnä asiakashyvityksissä sekä palvelun laadussa. Järjestelmä on lisäksi luotu aikana, jolloin kilpailulainsäädäntö oli kokonaan toisenlainen kuin nykyisin. Nykyisen kilpailulainsäädännön ja avoimen kilpailun olosuhteiden näkökulmasta järjestelmä kaipaa eräiltä osin muutosta.

### Hajautettu järjestelmä edellyttää avointa kilpailua

Hajautetun järjestelmän selkeä etu keskitettyyn järjestelmään verrattuna on vakuutuksenottajan valinnanvapaus ja kilpailun tuoma palvelun laatu. Selvityksissä yrittäjät antavat hyviä arvioita eläkeyhtiöiden palvelun laadusta. Keskitetyssä järjestelmässä palveluiden laatutaso ei todennäköisesti ylittäisi yhtä korkealle.

Hajautetussa järjestelmässä kustannukset ovat eräiltä osin suuremmat kuin keskitetyssä lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä. Tietojärjestelmäkustannukset ovat suuret ja edellyttävät kullekin toimijalle omia järjestelmiään tai sitten markkinoilta ostettuja ostopalveluita hajautetussa työeläkejärjestelmässä. Täysin keskitetyssä työeläkejärjestelmässä tietojärjestelmäkustannukset todennäköisesti olisivat suurtuotannon eduista johtuen selkeästi pienemmät.

Hajautetussa järjestelmässä syntyy markkinointikustannuksia, kun markkinoilla toimivat vakuutuksen tarjoajat pyrkivät saamaan asiakkaita. Näitä kustannuksia syntyy jakelukanavakustannuksina sekä varsinaisina markkinointiin liittyvinä kustannuksina. Keskitetyssä järjestelmässä tällaiset kustannukset pääsääntöisesti jäävät pois lukuunottamatta keskitettyä jakelukanavaa.

Hajautettu järjestelmä aiheuttaa välillisesti lisäkustannuksia myös vakuutuksenottajille. Pääasiallinen syy siihen, että Suomessa ei ole päästy Ruotsin mallin mukaiseen yhdistettyyn työnantajamaksujen ja verojen kanton sekä yhdistettyihin ilmoituksiin, on se, että Suomessa on Ruotsista poiketen omaksuttu hajautettu järjestelmä sosiaalivakuutuksissa. Suomen Yrittäjien tekemien arvioiden mukaan tästä aiheutuvat lisäkustannukset keskitettyyn järjestelmään verrattuna ovat suuruusluokaltaan noin 50 milj.euroa (300 milj.mk) vuodessa ja kohdistuvat pääasiassa yrityksiin. Hajautettu järjestelmä koskee myös muuta sosiaalivakuutusta, joten mainitut kustannukset eivät johdu yksin työeläkejärjestelmästä.

Välilliset kustannukset on kuitenkin otettava huomioon arvioitaessa hajautetun järjestelmän edullisuutta keskitettyyn järjestelmään verrattuna.

Hallintokustannusten ja markkinointikustannusten merkitys eläkejärjestelmässä ei ole keskeinen, mutta niillä on kuitenkin uusimpien tutkimusten mukaan selvä vaikutus eläkekustannusten tasoon (OECD "Private pension systems: administrative costs and reforms, Private Pensions Series No 2, Paris 2001). Hajautetun järjestelmän, ollakseen keskitettyä järjestelmää taloudellisesti parempi, on kilpailun avulla pystyttävä aikaansaamaan suurempia tuottoja eläkerahastoille ja säästöjä muissa hallintokustannuksissa. Näiden on oltava suurempia kuin hajautetusta järjestelmästä aiheutuvat lisäkustannukset ovat keskitettyyn järjestelmään verrattuna. Näiden tuottojen aikaansaamiseksi kilpailun on oltava kauttaaltaan läpinäkyvää ja aitoa. Muussa tapauksessa hajautetusta järjestelmästä saadaan vain sen lisäkustannukset ilman aidon kilpailun tuomia etuja.

#### Toimintapääoma - sijoitusrahasto parempi yhtiömuoto

Eläkevakuutusyhtiöiden toimintapääomia on viime vuosina vahvistettu tuntuvasti siinä tarkoituksessa, että ne näin voivat ottaa paremmin riskejä ja sijoittaa rahastoja paremmin tuottaviin kohteisiin. Vuoden 1999 vakuutusyhtiötilaston mukaan toimintapääomien määrä eläkevakuutusyhtiöissä oli 8,9 mrd.euroa (53 mrd.mk), josta summasta varsinaista osakepääomaa tai takuupääomaa oli runsaat 50 milj.euroa (300 milj.mk). Toimintapääoma on kertynyt vuosien varrella työeläkevakuutusten hoidon yhteydessä ja erityisesti vuosina 1997-1999, jolloin muutoin eläkevakuutusrahastoihin meneviä tuottoja ohjattiin suoraan eläkevakuutusyhtiöiden toimintapääomaan. Kilpailun toteutumisen kannalta monet keskeiset ongelmat liittyvät juuri toimintapääomaan, kuten työryhmän työn kuluessa kävi ilmi. Tällaisia kysymyksiä olivat mm. seuraavat:

- Toimintapääoman siirtyminen vakuutuskannan siirroissa.
- Päättyneiden vakuutusten sijoitustuottojen käyttö.
- Toimintapääomien omistusoikeus.

Toimintapääomien määrä tulee jatkossakin mitä todennäköisimmin kasvamaan nopeasti, jolloin toimintapääomasta johtuvat kilpailun tosiasialliset rajoitukset tulevat edelleen kärjistymään.

Eläkeyhtiöiden nykyiset yhtiömuodot ovat johtaneet tarpeeseen korottaa toimintapääomia. Muuttamalla nykyistä järjestelmää siten, että rahastot olisivat sijoitusrahastoja, voitaisiin merkittävästi välttää toimintapääoman kilpailulle aiheuttamia ongelmia. Tällöin eläkerahastot määräytyisivät sijoitusrahasto-osuuksina ja niiden määrässä voitaisiin ottaa huomioon riittävä turvamarginaali eläkevastuun kattamiseksi. Tällainen muutos merkitsisi suurta periaatteellista ja käytännön muutosta nykyjärjestelmään ja luonnollisesti edellyttäisi perusteellista valmistelua. Tämä asia pitäisi perusteellisesti selvittää nopeasti, koska toimintapääomien karttuessa lisääntyvät myös siitä kilpailulle aiheutuvat vaikeudet. Finans-

sitavaratalojen syntyminen ja mahdolliset ulkomaiset toimijat tulevaisuudessa tekevät kysymyksen entistä ajankohtaisemmaksi.

### Laskuperustekorko

Asiakashyvityksiin, jotka ovat hintakilpailussa keskeinen tekijä markkinoilla, voidaan käyttää sitä osaa sijoitustuotoista, joka ylittää laskuperustekoron. Näin ollen laskuperustekoron suuruudella on keskeinen vaikutus asiakashyvityksen määrään ja siten kilpailuun. Laskuperustekoron määrittämistavan valmistelu ehdotettiin siirrettäväksi jatkovalmisteluun. Tähän jatkovalmistelun toimeksiantoon liitettiin lausumia, joita ei voida pitää sopivina kilpailun toimivuuden kannalta. Näillä lausumilla edellytetään, että markkinoilla olevat toimijat pääsevät itse edelleen vaikuttamaan markkinoiden kannalta olennaisen laskuperustekoron suuruuteen. Avoimen kilpailun ja tasapuolisuuden varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön tulee itse virkатыönä ja virkavastuulla määrittää laskuperustekorko. Tässä valmistelussa ministeriön luonnollisesti tulee käyttää hyväksi erityisesti Vakuutusvalvontavirastolta ja markkinoilta saatavaa informaatiota.

- Markkinoilla toimijoille, vakuutuksen myyjille tai vakuutuksen ostajille, ei saa antaa mahdollisuutta vaikuttaa laskuperustekoron suuruuteen. Avoimen kilpailun turvaamiseksi toimialayhteistyö ei ole mahdollista myöskään muilla toimialoilla. Toimialayhteistyön jatkuvuutta on perusteltu työeläkevakuutukseen liittyvällä yhteisvastuullisuudella. Yhteisvastuullisuutta esiintyy kuitenkin myös muilla toimialoilla ja siitä huolimatta toimitaan normaalien kilpailusäännösten mukaan. Mm. talletuspankit yhteisvastuullisesti turvaavat tallettajien varat tätä tarkoitusta varten erityisesti perustetun rahaston ja lainasitoumusten muodossa.
- Laskuperustekoron valmistelun yhteydessä saadaan olennaista tietoa työeläkeyhtiöiden vakavaraisuuden kehityksestä. Vakuutusyhtiöt ovat vastaavasti suuria toimijoita Suomen osake- ja joukkovelkakirjamarkkinoilla. Tällaisen tiedon perusteella on mahdollista tehdä arvioita muiden yhtiöiden toimista osake- ja joukkovelkakirjamarkkinoilla. Tieto on aiemmin rajautunut vakuutusyhtiöihin, mutta finanssitavaratalojen synnyttyä koskee myös laajemmin toimijoita markkinoilla. Sisäpiirin omaisen tiedon leviämisen estämiseksi on perusteltua, että valmistelu rajataan pieneen joukkoon henkilöitä ja se tapahtuu virkатыönä ja virkavastuulla.
- Eläkevakuutuslaitosten mukanaolo laskuperustekoron valmistelussa jättää aina mahdollisuuden sille kritiikille, että jotkut laitostyyppit tai yhtiöt saavat enemmän tietoa markkinoista ja vaikuttavat enemmän laskuperustekoron suuruuteen kuin toiset.

Yhteisten laskuperusteiden valmistelu muilta osin sen sijaan voisi hyvin tapahtua työryhmän esittämällä tavalla kilpailuneutraalisuutta vaarantamatta.

Laskuperustekorkoa käsitelleessä alatyöryhmässä eri vaihtoehtoja käsiteltäessä sivuutettiin selvitysmiesten Wallin-Koivusalo esittämä malli varsinaisesta tarkastelusta. Selvitysmiesten esittämä etu- ja jälkikäteistarkasteluun perustuva laskuperustekoron määrittäminen on kuitenkin varsin mielenkiintoinen vaihtoehto hallita laskuperustekorkoon liittyviä riskejä. Siksi on tärkeää, että työryhmän ehdottamassa jatkovalmistelussa myös tämä vaihtoehto käydään perusteellisesti läpi. Lisäksi laskuperustekoron suuruutta määrittäessä tulee myös osittamattomalle lisävakuutusvastuulle asettaa tuottovaatimus.

#### Päätyneet vakuutukset

Päätyneiden vakuutusten laskuperustekoron ylittävien tuottojen käyttö asiakashyvitysten sijasta rahastojen katteeksi oli esillä työryhmässä. Asiasta tehtiin lyhyt selvitys, mutta määräajan puitteissa ei ollut mahdollisuuksia selvittää tarkemmin päätyneiden vakuutusten sijoitustuottojen käytön näkökohtia, josta syystä työryhmä ei ottanut asiaan kantaa. Asialla on merkittävä vaikutus kilpailutilanteeseen. Tämä asia päätettiin siirtää jatkovalmisteluun. Tähän päätökseen lisättiin lausuma "muutoksesta on saavutettava laaja yhteisymmärrys". Tällä tarkoitettaneen sitä, että eläkelaitoksilla olisi yhteisymmärrys asiasta. Tämä tuskin on mahdollista, koska ilmeisen helposti on laskettavissa, mitkä toimijat hyötyvät nykyisestä tilanteesta. Hyötyjät eivät luonnollisestikaan ole taipuvaisia muutokseen, jos sellaiseen on tarvetta. Sopivan mallin löydyttyä, muutos tulisi toteuttaa markkinoilla toimivien laitosten kannasta huolimatta, ellei tarkemmissa selvityksissä löydy olennaisia perusteita siihen, miksi näin ei voitaisi tehdä.

#### Uuden eläkelaitoksen perustaminen

Uuden eläkelaitoksen perustamisen edellytyksiä valmisteli työryhmä, jossa oli edustettuna nykyisin toimivien eläkelaitosten edustajat. Eri eläkelaitosryhmien edustajat päätyivät kompromissiin, mikä olennaisilta osiltaan on sellainen, että näillä ehdoilla uusi eläkelaitos juuri ja juuri pystyisi toimimaan. Ehdotuksen sisältö on luonnollinen, koska toimivat eläkelaitokset tuskin haluavat uusia eläkelaitoksia markkinoille.

Työryhmä ehdottaa asian ratkaisemista jatkotyönä yliaktuaari Jarkko Pajusen työryhmän esitysten pohjalta. Tämä ajatus sisältänee sen, että samalla hyväksytään kyseessä olleessa alatyöryhmässä valmistellut keskeiset esitykset. Alatyöryhmässä oli ehdotettu sitä, että luovuttavalta yhtiöltä tulee saada suostumus kannan siirrolle. Tämä on kilpailua voimakkaasti rajoittava, eikä sellaista ehtoa pitäisi asettaa. Lisäksi alatyöryhmän ehdotus siirrettävän toimintapääoman määrästä on minimiehdotus, jolla kuvitellaan uuden yhtiön juuri pystyvän aloittamaan toimintansa. Selkein ja kilpailuneutraalisuuden turvaava järjestely olisi se, että toimintapääomaa siirtyisi luovuttavan yhtiön toimintapääoman määrän suhteessa.

Risto Suominen

12.2.2002

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän  
kilpailutyöryhmä

## **TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA LAKISÄÄTEISEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KILPAILUTYÖRYHMÄN MUISTIOON**

Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmä esittää työnsä tuloksena eräitä uudistus-ehdotuksia, joilla olisi myönteisiä vaikutuksia kilpailuun työeläkevakuutusmarkkinoilla. Tällaisena uudistusehdotuksena on pidettävä erityisesti vakuutus-kannan siirtomahdollisuuksien laajentamista.

Useiden keskeisten kysymysten osalta työryhmä ehdottaa erillisissä työryhmissä tehtävää jatkovalmistelua. Jatkovalmistelu esitetään tehtäväksi useimmissa tapauksissa siten, että kilpailunäkökohdat otettaisiin huomioon ja jatkovalmistelussa selvitettäisiin erilaisten vaihtoehtojen mallien etuja ja haittoja laajasti rajaamatta mitään vaihtoehtoa valmistelun ulkopuolelle. Työryhmän ehdotuksissa on kuitenkin lisäksi korostettu uudistuksiin liittyvää työeläkejärjestelmän toimijoiden laajaa yhteisymmärrystä, hyväksyntää ja tukea. Kilpailun tai kilpailuedellytysten tasapuolisuuden lisääminen ei välttämättä kuitenkaan ole kaikkien työeläkejärjestelmän keskeisten toimijoiden edun mukaista. Tämän vuoksi laajan hyväksynnän saavuttaminen liittyen sellaisiin uudistuksiin, joiden voidaan katsoa olennaisesti parantavan työeläkejärjestelmän kilpailun toimivuutta, voi osoittautua mahdottomaksi. Vaikka laajan yhteisymmärryksen saavuttamista voidaankin pitää tavoiteltavana, jatkovalmistelussa tulisi pitää ensisijaisena päämääränä kilpailun toimivuuden ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuden lisäämistä.

Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä poistamaan keskeiset työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteisiin liittyvät epäkohdat. Tässä täydentävässä lausumassa on kuvattu kilpailun toimivuuteen sekä kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen liittyviä olennaisimpia epäkohtia, joihin työryhmän muistiossa ei ole nähdeksemme riittävästi kiinnitetty huomiota jatkovalmistelun kannalta.

### **Hajautetun työeläkejärjestelmän edut**

Työeläkevakuuttaminen on osa sosiaaliturvaa. Suomessa työeläkevakuuttaminen on kuitenkin uskottu ns. hajautetun järjestelmän myötä yksityisille työeläkelaitoksille, jotka kilpailevat keskenään asiakkaista.

Hajauttamista on perusteltu usein sillä, että järjestelmä ei tällöin ole yhtä haavoittuva yksittäisten eläkelaitosten sijoitustoiminnan epäonnistuessa kuin järjestelmä, jossa sijoitustoiminta on keskitetty yhden toimijan vastuulle. Lisäksi työeläkejärjestelmän on väitetty toimivan tehokkaammin ja aikaansaavan parempia sijoitustuotoja useiden yksityisten laitosten kilpaillessa keskenään. Hajautuksen on siten katsottu sekä vähentävän sijoitustoimintaan liittyvää riskiä järjestelmätasolla että ehostavan työeläkejärjestelmän toimintaa. Näiden seikkojen on katsottu erottavan hajautetun järjestelmän julkisen vallan ylläpitämästä eläkevakuutusjärjestelmästä.

Työeläkejärjestelmää kehitettäessä tulisikin pyrkiä varmistumaan siitä, että nämä hajautetulle järjestelmälle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Mikäli laitoksilla

on yhtenevä sijoitusjakauma, hajautetusta järjestelmästä ei ole nähtävissä sijoitusriskin kannalta merkittävää etua verrattuna keskitettyyn järjestelmään. Nykyisen laskuperustekorona määritysmallin on kuitenkin katsottu olevan omiaan johtamaan työeläkelaitosten sijoitusjakauman yhdenmukaistumiseen. Jotta kilpailusta taas voitaisiin olettaa olevan hyötyä eläkevarojen hallinnoinnin ja sijoitustoiminnan tehostumisen kannalta, työeläkelaitoksilla pitäisi myös olla tosiasiallinen mahdollisuus kilpailla keskenään. Tästä syystä olisi pyrittävä pois sellaisista menettelytavoista, jotka lisäävät laitosten välistä hinnoitteluun tai kilpailuolosuhteisiin vaikuttavaa yhteistyötä ja jotka siten vähentävät laitosten välisestä kilpailusta saatavia tehokkuushyötyjä. Kaikille työeläkelaitoksille olisi myös mahdollistettava tasapuoliset kilpailuedellytykset.

## **Keskeiset kilpailuolosuhteisiin vaikuttavat ongelmat**

### **Työeläkelaitosten yhteistyö**

Työryhmä ehdottaa, että laskuperustekorkoa, vakavaraisuutta ja hyvityksiä tulisi arvioida jatkovalmistelussa laajana kokonaisuutena. Jatkovalmistelua ehdotetaan jatkettavaksi sulkematta etukäteen pois mitään mallia. Työryhmän muistiossa ei kuitenkaan kiinnitetä huomiota siihen, että työeläkelaitosten laaja yhteistyö hinnoitteluun ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen keskeisesti vaikuttavissa asioissa on kilpailun kannalta haitallista. Elinkeinoelämän tietyn sektorin toimintaan, hinnoitteluun, perittyihin vastikkeisiin tai kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen keskeisesti vaikuttavien tekijöiden ei tulisi olla elinkeinonharjoittajien päätettävissä keskinäisellä yhteistyöllään.

Myös työeläkevakuuttamisessa kilpailu asiakkaista on viime kädessä hintakilpailua, vaikka vakuutusmaksu on määrätty kaikille yhteneväksi. Työeläkeyhtiöt kilpailevat lopullisen työeläkemaksun suuruudesta jakamalla asiakashyvityksiä. Lopullinen työeläkkeestä työnantajalle aiheutuva kustannus muodostuu asiakashyvitysten johdosta eri työnantajilla erilaiseksi. Nykyisessä järjestelmässä laskuperustekorko vaikuttaa yhdessä kertyneiden sijoitustuottojen kanssa siihen, millaiset edellytykset työeläkeyhtiöillä on asiakashyvitysten maksamiseen. Laskuperustekorona määrittämisellä on myös työeläkekassojen ja -säätiöiden osalta keskeinen vaikutus vakuutusmaksutason muodostumiseen. Työeläkelaitosten välistä yhteistyötä ja keskeistä asemaa laskuperustekorona määrityksessä on siten pidettävä toimivan kilpailun näkökulmasta vieraana.

Lisäksi on huomattava, että nykyisen järjestelmän on katsottu johtavan työeläkelaitosten kilpailuedellytysten epätasapuolisuuteen. Työeläkeyhtiöiden rooli laskuperustekorona valmistelussa on korostunut muiden työeläkelaitostyyppien vaikutusmahdollisuuksiin nähden, jolloin työeläkeyhtiöiden sijoitusjakaumien on katsottu vaikuttavan liiaksi laskuperustekorona määritykseen. Tämän puolestaan on epäilty johtavan työeläkelaitosten sijoitusjakaumien yhdenmukaistumiseen.

### **Vakuutuskannan siirto laitoksesta toiseen**

Työryhmä ehdottaa jatkovalmistelua tehtäväksi siten, että asiassa edettäisiin työryhmän muistiossa kuvatun mallin mukaisesti. Ehdotetussa mallissa nykyistä kannansiirtomahdollisuutta laajennettaisiin siten, että vakuutuskantaa voitaisiin siirtää myös työeläkeyhtiöstä säätiöön tai kassaan ja kassasta säätiöön. Siirto olisi mahdollinen sekä uuteen että jo olemassa olevaan säätiöön tai kassaan. Tämä kannan-

siirtomahdollisuuden laajentaminen olisi tervetullut uudistus. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että mikäli jatkovalmistelussa havaitaan kilpailun edistämisen näkökulmasta muutostarpeita, muutokset ovat mahdollisia.

Työryhmä ehdottaa kuitenkin jatkovalmistelun pohjaksi mallia, jossa kannansiirto edellyttäisi sekä luovuttavan että vastaanottavan työeläkelaitoksen suostumusta. Päätöksentekomenettelyä kevennettäisiin siten, että pääsääntöisesti luovuttavan laitoksen hallitus päättäisi siirrosta, jolloin asiaa ei vietäisi enää yhtiökokouksen päätettäväksi. Kevennetystä menettelystä huolimatta luovuttavalla laitoksella olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus estää kannansiirto.

Luovuttavalle laitokselle annettu veto-oikeus kannansiirron suhteen on todellisen kilpailun aikaansaamisen kannalta valitettavaa. Järjestelmässä ilmenevää kilpailua ei voida pitää toimivana, mikäli palveluntarjoajalla (työeläkeyhtiöllä) on oikeus päättää siitä, saako asiakas (työnantaja) siirtyä toisen palveluntarjoajan asiakkaaksi. Työryhmässä on esitetty epäilyjä siitä, että luopuminen nykyisestä menettelystä vaatisi mahdollisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä. Lainsäätämisyjärjestyksestä riippumatta kannansiirron edellytykseksi asetettua luovuttavan työeläkelaitoksen suostumusta on pidettävä merkittävänä kilpailun toimivuutta rajoittavana tekijänä.

Ehdotuksen mukaan työnantajan olisi pysyttävä uudessa laitoksessa vähintään viisi vuotta. Viiden vuoden ajanjaksoa voidaan pitää työnantajan kannalta liian pitkänä tilanteissa, joissa uuden työeläkelaitoksen toiminta osoittautuukin epätyytyttäväksi. Tästä syystä tulisikin selvittää, voitaisiinko valvonnalla estää mahdollinen työeläkelaitosten vaihtoihin liittyvä keinottelu, jolloin kaavamaista viiden vuoden sääntöä ei tarvittaisi.

Lisäksi työryhmän ehdottamassa mallissa tehty rajausta, jonka mukaan siirtyvien työnantajien tulisi olla yhdestä työeläkelaitoksesta, ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen. On mahdollista, että myös useista työeläkelaitoksista siirtyvillä työnantajilla olisi yhteinen intressi esimerkiksi säätiön perustamiseen. Rajauksella saataisiin siten perusteettomasti rajata kannansiirron mahdollisuuksia.

Työryhmälle on myös esitetty näkemys, jonka mukaan työeläkevarojen omistajuuteen ja kannansiirtoihin liittyvät ongelmat voitaisiin todennäköisesti välttää, mikäli siirryttäisiin eläkevarojen hallinnointiin sijoitusrahastotyyppisissä yhteisöissä. Tällöin vakuutuskannan siirrossa olisi kysymys lähinnä vakuutusta vastaavan rahasto-osuuden siirrosta, jolloin kannansiirtoihin ei liittyisi erityisiä yhtiöoikeudellisia ongelmia.

Kirsi Leivo  
Johtaja  
Kilpailuvirasto

Arttu Juuti  
Erikoistutkija  
Kilpailuvirasto