

Erkki Rajaniemi

Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet
Selvityshenkilön raportti



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 11.1.2007	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Selvityshenkilö, hallitusneuvos Erkki Rajaniemi		Julkaisun laji Selvitys	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM067:00/2006, 21.6.2006	
Julkaisun nimi Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet. Selvityshenkilön raportti.			
Tiivistelmä <p>Selvityksen keskeisenä sisältönä ovat toimeksiannon mukaisesti asiat, jotka Kilpailuvirasto on aiemmissa lausunnoissaan ja aloitteissaan katsonut ongelmallisiksi työeläkejärjestelmässä. Selvitys muodostaa oikeudellisesti jäsenytyneen kokonaisuuden, jonka näkökulma on kilpailuoikeudellinen. Selvityksessä tarkastellaan kilpailu- ja sosiaaliturvatavoitteiden yhteensovittamista ja tehokkuuden merkitystä työeläkejärjestelmässä. Selvityksessä käsitellään muun muassa EU:n kilpailusäännösten, Suomen perustuslain, viranomaisten kilpailuoikeudellisen toimivallan ja lainsäädännön valmistelukäytäntöjen vaikutusta eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Yksittäisistä kilpailukysymyksistä käsitellään esimerkiksi kannansiirtoa, siirtyvää toimintapääomaa, päättyneistä vakuutuksista kertyneitä rahastoja, rahastointiperiaatetta, eläkelaitosten yhteistyötä ja eläkelaitosten itsenäisyyttä.</p> <p>Selvitystä on tehty yhteistyössä Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston kanssa. Lisäksi on kuultu työmarkkinajärjestöjä, vakuutusalan etujärjestöjä ja useita asiantuntijoita.</p> <p>Selvityshenkilö ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön ja sen valmistelukäytäntöihin. Lisäksi valvonnassa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota eräisiin kilpailun kannalta merkityksellisiin asioihin, ja eläkelaitosten olisi tarkasteltava omaa toimintaansa. Ehdotusten tarkoituksena on edistää eläketurvan tehokasta toimeenpanoa ja siten hyödyttää työeläkejärjestelmää.</p>			
Asiasanat: Työeläkejärjestelmä, eläkevakuutus, kilpailu			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79		ISSN	ISBN 952-00- (nid.) 952-00- (PDF)
Kokonaissivumäärä 149	Kieli Suomi	Hinta 17,28 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus, Helsinki University Press PL 4 (Vuorikatu 3A) 00014 HELSINGIN YLIOPISTO Fax (09) 7010 2374, Puhelin (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi, www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet		Utgivningsdatum 11.1.2007	
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Utredningsmannen, regeringsrådet Erkki Rajaniemi		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Projektnummer och datum för tillsättandet av organet STM067:00/2006, 21.6.2006	
Publikationens titel Konkurrensförhållanden inom arbetspensionssystemet. Utredningsmannens rapport.			
Referat <p>Utredningens centrala innehåll utgörs av de ärenden i enlighet med uppdraget som Konkurrensverket tidigare har i sina utlåtanden och initiativ ansett vara problematiska i arbetspensionssystemet. Utredningen utformar en rättsligt disponerad helhet som har en konkurrensrättslig synvinkel. Utredningen granskar samordning av de mål som gäller konkurrens och social trygghet samt betydelsen av effektivitet inom arbetspensionssystemet. Utredningen diskuterar bland annat de effekter som EU:s konkurrensregler, Finlands grundlag, myndigheternas konkurrensrättsliga kompetens och praxis för lagstiftningsberedning har på konkurrens mellan pensionsanstalter. De enstaka konkurrensfrågor som diskuteras inkluderar till exempel beståndsöverlåtelse, verksamhetskapital som överförs, fonder som baserar sig på försäkringar vars giltighetstid har löpt ut, fonderingsprincipen, samarbete mellan pensionsanstalter samt pensionsanstalternas självständighet.</p> <p>Utredningen har utarbetats i samarbete med Konkurrensverket och Försäkringsinspektionen. Därtill har man hört arbetsmarkandsorganisationer, intresseorganisationer inom försäkringsbranschen samt flera sakkunniga.</p> <p>Utredningsmannen föreslår ändringar i lagstiftningen och dess beredningspraxis. Därtill borde inspektionen fästa särskild uppmärksamhet vid vissa frågor som har betydelse för konkurrens, och pensionsanstalterna borde granska sin egen verksamhet. Syftet med förslagen är att främja det effektiva verkställandet av pensionskyddet och därmed tjäna arbetspensionssystemet.</p>			
Nyckelord Arbetspensionssystem, pensionsförsäkring, konkurrens			
Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2006:79		ISSN	ISBN 952-00- (inh.) 952-00- (PDF)
Sidoantal 149	Språk Finska	Pris 17,28 €	Sekretessgrad Offentlig
Försäljning Helsingfors Universitetsförlaget PB 4 (Berggatan 3 A) FI-00014 HELSINGFORS UNIVERSITET Fax (09) 7010 2374, Tfn (09) 7010 2363 books@yliopistopaino.fi www.yliopistopaino.fi/kirjamyynti		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

Esipuhe

”Sillä viisas katsoo eteensä, ei taakseen, koska kaikenlaisia järjettömiä määräyksiä ja lakeja tulee lakkaamatta häiritsemään kauppiaan luvallista ammattia.” – Mika Waltari: Sinuhe Egyptiläinen

Jollakin tasolla Waltarin teksti kuvaa työeläkejärjestelmässä yleistä suhtautumista kilpailuoikeuteen. Jostain syystä kilpailuoikeus koetaan usein ongelmalliseksi sen sijaan, että yritettäisiin siihen tukeutumalla saada hyötyä eläketurvan toimeenpanolle.

En voi väittää tunteneeni varsinaista mielihyvää, kun sain selvityksen tehtäväkseni. Aihe vaikutti vaikealta ja laajalta. Näytti selvältä, ettei ongelmien ratkaisemiseksi ole olemassa helppoja ja yksinkertaisia ratkaisuja, jotka voisi tässä selvityksessä esittää tyhjentävästi. Selvityksen tekeminen vahvisti käsityksiäni.

Olen joutunut ikäväkseni myöntämään jo aikaa sitten, ettei kaikki viisaus asu pelkästään minun päässäni. Olenkin tavannut laajan joukon ihmisiä selvitystyön aikana. Melkein poikkeuksetta keskustelut ovat olleet rakentavia, hyödyllisiä ja avoimia. Jotain toimeksiannon luonteesta kertoo kuitenkin se, että harva tapaamistani ihmisistä on erityisesti halunnut tulla nimeltä mainituksi selvityksessä.

Kiitän kaikkia keskustelukumppaneitani. Lisäksi kiitän sosiaali- ja terveysministeriön ylitarkastaja Mikko Määttästä hyvästä ja rakentavasta yhteistyöstä.

Saatuani tehtäväni valmiiksi luovutan selvityksen kunnioittavasti sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 11.1.2007

Erkki Rajaniemi

Hallitusneuvos

Toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.6.2006 (HAREnro STM067:00/2006) hallitusneuvos Erkki Rajaniemen selvittämään virkatyönä lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita. Selvityshenkilön tehtävänä oli esittää mahdolliset ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi.

Selvitystyön toimikausi oli 31.7.2006–31.12.2006. Selvityshenkilön oli 27.9.2006 mennessä tiedotettava sosiaali- ja terveysministerille työn etenemisestä.

Selvitystyön taustana oli, että Kilpailuvirasto oli 1.5.2005–11.4.2006 antanut useita lausuntoja ja aloitteita työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista. Kilpailuvirasto oli kiinnittänyt huomiota eräisiin työeläkelaitoksia koskevan sääntelyn ja alalla noudatettavien käytäntöjen mahdollisesti aiheuttamiin kielteisiin kilpailuvaikutuksiin. Se oli muun muassa huomauttanut siirtyvän toimintapääoman määrästä tilanteissa, joissa vakuutus- senottaja siirtää vakuutuksensa toiseen työeläkelaitokseen, sekä kiinnittänyt huomiota rahastointitekniikan kilpailuvaikutuksiin. Kilpailuvirasto oli myös aiemmissa kannanotoissaan esittänyt vastaavia seikkoja työeläkelaitosten kilpailusta.

Selvityshenkilön tuli työnsä aikana kuulla Kilpailuvirastoa, Vakuutusvalvontavirastoa, vakuutusalan etujärjestöjä ja työmarkkinajärjestöjä. Selvityshenkilön oli mahdollista kuulla tarvittaessa muitakin asiantuntijoita ja pyytää asiantuntijalausuntoja. Selvityshenkilöllä oli mahdollisuus ottaa tarvittava määrä sihteereitä.

Selvityksen toteuttamistapaa selostetaan luvussa 3.2.

SISÄLLYSLUETTELO

1	Selvityshenkilön johtopäätökset ja suositukset.....	15
2	Selvityksen tausta.....	32
2.1	Kilpailuselvitykset.....	32
2.2	Lainsäädäntömuutokset.....	33
2.3	Viranomaisten ja eduskunnan näkemykset	34
2.3.1	Kilpailuvirasto	34
2.3.2	Vakuutusvalvontavirasto	36
2.3.3	Sosiaali- ja terveysministeriö	38
2.3.4	Eduskunta	38
2.4	Johtopäätökset	39
3	Selvityksen toteutus	40
3.1	Tavoite ja näkökulma	40
3.2	Toteutustapa ja rajaus.....	41
4	Työeläkejärjestelmään vaikuttavien säännösten merkitys kilpailulle.....	43
4.1	Kilpailu ja sosiaaliturva EU:n lainsäädännössä	43
4.1.1	Kilpailu- ja sosiaaliturvatavoitteiden yhtensovittaminen	43
4.1.2	EU:n kilpailuoikeuden soveltaminen eläkelaitoksiin	45
4.1.3	Yritysten väliset sopimukset ja jäsenvaltioiden vastuu	46
4.1.4	Johtopäätökset	46
4.2	Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi	47
4.2.1	Soveltaminen työeläkevakuutukseen.....	48
4.2.2	Henkivakuutusdirektiivin soveltamissäännöksen pysyvyys.....	50
4.2.3	Johtopäätökset ja suositukset.....	53
4.3	Suomen perustuslain vaikutukset kilpailulle.....	55
4.3.1	Hallintotehtävien siirtäminen eläkelaitoksille	55
4.3.2	Virkavastuu.....	56
4.3.3	Lainsäädännön tasot	57
4.3.4	Johtopäätökset ja suositus.....	58
4.4	Viranomaisten kilpailuoikeudellinen toimivalta	60
4.4.1	Toimivan kilpailun käsite	60
4.4.2	Kilpailuvirasto	60
4.4.3	Vakuutusvalvontavirasto	61
4.4.4	Sosiaali- ja terveysministeriö	61
4.4.5	Johtopäätökset ja suositukset.....	62
5	Työeläkelainsäädännön valmistelu kilpailun näkökulmasta.....	63
5.1	Valmistelumuodot	64
5.1.1	Sosiaali- ja terveysministeriö	64
5.1.2	Selvityshenkilöt	64
5.1.3	Kehittäminen	64
5.1.4	Muu valmistelu.....	65
5.2	Viranomaisten yhteistyö.....	65
5.3	Vakuutusmatematiikan merkitys.....	66
5.4	Johtopäätökset ja suositukset	66
6	Eläkelaitosten kilpailun ala ja tehokkuus.....	69
6.1	Kilpailun puitteet työeläkejärjestelmässä.....	69
6.1.1	Työeläkemarkkinat	69
6.1.2	Eläketurva hyödykkeenä.....	71
6.2	Eläkelaitosten toiminnan ala lainsäädännössä.....	71

6.2.1	Työeläkevakuutusyhtiöiden toimiala.....	72
6.2.2	Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimiala.....	74
6.2.3	Eläkelaitosten toiminnan erot.....	75
6.2.4	Johtopäätökset ja suositukset.....	78
6.3	Eläkelaitosten toiminta käytännössä.....	82
6.3.1	Eläkelaitosten markkinaosuudet.....	82
6.3.2	Vakuutusten siirrot eläkelaitosten välillä.....	85
6.3.3	Eläkelaitosten lukumäärien muutokset.....	86
6.3.4	Jakelukanavat.....	87
6.3.5	Johtopäätökset.....	89
6.4	Tehokkuus työeläkejärjestelmässä.....	92
6.4.1	Tehokkuus taloustieteessä kilpailun tavoitteena.....	92
6.4.2	Tehokkuusajattelun soveltuminen työeläkejärjestelmään.....	93
6.4.3	Hoitokustannusosa ja muut laskuperusteisiin sisältyvät asiat.....	94
6.4.4	Eläkelaitoksen tehokkuus suhteessa työeläkejärjestelmän tehokkuuteen ..	96
6.4.5	Johtopäätökset ja suositukset.....	99
7	Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomat yksittäiset kilpailukysymykset.....	104
7.1	Kannansiirto.....	104
7.1.1	Lainsäädäntö.....	104
7.1.2	Ennen vuotta 2007 muodostuneet TaEL- ja LEL-kannat.....	106
7.1.3	Johtopäätökset ja suositukset.....	106
7.2	Siirtyvä toimintapääoma.....	109
7.2.1	Lainsäädäntö.....	109
7.2.2	Siirtyvää toimintapääomaa koskevat mallit.....	110
7.2.3	Johtopäätökset ja suositukset.....	111
7.3	Päätyneistä vakuutuksista kertyneet rahat.....	113
7.3.1	Lainsäädäntö ja käytäntö.....	113
7.3.2	Johtopäätökset.....	114
7.4	Rahastointiperiaate.....	117
7.4.1	Lainsäädäntö.....	117
7.4.2	Johtopäätökset ja suositukset.....	119
7.5	Eläkelaitosten yhteistyö vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa.....	120
7.5.1	Lainsäädäntö.....	120
7.5.2	Käytäntö.....	125
7.5.3	Johtopäätökset ja suositukset.....	127
7.6	Eläkelaitosten itsenäisyys.....	129
7.6.1	Lainsäädäntö.....	130
7.6.2	Johtopäätökset.....	130
8	Muut asiat.....	132
8.1	Työkyvyn ylläpito.....	132
8.1.1	Lainsäädäntö ja laskuperustejaoksen ohje.....	132
8.1.2	Johtopäätökset ja suositukset.....	133
8.2	Kiinteistökaupat.....	134
8.2.1	Lainsäädäntö.....	134
8.2.2	Vakuutusvalvontaviraston selvitys ja kannanotto.....	135
8.2.3	Johtopäätökset ja suositukset.....	136
8.3	Työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamat palvelut eläkesäätiöille ja eläkekassoille.....	137
8.3.1	Lainsäädäntö ja käytäntö.....	138
8.3.2	Johtopäätökset ja suositukset.....	139

1 Selvityshenkilön johtopäätökset ja suositukset

Tähän lukuun on koottu luvuittain jaoteltuna selvityshenkilön keskeiset johtopäätökset ja kaikki suositukset. Suositukset on *kursivoitu*.

Eläkelaitosten välisellä kilpailulla on merkittävä tehtävä lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanossa. Se on keino tavoitella tehokkuutta eläkelaitosten toimintaan ja varmistaa, ettei toimeenpanoon kulu varoja enempää, kuin on välttämätöntä. Kilpailun tulisi olla niin toimivaa, että se käytännössä pakottaisi eläkelaitokset tehokkuuteen, hyödyttäisi eläkelaitosta valitsevaa työnantajaa, vähentäisi tarvetta korottaa työeläkemaksua ja parantaisi vakuutettujen eläketurvan toimeenpanon laatua. Lainsäädännön olisi oltava sellaista, että näihin tavoitteisiin päästään.

Toisaalta kilpailullakin on rajansa. Sen on oltava tarkoituksenmukaista. Kilpailulla eläkejärjestelmälle saavutettujen etujen on aina olla suuremmat kuin kilpailusta aiheutuneiden haittojen. Tehokkuuden tavoittelu on rajattava siten, ettei se vaaranna eläketurvan toimeenpanoa. Eläkejärjestelmän kannalta on huolehdittava siitä, ettei eläkelaitosten kilpailu johda koko järjestelmän kannalta epäedullisiin tuloksiin.

Selvityksen tausta (luku 2)

Keskustelu työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ei ole vaimentunut aiemmista kilpailuselvityksistä ja lainsäädäntömuutoksista huolimatta. Keskustelussa ja lainsäädännössä vaikuttaa yhä olevan vaikeuksia mieltää kilpailuoikeudellisen näkökulman merkitys. Kilpailu on koettu päämääräksi eikä keinoksi tavoitella tehokkuutta eläkejärjestelmän toimeenpanoon. Lisäksi huomio on usein kiinnittynyt kokonaisuuksien sijasta yksittäisiin, kokonaisuuden kannalta vähemmän merkityksellisiin asioihin. Lainsäädännöstä välittyy myös ristiriitainen vaikutelma, sillä toisaalta tavoitellaan eläkelaitosten välistä kilpailua ja toisaalta eläkelaitosten välistä laajaa yhteistyötä.

Selvityksen toteutus (luku 3)

Selvitys on pyritty laatimaan oikeudellisesti jäsentyneeksi kokonaisuudeksi. Toimeksiannon mukaisesti selvityksen keskeisenä sisältönä on Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomien asioiden käsittely, ja selvityksen näkökulma on kilpailuoikeudellinen. Kilpailuoikeuden näkökulma on sen toimijan näkökulma, jonka päätöksentekoon kilpailun mahdolliset esteet tai haitat vaikuttavat. Työeläkejärjestelmässä asioita on siten tarkasteltava työnantajan ja yrittäjän kannalta, koska tämä valitsee, missä eläkelaitoksessa järjestää vakuutusturvan.

Selvitystä on laadittu yhteistyössä erityisesti Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston kanssa.

Työeläkejärjestelmään vaikuttavien säännösten merkitys kilpailulle (luku 4)

Kilpailu ja sosiaaliturva EU:n lainsäädännössä (luku 4.1)

Työeläkejärjestelmän yleishyödyllisyys ja sosiaalipoliittiset tavoitteet eivät sellaisenaan estä kilpailusäännösten soveltamista. EU:n kilpailuoikeutta sovelletaan siltä osin, kuin sosiaaliturva- ja kilpailutavoitteiden yhteensovittaminen sen sallii tai eläkelaitosten toiminta ei kuulu sosiaaliturvan ydinalueeseen. Mahdollisuutta olla soveltamatta EU:n kilpailuoikeutta on tulkittava suppeasti. Kilpailu ei saa rajoittua enempää, kuin eläkelaitosten tehtävien hoitaminen edellyttää. Kilpailua rajoittavat tekijät on voitava perustella sekä lainsäädännössä että eläkelaitosten toiminnassa.

Valtio ei saa toteuttaa eikä pitää voimassa mitään eläkelaitoksia koskevaa toimenpidettä, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kanssa. Valtio ei saa osallistua tai myötävaikuttaa eläkelaitosten mahdollisesti toimeenpanemiin, kiellettyihin kilpailurajoituksiin tai sallia niitä. Valtio ei saa myöskään edellyttää eläkelaitoksilta toimintatapoja, jotka rajoittavat kilpailua, antamalla eläkelaitoksille etuoikeuksia, jotka ovat yhteismarkkinoille sopimattomia.

Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi (luku 4.2)

Eläketurvan hajautetun toimeenpanon nykymuotoiselle ylläpitämiselle on välttämätöntä, että henkivakuutusdirektiiviä ja lisäeläkedirektiiviä voidaan olla soveltamatta eläkelaitosten toimintaan. Molempia direktiivejä voidaan muuttaa normaalilla määräenemmistömenettelyllä. Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi eivät ole eri eläkelaitosmuotojen osalta samansisältöiset, joten eläkelaitokset eivät EU:n lainsäädännön näkökulmasta muodosta kollektiivista, eläketurvaa toimeenpanevaa järjestelmää.

Selvityshenkilön suositukset

1. *On tavanomaista ja tarpeellista, että lainsäädäntöä kehitettäessä pyritään varautumaan erilaisiin tuleviin kehityskulkuihin. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi työeläkejärjestelmän suunnitelmallista kehittämistä ajatellen tarpeen etukäteen kartoittaa myös se, mitä vaikutuksia tai muutostarpeita aiheutuisi siitä, että henkivakuutusdirektiiviä ja lisäeläkedirektiiviä mahdollisesti haluttaisiin tai olisi joiltain osin tai kokonaan sovellettava myös eläkelaitosten toimintaan.*
2. *Kun työeläkejärjestelmän toimeenpanoa kehitetään esimerkiksi kilpailun toimivuuden parantamiseksi, olisi samalla eduksi tarkastella ennakkoluulottomasti muiden EU-valtioiden eläkejärjestelmien toimeenpanoa. Koska työeläkejärjestelmän toimeenpanon järjestämisestä voidaan suhteellisen vapaasti päättää kansallisesti, järjestelmän kehittämisessä on olemassa hyvät mahdollisuudet hyödyntää muiden valtioiden järjestelmien hyväksi havaittuja piirteitä niiltä osin, kuin ne voisivat edistää eläkelaitosten välistä kilpailua ja siten toimeenpanon tehokkuutta.*
3. *Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi eroavat toisistaan sisältönsä osalta, joten työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät muodosta EU:n säännösten näkökulmasta kollektiivista eläketurvan toimeenpanojärjestelmää. Kun EU:n säännöksiä kehitetään tai muutetaan, sosiaali- ja terveysmi-*

nisteriön olisi aina huolehdittava riittävästi siitä, että eri eläkelaitosten asema tulee kilpailuun vaikuttavilta osilta otetuksi huomioon tasapainoisesti.

Suomen perustuslain vaikutukset kilpailulle (luku 4.3)

Eläketurvan toimeenpanon antaminen eläkelaitosten hoidettavaksi edellyttää, että se on perustuslaissa tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuus voi olla tehokkuusetua, ja tehokkuuteen voidaan päästä kilpailun avulla. Eläketurvan toimeenpanoa ei ole toistaiseksi arvioitu perustuslaissa edellytetyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Riittävää ei ole todeta, että eläkelaitosten tehtäväksi annettu toimeenpano oletettavasti johtaa tehokkuuteen tai että kilpailulla tavoitellaan tehokkuutta. Saavutettu tehokkuus on mitattava eläkelaitosten ja koko järjestelmän tasolla, jotta tarkoituksenmukaisuus voidaan arvioida.

Perustuslaista seuraa myös vaatimuksia kansallisten säännösten valmistelulle ja selkeydelle. Yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettävä laissa, ja lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää lakia alemmalle tasolle vain varsin rajoitetusti. Kilpailun kannalta laissa on säädettävä selkeästi ja täsmällisesti etenkin siitä, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia eläkelaitoksilla on harjoittaa tehtäviensä hoitamiseksi sellaista toimintaa, joka muutoin voisi olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista.

Selvityshenkilön suositus

- 1. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava eläkelaitosten toiminnasta työeläkejärjestelmälle koituva tehokkuushyöty. Arvioinnin perusteella ministeriön olisi tarkastettava eläkelaitosten toiminnan tarkoituksenmukaisuutta perustuslain näkökulmasta.*

Viranomaisten kilpailuoikeudellinen toimivalta (luku 4.4)

Eläketurvan hajautetun toimeenpanon eräänä keskeisenä tarkoituksena on saada tehokkuushyötyjä. Eläkelaitosten on oltava tehokkaita kaikilla toimintansa osa-alueilla riippumatta siitä, missä määrin kilpailuoikeutta sovelletaan niiden toimintaan. Kilpailuoikeuden soveltamisala vaikuttaa kuitenkin siihen, millaiset toimintatavat ovat sallittuja eläkelaitoksille ja millaisia sanktioita eläkelaitoksille voi seurata lain rikkomisesta. Kilpailulla ja sen valvonnalla ei silti saavuteta tehokkuushyötyjä eläkejärjestelmän kannalta riittävästi, jos eläkelaitosten kilpailumahdollisuudet on lainsäädännöllä rajattu niin vähäiseksi, ettei kilpailulle jää riittävästi tilaa.

Kilpailuvirasto valvoo työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita niissä puitteissa, jotka laissa on säädetty kilpailulle. Kilpailuvirasto ei valvonnassaan suoranaisesti arvioi sitä, miten paljon kilpailu lisää tehokkuutta, vaan sitä, onko kilpailu toimivaa kilpailunrajoituslaissa tarkoitettulla tavalla. Siten siitä, että eläkelaitosten välinen kilpailu olisi Kilpailuviraston näkökulmasta toimivaa, ei välttämättä seuraa, että kilpailu lisäisi tehokkuutta eläketurvan toimeenpanossa riittävästi työeläkejärjestelmän kannalta. Hajautetun toimeenpanojärjestelmän olemassaolon oikeutukseen kytkeytyvä tehokkuusvaatimus on tässä mielessä ankarampi, kuin mitä kilpailuoikeudellinen kilpailun toimivuus edellyttää.

Vakuutusvalvontavirastolla on tällä hetkellä eläkelaitosten kilpailun valvonnassa päällekkäistä toimivaltaa Kilpailuviraston kanssa. Kilpailuoikeudellisten kysymysten tunnistaminen ja käsittely sekä valvonnalliset näkemykset saattavat erota toisistaan virastojen välillä. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on yleisen lainvalmisteluvallan lisäksi kilpailuun liittyvää toimivaltaa erityisesti työntekijän eläkelain mukaisia vakuutusehtoja ja laskuperusteita vahvistaessaan. Vakuutusyhtiölain luonnoksessa Vakuutusvalvontaviraston toimivalta on ehdotettu poistettavaksi, mikä vaikuttaa olevan ristiriidassa sosiaali- ja terveysministeriön strategian kanssa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava, miten kilpailun valvontaa koskeva Vakuutusvalvontaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ottaen huomioon Kilpailuviraston yleinen toimivalta kilpailun toimivuuden valvomisessa ja laskuperusteiden merkitys eläkelaitosten kilpailulle. Ministeriön olisi kiinnitettävä arvioinnissa huomiota esimerkiksi siihen, onko Vakuutusvalvontaviraston kilpailuoikeudellisen toimivallan ehdotettu poistaminen järkevää työeläkejärjestelmän kannalta.*
2. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi nykyistä selkeämmin valvottava vakuutusehtojen ja laskuperusteiden vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Ministeriön olisi tarvittaessa muutettava toimintatapojaan sen varmistamiseksi, että ehtojen ja perusteiden kilpailuvaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon ehtoja ja perusteita vahvistettaessa.*

Työeläkelainsäädännön valmistelu kilpailun näkökulmasta (luku 5)

Kilpailun näkökulmasta työeläkelainsäädännön valmistelu on hajaantunutta. Hajaantuneisuus on omiaan johtamaan siihen, että valmistelun vaatima kokonaisuus, säännösten perusteleminen ja lainsäädäntötekniset seikat jäävät liian vähälle huomiolle. Lainvalmistelun toimintatavat eivät saisi missään olosuhteissa aiheuttaa edes epäilyksiä siitä, että lainvalmistelu ei ole riittävän objektiivista tai että eläkelaitokset tai muut tahot voisivat käyttää lainvalmistelua kilpailukeinona.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston organisointi ei vaikuta tehokkaimmalla tavalla tukevan lainsäädännön valmistelua. Organisointi ei ole omiaan edistämään työeläkejärjestelmän ja kilpailuoikeuden keskinäisen suhteen johdonmukaista ja tasapainoista kehittämistä.

Lainsäädännön valmistelusta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön ja eläkelaitoksia valvovien Vakuutusvalvontaviraston ja Kilpailuviraston välille ei ole tähän mennessä muodostunut yhteen sovitettua näkemystä siitä, miten työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä olisi kokonaisuutena kehitettävä kilpailuun vaikuttavien seikkojen osalta. Myös eri ministeriöiden asiantuntemuksen hyödyntäminen vaikuttaa vähäiseltä.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita kehitetään koordinoitusti ministeriön johdolla. Kehittämisessä ja lainvalmistelussa olisi nykyistä selkeämmin otettava*

huomioon etenkin Kilpailuviraston valvonnalliset havainnot ja näkemykset. Ministeriön olisi pyrittävä nykyistä laajemmin hyödyntämään myös muiden ministeriöiden ja Vakuutusvalvontaviraston asiantuntemusta siltä osin, kuin sillä on merkitystä eläkelaitosten kilpailuolosuhteille.

Lainvalmistelun tasoa ja läpinäkyvyyttä olisi tarpeen kehittää. Lainvalmistelu olisi aina järjestettävä siten, että säännökset muodostuvat sisällöltään harkituiksi ja että säännösten kilpailuvaikutukset arvioidaan riittävästi. Lait ja sitä alemman asteiset säännökset, mukaan lukien ministeriön vahvistamat laskuperusteet, olisi aina perusteltava riittävästi. Lainvalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että säännökset ovat lainsäädäntöteknisesti riittävän korkeatasoiset.

2. *Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla olisi nimettävä henkilöt, joiden vastuulla on seurata osastolla valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Tämä edistäisi kilpailuvaikutusten riittävää ja järjestelmällistä huomioon ottamista ja lainsäädännön johdonmukaista kehittämistä.*
3. *Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston olisi kehitettävä oman toimintansa tehokkuuden ja johdonmukaisuuden objektiiviseen arviointiin soveltuvat mittarit ja arvioitava niiden avulla säännöllisesti omaa toimintaansa.*

Eläkelaitosten kilpailun ala ja tehokkuus (luku 6)

Eläkelaitosten toiminnan ala lainsäädännössä (luku 6.2)

Eläkelaitoksia koskevaan lainsäädäntöön sisältyy yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välinen jännite. Eläkelaitosten on tarkoitus kilpailla keskenään, mutta samalla esimerkiksi vakuutusmaksun laskuperusteilla pyritään varmistamaan, että kaikki eläkelaitokset pärjäisivät. Toiseksi lainsäädäntöön sisältyy jännite vakuutustoiminnan ja rahastosijoittamisen välillä. Viime vuosina eläketurvan toimeenpanojärjestelmää on kilpailun edistämiseksi muutettu lainsäädännöllä jossain määrin vakuutustoiminnasta rahastosijoittamisen suuntaan.

Yksityisen ja julkisen toiminnan sekä vakuutus- ja rahastotoiminnan välisen rajan hämärtyminen seurausta on se, ettei eläketurvan toimeenpanossa ole enää olemassa selkeää oikeudellista viitekehystä, jota vasten olisi mahdollista arvioida, milloin eläkelaitosten välillä vallitsee kilpailuneutraali tilanne ja milloin lainsäädännössä on tässä suhteessa ongelmia. Eläketurvan toimeenpanosta on oikeudellisesti luotu yhä enemmän sekalainen ja hajanainen rakennelma. Toimeenpanojärjestelmään viime vuosina tehtyjen muutosten seurauksena on päädytty tilanteeseen, jossa on helppoa väittää jonkin eläkejärjestelmän piirteen olevan kilpailuongelma, mutta toisaalta on vaikea perustella oikeudellisesti, onko väite oikein vai väärin.

Syy eri eläkelaitosmuotojen olemassaololle on se, että työnantajalla olisi erilaisia vaihtoehtoja eläketurvan järjestämiseen. Pelkästään sen perusteella, että lainsäädännössä on eroja eri eläkelaitosmuotojen välillä, ei voi väittää perustellusti, että eläkelaitosmuotojen välillä olisi kilpailuoikeudellisia ongelmia. Eläkelaitosmuotojen erojen voi katsoa muo-

dostuvan ongelmallisiksi silloin, jos jotakin eläkelaitostyyppiä erityisesti suositaan lainsäädännössä.

Jotta eläkelaitosmuotojen välistä kilpailuneutraliteettia koskevassa keskustelussa päästäisiin eteenpäin, on päätettävä, minkä luonteinen järjestelmä eläketurvan toimeenpanon halutaan olevan. Jos nykyiset eläkelaitosmuodot halutaan säilyttää, laitosten välillä on oltava työnantajan kannalta merkityksellisiä eroja. Kilpailuneutraliteetin hahmottamiseksi olisi työnantajan näkökulmasta tehtävä ajatuksellinen ero ostopalvelujen ja oman tuotannon välillä. Näin voidaan tehdä ero esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiön ja eläkesäätiön toiminnan välillä.

Jos eläkejärjestelmän toimeenpano halutaan muuttaa rahastosijoittamiseksi, muutos olisi tehtävä avoimesti, läpinäkyvästi ja vakaasti harkiten. Muutos merkitsisi äärimmillään sitä, että nykyiset eläkelaitosmuodot kävisivät tarpeettomiksi. Työnantajan vaihtoehtoiksi jäisi ainoastaan yhdenlaisia sijoitusrahaston tyyppisiä eläkelaitoksia. Nämä eläkelaitokset hoitaisivat ainoastaan toimeenpanojärjestelmään sijoitettaviksi kerättyjä varoja. Työnantaja voisi vapaasti valita eläkelaitoksen ja nykyistä vapaammin vaihtaa vakuutusmaksuistaan kertyneet sijoitettavat varat eläkelaitoksesta toiseen. Vaihtoehdossa päästäisiin eroon monista nykyisin kilpailuongelmiksi koetuista seikoista, ja eläkelaitosten toiminta olisi järjestelmän yksinkertaistumisen myötä nykyistä helpompi järjestää läpinäkyväksi. Samalla vaihtoehto kuitenkin merkitsisi työnantajan valinnanmahdollisuuksien kaventumista siinä, ettei erilaisia eläkelaitosmuotoja enää olisi.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen osalta olisi päätettävä siitä, mitkä ovat kunkin laitosten keskeiset ominaispiirteet, joiden vuoksi laitosten muodot halutaan säilyttää työnantajalle vaihtoehtoisina tapoina eläketurvan järjestämiseen. Ominaispiirteistä päätettäessä olisi pyrittävä siihen, että jokainen eläkelaitosmuoto voi muodostua työnantajan tilanteen mukaan varteenotettavaksi vaihtoehtoksi eläketurvan järjestämiseen ja että jokaisen eläkelaitosmuodon oikeudet ja velvollisuudet muodostavat tasapainoisen kokonaisuuden. Näitä piirteitä olisi jatkossa mahdollista käyttää perustana sen arvioimiseksi, milloin eläkelaitosmuotojen välisessä kilpailuneutraliteetissa on ongelmia.*

Jos eläkelaitosmuotojen ominaispiirteitä ei haluta määritellä tai eläketurvan toimeenpanoa säilyttää vakuuttamiseen perustavana, olisi yksi, kuitenkin perusteellista harkintaa edellyttävä, vaihtoehto kilpailuongelmien ratkaisemiseksi se, että eläkelaitokset muutetaan sijoitusrahastomalliseksi laitoksiksi, joiden tehtävänä olisi niiden hallinnoitaviksi kerättyjen varojen sijoittaminen. Laitokset kilpailisivat sijoitustuotoilla. Samalla työnantajien mahdollisuuksia vaihtaa eläkelaitosta helpotettaisiin siten, että varojen sijoittaminen olisi verrattavissa sijoitusrahastosijoittamiseen.

2. *Eläkesäätiölaki ja vakuutuslaki olisi lainsäädännön selkeyttämiseksi yhdistettävä ja kirjoitettava kokonaan uudelleen.*
3. *Eläkelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä olisi tästä eteenpäin kehitettävä järjestelmällisesti siten, että lainsäädäntöä muutettaessa kaikkien laitosten asema ja muutosten vaikutukset kilpailuun otetaan huomioon tasapuolisesti.*

Lainsäädännön kehittämisen olisi perustuttava pitkäjärjestyksiin tavoitteisiin. Olisi vältettävä yksittäisiä muutoksia, joiden kokonaisvaikutuksia eläkelaitosten toimintaan ja lainsäädännölliseen toimintaympäristöön ei ole arvioitu riittävästi.

Eläkelaitosten toiminta käytännössä (luku 6.3)

Eläkelaitosten välinen kilpailu on melko vähäistä. Työeläkevakuutusyhtiöt tavoittelevat asiakkaikseen pääsääntöisesti samoja työnantajia, joten ne kilpailevat keskenään. Eläkesäätiöt eivät kilpaile keskenään eivätkä eläkekassat keskenään. Eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät myöskään kilpaile keskenään. Työeläkevakuutusyhtiöiden asema suhteessa eläkesäätiöihin ja eläkekassoihin voidaan ehkä parhaiten mieltää sitä kautta, että eri eläkelaitosmuodot tarjoavat työnantajalle toisistaan eroavan mahdollisuuden järjestää eläketurva. Toisistaan eroavien vaihtoehtojen olemassaolo pakottaa ainakin jossain määrin kunkin eläkelaitosmuodon pyrkimään mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan. Eläkesäätiövaihtoehto on kuitenkin käytettävissä vain työnantajille tai konserneille, joissa vakuutettujen määrä on vähintään 300. Myös eläkekassoja koskee 300 vakuutetun vaatimus, mutta määrän ei tarvitse täytyä yhden työnantajan tai konsernin vakuutetuista.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen pieni osuus markkinoilla on kilpailun kannalta huolestuttava, koska niiden olemassaolo ei todennäköisesti muodosta työeläkevakuutusyhtiöille riittävää kannustinta tehostaa omaa toimintaansa. Markkinataloudessa keskeinen toimintaa tehostava tekijä on kilpailijoiden pelko.

Tehokkuus työeläkejärjestelmässä (luku 6.4)

Eläkelaitokset eivät voi kilpailla varsinaisen tuotteen eli eläketurvan ominaisuuksilla. Liiketoiminnassa ei kuitenkaan ole ennenkuulumatonta se, että jollakin alalla eri palveluntarjoajien tuote olisi pääasiallisilta ominaisuuksiltaan käytännössä samanlainen palveluntarjoajasta riippumatta. Eläkelaitokset kilpailevat, kuten markkinataloudessa palveluntarjoajat yleensäkin, tuotteen hinnalla ja palvelun laadulla. Hintakilpailu seuraa siitä, että sijoitustoiminnan tuottojen ja toiminnan tehokkuuden kautta eläketurvan hinta ei muodostu työnantajalle vakioksi.

Ajoittain esitettävä kysymys Millä pitäisi kilpailla? vaikuttaakin kilpailuoikeuden näkökulmasta hieman oudolta. Markkinataloudessa yritysten oletetaan tavallisesti itse kehittävän kilpailun välineitä lainsäädännöllä annetuissa puitteissa. Vaikka eläketurvan toimeenpano on säädetty hajautetuksi, selvitystä tehtäessä on aika ajoin vaikuttanut siltä, kuin eläketurvan toimeenpanossa odotettaisiin ylhäältä päin ohjattavan yksittäisten eläkelaitosten liiketoimintamalleja toiminnan tehokkuuden varmistamiseksi.

Eläketurvan toimeenpanon tehostamiseksi on tarpeen harkita ajattelutavan muutosta. Eläkelaitosten tulisi arvioida toimintansa jokaista osa-aluetta sen selvittämiseksi, mitkä tehtävät kuuluvat niiden sosiaaliturvatehtävän ydinpiiriin ja mitkä eivät. Jälkimmäisiin toimintoihin sovelletaan kilpailuoikeutta. Eläkelaitosten olisi myös käytävä läpi toimintamallinsa sen varmistamiseksi, että toiminta ohjautuu kaikilta osin mahdollisimman tehokkaaksi.

Lainsäädännöllä olisi puolestaan varmistettava se, että eläkelaitoksilla on riittävät kannustimet pyrkiä tehokkaaseen toimintaan työeläkejärjestelmää mahdollisimman selkeästi hyödyttävällä tavalla. Vaikka lainsäädäntöä on muutettu kilpailun lisäämiseksi useasti, se ei vaikuta riittävästi tukevan tehokkuuden tavoitteluun. Esimerkiksi laskuperusteiden valmisteluun liittyvä ajatusmalli siitä, että kaikkien eläkelaitosten olisi pärjättävä, on vastoin sitä kilpailun perusajatusta, että tehottomat toimijat karsiutuvat markkinoilta. Tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi ei ole myöskään tarkoituksenmukaista pyrkiä kaikkiin keinoin estämään eläkelaitoksen joutumista selvitystilaan, jos tehokkaalla valvonnalla ja oikea-aikaisella yhteiskunnan väliintulolla kuitenkin varmistetaan, että selvitystilan kustannukset ovat pienemmät kuin tehokkuudella saavutettava etu. Kilpailulle on jätävä tilaa siten, että eläkelaitosten asema suhteessa toisiinsa voi muuttua sen mukaan, miten eläkelaitokset kilpailussa pärjäävät. Kun kerran eläketurvan toimeenpano on järjestetty hajautetusti, järjestelmän etuna on, että kilpailusäännökset ovat toimivat ja että kilpailun vastapainoksi lainsäädäntö antaa mahdollisuuden riittävän ajoissa puuttua valvonnalla kilpailun mahdollisesti mukanaan tuomiin epäkohtiin esimerkiksi liiallisten tappioiden estämiseksi.

Lisäksi tehokkuuden saavuttamiseksi on esimerkiksi varmistettava se, että sosiaaliturvan kannalta välttämätön yhteistyö toimii eläkelaitosten välillä mutta eläkelaitokset eivät tee kilpailun kannalta ongelmallista yhteistyötä. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun laskuperusteisiin sisältyvillä hoitokustannus- ja maksutappio-osilla on selkeä yhteys eläkelaitosten toiminnan kustannustehokkuuteen eli keskeiseen kilpailukeinoon, mutta laskuperusteet valmistellaan näiltäkin osin eläkelaitosten yhteistyönä. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että kaikille työeläkevakuutusyhtiöille yhteinen hoitokustannusosa olisi välttämätön. Jos hoitokustannusosa voisi olla samalle työnantajalle erilainen eri työeläkevakuutusyhtiöissä, hoitokustannusten määräytyminen muodostuisi työnantajan kannalta nykyistä läpinäkyvämmäksi ja työnantaja voisi nykyistä helpommin vertailla hoitokustannusosan vastineeksi saamaansa palvelua ja palvelun kustannustehokkuutta. Vakuutusmaksun maksutappio-osalla katetaan saamatta jääneistä vakuutusmaksuista aiheutuvat tappiot sekä perintäkulut. Nykyisin maksutappio-osa riittää keskimäärin aina kattamaan tappiot ja perintäkulut, joten eläkelaitoksilta puuttuu tältä osin kannuste hoitaa asiakassuhteitaan ja vakuutusmaksun perintää tehokkaasti mahdollisimman vähillä tappioilla.

Työeläkevakuutusyhtiöiden jakelu- ja yhteistyökanavilla on keskeinen merkitys eläkelaitosten kilpailulle ja tehokkuudelle. Jakelu- ja yhteistyökanavien hyödyntämisestä saatavat tehokkuusedut ovat kuitenkin lainsäädännön kehittämisessä jääneet yllättävän vähälle huomiolle. Esimerkiksi omien jakeluverkostojen perustaminen nostaisi työeläkkeiden hoitoon liittyviä kustannuksia merkittävästi. Toisaalta jakelu- ja yhteistyökanavista aiheutuvien kustannusten oikea kohdentuminen on tärkeää. Kustannusten on oltava oikein mitoitettuja, eikä työeläkejärjestelmään kerätyistä varoista maksetuilla verkostokorvauksilla saa subventoida esimerkiksi samassa finanssiryhmittymässä muuta jakelu- tai yhteistyötoimintaa.

Jakelu- ja yhteistyökanavien merkitys korostuu erityisesti alle 50 henkilöä työllistävien työnantajien kohdalla. Näille työnantajille esimerkiksi asiakashyvitykset muodostuvat euromääräisesti niin pieniksi, ettei eri työeläkevakuutusyhtiöiden jakamien hyvitysten määrien eroilla ole käytännössä merkitystä työnantajan valitessa vakuutusentantajaa. Työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat näiden työnantajien kohdalla tosiasiaassa jakelu- ja

yhteistyökanavien tehokkuudella. Tämä osoittaa nykyisen asiakashyvitystekniikan rajallisen merkityksen kilpailulle.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Eläkelaitosten olisi jokaisella toimintansa osa-alueella toimittava mahdollisimman tehokkaasti siten, että tehokkuudesta saadaan konkreettista hyötyä. Eläkelaitosten olisi tarpeen mukaan esimerkiksi muutettava sisäisiä palkitsemis- ja ohjausjärjestelmiään siten, että ne järjestelmällisesti ohjaavat eläkelaitoksen eri toimintoja tehokkaaseen lopputulokseen.*
2. *Lainsäädännön olisi oltava sellaista, että se kannustaa eläkelaitoksia tehokkaaseen toimintaan tai tarvittaessa pakottaa eläkelaitokset siihen. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi esimerkiksi arvioitava laskuperusteisiin sisältyvien työeläkevakuutusyhtiön vakuutusmaksun eri osien vaikutukset eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Lainsäädännöllä olisi tarvittaessa muutettava vakuutusmaksun osien määräytymistä kilpailua edistävällä tavalla. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti vakuutusmaksun hoitokustannusosaan. Yksi vaihtoehto olisi muuttaa hoitokustannusosa työeläkevakuutusyhtiökohtaiseksi siten, että työnantaja voi nykyistä paremmin arvioida maksamiensa hoitokustannusten ja saamansa palvelun suhdetta. Lisäksi asiakashyvitysten määräytymismekanismeja olisi pyrittävä muuttamaan siten, että asiakashyvitukset muodostuisivat nykyistä merkityksellisemmäksi kilpailukeinoksi myös pienehköjen työnantajien kohdalla.*

Lainsäädännöllä olisi kuitenkin samalla tarpeellisessa määrin varmistettava, että tehokkuus koituu viime kädessä työeläkejärjestelmän hyödyksi ja että eläketurvan toimeenpano ei vaarannu siten, että mahdolliset tappiot ylittäisivät tehokkuuden kautta saadut hyödyt. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi tarkasteltava esimerkiksi eläkelaitosten selvitystilaa ja valvontaa koskevia säännöksiä siltä kannalta, antavatko ne riittävät mahdollisuudet oikea-aikaisiin toimenpiteisiin eläkejärjestelmän etujen valvomiseksi. Asiakashyvitysmekanismi ei puolestaan saa johtaa siihen, että työeläkejärjestelmään kerättyjä varoja jaetaan tarpeettomasti järjestelmän ulkopuolelle.

3. *Vakuutusvalvontaviraston olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työeläkevakuutusyhtiöt toimivat markkinoinnissaan lainmukaisesti esimerkiksi asiakashyvityksistä kertoessaan ja että työeläkevakuutusyhtiöiden jakelukanavia koskevat sopimukset ovat työeläkejärjestelmän kannalta asianmukaisia esimerkiksi verkostokorvausten osalta.*
4. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi kehitettävä nykyiset, esimerkiksi tunnuslukuja koskevat julkistamisvelvollisuudet huomioon ottaen mittareita, joiden avulla työnantajat voivat vertailla eri eläkelaitosten ja eläkelaitosmuotojen keskinäistä tehokkuutta eläkelaitoksen valitsemisen kannalta mahdollisimman hyödyllisellä tavalla. Eläkelaitokset olisi velvoitettava julkistamaan kyseiset tiedot toiminnastaan. Tiedot olisi koottava internetiin tai muuten helposti saataville selkeässä ja vertailukelpoisessa muodossa.*

Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomat yksittäiset kilpailukysymykset (luku 7)

Seuraavassa on otettava huomioon etenkin lukuihin 7.1–7.3 liittyvien suositusten kohdalla, että hyvin perusteltujen muutosten tekeminen nykyiseen lainsäädäntöön edellyttää myös sen periaatteellisen kysymyksen pohtimista, halutaanko eläketurvan toimeenpanossa painottaa vakuuttamiselle vai rahastosäästämislle ominaisia piirteitä.

Kannansiirto (luku 7.1)

Kilpailun kannalta on pidetty ongelmallisina vakuutuskannan luovuttavan eläkelaitoksen mahdollisuutta estää kannansiirto, kannansiirtojen välistä viiden vuoden määräaikaa, kannansiirtoa useasta työeläkevakuutusyhtiöstä sekä vanhojen TaEL- ja LEL-kantojen siirtämistä.

Puhtaasti eläkelaitosten välisen kilpailun kannalta tarkasteltuna voi pitää perusteltuna sitä, ettei kannansiirto edellyttäisi luovuttavan eläkelaitoksen suostumusta. Suostumuksesta luopuminen tarkoittaisi kuitenkin työeläkejärjestelmän luonteen muuttumista vakuustoimintaan perustuvasta mallista yhä enemmän kohti sijoitusrahastotyyppistä mallia, minkä vuoksi kysymystä olisi tarpeen tarkastella myös muista näkökulmista kuin kilpailun kannalta. Sopimusoikeudellisesti muutos puolestaan käytännössä tarkoittaisi mahdollisuutta sopimuksen yksipuoliseen purkamiseen. Se olisi vakuutuslainsäädännössä poikkeuksellista. Lisäksi selvitystä tehtäessä saatujen tietojen mukaan kannansiirrot on voitu aina toteuttaa, sillä luovuttavat eläkelaitokset eivät ole käytännössä kieltäneet luovutuksista.

Viiden vuoden määräajalle, jonka on oltava kulunut edellisestä kannansiirrosta, on esitetty perusteluksi spekulatiivisten kannansiirtojen estäminen. Perustelua voi pitää hyväksyttävänä, mutta viiden vuoden aikaa tarkoitukseen nähden pitkänä. Lainsäädännön voi myös käytännössä epäillä estävän työnantajia keräämästä työntekijöitä eri työeläkevakuutusyhtiöiden piiristä yhdeksi 300 työntekijän kokonaisuudeksi. Lisäksi 50 työntekijän sääntö rajaa luovutusmenettelyn ulkopuolelle pienehköt työnantajat ja vaikeuttaa yhteiseläkesäätiöiden perustamista.

Aiemmin monopolina hoidettu TaEL- ja LEL-vakuuttaminen vapautettiin kilpailulle vuoden 2007 alussa. Tällaisen vakuutuskannan työnantajakohtainen siirto vakuuttamista aiemmin monopoliasemassa hoitaneesta eläkelaitoksesta toiseen eläkelaitokseen ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista. Tämä on ristiriidassa tavoitellun kilpailun lisäämisen kanssa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Vakuutuskannan siirron helpottamiseksi olisi lainsäädäntöä muuttamalla lyhennettävä viidestä vuodesta kahteen vuoteen aika, jonka on oltava kulunut edellisestä työnantajakohtaisen vakuutuskannan siirrosta.*
2. *Työnantajakohtaisten vakuutuskantojen siirtämisen helpottamiseksi olisi kumottava työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 a §:n 5 momentin viimeinen lause, joka sisältää 50 työntekijän edellytyksen luovutettaessa vakuutuskantaa eläkesäätiöön.*

3. *Lainsäädäntöä olisi pikaisesti muutettava siten, että TaEL- ja LEL-vakuutuskannan työnantajakohtainen siirtäminen eläkelaitoksesta toiseen on mahdollista. Lainsäädännöllä olisi ratkaistava se, miten siirtyvät varat, vastuut ja toimintapääoma määräytyvät siltä osin, kuin niiden määrittely ei nykyisin ole mahdollista.*

Selvityshenkilö ei ehdota muutoksia siihen, että kannansiirto edellyttää luovuttavan eläkelaitoksen suostumusta.

Siirtyvä toimintapääoma (luku 7.2)

Siirtyvän toimintapääoman määrittelyä toimialan keskimääraisten tunnuslukujen perusteella ja vakavaraisuuden laskentakaavaa on pidetty kilpailuongelmina.

Siirtyvällä toimintapääomalla on vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Nykyinen siirtyvän toimintapääoman laskemista koskeva malli vaikuttaa parantaneen tilannetta aiempaan verrattuna, mutta se ei ole kokonaan poistanut kilpailun kannalta ongelmallisia piirteitä. Kilpailuviraston esittämät vaihtoehtoiset mallit eivät kuitenkaan vaikuta sellaisinaan toteuttamiskelpoisilta. Siirtyvään toimintapääomaan ei kokonaisuutena saa liittyä työnantajan kannalta keinottelun mahdollisuutta.

Vakavaraisuuden laskentakaavan tarkoituksena on tuoda esiin sijoitusten tosiasiallisiin riskeihin perustuva eläkelaitosten vakavaraisuus. Siirtyvän toimintapääoman määrä on tällä hetkellä sidoksissa eläkelaitosten vakavaraisuuteen. Jos siirtyvän toimintapääoman tasoa halutaan muuttaa, muutos on toteutettava siirtyvää toimintapääomaa koskeviin säännöksiin sen sijaan, että muutettaisiin vakavaraisuuden laskemista koskevia säännöksiä.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Siirtyvää toimintapääomaa koskevaa mallia tulisi pyrkiä kehittämään nykyisestä mallista saatavien käytännön kokemusten perusteella siten, että kehittämisessä otettaisiin huomioon ainakin kilpailuoikeudelliset ongelmat, jotka aiheutuvat eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuuden ja yksittäistapauksessa siirtyvän toimintapääoman mahdollisesta epäsuhdasta, ja tavoite välttää keinottelun mahdollisuus siirtyvällä toimintapääomalla. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi vuoden 2007 loppuun mennessä tehtävä Kilpailuviraston kanssa käytävien keskustelujen pohjalta mahdolliset ehdotuksensa lainsäädännön kehittämiseksi.*
2. *Samassa yhteydessä olisi harkittava lainsäädäntöön muutosta, joka edistäisi mahdollisuutta purkaa eläkesäätio ennen työnantajan joutumista selvitystilaan silloin, kun työnantaja haluaisi vaihtaa eläketurvan järjestämismuotoa mutta ei säätiön ja oman heikon vakavaraisuutensa takia kykene täyttämään siirtyvää toimintapääomaa koskevia vaatimuksia. Mallia voisi kehittää esimerkiksi siitä lähtökohdasta, että vakuutuskannan siirtäminen olisi mahdollista mutta työnantajan tulevat asiakashyvitykset ohjattaisiin kattamaan puuttuvan toimintapääoman osuus niin kauan, kuin vajaus olisi katettu. Järjestely edellyttäisi vakuutamispakosta poiketen vastaanottavan eläkelaitoksen suostumusta.*

Selvityshenkilö ei ehdota muutoksia vakavaraisuusrajan laskentakaavaan.

Päätyneistä vakuutuksista kertyneet rahastot (luku 7.3)

Päätyneiden vakuutusten rahastoista on esitetty nykyisessä järjestelmässä olevan kilpailuetua niille laitoksille, joilla on niitä taseessaan, sillä päätyneiden vakuutusten rahastojen sijoitusyli jäämät ovat jaettavissa asiakashyvityksinä jatkuville vakuutuksille. Ongelmana on pidetty myös asiakkuuden perusteella syntyneen rahaston jäämistä vanhaan eläkelaitokseen, kun asiakas siirtyy eläkelaitoksesta toiseen, ja takaisinlainausoikeuden rajoittamista jatkuviin vakuutuksiin.

Moni vaihtoehto päätyneitä vakuutuksia koskevan sääntelyn muuttamiseksi tarkoittaisi työeläkejärjestelmän luonteen muuttumista vakuutustoimintaan perustuvasta mallista kohti sijoitusrahastotyyppistä mallia. Tämän vuoksi muutoksia olisi tarpeen tarkastella myös muista näkökulmista kuin kilpailun kannalta.

Takaisinlainausoikeuden laajentaminen koskemaan myös päätyneitä vakuutuksia muuttaisi takaisinlainauksen luonnetta, sillä yhteys vakuuttamisen ja takaisinlainauksen välillä katkeaisi. Takaisinlainaus olisi tässä mielessä lähempänä markkinaehtoista sijoituspalvelua kuin aiemmin. Takaisinlainausoikeuden laajentaminen rajoittaisi eläkelaitoksen mahdollisuutta päättää varojen sijoittamisesta, mikä samalla heikentäisi eläkelaitoksen mahdollisuutta sijoittaa varat sijoitustoiminnan tuotto- ja turvaavuustavoitteiden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Päätyneitä vakuutuksia koskevaa lainsäädäntöä olisi, myös muut kuin kilpailuseikat huomioon ottaen, harkittava kehitettäväksi siten, että päätyneisiin vakuutuksiin liittyvät tuotot ohjattaisiin jatkossa suoraan vastuunjakojärjestelmään. Tuottojen ohjaaminen ei koskisi ennen muutoksen tekemistä päätyneitä vakuutuksia.*
2. *Päätyneiden vakuutusten yhtiökohtaisia käsittelymalleja tulisi yhtenäistää lainsäädännöllä siten, etteivät työnantajan etuudet jäisi yksittäisten eläkelaitosten harkintavaltaan. Samalla olisi tarkasteltava, johtaako kolmen vuoden sääntö, joka koskee päätyneistä vakuutuksista saatavia asiakashyvityksiä, toimeenpanojärjestelmän kannalta kaikilta osin hyväksyttäviin toimintatapoihin.*

Selvityshenkilö ei ehdota takaisinlainausoikeuden laajentamista koskemaan päätyneitä vakuutuksia.

Rahastointiperiaate (luku 7.4)

Vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien täydennysten kohdistamista erilaisina eri ikäluokkien alkaneiden ja tulevien vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin on pidetty kilpailuongelmana.

Rahastoinnin kohdistamista on tässä selvityksessä tarkasteltu pelkästään eläkelaitosten välisen kilpailun kautta, mutta asiaan liittyy myös laajempia ulottuvuuksia. Asialla voi katsoa olevan vaikutuksensa julkisuudessaakin viime aikoina käytyyn keskusteluun siitä,

mikä olisi oikeudenmukainen tehdä tulonsiirtoja sukupolvien välillä. Työeläkejärjestelmän tasolla asia liittyy rahoituspuolelleen kestävyteen pitkällä aikavälillä.

Rahastoinnin kohdistamista koskevan säännöksen perusteluissa kohdistamisen edellytykseksi todetaan suoraan se, ettei kohdistaminen vaikuta haitallisesti kilpailuun. Merkitystä ei näytä olevan esimerkiksi sillä, sovelletaanko rahastoinnin kohdistamiseen kilpailuoikeutta. Säännöksen perusteluista seuraa myös, että haitallisten kilpailuvaikutusten olemassa ollessa esimerkiksi perustellut eläkepoliittiset syyt eivät ole riittävä edellytys kohdistamisten tekemiselle, jos samalla ei voida osoittaa oikeuslähdeopillisesti hyväksyttävää syytä poiketa perustelujen selkeästä sanamuodosta.

Rahastoinnin kohdistamisen kilpailuvaikutuksia ei ole hallituksen esityksessä tai toistaiseksi muutoinkaan arvioitu riittävästi. Tätä selvitystä tehtäessä arviointia ei myöskään ole ollut käytännössä mahdollista tehdä. Arviointi olisi kuitenkin välttämätöntä sen selvittämiseksi, voidaanko rahastointia kohdistaa erilaisina eri ikäluokille.

Selvityshenkilön suositus

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi pikaisesti selvitettävä laskelmien avulla, millaisia vaikutuksia työntekijän eläkelain 171 §:n 3 momentin soveltamisella olisi eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Ministeriön olisi saatujen tulosten perusteella arvioitava, voidaanko säännöstä lainkaan soveltaa ja, jos voidaan, millä tavalla.*

Eläkelaitosten yhteistyö vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa (luku 7.5)

Eläkelaitosten sekä laissa edellytettyyn että käytännön yhteistyöhön on katsottu sisältyvän kilpailuoikeudellisia epävarmuustekijöitä.

Valtion vastuun kannalta on ongelmallista, jos lainsäädännön valmisteluvaltaa on muodollisesti tai tosiasiaa siirretty liiallisesti eläkelaitoksille esimerkiksi siten, että eläkelaitoksia edustavat henkilöt yhdessä valmistelevat eläkelaitosten väliseen kilpailuun vaikuttavia säännöksiä, vakuutusehtoja tai laskuperusteita. Ongelmallisuutta lisää se, jos objektiiviset ja yleiseen etuun perustuvat näkökohdat eivät ohjaa valmistelua, vaan eläkelaitosten edustajilla on laaja harkintavaltaa sekä mahdollisuus edistää valmistelussa edustamiensa eläkelaitosten etua. Eläkelaitosten vastuun kannalta on ongelmallista, jos eläkelaitokset tekevät yhteistyöelimissä keskinäiseen kilpailuun vaikuttavia päätöksiä, jotka eivät kuulu niiden sosiaaliturvatehtävän ydinalueeseen. Ongelmallista on myös se, jos eläkelaitokset vaihtavat esimerkiksi yhteistyöelimissä keskinäiseen kilpailuun vaikuttavaa tietoa, jonka ei voida katsoa olevan välttämätöntä sosiaaliturvatehtävän hoitamiseksi.

Eläketurva on sosiaaliturvaa, jonka etuudet on määrätty laissa. Vakuutusehdot sisältävät käytännössä tarkempia määräyksiä eläketurvan ja siten myös työntekijän eläkelain toimeenpanosta. Eläketurvan luonteen vuoksi vakuutusehdoissa ei käytännössä voi olla sisällöltään merkittäviä eroja esimerkiksi sen mukaan, minkä eläkelaitoksen kanssa vakuutuksenottaja on tehnyt vakuutussopimuksen, vaikka vakuutussopimus on sopimus-oikeudellisesti solmittu kahden yksityisoikeudellisen tahon välillä. Vakuutusehtojen valmistelua koskevaan eläkelaitosten yhteistyöhön vaikuttaa käytännössä sisältyvän tietojen vaihtamisen kautta toimintatapoja, joilla on kilpailun kannalta merkitystä.

Lain mukaan eläkelaitosten on noudatettava vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteita, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Laissa ei säädetä siitä, mitä osia laskuperusteiden tulee sisältää. Laista ei myöskään käy ilmi se, miltä osin laskuperusteiden olisi välttämättä oltava eläkelaitoksille yhteiset sosiaaliturvatehtävän hoitamiseksi ja miltä osin eläkelaitokset voisivat käyttää eläkelaitoskohtaisia laskuperusteita kilpailukeinona. Esimerkiksi vakuutusmaksun hoitokustannusosan ja maksutappio-osan käsitteleminen laskuperustejaoksessa vaikuttaa merkitsevän sitä, että eläkelaitokset ainakin jossakin määrin päättävät yhdessä keskeisistä kilpailukeinoistaan eli toimintansa tehokkuudesta ja palvelunsa laadusta. Laskuperusteiden valmistelussa vaikuttaa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kannalta ongelmalliselta se, että osa työeläkevakuutusyhtiöiden valmistelemista laskuperusteista vaikuttaa välillisesti myös eläkesäätiöiden ja eläkekassojen asemaan, mutta nämä eivät ole vastaavilta osin mukana valmistelussa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Koska vakuutusehdot ovat käytännössä hyvin samansisältöiset eri eläkelaitosten välillä, lainsäädännössä olisi tarkoituksenmukaista nykyistä selkeämmin säätää vakuutusehtojen yhdenmukaisuus lähtökohdaksi. Jos mahdollisuus poiketa tästä katsotaan tarpeelliseksi, poikkeuksista olisi säädettävä nykyistä täsmällisemmin.*

Kilpailun näkökulmasta olisi nykyistä vakuutusehtojen valmistelukäytäntöä perustellumpaa se, että vakuutusehdot valmisteltaisiin viranomaisen johdolla ja annettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Vakuutusehdot muodostavat osan lainsäädännöllä päätetyn eläketurvan sisällöstä, joten vakuutusehtojen luonne eroaa siitä, mikä niillä on vapaaehtoisessa vakuuttamisessa. Menettely olisi nykyistä perustellumpi myös lainsäädäntövallan siirtämiseen liittyvien seikkojen vuoksi.

2. *Kuten lukuun 6.4 liittyvässä suosituksessa todettiin, eläketurvan toimeenpanon tehokkuuden varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava vakuutusmaksun laskuperusteiden osien merkitys eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Kilpailulle merkitykselliset laskuperusteiden osat tulisi muuttaa nykyistä enemmän eläkelaitoskohtaisiksi siltä osin, kuin se on mahdollista eläketurvan toimeenpanoa vaarantamatta. Eläkelaitosten yhteistyö laskuperusteiden valmistelussa olisi rajoitettava eläkelaitoksille yhteisiin laskuperusteisiin.*
3. *Työntekijän eläkelain 11 luku koskee eläkevakuutuksen ehtoja ja laskuperusteita ja 212 § eläkelaitosten yhteistyötä. Nämä säännökset olisi käytävä läpi, ja niitä olisi tarpeen mukaan tarkennettava ottaen huomioon kilpailun tavoitteet ja tehokkuus, edellä todettu laskuperusteiden tarkastelu, kilpailuoikeudelliset säännökset valtion vastuusta sekä lainsäädännön rakennetta ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat perustuslain säännökset ja tavoitteet. Lainsäädännön olisi oltava riittävän tarkkarajaista, selkeää ja perusteltua esimerkiksi siltä osin, mitä laskuperusteet sisältävät ja millaista yhteistyötä eläkelaitokset voivat ja ovat velvollisia tekemään eläketurvan toimeenpanemiseksi.*

Eläkelaitosten itsenäisyys (luku 7.6)

Työeläkevakuutusyhtiö ei voi omistaa toisen työeläkevakuutusyhtiön osakkeita tai takuusuuksia ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa. Lupaharkinnassa arvioidaan omistuksen vaikutusta työeläkevakuutustoiminnan terveeseen kehitykseen. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistuksia työeläkevakuutusyhtiöissä ei ole rajoitettu yhtä tiukasti.

Pelkästään säännöksiä tarkastelemalla omistusrajoitusten merkityksestä voi saada harhaanjohtavan kuvan. Käytännössä työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitettavana oleva varallisuus on 90 prosenttia kaikkien eläkelaitosten hallinnoitavina olevista varoista. Työeläkejärjestelmän vakauden ja järjestelmätason riskien hallinnan kannalta on keskeistä se, etteivät riskit lisäänty tarpeettomasti työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan seurauksena. Tämä ei silti tietystikään yksittäisen eläkelaitoksen näkökulmasta poista tarvetta järjestää sijoitustoiminta asianmukaisesti riippumatta siitä, mikä on eläkelaitoksen yhteisömuoto.

Vakuutusvalvontaviraston käsityksen mukaan eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät tällä hetkellä omista osuuksia työeläkevakuutusyhtiöissä. Valvontakäytännössä ei myöskään ole tullut esiin ongelmia eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistusrajoitusten osalta. Työeläkevakuutusyhtiöiden sekä eläkesäätiöiden ja eläkekassojen välille ei käytännössä ole mahdollista syntyä samanlaista omistusten ketjuttamista tai ristiinomistusta kuin eri työeläkevakuutusyhtiöiden välille.

Selvityshenkilö ei pidä tarpeellisena rajoittaa nykyisestä eläkesäätiöiden ja eläkekassojen mahdollisuutta omistaa työeläkevakuutusyhtiöiden osakkeita tai takuusuuksia.

Muut asiat (luku 8)

Työkyvyn ylläpito (luku 8.1)

Työkyvyttömyysriskin hallintaosa on osa työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun laskuperusteita, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Sen käyttäminen merkitsee, että osa työeläkevakuutusyhtiön liikekuluista voidaan merkitä korvausmenoksi. Työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttämisen yhdenvertaisuudesta eri vakuutuksenottajien välillä on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden henkilöstön, esimerkiksi kuntoutuslääkärien, palkkakulujen osittaista sisällyttämistä maksettuihin korvauksiin voi pitää perusteltuna työeläkejärjestelmän tavoitteiden kannalta. Työeläkevakuutusyhtiön oma harkintavalta työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttämisessä vaikuttaa myös perustellulta, koska asia liittyy työeläkevakuutusyhtiön asiakassuhteisiin, yhtiön ja asiakkaan välisiin luottamuksellisiin tietojen vaihtoihin ja vakuutettujen terveydentilaa sivuavien tietojen käsittelyyn.

Työeläkevakuutusyhtiöiden harkintavaltaa työkyvyttömyysriskin hallintaosan käytössä ei ole tarpeen rajoittaa, mutta mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi olisi korostettava työeläkevakuutusyhtiöiden henkilöstön ja hallituksen vastuuta sekä valvontaa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiön olisi jatkossa laadittava vakuutuksenottajien kanssa työkyvyttömyysriskin hallintaosasta korvattaviksi tulevista kuluista sopimus, jos-*

sa korvausedellytykset todetaan selkeästi. Kaikki sopimuksen perusteella korvatut kulut olisi yksilöitävä. Yksilöinnit ja kopiot maksukuiteista olisi liitettävä sopimusaineistoon.

2. *Vakuutusvalvontaviraston olisi velvoitettava työeläkevakuutusyhtiöiden sisäiset ja ulkoiset tarkastajat kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttöön. Viraston olisi lisäksi tarkastettava työeläkevakuutusyhtiöiden noudattamat kulujen kirjauserusteet työkyvyttömyysriskin hallintaosan osalta.*
3. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi vakuutusmaksun laskuperusteita vahvistaessaan kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko työkyvyttömyysriskin hallintaosa oikein mitoitettu.*

Kiinteistökaupat (luku 8.2)

Vuoden 2003 aikana esitettiin julkisuudessa väitteitä siitä, että työeläkevakuutusyhtiöt olisivat tehneet asiakkaidensa kanssa ylihintaisia kiinteistökauppoja.

Työeläkevakuutusyhtiön ja vakuutuksenottajan välinen ylihintainen kiinteistökauppa rikkoisi tilanteen mukaan useita säännöksiä. Näitä ovat esimerkiksi säännökset sijoitustoiminnan järjestämisestä ja työeläkevakuutusyhtiön varojen käyttämisestä, varojen jaosta ja osakkaiden yhdenvertaisuudesta. Ylihintainen kiinteistökauppa merkitsisi käytännössä epäasiallista alennusta eläkevakuutuksen hintaan ja varojen siirtoa pois työeläkejärjestelmän piiristä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden kiinteistökauppojen rajoittaminen vaikuttaisi olevan ristiriidassa 1.1.2007 voimaan tulleiden sijoitustoiminnan uudistusten kanssa, sillä tuolloin sijoitusmahdollisuuksia pyrittiin päinvastoin lisäämään. Kiinteistökauppojen asianmukaisuuden varmistamiseksi vaikuttaisi rakentavammalta se, että esimerkiksi rahastomuotoista kiinteistösijoittamista kehitettäisiin nykyistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi yksittäisten sijoitusten tekemiselle. Tämä tukisi työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan tehokkuudelle asetettuja vaatimuksia, laajentaisi mahdollisuuksia kiinteistösijoittamiseen ja vähentäisi yksittäisiä kiinteistösijoituksia. Samalla yksittäisten kiinteistösijoitusten läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia rahastomuotoiseen kiinteistösijoittamiseen tulisi edistää verokohtelua keventämällä.*
2. *Suorien kiinteistösijoitusten hinnoittelun läpinäkyvyyttä tulisi edistää. Työeläkevakuutusyhtiöt olisi velvoitettava hankkimaan sopimussuhteen osapuolista riippumattoman asiantuntijan arvio sijoituskohteen arvosta.*
3. *Vakuutusvalvontaviraston olisi nykyistä selkeämmin kiinnitettävä huomiota vakavaraisuusvalvonnan lisäksi oikeudelliseen valvontaan. Viraston olisi tarpeen täsmentää työeläkevakuutusyhtiöille antamansa kannanoton oikeudellisia perusteita.*

Työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamat palvelut eläkesäätiöille ja eläkekassoille (luku 8.3)

Vakuutusvalvontavirasto on pyytänyt käsittelemään selvityksen yhteydessä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan alaa siltä kannalta, mitä palveluja työeläkevakuutusyhtiöt voivat tarjota eläkesäätiöille ja eläkekassoille.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta on nykyisin selkeästi rajattu lakisääteiseen eläkevakuutukseen. Lisäksi sijoitustoimintaa koskevilla rajoituksilla pyritään varmistamaan, etteivät työeläkevakuutusyhtiöt laajenna toimintaansa tosiasiallisesti muulle toimialalle. Toimialaa koskevien säännösten tulkinnassa on otettava huomioon myös se, että henkivakuutusdirektiivissä edellytetään lakisääteisen eläkevakuutuksen pitämistä erillään muusta vakuutustoiminnasta, jotta direktiivi ei tule sovellettavaksi työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.

Näistä syistä on perusteltua katsoa, etteivät työeläkevakuutusyhtiöt voi nykyisen lain mukaan tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille siltä osin, kuin palvelut koskevat eläkesäätiöiden ja eläkekassojen harjoittamaa muuta toimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuutusta.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain sanamuodon perusteella ei ole mahdollista täysin yksiselitteisesti päätellä, voivatko työeläkevakuutusyhtiöt tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille silloin, kun ne koskevat eläkesäätiöiden ja eläkekassojen harjoittamaa lakisääteistä eläkevakuutusta. Asian arvioinnissa voidaan käyttää apuna vuodelta 1999 olevaa korkeimman oikeuden ratkaisua. Se liittyi työeläkevakuutusyhtiön mahdollisuuteen omistaa enemmistöosuus muun muassa osakeyhtiössä, jonka toimialaan kuului eläkesäätiöiden ja eläkekassojen hoito. Ratkaisun käsittelyn yhteydessä esiin tuodut seikat vaikuttavat puoltavan varuuskellista suhtautumista palvelujen tarjoamiseen. Lisäksi eläketurvan hajautetun toimeenpanon keskeinen tavoite on varmistaa, että työnantajalla on aidosti toisistaan eroavia vaihtoehtoja eläketurvan järjestämiseen.

Oma kysymyksensä on se, missä määrin eri eläkelaitosten ja eläkelaitosmuotojen tulisi käyttää yhteistyönä tuotettuja palveluja, jotta eläketurvan toimeenpano olisi eläkejärjestelmän kannalta mahdollisimman kustannustehokasta. Työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuus tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille voidaan nähdä yhtenä osana tätä pohdintaa. Kysymys koko toimeenpanojärjestelmän tehokkaimmasta organisoinnista on kuitenkin laajempi. Esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisestä koituvat kustannukset ovat suuret, minkä vuoksi koko toimeenpanojärjestelmän kannalta on todennäköisesti eduksi, että kehitystyö on jossain määrin keskitettyä tai perustuu eläkelaitosten yhteistyöhön. Perusteltujen muutosten tekeminen lainsäädäntöön edellyttäisi tässä suhteessa laajempaa taloustieteellistä vaikutusten arviointia, kuin mihin tässä selvityksessä on ollut mahdollisuus.

Selvityshenkilön suositus

- 1. Palvelujen tarjoamisella on huomattava merkitys eläkelaitosten välisen kilpailun tavoitteiden ja toimivuuden kannalta. Oikeudellisesti asialla on liittymäkohtia kilpailu-, yhtiö- ja EU-oikeuteen. Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella olisi tarpeelliseksi katsottavin keinoin pyrittävä selvittämään lainsäädännön ja eläkelaitosten toiminnan välistä suhdetta eläketurvan toimeenpanoa ja työeläkejärjestelmän tavoitteita kokonaisuutena edistävällä tavalla.*

2 Selvityksen tausta

Työeläkejärjestelmällä tarkoitetaan vakiintuneesti säännösten, niitä valmistelevien ja toimeenpanevien toimielinten sekä eläkelaitosten kokonaisuutta, jolla lakisääteinen työeläketurva toteutetaan. Työeläketurvan etuuksia ovat käytännössä erilaiset työeläkkeet, jotka perustuvat työsuhteeseen tai yrittäjätoimintaan. Työeläkkeet ovat Suomessa osa lakisääteistä sosiaaliturvaa, joka muodostuu sosiaali- ja terveystaloudesta, sosiaali- ja terveyspalveluista sekä sairaus-, työttömyys- ja vanhuusajan turvasta ja muusta toimeentuloturvasta. Työeläkkeiden tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulon jatkuvuus, kun työansio lakkaa vanhuuden, työkyvyttömyyden, pitkäaikaisen työttömyyden tai perheessä huoltajan kuoleman takia.

Kilpailulla tarkoitetaan tässä selvityksessä kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/1992) tarkoitettua kilpailua eli tervettä ja toimivaa taloudellista kilpailua, jonka kautta asiakkaalle koituu hyötyä.

Kilpailu kytkeytyy työeläkejärjestelmään sitä kautta, että eläketurvan toimeenpanoa hoitavat hajautetusti useat eläkelaitokset. Niitä ovat työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat.

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti sitä, millaista keskustelua Suomessa on viime vuosina käyty työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ja miten keskustelu on heijastunut lainsäädännön kehittämiseen. Huomioon otetaan aiemmat kilpailuselvitykset, lainsäädäntöön tehdyt keskeiset muutokset ja viranomaisten näkemykset.

Luvun tarkoituksena on toimia sekä aiheeseen johdattavana taustana että perusteluna tämän selvityksen toteuttamistavalle.

2.1 Kilpailuselvitykset

Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista on viime vuosina laadittu useita, sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvitysmiesten ja työryhmien laatimia selvityksiä.¹

Vuonna 1999 valmistuneessa loppuraportissaan erityisavustaja Markku Wallin ja toimitusjohtaja Lauri Koivusalo käsitelivät laajasti työeläkejärjestelmän kilpailukysymyksiä. Heidän toimenpidesuosituksensa koskivat muun muassa lainsäädännön ja määräysten selkiyttämistä, sijoitustoimintaa, vakavaraisuutta, vakuutusyhtiön vaihtamista ja eläkelaitosten toiminnasta julkaistavaa informaatiota.

Vuonna 2000 asetettu, sosiaali- ja terveysministeriön ylijohtaja Tarmo Pukkilan johdolla toiminut työryhmä laati ehdotukset vuoden 1999 selvitykseen liittyviksi jatkotoimenpiteiksi. Työryhmän ehdotukset koskivat uuden eläkelaitoksen perustamista, kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä, työeläkevakuutusyhtiöitä koskevia eräitä asioita, informaation ja avoimuuden lisäämistä eläkelaitosten toiminnassa, jakeluverkostoa sekä eläkelaitosten yhteistyötä ja toimintojen ulkoistamista.

¹ Ks. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiot 1999:21, 2001:35 ja 2002:17.

Vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvityshenkilö Jukka Rantalan selvittämään vuonna 2000 asetetussa kilpailutyöryhmässä avoimeksi jääneitä kysymyksiä. Toimeksianto oli siten rajattu tiettyihin yksittäisiin kysymyksiin. Selvitys koski laskuperustekorkoa, päättyneisiin vakuutuksiin liittyvien sijoitustuottojen käyttöä, työeläkevakuutusyhtiön jakautumista koskevan lainsäädännön muuttamista ja selkeyttämistä, takaisinlainauksen ehtoja koskevien muutosten vaikutuksia ja eräitä muita asioita.

Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita on sivuttu myös muissa selvityksissä. Vuonna 2005 selvityshenkilö Matti Louekoski käsitteli työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain uudistamistarpeita koskevassa väliraportissaan työeläkejärjestelmän suhdetta Euroopan unionin kilpailusäännöksiin.² Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä käsitteli vuonna 2006 valmistuneessa selvityksessään muun muassa keskusjärjestöjen ja eläkelaitosten yhteistyötä ja eläkelaitosten sijoitustoimintaa.³ Vuonna 2006 selvityshenkilö Pentti Arajärvi kartoitti Eläketurvakeskuksen hallinnollista asemaa. Eläketurvakeskukselle kuuluu muun muassa julkisia hallintotehtäviä, jotka palvelevat eläkelaitosten yhteistoimintaa.⁴

2.2 Lainsäädäntömuutokset

Eläkelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä on muutettu useasti viime vuosina. Seuraavassa selostetaan lyhyesti keskeisiä muutoksia, joilla on suoranaista merkitystä eläkelaitosten kilpailulle tai jotka muuten vaikuttavat kilpailuolosuhteisiin. Osa muutoksista perustuu aiemmissa kilpailuselvityksissä tehtyihin ehdotuksiin.

Säännökset eläkesäätiön ja eläkekassan jakautumisesta lisättiin eläkesäätiölakiin ja vakuutuskassalakiin 1.12.2000 (lait 942 ja 943/2000). Eläkesäätiön jakautumiseksi katsotaan eläkesäätiön koko vakuutustoiminnan tai sen osan luovuttaminen selvitysmenettelyttä toiselle eläkesäätiölle tai toisille eläkesäätiöille. Vastaavasti eläkekassan jakautumiseksi katsotaan eläkekassan koko vastuun tai sen osan siirto selvitysmenettelyttä toiselle eläkekassalle tai eläkekassoille. Jakautumisen edellytyksenä on, että vastaanotettava yhteisö on tätä tarkoitusta varten perustettava uusi eläkesäätiö tai eläkekassa.

Työeläkevakuutusyhtiön vakuutuskannan, eläkesäätiön vakuutustoiminnan ja eläkekassan vastuun luovuttamis- ja vastaanottamismahdollisuuksia eläkelaitosten välillä laajennettiin 1.7.2003 (lait 419–421/2003). Toimenpiteiden yhteydessä on mahdollista perustaa kokonaan uusi eläkesäätiö tai eläkekassa. Luovutukset ovat aiempaa laajemmin mahdollisia myös jo toimivaan eläkesäätiöön ja eläkekassaan.

Eläkelaitosten siirtyvää toimintapääomaa koskevia säännöksiä muutettiin 15.4.2006 (lait 250–252/2006). Siirtyvän toimintapääoman taso määriteltiin uudelleen eläkelaitosten välisissä vakuutuskannan ja vakuutustoiminnan luovutuksissa ja vastaanottamisissa sekä vastuun siirroissa ja vastaanottamisissa. Siirtyvän toimintapääoman tasoksi säädettiin eläkelaitosten vakavaraisuusrajojen mediaani kaksinkertaisena.

Eläkesäätiölakia, vakuutuskassalakia ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annettua lakia muutettiin 1.6.2006 (lait 391–393/2006), jolloin pantiin täytäntöön Euroopan parlamen-

² Ks. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistio 2005:15.

³ Ks. Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys 2006.

⁴ Ks. Pentti Arajärvi: Eläketurvakeskuksen asema. 15.8.2006. HAREnro STM066:00/2006.

tin ja neuvoston direktiivi 2003/41/EY ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta. Muutokset koskivat muun muassa tiedonantovelvollisuuksia, rajat ylittävää toimintaa, omaisuudenhoitajia ja säilytysyhteisöjä, vastuuelan ja eläkevastuun laskemista sekä sijoitustoimintaa. Muutokset eivät koskeneet lakisääteistä eläkevakuuttamista, mutta ne vaikuttavat sellaisten eläkesäätiöiden ja vakuutus-kassojen toimintaan, jotka harjoittavat sekä lakisääteistä että vapaaehtoista vakuuttamista.

Työntekijän eläkelaki (395/2006) tuli voimaan 1.1.2007. Lakiin on koottu työntekijän eläketurvaa ja sen muutoksenhakua koskevat säännökset, jotka aiemmin olivat työntekijäin eläkelaisissa (395/1961), lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaisissa (134/1962) sekä taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaisissa (662/1985). Laissa täsmennetään myös säännöksiä eläketurvan järjestämisestä ja valvonnasta.

Laki Eläketurvakeskuksesta (397/2006) tuli voimaan 1.1.2007. Lakiin on koottu säännökset Eläketurvakeskuksen tehtävistä ja hallinnosta. Lailla ei käytännössä muutettu Eläketurvakeskuksen asemaa aiempaan verrattuna.

Hallituksen esitysten 76–79/2006 vp perusteella muutettiin lainsäädäntöä monilta osilta vuoden 2007 alusta lukien. Muutokset koskivat eläkelaitosten toimintapääomaa ja vastuuelkaa, vakavaraisuusrajan laskemista ja vastuuelan kattamista, työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoa sekä Vakuutusvalvontavirastoa. Eläkelaitosten kilpailuun vaikuttaa se, että vastuuelan kattamista koskevissa säännöksissä olevat erot eri eläkelaitosten välillä pääsääntöisesti poistettiin. Vaikutusta on myös sillä, että vanhuuseläkevastuun täydennykset on tarkoitus voida kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien vastaisten ja alkanneiden vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu luonnos uudeksi vakuutusyhtiölaiksi (HAREnro STM023:00/2004) lähetettiin lausunnolle 12.12.2006. Keskeisenä tavoitteena on tehdä muutokset, jotka aiheutuvat 1.9.2006 voimaan tulleesta osakeyhtiölaista ja nykyistä vakuutusyhtiölakia sovellettaessa havaituista muutostarpeista. Kilpailun valvontaan vaikuttaisi se, että vakuutusyhtiölaista poistettaisiin Vakuutusvalvontavirastolla tällä hetkellä olevat valvontavaltuudet ja kilpailun valvonta keskitettäisiin Kilpailuvirastolle.

2.3 Viranomaisten ja eduskunnan näkemykset

2.3.1 Kilpailuvirasto

Kilpailuvirasto on antanut lausuntoja työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista useiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Virasto on lisäksi tehnyt aloitteita järjestelmän kehittämiseksi.⁵

⁵ Kilpailuvirasto on antanut muun muassa seuraavat lausunnot ja aloitteet:

- Työeläkelaitosten toimintapääomaa ja vastuuelkaa sekä työeläkeyhtiöitä ja Vakuutusvalvontavirastoa koskevien lakien uudistaminen (11.4.2006, dnro 309/72/06)
- Laki eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuelan kattamisesta (20.3.2006, dnro 204/72/06)

Lausunnoista ja aloitteista voidaan tiivistää esiin seuraavassa lyhyesti selostettavat näkemykset. Selvityshenkilö pyysi selvitystyötä aloitettaessa Kilpailuviraston kommentteja laaditusta tiivistelmästä. Virasto katsoi tiivistelmän kuvaavan näkemyksiään. Virasto ei pitänyt tarpeellisena ottaa käsiteltäväksi kokonaan uusia asiaryhmiä.

Eläkelaitosten välisessä kannansiirrossa Kilpailuvirasto pitää haitallisena sitä, että luovuttava laitos voi estää kannansiirron. Lisäksi viiden vuoden ajanjakso, jonka on oltava kulunut edellisestä kannansiirrosta, saattaa tilanteen mukaan olla liian pitkä. Ei myöskään ole välttämättä tarkoituksenmukaista, että siirtyvien työnantajien on oltava yhdestä eläkelaitoksesta.

Kilpailuvirasto pitää ongelmallisena vakuutuskantaa luovutettaessa siirtyvän toimintapääoman määrittelyä toimialan keskimääräisten tunnuslukujen perusteella. Siirtyvä toimintapääoma määritellään eläkelaitosten vakavaraisuusrajojen mediaanin avulla, mikä on eräissä tapauksissa omiaan heikentämään vakuutuksenottajien kannustimia kilpailuttaa eläkelaitoksia ja laitostenmuotoja keskenään. Lisäksi hyvin menestyviä eläkekassoja ja eläkesäätiöitä hallinnoivat vakuutuksenottajat kykenevät tulouttamaan itselleen kerta-luonteisesti vakuutusmaksupalautuksia silloin, kun säätiö tai kassa lakkautetaan.

Päätyneiden vakuutusten rahastoista on kilpailuetua niille eläkelaitoksille, joilla on niitä taseessaan, sillä päätyneiden vakuutusten rahastojen sijoitusylijäämät ovat jaettavissa asiakashyvityksinä jatkuville vakuutuksille. Ongelma on myös se, ettei asiakkuuden perusteella syntynyt oikeus lainata kertyneistä rahastoista siirry, kun asiakas siirtyy eläkelaitoksesta toiseen.

Hallituksen esityksen 77/2006 vp perusteella tehtyjen muutosten seurauksena vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien täydennykset voitaisiin kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien alkaneiden ja tulevien vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin. Tämä saattaisi asettaa sekä vakuutuksenottajat keskenään että eläkelaitokset keskenään eriarvoiseen asemaan sen mukaan, mikä on vakuutettujen ikäjakauma. Rahastointitekniikan muutos näyttäisi myös heikentävän eläkelaitosten sijoitustoiminnan tehokkuuden merkitystä asiakashyvitysten määräytymisessä. Lisäksi muutos saattaisi heikentää työnantajan tosiasiallisia

-
- Hallituksen esitys 158/2005 laeiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain, eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain muuttamisesta (17.2.2006, dnro 130/72/06)
 - Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) uudistaminen (15.2.2006, dnro 140/71/06)
 - Hallituksen esitys laeiksi eläkesäätiölain, vakuutuskassalain ja ulkomaisista vakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta (15.12.2005, dnro 890/72/2005; koskee ammatillisia lisäeläkkeitä, ei TEL:iä)
 - Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet / selvityshenkilön väliraportti 2005:15 (7.10.2005, dnro 713/72/05)
 - Siirtyvää toimintapääomaa koskevan lainsäädännön muuttaminen (22.9.2005, dnro 711/72/05)
 - Hallituksen esityksestä 45/2005 työntekijän eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (11.5.2005, dnro 380/71/05)
 - Siirrettävän vakuutuskannan määrittely osakeyhtiön jakautuessa (31.3.2004, dnro 287/72/04)
 - Selvitysmies Jukka Rantalan ehdotukset työeläkelaitosten kilpailua koskien (30.9.2002, dnro 826/72/02)
 - Luonnos hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laeiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain, eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain muuttamisesta (8.8.2002, dnro 598/72/02)
 - Täydentävä lausuma lakisäateisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän muistioon (12.2.2002, STM:n työryhmämuistioita 2001:35)
 - Hallituksen esitys laeiksi eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain muuttamisesta (13.4.2000, dnro 262/72/2000)
 - Työeläkejärjestelmän kilpailuselvitys (27.3.2000, dnro 107/72/2000)
 - Työeläkejärjestelmän kilpailuselvitys (6.9.1999, dnro 586/72/99).

mahdollisuuksia ja kannustimia perustaa työeläkevakuutusyhtiön kanssa kilpaileva oma eläkesäätiö tai eläkekassa.

Olisi oleellista, että eläkelaitosten yhteistyö rajattaisiin tarkoin vain niihin asioihin, joilla ei ole vaikutusta eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Laskuperustekorona määräytyminen eläkelaitosten yhteisen valmistelutyön tuloksena tarkoittaa, että toimialan keskeisimmän kilpailuelementin sääntely on uskottu alan toimijoille itselleen. Kaikilla eläkelaitoksilla ei myöskään ole yhtäläistä mahdollisuutta vaikuttaa laskuperusteiden valmisteluun.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnallinen itsenäisyys pyritään turvaamaan muun muassa rajoittamalla niiden omistuksia toisissa työeläkevakuutusyhtiöissä. Ei näyttäisi olevan syytä rajoittaa toiminnallisen riippumattomuuden takaamista koskemaan ainoastaan työeläkevakuutusyhtiöitä, vaan riippumattomuuden tulisi tasapuolisesti koskea myös eläkesäätiöitä ja eläkekassoja.

Kilpailuvirasto katsoo lisäksi, että eläkevakuuttamisen kilpailuongelmia olisi tarkasteltava kokonaisuutena kattavasti siten, että huomiota kiinnitettäisiin samanaikaisesti muun muassa laskuperustekorkoa, laitosten vakavaraisuutta ja hyvityksiä koskevien säännösten kilpailuvaikutuksiin. Lisäksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota eläkelaitosten laajaan yhteistyöhön asioissa, jotka vaikuttavat keskeisesti hinnoitteluun ja kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen. Myös Euroopan unionin kilpailuoikeus tulisi ottaa asianmukaisesti huomioon.

2.3.2 Vakuutusvalvontavirasto

Selvityshenkilö pyysi selvitystyötä aloitettaessa Vakuutusvalvontavirastoa esittämään näkemyksiään työeläkejärjestelmän kilpailua koskevista asioista. Virastolla oli näkemyksiä esittäessään käytettävissä Kilpailuviraston lausunnoista ja aloitteista laadittu tiivistelmä. Siitä esittämiensä näkemysten lisäksi Vakuutusvalvontavirasto esitti selvitystyön kuluessa eräiden työeläkevakuutusyhtiöiden toimialaan liittyvien kysymysten selventämistä, minkä vuoksi asiaa käsitellään luvussa 8.3.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan työnantajakohtainen kannansiirto on rinnastettavissa vakuutussopimusten purkamiseen. Vakuutussopimukset ovat vakuutuksen antajan ja ottajan välisiä sopimuksia, joten on perusteltua ottaa molempien osapuolten näkemykset huomioon sopimusta purettaessa. Kannansiirron viiden vuoden vähimmäisväli on lyhyt eläkevastuiden keston nähden. Siirtojen tulisi perustua pitkäaikaiseen suunnitteluun, ja määräjän lyhentäminen saattaisi lisätä keinottelua siirtyvän toimintapääoman määrällä. Virasto toteaa myös, että työnantaja voi nykyisin siirtää vakuutuksensa useasta eläkelaitoksesta samalla hetkellä. Rajoitusta, jonka mukaan yhdestä laitoksesta siirtyvien työntekijöiden määrän on oltava vähintään 300, tulisi tarkastella uudelleen.

Siirtyvän toimintapääoman osalta Vakuutusvalvontavirasto huomauttaa, ettei nykyisen lain voimassa ollessa eli 15.4.2006 jälkeen ole purettu yhtään eläkesäätiötä tai eläkekassaa. Lain muuttamistarvetta tulisi arvioida vasta sitten, kun lain toimivuudesta on käytännön kokemuksia.

Vakuutusvalvontavirasto suhtautuu varauksella Kilpailuviraston esittämään malliin, jonka mukaan siirtyvä toimintapääoma määriteltäisiin sen perusteella, kuinka paljon vakuutuksenottajan rahastot ovat maksujen ja sijoitustuottojen myötä kerryttäneet toimintapääomaa luovuttavassa eläkelaitoksessa. Malli kytkisi siirtyvän toimintapääoman luovuttavan eläkelaitoksen toimintapääoman tasoon, jolloin vakavaraisesta laitoksesta olisi edullisempaa siirtää vakuutuskantaa kuin vähemmän vakavaraisesta laitoksesta. Malli lisäisi myös keinottelun mahdollisuutta eläkesäätiötä tai eläkekassaa purettaessa. Työnantaja voisi ennen eläkesäätiön tai eläkekassan purkua alentaa toimintapääoman mahdollisimman matalalle tasolle ja tulouttaa nykyistä enemmän varoja itselleen.

Vakavaraisuusrajan laskemista ja vastuuvelan kattamista koskevan hallituksen esityksen 79/2006 vp perusteella tehdyt muutokset eivät Vakuutusvalvontaviraston käsityksen mukaan vaikuta Kilpailuviraston esittämällä tavalla kielteisesti eläkelaitosten väliseen kilpailuun siirtyvän toimintapääoman kautta. Esityksessä arvioidaan, että vakavaraisuusrajan arvo alenisi muutosten seurauksena eräillä eläkelaitoksilla noin 2,0–2,6 prosenttiyksikköä nykyisestä. Kun eläkevaroja sijoitettaisiin tavoitteiden mukaisesti nykyistä riskipitoisemmin, vakavaraisuusrajat kuitenkin keskimäärin nousisivat. Lisäksi osaketuottosidonnainen vastuuvelan osa siirtyisi kannansiirron mukana.

Vakuutusvalvontaviraston käsityksen mukaan uudessa rahastointitekniikassa on piirteitä, jotka saattavat vaikuttaa eläkelaitosten väliseen kilpailuun Kilpailuviraston esittämällä tavalla. Sijoitustoiminnan tuotoista tapahtuvan rahastoinnin kohdentaminen vain tiettyihin ikäluokkiin saattaisi johtaa rahastojen erilaiseen kehittymiseen eläkelaitosten ja varsinkin vakuutusten välillä. Sellaisten eläkelaitosten ja vakuutusten vastuut kasvaisivat nopeammin, joissa kyseisten ikäluokkien osuus on keskimääräistä suurempi. Kasvu rahoitettaisiin sellaisista eläkelaitoksista ja vakuutuksista, joissa kyseisten ikäluokkien osuus on keskimääräistä matalampi. Ilmiön merkitystä ja vaikutusta kilpailuun tulisi selvittää erikseen.

Vakuutusvalvontavirasto katsoo, ettei keskeisin kilpailuelementti eläkelaitosten välillä ole laskuperustekorko vaan sijoitustoiminnan tuotto. Tuotto ensisijaisesti ratkaisee eläkelaitoksen kyvyn jakaa kilpailukykyisiä hyvityksiä.

Koska laskuperusteyhteistyö koetaan ongelmaksi, yhteisiä laskuperusteita olisi kehitettävä siten, että yhteistyö rajoittuisi vain siihen, mikä on työeläkejärjestelmän edun kannalta välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista. Jos vastuuvelan perusteiden määrittäminen siirrettäisiin Kilpailuviraston esittämällä tavalla eläkelaitoksilta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle, eläkelaitosten ja niiden aktuaarien vastuu hämärtyisi perusteiden turvaavuuden osalta ja vastuuta siirtyisi eläkelaitoksilta ministeriölle.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan lainsäädäntöä olisi kehitettävä siten, että kilpailukykyisten eläkelaitosten perustamiselle olisi nykyistä paremmat edellytykset.

2.3.3 Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut vuonna 2006 julkaistussa sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassaan vuoteen 2015 ulottuvia sosiaalivakuutuksen tavoitteita.⁶

Strategiassa sosiaalivakuutuksen kestävä ja kannustava rahoitusta koskevat tavoitteet liittyvät työeläkejärjestelmää toimeenpaneviin eläkelaitoksiin. Eläkelaitosten sijoituksille tavoitellaan nykyistä korkeampia tuottoja. Riskipitoisten sijoitusten määrän maltilliseen lisääntymiseen johtava kehitys aiotaan sallia huolehtimalla samalla sijoitustoiminnan turvaavuudesta. Samalla tullaan selvittämään, miten eläkejärjestelmällä voitaisiin säilyttää kotimaisia työpaikkoja ja luoda uusia.

Ministeriön strategian mukaan eläkelaitoksia on oltava riittävästi ja niiden on kilpailtava keskenään, jotta kustannuksia voidaan hillitä ja riskit hallita. Mahdollisuuksia kilpailuttaa eläkelaitoksia tulee lisätä. Samalla eläkelaitosten kilpailua ja niiden toiminnan läpinäkyvyyttä tulisi parantaa. Strategian mukaan tavoitteena on nykyistä hajautetumpi eläkelaitossektori sekä tehokkaat rahoitus- ja vakuutusmarkkinat. Samalla olisi huolehdittava siitä, että toimiva ja riittävin voimavaroin varustettu vakuutusvalvonta valvoo tehokkaasti vakuutettujen etua, vakuutusjärjestelmän kestävyttä, toimivuutta ja kilpailua.

2.3.4 Eduskunta

Eduskunta ja sen valiokunnat ovat eräiden lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä kiinnittäneet huomiota eläkelaitosten kilpailuun.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota eläkelaitosten kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen mietinnössään 51/2002 vp. Mietintö liittyi hallituksen esitykseen 159/2002 vp, joka koski työeläkekassan muuttamista keskinäiseksi työeläkevakuutusyhtiöksi (nykyinen Etera). Valiokunta totesi, että kilpailua vapautettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota eri laitostyyppien eli työeläkevakuutusyhtiöiden lisäksi myös eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen. Eri toimialojen työsuhteiden erojen pienentyessä on perusteltua, että niiden vakuuttamista koskevat säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaiset.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti huomiota työeläkejärjestelmän ja kilpailupolitiikan väliseen suhteeseen lausunnossaan 32/2006 vp, joka liittyi työeläkelainsäädännön uudistamista koskeneisiin hallituksen esityksiin 76–79/2006 vp. Valiokunta piti erillisen kilpailuselvityksen laatimista erittäin tarpeellisena. On tarpeen sekä selkiyttää kilpailuoikeudellista kokonaisviitekehystä että tarkastella kriittisesti eläkejärjestelmän rakennetta, jotta mahdolliset kilpailuoikeudelliset markkinapuutteet voitaisiin yksilöidä ja poistaa. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota tilanteeseen, jossa työnantajakohtaisia vakuutuskantoja haluttaisiin siirtää keskinäisestä eläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön tai eläkekassaan. Tämänkaltaiset tilanteet tulisi selvittää ja tehdä tarvittavat säännösmuutokset

⁶ Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiat 2015 – kohti sosiaalisesti kestävä ja taloudellisesti elinvoimaista yhteiskuntaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:14.

siten, että vakuutuksenottajalla on todellinen mahdollisuus valita haluamansa vakuutuslaitos.

Eduskunta edellytti vastuuvelan kattamista koskevaan hallituksen esitykseen 19/2005 vp antamassaan vastauksessa 46/2005 vp, että hallitus huolehtii vakuutuslainsäädännön pikaisesta jatkovalmistelusta siten, että vastuuvelan katesäännöt tulevat jatkossa olemaan eri vakuutuslaitosten osalta tasapuoliset. Hallituksen esitykseen 79/2006 vp perustuvat, eläkelaitosten uudet vastuuvelan kattamista koskevat säännökset tulivat voimaan 1.1.2007.

2.4 Johtopäätökset

Keskustelu työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ei ole vaimentunut aiemmista kilpailuselvityksistä ja lainsäädäntöön tehdyistä muutoksista huolimatta. Viranomaisten lisäksi eri eturyhmät ovat tuoneet esiin näkemyksiään. Lainsäädäntöä muutettaessa on monesti esitetty, että muutokset ovat olleet eläkelaitosten kilpailun kannalta riittämättömiä, yksittäisiä, keskenään ristiriitaisia tai jopa väärän suuntaisia.

Toisaalta keskusteluun ja eri tahojen lausuntoihin sisältyvää kilpailuoikeudellista asiantuntemusta voi Kilpailuviraston antamia lausuntoja lukuun ottamatta luonnehtia usein sängen ohueksi. Keskustelua on leimannut merkittävydeltään erilaisten ja eri kokoluokkaa olevien asioiden sekoittuminen. On toisaalta keskusteltu koko työeläkejärjestelmää koskevista kysymyksistä ja toisaalta selkeästi rajatummissa kysymyksistä. Lisäksi keskeisiäkin kilpailuoikeudellisia käsitteitä on käytetty varsin vapaasti. Kilpailuoikeuteen ja muun muassa kilpailuneutraliteettiin vetoamalla on perusteltu mitä erilaisimpia asioita ja ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi.

Aiemmat kilpailuselvitykset ovat olleet monin tavoin asiantuntevia. Ne sisältävät laajaa asiantuntemusta sekä työeläkejärjestelmästä kokonaisuutena että järjestelmän yksityiskohdista. Selvityksistä saa myös kuvan siitä, mitä yksittäisiä asioita on pidetty eläkelaitosten välisinä kilpailukeinoina ja mitä yksittäisiä asioita kilpailun kannalta ongelmallisina.

Aiempiin kilpailuselvityksiin ei kuitenkaan sisälly oikeudellisesta näkökulmasta selkeästi jäsenneiltyä kokonaisesitystä työeläkejärjestelmän ja kilpailuoikeuden välisestä suhteesta. Vaikka selvitykset liittyvät eläkelaitosten väliseen kilpailuun, niissä on käsitelty varsin vähän kilpailuoikeutta ja normihierarkiaa sekä niistä työeläkejärjestelmän toiminnalle aiheutuvia reunaehtoja. Selvitykset sisältävät myös varsin ohuen oikeudellisen päättelyketjun siitä, miksi yksittäiset kilpailukeinoiksi mainitut asiat on nostettu esiin.

Oikeudellisesti jäsenneellyn kokonaisesityksen puute on osaltaan johtanut siihen, ettei työeläkejärjestelmän ja kilpailuoikeuden suhde näytä parhaalla mahdollisella tavalla selkiytyneen. Kilpailun ja sosiaaliturvan oikeudellista perustaa ja keskinäistä suhdetta ei ole käyty läpi järjestelmällisesti. Näyttää jääneen epäselväksi, mitkä kilpailuoikeudelliset periaatteet ovat työeläkejärjestelmän kannalta keskeisiä. Kilpailukysymysten yhteyksiä toisiinsa ei myöskään ole käsitelty yhdessä siten, että voitaisiin todeta, miten eri kysymykset ja ongelmat vaikuttavat toisiinsa. Nämä seikat ovat omiaan vaikuttamaan niin, että yksittäistä ongelmaa ratkaistaessa syntyy toisaalla uudenlaisia ongelmia.

Työeläkejärjestelmän ja kilpailuoikeuden välisen suhteen selkiytymättömyys on heijastunut lainvalmisteluun. Aiempiin kilpailuselvityksiin sisältyvien toimenpide-ehdotusten perusteella on toki tehty muutoksia lakeihin ja alemman asteisiin säännöksiin ja määräyksiin. Yleisesti ottaen säännöksistä ja niiden valmisteluasiakirjoista ei kuitenkaan näytä käyvän ilmi, että työeläkejärjestelmän kehittämisessä olisi johdonmukaisesti otettu huomioon tehtyjen muutosten kilpailulliset kokonaisvaikutukset. Lainsäädännöstä välittyy pikemminkin ristiriitainen vaikutelma, jossa koetaan toisaalta kilpailu työeläkejärjestelmässä itseisarvoksi ja toisaalta eläkelaitosten välinen yhteistyö sallituksi aina, kun se sattuu sopimaan alan toimijoille.

3 Selvityksen toteutus

3.1 Tavoite ja näkökulma

Selvityksellä pyritään kokonaisuutena vastaamaan siihen Kilpailuviraston esittämään näkemykseen, että kilpailuongelmia on tarpeen käsitellä kattavasti kokonaisuutena. Lisäksi selvityksessä on tavoitteena käsitellä asiaryhmät, jotka virasto on aiemmissa lausunnoissaan ja aloitteissaan katsonut ongelmallisiksi työeläkejärjestelmässä.

Tämän selvityksen lähestymistapa on oikeudellinen. Se on luontevaa ensinnäkin selvityksen tavoitteen vuoksi, sillä Kilpailuviraston lausunnot ja aloitteet perustuvat oikeudelliseen, erityisesti kilpailuoikeudelliseen, analyysiin työeläkejärjestelmästä. Toiseksi toimeksiannon mukaan tehtävänä on esittää mahdolliset ehdotukset lainsäädäntömuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi. Lainsäädännön kehittäminen edellyttää voimassa olevan oikeuden analysoimista. Kolmanneksi luvussa 2 todettiin johtopäätöksenä, että runsaasta kilpailukeskustelusta ja monista toimenpiteistä huolimatta työeläkejärjestelmän kehittämisen pohjaksi ei ole käytettävissä oikeudellisesti jäsentynyttä kokonaistarkastelua. Neljänneksi aiemmat kilpailuselvitykset ovat työeläkejärjestelmän yksityiskohtien osalta niin kattavia, että asioiden toistaminen tai arviointi samoista lähtökohdista tuskin toisi keskusteluun olennaisesti uutta.

Koska selvitys koskee työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita, perusteltujen ratkaisujen löytäminen ongelmiin edellyttää kilpailun ja sosiaaliturvan välisen suhteen tarkastelua. Tarkastelu koskee siten rajapintaa, jossa liittyvät toisiinsa kilpailu ja tarkkaan säädelty sosiaaliturvan osa-alue.

Työeläkejärjestelmä on sosiaaliturvajärjestelmä, jonka tarkoitus on eläketurvan toteuttaminen. Toisin sanoen järjestelmän tarkoitus on, että vakuutetut saavat laissa säädetty eläke-etuudet. Tämän vuoksi on säädetty muun muassa etuuksien ja maksujen tasosta sekä eläketurvan järjestämispakosta. Järjestelmään sisältyy ja sen toiminta nykymuodossaan edellyttää useita sellaisia piirteitä, jotka ovat kilpailulle vieraita.

Kilpailuolosuhteiden kannalta merkittävien oikeudellisten johtopäätösten tekeminen edellyttää kuitenkin sitä, että työeläkejärjestelmää tarkastellaan kilpailun näkökulmasta. Kilpailuoikeudessa kilpailun näkökulma tarkoittaa pääsääntöisesti sen tahon näkökulmaa, jonka päätöksentekoon mahdolliset kilpailun esteet tai haitat vaikuttavat. Näkökulma on työeläkejärjestelmässä siten työnantajan tai yrittäjän, koska tämä päättää laissa säädettyjen vaihtoehtojen puitteissa siitä, miten eläketurva järjestetään. Jäljempänä käytetään lyhyiden vuoksi vain työnantaja-käsitettä, mutta tässä selvityksessä se sisäl-

tää työeläkejärjestelmän kehittämisessä usein varsin vähälle huomiolle jäävän yrittäjän näkökulman.

Näkökulmasta seuraa se, että kilpailua arvioitaessa ja kehitettäessä otetaan ensisijaisesti huomioon kilpailun vaikutukset työnantajan toimintaan. Kilpailusta olisi oltava hyötyä työnantajalle. Kilpailua ei siten ensisijaisesti arvioida tai kehitetä eläkelaitosten tai laitosten toiminnan ehdoilla, vaan eläkelaitokset ovat välineitä kilpailun toteuttamiseksi. Tästä näkökulmasta kilpailu vaikuttaa vakuutettuihinkin vain välillisesti, vaikka työeläkejärjestelmässä on sinänsä kysymys eläketurvan järjestämisestä vakuutetuille.

Nykyisessä järjestelmässä on muutenkin yksittäisen vakuutetun näkökulmasta melko merkityksetöntä, mikä eläkelaitos vakuutusturvaa toimeenpanee. Ensinnäkin vakuutetun saamien eläke-etuksien tasosta säädetään laissa. Toiseksi toimeenpanevan eläkelaitoksen vakavaraisuudella ei ole merkitystä vakuutetulle, koska eläkelaitokset ovat yhteisvastuussa eläkkeiden suorittamisesta. Kolmanneksi riippuu pitkälti työnantajasta, millaista toimintaa vakuutetulle järjestetään työkyvyn ylläpitämiseksi. Eläkelaitoksen palvelu vaikuttaa yksittäiseen vakuutettuun suoranaisesti lähinnä eläkelaitoksen tehdessä eläkepääöstä, sillä tällöin vakuutettu saattaa tarvita neuvontaa eläkelaitokselta. Eläkelaitosten tehokkaasta toiminnasta voi kuitenkin olla etua vakuutetuille kollektiivina, sillä tehokas toiminta alentaa eläketurvan toimeenpanon kustannuksia.

3.2 Toteutustapa ja rajaus

Selvityksessä ovat korostuneesti esillä viranomaisten näkemykset. Selvitys on laadittu virkatyönä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston asiantuntijoiden kanssa. Selvityksessä on toiminut sihteerinä ylitarkastaja Mikko Määttä sosiaali- ja terveysministeriöstä. Kilpailuvirastoa ovat edustaneet tutkimuspäällikkö Arttu Juuti ja erikoistutkija Anne Rämö ja Vakuutusvalvontavirastoa johtaja Timo Laakso, päälakimies Markku Sorvari ja ylimatemaatikko Vesa Hänninen. Anne Rämön jäätyä virkavapaalle hänen tilallaan Kilpailuvirastoa edusti 1.9.2006 alkaen tutkija Elina Saviharju.

Selvityksessä on käytetty apuna myös eräitä muita asiantuntijoita. Esitettävät suositukset ovat kuitenkin selvitysmiehen.

Selvitystä tehtäessä on toimeksiannon mukaisesti kuultu työmarkkinajärjestöjä ja vakuutusalan etujärjestöjä. Kuulemiset on toteutettu suullisesti ja siinä laajuudessa, kuin ne on katsottu tarpeellisiksi tai ne ovat olleet mahdollisia selvityksen aikataulun kannalta. Eri tahojen näkemyksiä ei kartoitettu esimerkiksi kyselytutkimuksella, sillä siitä ei katsottu olevan työmäärään nähden vastaavaa hyötyä selvityksen toteuttamiselle.

Selvityksen metodi on pääosin perinteisen lainopillinen ja toimenpide-ehdotusten osalta oikeuspoliittinen. Siltä osin kuin selvityksessä tarkastellaan eläkelaitosten toiminnan tehokkuutta, toteutus on enemmän taloustieteellinen tai oikeustaloustieteellinen.

Kysymyksessä on kuitenkin selvitys eikä tutkimus. Työeläkejärjestelmä on kokonaisuutena laaja ja moniulotteinen, eikä käytettävissä olevan ajan puitteissa ollut mahdollista päästä tieteellisen tutkimuksen keinot, käytännöt ja kriteerit täyttävään menettelytapaan. Sinänsä olisi monissa yksityiskohdissa voinut olla hyödyksi, että yksittäisiin asioihin

olisi voinut perehtyä selvityksessä käsiteltyä tarkemmin, sillä työeläkejärjestelmää on ainakin oikeustieteellisesti tutkittu varsin vähän.

Jokaista käsiteltyä asiakokonaisuutta seuraa johtopäätösosa sekä suositukset, jos sellaisia liittyy kyseiseen kokonaisuuteen. Keskeiset johtopäätökset ja kaikki suositukset on lisäksi koottu lukuun 1.

Selvitys ei sisällä yhtä yhtenäistä kuvausta työeläkejärjestelmän toiminnasta, sillä yleistä tietoa järjestelmästä löytyy muualtakin. Asioiden turhaa toistamista pyritään välttämään. Työeläkejärjestelmän toimintaa pyritään kuitenkin kuvaamaan kussakin asiayhteydessä siinä määrin, kuin se on tarpeen käsiteltävän asian ymmärtämiseksi. Ymmärrettävyyden lisäämiseksi selostetaan eräissä kohdissa myös alan käytäntöjä.

Vaikka selvityksen pääsisältönä on Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomien ongelmien käsittely, selvityksessä käsitellään eräitä muitakin kilpailuun vaikuttavia seikkoja siinä määrin, kuin se on ollut mahdollista aikataulun puitteissa.

Kaikkia työeläkejärjestelmän kilpailua koskevia asioita ei kuitenkaan ole ollut mahdollista käsitellä. Selvityksessä ei vertailla keskenään työeläkejärjestelmää sekä valtion ja kuntien eläkevakuutusjärjestelmiä sen arvioimiseksi, mitä käytännön hyötyjä ja haittoja hajautetussa työeläkejärjestelmässä on verrattuna monopolina toimiviin valtion ja kuntien eläkevakuuttamiseen. Toisin sanoen eläkejärjestelmien keskinäistä paremmuutta ei vertailla, vaikka kysymys olisikin varsin mielenkiintoinen.

Työeläkejärjestelmän sisällä kilpailua ja kilpailuoikeuden merkitystä tarkastellaan eläkelaitosten välisissä suhteissa eli horisontaalisesti. Eläkelaitosten jakelukanavia eli kilpailun vertikaalista ulottuvuutta ei arvioida kilpailuoikeudellisesti esimerkiksi jakelukanavasopimusten kautta, vaikka jakelukanaviin sinänsä liittyy kilpailuoikeudellisia kysymyksiä. Jakelukanavia ja niiden merkitystä eläkelaitosten väliseen kilpailuun kuitenkin tarkastellaan.

Selvityksessä ei käsitellä eläketurvan sisältöä siltä kannalta, miten sitä muuttamalla voisi vaikuttaa kilpailuun eläketurvan toimeenpanossa. Selvityksessä otetaan eläketurvan sisältö muuttumattomana reunaehtona, joka rajoittaa kilpailun mahdollisuuksia toimeenpanossa.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja merimieseläkekassa hoitavat tällä hetkellä omien alojensa eläketurvan toimeenpanoa monopoliasemassa. Selvityksessä ei tarkastella näiden eläkelaitosten asemaa. Kilpailun kannalta olisi silti paikallaan erikseen selvittää, onko niiden monopoliasema perusteltu, kun lyhytaikaisiin työsuhteisiin liittyvä sekä taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkevakuuttaminenkin tuli kilpailun piiriin vuoden 2007 alussa.

Selvityksessä ei kehitetä tapoja arvioida tai mitata sitä tehokkuudesta saatavaa hyötyä eläketurvan toimeenpanolle, jota kilpailulla pyritään saamaan aikaan työeläkejärjestelmässä.

Ei myöskään käsitellä sitä, miten eläkelaitoksen toiminta olisi järjestettävä, jotta se olisi mahdollisimman tehokasta. Kysymys on yksityisoikeudellisen eläkelaitoksen omaan harkintavaltaan kuuluvasta toimintansa organisoinnista siltä osin, kuin lainsäädäntö antaa mahdollisuuden eri toimintavaihtoehtoihin. Asiaa voidaan kuitenkin arvioida myös yhteisöoikeudellisen lainsäädännön kannalta. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiö poik-

keaa eräiltä merkittävältäkin osilta, esimerkiksi toiminnan tarkoituksen osalta, normaalisti osakeyhtiöstä. Olisi mahdollista tarkastella sitä, miten nämä erot vaikuttavat työeläkevakuutusyhtiön eri toimielinten keskinäisiin suhteisiin ja kannustimiin toimia yhtiön toiminnan tarkoitusta toteuttaen.

4 Työeläkejärjestelmään vaikuttavien säännösten merkitys kilpailulle

Oikeudellisesti jäsennettynä kilpailun ja sosiaaliturvan välisen suhteen tarkastelussa on keskeisesti kysymys työeläkejärjestelmän säännösten ja järjestelmään vaikuttavien muiden säännösten välisistä suhteista. Käytännössä tarkasteltavaksi tulee se, miten laajasti kilpailuoikeutta sovelletaan eläketurvaa toimeenpaneviin eläkelaitoksiin ja miltä osin kilpailuoikeuden soveltamista voidaan rajoittaa sosiaaliturvasyiden perusteella. Vaikutusta on myös EU:n säännösten ja Suomen kansallisen lainsäädännön välisillä suhteilla sekä Suomen perustuslain ja työeläkejärjestelmän säännösten välisillä suhteilla. Kysymys on lyhyesti siitä, miten eri säännösten sisältö ja tavoitteet sovitetaan yhteen eläketurvaa toimeenpantaessa.

4.1 Kilpailu ja sosiaaliturva EU:n lainsäädännössä

Tässä luvussa tarkastellaan EU:n lainsäädännöstä ilmeneviä tavoitteita kilpailun ja sosiaaliturvan alalla. Tarkoituksena on selvittää sitä, miten kilpailuoikeus soveltuu työeläkejärjestelmään ja milloin kilpailuoikeutta ei sovelleta sosiaaliturvan järjestämiseen liittyvistä syistä. Kansallisia kilpailusäännöksiä ei juurikaan käsitellä, sillä ne ovat pitkälti yhdenmukaiset EU:n kilpailuoikeuden kanssa. Tarkoituksena on myös yhdessä luvun 4.2. kanssa ottaa huomioon Kilpailuviraston aiemmat näkemykset siitä, että EU:n säännösten vaikutukset kilpailulle tulisi ottaa huomioon.

EU:n säännösten perusteella voidaan arvioida, onko nykyisessä työeläkejärjestelmässä piirteitä, joita olisi tarpeen muuttaa järjestelmään kohdistuvien oikeudellisten riskien vähentämiseksi, vaikka järjestelmän keskeiseen sisältöön ei sinänsä haluttaisikaan puuttua. Toiseksi säännöksistä aiheutuu rajoitteita sille, miten työeläketurvan toimeenpano voidaan järjestää. Kansallisen liikkumavaran tunteminen on välttämätöntä, jos järjestelmää sosiaaliturvasyistä muutetaan tai kehitetään.

EU:n säännösten ja kansallisen lainsäädännön suhdetta on aiemmin käsitelty eri yhteyksissä useastikin. Viranomaiset ovat kuitenkin tehneet siitä varsin vähän johtopäätöksiä lainsäädännön kilpailuoikeudelliseksi kehittämiseksi. Johtopäätökset ovat olleet yksittäisiä ja osittain ristiriitaisia. Tämä on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että työeläkejärjestelmän suhteesta EU:n säännöksiin on esitetty erilaisia näkemyksiä.

4.1.1 Kilpailu- ja sosiaaliturvatavoitteiden yhtensovittaminen

Kilpailuoikeudella tarkoitetaan yleensä lainsäädäntöä, jossa määritellään, millaisia yritysten järjestelyjä, markkina-asemia tai toimia pidetään kilpailunrajoituksina. Kilpailuoikeuden keskeisiä kohteita ovat yritysten alalle tulon edellytykset, kielletyt kilpailua

rajoittavat sopimukset, määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja yrityskeskittymät. Kilpailuoikeus laajasti määriteltynä kattaa myös julkiset yritykset ja valtion tukitoimet.

Kilpailulainsäädännön taustalla ovat taloudelliset teoriat ja osin poliittiset näkökulmat. EU:n kilpailuoikeus on sidoksissa myös unionin tavoitteisiin. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan yhteisön päämääränä on muun muassa edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävästä kehitystä sekä hyvää kilpailukykyä.

Kilpailuoikeus on sidoksissa siihen, että toimivan kilpailun odotetaan tuovan tai säilyttävän kuluttajien tai alojen toimijoiden etuja, jolloin vapaat toiminta- ja valintamahdollisuudet parantavat myytävää tuotetta ja alentavat sen hintaa. Toimivan kilpailun kannalta on yleensä eduksi, että markkinoilla toimii useita tuottajia, jolloin voidaan estää monopolistisen tai oligopolistisen talouskehityksen mukanaan tuomat haitat kansantaloudelle ja kuluttajille. Lisäksi EU:ssa tavoitellaan täydellisiä sisämarkkinoita jäsenvaltioiden välisiä kaupan esteitä poistamalla, jotta taloudelliset tavarat ja palvelut voisivat liikkua vapaasti yli jäsenvaltioiden rajojen. EU:ssa pyritään myös, osittain hieman vastakkaisen tuntuisesti, sekä vahvistamaan eurooppalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä että turvaamaan pienten ja keskisuurten yritysten asema unionin alueella.⁷

EU:n kilpailuoikeus on pantu kansallisesti täytäntöön kilpailunrajoituksista annetulla lailla (480/1992). Säännökset on pitkälti yhdenmukaistettu EU:n kilpailuoikeuden kanssa, ja EU:n säännöksillä ja oikeuskäytännöllä on keskeinen merkitys kansallisia säännöksiä sovellettaessa.

EU:lla on kilpailutavoitteiden lisäksi sosiaalisia tavoitteita, sillä perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan tavoitteena on muun muassa edistää sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa. Sosiaaliset tavoitteet mainitaan 2 artiklassa rinnakkain taloudellisten tavoitteiden kanssa. Perustamissopimuksen 136 artiklan mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot panevat sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi täytäntöön toimenpiteet, joissa otetaan huomioon kansallisten käytäntöjen erot sekä tarve säilyttää yhteisön talouden kilpailukyky. Perustamissopimuksen 137 artiklan mukaan EU:n säännökset esimerkiksi eivät rajoita jäsenvaltioille tunnustettua oikeutta määritellä sosiaaliturvajärjestelmiensä peruseriaatteet

Kilpailuun ja sosiaaliturvaan liittyvät erilaiset tavoitteet eivät sinällään ole toisiaan poisulkevia. Esimerkiksi sosiaaliturvan osalta voidaan ajatella, että tavoitteena oleva sosiaaliturvan taso pyritään saavuttamaan mahdollisimman edullisesti. Toisin sanoen haluttu sosiaaliturva pyritään aikaansaamaan tehokkaasti.

Perustamissopimuksen 10 artiklan nojalla jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia aktiivisesti EU:n tavoitteiden toteuttamisesta. Lisäksi jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan tavoitteiden saavuttamista. Keskenään mahdollisesti ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittamisessa jäsenvaltiot eivät saa antaa jollekin tavoitteelle niin suurta merkitystä, että muiden tavoitteiden saavuttaminen kävisi mahdottomaksi.

Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohta on keskeinen säännös sosiaaliturva- ja kilpailutavoitteiden yhteensovittamisen kannalta. Säännöksen mukaan yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä

⁷ Joutsamo, Kari ym. Eurooppaoikeus (2000), s. 513.

osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskotuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei kuitenkaan saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Komission mukaan jäsenvaltioiden on turvattava kansalaisilleen yleishyödyllisten palveluiden tarjonta. Jäsenvaltioilla on myös vapaus määritellä ne palvelut, joita se pitää yleishyödyllisenä ja myöntää tarkoitusta varten yksin- ja erityisoikeuksia. Keinojen on kuitenkin oltava yhteensopivia yhteisön muiden tavoitteiden, esimerkiksi kilpailupolitiikan, kanssa, eivätkä keinot saa vääristää sisämarkkinoiden toimintaa.⁸

Suomen työeläkejärjestelmässä on piirteitä, jotka puoltavat sen luokittelua yleishyödylliseksi. Eläketurva on osa sosiaaliturvaa, ja sen järjestäminen on työnantajille pakollista. Järjestelmään liittyy myös merkittäviä sosiaalipoliittisia tavoitteita, kuten tuloerojen tasaaminen. Työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuutta jakaa voittoa on myös rajoitettu merkittävästi sosiaaliturvasyistä. Samoista syistä eläkelaitosten hallinto on järjestetty normaaleista yksityisoikeudellisista yhteisöistä osittain poikkeavasti. Keskeisiä piirteitä ovat myös, että työeläkejärjestelmä on valtaosin jakojärjestelmä ja että eläkelaitokset ovat maksukyvyttömyystilanteissa yhteisvastuussa. Jakojärjestelmän merkittävä vaikutus heijastuu toimeenpanojärjestelmän kilpailukysymyksiin laajasti.

4.1.2 EU:n kilpailuoikeuden soveltaminen eläkelaitoksiin

Keskeisiä EU:n kilpailusäännöksiä ovat perustamissopimuksen 81 ja 82 artikla. Edellisessä kielletään tietynlaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaiset menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja jotka vaikuttavat artiklassa määritellyllä tavalla haitallisesti yhteismarkkinoiden toimintaan. Jälkimmäinen artikla koskee määräävän aseman väärinkäyttöä yhteismarkkinoilla.

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltaminen eläkelaitoksiin edellyttää ensinnäkin, että eläkelaitokset ovat artikloissa tarkoitettuja yrityksiä. Toiseksi artikloja sovelletaan vain sellaisiin kilpailurajoituksiin, joilla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tätä edellytystä kutsutaan joskus kauppavaikutuskriteeriksi.

Perustamissopimuksessa tarkoitettu yrityksen käsite ei suoraan vastaa minkään jäsenvaltion yhtiöoikeudellisia määritelmiä. Yrityksen käsite on merkittävilta osiltaan saanut sisältönsä Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisuihin. Tuomioistuin on perinteisesti katsonut, että yrityksellä tarkoitetaan jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellista toimintaa on puolestaan kaikki toiminta, joka koostuu hyödykkeiden tai palveluiden tarjoamisesta tietyillä markkinoilla. Merkittäviä seikkoja arvioitaessa eläkelaitosten luonnetta yritys-käsitteen kannalta ovat muun muassa kysymykset järjestelmän yksinomaisesta sosiaalisuudesta ja kansallisesta yhteisvastuusta sekä siitä, ovatko toimeenpanijat täysin voittoa tavoittelemattomia.

EY:n tuomioistuimen ratkaisujen perusteella eläkelaitoksia on mahdollista pitää yrityksinä sellaisten toimintojensa osalta, jotka eivät ole puhtaasti sosiaalivakuutuksen hallinnointia koskevaa ydinaluetta. Eläkelaitosten toimintaa tulee arvioida toiminto toiminnolta sen selvittämiseksi, mitkä tehtävät ovat yksinomaan sosiaalisia eli kuuluvat laitosp-

⁸ Ks. EYVL C 281/03, 26.9.1996.

ten sosiaaliturvatehtävän ydinpiiriin ja toisaalta mitkä tehtävät eivät ole välttämätöntä työeläkejärjestelmän hallinnointia eli mihin näin ollen voidaan soveltaa kilpailusäännöksiä. Tässä arvioinnissa merkitystä ei todennäköisesti voida antaa sille, näyttävätkö arvioitavat toiminnot niistä käytetyn nimityksen perusteella kuuluvan yksinomaan sosiaalisen tehtävän piiriin vai eivät.

Arvioitaessa kauppavaikutuskriteeriä työeläkejärjestelmän kannalta on otettava huomioon, että hajautettu toimeenpano perustuu pääosin vakuuttamiseen. Vakuuttaminen on perusluonteeltaan osa kansainvälistä finanssitoimintaa. Kauppavaikutuksen on komission tulkinnan mukaan katsottu syntyvän sillä, että kansallisella lainsäädännöllä pyritään sulkemaan kansainvälisiä markkinoita. Lisäksi suomalaisella työeläkejärjestelmällä on hallinnoitavanaan merkittävä määrä varoja, joista valtaosa sijoitetaan moniin Suomen ulkopuolella vaikuttaviin markkinoihin.

4.1.3 Yritysten väliset sopimukset ja jäsenvaltioiden vastuu

Perustamissopimuksen 81 artiklassa kielletään yrityksiltä sellaiset sopimukset ja menettelyt, jotka voisivat haitata kilpailua. Tällaisilla sopimuksilla estetään, rajoitetaan tai vääristetään kilpailua. Siten sopimuksia ei voida tehdä esimerkiksi markkinaosuuksista, markkinoiden jakamisesta tai hinnoittelusta.

Kielto ei kuitenkaan ole ehdoton. Perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan mukaan voidaan julistaa, että sopimus tai menettely on sallittu, jos se ensinnäkin osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä, toiseksi jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä, kolmanneksi ei aseta asianomaisille yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja neljänneksi ei anna näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

Komissio on antanut asetuksen (EY) N:o 358/2003 perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan soveltamisesta tiettyihin vakuutusalan sopimusten, päätösten ja yhdenmukaisesti menettelytapojen ryhmiin. Tämän ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta sopimuksiin, päätöksiin ja menettelytapoihin, jotka täyttävät asetuksessa säädetyt edellytykset.

Perustamissopimuksen 86 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden vastuusta. Jäsenvaltiot eivät saa toteuttaa eivätkä pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Artiklassa viitataan etenkin perustamissopimuksen kilpailua koskeviin säännöksiin. Näin ollen valtio ei saa esimerkiksi vaatia yrityksiltä kilpailuoikeudellisesti kiellettyjen sopimusten tai yhteistyön tekemistä tai pitää voimassa tällaisia menettelyjä.

4.1.4 Johtopäätökset

Suomalaisen työeläkejärjestelmän tarjoamaa eläketurvaa voi pitää komission tarkoittamana yleishyödyllisenä palveluna, koska eläkejärjestelmä on osa sosiaaliturvaa ja pa-

kollinen sekä sisältää yhteiskunnallisia tavoitteita. Lisäksi järjestelmä perustuu jakojärjestelmään ja yhteisvastuuseen, ja voiton tavoittelua on rajoitettu.

Työeläkejärjestelmän yleishyödyllisyys ja sosiaalipoliittiset tavoitteet eivät sellaisenaan estä kilpailusäännösten soveltamista, vaan kilpailusäännökset ja kilpailuoikeuden tavoitteet on järjestelmässä sovittava yhteen sosiaalivakuutuksen sosiaalipoliittisten tavoitteiden kanssa sekä järjestelmätasolla että yksittäistapauksissa.

Eläkelaitoksia voi pitää EU:n kilpailuoikeudessa tarkoitettuina yrityksinä sellaisten toimintojensa osalta, jotka eivät kuulu sosiaaliturvatehtävän ydinalueeseen. Lisäksi eläkelaitosten toiminta täyttää kauppavaikutuskriteerin⁹. Yrityksen käsitteen ja kauppavaikutuskriteerin valossa eläkelaitosten toimintaan voidaan siten katsoa sovellettavan EU:n kilpailuoikeutta siltä osin, kuin toiminta ei kuulu sosiaaliturvatehtävän ydinalueeseen.

Kilpailuoikeuden soveltamista rajoittaa kuitenkin lisäksi se, ettei eläkelaitosten toimintaan pääsääntöisesti sovelleta EU:n kilpailuoikeutta siltä osin, kuin se estäisi eläkelaitoksia hoitamasta niille säädettyjä tehtäviä. Eläkelaitosten muuhunkin kuin sosiaaliturvan ydinalueeseen kuuluvaan toimintaan voi siten liittyä piirteitä, joihin EU:n kilpailuoikeuden kieltoäännökset eivät tule sovellettaviksi.

Mahdollisuutta olla soveltamatta EU:n kilpailuoikeuden kieltoäännöksiä on kuitenkin tulkittava suppeasti. Kilpailu ei saa rajoittua enempää, kuin eläkelaitosten tehtävien hoitaminen edellyttää. Kilpailua rajoittavat tekijät on voitava perustella. Tämä velvoittaa sekä eläkelaitoksia että valtiota.

Siltä osin kuin kilpailuoikeutta sovelletaan eläkelaitosten toimintaan, eläkelaitokset eivät esimerkiksi saa solmia tai soveltaa yhteismarkkinoille soveltumattomia sellaisia sopimuksia, joilla estetään, rajoitetaan tai vääristetään kilpailua. Tällaiset sopimukset ovat mahdollisia vain tehokkuusedellytyksen täytyessä. Siltä osin kuin eläkelaitosten toimintaan tulee sovellettavaksi vakuutusalaan koskeva ryhmäpoikkeusasetus, eläkelaitosten ei tarvitse erikseen osoittaa, ettei toiminta ole vastoin perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohtaa.

Valtio ei saa toteuttaa eikä pitää voimassa mitään eläkelaitoksia koskevaa toimenpidettä, joka on ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa. Valtio ei saa osallistua tai myötävaikuttaa eläkelaitosten mahdollisesti toimeenpanemiin, kiellettyihin kilpailurajoituksiin tai sallia niitä. Valtio ei saa myöskään edellyttää eläkelaitoksilta toimintatapoja, jotka rajoittavat kilpailua, antamalla eläkelaitoksille etuoikeuksia, jotka ovat yhteismarkkinoille sopimattomia. Tämä velvoittaa valtiota myös lainsäätäjänä.

Jäljempänä luvussa 7.5 käsitellään eläkelaitosten yhteistyötä koskevien työntekijän eläkelain säännösten kilpailuoikeudellista hyväksyttävyyttä.

4.2 Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi

Tässä luvussa käsitellään EU:n henkivakuutusdirektiivin ja lisäeläkedirektiivin suhdetta eläkelaitosten toimintaan.

⁹ Ks. kauppavaikutuskriteeristä esimerkiksi Mikko Huimalan ja Anne Rämön muistio 31.1.2005 Suomen työeläkejärjestelmä ja kilpailuoikeus.

Ensinnäkin direkttiivien perusteella selviää kansallinen liikkumavara eläkelaitosten toimialaa koskevista säännöksistä. Tätä kautta on myös mahdollista tulkita kansallisia toimialasäännöksiä. Toiseksi selvyys direkttiivien oikeudellisesta asemasta on välttämättömän pohja harkittaessa työeläkejärjestelmän kehittämistä ja varauduttaessa mahdollisuuteen, että EU:n vakuutuslainsäädäntöä tulevaisuudessa muutettaisiin työeläkejärjestelmään vaikuttavalla tavalla. Kolmanneksi eduskunnan talousvaliokunta on lausunnossaan 32/2006 vp todennut muun muassa, että on tarpeen sekä selkiyttää kilpailuoikeudellista kokonaisviitekehystä että tarkastella kriittisesti eläkejärjestelmän rakennetta, jotta mahdolliset kilpailuoikeudelliset markkinapuutteet voitaisiin yksilöidä ja poistaa. Neljänneksi hajautetun toimeenpanon yhtenäisen kehittämisen kannalta on tärkeää, että eri eläkelaitosmuotojen asema suhteessa EU:n säännöksiin tulee otetuksi huomioon tasapuolisesti.

4.2.1 Soveltaminen työeläkevakuutukseen

Euroopan unioni on vakuutuslalla antanut useita direktiivejä yhtenäisten sisämarkkinoiden luomiseksi. Henkivakuutusyritysten kannalta keskeinen säännös on henkivakuutuksesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/83/EY. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia puolestaan koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/41/EY ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta.

Henkivakuutusdirektiivi

Nykyinen henkivakuutusdirektiivi on kodifikaatio aiemmista henkivakuutusdirektiiveistä, ja se sisältää säännöksiä vakuustoittoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen edellytyksistä, esimerkiksi toimiluvasta, valvonnasta, vastuuvasta ja sen kattamisesta sekä vakavaraisuudesta. Direktiivissä säädetään myös rajat ylittävään toimintaan ja siten myös kilpailuun keskeisesti liittyvistä sijoittautumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Sijoittautumisvapaudella tarkoitetaan sitä, että vakuutusyritys, jonka kotipaikka on jossakin ETA-valtiossa, voi pysyvästi sijoittautua harjoittamaan toimintaa yhteen tai useampaan muuhun ETA-valtioon. Palvelujen tarjoamisen vapaudella puolestaan tarkoitetaan sitä, että vakuutusyritys voi kotivaltiostaan käsin tarjota palveluitaan muihin ETA-valtioihin ilman pysyvää sijoittautumista näihin muihin valtioihin.

Henkivakuutusdirektiiviä sovelletaan 2 artiklan perusteella sellaisiin ensivakuutusta harjoittaviin vakuutusyrityksiin, jotka ovat sijoittautuneet tai jotka aikovat sijoittautua johonkin ETA-valtioon. Soveltaminen edellyttää, että vakuutusyritys harjoittaa artiklassa lueteltuja sopimusperusteisia vakuutusliikkeen lajeja. Näitä ovat esimerkiksi vakuutus tietyn eliniän saavuttamisen varalta. Direktiiviä sovelletaan muun muassa elinikään liittyvään toimintaan, josta säädetään tai määrätään sosiaalivakuutuslainsäädännössä, jos vakuutusyritykset harjoittavat tai hoitavat sitä omalla vastuullaan jäsenvaltion lakien mukaisesti.

Henkivakuutusdirektiivin 6 artiklassa säädetään vakuutusyrityksen yritysmuodoista. Direktiivin mukaista toimintaa harjoittava yritys, jolle myönnetään toimilupa Suomessa, voi olla keskinäinen vakuutusyhtiö, vakuutusosakeyhtiö tai vakuutusyhdistys.

Henkivakuutusdirektiivi koskee siten lähtökohtaisesti myös työeläkevakuutusyhtiöitä. Direktiivi ei sen sijaan koske eläkesäätiöitä ja eläkekassoja. Soveltamisalaa koskeva 2 artikla on tässä suhteessa sanamuodoltaan vaikeahkosti tulkittavissa, mutta 6 artiklan perusteella on selvää, ettei toimilupaa hakeva vakuutusyrittäjä voi olla eläkesäätiö tai eläkekassa.

Direktiivin 3 artiklan 8 kohta sisältää direktiivin soveltamisalaa koskevan rajoituksen, jota julkisessa keskustelussa ja puhekielessä nimitetään usein TEL-poikkeukseksi. Kyseisen kohdan mukaan direktiivi ei koske eläkevakuutusyrittäjien eläke-toimintaa, josta on säädetty työntekijäin eläkelaisissa ja siihen liittyvässä muussa Suomen lainsäädännössä. Tämä edellyttää ensinnäkin, että eläkevakuutustoimintaa harjoitetaan muuhun vakuutustoimintaan nähden oikeudellisesti erillisissä yksiköissä, joilla on myös erilliset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät. Toinen edellytys on, että Suomen viranomaiset sallivat ketään syrjimättä jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa Suomen lainsäädännön mukaisesti 2 artiklassa määriteltyä, tähän poikkeukseen liittyvää toimintaa. Tämä voi tapahtua ensinnäkin omistamalla olemassa olevan vakuutusyhtiön tai –ryhmän tai osallistumalla siihen tai toiseksi perustamalla uusia vakuutusyhtiöitä tai –ryhmiä, mukaan lukien eläkevakuutusyhtiöt, tai osallistumalla niihin.

Edellä esitetystä seuraa, ettei työeläkevakuutusyhtiöihin sovelleta henkivakuutusdirektiiviä, jos direktiivin 3 artiklan 8 kohdassa säädetty edellytykset täyttyvät Suomen lainsäädännössä.

Lisäeläkedirektiivi

Lisäeläkedirektiivissä säädetään muun muassa eläkelaitoksen vastuuelasta ja sijoitus-toiminnasta sekä eläkelaitoksen ja rahoittavan yrityksen erillisyydestä. Direktiivissä säädetään myös rajat ylittävistä toiminnasta.

Lisäeläkedirektiivi koskee ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia. Niitä ovat Suomessa eläkesäätiöt ja eläkekassat.

Direktiivin soveltamista sosiaaliturvajärjestelmiä hoitaviin laitoksiin on rajoitettu 3 artiklassa. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavat laitokset, jotka hoitavat myös sellaisia pakollisia työeläkejärjestelmiä, joiden katsotaan olevan sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien asetusten (ETY) N:o 1408/71 ja (ETY) N:o 574/72 piiriin kuuluvia sosiaaliturvajärjestelmiä, kuuluvat direktiivin soveltamisalaa vain ei-pakollisia, ammatillisia lisäeläkkeitä koskevan liiketoiminnan osalta. Tällöin vastuut ja varat on pidettävä erillään muista liiketoiminnoista eikä niitä saa siirtää sellaisiin pakollisiin eläkejärjestelmiin, joiden katsotaan olevan sosiaaliturvajärjestelmiä, tai päinvastoin.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminta on lakisääteistä eläkevakuutusta koskevilta osilta lisäeläkedirektiivin 3 artiklassa tarkoitettua pakollista työeläke-toimintaa, joten niiden toiminta jää tältä osin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, jos vastuiden ja varojen erillisyyttä koskevat vaatimukset täyttyvät Suomen lainsäädännössä.

4.2.2 Henkivakuutusdirektiivin soveltamissäännöksen pysyvyys

Viime vuosina on esitetty niin viranomaisten kuin muidenkin vakuutusalan toimijoiden piirissä erilaisia käsityksiä siitä, miten pysyvä on henkivakuutusdirektiivin 3 artiklan 8 kohdan mahdollisuus olla soveltamatta direktiiviä työeläkevakuutusyhtiöihin. Kysymys on käytännössä siitä, voidaanko kyseinen säännös muuttaa tai kumota jäsenvaltioiden määrääneemmistöllä vai ainoastaan jäsenvaltioiden yksimielisellä päätöksellä.

Jäseneksi liittymisen vaikutukset

Kun uusi maa liittyy Euroopan unioniin, sovelletaan kolmea keskeistä periaatetta. Merkittävin näistä on se, että jäseneksi liittyessään valtio hyväksyy unionin voimassa olevan säännösten.

Toiseksi unionin tarkoituksena on koota valtioita tavaroiden ja palveluiden vapaata liikumista koskevan yhtenäisen sääntelyn piiriin, ei erilaisten kansallisten poikkeusten keskenään ristiriitaiseksi piiriksi. Valtion on pitkällä aikavälillä tarkoitus tulla unioniin samoilla ehdoilla kuin muutkin jäsenvaltiot. On olemassa esimerkiksi Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisuja, joissa liittymissopimuksen säännöksiä on tulkittu perustamissopimuksen tavoitteiden valossa.¹⁰

Kolmanneksi unionissa on kahdesta muusta periaatteesta huolimatta ollut tapana neuvotella kansallisesti keskeisistä kysymyksistä. Valtiokohtaisesti voi olla olemassa kansallisesti niin merkittäviä kysymyksiä, että unionin oikeuden ja käytäntöjen välitön hyväksymispakko saattaisi estää sinänsä täysin unioniin sopivan valtion hakeutumisen unionin jäseneksi. Tämä puolestaan ei olisi unioninkaan pitkänajan edun mukaista. Oikeudellisesti tällaiset neuvottelutulokset voidaan muotoilla esimerkiksi asiaa koskevien direktiivien muutoksiksi.

Suomen liittymissopimus

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi 1.1.1995 toteutettiin liittymisasiakirjoilla.¹¹ Liittymissopimuksen¹² 29 artiklan mukaan sopimuksen liitteessä I lueteltuja säädöksiä mukautettiin siten kuin siitä määrätään kyseisessä liitteessä. Liitteen kohta XI(B)(II)(3) koski ensimmäistä henkivakuutusdirektiiviä 79/267/ETY¹³. Sen 4 ja 8 artiklaan tehtiin muutokset, jotka koskivat direktiivin soveltamista Suomen työeläkeva-

¹⁰ Ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat 194/85 ja 241/85 Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta.

¹¹ Asiakirjat Norjan kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin julkaistiin Euroopan yhteisöjen Virallisessa lehdessä 29.8.1994. Samassa lehdessä julkaistiin 1.1.1995 Euroopan unionin neuvoston päätös uusien jäsenvaltioiden Euroopan unioniin liittymistä koskevien asiakirjojen tarkistamisesta. Käytännössä tällä päätöksellä muutettiin liittymisasiakirjoja tarvittavilta osin sen vuoksi, ettei Norja valmisteluista huolimatta liittynyt Euroopan unioniin.

¹² Liittymissopimuksella tarkoitetaan tässä asiakirjaa, jonka otsikko on Euroopan unionin neuvoston 1.1.1995 tekemän päätöksen jälkeen ”Asiakirja Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu”.

¹³ Ensimmäinen neuvoston direktiivi 79/267/ETY, annettu 5 päivänä maaliskuuta 1979, henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

kuutukseen ja vakuutusyrityksille sallittuja yritysmuotoja. Säännökset ovat sisällöltään samanlaisina nykyisessä henkivakuutusdirektiivissä.

Liittymissopimuksen 7 artikla sisältää liittymissopimuksen määräysten muuttamista ja kumoamista koskevan pääsäännön. Jollei liittymissopimuksessa toisin määrätä, sen määräyksiä ei saa olla väliaikaisesti soveltamatta, muuttaa tai kumota muutoin kuin alkuperäisten sopimusten eli perustamissopimusten tarkistamista koskevalla menettelyllä, josta määrätään kyseisissä sopimuksissa. Käytännössä tästä seuraa, että muuttaminen tai kumoaminen vaatii pääsääntöisesti jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Liittymissopimuksen 9 artiklassa säädetään poikkeus 7 artiklaan. Liittymissopimuksen määräyksillä, joilla on muutoin kuin siirtymätoimenpiteenä tarkoitus kumota tai muuttaa toimielinten antamia säädöksiä tai joista seuraa, että nämä säädökset kumotaan tai muutetaan muutoin kuin siirtymätoimenpiteenä, on sama oikeudellinen luonne kuin näin kumotuilla tai muutetuilla määräyksillä, ja niitä koskevat samat säännöt kuin jälkimmäisiä määräyksiä. Tämä on tulkittavissa esimerkiksi direktiivin muuttamisen osalta siten, että jos direktiiviä muutetaan liittymissopimuksen määräyksillä muutoin kuin siirtymätoimenpiteenä, muutoksilla on sama oikeudellinen luonne kuin direktiivin määräyksillä muutenkin, vaikka muutokset direktiiviin tehdään liittymissopimuksella.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen LAISA-ratkaisu

Liittymissopimuksen 7 ja 9 artiklan sisällöstä huolimatta on esiintynyt näkemyksiä, että henkivakuutusdirektiivin mukautusten muuttaminen edellyttäisi jäsenvaltioiden yksimielistä päätöstä. Tätä on perusteltu etenkin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen LAISA-ratkaisulla.¹⁴ Toisaalta ratkaisun perusteella on esitetty myös, ettei siitä seuraa yksimielisen päätöksen vaatimusta. Erisuuntaisten näkemysten vuoksi seuraavassa tarkastellaan tuomioistuimen ratkaisua lyhyesti.

Tapauksessa kantajina oli kaksi espanjalaista sokerintuotannossa toimivaa yritystä. Niiden toiminnalle oli merkitystä eräillä mukautuksilla, jotka oli tehty Espanjan liittymissopimuksella Euroopan yhteisön lainsäädäntöön. Tuomioistuimen ratkaisun kannalta keskeisiä säännöksiä olivat Espanjan liittymissopimuksen¹⁵ 6 ja 8 artiklat, joita Suomen liittymissopimuksen 7 ja 9 artiklat vastaavat sisällöltään.

LAISA-ratkaisussa on olennaista henkivakuutusdirektiivin mukautuksia koskevien tulkintojen kannalta se, ettei tuomioistuimen ratkaistavana olleessa asiassa ollut suoranaisesti kysymys johdetun oikeuden muuttamista tai kumoamista koskevista menettelyistä. Sen sijaan tuomioistuin tarkasteli sitä, voiko se arvioida liittymissopimukseen sisältyvien mukautusten laillisuutta samalla tavalla, kuin sillä oli Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen silloisen 173 artiklan nojalla mahdollisuus arvioida yhteisön toimielinten antamien säännösten laillisuutta. Tuomioistuin päätyi siihen, että johdettuun oikeuteen liittymissopimuksella tehdyt mukautukset eivät ole 173 artiklassa tarkoitettuja neuvoston antamia säännöksiä. Liittymissopimus liitteineen on kokonaisuudessaan jäsen-

¹⁴ Ks. yhdistetyt asiat 31 ja 35/86 *Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) ja CPC España SA v. neuvosto*.

¹⁵ *Asiakirjat Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisestä Euroopan yhteisöihin*, EYVL L 302, 15.11.1985.

valtioiden ja hakijavaltion välinen, jäsenyysneuvottelujen tuloksena tehty sopimus, johon sisältyvien johdetun oikeuden mukautusten laillisuutta tuomioistuin ei voi tutkia.

Ratkaisun perusteluissa tuomioistuin viittasi muun muassa Espanjan liittymissopimuksen 6 ja 8 artiklaan. Artikloja oli tarkasteltava yhdessä. Sopimuksen 8 artikla muodostaa poikkeuksen, jota 6 artiklassa tarkoitetaan. Sanamuotonsa mukaisesti 8 artikla koskee toimielinten antamien säädösten muuttamista ja kumoamista. Tämän perusteella tuomioistuin katsoi, ettei 8 artiklasta seuraa se, että tuomioistuimella olisi mahdollisuus arvioida niiden määräysten laillisuutta, joihin artiklassa viitataan.

Sen sijaan tuomioistuin ei ratkaisussaan totea, etteikö johdettuun oikeuteen liittymissopimuksessa tehtyjen mukautusten muuttaminen ja kumoaminen olisi mahdollista samalla menettelyllä kuin johdetun oikeuden antaminenkin. Tällainen näkemys vaikuttaisikin erikoiselta Espanjan liittymissopimuksen 8 artiklan sanamuoto huomioon ottaen. Näkemys tarkoittaisi käytännössä sitä, että 8 artikla jäisi vaille merkitystä.

Neuvoston oikeudellisen osaston lausunto

Euroopan unionin jäsenvaltiot solmivat vuonna 2001 Nizzan sopimuksen, joka koski Euroopan unionista tehdyn sopimuksen sekä Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamista.¹⁶ Sopimuksen Coreper-käsittelyn yhteydessä Euroopan yhteisöjen neuvoston oikeudellinen osasto antoi epävirallisesti Suomen delegaatiolle lausunnon, joka koski Suomen liittymissopimuksella henkivakuutusdirektiiviin tehtyä muutosta. Lausunnon mukaan kyseinen muutos voidaan muuttaa tai kumota määränemmistömenettelyllä. Lausunnossa perustellaan asiaa liittymissopimuksen 9 artiklalla.

Kirjallinen kysymys komissiolle

Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppänen teki 14.10.2004 Euroopan unionin komissiolle kirjallisen kysymyksen, joka koski unionissa tuolloin valmisteltavana olleen perustuslain mahdollisia vaikutuksia työeläkejärjestelmään.

Komissio vastasi 16.12.2004.¹⁷ Lyhyesti sanottuna vastauksen alusta käy ilmi, ettei työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan tarvitse soveltaa henkivakuutusdirektiiviä, jos direktiivissä säädetyt edellytykset täyttyvät. Komissio toteaa myös, että ottaen huomioon työeläkejärjestelmän luonteen sekä sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevassa yhteisön lainsäädännössä että osana Suomen sosiaaliturvajärjestelmää komissio ei aio muuttaa nykyistä sanamuotoa, jonka mukaan TEL-toiminnot eivät kuulu vakuutusdirektiivin soveltamisalaan. Perustuslakiluonnos ei myöskään vaikuta tähän asiaan.

¹⁶ EYVL C 80, 10.3.2001.

¹⁷ E-2643/04FI.

4.2.3 Johtopäätökset ja suositukset

Työeläkejärjestelmän nykymuotoisen hajautetun toimeenpanon ylläpitämiseksi on välttämätöntä, että henkivakuutusdirektiiviä ja lisäeläkedirektiiviä voidaan olla soveltamatta eläkelaitosten toimintaan. Direktiivit sisältävät muun muassa säännöksiä vakuutusyri-tysten ja lisäeläkelaitosten toiminnan harjoittamisen edellytyksistä, rajat ylittävästä toi-minnasta, lainvalinnasta ja valvontavastuun jakautumisesta eri maiden viranomaisten kesken. Säännösten soveltaminen nykyiseen työeläkejärjestelmään voisi olla monilta osilta käytännössä mahdotonta esimerkiksi sen vuoksi, että järjestelmä perustuu pääosin jakojärjestelmään. Kannattaa silti yleisesti huomata, ettei EU:n vakuutusdirektiivien soveltaminen lakisääteiseen vakuutukseen ole kategorisesti mahdotonta, sillä lakisäätei-seen tapaturmavakuutukseen sovelletaan EU:n vahinkovakuutusdirektiivejä.

Työeläkejärjestelmää koskeissa keskusteluissa aika ajoin esiintyvä käsite TEL-poikkeus on oikeudellisesti epämääräinen. Ensinnäkin henkivakuutusdirektiiviä ja lisä-eläkedirektiiviä lukuun ottamatta Suomella ei ole valtuutta olla soveltamatta EU:n va-kuutuslainsäädäntöä Suomen työeläkejärjestelmään. Toiseksi EU:n muun lainsäädännön soveltamista työeläkejärjestelmään ei ole mitenkään erityisesti rajoitettu. Esimerkiksi EU:n kilpailuoikeuden soveltaminen ratkeaa normaalien kilpailuoikeuden sovelta-misalaa koskevien säännösten perusteella.

Suomen liittymissopimuksen perusteella voi perustellusti todeta, että sopimuksella hen-kivakuutusdirektiiviin tehtyjä muutoksia voidaan muuttaa tai kumota samalla menette-lyllä, kuin direktiivejä muutoinkin voidaan muuttaa tai kumota. Henkivakuutusdirekti-iiviin tehdyt muutokset ovat liittymissopimuksen 9 artiklassa tarkoitettuja määräyksiä, joilla muutetaan toimielinten antamia säädöksiä, tässä tapauksessa henkivakuutusdirek-tiiviä. Kumoaminen ja muuttaminen voidaan siten tehdä määräenemmistöllä, eikä se vaadi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen LAISA-ratkaisusta ei löydy tukea sille, että henki-vakuutusdirektiiviin liittymissopimuksella tehtyjen muutosten muuttaminen tai kumoa-minen edellyttäisi jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Tällainen tulkinta olisi pikemminkin suoranaisesti vastoin liittymissopimuksen 9 artiklan sanamuotoa.

LAISA-ratkaisusta voidaan kuitenkin analogian avulla tehdä sellainen tulkinta, ettei EY:n tuomioistuimella ole mahdollisuutta tutkia Suomen liittymissopimuksella henki-vakuutusdirektiiviin tehtyjen mukautusten laillisuutta samalla tavalla, kuin se voi nor-maalisti tutkia direktiivin säännösten laillisuutta. Henkivakuutusdirektiivin mukautusten luonne on siten tässä mielessä primaarioikeudellinen.

Lisäeläkedirektiivi on kokonaisuudessaan, soveltamisalasäännökset mukaan lukien, säädetty normaalilla määräenemmistömenettelyllä. Direktiivin muuttaminen tai ku-moaminen kokonaan tai osittain on myös mahdollista samalla menettelyllä.

Vaikka sekä henkivakuutusdirektiiviä että lisäeläkedirektiiviä voidaan oikeudellisesti muuttaa määräenemmistömenettelyllä, Euroopan unionin taholla ei näytä tällä hetkellä olevan olemassa sen suuntaisia poliittisia näkemyksiä, että direktiivejä aiottaisiin unio-nin aloitteesta muuttaa työeläkejärjestelmään vaikuttavalla tavalla.

Suomen työeläkejärjestelmän suhde EU:n lainsäädäntöön saattaa kuitenkin tulla arvioi-tavaksi monesta näkökulmasta esimerkiksi EY:n tuomioistuimen ratkaisun tai komissi-olle tehdyn kantelun kautta. Voi ensinnäkin olla kysymys siitä, onko Suomi lainsäädän-

nössään eriyttänyt eläkelaitosten toiminnan muusta vakuutustoiminnasta henkivakuutusdirektiivissä ja lisäeläkedirektiivissä säädetyllä tavalla. Toiseksi voi nousta esiin kysymys, onko työeläkejärjestelmässä tapahtunut Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen sellaisia muutoksia, jotka voivat vähentää kansallisia mahdollisuuksia perustella eläkelaitosten luonnetta yksinomaan sosiaaliturvaa toimeenpanevina laitoksina. Kolmanneksi arvioinnin kohteena voi olla se, onko Suomi rajoittanut kilpailua perustamis-sopimuksen 86 artiklan 2 kohdan vastaisesti esimerkiksi sallimalla eläkelaitoksille kilpailuoikeudellisesti liian laajan yhteistyön. Neljänneksi voidaan tarkastella, onko lain soveltamiskäytäntö sopusoinnussa lainsäädännön tavoitteiden kanssa, vaikka kansallinen lainsäädäntö sinänsä olisi EU-oikeuden velvoitteiden mukaista.

Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi eivät ole eri eläkelaitosmuotojen osalta samansisältöiset. Työeläkevakuutusyhtiöiden on oltava muusta vakuutustoiminnasta erillisiä oikeudellisia yksiköitä. Eläkesäätiöt ja eläkekassat voivat harjoittaa samassa oikeudellisessa yksikössä sekä pakollista eläkevakuuttamista että vapaaehtoista lisävuokuttamista, kunhan lakisääteiseen ja vapaaehtoiseen toimintaan liittyvät varat ja vastuut pidetään erillään.

On perusteltua tehdä kansallisessa lainsäädännössä ero työeläkevakuuttamisen ja muun vakuutustoiminnan välillä mahdollisimman selkeästi ja johdonmukaisesti. Lainsäädännön olisi oltava tässä suhteessa läpinäkyvää ja täsmällistä. Tämä vähentäisi oikeudellista riskiä siitä, että eläkelaitoksia koskevasta lainsäädännöstä aiheutuisi epäselvyyksiä suhteessa EU:n säännöksiin.

On lisäksi pidettävä huolta siitä, että EU:n lainsäädäntöä muutettaessa muutosten vaikutukset kohdistuvat tasapainoisesti eri eläkelaitosmuotoihin. Asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska eläkelaitokset eivät EU:n lainsäädännön näkökulmasta muodosta kollektiivista, eläketurvaa toimeenpanevaa järjestelmää, vaan EU:ssa on erillistä lainsäädäntöä vakuutusyrityksistä ja lisäeläkelaitoksista. Lisäksi on huomattava, että eläkelaitosten toimintaan ei ole vaikutusta ainoastaan vakuutuslainsäädännöllä vaan myös esimerkiksi yhteisöoikeudella ja kirjanpitoa koskevilla säännöksillä.

Selvityshenkilön suositukset

1. *On tavanomaista ja tarpeellista, että lainsäädäntöä kehitettäessä pyritään varautumaan erilaisiin tuleviin kehityskuluihin. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi työeläkejärjestelmän suunnitelmallista kehittämistä ajatellen tarpeen etukäteen kartoittaa myös se, mitä vaikutuksia tai muutostarpeita aiheutuisi siitä, että henkivakuutusdirektiiviä ja lisäeläkedirektiiviä mahdollisesti haluttaisiin tai olisi joiltain osin tai kokonaan sovellettava myös eläkelaitosten toimintaan.*
2. *Kun työeläkejärjestelmän toimeenpanoa kehitetään esimerkiksi kilpailun toimivuuden parantamiseksi, olisi samalla eduksi tarkastella ennakkoluulottomasti muiden EU-valtioiden eläkejärjestelmien toimeenpanoa. Koska työeläkejärjestelmän toimeenpanon järjestämisestä voidaan suhteellisen vapaasti päättää kansallisesti, järjestelmän kehittämisessä on olemassa hyvät mahdollisuudet hyödyntää muiden valtioiden järjestelmien hyväksi havaittuja piirteitä niiltä osin, kuin ne voisivat edistää eläkelaitosten välistä kilpailua ja siten toimeenpanon tehokkuutta.*

3. *Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi eroavat toisistaan sisältönsä osalta, joten työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät muodosta EU:n säännösten näkökulmasta kollektiivista eläketurvan toimeenpanojärjestelmää. Kun EU:n säännöksiä kehitetään tai muutetaan, sosiaali- ja terveysministeriön olisi aina huolehdittava riittävästi siitä, että eri eläkelaitosten asema tulee kilpailuun vaikuttavilta osilta otetuksi huomioon tasapainoisesti.*

4.3 Suomen perustuslain vaikutukset kilpailulle

Luvussa tarkastellaan työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden kannalta merkityksellisiä perustuslain säännöksiä. Hallintotehtävien siirtämistä koskevaa säännöstä tarkastellaan kilpailun tehokkuuden kannalta. Virkavastuusäännöksistä puolestaan aiheutuu eläkelaitosten tehtävien hoitamiselle tiettyjä laatuvaatimuksia, jotka vaikuttavat mahdollisuuden saavuttaa kilpailulla lisähyötyjä, sillä eläkelaitosten on ilman keskinäistä kilpailuakin hoidettava virkavastuun piiriin kuuluvat tehtävänsä tietyn laatutason mukaisesti. Lainsäädännön valmistelua ja rakennetta koskevien säännösten tarkastelu liittyy siihen, ettei lainvalmistelu saa muodostua kilpailukeinoksi markkinoilla toimivien tahojen välillä. Säännökset vaikuttavat siihen, miten selkeästi kilpailun ja sosiaaliturvan eron on tultava ilmi lainsäädännöstä ja miten eri toimijoiden esimerkiksi yhteistyön tekemiseen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien on käytävä ilmi laista.

4.3.1 Hallintotehtävien siirtäminen eläkelaitoksille

Eläkelaitokset hoitavat julkista hallintotehtävää ja käyttävät julkista valtaa. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on eräässä asiakirjojen julkisuutta koskeneessa ratkaisussaan¹⁸ todennut, että työeläkevakuutusyhtiö hoitaa julkista tehtävää ja käyttää eläkepäättöksiä tehdessään julkista valtaa.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Nousee ensinnäkin esiin kysymys siitä, onko eläketurvan toimeenpanon antaminen yksityisoikeudellisten eläkelaitosten tehtäväksi tarkoituksenmukaista perustuslaissa tarkoitettulla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut 124 §:n sisältöä eräissä lausunnoissaan.¹⁹ Lausuntojen perusteella on täsmentynyt, mitä seikkoja tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon. Yksittäisiä seikkoja tarkemmin käsittelemättä voi todeta, että tarkoituksenmukaisuus muodostaa oikeudellisen edellytyksen sille, milloin julkisen hallintotehtävän siirtäminen on mahdollista.

¹⁸ Ks. KHO 2003:57.

¹⁹ Ks. esimerkiksi PeVL 11/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 44/2004 vp ja PeVL 39/2004 vp.

Oikeusministeriö tarkasteli perustuslain 124 §:n ja työeläkejärjestelmän suhdetta antaessaan lausunnon²⁰ selvityshenkilö Matti Louekosken väliraportista Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Ministeriön mukaan perustuslakivaliokunnan useasta lausunnosta huolimatta kaikissa tapauksissa ei ole selkeää kuvaa siitä, mitä kuuluu julkiselle sektorille ja mitä yksityiselle. Tämän arviointi on tietystä määrin arvostuskysymys ja on myös huomattava, että käsitykset saattavat muuttua ajan mittaan. Työeläkelaitosten osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että niiden yhteisömuoto on perinteisesti ollut yksityisoikeudellinen, mutta niiden asemaa ei ole perustuslakivaliokunnassa nimenomaan arvioitu perustuslain 124 §:n pohjalta.

Oikeusministeriön mukaan tarkoituksenmukaisuus pitää perustella sen oikeudellisen luonteen vuoksi. Ministeriön käsityksen mukaan tämä merkitsee, että tulisi selkeästi esittää kaikki hajautettua eläketurvan toimeenpanoa puoltavat perustelut. Tämän jälkeen voidaan tehdä arvio siitä, onko nykyistä järjestelmää pidettävä hyväksyttävänä perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusedellytyksen kannalta.

Toinen 124 §:stä esiin nouseva asia on se, ettei tehtävien siirtäminen eläkelaitoksille saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Yksi arvioon vaikuttava seikka on esimerkiksi se, että asioiden käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja, joita ovat hallintolaki, kielilaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.

Oikeusministeriö totesi edellä mainitussa lausunnossa käsityksensä, että nykyistä eläketurvan toimeenpanoa ei voitane pitää ongelmallisena tältä kannalta, varsinkin kun järjestelmän toimivuudesta on saatu pitkä kokemus.

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Työeläkejärjestelmän toimeenpanossa on sinänsä kysymys sekä yhteiskunnan että yksilön kannalta merkittävästä toiminnasta. Toimeenpano koskee satojatuhansia eläkkeensaajia ja eläkelaitosten hallinnoimat varat ja maksamat eläkkeet ovat koko kansantaloudenkin kannalta suuret. Yksittäisen eläkkeensaajan kannalta esimerkiksi eläkelaitoksen tekemä eläkepäätös saattaa vaikuttaa merkittävästi henkilön toimeentuloon useiden vuosikymmenien ajan.

Eläkelaitosten tehtäviin ei kuitenkaan välttämättä sisälly perustuslaissa tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä voi liittyä esimerkiksi kotirauhan piirissä tehtäviin tarkastuksiin, itsenäiseen voimankäyttöoikeuteen ja muihin itsenäiseen harkintaan perustuviin, merkittäviin perusoikeuksiin puuttumisiin.

4.3.2 Virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisella vallalla ei tarkoiteta säännöksessä pelkästään esimerkiksi valtiovaltaa, vaan myös välillisiä julkishallinnon organisaatioita.

²⁰ Oikeusministeriön lausunto 11.10.2005 dnro 121/43/2005 työryhmämuistiosta 2005:15 (Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet).

Julkisen tehtävien hoitamiselle ja julkisen vallan käyttämiselle on säädetty vaatimuksia, joista keskeiset sisältyvät hallintolakiin, kielilakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Lait tulevat niissä säädetyn mukaisesti sovellettaviksi myös eläkelaitosten toimintaan. Lainvastainen toiminta voi johtaa rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Perustuslakivaliokunta on todennut esimerkiksi, että siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.

Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännös koskee virkamiesten ohella myös muita julkista tehtävää hoitavia. Yksilön oikeus vaatia julkista tehtävää hoitavaa rangaistukseen tai tämän toimenpiteiden johdosta vahingonkorvausta ei siten riipu siitä, onko jonkin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Rikoslain 40 luku koskee virkarikoksia ja liittyy siten virkavastuuseen. Virkavastuu koskee virkamiehiä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n perusteella virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Nämä henkilöt määritellään saman luvun 11 §:ssä.

Vahingonkorvauslaissa säädetään julkista tehtävää hoitavan yhteisön vahingonkorvausvastuusta. Lain 3 luvun 2 §:n perusteella julkista tehtävää hoitava yhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Yhteisöllä on vastuu kuitenkin vain, jos tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

4.3.3 Lainsäädännön tasot

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksen antamiseen valtuuttavan lain säätäminen merkitsee lainsäädäntövallan siirtämistä eduskunnalta asetuksen antajalle.

Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tämä säännös pidättää siinä tarkoitettut asiat lain alaan ja rajoittaa siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Lainsäädäntövaltaa ei tule pääsääntöisesti osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistalolle eikä yleensäkään muille kuin viranomaisille. Säännöksessä asetetut verraten tiukat edellytykset korostavat viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta.

Viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista. Näiltä osin kysymys on valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta. Valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa. Valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Valtuudesta voidaan säätää vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy on käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Sääntelyn kohteeseen liittyvät erityiset syyt saattavat joskus edellyttää myös usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista. Viranomaista ei kuitenkaan saa valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä, jos sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

4.3.4 Johtopäätökset ja suositus

Eläketurvan toimeenpanon antaminen eläkelaitosten hoidettavaksi edellyttää, että se on perustuslaissa tarkoitettulla tavalla tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuus on voitava perustella selkeästi. Käytännössä toimeenpanon hajauttamisella tavoitellaan tehokkuutta, johon puolestaan pyritään kilpailun avulla. Eläketurvan toimeenpanojärjestelmää ei toistaiseksi ole arvioitu tarkoituksenmukaisuuden kannalta.

Tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei kokonaisuutena rajoitu pelkästään kilpailun lähtökohdista tapahtuvaan arviointiin. Koska tehokkuutta kuitenkin käytetään yhtenä keskeisenä perusteluna nykyisen toimeenpanojärjestelmän olemassaololle, tehokkuuden olisi myös käytännössä tuotava sellaista hyötyä, että toimeenpanon antaminen eläkelaitosten tehtäväksi on tarkoituksenmukaista. Jos tällaista hyötyä ei ole, tehokkuutta ei voida käyttää perusteluna toimeenpanon siirtämiselle eläkelaitosten tehtäväksi.

Kilpailun tuoma hyöty eläketurvan toimeenpanolle olisi voitava osoittaa. Riittävää ei ole vain todeta, että kilpailu johtaa tehokkuuteen tai että kilpailulla tavoitellaan tehokkuutta. On sen sijaan luotava eläkelaitosten toimintaa koskevia mittareita, joiden avulla voidaan arvioida kilpailun tuomia hyötyjä hajautetulle eläketurvan toimeenpanolle ja hajauttamista perustuslain 124 §:n kannalta.

Hyötyä on mitattava ensinnäkin eläkelaitosten tasolla. Eläkelaitoksen on kyettävä selkeästi ja vertailukelpoisella tavalla näyttämään eri toimintojensa osalta, miten tehokkaasti se työnantajan kannalta toimii muihin eläkelaitoksiin ja laitospuotoihin verrattuna. Täl-

lä ei ole merkitystä ainoastaan tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin kannalta, vaan myös työnantajan päätöksenteolle silloin, kun työnantaja harkitsee, missä eläkelaitoksessa eläketurvan järjestää.

Tehokkuuden osoittaminen on erityisen tärkeää myös siksi, että julkisen hallintotehtävän hoitamista säännellään useilla laeilla, joista seuraa edellytyksiä palvelutasolle. Lait velvoittavat eläkelaitokset toiminnassaan tiettyyn tehokkuuteen ilman keskinäistä kilpailuakin. Tehokkuuden mittaaminen on välttämätöntä, jotta voitaisiin arvioida sitä, mikä hyöty eläkelaitosten toiminnalle koituu nimenomaan kilpailusta.

Yksittäisten eläkelaitosten lisäksi on arvioitava kilpailusta saatavia hyötyjä koko toimeenpanojärjestelmälle. Vaikka eläkelaitosten toiminnassa osoitettaisiin kilpailun mukanaan tuomia hyötyjä, siitä ei ole mahdollista suoraviivaisesti päätellä, että hajautettu toimeenpano on kilpailumielessä tarkoituksenmukainen toimeenpanon järjestämistapa. Hajautetussa järjestelmässä eläkelaitosten toimintaan liittyy esimerkiksi markkinointi-, jakelukanava- ja hallintokustannuksia, jotka todennäköisesti olisivat kokonaisuutena pienempiä, jos toimeenpano järjestettäisiin keskitetysti.

On siten voitava arvioida, ylittävätkö kilpailun tuomat hyödyt ne lisäkustannukset, jotka hajautetusta järjestelmästä syntyvät. Tällöin arvioinnissa on mahdollista käyttää apuna myös vertailutietoja valtion ja kuntien eläkejärjestelmien toimeenpanosta. Vasta tämän perusteella voidaan sanoa, onko työeläkejärjestelmän hajautettu toimeenpano kilpailumielessä tarkoituksenmukainen.

Perustuslaista seuraa tarkoituksenmukaisuusedellytyksen lisäksi, ettei tehtävien siirtäminen eläkelaitoksille saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Eläkelaitosten toiminnan lainsäädännöllisten puitteiden ja toiminnasta saatujen pitkäaikaisten kokemusten perusteella tämän edellytyksen täyttäminen ei vaikuta ongelmalliselta.

Perustuslaista ja jo aiemmin käsitellyistä EU:n kilpailusäännöksistä seuraa vaatimuksia kansallisten säännösten valmistelulle ja selkeydelle. Perustuslain mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä laissa, ja lainsäädäntövallan siirtämiseen lakia alemmalle tasolle suhtaudutaan suhteellisen pidättyvästi. EU:n kilpailuoikeudesta seuraa, että on selkeästi arvioitava, miltä osin kilpailun rajoittaminen on välttämätöntä eläkelaitosten tehtävien hoitamiseksi. Valtio on vastuussa siitä, ettei se lainsäätäjänä tai esimerkiksi sopimusosapuolena toteuta tai pidä voimassa kilpailurajoituksia tai salli niitä eläkelaitoksille.

Tämän vuoksi laissa on säädettävä selkeästi ja täsmällisesti etenkin siitä, millaisia oikeuksia ja velvollisuuksia eläkelaitoksilla on harjoittaa tehtäviensä hoitamiseksi sellaista toimintaa, joka muutoin voisi olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista. Tämä koskee esimerkiksi sitä, millaista yhteistyötä eläkelaitokset voivat tehdä ja missä laajuudessa. Lainsäädännön selkeys on eduksi sekä eläkelaitoksille niiden hoitaessa tehtäviään että eläkelaitoksia valvoville viranomaisille. Toiseksi selkeän lainsäädännön valmistelu pakottaa valtion lainsäätäjänä arvioimaan sitä, täyttääkö eläketurvan toimeenpanoa koskeva lainsäädäntö kilpailuoikeuden vaatimukset. Lainsäädännön valmistelua ja yhteistyötä käsitellään tarkemmin luvussa 7.5, johon sisältyy myös suosituksia.

Selvityshenkilön suositus

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava eläkelaitosten toiminnasta työeläkejärjestelmälle koituva tehokkuushyöty. Arvioinnin perusteella ministeriön olisi tarkastettava eläkelaitosten toiminnan tarkoituksenmukaisuutta perustuslain näkökulmasta.*

4.4 Viranomaisten kilpailuoikeudellinen toimivalta

Tässä luvussa käydään läpi se, miten kilpailua koskevia asioita valvotaan työeläkejärjestelmässä. Jotta valvonnan tarkoituksesta ja laajuudesta saadaan oikea kuva, on aluksi käsiteltävä sitä, mitä kilpailulla tarkoitetaan lainsäädännössä.

4.4.1 Toimivan kilpailun käsite

Oikeusteorian mukaan toimiva kilpailu merkitsee vapautta valita kilpailukeinonsa hinta- ja markkinamekanismien asettamien rajoitusten puitteissa. Vapaudelle on olemassa sekä oikeita että vääriä käytötapoja, joista kilpailulainsäädännön tehtävänä on karsia väärät toimintatavat ja strategiat. Tällaisia karsittavia vapauksia ovat hinta- ja markkinamekanismien poissulkeminen sekä markkinavoiman väärinkäyttö.²¹

Kilpailunrajoituslaki perustuu terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun määritelmään. Kilpailun turvaamisesta vahingollisilta kilpailunrajoituksilta on voimassa, mitä kyseisessä laissa säädetään. Toimivassa kilpailussa hinnanmuodostus markkinoilla perustuu elinkeinonharjoittajien itsenäiseen hinnoitteluun ja sitä ohjaavaan hintamekanismiin, eikä keinotekoisia alalle pääsyn esteitä esiinny. Elinkeinoharjoittajat voivat vapaasti päättää kilpailukeinojensa käytöstä taloudellisten tosiasioiden ohjaamina. Toisaalta yhteiskunnallisesti toivottavan kilpailun tulee nojautua lain ja hyvän tavan mukaisiin kilpailukeinoihin.²²

Kilpailuoikeus perustuu oletukseen, että toimiva kilpailu lisää tehokkuutta. Tämä heijastuu esimerkiksi kilpailunrajoituslakiin siten, että laissa kielletään sellaiset toimet ja menettelytavat, joiden katsotaan heikentävän kilpailun tehokkuutta. Toimivan kilpailun käsite ei ole sidottu mihinkään tiettyyn markkinarakenteeseen.

4.4.2 Kilpailuvirasto

Suomessa toimii Kilpailuvirasto, jonka tehtävistä säädetään kilpailuvirastosta annetussa laissa (711/1988) ja asetuksessa (66/1993). Kilpailuviraston keskeinen tehtävä on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen. Kilpailuvirasto muun muassa tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi.

²¹ Ks. esimerkiksi Timonen, Pekka. Määräysvalta, hinta ja markkinavoima, s. 221–222.

²² Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista 162/1991 vp, s. 3.

Kilpailuvirasto valvoo kilpailunrajoituslain noudattamista. Kilpailuvirasto valvoo käytännössä myös EU:n kilpailuoikeuden noudattamista siltä osin, kuin se velvoittaa elinkeinonharjoittajia. Tämä seuraa siitä, että kilpailunrajoituslaki on pitkälti yhtenäistetty EU:n kilpailuoikeuden kanssa, ja laissa viitataan eräisiin EY:n perustamissopimuksen kilpailua koskeviin artikloihin.

Kilpailuvirasto kiinnittää yleisesti valvontakäytännössään huomiota siihen, että kilpailu toimisi lainsäädännöllä luoduissa puitteissa mahdollisimman tehokkaasti. Virasto pitää kilpailua alalla toimivana, jos sitä ei voida lisätä tai jos lisääminen aiheuttaa enemmän kuluja, kuin siitä saadaan hyötyjä. Arvioinneissa on korostettu kilpailulainsäädännön luonnetta talouspoliittisia tavoitteita sisältävänä lainsäädäntönä. Nämä tavoitteet otetaan huomioon esimerkiksi kartellitoiminnan, määräävän markkina-aseman väärinkäytön, alalle tulon esteiden poistamisen ja yrityskauppojen valvonnassa.

Kilpailuvirasto ei sen sijaan valvo sitä, noudattaako valtio lakeja säätäessään EU:n kilpailuoikeutta. Vaikka virasto tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja antaa lausuntoja lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä, virasto ei voi määrätä valtiota muuttamaan lainsäädäntöä tai asettaa valtiolle sanktioita. Jos valtio rikkoo EU:n kilpailuoikeutta lakeja säätäessään, valtion vastuu ei toteudu Kilpailuviraston valvonnan kautta, vaan valtion ja EU:n välisessä suhteessa viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun kautta.

4.4.3 Vakuutusvalvontavirasto

Vakuutusmarkkinoita valvoo Vakuutusvalvontavirasto. Sen tehtävistä, valvottavista ja organisaatiosta säädetään Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (78/1999) ja asetuksessa (102/1999). Vakuutusvalvontaviraston tehtävänä on muun muassa valvoa ja tarkastaa valvottavien toimintaa, seurata vakuutusmarkkinoiden ja siihen liittyvien alojen kehitystä ja tehdä esityksiä vakuutusalan kehityksen vaatimiksi toimenpiteiksi. Virasto toimii tehtäviään hoitaessaan yhteistyössä muiden valvontaviranomaisten kanssa.

Vakuutusyhtiölain 14 a luvun 2 §:n mukaan Vakuutusvalvontavirasto seuraa kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi. Vakuutusyhtiöiden valvonnassa viraston on otettava huomioon kilpailun vaatimukset. Vakuutusvalvontaviraston ja Kilpailuviraston on oltava tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään. Lisäksi Kilpailuviraston on pyydettävä Vakuutusvalvontavirastolta lausunto käsitellessään pääasiassa vakuutustoimintaa koskevaa kilpailunrajoitusta. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellussa vakuutusyhtiölain luonnoksessa ehdotetaan, että vakuutusyhtiölaista poistettaisiin Vakuutusvalvontaviraston valtuudet kilpailun valvomiseen ja valvonta keskitettäisiin Kilpailuvirastolle.

4.4.4 Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa toimialallaan lainsäädännön valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Ministeriön toimialaan kuuluu muun muassa vakuutusmarkkinoiden toiminta. Ministeriön toimivalta ja velvollisuudet perustuvat perustuslain 68 §:ään, valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:ään, valtioneuvoston ohje-

säännön (262/2003) 22 §:ään ja sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (759/2003) 1 §:ään.

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminnassa kilpailuolosuhteiden valvonta ilmenee toimilupaharkinnassa. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 6 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava valtioneuvoston antama toimilupa. Toimiluvan myöntäminen edellyttää muun muassa, että aiotun vakuutusliikkeen ja yhtiön osakkaiden ei katsota vaarantavan eläkevakuutustoiminnan tervettä kehitystä. Lisäksi valtioneuvosto voi liittää toimilupaan vakuutuksenottajien ja vakuutettujen etujen turvaamiseksi, yhtiön vakaan toiminnan varmistamiseksi sekä työeläkevakuutustoiminnan terveen kehityksen edistämiseksi tarpeellisia ehtoja. Tervettä kehitystä koskevan kriteerin on katsottu sisältävän myös kilpailuolosuhteita koskevaa harkintaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön toiminnalla on kilpailullisia ulottuvuuksia erityisesti myös työntekijän eläkelain 11 lukua sovellettaessa. Työeläkevakuutusyhtiön on haettava eläkevakuutuksen vakuutusehdoille ministeriön vahvistus. Työeläkevakuutusyhtiön ja eläkekassan on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille ministeriön vahvistus. Ministeriö ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa eläkevakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat työntekijän eläkelain toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa asetuksella eläkesäätiöille eläkevastuun laskuperusteet.

4.4.5 Johtopäätökset ja suositukset

Koska toimivan kilpailun käsite ei ole sidottu mihinkään tiettyyn markkinarakenteeseen, sitä voidaan käyttää eläkelaitostenkin kilpailun arviointiin. Toimivalle kilpailulle tunnusomaisia seikkoja ovat eläkelaitosmuotojen erilaiset piirteet hyväksyvä, mutta keino-tekoisista esteistä vapaa kilpailevien vaihtoehtojen tarjonta, vapaa alalle tulo ja pidättäytyminen markkinajärjestyksen luonteen vastaisista toiminnoista, esimerkiksi kilpailun kannalta perusteettomasta yhteistyöstä.

Kilpailuvirasto valvoo työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita ja siten myös eläkelaitosten toimintaa. Virasto valvoo, että eläkelaitokset noudattavat toiminnassaan kilpailuoikeuden säännöksiä siltä osin, kuin eläkelaitokset ovat vakuutuslainsäädäntö huomioon ottaen velvollisia noudattamaan niitä. Virasto voi myös tehdä ja on työeläkejärjestelmän osalta tehnytkin aloitteita lainsäädännön muuttamiseksi kilpailua edistävällä tavalla.

Kilpailuoikeuden noudattamista valvoessaan Kilpailuvirasto ei suoranaisesti arvioi sitä, heikentääkö lainvastainen menettely kilpailun tehokkuutta ja miten paljon. Tehokkuus tulee esiin välillisesti siinä, että kilpailuoikeuden säännösten velvollisuudet ja kiellot ilmentävät kilpailuoikeuden taustalla olevaa tehokkuusajattelua.

Edellisestä voidaan tehdä kaksi tärkeää johtopäätöstä, jotka liittyvät valvonnan ja lainvalmistelun väliseen suhteeseen. Ensinnäkin siitä, että eläkelaitosten välisessä kilpailussa ei olisi huomautettavaa Kilpailuviraston valvoman toimivan kilpailun käsitteen näkökulmasta, ei välttämättä seuraa, että kilpailu lisää merkittävästi tehokkuutta eläketurvan toimeenpanossa. Kilpailulla ei saada tehokkuusetua, jos eläkelaitosten kilpailumahdollisuudet on lainsäädännöllä rajattu niin vähäisiksi, ettei kilpailulle jää riittävästi tilaa.

Toiseksi jos Kilpailuvirastolla on huomautettavaa eläkelaitosten väliseen kilpailuun toimivan kilpailun näkökulmasta, kilpailun toimivuutta on todennäköisesti tarpeen lisätä sopivilla toimenpiteillä. Jos viraston valvonta kohdistuu eläkelaitoksiin, laitosten on luonnollisesti pakkokeinojen uhalla muutettava toimintansa lainmukaiseksi. Lainsäätäjän on puolestaan huolehdittava siitä, että eläkelaitoksia koskeva lainsäädäntö on kilpailuoikeuden mukaista siltä osin, kuin kilpailuoikeutta sovelletaan eläkelaitosten toimintaan.

Vakuutusvalvontavirastolla on tällä hetkellä eläkelaitosten kilpailun valvonnassa päällekkäistä toimivaltaa Kilpailuviraston kanssa, mutta vakuutusyhtiölain luonnoksessa Vakuutusvalvontaviraston toimivalta on ehdotettu poistettavaksi. Selkeyden vuoksi onkin yleisesti tarkoituksenmukaista, ettei valvontaviranomaisilla ole päällekkäistä toimivaltaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että toimivallan poistaminen on ristiriidassa sosiaali- ja terveysministeriön strategian kanssa. Strategian mukaan olisi huolehdittava muun muassa siitä, että toimiva ja riittävin voimavaroin varustettu vakuutusvalvonta valvoo tehokkaasti vakuutusjärjestelmän kilpailua.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on yleisen lainvalmisteluvallan lisäksi kilpailuun liittyvää toimivaltaa erityisesti työntekijän eläkelain mukaisia vakuutusehtoja ja laskuperusteita vahvistaessaan. Ministeriön on toimivaltaa käyttäessään huolehdittava siitä, ettei ehtoihin ja perusteisiin sisälly perusteettomasti kilpailua haittaavia tekijöitä.

Selvityshenkilön suositus

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava, miten kilpailun valvontaa koskeva Vakuutusvalvontaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivalta olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ottaen huomioon Kilpailuviraston yleinen toimivalta kilpailun toimivuuden valvomisessa ja laskuperusteiden merkitys eläkelaitosten kilpailulle. Ministeriön olisi kiinnitettävä arvioinnissa huomiota esimerkiksi siihen, onko Vakuutusvalvontaviraston kilpailuoikeudellisen toimivallan ehdotettu poistaminen järkevää työeläkejärjestelmän kannalta.*
2. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi nykyistä selkeämmin valvottava vakuutusehtojen ja laskuperusteiden vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Ministeriön olisi tarvittaessa muutettava toimintatapojaan sen varmistamiseksi, että ehtojen ja perusteiden kilpailuvaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon ehtoja ja perusteita vahvistettaessa.*

5 Työeläkelainsäädännön valmistelu kilpailun näkökulmasta

Tässä luvussa käsitellään työeläkelainsäädännön valmistelukäytäntöjä. Tarkoituksena on löytää keinoja lainvalmistelun kehittämiseksi siten, että valmistelussa otettaisiin nykyistä järjestelmällisemmin huomioon kilpailun ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat seikat. Asian jäsentämistä varten erilaiset valmistelumuodot jaetaan kolmeen osaan sen perusteella, miten kiinteä yhteys niillä on viranomaistoimintaan.

5.1 Valmistelumuodot

5.1.1 Sosiaali- ja terveysministeriö

Vallan kolmijako-opin perusteella lainvalmistelu kuuluu ministeriöille. Vakuutuslain-säädännön valmistelusta vastaa sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto. Sen eri yksiköitä ovat suunnitteluyksikkö, kansainvälisten vakuutusasioiden yksikkö, eläkeva-kuutusyksikkö, työttömyys- ja sairausvakuutusyksikkö sekä vakuutusmarkkinayksikkö.

Työeläkejärjestelmään liittyviä asioita hoidetaan vakuutusosastolla pääsääntöisesti kol-messa yksikössä. Eläkevakuutusyksikössä valmistellaan etuuksia koskevat asiat ja va-kuutusmarkkinayksikössä yhteisöoikeudelliset asiat ja eläkejärjestelmän matemaattiset perusteet. Kansainvälisten vakuutusasioiden yksikkö käsittelee yhteistyössä muiden yksiköiden kanssa asiat, jotka koskevat Euroopan unionin toimintaa sosiaaliturvan ja vakuutustoiminnan alalla. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön kansainvälisten asiain toimisto käsittelee asiat, jotka koskevat hallinnonalan kansainvälisten asioiden hoidon kehittämistä, suunnittelua ja yhteensovittamista sekä ministeriön edustusta kansainvälis-tä yhteistyötä käsittelevissä toimielimissä.

Vakuutusosaston yleinen tiedonvälitys hoidetaan viikoittain kokoontuvassa osaston joh-toryhmän kokouksessa. Kokoukseen osallistuvat osastopäällikkö, yksiköiden päälliköt ja johtoryhmän sihteeri. Pöytäkirja jaetaan osaston henkilökunnalle. Lainsäädäntöhank-keiden sisältöjä kokouksessa käsitellään niukasti. Muilta osin yksiköiden välinen vuo-rovaikutus vaihtelee. Yksiköiden sisäinen vuorovaikutus ja tiedonkulku riippuvat kun-kin yksikön omaksumista käytännöistä.

5.1.2 Selvityshenkilöt

Sosiaali- ja terveysministeriö käyttää usein hyväkseen selvityshenkilöitä työeläkejärjes-telmään liittyvien asioiden valmistelussa. Toimeksiannot ovat sisällöltään vaihdelleet yksittäiskysymyksistä pyydetyistä selvityksistä laajoihin järjestelmän kehittämistä kos-keviin selvityksiin. Toimeksiannot ovat vaihdelleet myös siinä, onko selvityksiä laadittu hallituksen esitysten muotoon vai vapaamuotoisemmin.

Selvityshenkilöiden tueksi saatetaan asettaa nimettyjä henkilöitä sekä virkamiehistä että muista vakuutusosalalla toimivista henkilöistä, ja selvityshenkilöillä on usein mahdolli-suus käyttää apuna muitakin asiantuntijoita.

5.1.3 Kehittäminen

Työeläkejärjestelmän kehittämiseen liittyy myös työmarkkinajärjestöjen neuvottelutra-ditio. Tältä pohjalta on toiminut epävirallinen työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläke-neuvotteluryhmä. Ryhmän toiminta on liittynyt lähinnä työeläkejärjestelmän rahoitta-janäkökulmaan ja siten esimerkiksi työeläketurvan etuuksien sekä siihen kiinteässä yh-teydessä olevan työeläkkeiden rahoituspohjan kestävyuden tarkasteluun. Työryhmällä on ollut tapana tarvittaessa asettaa valmistelutyöryhmiä ja kuulla asiantuntijoita.

5.1.4 Muu valmistelu

Työeläkejärjestelmässä toimii myös useita toistaiseksi työskenteleviä työryhmiä, joiden tehtävät liittyvät järjestelmän kehittämiseen tai toimeenpanoon. Niitä ovat esimerkiksi laskuperustejaos, laskuperusteasiain neuvottelukunta, kassa- ja säätiöryhmä, työkyvyttömyysasiain neuvottelukunta ja eläkeasiain neuvottelukunta.²³ Työryhmien kokoonpanot vaihtelevat viranomaisista eläkelaitosten ja edunvalvontajärjestöjen edustajiin. Sosiaali- ja terveysministeriön edustus työryhmissä vaihtelee. Ministeriön edustaja saattaa toimia puheenjohtajana tai asiantuntijana, tai ministeriö ei ole välttämättä lainkaan edustettuna.

Työeläkevakuuttajat TELA ry toimii lakisääteistä työeläketurvaa hoitavien yksityisen ja julkisen alan työeläkevakuuttajien edunvalvonta- ja palvelujärjestönä. TELA osallistuu lainsäädännön valmisteluun ja kehittämiseen eläkelaitosten edunvalvojan roolissa. Lisäksi TELA:n vakuutusyhtiöasiain toimikunnan asettaman laskuperustejaoksen tehtävänä on valmistella työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteet ja ehtojaoksen tehtävänä on valmistella vakuutusehtoihin tarvittavat muutokset. Jaokset myös tarvittaessa tulkitsevat voimassa olevia laskuperusteita ja vakuutusehtoja.

Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto ry puolestaan oli 1.1.2007 saakka Suomessa toimivien vakuutusyhtiöiden etu- ja yhteistoimintajärjestö. Liitto yhdistettiin tuolloin Suomen Pankkiyhdistys ry:n kanssa, jolloin perustettiin Finanssialan Keskusliitto ry. Uuteen järjestöön liittyi myös molempien alojen yhteinen työnantajajärjestö Finanssityönantajat ry sekä Suomen Rahoitusyhtiöiden Yhdistys ry. Työeläkevakuutusyhtiöt ovat olleet Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton jäseniä ja liittyivät pääosin myös uuden järjestön jäseniksi.

Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry on eläkesäätiöiden ja eläkekassojen edunvalvontajärjestö.

Eläketurvakeskus on yksityisten alojen työeläketurvaa toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin. Se muun muassa edistää toimeenpanoa ja kehittämistä tekemällä esityksiä ja selvityksiä sekä antamalla viranomaisille lausuntoja yksityisten alojen työntekijöiden ja yrittäjien eläketurvaa tai sen kehittämistä koskevista asioista.

5.2 Viranomaisten yhteistyö

Keskeisiä viranomaisia työeläkejärjestelmän kehittämisessä ja toimeenpanon valvonnassa ovat kilpailun kannalta sosiaali- ja terveysministeriö, Kilpailuvirasto ja Vakuutusvalvontavirasto. Kilpailuasioden osalta viranomaisten yhteistyö on lainsäädäntöä valmisteltaessa vähäistä. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Kilpailuviraston yhteistyö rajoittuu lähinnä hallituksen esityksistä pyydettyihin ja annettaviin kirjallisiin lausuntoihin. Vakuutusvalvontavirasto osallistuu usein lainvalmisteluun työryhmän jäsenenä silloin, kun lainsäädäntöä valmistellaan ministeriön johtamassa työryhmässä, mutta kilpailuasiat eivät erityisesti ole esille ministeriön ja viraston yhteistyössä. Vakuutusvalvontaviraston ja Kilpailuviraston yhteistyö on niukkaa.

²³ Työryhmät on kattavasti lueteltu teoksessa Aila Ahonen, Kalle Elo ja Johanna Merinen: Eläke- ja muun sosiaaliturvan kehittäminen. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2006:2.

5.3 Vakuutusmatematiikan merkitys

Matematiikka on olennainen ja välttämätön osa vakuutustoimintaa. Matematiikan huomioinnin ottaminen lainvalmistelussa ja lakien tulkinnassa ei sinällään ole ongelma, sillä lainvalmistelun ja laintulkinnan käytännöt ja menetelmät ovat pitkälti riippumattomia säänneltävän toiminnan sisällöstä.

Matematiikan rooliin työeläkejärjestelmässä on kuitenkin liittynyt kaksi eläkelaitosten kilpailun kannalta ongelmallista piirrettä. Ensimmäinen lainsäädännön valmisteluun on usein liittynyt toimintamalli, jossa matemaattisilla asioilla ja ongelmanratkaisulla on korostunut painoarvo. Lainsäädännön sisällön osalta tämä ilmenee siinä, että laissa säädetään monesti varsin ylimalkaisesti niistä asioista, jotka saavat sisältönsä vasta matemaattisten laskelmien tuloksena. Siksi lainsäädännön selkeys ja tarkkarajaisuus vähennee. Menettelyllisesti tämä on johtanut siihen, että edunvalvontajärjestön asettaman laskuperustejaoksen merkitys normien kehittämisessä ja tulkinnassa on korostunut.

Toinen ongelmallinen piirre on se, että matematiikkaan liittyvät säännökset perustellaan hallituksen esityksissä ja muissa esitöissä usein niukasti tai perusteluja ei ole käytännössä lainkaan. Säännösten tarkoitusta ja tavoitteita on tällöin mahdotonta todentaa lain esitöistä. Samalla käy mahdottomaksi arvioida sitä, tukevatko muutokset työeläkejärjestelmän systemaattista kehitystä, tai sitä, mikä on muutosten suhde muihin oikeudenaloihin, esimerkiksi kilpailuoikeuteen. Perustelujen niukkuus ei työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä tosin rajoitu pelkästään matemaattisiin asioihin.

Matemaattinen ongelmanratkaisu ja perustelujen niukkuus tulevat selkeimmin esiin laskuperusteiden kohdalla. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteet liittyvät muun muassa vakuutusmaksun laskentaan, takaisinlainauksen korkoon ja kuoletukseen sekä vastuuvelkaan. Laskuperusteilla on vaikutusta keskeisiin työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailukeinoihin, kuten asiakashyvytyksiin. Työeläkevakuutusyhtiöt valmistelevat laskuperusteita yhdessä. Kun sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut perusteet, työeläkelaitokset myös tarvittaessa tulkitsevat laskuperusteita yhdessä. Laskuperusteiden mahdollisista kilpailuvaikutuksista on vakuutusmatematiikkaan perehtymättömän erittäin vaikeaa tai mahdotonta saada selvyyttä, eikä perusteiden valmistelun yhteydessä laadita tai julkaista lainvalmisteluun normaalisti kuuluvia perusteluja. Tilanteen ongelmallisuutta lisää se, että laskuperusteita ylemmän asteinen lainsäädäntö on joiltakin osin sen verran epätäsmällistä, että lainsäädännön sisältö täsmentyy vasta laskuperusteissa.

5.4 Johtopäätökset ja suositukset

Työeläkejärjestelmä on moniulotteinen kokonaisuus. Järjestelmä kiinnostaa useita tahoja, ja sitä koskevan lainsäädännön valmistelu vaatii paljon erityistä asiantuntemusta. Viranomaisista järjestelmään liittyvää asiantuntemusta on sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä ja valvontaviranomaisilla että muissa organisaatioissa, esimerkiksi valtioneuvoston piirissä valtiovarainministeriöllä, kauppaja teollisuusministeriöllä ja oikeusministeriöllä.

Lainvalmistelun näkökulmasta voi todeta kokoavasti, että valmistelijärjestelmä on tosiasiassa huomattavan hajaantunut. Tämä ensimmäinen heikentää valmistelun läpinäkyvyyttä.

tä. Toiseksi yksittäisiin ongelmiin kohdistuvien ratkaisujen etsiminen korostuu systemaattisen lainsäädännön kehittämisen kustannuksella. Kolmanneksi sosiaaliturva- ja kilpailutavoitteiden yhteensovittaminen on hankalasti toteutettavissa. Neljänneksi hajautunut valmistelu ja valmistelun koordinoimattomuus ovat omiaan herättämään epäilyksen objektiivisuuden puutteesta valmistelussa.

Valmistelujärjestelmän hajaantuneisuuden takia eri toimintamuodot ja työryhmät eivät pyri, eivätkä ne toimintojensa erilaisten lähtökohtien ja luonteiden takia voikaan pyrkiä valmisteluun, jossa otettaisiin johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti huomioon työeläkejärjestelmää koskevat kilpailuoikeudelliset seikat. Tämä on omiaan heikentämään sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisuutta koordinoida lainsäädäntöhankkeiden valmistelua ja ohjata työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön kokonaiskehitystä. Konkreettisesti epäsystemaattisuus ilmenee siinä, että lainsäädännön muutoksista huolimatta kilpailuoikeudelliset ongelmat eivät yleisesti ottaen näytä vähenevän.

Valmistelun hajaantuneisuus ja ministeriön ulkopuolisten asiantuntijoiden eri tavoin koordinoitu hyödyntäminen saattavat vaikuttaa siihen, että valmistelun vaatima kokonaisohjaus ja lainsäädäntötekniset seikat jäävät liian vähälle huomiolle. Toimintamalli ei saisi missään olosuhteissa johtaa siihen, että asioiden valmistelu sosiaali- ja terveysministeriön ulkopuolella aiheuttaisi edes epäilyksiä objektiivisuuden puutteesta lainvalmistelussa.

On aina huolehdittava siitä, että lainvalmistelussa noudatetaan perustuslain kirjainta ja henkeä sekä hyvän lainvalmistelun käytäntöjä. Valmistelun on oltava objektiivista, huolellista, järjestelmällistä ja pitkäjänteistä.

Kilpailun kannalta tämä on erityisen tärkeää, koska lainsäädäntö muodostaa kilpailun pelisäännöt. Lainsäädäntöprosessi ei saa missään olosuhteissa muodostua keskenään kilpaileville eläkelaitoksille kilpailukeinoksi, jonka avulla yksi tai useampi yksittäinen toimija voisi perusteettomasti parantaa kilpailukykyään muiden toimijoiden kustannuksella.

Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston organisointi ei vaikuta tehokkaimmalla tavalla tukevan lainsäädännön valmistelua. Työeläkejärjestelmää koskevia asioita hoidetaan kolmessa eri yksikössä. Yksiköiden johtamis- ja toimintakulttuurit eroavat toisistaan.

Yksikköraajat ylittävien asioiden valmistelussa hankkeiden koordinointi ja merkittävyyden hahmottaminen sekä hankkeista tiedottaminen saattavat liiaksi jäädä yksittäisen virkamiehen vastuulle. Yksittäisen valmistelevan virkamiehen mahdollisuudet hallita erilaista laaja-alaista tietämystä edellyttävät kokonaisuudet ja hahmottaa eri rajapintojen aiheuttamat oikeudelliset ja käytännön ongelmat ovat puolestaan rajalliset. Yksittäisen virkamiehen korostunut rooli yksiköiden välisessä yhteydenpidossa hämärtää myös päätöksentekotasojen keskinäistä suhdetta, ellei valmistelua muutoin koordinoida riittävästi. Organisointi on omiaan heikentämään mahdollisuuksia työeläkejärjestelmän ja kilpailuoikeuden keskinäisen suhteen johdonmukaiseen ja tasapainoiseen kehittämiseen.

Työeläkejärjestelmän kehittämisen kannalta jossain määrin ongelmallisena piirteenä voidaan pitää sitä, että sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole vakuutusosalalla käytettävissä ja ohjauksessaan tutkimusresursseja, joiden toimintaa voitaisiin tarpeen mukaan ohjata lainsäädännön valmistelua tukevalla tavalla. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla

toimii Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes, jonka toimintaa ministeriö voi ohjata valtionhallinnon tulosohtausjärjestelmän kautta. Vakuutusvalvontaviraston eräänä tehtävänä sinänsä on toimia yhteistyössä korkeakoululaitoksen kanssa vakuutusalan, erityisesti vakuutusmatematiikan, tieteellisen tutkimuksen ja koulutuksen edistämiseksi ja harjoittaa tätä tutkimusta. Käytännössä virastossa on tällä hetkellä kaksi tutkijanvirkaa vakuutusmatemaattisen tutkimuksen tekemiseen. Tutkimus ei oikeudellisesti tue lainvalmistelua, eikä näin ole virastolle laissa säädettyjen tehtävien perusteella tarkoitettukaan.

Lainsäädäntöä valmisteleavan sosiaali- ja terveysministeriön ja eläkelaitoksia valvovien Vakuutusvalvontaviraston ja Kilpailuviraston välille ei ole tähän mennessä muodostunut yhteen sovitettua näkemystä siitä, miten työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä olisi kehitettävä kilpailuun vaikuttavien seikkojen osalta. Kilpailuun liittyvät valvonnalliset havainnot eivät myöskään ole heijastuneet järjestelmällisesti lainsäädännön kehittämiseen.

Tässä luvussa esitetyn perusteella on ensinnäkin tarpeen, että sosiaali- ja terveysministeriön, Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston välistä tietojenvaihtoa ja yhteistyötä lisätään, jotta kilpailuoikeudelliset seikat tulevat aiempaa johdonmukaisemmin otetuksi huomioon lainvalmistelun yhteydessä. Yhteistyö oletettavasti lisäisi sosiaali- ja terveysministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston kilpailuoikeudellista asiantuntemusta ja Kilpailuviraston asiantuntemusta työeläkejärjestelmästä. Samalla valvonnalliset havainnot oletettavasti välittyisivät nykyistä paremmin lainsäädännön kehittämiseen.

Lainvalmistelulle olisi eduksi myös se, että sosiaali- ja terveysministeriö pyrkisi tekemään nykyistä aktiivisemmin yhteistyötä valtioneuvoston piirissä eri hallinnonalojen ministeriöiden kanssa silloin, kun näiden asiantuntemusta voidaan luontevalla tavalla hyödyntää kilpailuun liittyvissä asioissa.

Yhteistyötä koskevien seikkojen lisäksi on tarpeen varmistaa, että työeläkejärjestelmää ja eläketurvan toimeenpanoa sen osana kehitetään johdonmukaisesti ja että lainvalmistelun toimintamallit kokonaisuutena tukevat tätä mahdollisimman hyvin. Asia on erityisen tärkeä työeläkejärjestelmän huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen takia.

Lainsäädännön kehittämisessä on tarpeen huomata vakuutusmatematiikan osalta, että tällä hetkellä lainsäädännön ongelmat hahmotetaan usein matemaattisina, ja vasta ongelmien ratkaisut ikään kuin käännetään oikeudelliseen muotoon. Tästä seuraa se, että asioita valmisteltaessa ei voida sovittaa yhteen sosiaaliturva- ja kilpailulainsäädännön tavoitteita, koska asioita ei ensisijaisesti edes hahmoteta oikeudellisen ajattelun kautta.

Etenkin vakuutusmatemaattisiin seikkoihin perustuvat säännösmuutokset perustellaan usein niukasti säännösten esitöissä. Siksi henkilöiden, jotka eivät ole olleet mukana valmistelussa, on vaikea muodostaa kuvaa siitä, mihin muutoksilla on tarkkaan ottaen pyritty ja millaisia taloudellisia vaikutuksia muutoksilla on eläkejärjestelmään kokonaisuutena tai eläkejärjestelmän yksittäisille toimijoille. Seurauksena on jo itsessään vaikeiden kysymysten vaikeaselkoisuuden ja sitä kautta tulkintaongelmien lisääntyminen.

Selvityshenkilön suositukset

- 1. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita kehitetään koordinoitusti ministeriön johdolla. Kehittämisessä ja lainvalmistelussa olisi nykyistä selkeämmin otettava*

huomioon etenkin Kilpailuviraston valvonnalliset havainnot ja näkemykset. Ministeriön olisi pyrittävä nykyistä laajemmin hyödyntämään myös muiden ministeriöiden ja Vakuutusvalvontaviraston asiantuntemusta siltä osin, kuin sillä on merkitystä eläkelaitosten kilpailuolosuhteille.

*Lainvalmistelun tasoa ja läpinäkyvyyttä olisi tarpeen kehittää. Lainvalmistelu olisi aina järjestettävä siten, että säännökset muodostuvat sisällöltään harkituiksi ja että säännösten kilpailuvaikutukset arvioidaan riittävästi. Lait ja sitä alemman asteiset säännökset, mukaan lukien ministeriön vahvistamat lasku-
rusteet, olisi aina perusteltava riittävästi. Lainvalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että säännökset ovat lainsäädäntöteknisesti riittävän korkeatasoiset.*

2. *Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla olisi nimettävä henkilöt, joiden vastuulla on seurata osastolla valmisteltavan lainsäädännön vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Tämä edistäisi kilpailuvaikutusten riittävää ja järjestelmällistä huomioon ottamista ja lainsäädännön johdonmukaista kehittämistä.*
3. *Sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston olisi kehitettävä oman toimintansa tehokkuuden ja johdonmukaisuuden objektiiviseen arviointiin soveltuvat mittarit ja arvioitava niiden avulla säännöllisesti omaa toimintaansa.*

6 Eläkelaitosten kilpailun ala ja tehokkuus

6.1 Kilpailun puitteet työeläkejärjestelmässä

Edellisissä luvuissa käytiin läpi sitä, mitä rajoitteita ja velvoitteita eläkelaitosten kilpailulle ja laajemmin työeläkejärjestelmän toiminnalle seuraa muusta kuin varsinaisesti työeläkejärjestelmän muodostavasta lainsäädännöstä. Tässä luvussa hahmotetaan lyhyesti kilpailun puitteet eläkelaitosten käytännön toimintaympäristön ja eläketurvan luonteen kautta.

6.1.1 Työeläkemarkkinat

Suomen eläkejärjestelmät muodostavat laajan kokonaisuuden. Seuraavassa on kuvattu yksityisen ja julkisen sektorin lakisääteiset työeläkejärjestelmät toimeenpanon kannalta. Työeläkejärjestelmään kuuluu kuvassa yksityisen sektorin osuus. Kilpailu liittyy väritettyyn osuuteen.

Kuva 1. Yksityisen ja julkisen sektorin eläkevakuuttaminen Suomessa.

Yksityinen sektori		Julkinen sektori		
Työeläkevakuutusyhtiöt (7 kpl) 1 250 000 työntekijää 165 000 yrittäjää	Maatalousyrittäjien eläkelaitos 93 000 maatalousyrittäjää	Kuntien eläkevakuutus Kunnat 470 000 työntekijää	Valtiokonttori Valtio 180 000 työntekijää	Kirkko, seurakunnat Suomen Pankki Kela Eduskunta Muut Yhteensä 24 000 työntekijää
Eläkesäätiöt (34 kpl) Eläkekassat (8 kpl) 140 000 työntekijää 5 000 yrittäjää	Merimieseläkekassa 7 000 työntekijää			

Kuvaan on merkitty, montako työntekijää tai yrittäjää järjestelmän piiriin kuuluu. Yksityisellä sektorilla työntekijöiden ja yrittäjien yhteismäärä on 1 660 000. Näistä yhteensä 100 000 on maatalousyrittäjiä ja merimiehiä. Lisäksi kuvasta käy ilmi, montako työeläkevakuutusyhtiötä, eläkesäätiötä ja eläkekassaa on olemassa.

Maatalousyrittäjien eläkelaitos ja merimieseläkekassa harjoittavat omien ammattialojensa vakuutusta monopoliasemassa, joten nämä laitokset eivät kuulu kilpailun piiriin. Hajauttaminen erottaa työeläkevakuutusten toimeenpanon valtion, kuntien ja seurakuntien eläkejärjestelmistä, sillä näiden toimeenpano hoidetaan keskitetysti.

Eri eläkejärjestelmien piirissä on yhteensä 2 334 000 vakuutettua. Heistä 1 560 000 eli 67 prosenttia kuuluu kilpailun piiriin. Kuntien eläkejärjestelmän ja yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän välillä on lisäksi yhteys siinä, että eräät vakuutusottajat voivat valita, kumman järjestelmän piirissä järjestävät eläketurvan. Kunnallisen eläkelain (549/2003) 2 §:n nojalla kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi voi tietyin edellytyksin liittyä sellainen osakeyhtiö tai säätiö, jossa kunnalla, kuntayhtymällä, kunnallisella eläkelaitoksella, kuntien eläkelautakunnalla tai Kuntien takauskeskuksella on kirjanpitolaisissa tarkoitettu määräysvalta.

Kilpailun kannalta voidaan ajatella, että työeläkevakuutusten kauppaa käydään työeläkemarkkinoilla. Eläketurvan järjestämisestä huolehtivat eläkelaitokset ja vakuutusten kysynnästä työnantajat ja yrittäjät. Työeläkemarkkinoilla työnantajat päättävät, minkä

eläkelaitoksen kautta ne järjestävät vakuutusturvan. Markkinoiden keskeiset toimijat ovat siten eläkelaitokset ja työnantajat, toisin sanoen myyjät ja ostajat.

Ostajien ja myyjien lisäksi työeläkemarkkinoilla toimii erilaisia palveluntarjoajia. Työeläkevakuutusyhtiöt käyttävät vakuutusten jakelussa oman organisaationsa lisäksi erilaisia jakelukanavia. Näitä ovat esimerkiksi samaan finanssiryhmittymään kuuluvat muut yritykset jakelukanavineen sekä vakuutusmeklarit ja asiamiehet. Lisäksi etenkin eläkesäätiöt ja eläkekassat, joilta ei työeläkevakuutusyhtiöiden tapaan edellytetä laissa esimerkiksi omaa sijoitusorganisaatiota, käyttävät toiminnassaan usein apuna ulkoisia palveluntarjoajia muun muassa sijoitustoiminnassa ja vakuutusmatemaattisissa asioissa. Palveluita eläkesäätiöille ja eläkekassoille tarjoavat esimerkiksi Porasto Oy ja Silta Oy sekä sijoituspalveluyritykset. Työeläkemarkkinoiden näkökulmasta myös Eläketurvakeskusta voidaan osittain pitää palveluntarjoajana, sillä se on työeläketurvan toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselin.

Edellisen kuvan perusteella voidaan esittää laaja, mutta eläkejärjestelmien toimeenpanon kannalta keskeinen kysymys. Jos kilpailu tuo toimeenpanoon tehokkuushyötyä, tulisiko myös julkisen sektorin eläkejärjestelmien toimeenpano järjestää hajautetusti? Jos taas kilpailu ei tuo sillä tavoiteltavaa hyötyä, tulisiko yksityisen sektorin hajautetusta toimeenpanosta luopua? Tämän selvityksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä siitä, kumpi vaihtoehto olisi oikea, koska selvitys rajoittuu yksityisen sektorin lakisääteiseen eläkejärjestelmään eikä eläkejärjestelmien välistä paremmuutta arvioida.

6.1.2 Eläketurva hyödykkeenä

Lakisääteinen eläkevakuutus on kilpailuoikeudellisesti ja taloustieteellisesti tarkasteltuna normaalista poikkeava hyödyke siinä mielessä, että eläke-etuudet on säädetty laissa. Eri eläkelaitokset tarjoavat tältä osin samaa tuotetta.

Eläkevakuutuksen hinta on lähtökohtaisesti sama riippumatta siitä, miten työnantaja on järjestänyt vakuutusturvan. Hinta muodostuu kuitenkin viime kädessä erilaiseksi sen mukaan, miten tehokkaasti eläkelaitos toimii.

Työntekijän eläkelain (395/2006) 1 §:n mukaan työnantaja on velvollinen järjestämään eläketurvan työeläkevakuutusyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa. Yrittäjän eläkelain (1272/2006) 1 §:n mukaan yrittäjän on järjestettävä eläketurva työeläkevakuutusyhtiössä tai eläkekassassa, joka harjoittaa yrittäjän eläkelain mukaista työeläkevakuuttamista.

6.2 Eläkelaitosten toiminnan ala lainsäädännössä

Eri eläkelaitosmuodot toteuttavat samaa tarkoitusta, vaikka laitosmuodot eroavat toisistaan. Eri eläkelaitosmuotojen tarkoituksena on mahdollistaa työnantajalle päärahoitusvastuun vastapainoksi tämän toimintaan parhaiten sopiva tapa järjestää työntekijöiden lakisääteinen eläketurva.

Tässä luvussa käsitellään eläkelaitosmuotojen toimialaa, ominaispiirteitä ja eroja. Toisin sanoen tarkastellaan sitä, missä määrin eläkelaitosmuodot voivat lainsäädännön perusteella kilpailla keskenään.

Tarkastelulla on vaikutusta eläkelaitosmuotojen välisen kilpailun edellytysten tasapuolisuutta arvioitaessa. Kilpailuneutraliteetilla ei voida tässä yhteydessä tarkoittaa laitosmuotojen välisen sääntelyn identtisyttä. Identtinen sääntely tarkoittaisi, ettei eläkelaitosmuotojen välillä olisi lainkaan eroja eikä työnantajalla lainkaan mahdollisuutta valita eri laitosmuotojen välillä. Kilpailuneutraliteettia arvioitaessa keskeinen kysymys onkin se, sisältääkö sääntely sellaisia eroja eläkelaitosmuotojen välillä, että jokin eläkelaitosmuoto on kokonaisuutena arvioituna kilpailun kannalta perusteettomasti paremmassa asemassa kuin muut laitosmuodot.

6.2.1 Työeläkevakuutusyhtiöiden toimiala

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (jäljempänä TVYL) 1 §:stä seuraa, että työeläkevakuutusyhtiöitä ovat suomalaiset keskinäiset vakuutusyhtiöt ja vakuutusosakeyhtiöt, joiden toiminta käsittää työntekijäin eläkelaiassa taikka työntekijäin eläkelaiassa ja yrittäjien eläkelaiassa tarkoitetun lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamisen. TVYL 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kerittyjä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

TVYL 3 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin työntekijäin eläkelain ja yrittäjien eläkelain mukaista toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Työeläkevakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksessä on mainittava, mitä vakuutusta yhtiöllä on oikeus harjoittaa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 45/1996 vp, että työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaista liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä vaan yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta ne ovat alusta alkaen hoitaneet vain niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Työeläkevakuutusyhtiöitä on perusteltua asialliselta kannalta pitää lakisääteisiä tehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina, jotka oikeussystemaattisesti sijoittuvat välillisen julkisen hallinnon piiriin.

Eduskunta hyväksyi marraskuussa hallituksen esityksen 76/2006 vp perusteella TVYL 2 §:ään lisäyksen, jonka mukaan lakisääteinen eläkevakuutusliike kuuluu sosiaaliturvaan. Esityksen perusteluissa selostettiin työeläkejärjestelmän tarkoitusta ja ominaispiirteitä sekä todettiin, että laista puuttui nimenomainen maininta työeläkejärjestelmän kuulumisesta lakisääteiseen sosiaaliturvaan. Kilpailuun liittyen perusteluissa todettiin, että eläkelaitosten eläketurvaa koskevan yhteisvastuun on katsottu selvästi rajoittavan eläkelaitosten keskinäistä kilpailua ja että avoimeen kilpailuun liittyvää, yksittäisen eläkelaitoksen muista poikkeavaa kohtuuttomaksi katsottavaa riskinottoa ei yhteisvastuulla haluta kattaa.

Hallituksen esityksessä korostettiin yleisesti työeläkevakuutusyhtiöiden ja työeläkejärjestelmän sosiaalipoliittista tehtävää ja julkishallinnollista luonnetta sekä lakisääteisen eläkevakuutuksen riippumattomuutta muusta vakuutustoiminnasta. Näiden seikkojen korostamisen katsottiin toimivan suojana myös sille ratkaisulle, ettei henkivakuutusdiirektiiviä ole välttämätöntä soveltaa lakisääteiseen eläkevakuutukseen.

TVYL 4 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiö ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa omistaa toisen työeläkevakuutusyhtiön osakkeita tai takuuosuuksia. Virasto voi antaa luvan, jollei omistuksen katsota vaarantavan työeläkevakuutustoiminnan tervettä kehitystä

Säännös ei perustu osakeyhtiö- tai vakuutusyhtiölain kehityshistoriaan, vaan se on työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva erityispiirre. Rajoituksen pääasiallisena tarkoituksena on estää omistusten ketjuttaminen. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitettavaksi on kerätty suuri määrä varoja, ja rajoituksella halutaan estää liiallisten riski- että valtakeskittymien syntymistä. Ketjuttamisen välttämiseksi on merkitystä myös kilpailun kannalta, koska ketjuttaminen johtaisi omistussuhteiden kautta toimeenpanojärjestelmän keskittymiseen.

TVYL 5 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiö ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa hankkia määräämisvaltaa muuta liikettä kuin vakuutusliikettä harjoittavassa yhteisössä, jollei yhteisön toimintaa voida pitää työeläkevakuutusliikkeeseen liittyvänä tai jollei se ole asunto- tai kiinteistöyhteisö. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiön omistukset julkisen valvonnan alaisessa luotto- tai rahoituslaitoksessa on rajattu pääsääntöisesti enintään 10 prosenttiin.

Määräämisvallan hankkimisen rajoittamisen taustalla on se, etteivät työeläkevakuutusyhtiöt saa harjoittaa muuta toimintaa kuin lakisääteistä vakuutusliikettä. Ne eivät myöskään saa ilman lupaa ottaa omistuksen kautta kantaakseen muun liiketoiminnan riskejä. Luvanvaraisuudelle on nähty perusteet siinä, että yhteiskunnalla säilyy näin mahdollisuus valvoa työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan laajentumista omistuksen kautta muuhun kuin lakisääteiseen eläkevakuutukseen. Työeläkevaroja ei saisi ohjata kohteisiin tai omistuksiin, joiden kautta työeläkevakuutustoiminnan ulkopuolinen kilpailu vääristyisi. Järjestelyt eivät myöskään saisi johtaa työeläkevakuutusten käsittämien etujen vaarantumiseen.

TVYL 5 §:n tulkinnasta on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.²⁴ Ratkaisun mukaan päätös, jolla vakuutusmarkkinoita tuolloin valvonut sosiaali- ja terveystoimintaministeriö kielsi työeläkevakuutusyhtiötä omistamasta enemmistöosuuksia kahdessa eläkesäätiöllä ja eläkekassoilla palveluita tarjoavassa konsulttiyhtiössä, ei ollut lainvastainen. Vaikka päätös koski sitä, onko ministeriö toiminut harkintavaltansa rajoissa, oli asian ratkaisemiseksi arvioitava, liittyikö konsulttiyhtiöiden toiminta 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla työeläkevakuutusliikkeeseen. Ratkaisun mukaan se ei liittynyt.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun liittyvässä lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriö viittasi muun muassa lakisääteisen eläkevakuuttamisen erillisyyttä edellyttäviin EU:n säännöksiin ja velvollisuuteensa ottaa valvonnassa huomioon eläkelaitosten kilpailuolosuhteet. Konsulttiyhtiöiden palvelutoiminnan piiri oli rajoittamatonta ja kohdistui siten muihinkin kuin omistavan työeläkevakuutusyhtiön olemassa oleviin asiakaisiin. Ministeriö piti ongelmallisena myös esimerkiksi sitä, että työeläkevakuutusyhtiö sai omistuksensa kautta kilpailijoistaan tietoja, jotka ovat omiaan vääristämään kilpailua.

²⁴ KHO 1.10.1999, dnro 319/1/99.

6.2.2 Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimiala

Eläkesäätiöt

Eläkesäätiölain 1 §:n perusteella eläkesäätiö on työnantajan perustama vakuutus- ja eläkelaitos, joka vakuutustoimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntää toimintapiiriinsä kuuluville henkilöille ja näiden edunsaajille eläkkeitä ja niihin verrattavia muita etuuksia, joiden voidaan katsoa kuuluvan sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin. Lain 4 §:n mukaan eläkesäätiö ei saa harjoittaa muuta toimintaa.

Eläkesäätiölain 2 §:n perusteella sama eläkesäätiö voi harjoittaa sekä lakisääteisiä eläkkeitä että vapaaehtoisia lisäeläkkeitä koskevaa toimintaa. Toiminnot on kuitenkin pidettävä eri osastoissa. Lain 6 §:n mukaan osastojen varat ja mahdolliset velat sekä tuotot ja kulut on pidettävä erillään.

Eläkesäätiölain 4 §:n mukaan eläkesäätiö ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa omistaa osakeyhtiön osakepääomasta enempää kuin määrän, joka vastaa 20 prosenttia yhtiön osakepääomasta ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Eläkesäätiön sijoittama määrä yhden tällaisen yhtiön tai samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden osakkeisiin saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa olla enintään 10 prosenttia eläkesäätiön omaisuudesta. Rajoitukset eivät koske yhtiötä, jonka toimintaa voidaan pitää eläkesäätiötoimintaan liittyvänä ja sen kannalta tarkoituksenmukaisena, eikä asunto- tai kiinteistöyhtiötä.

Eläkekassat

Vakuutuskassalain 1 §:n mukaan vakuutuskassa on vakuutuslaitos, joka vakuutustoimintaa liikemäisesti harjoittamatta myöntää toimintapiirissään vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys-, perhe- ja osa-aikaeläkkeitä tai eräitä muita sosiaalisen henkilövakuutustoiminnan piiriin kuuluvia etuuksia. Lain 7 §:n mukaan vakuutuskassa ei saa harjoittaa muuta toimintaa. Lain 3 §:n mukaan eläkekassa on vakuutuskassa, jonka pääasiallisena tarkoituksena on myöntää eläkkeitä.

Sama eläkekassa voi harjoittaa sekä lakisääteistä että vapaaehtoista vakuuttamista. Vakuutuskassalain 8 a §:n mukaan lakisääteistä toimintaa harjoittavan eläkekassan on kuitenkin pidettävä lakisääteisen ja muun toiminnan varat ja velat sekä tuotot ja kulut osastoittain erillään.

Vakuutuskassalain 7 §:n mukaan eläkekassa ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa omistaa osakeyhtiön osakepääomasta enempää kuin määrän, joka vastaa 20 prosenttia yhtiön osakepääomasta ja kaikkien osakkeiden äänimäärästä. Eläkekassan sijoittama määrä yhden tällaisen yhtiön tai samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden osakkeisiin saa ilman viraston lupaa olla enintään 10 prosenttia kassan taseen loppusummasta. Rajoitukset eivät koske yhtiötä, jonka toimintaa voidaan pitää kassan toimintaan liittyvänä ja sen kannalta tarkoituksenmukaisena, eikä asunto- tai kiinteistöyhtiötä.

Lakisääteisen ja vapaaehtoisen eläkevakuuttamisen erottamisesta

Eduskunta edellytti lausumassaan, joka liittyi lisäeläkedirektiivin täytäntöön panemista koskevaan hallituksen esitykseen 156/2005 vp, että hallitus valmistelee viipymättä vakuutettujen ja työnantajien oikeudet ja velvollisuudet turvaavan, toimivan ja kansainvälisesti kilpailukykyisen eläkerahastolainsäädännön kokonaisuudistuksen. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama eläkerahastolakityöryhmä (STM061:00/2006) ehdotti kesäkuussa 2006, että ministeriö asettaisi jatkotyöryhmän valmistelemaan kokonaisuudistusta.

Ehdotuksen mukaan kokonaisuudistuksessa olisi ensinnäkin valmisteltava uusi eläkerahastolaki, joka sisältää kaikki uudet lisäeläkejärjestelyt, joita ovat maksuperusteiset ja etuusperusteiset järjestelyt sekä näiden sekoitukset, ja joka turvaa vakuutettujen ja työnantajien oikeudet ja velvollisuudet ottaen huomioon osapuolille koituvat riskit. Toiseksi olisi valmisteltava ehdotus nykyisten eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnan turvaamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla, ja kolmanneksi ehdotus siitä, onko perusteltua harjoittaa pakollista työeläketurvaa ja lisäeläke-toimintaa samassa eläkelaitoksessa. Neljänneksi kokonaisuudistuksen tulisi koskea sitä, voivatko henkivakuutusyhtiöt harjoittaa jatkossa eläkerahastolain mukaista lisäeläke-toimintaa ottaen huomioon kilpailuneutraliteetti.

6.2.3 Eläkelaitosten toiminnan erot

Toiminnan aloittaminen

TVYL 6 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava työntekijäin eläkelain taikka työntekijäin eläkelain ja yrittäjien eläkelain mukaisen toiminnan harjoittamista varten valtioneuvoston antama toimilupa, joka on voimassa Suomessa. Valtioneuvoston on myönnettävä toimilupa, jos aiotun vakuutusliikkeen tai yhtiön osakkaiden ei katsota vaarantavan eläkevakuutustoiminnan tervettä kehitystä, jos vakuutusyhtiön johto täyttää sille laissa asetetut vaatimukset ja jos työeläkevakuutusyhtiön osakepääoma tai takuupääoma ja pohjarahasto yhteensä on vähintään 5 000 000 euroa. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksessä on mainittava, mitä vakuutusta yhtiöllä on oikeus harjoittaa.

Vakuutuskassan perustaminen edellyttää muun muassa, että perustamisesta tehdään perustamiskirja, joka sisältää toimintasuunnitelman ja ehdotuksen kassan säännöiksi. Sääntöjen sisällöstä säädetään vakuutuskassalain 12 §:ssä. Lain 13 §:n mukaan vakuutuskassan säännöille ja niiden muutoksille on haettava Vakuutusvalvontaviraston vahvistus. Viraston on vahvistettava säännöt, jollei aiotun vakuutustoiminnan katsota vaarantavan alan tervettä kehitystä. Sääntöjen vahvistamisen ehdoksi virasto voi asettaa kassan toiminnan laadun ja laajuuden huomioon ottaen riittävän takuupääoman tai pohjarahaston hankkimisen.

Eläkesäätiön perustaminen edellyttää muun muassa, että perustamisesta tehdään perustamiskirja, joka sisältää toimintasuunnitelman ja ehdotuksen eläkesäätiön säännöiksi. Sääntöjen sisällöstä säädetään eläkesäätiölain 9 §:ssä. Lain 10 §:n mukaan eläkesäätiön säännöille on haettava Vakuutusvalvontaviraston vahvistus. Viraston on vahvistettava säännöt tai niiden muutokset, jos säännöt ovat lain mukaiset.

Toimintapiiri

Työeläkevakuutusyhtiöllä on vakuuttamispakko. Sen on hakemuksesta myönnettävä vakuutus, jos hakija on velvollinen ottamaan vakuutuksen työntekijän eläkelain tai yrittäjän eläkelain nojalla ja jos vakuutuksen myöntäminen on työeläkevakuutusyhtiön toimiluvan ja yhtiöjärjestyksen perusteella sallittua.

Vakuutuskassan toimintapiirin voi muodostaa ensinnäkin yhden työnantajan työntekijät ja toiseksi samaan konserniin kuuluvien työnantajien työntekijät. Kolmanneksi toimintapiirin voi myös muodostaa kahden tai useamman työnantajan työntekijät edellyttäen, että työnantajilla on sellainen taloudellinen tai toiminnallinen yhteys keskenään, että järjestelyä voidaan pitää kassan hoitamisen ja kassassa vakuutetun kannalta tarkoituksenmukaisena tai että työnantajat toimialan samankaltaisuuden tai muun seikan vuoksi muodostavat sellaisen kokonaisuuden, että vakuutuskassatoiminnan harjoittaminen tämän ryhmän keskuudessa on perusteltua. Neljänneksi toimintapiirin voi muodostaa henkilöryhmä, joka on määritelty ammatin tai ammattialaan kuulumisen tai rekisteröidyn yhdistyksen jäsenyyden perusteella, jos vakuutuskassatoiminnan harjoittaminen tämän ryhmän keskuudessa on perusteltua. Toimintapiirin voi muodostaa myös määrätty osa edellä luetelluista henkilöryhmistä.

Jos vakuutuskassa harjoittaa lakisääteistä eläkevakuutusta, kassassa on oltava vähintään 300 jäsentä. Vakuutusvalvontavirasto voi erityisistä syistä myöntää tästä poikkeuksia.

Eläkesäätiön toimintapiiriin kuuluvat henkilöt, jotka ovat työnantajaan työ-, virka- tai muussa palvelussuhteessa tai kuuluvat sen johtoon ja jotka ovat eläkesäätiössä vakuutettuina. Vakuutettuina voi olla myös tietty säännöissä määrätty ryhmä mainituista henkilöistä.

Lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavan eläkesäätiön toimintapiirin on kuuluttava vähintään 300 henkilöä.

Riskin kantaminen ja vastuun kattaminen

Työeläkevakuutusyhtiö on nimensä mukaisesti vakuutusyhtiö. Vakuutustoiminnan perusajatus näkyy siinä, että vakuutusmaksua vastaan työnantaja siirtää työntekijän myöhemmin tapahtuvan eläkkeelle jäämisen vuoksi alkavan eläketurvan hoidon vakuutusyhtiölle. Eläkkeen suorittaminen eläkkeensaajalle on vakuutusyhtiön vastuulla. Vakuutusmaksun maksaessaan vakuutuksenottaja vapautuu riskeistä ja eläkkeenmaksuvelvoitteista. Vakuutusyhtiö puolestaan voi jälleenvakuuttaa riskit.

Eläkekassa on vastuussa eläketurvan hoitamisesta. Eläkekassan säännöissä on mainittava, ketkä ovat velvollisia suorittamaan kassalle vakuutusmaksua ja miten maksu määräytyy. Säännöissä on mainittava myös vakuutusmaksun suorittajan vastuu kassan sitoumuksista ja sen määrä eli ns. lisämaksuvelvollisuus. Eläkekassan jäsenellä on tarvittaessa lisämaksuvelvollisuus, eli kassan jäsen saattaa joutua maksamaan lisää. Jos kassalla menee hyvin, maksua voidaan pienentää.

Eläkesäätiö on vastuussa eläketurvan hoitamisesta. Työnantajan on maksettava eläkesäätiölle vähintään kolmannesvuosittain kannatusmaksuja. Kannatusmaksujen suorittaminen on turvattava työnantajan asettamalla vakuudella tai muulla hyväksyttävällä

tavalla. Työnantaja on lisäksi vastuussa eläkesäätiön taloudesta omaan konkurssiinsa asti.

Työeläkevakuutusyhtiön ja eläkekassan on katettava vastuuvajansa ja eläkesäätiön eläkevastuunsa. Eläkesäätiöllä voi kuitenkin olla vastuuvajasta, jos eläkesäätiö asettaa eläkevastuun katteeksi hyväksyttävän vakuuden.

Toimintapääoma

Eläkelaitoksen toimintapääomalla tarkoitetaan sitä määrää, jolla eläkelaitoksen varojen on katsottava ylittävän velat ja muut niihin rinnastettavat sitoumukset. Eläkelaitoksen vakavaraisuusraja määritellään riskiteoreettisesti vastaamaan yhden vuoden toimintapääoman tarvetta ottaen huomioon sijoitusten jakautuminen eri omaisuuslajeihin.

Työeläkevakuutusyhtiön toimintapääoman vähimmäismäärä on kaksi kolmasosaa vakavaraisuusrajasta, kuitenkin vähintään kaksi prosenttia vakuutusyhtiön työntekijäin eläkelain mukaisen vakuutuksen vastuuvajasta. Työeläkevakuutusyhtiön takuumäärä on puolet toimintapääoman vähimmäismäärästä. Työeläkevakuutusyhtiön oman pääoman on oltava vähintään kaksi prosenttia takuumäärästä.

Yhtiön vakavaraisuuden vaarantuessa vakuutusyhtiötä voidaan yhtiömuodosta riippuen lisäpääomittaa eri tavoin. Voitonjakoa osakkaalle on rajoitettu. Vakuutuksenottajalle palautuu osa maksuista asiakashyvityksinä. Työeläkevakuutusyhtiön riskipuskurit ovat kollektiivisia.

Eläkekassan ja eläkesäätiön toimintapääoman vähimmäismäärä on yksi kolmasosa vakavaraisuusrajasta, kuitenkin vähintään yksi prosentti eläkekassan tai eläkekassan työntekijäin eläkelain mukaisesta vastuuvajasta tai eläkevastuusta.

Toimintojen ulkoistaminen

Eläkelaitosten toiminta edellyttää käytännössä vakuutusten merkitsemistä ja rekisteröintiä, vakuutusmaksujen laskutusta, eläkepäätösten valmistelua ja tekemistä, eläkkeiden maksamista sekä vakuutusmatemaattisten ja tietoteknisten palveluiden käyttämistä ja varojen sijoittamista.

Eläkesäätiöt ja eläkekassat eroavat työeläkevakuutusyhtiöistä selkeästi siinä, miten toiminta voidaan käytännössä järjestää. Eläkesäätiöt ja eläkekassat voivat valita, järjestävätkö ne vakuutustoiminnan omassa organisaatiossaan vai siirtävätkö ne nämä tehtävät ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tehtävien siirtäminen on käytännössä mahdollista kaikilta osin lukuun ottamatta laissa edellytettyä hallintoa ja sen vastuuta toiminnan järjestämisestä.

Työeläkevakuutusyhtiöltä edellytetään, että sen hallituksessa on hyvä sijoitustoiminnan asiantuntemus ja toimitusjohtajalla hyvä sijoitustoiminnan tuntemus. Työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoiminnan on oltava itsenäistä, ja sitä varten on oltava riittävä oma henkilöstö. Työeläkevakuutusyhtiö voi kuitenkin ostaa yhtiön omaa sijoitustoimintaa täydentäviä varojenhoitopalveluja, sijoitustoiminnan asiantuntijapalveluja, aputoimintoja tai näihin rinnastettavia muita palveluja eläkelaitoksen ulkopuolelta.

Työeläkevakuutusyhtiöllä on oltava vakuutusteknisten laskelmien ja selvitysten laatimista varten vakuutusmatemaatikko, joka ei saa toimia samanaikaisesti toisen vakuutusyhtiön vakuutusmatemaattikkona, ellei Vakuutusvalvontavirasto erityisestä syystä myönnä tästä poikkeusta.

6.2.4 Johtopäätökset ja suositukset

Eläkelaitosten toimialat

Työeläkevakuutusyhtiön toiminta on rajattu selkeästi vain lakisääteiseen eläkevakuuttamiseen. Yhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuuttamista eikä muun alan liiketoimintaa. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminta on rajattu vakuuttamiseen. Sama eläkesäätiö ja eläkekassa voi harjoittaa lakisääteistä eläkevakuuttamista ja vapaaehtoista lisävakuuttamista, mutta toiminnot on tällöin pidettävä erillään eri osastoissa. Osastojen varat ja velat sekä tuotot ja kulut on pidettävä erillään.

Eläkelaitostoiminnan harjoittaminen on vapaaehtoista, vaikka työnantajalla on velvollisuus eläketurvan järjestämiseen. Olisi teoriassa mahdollista, ettei Suomessa olisi yhtään eläkelaitosta, jossa eläketurva voitaisiin järjestää.

Työeläkevakuutusyhtiön toimiala voi olla niin laaja, että vakuutuksenottajana voi olla mikä tahansa eläkelaitoksessa vakuuttamisvelvollinen työnantaja tai yrittäjä. Käytännössä kaikkien työeläkevakuutusyhtiöiden toimiala on myös toimiluvan ja yhtiöjärjestyksen perusteella niin laaja, kuin se on lain mukaan mahdollista.

Toisaalta työeläkevakuutusyhtiön toimiala voi toimiluvan ja yhtiöjärjestyksen perusteella olla laissa säädettyä enimmäislaajuutta suppeampi. Käytännössä työeläkevakuutusyhtiö voisi näin esimerkiksi rajata toimintansa tietyn ammattialan vakuuttamiseen ja siten rajata velvollisuuttaan myöntää vakuutus kaikille sitä hakeville. Erikoistuminen tietyn tyyppiseen toimintaan on normaalissa liiketoiminnassa usein toimiva strategia, mutta työeläkejärjestelmässä näin ei välttämättä ole järjestelmän luonteen vuoksi.

Eläkelaitosten erot ja kilpailuneutraliteetti

Syy eri eläkelaitosmuotojen olemassaololle on se, että työnantajalla olisi liiketoimintansa luonteen mukaan erilaisia vaihtoehtoja eläketurvan järjestämiseen. Hajautetun toimeenpanon perimmäisenä tarkoituksena ei ole yksittäisten eläkelaitosten tai eri eläkelaitosmuotojen ylläpitäminen, vaan sosiaaliturvan mahdollisimman tehokas toimeenpano.

Eläkelaitosmuodot eroavatkin toisistaan monella tavalla. Työnantajan kannalta eräs keskeinen ero liittyy riskin kantamiseen. Kun työnantaja ottaa vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, vakuuttamiseen kuuluvat riskit siirtyvät työeläkevakuutusyhtiön kannettavaksi. Eläkesäätiötä ja eläkekassaa käytettäessä riski ei samalla tavalla siirry pois työnantajalta. Eläkesäätiö- ja eläkekassaratkaisussa työnantajan konkurssiin saakka ulottuvan lisämaksuvelvollisuuden vastapainona on esimerkiksi se, että työnantajalla on tiettyyn rajaan asti mahdollisuus tulouttaa ylimääräisiä varoja itselleen. Tulouttamismahdollisuuden kohdalla on toisaalta arvioitava esimerkiksi sitä, miten laaja mahdolli-

suus varojen siirtämiseen pois työeläkejärjestelmän piiristä on järjestelmän kannalta hyväksyttävää.

Jokaisen laitostyyppin oikeudelliset ominaispiirteet muodostavat kokonaisuuden, joka sisältää sekä oikeuksia että velvollisuuksia. On tärkeää, että oikeudet ja velvollisuudet ovat harkittuja ja tasapainoisia kokonaisuuksia ja että niitä myös kehitetään tasapainoisesti. Tämän takia eri eläkelaitosmuotojen yksittäisiä oikeuksia ja velvollisuuksia ei voi yksioikoisesti verrata keskenään.

Eläkelaitosmuotojen toiminnalliset erot eivät lähtökohtaisesti ole kilpailuongelma. Tilannetta voisi verrata esimerkiksi siihen, että yhtiöoikeudessa on elinkeinotoimintaa varten tarjolla erilaisia yhtiömuotoja, esimerkiksi osakeyhtiö, avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö. Kussakin yhtiömuodossa voi harjoittaa saman alan liiketoimintaa, joskin elinkeinonharjoittajan tilanteen mukaan kullakin yhtiömuodolla on omat hyvät ja huonot puolensa. Pelkästään sen perusteella, että on olemassa erilaisia yhtiömuotoja, voi tuskin väittää perustellusti, että yhtiömuotojen välillä on kilpailuoikeudellinen ongelma. Sama pätee eri eläkelaitosmuotoihin.

Eläkelaitosmuotojen erojen voi katsoa muodostuvan ongelmallisiksi silloin, jos jotakin eläkelaitostyyppiä erityisesti suositaan lainsäädännössä. Ääritilanne tästä olisi, jos jokin tietty eläkelaitosmuoto muodostuisi työnantajalle olosuhteista riippumatta parhaimmaksi tavaksi järjestää eläketurva. Tällöin ongelman olemassaolon toteaminen olisi helppoa. Vaikeampaa on arvioida sitä, onko nykyisessä lainsäädännössä tällaisia vinouttavia tekijöitä ja miten suuria ongelmia niistä aiheutuu.

Viime vuosina eläkelaitosten kilpailusta käydyistä keskusteluista syntyy vaikutelma, että kilpailuongelmia on runsaasti. Kilpailuselvitykset, keskustelut ja lainsäädäntömuutokset ovat seuranneet toisiaan. Viimeisimpänä eräs edunvalvontajärjestö toimitti tätä selvitystä tehtäessä selvityshenkilölle 13 sivun muistion eläkevakuutustoiminnassa haitallisiksi katsomistaan kilpailuvaikutuksista.

Eläketurvan toimeenpano on yhdistelmä yksityisoikeudellista vakuutustoimintaa ja julkisoikeudellista sosiaaliturvaa. Eläketurvan toimeenpanemiseksi on lainsäädännössä poikettu normaaleista yhtiöoikeuden ja yksityisvakuutuksen periaatteista. Eläkelaitokset ovat yhteisömuodoltaan yksityisoikeudellisia, mutta toisaalta niiden toimintaa on keskeisiltäkin piirteiltään, kuten hallinnon ja toiminnan tarkoituksen osalta, muutettu vastaamaan niiden julkisoikeudellista luonnetta. Eläkelaitosten on tarkoitus kilpailla keskenään, mutta toisaalta lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että kaikki eläkelaitokset pärjäisivät. Eläkelaitosten on tarkoitus toimia itsenäisinä, mutta toisaalta ne tekevät monessa suhteessa yhteistyötä eläketurvan toimeenpanemiseksi. Eläkelaitosmuotojen välillä on tarkoitus olla eroja, mutta toisaalta eroja pidetään kilpailuongelmina.

Julkisen ja yksityisen välisen suhteen lisäksi työeläkejärjestelmässä on olemassa sisäinen jännite siinä, onko eläkelaitosten toiminta vakuutustoimintaa vai onko toimeenpanossa kysymys rahastosijoittamisesta. Rahastosijoittamisella tarkoitetaan tässä toimintamallia, jossa kunkin työnantajan vakuutusmaksuista kertyy eläkelaitokseen yksilöitävissä oleva varallisuus, jonka sijoittamisesta ja siirtämisestä eläkelaitoksesta toiseen työnantaja voi päättää vapaasti. Asiaan liittyvää lainsäädäntöä käsitellään varsinaisesti vasta jäljempänä, mutta asian voi ottaa jo tässä esiin yleisellä tasolla kilpailuneutraliteetin arviointiin liittyvänä.

Eläkelaitosten toiminta on toki edelleen leimallisesti kollektiivista vakuutustoimintaa, mutta toimeenpanojärjestelmään on kuitenkin viime vuosina liitetty nimenomaan kilpailun toimivuuden edistämiseksi yhä enemmän myös rahastomaiseen malliin liittyviä piirteitä. Esimerkkinä voidaan mainita työnantajakohmainen kannansiirto. Se on mahdollinen eläkelaitosten ja eri eläkelaitosmuotojen välillä siten, että käytännössä työnantaja voi halutessaan päättää vastikkeettomasta kannansiirrosta, vaikka oikeudellisesti kannansiirtoa ei voikaan toteuttaa yksipuolisella päätöksellä. Työnantajakohmainen kannansiirto vaikuttaa kuitenkin olevan muun muassa sopimus- ja yhteisöoikeudellisesti osittain huomiota herättävä ratkaisu, sillä käytännössä se merkitsee esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden osalta vakuutussopimusten purkamista ja eläkelaitoksen toiminnan osittaista siirtämistä vastikkeetta toiseen eläkelaitokseen. Kannansiirtomahdollisuuden olemassaolo puolestaan johtaa muun muassa keskusteluun siitä, mitä varallisuutta, esimerkiksi toimintapääomaa, tulee siirtyä kannan mukana ja miten paljon. Kun lainsäädäntöä on muutettu kilpailusyistä, muutosten vaikutuksia ei ole muista näkökulmista tai eläkejärjestelmän luonteen kannalta pohdittu ainakaan kovin näkyvästi.

Yksityisen ja julkisen toiminnan sekä vakuutus- ja rahastotoiminnan välisen rajan hämärtyminen seurauksena on se, ettei työeläkejärjestelmässä ole enää olemassa selkeää oikeudellista viitekehystä, jota vasten olisi mahdollista arvioida, milloin eläkelaitosten välillä vallitsee kilpailuneutraali tilanne ja milloin lainsäädännössä on tässä suhteessa ongelmia. Eläketurvan toimeenpanojärjestelmä on jo alunperin ollut ja siitä on jatkuvilla muutoksilla yhä enemmän luotu oikeudellisesti sekalainen ja hajanainen rakennelma. Muutokset ovat usein kohdistuneet yksityiskohtiin, eikä muutosten vaikutuksia toimeenpanojärjestelmän peruseriaatteisiin ole arvioitu riittävästi. On päädytty tilanteeseen, jossa on helppoa väittää jonkin eläkejärjestelmän piirteen olevan kilpailuongelma, mutta toisaalta on vaikea perustella oikeudellisesti, onko väite oikein vai väärin.

Jotta eläkelaitosmuotojen välistä kilpailuneutraliteettia koskevassa keskustelussa päästäisiin eteenpäin, on päätettävä, minkä luonteinen järjestelmä eläketurvan toimeenpanon halutaan olevan. Oletetaan, että toimeenpanon halutaan olevan vakuutustoimintaa, jossa työnantajalle on vaihtoehtoina tarjolla erilaisia eläkelaitosmuotoja. Tällöin on pohdittava, mitkä ovat kullekin eläkelaitosmuodolle ominaisia piirteitä, jotka ovat työnantajan kannalta merkittäviä eroja suhteessa muihin eläkelaitosmuotoihin ja jotka siten oikeuttavat kyseisen eläkelaitosmuodon olemassaolon. On mahdollista tehdä työnantajan kannalta ajatuksellinen ero esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiön ja eläkesäätiön välille siinä, että työnantaja voi ostaa eläketurvan järjestämisen työeläkevakuutusyhtiöstä tai tuottaa eläketurvan itse eläkesäätiön kautta. Koska eläkelaitosmuotojen väliset erot ovat eri laitosmuotojen olemassaolon syy, ne on hyväksyttävä myös siinä suhteessa, ettei niihin tai niistä aiheutuviin lainsäädännön eroihin ole mahdollista vedota eläkelaitosmuotojen välisinä kilpailuongelmina.

Jos eläkejärjestelmän toimeenpano halutaan muuttaa rahastosijoittamiseksi, muutos olisi tehtävä avoimesti, läpinäkyvästi ja vakaasti harkiten. Muutos merkitsisi äärimmillään sitä, että nykyiset eri eläkelaitosmuodot kävisivät tarpeettomiksi. Työnantajan vaihtoehtoiksi jäisi ainoastaan yhdenlaisia sijoitusrahaston tyyppisiä eläkelaitoksia. Nämä eläkelaitokset hoitaisivat ainoastaan toimeenpanojärjestelmään sijoitettavaksi kerättyjä varoja. Työnantaja voisi vapaasti valita eläkelaitoksen ja nykyistä vapaammin vaihtaa vakuutusmaksuistaan kertyneet sijoitettavat varat eläkelaitoksesta toiseen. Vaihtoehdossa päästäisiin eroon monista nykyisin kilpailuongelmiksi koetuista seikoista ja eläkelaitosten toiminta olisi järjestelmän yksinkertaistumisen myötä nykyistä helpompi järjestää

läpinäkyväksi, mutta samalla vaihtoehto merkitsisi työnantajan valinnanmahdollisuuksien kaventumista ja olisi oikeudellisesti vaikea esimerkiksi perustuslain kannalta.

Lainsäädännön systematiikka

Eläkelaitosmuotojen erot heijastuvat myös eläkelaitosten yhteisömuotoja koskevassa lainsäädännössä. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain taustalla on vakuutusyhtiölaki ja sitä kautta myös osakeyhtiölaki. Eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain taustalla on säätiö- ja osuuskuntatyypistä ajattelua. Osuuskunta-ajattelua liittyy tosin myös keskinäisten työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.

Lainsäädäntötekniisesti työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki on erityislaki, joka koskee ainoastaan työeläkevakuutusyhtiöitä. Eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki puolestaan koskevat sekä lakisäätteistä että vapaaehtoista vakuuttamista, eikä laeissa ole tekniisesti erityisen selkeästi eroteltu sitä, mitä säännöksiä sovelletaan vapaaehtoiseen ja mitä pakolliseen vakuuttamiseen.

Ei ole realistista ajatella, että eläkelaitoksia koskevaa sääntelyä voitaisiin lakien keskeiseen sisältöön puuttumatta lainsäädäntötekniisesti yksinkertaistaa säätämällä yksi kaikkia eläkelaitoksia koskeva laki. Sen sijaan lainsäädäntöä olisi lainsäädännön sisältöön merkittävästi puuttumatta mahdollista selkeyttää yhdistämällä eläkesäätiölaki ja vakuutuskassalaki yhdeksi laiksi, sillä lakien sisältö on monilta osilta täysin yhtenäinen.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan sosiaaliturvaluonnetta on korostettu marraskuussa 2006 eduskunnan hyväksymillä lainmuutoksilla.

Henkivakuutusdirektiivissä edellytettävä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan erottaminen muusta vakuutustoiminnasta on toteutettu etenkin TVYL 1, 3 ja 6 §:ssä. Lisäeläkedirektiivin säännökset toimeenpantiin 1.6.2006 voimaan tulleilla vakuutuskassalain ja eläkesäätiölain muutoksilla.

Parhaillaan harkitaan lainsäädännön muuttamista siten, että mahdollistetaan aiempaa laajemmin erilaiset vapaaehtoiset lisäeläkejärjestelyt. Vielä ei kuitenkaan ole selvyyttä siitä, minkä tyyppiset ja miten monipuoliset lisäeläkejärjestelyt ovat jatkossa mahdollisia. Lakisäätteistä eläkevakuutusta vapaaehtoisten eläkejärjestelyjen lisääntyvä käyttäminen sivuaa lähinnä siinä, voiko sama eläkelaitos harjoittaa sekä lakisäätteistä että vapaaehtoista vakuuttamista.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen osalta olisi päätettävä siitä, mitkä ovat kunkin laitosten keskeiset ominaispiirteet, joiden vuoksi laitosten muodot halutaan säilyttää työnantajalle vaihtoehtoisina tapoina eläketurvan järjestämiseen. Ominaispiirteistä päätettäessä olisi pyrittävä siihen, että jokainen eläkelaitosmuoto voi muodostua työnantajan tilanteen mukaan vartenotettavaksi vaihtoehdoksi eläketurvan järjestämiseen ja että jokaisen eläkelaitosmuodon oikeudet ja velvollisuudet muodostavat tasapainoisen kokonaisuuden. Näitä piirteitä olisi jatkossa mahdollista käyttää perustana sen arvioimiseksi, milloin eläkelaitosmuotojen välisessä kilpailuneutraliteetissa on ongelmia.*

Jos eläkelaitosmuotojen ominaispiirteitä ei haluta määritellä tai eläketurvan toimeenpanoa säilyttää vakuuttamiseen perustuvana, olisi yksi, kuitenkin perusteellista harkintaa edellyttävä, vaihtoehto kilpailuongelmien ratkaisemiseksi se, että eläkelaitokset muutetaan sijoitusrahastomalliseksi laitoksiksi, joiden tehtävänä olisi niiden hallinnoitaviksi kerättyjen varojen sijoittaminen. Laitokset kilpailisivat sijoitustuotoilla. Samalla työnantajien mahdollisuuksia vaihtaa eläkelaitosta helpotettaisiin siten, että varojen sijoittaminen olisi verrattavissa sijoitusrahastosijoittamiseen.

2. *Eläkesätiölaki ja vakuutuslaki olisi lainsäädännön selkeyttämiseksi yhdistettävä ja kirjoitettava kokonaan uudelleen.*
3. *Eläkelaitoksia koskevaa lainsäädäntöä olisi tästä eteenpäin kehitettävä järjestelmällisesti siten, että lainsäädäntöä muutettaessa kaikkien laitosmuotojen asema ja muutosten vaikutukset kilpailuun otetaan huomioon tasapuolisesti. Lainsäädännön kehittämisen olisi perustuttava pitkäjänteisiin tavoitteisiin. Olisi vältettävä yksittäisiä muutoksia, joiden kokonaisvaikutuksia eläkelaitosten toimintaan ja lainsäädännölliseen toimintaympäristöön ei ole arvioitu riittävästi.*

6.3 Eläkelaitosten toiminta käytännössä²⁵

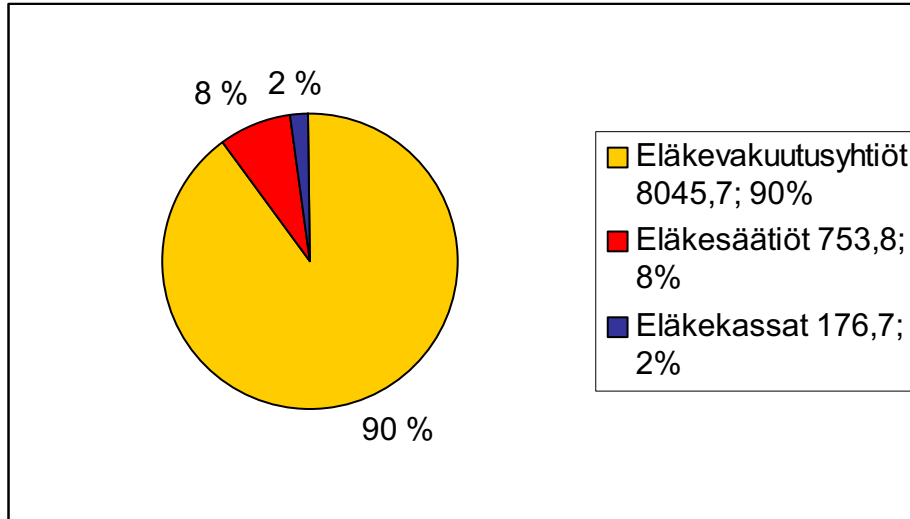
Tässä luvussa käsitellään sitä, millainen eläkelaitosten kilpailuasema on käytännössä. Yhdessä edellisessä luvussa käsitellyn lainsäädännön kanssa saadaan näin muodostettua kokonaiskuva kilpailuasemasta.

6.3.1 Eläkelaitosten markkinaosuudet

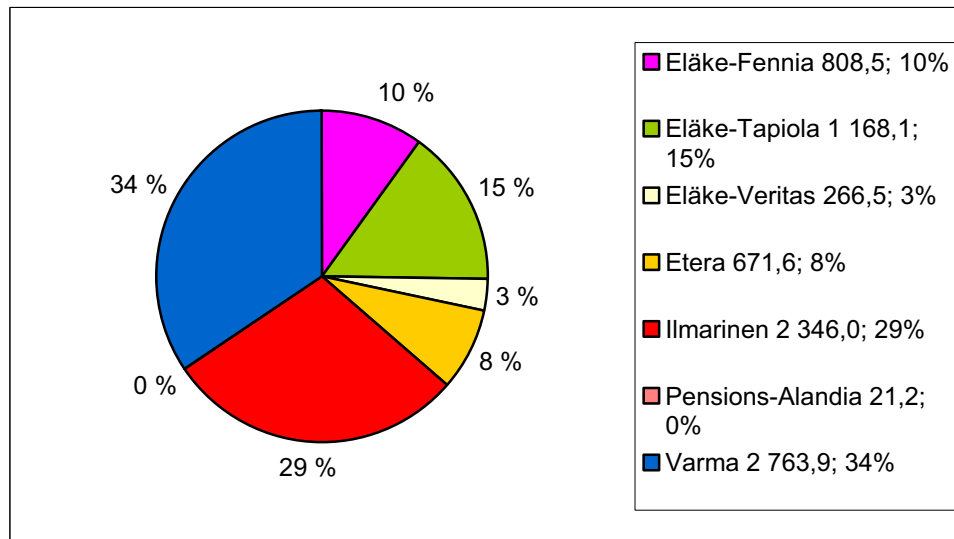
Työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesätiöiden ja eläkekassojen keskinäistä asemaa kuvaa se, että seitsemässä työeläkevakuutusyhtiössä on vakuutettuja henkilöitä yhteensä 1 415 000. Eläkesätiöitä ja eläkekassoja on yhteensä 42 kappaletta, ja niissä on vakuutettuja henkilöitä yhteensä 145 000. Vakuutetuista 91 prosenttia on siten työeläkevakuutusyhtiöissä ja 9 prosenttia eläkesätiöissä ja eläkekassoissa. Vakuutusmaksutulolla mitatut markkinaosuudet ovat lähes samat.

²⁵ Tässä luvussa esitetyt tilastot perustuvat suurelta osin Vakuutusvalvontaviraston ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:n kokoamiin tietoihin.

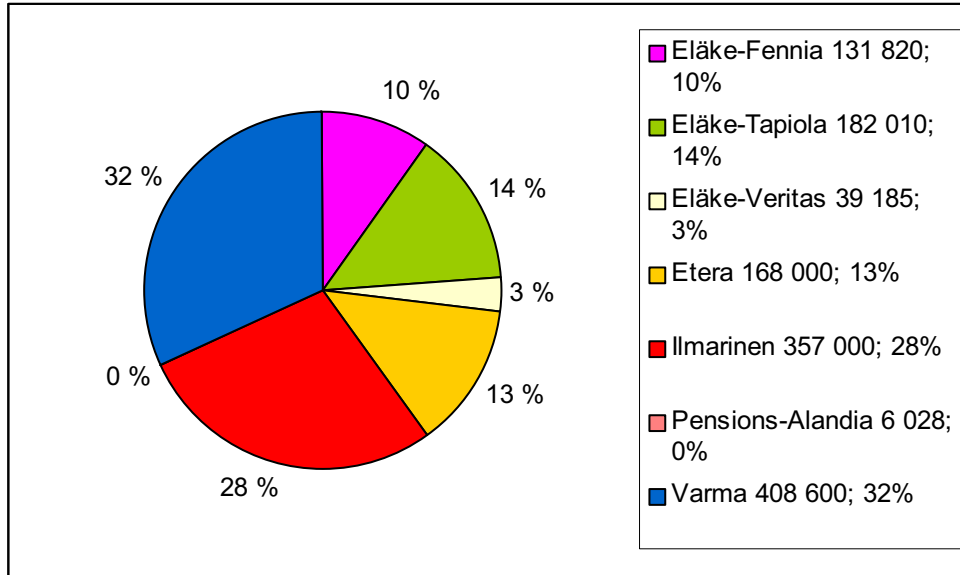
Kuva 2. Eläkelaitosten markkinaosuudet vuoden 2005 vakuutus- ja kannatusmaksutulolla (milj. euroa) mitattuna.



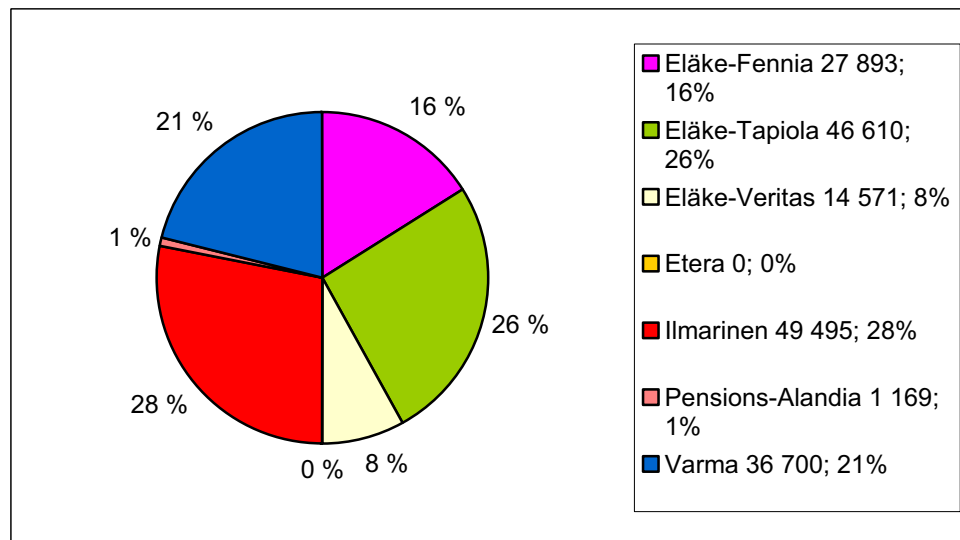
Kuva 3. Työeläkevakuutusyhtiöiden keskinäiset markkinaosuudet vuoden 2005 vakuutusmaksutulolla (milj. euroa) mitattuna.



Kuva 4. Työeläkevakuutusyhtiöiden keskinäiset markkinaosuudet vuonna 2005 työntekijäin eläkelain mukaisten vakuutusten kappalemäärällä mitattuna.



Kuva 5. Työeläkevakuutusyhtiöiden markkinaosuudet vuonna 2005 yrittäjien eläkelain mukaisten vakuutusten kappalemäärällä mitattuna.



Kuvista 3–5 huomataan, että kahden suurimman työeläkevakuutusyhtiön osuus yhtiöiden markkinaosuuksista on tarkastelutavasta riippuen puolet tai lähes kaksi kolmasosaa.

Eläkelaitosten sijoitettava varallisuus oli 30.9.2006 yhteensä noin 75,6 miljardia euroa. Siitä työeläkevakuutusyhtiöiden osuus oli 68,2 miljardia (90 prosenttia) sekä eläkesäätiöitten ja eläkekassojen 7,4 miljardia (10 prosenttia).

Yksittäisten eläkelaitosten sijoitusten määrät vaihtelevat huomattavasti. Vuoden 2005 tilinpäätöstietojen perusteella kahden suurimman työeläkevakuutusyhtiön sijoitusten käypä arvo oli yhteensä 46 000 miljoonaa euroa. Yksittäisillä eläkekassoilla sijoitusten käyvät arvot vaihtelivat 31 miljoonasta 845 miljoonaan euroon ja eläkesäätiöillä 3 miljoonasta 1 008 miljoonaan euroon.

6.3.2 Vakuutusten siirrot eläkelaitosten välillä

Vakuutusten siirtäminen eli samalla asiakkaiden siirtyminen työeläkevakuutusyhtiöstä toiseen kuvaa ainakin jollakin tasolla yhtiöiden välisen kilpailun vaikutuksia. Siirtoliikettä voidaan kuvata työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutuskantojen muutoksilla.

Taulukko 1. Työeläkevakuutusyhtiöiden maksutulon ja vakuutusmäärien vuonna 2006 voimaan tulleet muutokset.

	TEL-maksutulo tuhatta euroa	TEL- vakuutukset kpl	YEL-vakuutukset kpl
Eläke-Fennia	686	307	630
Eläke-Tapiola	-23009	-271	233
Eläke-Veritas	3794	-54	-225
Ilmarinen	-12701	230	-61
Pensions- Alandia	21	0	0
Varma	31209	-212	-577
Etera	-	-	-

Taulukossa kukin luku on positiivinen tai negatiivinen sen mukaan, onko yhtiön kohdalla tapahtunut lisäystä vai vähennystä. Vakuutusten siirrot Eteran ja muiden työeläkevakuutusyhtiöiden välillä tulevat mahdollisiksi vasta vuoden 2007 aikana.

Siirtoliikkeen 30.9.2006 osuus työeläkevakuutusyhtiöiden TEL-maksutulosta oli 1,2 prosenttia, TEL-vakuutuskannasta 1,5 prosenttia ja YEL-vakuutuskannasta 1,4 prosenttia. Vuositasolla mitattuna siirtoliikkeen vastaavat prosenttiosuudet olivat 2,7; 3,7 ja 3,8 prosenttia.

6.3.3 Eläkelaitosten lukumäärien muutokset

Eläkelaitosmuotojen välinen kilpailu kuvastuu ainakin jollakin tasolla eläkesäätiöiden ja eläkekassojen perustamista ja purkamista koskevista luvuista.

Taulukko 2. Lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavien eläkesäätiöiden ja eläkekassojen määrä ajalla 2003–2005.

	Eläkesäätiöt	Eläkekassat	Yhteensä
31.12.2003	37	8	45
31.12.2004	36	8	44
31.12.2005	34	8	42
1.1.2006	30	8	38

Taulukko 3. Vuosina 2003–2005 perustettujen ja purettujen lakisääteistä eläkevakuutus- ta harjoittavien eläkesäätiöiden lukumäärä.

2003/2004	1 eläkesäätiö purettu
2003/2004	1 eläkesäätiö sulautunut toiseen
2004	1 eläkesäätiö perustettu
2005/2006	6 eläkesäätiötä purettu

Taulukoista 1–3 voi todeta, että asiakassiirtojen ja yritysjärjestelyjen perusteella arvioituna työeläkevakuutusmarkkinat ovat kokonaisuutena varsin muuttumattomat. Työeläkevakuutusyhtiöiden väliset asiakassiirrot ovat vähäisiä suhteessa vakuutusmaksutulojen ja asiakkaiden kokonaismäärään. Työeläkevakuutusyhtiöiden määrä on viime vuonna pysynyt ennallaan lukuun ottamatta sitä, että Etera eli entinen LEL Työeläkekassa on muutettu lailla työeläkevakuutusyhtiöksi. Kuusi eläkesäätiötä on purettu vuosien 2005 ja 2006 aikana. Yhtenä tekijänä on ollut purkamiselle suotuisa toimintapääomaa koskeva lainsäädäntö, joka on tietyissä tapauksissa mahdollistanut eläkesäätiöön kerätyn toimintapääoman osittaisen tulouttamisen työnantajalle. Lainsäädännöllä voidaan siten vaikuttaa työnantajien käyttäytymiseen. Siirtyvän toimintapääoman määrä nousi huhtikuussa 2006 voimaan tulleiden lainmuutosten seurauksena.

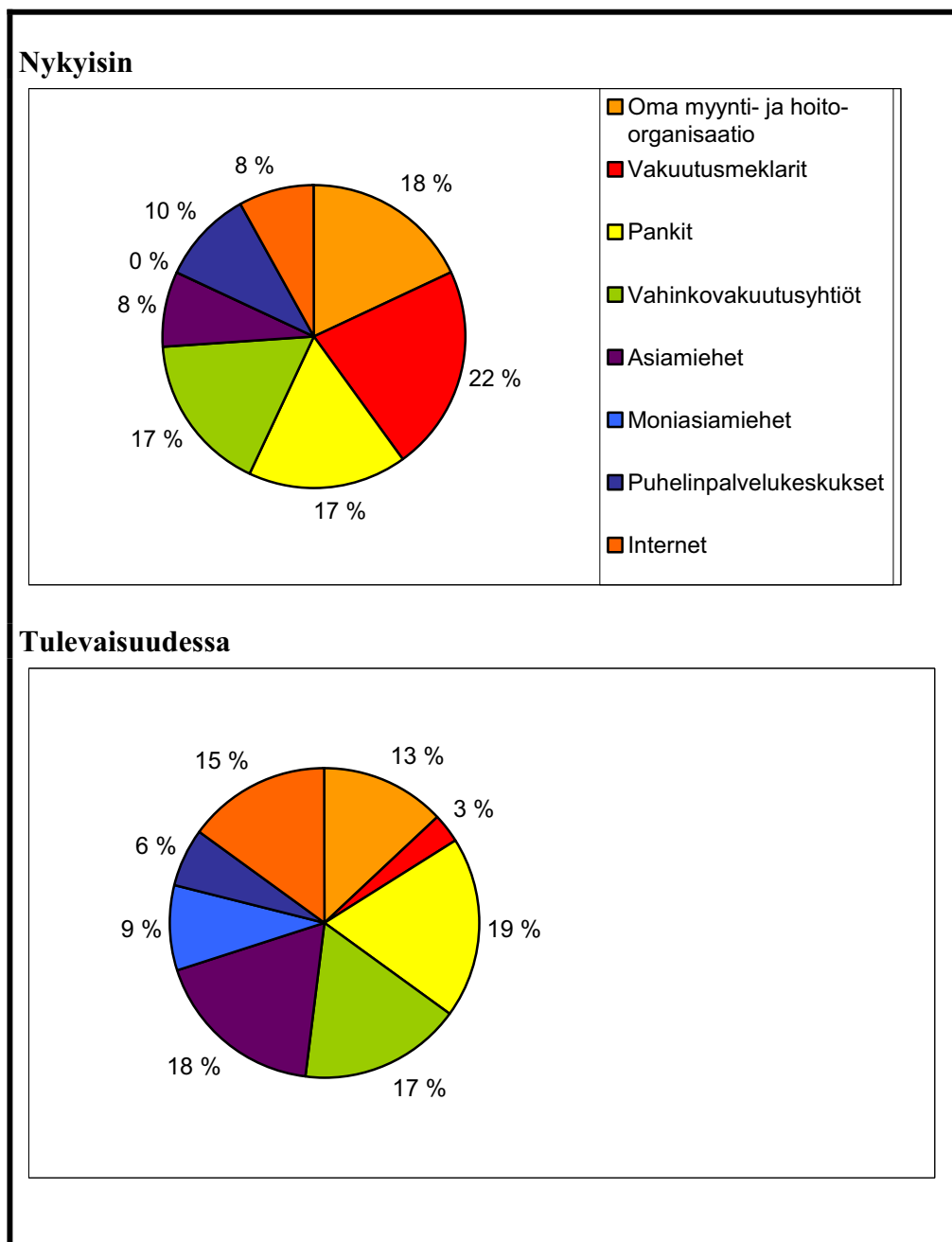
6.3.4 Jakelukanavat

Eläkelaitosten on tavalla tai toisella huolehdittava vakuutusten jakelusta. Jakelukanavien merkitys on suuri työeläkevakuutusyhtiöille. Eläkesäätiöt eivät tarvitse erityistä jakelukanavaa, koska eläkesäätiön toiminta rajoittuu yhden työnantajan tai omistuksellisessa tai toiminnallisessa yhteydessä toisiinsa olevien työnantajien tarvitsemaan eläketurvaan. Myöskään vakuutuskassojen toiminta ei edellytä mittavia jakelukanavia, sillä vakuutuskassojen toimintapiiri rajoittuu laajimmillaankin tiettyyn ammattialaan. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kilpailuasemalle suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin on kylläkin josain määrin välillisesti merkitystä sillä, miten tehokkaita työeläkevakuutusyhtiöiden jakelukanavat ovat. Jos eläkevakuutusten jakelu yhtiöiden kautta on tehokasta ja kattavaa, työnantajan tarve järjestää vakuutusturva eläkesäätiön tai eläkekassan kautta vähenee. Seuraavassa tarkastellaankin ainoastaan työeläkevakuutusyhtiön jakelukanavia.

Työeläkevakuutusyhtiöillä on käytännössä myös oma myyntiorganisaatio, mutta pääosa vakuutuksista myydään muiden jakelukanavien kautta. Työeläkeyhtiöt nimittävät jakelukanaviaan myös esimerkiksi myynti- tai palvelukanaviksi lähinnä sen mukaan, minkä vaikutelman ne haluavat antaa palvelujensa laajuudesta.

Seuraavassa kuvassa esitetään erään työeläkevakuutusyhtiön arvio jakelukanavien osuuksien kehityksestä.

Kuva 6. Työeläkevakuutusyhtiöiden jakelukanavien osuuksien arvioidut muutokset.



Kuvassa esitetyn perusteella asiamiesten ja moniasiamiesten, pankki- ja vahinkovakuutusyhtiöihin muodostuvien puhelinpalvelukeskusten ja internetin merkitys jakelu-

kanavana tulee kasvamaan. Vakuutusmeklarien vähenevä merkitys selittyy todennäköisesti sillä, että meklareita siirtyy toimimaan asiamiehinä ja moniasiamiehinä.

Jakelukanavilla on käytännössä tärkeä merkitys työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnalle. Jakelukanavien kautta eli muutoin kuin työeläkevakuutusyhtiöiden omien organisaatioiden toimesta myytyjen eläkevakuutusten osuus on yleisesti sitä suurempi, mitä pienempi vakuutusmaksutulo vakuutukseen liittyy.

Lähes kaikki työeläkevakuutusyhtiöt ovat osa finanssiryhmää, johon kuuluu myös henki- ja vahinkovakuutusyhtiö sekä pankki. Työeläkevakuutusyhtiöt hyödyntävät samaan ryhmään kuuluvien yritysten konttoriverkkoa eläkevakuutusten jakelussa. Poikkeuksen muodostaa tällä hetkellä lähinnä Etera. Seuraavassa kuvassa esitetään ryhmiä, joihin työeläkevakuutusyhtiöt kuuluvat. Kuva ei perustu oikeudellisiin vakuutus- ja rahoitusryhmittymiin vaan käytännön yhteistyöhön.

Kuva 7. Työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyö rahoitus- ja vakuutusalan yritysten kanssa.

TEL-yhtiö	Vahinkovakuutusyhteistyö	Henkivakuutusyhteistyö	Pankkiyhteistyö
Varma	If, Nordea Vahinkovakuutus	Henki-Sampo, Kaleva, Nordea Henkivakuutus	Sampo Pankki, Nordea
Ilmarinen	Pohjola, A-vakuutus, Pohjantähti	OP-Henki, Suomi	Osuuspankit
Fennia	Vahinko-Fennia, Lähivakuutus	Henki-Fennia	-
Tapiola	Vahinko-Tapiola, Turva	Henki-Tapiola, Yritysten Henki-Tapiola	Tapiola-pankki
Veritas	Vahinko-Veritas	Henki-Veritas	Aktia, Paikallisosuuspankit
Pensions-Alandia	Försäkringsaktiebolaget Alandia, Redarnas Ömsesidiga Försäkringsbolag	Liv-Alandia	-
Etera	-	-	-

6.3.5 Johtopäätökset

Eläkelaitosten keskinäinen kilpailu

Lainsäädännön perusteella työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan alat ovat sillä tavalla päällekkäiset, että yhtiöiden voidaan katsoa kilpailevan samoista asiakkaista. Kaikki työeläkevakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan käytännössä toimi maanlaajuisesti, vaikka se mahdollista olisikin, vaan Pensions-Alandia toimii käytännössä Ahvenanmaalla ja Veri-

tas Eläkevakuutus pääasiassa Lounais-Suomen alueella. Muiden viiden työeläkevakuutusyhtiön asiakaskunta on enemmän tai vähemmän maanlaajuista.

Oma kysymyksensä on se, mitkä tekijät kannustavat työeläkevakuutusyhtiöitä keskinäiseen kilpailuun. Sosiaaliturvatavoitteiden saavuttamiseksi työeläkevakuutusyhtiöihin sovellettavia yhtiöoikeudellisia säännöksiä on muokattu esimerkiksi voitontavoittelun ja omistajaohjauksen osalta siten, että säännökset eivät yhtä selkeästi kannusta kilpailuun kuin yritystoiminnassa normaalisti.

Eläkesäätiöiden toimintapiirien perusteella voi todeta, etteivät eläkesäätiöt kilpaile keskenään. Eläkesäätiö on yhden työnantajan tai konsernin perustama eläkelaitos. Olisi lainsäädännön perusteella mahdollista että usealla eläkesäätiöllä olisi osittain tai kokonaan päällekkäinen toimintapiiri, mutta käytännössä tällainen mahdollisuus on vailla merkitystä.

Myöskään eläkekassat eivät kilpaile keskenään. Vaikka eläkekassojen toimintapiiri voi olla laajempi kuin eläkesäätiöillä, samalla työnantajalla ei käytännössä ole mahdollisuutta valita useamman eläkekassan välillä.

Eläkelaitosten toimintapiirien ja toiminnan perusteella on käytännössä niin, että laitosten muodoista eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät kilpaile keskenään.

Hieman hankalampaa on todeta, missä määrin työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kanssa. Kilpailua vaikuttaa ainakin periaatteessa olevan, sillä toimialansa puolesta eläkelaitokset toimivat samoilla markkinoilla. Jos kuitenkin tarkastelee työeläkevakuutusyhtiöiden kokoja suhteessa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kokoihin, voi todeta, että kilpailu on hyvinkin epäsuhtaista.

Työeläkevakuutusyhtiöiden asema suhteessa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen asemaan voidaan ehkä parhaiten mieltää sitä kautta, että ne tarjoavat toisistaan eroavan mahdollisuuden työnantajalle järjestää eläketurva. Kilpailu näyttäytyy tällöin siinä, että toisistaan eroavien vaihtoehtojen olemassaolo pakottaa ainakin jossain määrin kunkin eläkelaitosmuodon pyrkimään mahdollisimman tehokkaaseen toimintaan.

Kannattaa kuitenkin huomata myös, että eläkesäätiövaihtoehto on käytettävissä vain työnantajille tai konserneille, joissa vakuutettujen määrä on vähintään 300. Tämä rajaa valtaosan Suomen työnantajista säätiövaihtoehdon ulkopuolelle. Myös eläkekassoilla on sama 300 vakuutetun vaatimus, mutta sen ei tarvitse täyttyä yhden työnantajan tai konsernin vakuutetuista.

Jakelukanavat

Eri jakelukanavilla on käytännössä merkitystä työeläkevakuutusyhtiön toiminnalle etenkin myytäessä vakuutuksia pienille ja keskisuurille työnantajille. Jakelukanavien merkitys korostuu alle 50 henkilöä työllistävien työnantajien kohdalla. Näille työnantajille esimerkiksi asiakashyvitykset muodostuvat euromääräisesti niin pieniksi, ettei eri työeläkevakuutusyhtiöiden jakamien hyvitysten määrien eroilla ole käytännössä merkitystä työnantajan valitessa vakuutusyhtiötä. Tämä osoittaa nykyisen asiakashyvitystekniikan rajallisen merkityksen kilpailulle.

On todennäköistä, että jakelukanavayhteistyö ryhmittymän muiden yritysten kanssa vähentää työeläkevakuutusyhtiön kustannuksia. Kokonaan oman konttoriverkoston perustaminen nostaisi työeläkkeiden hoitoon liittyviä kustannuksia merkittävästi, mikä puolestaan näkyisi vakuutuksenottajalle kohonneina hintoina. Pääsääntöisesti kustannusten nousu todennäköisesti vaikeuttaisi työeläkevakuutusyhtiön toimintaa sitä enemmän, mitä pienempi yhtiö on kyseessä. Jakelukanavien tehokkuuden merkitys on jäänyt suhteellisen vähälle huomiolle lainsäädännön kehittämisessä.

Jakelukanavien ja ryhmittymän muiden yritysten merkityksestä saadaan käytännön esimerkki 1.1.2007 jälkeen. Etera ei ole julkisuudessa ilmoittanut vuoden 2006 loppuun mennessä tässä suhteessa omasta asemoinnistaan, mutta Etera on ilmoittanut sopineensa yhteistyöstä erään moniasiamiesyrityksen kanssa. Jos asiantila jatkuu, voi Eteran vakuutuskannan kehitystä keskimääräiseen siirtoliikemarkkinoilla tapahtuvaan siirtoliikkeen vertaamalla konkreettisesti päätellä, miten ryhmittymän ulkopuolella oleminen vaikuttaa vakuutusten jakeluun.

Yksi keskeinen jakelukanaviin liittyvä kysymys on se, ettei jakelukanavakustannuksilla subventoida samaan ryhmittymään kuuluvaa muuta vakuutustoimintaa.

Kilpailuoikeudellisesti jakelukanavia ja niitä koskevia sopimuksia olisi tarpeen tarkastella ainakin valvonnallisesti siltä kannalta, rajoittavatko ne kilpailua kielletyllä tavalla. Tässä selvityksessä asiaa ei käsitellä.

Alalle tulo

Eläkelaitosten, erityisesti työeläkevakuutusyhtiöiden, perustamista edistävät kannustimet ovat vähäiset. Kokonaan uuden työeläkevakuutusyhtiön perustamisen yksi suuri ongelma on esimerkiksi se, mistä yhtiö saa asiakkaansa. Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyy myös varsin korkeita tosiasiallisia vaatimuksia. Esimerkiksi tarvittavat tietojärjestelmät ovat kalliita, ja vakuutustoiminta edellyttää kokonaisuutena paljon tietotaitoa. Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus ei myöskään ole normaalin osakeyhtiön tapaan voiton tuottaminen.

Kilpailun piiriin on viime vuosina tullut vain yksi uusi työeläkevakuutusyhtiö, mikä sekä johtui monopoliaseman purkamisesta lainsäädännöllä. On luultavaa, ettei uusia työeläkevakuutusyhtiöitä tule jatkossakaan markkinoille ilman vastaavia lainsäädäntömuutoksia, ellei alalle tulon kannustimia muutoin lisätä lainsäädäntöä muuttamalla.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kohdalla alalle tulon kynnyks on matalampi kuin työeläkevakuutusyhtiöillä. Eläkesäätiön ja eläkekassan tuleva asiakaskunta on käytännössä se, joka eläkelaitoksen aikoo perustaa, ja tarvittavia palveluita ei ole välttämätöntä tuottaa siinä määrin itse kuin työeläkevakuutusyhtiöissä. Eläkelaitosten toimintaa koskevaa sääntelyä on runsaasti, mikä yhtenä tekijänä korostaa palveluita tarjoavien yritysten olemassaolon merkitystä.

6.4 Tehokkuus työeläkejärjestelmässä

Luvussa käsitellään tehokkuutta eläkelaitosten toiminnassa. Kun aiemmin selvitettiin kilpailun alaa, voidaan nyt tarkastella sitä, missä määrin tehokkuusetuja voidaan saada eläkelaitosten toiminnasta. Tehokkuuden lisääminen ja tehokkuuden kautta saatava hyöty mainitaan usein perusteluna eläkelaitosten kilpailulle. Kilpailun todellisia tavoitteita eli tehokkuushyötyjä ei kuitenkaan ole juurikaan käsitelty tarkemmin.

6.4.1 Tehokkuus taloustieteessä kilpailun tavoitteena

Taloustieteessä kilpailun perustehtäväksi katsotaan taloudellisten resurssien kohdentaminen eri käyttökohteisiin markkinoilla tapahtuvan hajautetun päätöksenteon oloissa. Tähän sisältyy oletuksena se, että markkinoilla toimii useita yrityksiä, jotka voivat tehdä päätöksiä oman toimintansa järjestämisestä.

Taloustieteessä lähdetään yleisesti siitä, että monopolin vallitessa markkinoilla yhdellä yrityksellä on mahdollisuus säädellä esimerkiksi tuotteen hintaa, laatua ja tuotantomääriä. Esimerkiksi tuotannon määrän supistaminen johtaa siihen, että asiakkaat joutuisivat kilpailemaan tuotteesta. Tämä puolestaan nostaa hintaa. Monopoliasemassa toimiva yritys saa hyötyä monopolivoittona, sillä yritys voi periä tuotteesta selvästi korkeamman hinnan kuin mitä tuotteen tuottamisen rajakustannukset ovat. Asiakkaiden saama hyöty pienenee.²⁶

Kilpailuilla markkinoilla asiakkaalla on mahdollisuus valita useamman kuin yhden tuottajan tuote. Kilpailu asiakkaista johtaa siihen, että yleensä tuotteen hinta alenee ja laatu paranee. Parhaassa tapauksessa hinta alenee lähelle tuotantokustannuksia, jolloin monopolivoitot häviävät. Silloin tuottaja tai taustalla oleva pääoman sijoittaja saa sijoitukselleen normaalin korvauksen. Kilpailussa pärjätäkseen tuottajalla on myös kannustin kehittää toimintaansa, esimerkiksi parantaa olemassa olevia tuotteitaan ja tuotantomenetelmiään ja kehittää kokonaan uutta.

Perusoletuksena on, että kilpailun seurauksena tehokkuus lisääntyy. Yritysten keskinäinen kilpailu kannustaa niitä toimimaan tehokkaasti. Kilpailu voidaan nähdä paineena, joka pakottaa tuottajan tarjoamaan minimikustannuksin ja voitoin. Tehokkaasti toimivat yritykset pärjäävät markkinoilla ja tehottomat yritykset ajautuvat pois markkinoilta. Tehokkuus välittyy asiakkaille hinta-laatu –suhteeltaan hyvinä tuotteina.

Staattinen tehokkuus

Staattisella tehokkuudella tarkoitetaan resurssien mahdollisimman tehokasta käyttöä tunnettujen tuotantomahdollisuuksien perusteella. Tehokkailla markkinoilla asiakkaat, jotka ovat valmiita maksamaan tuotteesta sen tuottamisen vaihtoehtoiskustannukset kattavan hinnan, voivat ostaa kyseisen tuotteen. Tuotteet kohdentuvat asiakkaiden preferenssien mukaan niille, jotka ovat halukkaita ja kyvykkäitä maksamaan eniten. Tällöin voimavarat ovat yhteiskunnassa parhaassa mahdollisessa käytössä.

²⁶ Tässä luvussa on monissa kohdissa käytetty lähteenä Vesa Kanniaisen ja Kalle Määtän toimittamaa teosta Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen (2001).

Tehokkuustappioihin voivat johtaa esimerkiksi yritysten väliset kilpailunrajoitukset tai määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, koska näiden toimien seurauksena tuotteiden hinnat nousevat ja asiakkaat siirtyvät ostamaan muita tuotteita. Lisäksi esimerkiksi määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja saattaa sijoittaa varojaan muun muassa ylimitoitettuun mainontaan ylläpitääkseen markkinavoimaansa. Toisaalta kartellit ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voivat johtaa siihen, etteivät yritykset enää tuotakaan kustannuksia minimoiden.

Dynaaminen tehokkuus

Dynaamisessa tehokkuudessa on kysymys aiemmin tuntemattomien tuotantomahdollisuuksien havaitsemisesta. Kilpailu kannustaa voittoa tavoittelevia yrityksiä etsimään uusia ja kannattavia tuotantomahdollisuuksia ja tätä kautta kehittämään tuotteitaan. Kysymys on olemassa olevien ja kokonaan uusien tuotteiden ja tuotantoprosessien kehittämisestä.

Tuotteiden ja tuotantoprosessien kehittäminen tapahtuu sekä innovoivan että imitatiivisen kilpailun kautta. Edellisessä tapauksessa yritykset kehittävät itse uutta, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa yritykset jäljittelevät kilpailijoidensa toimintaa. Kilpailu voidaan nähdä innovoinnin ja imitoinnin ikuisena ketjuna.

6.4.2 Tehokkuusajattelun soveltuminen työeläkejärjestelmään

Normaalia liiketoimintaa koskevaa taloustieteen teoriaa kilpailun mukanaan tuomista hyödyistä ei voida suoraviivaisesti soveltaa työeläkejärjestelmään. Tähän on useita syitä. Tuote on etuuskien osalta vakioitu. Tuotteen hintaa voi pääosin pitää jakelijoiden määrästä riippumattomana. Työeläkevakuutusyhtiön osakkaiden saamaa voittoa rajoitetaan laissa. Esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden ei kannata pyrkiä monopoliasemaan osakkaan voiton maksimoimiseksi, koska tuotteen hinnanmuodostuksen kautta voitto ei kasva. Lisäksi eläkejärjestelmään sisältyy eläkelaitosten yhteisvastuu eläkkeiden maksamisesta. Työeläkemaksun hoitokustannusosaan sisältyy jäljempänä tarkemmin kerrotulla tavalla tietynlainen kaikkien eläkelaitosten pitää pärjätä -ajattelu. Tästä seuraa, että kilpailu ei normaalilla tavalla johda tehottomien eläkelaitosten karsiutumiseen markkinoilta.

Selvitystä tehtäessä ei ole saatu selvää vastausta siihen, voiko tavanomaisia markkinoita kuvaavia monopoli- ja oligopoliteorioita soveltaa työeläkejärjestelmään.

Toimiva kilpailu ei kuitenkaan ole sidottu mihinkään tiettyyn markkinarakenteeseen vaan toimivan kilpailun tunnusomaisia piirteitä ovat keinotekoisista esteistä vapaa kilpailevien vaihtoehtojen tarjonta, kilpailemaan pääseminen ja markkinajärjestyksen luonteen vastaisista toiminnoista, esimerkiksi perusteettomasta yhteistyöstä, pidättäytyminen. Kilpailun voi lähtökohtaisesti olettaa myös työeläkejärjestelmässä kannustavan tuotantomenetelmien parantamiseen, joka tarkoittaa työeläkejärjestelmän kustannusten alentumista ja samalla palvelun laadun parantamista.

Kun kilpailu on kuitenkin työeläkejärjestelmässä rajoittunutta, on tarpeen tarkastella tarkemmin sitä, miten kilpailun tuoma tehokkuus ilmenee työeläkejärjestelmässä ja miten voisi varmistaa sen mahdollisesti tuoman hyödyn välittyminen työnantajille.

Staattinen tehokkuus

Sijoitustoiminnassaan eläkelaitokset pyrkivät sijoittamaan niiden hoidettavaksi kerätyt varat valittuun riskiin nähden mahdollisimman tuottavasti. Tällöin pyritään optimoimaan tuoton ja riskin välinen suhde. Yhtenä osatekijänä on sijoitustoiminnan organisaation pitäminen mahdollisimman kustannustehokkaana, jolloin organisaatiosta aiheutuvat kulut minimoidaan suhteessa sijoitusten tuottoihin. Työeläkevakuutusyhtiössä sijoitustoiminnan menestymisen myötä työnantajan mahdollisuus saada asiakashyvityksiä paranee. Eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sijoitustoiminnan tuotot vaikuttavat vakuutusmaksun ja kannatusmaksun suuruuteen.

Eläkelaitosten toiminnoista sijoitustoiminta on sellainen, jolle kilpailun voidaan lähtökohtaisesti arvioida soveltuvan hyvin. Yksittäisen eläkelaitoksen näkökulmasta muiden eläkelaitosten olemassaolo ja sijoitustoiminta toimii kannustimena pyrkiä kustannustehokkaasti hyviin tuloksiin. Eri kysymys sitten on, onko työeläkejärjestelmässä toisaalta piirteitä, jotka ohjaavat samantyyppisiin sijoituksiin eri eläkelaitoksissa. Joskus on myös esitetty hajautetun järjestelmän yhtenä perusteluna riskin hajauttaminen. Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä käsiteltäessä yksittäisen eläkelaitoksen ja työeläkejärjestelmän välisen tehokkuuden suhdetta.

Myös esimerkiksi eläkelaitoksen asiakaspalvelua ja organisaation toimintaa voidaan tarkastella staattisen tehokkuuden kautta.

Dynaaminen tehokkuus

Työeläkejärjestelmän etuudet on laissa määrätty. Tuotteen innovatiivinen kehittäminen on mahdotonta. Kilpailu ei tässä suhteessa lisää tai vähennä työeläkejärjestelmän dynaamista tehokkuutta. Sen sijaan dynaamista tehokkuutta lisäävät palveluprosessien kehittäminen ja niissä saavutettu työnantajalle välittyvä kustannustehokkuusetu. Toiminnan kehittäminen innovoimalla on mahdollista esimerkiksi asiakaspalvelussa, sijoitustoiminnassa ja tukitoiminnoissa, kuten tietojärjestelmien hyväksikäytössä.

6.4.3 Hoitokustannusosa ja muut laskuperusteisiin sisältyvät asiat

Seuraavassa käsitellään työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun laskuperusteita yhtiöiden toiminnan tehokkuuden kannalta. Laskuperusteiden valmisteluun liittyvää yhteistyön kilpailuoikeudellista luonnetta tarkastellaan jäljempänä luvussa 7.5.

Työeläkevakuutusyhtiöissä vakuutusmaksu muodostuu siten, että vanhuuseläkeosan, työkyvyttömyysoosan, työttömyysoosan, tasausosan, maksutappio-osan, hoitokustannusosan ja lakisääteisten maksujen osan yhteenlasketusta määrästä vähennetään asiakashyvitysten määrä. Asiakashyvitykset tulevat työnantajan hyödyksi. Vakuutusmak-

suun voi sisältyä myös muita erillisiä osia, esimerkiksi vuosina 2006 ja 2007 maksun tilapäinen alennus ja vuonna 2007 luottovakuutusmaksun palautus. Vakuutusmaksun osat lasketaan laskuperusteissa esitetyllä tavalla.

Vakuutusteknisin perustein määräytyvien maksun osien kohdalla yksittäisen työeläkevakuutusyhtiön mahdollisuudet vaikuttaa osien suuruuteen ovat kilpailun kannalta vähäiset tai mahdollisuutta ei käytännössä ole lainkaan. Vakuutusmaksun vanhuuseläke-, työkyvyttömyys- ja työttömyysosalla varaudutaan vastaaviin tuleviin eläkemenoihin. Nämä osat lasketaan kaikkien työeläkevakuutusyhtiöiden yhdistetystä vakuutuskannasta, eikä yksittäinen työeläkevakuutusyhtiö voi juurikaan vaikuttaa omilla toimillaan niiden suuruuteen. Työkyvyttömyysosan kohdalla työeläkevakuutusyhtiö voi kuitenkin jonkin verran pyrkiä vaikuttamaan tulevia eläkemenoja vähentävästi tarjoamalla vakuutetuille palveluita työkyvyn ylläpitämiseksi. Työkyvyn ylläpitämiseksi tarjottavien palvelujen kustannukset kerätään osana työkyvyttömyysosaa. Työkyvyttömyysosalla katetaan myös vuodesta 2007 alkaen kaikkia työkyvyttömyyseläkkeitä ja kuntoutusta koskevien työeläkevakuutusyhtiön päätösten ratkaisukustannukset. Ratkaisutoimintaan käytettävä määrä perustuu kiinteään päätöksen yksikköhintaan ja päätösten lukumäärään. Menettelyä perustellaan työeläkevakuutusyhtiöiden keskenään erilaisilla vakuutuskannoilla, jonka vuoksi päätösten lukumäärissä on merkittävää eroa. Tasausosaa kerätään eläkelaitosten yhteisellä vastuulla olevien eläkkeiden rahoittamiseksi. Lakisääteisten maksujen osalla katetaan työntekijän eläkelain 180 §:n mukaisesti Eläketurvakeskusten kustannukset, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain (677/2005) 16 §:n mukaisesti oikeushallintomaksuna kyseisen lautakunnan kustannukset ja vuodesta 2007 alkaen myös Vakuutusvalvontaviraston valvontamaksu.

Työeläkevakuutusmaksun hoitokustannusosalla puolestaan on selkeä sidos työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailuasemaan. Hoitokustannusosalla katetaan työeläkevakuutusyhtiön liikekulut pois lukien edellä sanotut työkyvyttömyyseläkkeitä ja kuntoutusta koskevat ratkaisutoiminnan kulut sekä työkyvyn ylläpitämiseksi tarjottavien palvelujen kustannukset. Kuluihin vaikuttaa suoraan se, miten kustannustehokkaasti työeläkevakuutusyhtiö toimii. Hoitokustannusosa vaikuttaa myös asiakashyvityksiin, koska työeläkevakuutusyhtiö voi käyttää asiakashyvityksiin puolet hoitokustannusylijämmästään.

Kustannustehokkuus ei kuitenkaan ole ainoa vaikuttava tekijä siinä, miten suureksi hoitokustannusten suhteellinen osuus muodostuu eri työeläkevakuutusyhtiöissä. Työeläkevakuutusyhtiöillä on vakuuttamispakko, ja yhtiöiden vakuutuskannat ovat muodostuneet erilaisiksi. Vakuutuskannat eroavat esimerkiksi vakuutuksenottajien toimialan, keskimääräisen koon ja toiminnan alueellisen jakautumisen suhteen. Erilaisista vakuutuskannoista seuraa eroa siihen, miten suureksi hoitokustannusten osuudet muodostuvat yhtiöittäin.

Hoitokustannusosa haetaan ja vahvistetaan yhteisenä kaikille työeläkevakuutusyhtiöille. Vuonna 2006 keskimääräinen perittävä työeläkemaksu on 21,2 prosenttia palkasta ja hoitokustannusosan suuruus on 0,8 prosenttia palkasta. Työeläkevakuutusyhtiöiden yhteenlasketut liikekulut olivat vuonna 2005 noin 300 miljoonaa euroa.

Vakuutuksenottajalta perittävän hoitokustannusosan määrä määräytyy prosentteina palkkasummasta siten, että maksun suuruus vaihtelee noin 0,35 prosentista 0,8 prosenttiin. Hoitokustannusosan suhteellinen suuruus pienenee palkkasumman kasvaessa, ja pienin suhteellinen hoitokustannus saavutetaan, kun vakuutuksenottajan tai tämän konsernin palkkasumma on vähintään 300 miljoonaa euroa. Palkkasummaltaan pienimmillä

vakuutuksilla vakuutusmaksu ei kokonaisuutenakaan riitä vakuutuksen hoitokuluihin. Näiden vakuutusten hoitamisesta aiheutuneet kustannukset katetaan, siltä osin kuin hoitokustannusosa ei siihen riitä, työeläkejärjestelmän yhteisellä vastuulla. Työeläkevakuutusyhtiöillä on tällaista pienten vakuutusten vakuutuskantaa erilaiset määrät, joten järjestelmän yhteisen vastuun kautta tuetaan vaihtelevasti eri työeläkevakuutusyhtiöitä.

Koska hoitokustannusosaa koskeva laskuperuste vahvistetaan samaksi eri työeläkevakuutusyhtiöille, hoitokustannusosa pyritään mitoittamaan niin, että kaikki työeläkevakuutusyhtiöt pystyvät kattamaan liikekulunsa vakuutusmaksun hoitokustannusosalla. Hoitokustannusosan määräytymistä koskee myös laissa säädetty turvaavuusperiaate, jonka mukaan vakuutusmaksu on määrättävä ensisijaisesti turvaavasti. Ennakkoon vahvistettavalla vakuutusmaksulla on katettava vastaavat kustannukset myös silloin, kun ne toteutuvat jonkin verran ennakoitua suurempina. Hoitokustannusosan suuruuden määräytymiseen vaikuttaa siten merkittävästi se eläkelaitos, jonka hoitokustannukset muodostuvat suhteellisesti suurimmiksi. Hoitokustannusosaan sisältyy eräänlainen ”kaikki pärjää”-periaate.

Tästä seuraa, että työeläkevakuutusyhtiöille kertyy usein hoitokustannusylijäämää, kun hoitokustannuksiin vakuutusmaksussa kerätyt varat ylittävät todelliset liikekulut. Ylijäämä siirretään toimintapääomaan, ja enintään puolet ylijäämästä on mahdollista jakaa asiakkaille asiakashyvityksinä. Jos hoitokustannuksiin kerätyt varat eivät riitä liikekulujen peittämiseen, toimintapääomaa pienennetään vajauksen verran, ja työeläkevakuutusyhtiön vakavaraisuus alenee.

Selvitystä tehtäessä eräät tahot ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että palveluitaan markkinoidessaan työeläkevakuutusyhtiöt saattavat esittää työnantajalle tulevaisuuteen, esimerkiksi viiden vuoden päähän, tehtyjä ennusteita asiakashyvitystensä tulevasta vuotuisesta määrästä. Markkinointiin on epäilty liittyvän epäasiallisia piirteitä.

6.4.4 Eläkelaitoksen tehokkuus suhteessa työeläkejärjestelmän tehokkuuteen

Työeläkejärjestelmän kannalta on luonnollisesti toivottavaa, että järjestelmän toimeenpano on kokonaisuutena mahdollisimman tehokasta. Tällöin eläkelaitokset kokonaisuutena hoitavat tehtävänsä mahdollisimman tehokkaasti.

Edellä käsiteltiin tehokkuutta yksittäisen eläkelaitoksen kannalta. Nousee esiin kysymys, voiko yksittäisen eläkelaitoksen kannalta mahdollisimman tehokas toiminta olla sellaista, ettei se johdakaan koko järjestelmän kannalta tehokkaimpaan lopputulokseen. Seuraavassa tarkastellaan asiaa eräiden esimerkkien valossa. Lisäksi sivutaan eräitä esitettyjä perusteluja hajautetun toimeenpanojärjestelmän olemassaololle.

Työeläkevakuutusyhtiöillä on kilpailun seurauksena pyrkimys kasvattaa vakuutusmaksutuloaan ja markkinaosuuttaan. Koska pääasiallinen tuote eli eläkevakuutus on sama kaikilla yhtiöillä, kilpailun kannalta ratkaisevassa asemassa ovat muut seikat kuin varsinaisen tuotteen ominaisuudet. Näitä seikkoja ovat muun muassa markkinointi, jakelukanavat, vakuutusten ns. paketointi saman finanssiryhmittymän muiden tuotteiden kanssa ja vakuutuksen ottamisen yhteydessä toteutettavat muut liiketoimet, esimerkiksi kiin-

teistökaupat. Näiden seikkojen merkitys asiakassuhteen luomisessa vaihtelee sen mukaan, onko kysymyksessä pieni, keskisuuri vai suuri työntuoja.

Markkinointi

Markkinointi on yleensä toimialasta riippumatta normaali osa liiketoimintaa. Myös yksittäisen työeläkevakuutusyhtiön kannalta yhtiön ja sen tuotteen markkinointi on usein tarkoituksenmukaista tai jopa välttämätöntä. Markkinointi lisää tunnettuutta ja edistää asiakassuhteiden syntymistä. Markkinoinnin muodot tietysti vaihtelevat kohderyhmän mukaan, joten yhtiö voi markkinoida esimerkiksi eri tiedotusvälineiden kautta laajalle yleisölle tai kohdistaa markkinointinsa suuremmin tiettyihin työntuojaihin.

Sen sijaan työeläkejärjestelmän kannalta katsottuna työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittamalle markkinoinnille on vaikea löytää perustetta. Työntuojilla on lakisääteinen velvollisuus eläkevakuutuksen ottamiseen. Markkinoinnin avulla vakuutuksenottajien määrä ei järjestelmässä lisäännä, vaan vakuutuksenottajat voivat ainoastaan siirtyä eläkelaitoksesta toiseen. Koska markkinointi kustannetaan täysimääräisesti työeläkemaksuina kerätyillä varoilla, markkinointi nostaa toimeenpanojärjestelmän kustannuksia.

Jakelukanavat

Tuotteen jakeluverkosto on myös keskeinen kilpailutekijä toimialasta riippumatta. Työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla jakelukanavien merkitys on normaalia korostuneempi, koska kaikki yhtiöt tarjoavat samaa eläkevakuutusta. Työeläkevakuutusyhtiöt pyrkivät laajan jakeluverkoston kautta tekemään vakuutuksen ottamisen ja hoitamisen asiakkaalle vaivattomaksi ja siten saamaan kilpailuetua muihin yhtiöihin nähden.

Kilpailun kannalta tilanne on hyvä esimerkki siitä, miten varsinaisen tuotteen tiukka sääntely ohjaa kilpailun käytäväksi muilla asioilla kuin varsinaisella tuotteella. Samantyyppinen ilmiö liittyi aikanaan pankkien toimintaan, kun valuutan liikkeitä ja korkoja säänneltiin nykyistä tiukemmin. Pankkien yksi kilpailukeino oli laaja konttoriverkko, jota sittemmin karsittiin selvästi, kun sääntely väheni.

Työeläkevakuutusyhtiön näkökulmasta on välttämätöntä ylläpitää yhtiön omiin tavoitteisiin ja kilpailijoiden toimintaan nähden riittävää jakeluverkkoa. Ei kuitenkaan ole selvää, että yhtiöiden välinen kilpailu johtaisi työeläkejärjestelmän näkökulmasta asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen optimaalisen jakeluverkon syntymiseen.

Paketointi

Merkittävä syy työeläkevakuutusyhtiöiden kattaviin jakeluverkkoihin on finanssiryhmittymän tuotteiden tarjoaminen asiakkaalle yhdessä. Tällöin henki-, vahinko- ja työeläkevakuutuksesta ja pankkipalveluista voidaan räätälöidä asiakkaan tarpeisiin sopiva kokonaisuus. Tätä tuotteiden niputtamista kutsutaan joskus paketoinniksi.

Rahoitus- ja vakuutustuotteiden tarjoaminen yhdessä on usein järkevää sekä myyjän että ostajan kannalta. Myyjä voi sitoa asiakkaansa kokonaisvaltaisesti saman ryhmittymän asiakkaaksi ja asiakas saa tarpeelliset rahoitus- ja vakuutuspalvelut yhdestä paikasta.

Lakisääteisen eläkevakuutuksen myynnissä osana muita rahoitus- ja vakuutustuotteita ei sinänsä ole ongelmaa työeläkejärjestelmän kannalta. Eläkevakuutuksen hinta ja ehdot on säännelty, eikä niistä poikkeaminen esimerkiksi alennusta antamalla ole mahdollista eläkejärjestelmän kannalta haitallisella tavalla. Ongelmia voi kuitenkin syntyä esimerkiksi siten, että eläkevakuutuksen ottamisen yhteydessä asiakkaalle tarjottaisiin vahinkovakuutus huomattavan edullisesti. Työeläkejärjestelmän kannalta tämä olisi ongelma, jos vahinkovakuutuksen hintaa tuettaisiin työeläkejärjestelmään kerätyillä varoilla esimerkiksi ylisuurten jakeluverkostokorvausten kautta. Koska tämä selvitys koskee lakisääteistä eläkevakuutusta, tässä ei käsitellä sitä, olisiko käytäntö jollain tavalla ongelmallinen muuten kuin lakisääteisen eläkevakuutuksen kannalta.

Tietojärjestelmät

Niin työeläkevakuutusyhtiöiden kuin muidenkin eläkelaitosten toiminta edellyttää mitavia tietojärjestelmiä. Työeläkejärjestelmän toiminnan kannalta tarvitaan yhteisiä tietojärjestelmiä, joihin on pääsy kaikille eläkelaitoksilla. Eräiltä osin eläkelaitosten on mahdollista kehittää myös eläkelaitoskohtaisia järjestelmiä.

Työeläkejärjestelmän tehokkuuden kannalta kysymys on siitä, millä tavalla toiminnalle välttämättömät tietojärjestelmät tulisi järjestää. Tarkoituksena on, että tietojärjestelmät palvelisivat eläkelaitosten välistä kilpailua ja siten hyödyttäisivät työeläkejärjestelmää parhaalla mahdollisella tavalla ja että eläkelaitoksilla olisi lisäksi olemassa kannustin tietojärjestelmien kehittämiseen ajan myötä. Käytännössä tulisi löytää vastaus ainakin kahteen asiaan. Pitäisikö tietojärjestelmien kehittäminen ja ylläpito olla kunkin eläkelaitoksen vastuulla vai pitäisikö asia järjestää eläkelaitoksista erillisen tahon, esimerkiksi yrityksen tai viranomaisen, toimesta? Entä millä ehdoilla eläkelaitokset ja uudet alalle tulivat voivat käyttää ja liittyä yhteisiin järjestelmiin?

Hallinto ja sijoitustoiminta

Sosiaali- ja terveysministeriön strategian mukaan tavoitteena on nykyistä hajautetumpi eläkelaitossektori. Tavoitetta ei juurikaan perustella. Strategiassa todetaan ainoastaan, että eläkelaitoksia on oltava riittävästi, jotta kustannuksia voidaan hillitä ja riskit hallita.

Kustannusten hillitsemisen voidaan olettaa tarkoittavan sitä, että riittävä eläkelaitosten määrä vähentäisi eläketurvan toimeenpanon kustannuksia. Riskien hallitseminen viittaa oletettavasti siihen, että eläkelaitosten riittävä määrä ainakin edistäisi riskienhallintaa ja ehkä myös suoranaisesti vähentäisi riskien määrää.

Voidaan olettaa, että hajautetun toimeenpanon hallintokustannukset ovat kokonaisuutena lähtökohtaisesti suuremmat kuin keskitetyn toimeenpanon. Jokaisella eläkelaitoksella on oltava omat toimielimet ja työeläkevakuutusyhtiöillä myös esimerkiksi omat sijoitusorganisaatiot. Edellä todettiin, että hajautetussa toimeenpanossa myös esimerkiksi

markkinoinnista ja jakelukanavista aiheutuu todennäköisesti kokonaisuutena suurempia kustannuksia kuin keskitetyssä toimeenpanossa.

Riskienhallinnassa on otettava huomioon useita tekijöitä, mutta eläkevarojen rahastoinnin vuoksi keskeisiä riskejä ovat esimerkiksi sijoitustoiminnan riskit. Sijoitustoiminnassa pääasiallinen riski aiheutuu sijoituskohteiden riskillisyydestä. Varsinaisiin sijoituskohteisiin liittyvien riskien hallinnan kannalta ei vaikuta olevan lähtökohtaista merkitystä sillä, hallinnoiko sijoitettavia varoja yksi vai useampi eläkelaitos. Sijoitusten hajauttaminen tarkoituksenmukaisella tavalla on teoriassa mahdollista kummassakin vaihtoehdossa.

Sijoitustoiminnan kokonaisriskiin vaikuttaa sijoituskohteiden riskillisyyden lisäksi myös sijoitustoiminnan organisointi, esimerkiksi henkilöstön ammattitaito. On oletettavaa, että hajautetussa eläketurvan toimeenpanossa sijoitusorganisaatioiden kokonaiskustannukset ovat kokonaisuutena sitä suuremmat, mitä useampi sijoitusorganisaatio varoja hallinnoi.

Hallinnon ja sijoitustoiminnan järjestäminen on yksi esimerkki siitä, mitä olisi otettava huomioon arvioitaessa hajautetun toimeenpanon tehokkuutta ja riskienhallintaa.

6.4.5 Johtopäätökset ja suositukset

Eläkelaitosten kilpailukeinot

Työeläkemarkkinat ovat työeläkejärjestelmän osa. Kilpailua käydään ja mahdolliset kilpailuongelmat ilmenevät työeläkemarkkinoilla. Kilpailu ilmenee eläkelaitosten toiminnassa, jonka seurauksena kilpailun vaikutusten tulisi näkyä työnantajille.

Eläkelaitokset eivät voi kilpailla eläke-etuuden ominaisuuksilla. Eläkelaitoksen näkökulmasta myös eläke-etuuden hinta on vakio.

Liiketoiminnassa ei kuitenkaan ole ennenkuulumatonta se, että jollakin alalla eri palveluntarjoajien tuote olisi pääasiallisilta ominaisuuksiltaan käytännössä samanlainen palveluntarjoajasta riippumatta. Esimerkiksi sähkö on asiakkaalle pitkälti samantyyppinen tuote, jonka pääasialliset ominaisuudet eivät riipu palveluntarjoajasta.

Eläkelaitosten toimintaa tarkastelemalla käy selväksi, että eläkelaitokset, pyrkivät kilpailemaan sillä, että ne järjestävät toimintansa mahdollisimman tehokkaasti ja työnantajan kannalta edullisesti. Tämäkään ei ole mikään ainutlaatuinen työeläkejärjestelmän piirre, vaan tilanne on sama kaikessa liiketoiminnassa.

Vaikka varsinaisen eläke-etuuden hinta on asiakkaalle sama eläkelaitoksesta riippumatta, eläkelaitokset käyvät tosiasiallisesti hintakilpailua. Mekanismi on sama kuin hintakilpailussa yleensäkin, eli tehokas tuottaja voi myydä tuotettaan tehottomampia kilpailijoitaan halvemmalla.

Eläkelaitosten hintakilpailu vaikuttaa sijoitustoiminnan tuottojen ja hoitokustannusten kautta. Työeläkevakuutusyhtiöissä hintakilpailu konkretisoituu työnantajalle hyvitysten muodossa. Eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa kilpailu vaikuttaa työnantajien maksamassa maksussa.

Hintakilpailu ei ole ainoa tehokkaan kilpailun muoto. Kilpailuun liittyen EY-tuomioistuin on todennut esimerkiksi, ettei hintakilpailu ole sellainen kilpailun muoto, jota täytyisi kaikissa olosuhteissa pitää ehdottoman ensisijaisena. Kilpailutekijöitä voivat olla myös esimerkiksi tuotteiden tai palvelujen määrä ja laatu. Eläkelaitosten kohdalla palvelujen laatu on yksi kilpailukeino.

Tehokkuus suhteessa kilpailuoikeuden soveltamiseen

Koska kilpailu on sosiaaliturvasyistä vahvasti säänneltyä työeläkejärjestelmässä, on tarpeen erityisesti huolehtia siitä, että eläkelaitokset voivat kilpailla mahdollisimman tehokkaasti niillä toimintansa osa-alueilla, joilla kilpailu on mahdollista. On myös huolehdittava siitä, että kilpailusta saatavat hyödyt välittyvät työnantajalle mahdollisimman selkeästi. Muutoin kilpailu ei synnytä eläkelaitoksille painetta toimia mahdollisimman tehokkaasti, eikä kilpailusta saada hyötyä työeläkejärjestelmälle. Järjestelmän kannalta on myös huolehdittava siitä, ettei kilpailu ohjautu järjestelmän kannalta tehottomasti esimerkiksi liialliseen jakelukanavaverkoston kasvattamiseen.

Eläkelaitosten toiminnalta edellytettävä tehokkuus ei riipu kilpailuoikeuden soveltamisalasta. Hajautetun toimeenpanojärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on saada tehokkuushyötyjä. Eläkelaitosten on toimittava kaikilla toimintansa osa-alueilla tehokkaasti riippumatta siitä, sovelletaanko kyseiseen osa-alueeseen kilpailuoikeutta vai ei. Eläkelaitosten on toimintokohtaisesti tarkasteltava toimintaansa ja pyrittävä tehostamaan sitä ja siten keskinäistä kilpailuaan. Kilpailuoikeuden soveltamisalalla on merkitystä tietysti siltä kannalta, ettei eläkelaitoksille voi seurata kilpailuoikeudellisia sanktioita, jos kilpailuoikeutta ei sovelleta.

Tehokkuus suhteessa sosiaaliturvaan

Työeläkejärjestelmälle konkreettista hyötyä tuovan tehokkuuden edellyttäminen eläkelaitoksilta on välttämätöntä, sillä kilpailun näkökulmasta tehokkuus oikeuttaa eläkelaitosten olemassaolon. Tehokkuushyödyt on voitava osoittaa sen arvioimiseksi, kannattaako hajautettua järjestelmää ja kilpailua ylläpitää. Hajautettuun järjestelmään liittyviä sellaisia kustannuksia, joita ei ole keskitetyssä toimeenpanossa. Kilpailun kautta saatavien tehokkuushyötyjen olisi ylitettävä nämä kustannukset.

Lainsäädännön on oltava sellaista, että tehokkuuden saavuttaminen on mahdollista eläkelaitosten toiminnassa ja että eläkelaitoksilla on kannustimia toimia tehokkaasti. On kuitenkin varmistettava se, että tehokkuudesta saatavat hyödyt ohjautuvat riittävästi työeläkejärjestelmän hyödyksi. Tehokkuuden tavoittelu on myös rajattava siten, ettei se vaaranna eläketurvan toimeenpanoa kokonaisuutena.

Esimerkiksi eläkelaitosten sijoitustoiminnan tuotoilla pyritään osaltaan hillitsemään eläkevakuutusmaksun nousupainetta. On tarkoituksenmukaista, että sijoitustoiminnan tuotot jäävät pääosin työeläkejärjestelmän hyödyksi sen sijaan, että niitä liiallisesti käytettäisiin asiakashyvityksiin.

Tehokkuuden edellyttäminen ja sitä kautta lisääntyvä kilpailu saattaa nykyistä helpommin johtaa siihen, että kilpailun seurauksena jonkin eläkelaitoksen asema muihin eläke-

laitoksiin nähden heikkenee. Tällaisia tilanteita ajatellen on varmistettava, että vakuutusvalvojalla on mahdollisuus tarpeeksi ajoissa puuttua eläkelaitoksen toimintaan liiallisten tappioiden estämiseksi. Ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista pyrkiä kaikin keinoin varmistamaan sitä, ettei eläkelaitos voi mennä konkurssiin. Tämä vesittäisi kilpailun perusidean siitä, että tehottomat toimijat karsiutuvat markkinoilta.

Hoitokustannukset

Hoitokustannusosan valmistelukäytännöstä seuraa, että keskenään kilpailevat työeläkevakuutusyhtiöt valmistelevat yhdessä keskeiseen kilpailukeinoon eli toiminnan kustannustehokkuuteen liittyviä laskuperusteita. Vaikuttaa siltä, että yhteisen hoitokustannusosan valmistelemiseksi työeläkevakuutusyhtiöiden on käytävä läpi toistensa liiketoimintamalleja. Hoitokustannusosan määrittäminen vaikuttaa olevan mahdollista vasta yhtiökohtaisten palvelumallien ja asiakaskunnan rakenteen vaatimien toimenpiteiden eli peruskilpailutekijöiden yhteisen läpikäynnin jälkeen.

Hoitokustannusosaan liittyvä ”kaikki pärjää” –periaate johtaa siihen, ettei kilpailu pakota työeläkevakuutusyhtiöitä samalla tavalla tehokkaaseen kilpailuun kuin kilpailu normaalisti tekisi. Normaalin kilpailun vallitessa tehottomasti toimivat yritykset karsiutuvat markkinoilta. Työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla näin ei ole, koska hoitokustannusosa pyritään määrittämään siten, että kaikki yhtiöt kykenevät kattamaan sillä liikekulunsa. Lisäksi tasausjärjestelmän kautta rahoitetaan palkkasummaltaan pienten vakuutusten hoitokuluja.

”Kaikki pärjää” –periaatetta voi eräässä mielessä perustella sosiaaliturvanäkökohdilla. On esitetty, että kaikkien laitosten mahdollisuus tarjota samanlaatuisia vähimmäispalveluita tulisi varmistaa, koska kysymys on viime kädessä työeläkevakuutusyhtiöiden kaikkien vakuutettujen etujen varmistamisesta sosiaaliturvan yhtenäisen tason kautta.

On selvää, että työnantajien ja vakuutettujen on saatava työeläkevakuutusyhtiöstä riippumatta vähintään ne palvelut, jotka ovat välttämättömiä eläketurvan toimeenpanemiseksi. Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että kaikille yhtiöille yhteinen hoitokustannusosa olisi välttämätön asian varmistamiseksi. Yhtiöillä on joka tapauksessa lakisääteinen velvollisuus hoitaa eläketurvan toimeenpano laissa edellytettyjen vaatimusten mukaisesti.

Vaikuttaa toisaalta siltä, että eläkejärjestelmän sosiaalisten tavoitteiden vuoksi hoitokustannusten täysi sääntelemättömyyskään ei olisi mahdollista. Jos työeläkevakuutusyhtiö voisi hinnoitella hoitokustannukset täysin toteutuneiden kustannusten mukaan, hoitokustannusten osuus pienen työnantajan vakuutusmaksusta saattaisi nousta huomattavan korkeaksi suuren työnantajan osuuteen verrattuna. Tätä voi pitää ongelmallisena siinä mielessä, että kysymyksessä on pakollinen sosiaaliturvaan kuuluva vakuutus. Toiseksi olisi voitava varmistaa, ettei työeläkevakuutusyhtiö voisi alihinnoitella hoitokustannuksiaan.

Hoitokustannusosan nykyistä vapaamman määräytymisen voi esittää muodostuvan mahdolliseksi ongelmaksi, jos eläkelaitosten vakuutuskannat eroavat selvästi toisistaan. Asia voi ensinnäkin tulla esiin yksittäisissä erityistapauksissa, kuten on käynyt 1.1.2007, jolloin monopolina toiminut eläkelaitos tuli kilpailun piiriin. Kannan rakenteesta voi olla tällaiselle eläkelaitokselle lyhyellä aikavälillä rakenteen mukaan joko

hyötyä tai haittaa. Pitkällä aikavälillä asia menettää merkitystään, koska vakuutusentottajien siirtyminen työeläkevakuutusyhtiöistä toiseen sekoittaa kantojen rakennetta.

Vaikka työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutuskannoissa onkin eroja, kysymyksessä ei välttämättä ole kilpailuoikeudellinen ongelma. Käytännössä on mahdotonta, että työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutuskannat olisivat rakenteeltaan identtiset, eikä sen tavoittelemisen edes vaikuta mitenkään perustellulta. Vakuutuskantojen rakenne voi eriytyä myös kilpailun seurauksena. Jos hoitokustannusosa olisi nykyistä vapaammin kunkin työeläkevakuutusyhtiön harkittavissa, yhtiö voisi ainakin jossakin määrin valita toimintastrategiakseen erikoistumisen esimerkiksi tietyn toimialan vakuuttamiseen. Tällöin yhtiö voisi pyrkiä saamaan kilpailuetua siitä, että se pystyy tarjoamaan nimenomaan tämän ammattialan kannalta merkittävää palvelua, vaikka hoitokustannusmaksu mahdollisesti olisikin keskimääräistä korkeampi. Voikin kysyä, miksi hoitokustannusosa pitäisi nykyiseen tapaan määritellä siten, että kilpailun vaikutukset eivät tule tehokkaasti esiin, kun kerran hajautetulla toimenpanojärjestelmällä nimenomaan yritetään saavuttaa tehokkuushyötyjä kilpailun kautta.

Jos hoitokustannusosa voisi olla samalle työnantajalle erilainen eri työeläkevakuutusyhtiössä, hoitokustannusten määräytyminen muodostuisi työnantajan kannalta nykyistä läpinäkyvämmäksi. Työnantaja voisi vertailla hoitokustannuksia jo vakuutusta ottaessaan, mikä pakottaisi työeläkevakuutusyhtiöt selkeästi esittämään työnantajalle, mitä palvelua työnantaja saa hoitokustannusosan vastineeksi.

Maksutappio-osa

Vakuutusmaksun maksutappio-osalla katetaan saamatta jääneistä vakuutusmaksuista aiheutuvat tappiot samoin kuin perintäkulut. Jos maksutappio-osa määritellään siten, että se keskimäärin riittää aina kattamaan tappiot ja perintäkulut, eläkelaitokselta puuttuu tältä osin kannuste hoitaa asiakassuhdettaan ja vakuutusmaksun perintää mahdollisimman tehokkaasti siten, että tappiot jäisivät mahdollisimman pieneksi.

Asiakashyvitysten markkinointi

Työeläkevakuutusyhtiöitä koskee vakuutusyhtiölain 14 a luvun 7 §, jossa säädetään markkinoinnissa annettavista tiedoista. Markkinoinnissa on annettava asiakkaalle markkinoitavasta hyödykkeestä kaikki tiedot, joilla saattaa olla merkitystä asiakkaan tehdesä hyödykettä koskevia ratkaisuja. Lisäksi muun muassa totuudenvastaisten tai harhaanjohtavien tietojen antaminen on kiellettyä.

Markkinointisäännökset soveltuvat myös tietoihin, joita työeläkevakuutusyhtiö antaa markkinoinnissaan asiakashyvityksistä. Hyvitysten määrä riippuu kuitenkin käytännössä muun muassa sijoitustuotoista, joten hyvitysten määrää ei voida etukäteen tietää varmuudella. Asiakkaalle ei saa esimerkiksi antaa markkinoinnissa sellaista kuvaa, että tulevien vuosien asiakashyvitysten määrä voitaisiin varmuudella tietää etukäteen.

Työeläkevakuutusyhtiöiden markkinointia koskee myös muun muassa laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (1061/1978), jossa kielletään hyvän liiketavan vastainen tai muutoin toisen elinkeinonharjoittajan kannalta sopimaton menettely.

Edellä käsiteltyjen seikkojen lisäksi eläkelaitosten tehokkuuden kannalta on merkitystä vakuutusmaksun työkyvyttömyysosaan sisältyvällä työkyvyttömyysriskin hallintaosalla, jota käsitellään omana kokonaisuutenaan luvussa 8.1.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Eläkelaitosten olisi jokaisella toimintansa osa-alueella toimittava mahdollisimman tehokkaasti siten, että tehokkuudesta saadaan konkreettista hyötyä. Eläkelaitosten olisi tarpeen mukaan esimerkiksi muutettava sisäisiä palkitsemis- ja ohjausjärjestelmiään siten, että ne järjestelmällisesti ohjaavat eläkelaitoksen eri toimintoja tehokkaaseen lopputulokseen.*
2. *Lainsäädännön olisi oltava sellaista, että se kannustaa eläkelaitoksia tehokkaaseen toimintaan tai tarvittaessa pakottaa eläkelaitokset siihen. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi esimerkiksi arvioitava laskuperusteisiin sisältyvien työeläkevakuutusyhtiön vakuutusmaksun eri osien vaikutukset eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Lainsäädännöllä olisi tarvittaessa muutettava vakuutusmaksun osien määräytymistä kilpailua edistävällä tavalla. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti vakuutusmaksun hoitokustannusosaan. Yksi vaihtoehto olisi muuttaa hoitokustannusosa työeläkevakuutusyhtiökohtaiseksi siten, että työnantaja voi nykyistä paremmin arvioida maksamiensa hoitokustannusten ja saamansa palvelun suhdetta. Lisäksi asiakashyvitysten määräytymismekanismeja olisi pyrittävä muuttamaan siten, että asiakashyvitykset muodostuisivat nykyistä merkityksellisemmäksi kilpailukeinoksi myös pienehköjen työnantajien kohdalla.*

Lainsäädännöllä olisi kuitenkin samalla tarpeellisessa määrin varmistettava, että tehokkuus koituu viime kädessä työeläkejärjestelmän hyödyksi ja että eläketurvan toimeenpano ei vaaranna siten, että mahdolliset tappiot ylittäisivät tehokkuuden kautta saadut hyödyt. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi tarkasteltava esimerkiksi eläkelaitosten selvitystilaa ja valvontaa koskevia säännöksiä siltä kannalta, antavatko ne riittävät mahdollisuudet oikea-aikaisiin toimenpiteisiin eläkejärjestelmän etujen valvomiseksi. Asiakashyvitysmekanismi ei puolestaan saa johtaa siihen, että työeläkejärjestelmään kerättyjä varoja jaetaan tarpeettomasti järjestelmän ulkopuolelle.

3. *Vakuutusvalvontaviraston olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että työeläkevakuutusyhtiöt toimivat markkinoinnissaan lainmukaisesti esimerkiksi asiakashyvityksistä kertoessaan ja että työeläkevakuutusyhtiöiden jakelukanavia koskevat sopimukset ovat työeläkejärjestelmän kannalta asianmukaisia esimerkiksi verkostokorvausten osalta.*
4. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi kehitettävä nykyiset, esimerkiksi tunnusluku- ja koskevat julkistamisvelvollisuudet huomioon ottaen mittareita, joiden avulla työnantajat voivat vertailla eri eläkelaitosten ja eläkelaitosmuotojen keskinäistä tehokkuutta eläkelaitoksen valitsemisen kannalta mahdollisimman hyödyllisellä tavalla. Eläkelaitokset olisi velvoitettava julkistamaan kyseiset tiedot toiminnastaan. Tiedot olisi koottava internetiin tai muuten helposti saataville selkeässä ja vertailukelpoisessa muodossa.*

7 Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomat yksittäiset kilpailukysymykset

Kohdassa 2.3.1 todetun Kilpailuviraston näkemyksen mukaan eläkevakuuttamisen kilpailuongelmia on tarkasteltava kokonaisuutena ja kattavasti siten, että myös EU:n kilpailuoikeus tulisi otetuksi huomioon asianmukaisesti. Tämän ja kohdassa 3.1 mainittujen muiden syiden takia selvityksessä on pyritty tarkastelemaan kokonaisuutena työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteisiin vaikuttavaa lainsäädäntöä, esimerkiksi selvityksen kokonaislaajuuteen nähden varsin mittavasti EU:n kilpailuoikeutta.

Tässä luvussa käsitellään yksilöidympiä kysymyksiä, joita Kilpailuvirasto on pitänyt ongelmallisina aiemmissa lausunnoissaan ja aloitteissaan. Viraston aiemmat näkemykset käytiin läpi luvussa 2.3.1, mutta lukemisen helpottamiseksi ne mainitaan myös tässä luvussa kunkin asiaryhmän alussa.

Selvitystä tehtäessä jokaista tämän luvun asiaryhmää on käsitelty yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, Kilpailuviraston ja Vakuutusvalvontaviraston edustajien kanssa.

7.1 Kannansiirto

Kilpailuviraston on pitänyt kilpailulle haitallisena sitä, että vakuutuskannan luovuttava eläkelaitos voi estää kannansiirron.

Viraston mukaan viiden vuoden ajanjakso, jonka on oltava kulunut edellisestä kannansiirrosta, saattaa olla liian pitkä erityisesti silloin, jos uuden eläkelaitoksen toiminta osoittautuu epätyytyttäväksi.

Kilpailuvirasto on lisäksi pitänyt epätarkoituksenmukaisena sitä, että siirtyvien työnantajien on oltava yhdestä työeläkevakuutusyhtiöstä.

7.1.1 Lainsäädäntö

Työeläkevakuutusyhtiöt

Työeläkevakuutusyhtiö voi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 a §:n mukaan Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella luovuttaa yhtiössä olevan yhden työnantajan vakuutusta koskevan työntekijäin eläkelain mukaisen vakuutuskannan tätä varten perustetulle eläkesäätiölle tai eläkekassalle. Työnantajakohtainen vakuutuskanta voidaan luovuttaa myös jo toiminnassa olevaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan. Luovutusten edellytyksenä on, että luovutettavaan vakuutuskantaan sisältyvissä vakuutuksissa on yhteensä vähintään 300 vakuutettua työntekijää.

Edellä mainittua sovelletaan myös samassa työeläkevakuutusyhtiössä kahden tai useamman työnantajan vakuutusta koskevan vakuutuskannan luovuttamiseen edellyttäen, että työnantajat ovat eläkesäätiölain 115 §:n 1 momentissa tai vakuutuskassalain 4 §:ssä tarkoitettuja työnantajia. Luovutettaessa vakuutuskantaa eläkesäätiöön kussakin työnan-

tajakohtaisessa vakuutuskannassa tulee olla vakuutettuna erikseen vähintään 50 työntekijää.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 b §:ssä säädetään työeläkevakuutusyhtiön päätöksenteosta työnantajakohtaisessa vakuutuskannan luovuttamisessa. Luovuttamisesta päättää työeläkevakuutusyhtiön hallitus, jos luovutettava vakuutuskanta on enintään kymmenen prosenttia työeläkevakuutusyhtiön vastuuvelasta. Muutoin vakuutuskannan luovuttamisesta päättää työeläkevakuutusyhtiön yhtiökokous.

Työnantajakohtaisen vakuutuskannan luovuttaminen ei kuitenkaan ole mahdollinen, jos saman vakuutuskannan tai sen osan aikaisemmasta luovuttamisesta on luovuttamishetkellä kulunut vähemmän kuin viisi vuotta.

Eläkekassat

Eläkekassa voi vakuutuskassalain 132 §:n 1 momentin mukaan siirtää Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella vastuunsa toiselle eläkekassalle, eläkesäätiöläisä tarkoitettulle eläkesäätiölle tai vakuutusyhtiölle. Eläkekassa voi myös Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella luovuttaa kassassa olevan yhden osakkaan vakuutusta koskevan työntekijäin eläkelain mukaisen vastuun toiselle eläkekassalle, eläkesäätiölle tai työeläkevakuutusyhtiölle.

Vakuutuskassalain 132 §:n 6 momentin mukaan päätöksen osakaskohtaisen vastuun luovuttamisesta tekee eläkekassan hallitus, jollei muualla laissa tai kassan säännöissä toisin säädetä tai määrätä. Jos kuitenkin siirrettävä vastuuvetka on enemmän kuin kymmenen prosenttia eläkekassan koko työntekijäin eläkelain mukaisesta vastuuvelasta, siirrosta on päätettävä kassankokouksessa.

Vakuutuskassalain 132 §:n 9 momentin mukaan osakaskohtaisen vastuun siirtäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos saman vastuun tai sen osan vastaanottamisesta on siirtohetkellä kulunut vähemmän kuin viisi vuotta.

Eläkesäätiöt

Eläkesäätiö voi eläkesäätiölain 100 §:n 1 momentin mukaan Vakuutusvalvontaviraston suostumuksella luovuttaa vakuutustoimintansa toiselle eläkesäätiölle, eläkekassalle tai vakuutusyhtiölle.

Eläkesäätiölain 100 § 3 momentissa säädetään eläkesäätiön päätöksenteosta vakuutuskannan luovuttamisessa. Vakuutustoiminnan luovuttamista koskeva sopimus on luovuttavan eläkesäätiön hallituksen tai, jos eläkesäätiöllä on hallintoneuvosto, hallintoneuvoston hyväksyttävä. Jos vakuutustoiminnan luovuttaminen tapahtuu toiselle eläkesäätiölle, on vastaanottavan eläkesäätiön hallituksen tai, jos eläkesäätiöllä on hallintoneuvosto, hallintoneuvoston myös hyväksyttävä sopimus.

Eläkesäätiölain 102 §:n 1 momentin mukaan vakuutustoiminnan tai sen osan luovuttaminen tai vastaanottaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos toimenpide koskee työntekijäin eläkelain mukaista vakuutustoimintaa ja jos saman vakuutustoiminnan tai sen osan aikaisemmasta luovutuksesta on kulunut luovutushetkellä vähemmän kuin viisi

vuotta. Viiden vuoden vaatimusta ei kuitenkaan oteta huomioon niissä vakuutustoiminnan luovutuksissa, jotka johtuvat siitä, että työnantaja on tullut erotetuksi eläkesäätiöstä eläkesäätiön sääntöjen nojalla tai että työnantaja on joutunut eroamaan eläkesäätiöstä sen vuoksi, ettei työnantaja enää ole täyttänyt eläkesäätiön toimintapiiriin kuulumisen edellytyksiä.

7.1.2 Ennen vuotta 2007 muodostuneet TaEL- ja LEL-kannat

Yksittäinen erityiskysymys koskee taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelain (662/1985) ja lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelain (134/1962) perusteella muodostuneiden ns. TaEL- ja LEL-vakuutuskantojen siirtämistä eläkelaitosten välillä. Keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Etera (aiemmin LEL Työeläkekassa) hoiti näiden alojen vakuuttamista monopoli-asemassa vuoden 2006 loppuun asti. Mainitut lait kumottiin työntekijän eläkelain tullessa voimaan 1.1.2007, ja niiden soveltamisalaan kuulunut vakuuttaminen tapahtuu vuoden alusta lukien työntekijän eläkelain mukaisesti.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti lausunnossaan 32/2006 vp huomiota siihen, että valiokunnan saamien tietojen mukaan työnantajakohtaisten TaEL- ja LEL-vakuutuskantojen siirtäminen ei vaikuta olevan mahdollista ilman lakiin otettavaa nimenomaista säännöstä. Valiokunta katsoi, että olisi tehtävä tarvittavat säännösmuutokset siten, että vakuutuksenottajalla on todellinen mahdollisuus valita haluamansa vakuutuslaitos.

Oikeudellisesti kysymys on työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 a §:ssä tarkoitusta vakuutuskannan luovuttamisesta, jossa vakuutuskantaan sisältyy ennen 1.1.2007 muodostunutta TaEL- tai LEL-vakuutuskantaa. Käytännössä ongelma työnantajakohtaisten TaEL- ja LEL-vakuutuskantojen siirtämisessä aiheutuu siitä, että näiden vakuutusten osalta ei voida yhtä täsmällisesti yksilöidä työnantajakohtaisen kannan osuutta koko kannasta kuin työntekijän eläkelain mukaisessa vakuutuskannassa. TaEL- ja LEL-vakuuttamisessa ei ole olemassa yhtä yksilöiviä työnantajakohtaisia tietoja esimerkiksi vakuutusten alkamis- ja päättymispäivistä.

7.1.3 Johtopäätökset ja suositukset

Kannansiirron estäminen

Kysymys luovuttavan eläkelaitoksen mahdollisuudesta estää kannansiirto nousee esiin lähinnä silloin, kun vakuutus on otettu työeläkevakuutusyhtiöstä. Työeläkevakuutusyhtiö voisi nykyisen lainsäädännön mukaan omalla päätöksellään estää vakuutuskannan osan siirron ja siten esimerkiksi työnantajan valmisteleman eläkesäätiön tai eläkekassan perustamisen. Ilmiö saattaisi tosin tulla esille myös eläkekassassa, jos esimerkiksi yksi osakkaista haluaisi siirtää vastuunsa esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiölle, mutta eläkekassan hallitus tai kassankokous vastustaisi siirtoa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden ja eläkekassojen kohdalla ei ole käytännössä aiheutunut ongelmia siitä, että kannansiirto edellyttää kummankin osapuolen suostumusta. Viranomaisten tiedossa ei ole yhtään tapausta, jossa luovuttava eläkelaitos olisi kieltäytynyt luovuttamasta työnantajakohtaista vakuutuskantaa.

Sopimusoikeudellisesti työnantajakohtaisessa kannansiirrossa on kysymys lähinnä vakuutussopimuksen purkamisesta. Jos vaatimus luovuttavan eläkelaitoksen suostumuksesta poistettaisiin, työeläkevakuutusyhtiössä työnantajalla olisi vakuutussopimuksen yksipuolinen purkamisoikeus. Sopimusta edellyttävän purkamisen korvaaminen yksipuolisella purkamisoikeudella olisi vakuutuslainsäädännössä poikkeuksellista. Jo nykyistä mahdollisuutta purkaa sopimus voi pitää laajana.

Eläkekassoissa jo yhden työnantajan yksipuolinen menettely saattaisi johtaa eläkekassan toimintapiirissä olevien työntekijöiden vähentymiseen alle laissa edellytetyn vähimmäismäärän. Tällöin muiden työnantajien mahdollisuus järjestää työntekijöidensä eläketurva vakuutuskassassa heikkenisi.

Yksipuolinen purkamisoikeus vaikuttaa ongelmalliselta myös perustuslain kannalta, sillä se saattaisi eläkelaitoksen kannalta heikentää perustuslaissa säädettyä omaisuuden suojaa. Työnantajakohtaisessa vakuutuskannan siirrossa vastuut ja varat siirtyvät vastikkeetta toiselle eläkelaitokselle. Vastuuvelka ja vastuuelan kate sekä osa toimintapääomasta siirtyvät.

E erityisesti pienehköjen eläkelaitosten kohdalla yksipuolinen mahdollisuus kannansiirtoon edellyttäisi mahdollisuuden ottamista huomioon eläkelaitoksen sijoitustoiminnassa. Työeläkevarojen sijoittamisen lähtökohta eli tuoton ja turvaavuuden optimointi pitkällä aikavälillä saattaisi kärsiä. Eläkelaitoksen olisi mahdollisesti pidettävä osa sijoituksistaan tarpeettoman helposti rahaksi muutettavana. Tämä taas merkitsisi nykyistä vähärisempiä sijoituksia, tuotto-odotusten alentumista ja siten nykyistä heikompa mahdollisuutta hillitä tarvetta työeläkemaksun nostamiseen.

Eläkelaitosmuotojen kannalta yksipuolinen mahdollisuus kannansiirtoon merkitsisi sitä, että eläketurvan toimenpanojärjestelmä muuttuisi vakuutustoimintaan perustuvasta mallista jossain määrin kohti sijoitusrahastotyyppistä mallia. Tämä ei sinänsä estä yksipuolisen mahdollisuuden toteuttamista.

Selvityshenkilö ei ehdota muutettavaksi sitä, että kannansiirto edellyttää luovuttavan eläkelaitoksen suostumusta. Muutos vaikuttaisi sen verran selkeästi työeläkejärjestelmän luonteenomaisiin piirteisiin, että muutoksen merkitystä olisi tarpeen tarkastella myös muista näkökulmista kuin kilpailun kannalta.

Viiden vuoden määräaika

Viiden vuoden määräaika, jonka on oltava kulunut edellisestä kannansiirrosta, on perusteltu lainsäätäjän halulla ehkäistä spekulatiivisia kannansiirtoja. Vakuutuskannan luovuttamisen tulisi perustua vakaaseen harkintaan. Määräajan voi myös katsoa liittyvän tavoitteeseen sijoitustoiminnan pitkäjänteisyydestä. Muita perusteltuja syitä määräajalle ei ole tullut esiin selvitystä tehtäessä.

Tarkoitus estää spekulatiivisia kannansiirtoja on perusteltu. Määräaika on kuitenkin luonteeltaan sellainen, ettei yhtä oikeaa aikaa ole löydettävissä. Viiden vuoden määräaika vaikuttaa varsin pitkältä tarkoitukseensa nähden. Esimerkiksi uuden eläkesäätiön perustaminen kestää kaikkine toimenpiteineen noin 1–2 vuotta, joten eläkesäätiön perustaminen vaatii jo itsessään varsin vakaata harkintaa.

Kannansiirto useasta työeläkevakuutusyhtiöstä

Vakuutuskannan osan luovutusmahdollisuus on rajattu koskemaan ainoastaan sellaisia työnantajia, jotka voisivat perustaa eläkesäätiölaissa tai vakuutuskassalaissa tarkoitetun eläkesäätiön tai eläkekassan.

Rajoituksen voi käytännössä epäillä estävän työnantajia keräämästä työntekijöitä eri työeläkevakuutusyhtiöiden piiristä yhdeksi 300 työntekijän kokonaisuudeksi. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 a §:n 5 momentin sisältämä 50 työntekijän sääntö rajaa luovutusmenettelyn ulkopuolelle pienemmät työnantajat ja vaikeuttaa yhteiseläkesäätiöiden perustamista.

TaEL- ja LEL-vakuutuskantojen siirtäminen

Aiemmin monopolina hoidettu TaEL- ja LEL-vakuuttaminen vapautettiin kilpailulle vuoden 2007 alussa. Vakuuttamista voi hoitaa mikä tahansa eläkelaitos työntekijän eläkelain mukaisesti. Monopolin purkamisella tavoiteltiin kilpailun lisäämistä.

Ennen vuotta 2007 muodostunutta TaEL- ja LEL-vakuutuskantaa hoitaa keskinäinen työeläkevakuutusyhtiö Etera. TaEL- ja LEL-kannan työnantajakohmainen siirto Eterasta muuhun eläkelaitokseen ei ole käytännössä mahdollista. Tämä on ristiriidassa tavoitellun kilpailun lisäämisen kanssa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Vakuutuskannan siirron helpottamiseksi olisi lainsäädäntöä muuttamalla lyhennettävä viidestä vuodesta kahteen vuoteen aika, jonka on oltava kulunut edellisestä työnantajakohmaisen vakuutuskannan siirrosta.*
2. *Työnantajakohmaisten vakuutuskantojen siirtämisen helpottamiseksi olisi kumottava työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 a §:n 5 momentin viimeinen lause, joka sisältää 50 työntekijän edellytyksen luovutettaessa vakuutuskantaa eläkesäätiöön.*
3. *Lainsäädäntöä olisi pikaisesti muutettava siten, että TaEL- ja LEL-vakuutuskannan työnantajakohmainen siirtäminen eläkelaitoksesta toiseen on mahdollista. Lainsäädännöllä olisi ratkaistava se, miten siirtyvät varat, vastuut ja toimintapääoma määräytyvät siltä osin, kuin niiden määrittely ei nykyisin ole mahdollista.*

7.2 Siirtyvä toimintapääoma

Kilpailuvirasto pitää ongelmallisena vakuutuskantaa luovutettaessa siirtyvän toimintapääoman määrittelyä toimialan keskimääräisten tunnuslukujen perusteella. Keskeinen ongelma on yleisesti se, että jos siirtyvä toimintapääoma on alhainen verrattuna eläkelaitosten keskimääräiseen toimintapääomaan, työnantajan halukkuus vaihtaa eläkelaitosta voi vähentyä ainakin yksittäistapauksissa. Vakavaraisuusrajan laskemista ja vastuuvielan kattamista koskevaan lakiin sisältyvää vakavaraisuusrajan laskentakaavaa ei tulisi käyttää siirtyvän toimintapääoman määrittelyssä, koska siirtyvän toimintapääoman määrä lasketaan laitosten vakavaraisuusrajan mediaanin avulla. Laskentakaavan on osake-linkatussa mallissa katsottava vähentävän siirtyvän toimintapääoman määrää aiempaan verrattuna ja vaikuttavan siten haitallisesti työeläkelaitosten väliseen kilpailuun.

Kilpailuviraston mukaan eräänä ratkaisuna olisi määritellä siirtyvät toimintapääomat sen mukaan, kuinka paljon työnantajan rahastot ovat luovuttavassa eläkelaitoksessa kerryttäneet toimintapääomaa maksujen ja sijoitustuottojen myötä.

Kilpailuvirasto toteaa myös, että hyvin menestyviä eläkekassoja ja eläkesäätiöitä hallinnoivat vakuutuksenottajat kykenevät tulouttamaan itselleen kertaluonteisesti vakuutusmaksupalautuksia silloin, kun säätiö tai kassa lakkautetaan.

7.2.1 Lainsäädäntö

Siirtyvän toimintapääoman suuruutta koskevien säännösten tavoitteena on, että vakuutuskannan siirtäminen olisi taloudellisista suhdanteista riippumatta mahdollista työnantajan kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana ja että eläkelaitoksia kohdeltaisiin vakuutuskannan siirtämisessä tasapuolisesti.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 29 e §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiöstä on työnantajakohtaisessa vakuutuskannan luovuttamisessa luovutettava osittamatonta lisävakuutusvastuuta määrä, joka mahdollistaa vastaanottavassa eläkelaitoksessa sellaisen sijoitusjakauman, joka vastaa työntekijäin eläkelain mukaista toimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitusjakaumien keskimääräistä riskillisyyttä (siirtyvä toimintapääoma).

Eläkesäätiölain 88 §:n 6 momentissa säädetään, että ostettaessa B-eläkesäätiölle tai AB-eläkesäätiön B-osastolle työntekijäin eläkelain mukainen etuus 100 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa sulautumista, jakautumista tai vakuutustoiminnan luovuttamista tai vastaanottamista koskevissa tilanteissa toimintapääomaa on siirrettävä määrä, joka mahdollistaa vastaanottavassa vakuutuslaitoksessa sellaisen sijoitusjakautuman, joka vastaa työntekijäin eläkelain mukaista toimintaa harjoittavien eläkelaitosten sijoitusjakaumien keskimääräistä riskillisyyttä. Vakuutuskassalaisissa samantyyppisiä säännöksiä on 132 §:n 2 ja 3 momentissa ja 134 §:n 2 momentissa.

Siirtyvän toimintapääoman määrä vahvistetaan Vakuutusvalvontaviraston esityksestä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella kaksi kertaa vuodessa. Määrä on kiinteä prosenttiosuus vakavaraisuuslaskennassa käytettävästä vastuuvielasta. Prosenttiosuus lasketaan siten, että se vastaa työntekijäin eläkelain mukaista toimintaa harjoittavien eläkelaitosten vakavaraisuusrajojen mediaania kaksinkertaisena. Vakavaraisuusraja lasketaan

eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain 10 §:ään sisältyvän kaavan avulla. Siirtyvän toimintapääoman määrä on sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen 1142/2006 mukaisesti 1.1.2007 alkaen 22,5 prosenttia.

Käytännössä Vakuutusvalvontavirasto laskee siirtyvän toimintapääoman määrän asetuksen antamista koskevan esityksen tekemiseksi. Laskenta perustuu tietoihin, jotka eläkelaitokset antavat virastolle vakavaraisuudestaan.

7.2.2 Siirtyvää toimintapääomaa koskevat mallit

Kilpailuviraston malli siirtyvän toimintapääoman määrittämiseksi

Kilpailuviraston esittämä ajatus mallista, jossa siirtyvä toimintapääoma määräytyisi nykyistä enemmän yksittäisen työnantajan maksuista kertyneiden varojen perusteella, vaikuttaa eräiltä osin vaikeasti toteutettavalta. Eri eläkelaitosten yhtenäistä sääntelyä hankaloittaa se, että työeläkevakuutusyhtiöissä ja eläkekassoissa maksujen myötä kertyy tasoitusvastuuta siltä osin, kuin koko maksua ei tarvita eläkkeisiin. Eläkesäätiöissä kannatusmaksu mitoitetaan sen sijaan siten, että maksulla peitetään sijoitustuottojen mahdollisesti jättämä vaje.

Lisäksi toimintapääomaa ei muodostu pelkästä vakuutusmaksusta, vaan rahastojen osalta olisi voitava laskea se, miten toimintapääomaa on kertynyt eri vuosina. Eri työnantajien maksamat maksut olisi tältä osin laskettava erikseen, jotta toimintapääoman määrittely ei perustuisi jollakin tavalla laskettuihin keskimääriin tunnuslukuihin. Lisäksi toimintapääoma voi myös vähentyä, joten vähentymisen vaikutus yksittäisen työnantajan kerryttämään toimintapääoma olisi myös otettava huomioon.

Vaikka malli olisi laskennallisesti kehitettävissä, se lisäisi käytännössä järjestelmän monimutkaisuutta ja olisi todennäköisesti läpinäkyvydeltään nykyistä mallia heikompi. Tämä voisi johtaa lisääntyvään keskusteluun mallin oikeudenmukaisuudesta.

Toinen vaihtoehto siirtyvän toimintapääoman määrittämiseksi

Toisena päävaihtoehtona on tarkasteltu mallia, jossa siirtyvä toimintapääoma olisi suhteellinen osa luovuttavan eläkelaitoksen toimintapääomasta. Vaihtoehdon ongelmana on, että siihen vaikuttaa sisältyvän mahdollisuus keinotteluun toimintapääoman siirtämisen yhteydessä.

Oletetaan esimerkiksi, että työeläkevakuutusyhtiön toimintapääoma olisi 35 prosenttia. Mainittu suhteellinen osuus siirrettäisiin eläkesäätiön perustamisen yhteydessä eläkesäätiöön. Tämän jälkeen työnantaja voisi muuttaa eläkelaitoksen sijoitukset mahdollisimman vähärisiksi, jolloin vakavaraisuusvaatimus alenisi. Työnantaja voisi tulouttaa ylimääräisen toimintapääoman itselleen. Työnantaja voisi tämän jälkeen purkaa eläkesäätiön ja ottaa vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä. Tällöin työeläkevakuutusyhtiöön siirrettäisiin eläkesäätiön jäljellä oleva toimintapääoma. Eläkejärjestelmän piiristä olisi siirtynyt tuloutuksen verran varoja työnantajalle. Ongelma korostuisi, jos toteutettaisiin myös luvussa 7.1.3 ehdotettu muutos siitä, että lyhennettäisiin viidestä vuodesta

kahteen vuoteen aika, jonka on oltava kulunut edellisestä työnantajakohtaisen vakuutuskannan siirrosta.

Malli näyttää siten edistävän sitä mahdollisuutta, että työeläkejärjestelmään kerättyjä varoja palautettaisiin järjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla ulos järjestelmästä.

Toisaalta luovuttavan eläkelaitoksen toimintapääomaan nykyistä selkeämmin sidoksissa oleva siirtyvän toimintapääoman määrä vaikuttaa oikean suuntaiselta kehitykseltä, jos eläketurvan toimeenpanoa halutaan kokonaisuutena kehittää vakuutustoimintaan perustuvasta mallista kohti rahastomuotoisempaa mallia. Muutoksen seurauksena kunkin työnantajan osuus eläkejärjestelmään kerätyistä varoista olisi nykyistä täsmällisemmin yksilöitävissä, ja järjestelmän luonne kollektiiviseen riskinkantamiseen perustuvana vakuutustoimintana heikkenisi jossain määrin.

Nykyisen mallin kehittäminen

Eräs tapa kehittää nykyistä siirtyvän toimintapääoman määrittelymallia olisi, että siirtyvän toimintapääoman määrä vahvistettaisiin useammin kuin kahdesti vuodessa. Tällöin esimerkiksi suhdannevaihtelujen vaikutus siirtyvän toimintapääoman määrään vähenisi. Teoriassa siirtyvä toimintapääoma olisi mahdollista laskea päivittäin. Käytännössä tämä kuitenkin lisäisi viranomaisten työmäärää ilman, että menettely välttämättä lisäisi samassa suhteessa siitä saatavaa hyötyä.

Siirtyvän toimintapääoman taso määräytyy nykyisin lainsäädännön perusteella ilman, että viranomaisilla on harkintavaltaa tason määrittämisessä. Siirtyvän toimintapääoman vahvistamisen menettelyn yksinkertaistamiseksi vaikuttaisi mahdolliselta luopua sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen antamisesta. Siirtyvän toimintapääoman määrän vahvistaisi Vakuutusvalvontavirasto, joka nykyisinkin käytännössä laskee siirtyvän toimintapääoman määrän.

Nykyisen mallin eräänä ongelmana voidaan pitää sitä, että se saattaa ääritilanteissa joutaa työnantajan konkurssiin. Näin on, jos eläkesäätiön perustanut työnantaja haluaa siirtää vastuun työeläkevakuutusyhtiöön, mutta eläkesäätiö tai työnantaja ei pysty samalla siirtämään laissa edellytettyä määrää toimintapääomaa.

7.2.3 Johtopäätökset ja suositukset

Siirtyvää toimintapääomaa koskevat mallit

Siirtyvällä toimintapääomalla on vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Siirtyvän toimintapääomaa koskeva nykyinen malli on todennäköisesti parantanut tilannetta aiempaan verrattuna, mutta kilpailuongelmat eivät ole kokonaan poistuneet.

Selvityksessä arvioidut mallit siirtyvää toimintapääomaa koskevien säännösten muuttamiseksi eroavat lähtökohdiltaan. Arvioidut mallit eivät kuitenkaan sellaisenaan vaikuta toteuttamiskelpoisilta.

Kilpailuvirasto on esittänyt selvitystä tehtäessä vaihtoehtoisena ratkaisuna myös, että nykyisen mallin kehittämistä ja vaikutusten arviointia jatkettaisiin mallista saatavien kokemusten perusteella. Arvioinnissa olisi otettava huomioon mahdollinen epäsuhta siirtyvän toimintapääoman ja eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuuden välillä. Esitystä voi pitää asianmukaisena, koska ongelmaan ei selvityksessä löydetty sellaisenaan kehittämiskelpoista ratkaisua ja nykyisistä säännöksistä saadut käytännön kokemukset ovat vielä niukat.

Vakavaraisuusrajan laskentakaavan käyttäminen

Eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain (1114/2006) keskeisinä tavoitteina on velvoittaa eläkelaitokset tiedostamaan sijoitustensa todelliset riskit, luokittelemaan sijoitukset niiden todellisten riskien mukaan ja laskemaan vakavaraisuusraja sijoitusten todellisten riskien perusteella. Toisin sanoen tavoitteena on se, että eläkelaitoksen vakavaraisuusraja lasketaan aiempaa tarkemmin sijoitusten todellisten riskien perusteella. Vakavaraisuusrajan laskentakaavan yhteys osaketuottosidonnaiseen lisävakuutusvastuuseen ei muuta tätä tavoitetta. Lakia valmisteltaessa arvioitiin, että muutosten vaikutukset eläkelaitosten vakavaraisuusrajiin saattavat vaihdella eläkelaitoksittain.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta piti mietinnössään 30/2006 vp erityisen tärkeänä sitä, että todellinen vakavaraisuus on tiedossa sekä eläkelaitoksilla että valvontaviranomaisella. Uudistuksen vaikutus siirtyvään toimintapääomaan riippuu siitä, miten kaukana tosiasiallisesta riskistä aiemmin käytettävissä ollut sijoitusten riskiluokitus on ollut. Vasta sen jälkeen, kun on selvillä uuden riskiluokituksen vaikutus eläkelaitosten vakavaraisuuteen, voidaan arvioida vaikutukset siirtyvän toimintapääoman määrään.

Vaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon se, että nykyisiä siirtyvää toimintapääomaa koskevia säännöksiä on sovellettu vasta 7.10.2005 alkaen ja vakavaraisuusrajan laskentakaavaa koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2007.

Vakavaraisuusrajan laskentakaavan tarkoituksen huomioon ottaen olisi epäloogista, että laskentakaavaa kehitettäisiin siirtyvään toimintapääomaan liittyvien ongelmien vuoksi. Jos laskentakaavalla on epäsuotuisia välillisiä vaikutuksia siirtyvään toimintapääomaan, on tarkoituksenmukaista muuttaa siirtyvää toimintapääomaa koskevia säännöksiä.

Selvityshenkilö ei ehdota muutoksia vakavaraisuusrajan laskentakaavaan.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Siirtyvää toimintapääomaa koskevaa mallia tulisi pyrkiä kehittämään nykyisestä mallista saatavien käytännön kokemusten perusteella siten, että kehittämisessä otettaisiin huomioon ainakin kilpailuoikeudelliset ongelmat, jotka aiheutuvat eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuuden ja yksittäistapauksessa siirtyvän toimintapääoman mahdollisesta epäsuhdasta, ja tavoite välttää keinottelun mahdollisuus siirtyvällä toimintapääomalla. Sosiaali- ja terveysministeriön olisi vuoden 2007 loppuun mennessä tehtävä Kilpailuviraston kanssa käytävien keskustelujen pohjalta mahdolliset ehdotuksensa lainsäädännön kehittämiseksi.*

2. *Samassa yhteydessä olisi harkittava lainsäädäntöön muutosta, joka edistäisi mahdollisuutta purkaa eläkesäätiö ennen työnantajan joutumista selvitystilaan silloin, kun työnantaja haluaisi vaihtaa eläketurvan järjestämismuotoa mutta ei säätiön ja oman heikon vakavaraisuutensa takia kykene täyttämään siirtyvää toimintapääomaa koskevia vaatimuksia. Mallia voisi kehittää esimerkiksi siitä lähtökohdasta, että vakuutuskannan siirtäminen olisi mahdollista mutta työnantajan tulevat asiakashyvitykset ohjattaisiin kattamaan puuttuvan toimintapääoman osuus niin kauan, kuin vajaus olisi katettu. Järjestely edellyttäisi vakuutamispakosta poiketen vastaanottavan eläkelaitoksen suostumusta.*

7.3 Päätyneistä vakuutuksista kertyneet rahastot

Kilpailuviraston näkemyksen mukaan päätyneiden vakuutusten sijoitustuottojen käyttö vaikuttaa osaltaan merkittävästi työeläkevakuutusmarkkinoiden kilpailuolosuhteisiin. Viraston mukaan päätyneiden vakuutusten rahastoista on nykyisessä järjestelmässä kilpailuetua niille laitoksille, joilla on niitä taseessaan, sillä päätyneiden vakuutusten rahastojen sijoitusyli jäämät ovat jaettavissa asiakashyvityksinä jatkuville vakuutuksille.

Kilpailuviraston mukaan kilpailua rajoittaa se, että asiakkuuden perusteella eläkelaitokseen kertynyt rahasto jää laitokseen, kun asiakas siirtyy laitoksesta toiseen. Ongelma on myös se, ettei asiakkuuden perusteella syntynyt oikeus lainata kertyneistä rahastoista siirry, koska takaisinlainausoikeus on rajoitettu jatkuviin vakuutuksiin.

7.3.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Päätyneen vakuutuksen käsitteen sisältö vaikuttaa olevan epäselvä siten, että eri tahot tarkoittavat sillä hieman eri asioita. Seuraavassa käsitellään päätyneisiin vakuutuksiin liittyviä seikkoja, mutta käsitteen selkiintymättömyyden vuoksi käsittelyä ei voi pitää oikeudellisesti tyhjentyvänä.

Eläkelaitoksella on päätyneestä vakuutuksesta eläkevastuuta ja siten myös vastuueläke, joka on katettava. Eläkelaitos on velvollinen muiltakin osin hoitamaan vakuutusta.

Työeläkevakuutusyhtiöissä päätyneiden vakuutusten osuus vastuuelästä on noin 40 prosenttia. Eläkekassoissa voi myös olla päätyneitä vakuutuksia, mutta työnantajan siirtyessä eläkekassasta toiseen eläkelaitokseen vakuutuskanta siirretään yleensä samassa yhteydessä, jolloin päätyneitä vakuutuksia ei synny. Eläkesäätiöissä ei käytännössä ole päätyneitä vakuutuksia.

Työntekijän eläkelain 171 §:n mukaan vanhuuseläkkeiden rahastoituja osia täydennetään rahastoinnin lisäämiseksi vuosittain määrällä, joka lasketaan laskuperusteisiin sisällytettävän eläkevastuun täydennyskertoimen avulla. Rahaston jäämisestä eläkelaitokseen vakuutuksen päätyessä ei suoranaisesti säädetä mitään. Näin on todennäköisesti siksi, ettei rahastoa ole mahdollista siirtää pois eläkelaitoksesta aiheuttamatta vastuuvajasta.

Vakuutuskohtainen vakuutusmaksun suuruus määräytyy vuosittain vahvistettavien laskuperusteiden mukaan. Vakuutusmaksun lopullinen suuruus määräytyy työeläkevakuutusyhtiöissä sen mukaan, paljonko yhtiö jakaa asiakashyvityksiä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden asiakashyvitysten määrän laskukaava sisältyy laskuperusteisiin. Voimassa oleville vakuutuksille maksettava hyvitys määräytyy vastuuvelan määrän perusteella. Päättyneille vakuutuksille maksettava hyvitys määräytyy vakuutusten rahasto-osuuksien mukaan. Päättyneille vakuutuksille maksetaan hyvityksiä kolmen vuoden ajan sen vuoden päättymisestä, jolloin vakuutus päättyi.

Eläkekassoilla ja eläkesäätiöillä ylijäämän käyttöä ei säädellä vastaavalla hyvitysmekanismilla kuin työeläkevakuutusyhtiöillä.

Työntekijän eläkelain mukaisen perusvakuutuksen vakuutusehtojen 8 §:n mukaan vakuutuksenottajalla on oikeus lainata voimassaolevan vakuutuksen vakuutuksenantajalta osa vakuutusmaksuista kertyneestä rahastosta. Takaisinlainausoikeutta ei kuitenkaan ole työntekijäin eläkemaksua vastaavaan rahaston osaan. Perusteissa määritetään vakuutusmaksuista ja työntekijäin eläkemaksuista kertyneiden rahastojen määrät.

Eläkettä maksettaessa jokainen eläkelaitos vastaa osuudestaan siltä osin, kuin vakuutus on ollut eläkelaitoksessa voimassa. Viimeisen laitoksen periaatteen mukaan eläkkeen maksaa se eläkelaitoksista, jossa vakuutus on viimeksi ollut voimassa. Viimeisin eläkelaitos saa muiden laitosten vastuulla olevan eläkkeenosan itselleen eli vastuunjakojärjestelmän kautta.

Lainsäädäntöä, joka koskee työnantajan siirtymistä eläkelaitoksesta toiseen, käsiteltiin kannansiirtojen yhteydessä luvussa 7.1.1.

7.3.2 Johtopäätökset

Yleisenä huomiona voi todeta, että kaikki esillä olleet kilpailukysymykset liittyvät toimeenpanojärjestelmän luonteenomaisiin piirteisiin siltä kannalta, halutaanko painottaa vakuuttamiseen vai rahastosijoittamiseen liittyviä piirteitä. Tästä syystä muutosten tekemiseen ainoastaan kilpailunäkökohtiin pohjautuvien johtopäätösten perusteella olisi tarpeen suhtautua pidättyvästi.

Asiakashyvitykset ja rahastojen siirtyminen

Eläkelaitos kantaa vastuun päättyneistä vakuutuksistaan ja sijoittaa osana sijoitustoimintaansa myös päättyneestä vakuutuksesta rahastoon kertyneet vakuutusmaksut. Tuotot ovat osa muita sijoitustuottoja ja vaikuttavat työeläkevakuutusyhtiöillä hyvitysmekanismien kautta vakuutuksille maksettaviin hyvityksiin.

Vuonna 2002 julkaistussa eläkelaitosten kilpailua koskevassa selvitysmiehen raportissa²⁷ käsiteltiin päättyneiden vakuutusten rahastojen vaikutuksia. Asian vaikutuksia tarkasteltiin päättyneiden vakuutusten kerryttämien rahastojen ja palkkasumman välisellä

²⁷ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Työryhmämuistioita 2002:17, luku 2.

suhteella. Raportissa päädyttiin ehdottamaan asiakashyvityksen jakamista kolmen vuoden ajan myös päättyneille vakuutuksille.

Päättyneille vakuutuksille maksetaan nykyisin asiakashyvityksiä kolmen vuoden ajan vakuutuksen päättymisestä, mutta päättyneiden vakuutusten rahastoista kertyneet tuotot lisäävät tämän jälkeen myös voimassa oleville vakuutuksille jaettavia asiakashyvityksiä. Mitä suurempi on eläkelaitoksen päättyneiden vakuutusten rahastojen sijoitustuottojen osuus eläkelaitoksen kaikkien rahastojen yhteenlasketusta tuotosta, sitä enemmän päättyneiden vakuutusten rahastojen tuotot lisäävät voimassa oleville vakuutuksille jaettavia asiakashyvityksiä.

Toisaalta päättyneitä vakuutuksia koskee sama tuottovaatimus kuin voimassa olevia vakuutuksia. Jos toimintapääomaa on käytettävä vastuiden kattamiseen, päättyneet vakuutukset lisäävät tarvetta purkaa toimintapääomaa siinä kuin voimassa olevatkin vakuutukset.

Lisäksi työeläkevakuutusyhtiöllä on velvollisuus hoitaa myös päättyneitä vakuutuksia. Hoitokustannukset peritään voimassa olevien vakuutusten vakuutusmaksuissa. Vastuu päättyneiden vakuutusten hoitamisesta kestää keskimäärin useita vuosikymmeniä.

Jos vakuutukset ovat päättyneet työnantajan siirtyessä toisen työeläkevakuutusyhtiön asiakkaaksi, työnantaja saa uudesta yhtiöstä asiakashyvityksiä voimassa olevien vakuutustensa perusteella. Tällöin kyseisessä yhtiössä päättyneiden vakuutusten perusteella kertyvät hyvitykset hyödyttävät työnantajaa, vaikka työnantaja ei enää saisikaan hyvityksiä omien päättyneiden vakuutustensa perusteella.

On myös mahdollista, että työnantaja esimerkiksi kolmen vuoden päästä siirtyy asiakkaaksi takaisin siihen työeläkevakuutusyhtiöön, jossa hänellä on päättyneitä vakuutuksia. Tällöin työnantajan aiemmat päättyneet vakuutukset voidaan ikään kuin aktivoida uudelleen, jolloin niihin liittyvät rahastot kerryttävät myös kyseisen asiakkaan hyvityksiä.

Päättyneiden vakuutusten lukumäärään ja siten niistä välittyvään hyötyyn vaikuttavat monet, sattumanvaraisetkin syyt. Näitä ovat esimerkiksi asiakaskunnan koko, rakenne ja toimiala sekä eläkelaitosten rakennejärjestelyissä tehdyt kannansiirrot. Lisäksi rakennejärjestelyjen vuoksi yhdelle työeläkevakuutusyhtiölle on kertynyt suurempi määrä päättyneitä vakuutuksia kuin muille. Eläkelaitosten vakuutuskannoissa on siten eroja siinä, mikä on päättyneiden ja voimassa olevien vakuutusten suhde.

Asiakkuuden perusteella eläkelaitokseen kertynyt rahasto ei vakuutuksen päättyessä siirry toiseen eläkelaitokseen, vaikka asiakas siirtyykin. Tämä on sopusoinnussa sen kanssa, että eläkelaitos, jossa päättynyt vakuutus on, vastaa edelleen vakuutuksesta sille aiheutuneista velvoitteista eli viime kädessä eläkkeen maksamisesta. Rahaston siirtäminen ilman vastuun siirtämistä ei ole mahdollista ilman puuttumista vakuutustoiminnan perusluonteeseen.

Käytännön ongelmana voi mainita sen, että nykyiselläänkin raskas ja monimutkainen vastuunjakojärjestelmä kävisi entistä monimutkaisemmaksi samoin kuin lainsäädäntökin. Selvitystyön aikana tehdyn arvion perusteella rahastojen ja vastuiden siirtäminen merkitsisi noin 3 500 rahaston edestakaista vuosittaista lisäsiirtoa.

Työeläkejärjestelmässä on kaikkien eläkelaitosten välillä mahdollista työnantajakohmainen vakuutuskannan siirto, jonka yhteydessä rahastot, vastuut ja osa toimintapääomaa siirretään eläkelaitoksesta toiseen. Työeläkevakuutusyhtiöiden välillä lainsäädännössä ei erikseen mainita työnantajakohtaisesta siirrosta, mutta vakuutuskannan osan siirtäminen on mahdollista ja siten myös työnantajakohtaisen vakuutuskannan osan.

Takaisinlainaus

Takaisinlainauksen perusajatuksena on, että vakuutusmaksua maksava työnantaja lainaa eläkelaitokselta vakuutusmaksuina maksamansa varat. Takaisinlainauksen merkitys on nykyisin selvästi pienempi kuin aiempina vuosikymmeninä, jolloin työnantajilla oli nykyistä vähemmän mahdollisuuksia rahoittaa toimintaansa rahoitusmarkkinoiden kautta.

Koska takaisinlainaus on sidottu siihen, että työnantaja on järjestänyt eläketurvansa kyseisestä eläkelaitoksesta, eläkelaitos saa luontevasti tietoa velallisen liiketoiminnan luonteesta ja yksityiskohdista. Tätä kautta eläkelaitos voi arvioida lainoitukseen liittyviä riskejä.

Takaisinlainausoikeuden laajentaminen koskemaan myös päättyneitä vakuutuksia tarkoittaisi sitä, että työnantajalla olisi oikeus saada lainaa myös eläkelaitokselta, jossa työnantajalla ei ole voimassa olevia vakuutuksia. Tämä muuttaisi selvästi takaisinlainauksen luonnetta siinä mielessä, että yhteys vakuuttamisen ja takaisinlainauksen välillä katkeaisi. Takaisinlainaus olisi tässä mielessä lähempänä normaalia sijoitustoimintaa kuin aiemmin.

Takaisinlainausoikeuden laajentaminen rajoittaisi eläkelaitoksen mahdollisuutta päättää varojen sijoittamisesta, mikä samalla rajoittaisi eläkelaitoksen mahdollisuutta sijoittaa varat tuotto- ja turvaavuustavoitteisiin nähden parhaalla mahdollisella tavalla.

Eläketurvan toimeenpano muuttuisi takaisinlainausoikeutta laajennettaessa luonteeltaan vakuuttamiseen perustuvasta mallista lähemmäksi rahastosijoittamista, jossa työnantaja voi päättää vakuutusmaksuistaan kertyneiden varojen käyttämisestä.

Selvityshenkilö ei pidä tarpeellisena ehdottaa takaisinlainausoikeuden laajentamista koskemaan päättyneitä vakuutuksia.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Päättyneitä vakuutuksia koskevaa lainsäädäntöä olisi, myös muut kuin kilpailuseikat huomioon ottaen, harkittava kehitettäväksi siten, että päättyneisiin vakuutuksiin liittyvät tuotot ohjattaisiin jatkossa suoraan vastuunjakojärjestelmään. Tuottojen ohjaaminen ei koskisi ennen muutoksen tekemistä päättyneitä vakuutuksia.*
2. *Päättyneiden vakuutusten yhtiökohtaisia käsittelymalleja tulisi yhtenäistää lainsäädännöllä siten, etteivät työnantajan etuudet jäisi yksittäisten eläkelaitosten harkintavaltaan. Samalla olisi tarkasteltava, johtaako kolmen vuoden sääntö, joka koskee päättyneistä vakuutuksista saatavia asiakashyvityksiä, toimeenpanojärjestelmän kannalta kaikilta osin hyväksyttäviin toimintatapoihin.*

7.4 Rahastointiperiaate

Vuoden 2007 alussa tuli voimaan työntekijän eläkelain (jäljempänä TyEL) 171 §:ään lisätty 3 momentti, jonka mukaan vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien täydennykset voidaan kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien alkaneiden ja tulevien vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin siten, että vakuutusmaksutason kehitys muodostuu pitkällä aikavälillä tasaiseksi.

Kilpailuviraston mukaan kohdentamisella saattaa olla kilpailun toimivuuden ja tasapuolisuuden kannalta haitallisia seurauksia. Vakuutuksenottajat saattavat joutua asiakashyvitysten kannalta eriarvoiseen asemaan sen mukaan, mikä on vakuutuksenottajan työntekijöiden ikäjakauma. Niihin ikäluokkiin kohdistuvat asiakashyvitykset, joihin on kohdennettu muita ikäluokkia enemmän rahastoituja osia, muodostuvat aikaa myötä suuremmiksi kuin muihin ikäluokkiin kohdennetut asiakashyvitykset. Rahastointitekniikan muutos näyttäisi siten heikentävän eläkelaitosten sijoitustoiminnan tehokkuuden merkittävästi asiakashyvitysten määräytymisessä.

Kilpailuviraston mukaan rahastointitekniikan muutos saattaa vaikuttaa myös eri eläkelaitosmuotojen kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen. Esimerkiksi niissä eläkesäätiöissä tai eläkekassoissa, joissa vakuutuksenottajan toimialan työntekijöiden ikärakenne on keskimääräistä nuorempi, olisi merkittävästi vähemmän sellaisia rahastoja, joihin kohdistuisi ehdotetun tekniikan nojalla sijoitustuottoja. Näin näyttäisi olevan siitä huolimatta, että mainitut rahastot olisivat kaikkein tehokkaimpia ja parhaiten tuottavia. Rahastointitekniikan muutos saattaa myös heikentää sellaisen työnantajan, jolla on paljon alle 55 vuotta täyttäneitä työntekijöitä, tosiasiallisia mahdollisuuksia ja kannustimia työeläkeyhtiön kanssa kilpailevan oman säätiön tai kassan perustamiselle.

Vakuutusvalvontaviraston käsityksen mukaan uudessa rahastointitekniikassa on piirteitä, jotka saattavat vaikuttaa eläkelaitosten väliseen kilpailuun Kilpailuviraston esittämällä tavalla. Sijoitustoiminnan tuotoista tapahtuvan rahastoinnin kohdentaminen vain tiettyihin ikäluokkiin saattaisi johtaa rahastojen erilaiseen kehittymiseen eläkelaitosten ja varsinkin vakuutusten välillä. Sellaisten eläkelaitosten ja vakuutusten vastuut kasvaisivat nopeammin, joissa kyseisten ikäluokkien osuus on keskimääräistä suurempi. Kasvu rahoitettaisiin sellaisista eläkelaitoksista ja vakuutuksista, joissa kyseisten ikäluokkien osuus on keskimääräistä matalampi. Ilmiön merkitystä ja vaikutusta kilpailuun tulisi selvittää erikseen.

TyEL 171 §:n 3 momenttia säädettäessä sosiaali- ja terveysministeriö katsoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimittamassaan muistiossa, ettei Kilpailuviraston näkemys aiheuta tarvetta muuttaa hallituksen esitystä.

7.4.1 Lainsäädäntö

TyEL 171 §:n 1 momentin mukaan vanhuuseläkkeiden rahastoituja osia täydennetään rahastoinnin lisäämiseksi vuosittain määrällä, joka lasketaan laskuperusteisiin sisällytettävän eläkevastuun täydennyskertoimen avulla. Täydennyskerroin on määriteltävä ottaen huomioon eläkkeiden turvaamisesta johtuvat vaatimukset ja eläkelaitosten vakavarai-

suus. Eläkevastuun täydennyskerroin korvasi aiemman, työntekijäin eläkelain 12 a §:n 5 momentissa säädetyn laskuperustekorron.

Täydennyskertoimen arvo määritellään kahdesti vuodessa. Täydennyskertoimen arvon muuttaminen edellyttää normaalia laskuperustehakemusta. Hakemuksen laatimista varten Eläketurvakeskus kokoaa eläkelaitoksilta täydennyskertoimen määrittelyyn tarvittavat tiedot ja laskee niiden perusteella täydennyskertoimen arvon. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa laskuperusteet pyydettyään niistä Eläketurvakeskuksen hallituksen ja Vakuutusvalvontaviraston lausunnon. Täydennyskertoimen arvo voidaan vain erityisesti syystä vahvistaa laskelman tuloksesta poikkeavaksi.

TyEL 171 §:ään hallituksen esityksellä 77/2006 vp lisätty 2 momentti koskee tilanteita, joissa eläkelaitosten osaketuottosidonnaisten lisävuutusvastuiden yhteismäärä on suurempi kuin viisi prosenttia niiden eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta annetun lain 10 pykälän 2 momentissa tarkoitettujen vastuovelkojen tai eläkevastuiden yhteismäärä. Tällöin viiden prosentin ylittävä osuus on käytettävä rahastoitujen osien täydennyksiin.

TyEL 171 §:n 3 momentin mukaan täydennykset voidaan edellä mainitusti kohdistaa erilaisina eri ikäluokille. Momentin perustelujen mukaan nykyisin vanhuuseläkevastuiden täydentäminen tehdään tasaisesti kaikille ikäluokille. Vakuutusmaksulla vanhuuseläkkeitä rahastoidaan 18–55-vuotiaille. Vakuutusmaksun vastaista kehitystä voitaisiin tasoittaa sillä, että täydentäminen tehtäisiin yksinomaan vanhempien ikäluokkien alkaneisiin ja vastaisiin vanhuuseläkevastuihin. Pitkän aikavälin maksuennusteiden mukaan maksutasolla on vuosien 2020–2030 tuntumassa huippuvaihe. Huippuvaiheen tasoittamiseksi olisi tarkoituksenmukaista kohdistaa rahastoitujen vanhuuseläkkeiden korotukset yksinomaan 55 vuotta täyttäneille. Tällä perusteella ehdotettu menettely muodostaisi poikkeuksen nykyiseen käytäntöön nähden. Kaikkien ikäryhmien eläke-etujen turvaamiseksi on perusteltua, että rahastotäydennysten kohdistamista tarkasteltaisiin vakuutusmaksutason pitkän aikavälin kehitystä silmällä pitäen.

Momentin perusteluissa todetaan lisäksi, että pykälässä tarkoitettut täydennykset voidaan kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien vastaisten ja alkaneiden vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin edellyttäen, että kohdistukset eivät vaikuta haitallisesti työeläkelaitosten väliseen kilpailuun.

Toisaalta esityksen yleisperustelujen kohdassa 3.2 todetaan täydennysten kohdentamisesta yli 54 vuotta täyttäneille, että eläkelaitosten vakuutuskantojen rakenne-eroista johtuvat vaikutukset ovat vähäisiä, eikä muutoksella siten ole vaikutusta eläkelaitosten väliseen kilpailuun.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi TyEL 171 §:n 3 momenttia valmisteltaessa valtioneuvoston oikeuskanslerilta lausunnon säännöksen perustuslainmukaisuudesta. Lausunnon²⁸ perusteella säännöksen voidaan katsoa täyttävän perustuslaista lainsäädännölle aiheutuvat vaatimukset.

²⁸ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 10.5.2006, dnro 10/20/06.

7.4.2 Johtopäätökset ja suositus

Rahastoinnin kohdentaminen on tässä selvityksessä tullut esiin eläkelaitosten välisen kilpailun kautta, mutta asiaan liittyy myös huomattavasti laajempia ulottuvuuksia. Asialla voi katsoa olevan vaikutuksensa julkisuudessaakin viime aikoina käytyyn keskusteluun siitä, mikä olisi oikeudenmukainen tapa tehdä tulonsiirtoja sukupolvien välillä. Työeläkejärjestelmän tasolla asia liittyy rahoituspohjan kestävyyyteen pitkällä aikavälillä. Koska tämä selvitys koskee ainoastaan työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita, asian arviointi rajoitetaan Kilpailuviraston esiin tuomiin ongelmiin sen sijaan, että asian kaikkia puolia edes yritettäisiin käsitellä.

Mahdollisuus kohdentaa vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien täydennykset erilaisina eri ikäluokille tuli voimaan 1.1.2007. Hallituksen esityksen perustelut vaikuttavat asian kilpailuvaikutusten osalta ristiriitaisilta. Toisaalta esityksen mukaan vaikutuksia eläkelaitosten väliseen kilpailuun ei ole. Toisaalta täydennykset voidaan kohdistaa erilaisina edellyttäen, että ne eivät vaikuta kilpailuun haitallisesti.

Hallituksen esitykseen ei sisälly tarkempia arvioita tai laskelmia kohdistamisten vaikutuksista. Tätä selvitystä tehtäessä ei myöskään ole käynyt ilmi, että vaikutuksia olisi tarkemmin selvitetty.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu sitä, tuleeko kilpailuoikeus sovellettavaksi täydennysten kohdistamiseen. Esityksen perusteluissa asetetaan kohdistamisen edellytykseksi suoraan se, ettei kohdistaminen vaikuta haitallisesti kilpailuun.

Tämän perusteella kohdistamista ei voida tehdä, vaikka kilpailuoikeus ei lainkaan tulisi sovellettavaksi, jos kohdistaminen kuitenkin vaikuttaa haitallisesti eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Säännöksen perusteluista seuraa, ettei esimerkiksi perusteltujen eläkepoliittisten syiden olemassaolo ole tällöin riittävä edellytys kohdistamisten tekemiselle, jos ei samalla voida osoittaa oikeuslähdeopillisesti hyväksyttävää syytä poiketa perustelujen selkeästä sanamuodosta.

Kilpailuvirasto ja Vakuutusvalvontavirasto ovat selvitystä tehtäessä esittäneet, että kohdistamisella saattaa olla haitallisia kilpailuvaikutuksia. Kilpailuvirasto esitti näkemyksensä jo hallituksen esitystä valmisteltaessa. Sosiaali- ja terveysministeriön tuolloin antaman vastineen perusteella ei ole mahdollista kohtuudella vakuuttua siitä, ettei haitallisia kilpailuvaikutuksia olisi.

Kohdistamisen kilpailuvaikutusten riittävän kattava arviointi on välttämätöntä sen selvittämiseksi, voidaanko TyEL 171 §:n 3 momenttia soveltaa. Arviointi on tehtävä ennen säännöksen soveltamista. Arviointi edellyttää eläkelaitosten vakuutuskantoihin perustuvien laskelmien tekemistä. Tämän selvityksen puitteissa laskelmia ei ole käytännössä ollut mahdollista tehdä.

Eläkevastuun täydennyskertoimen suuruuden laskeminen ja täydennyskertoimen vahvistaminen on osa laskuperusteiden laskemis- ja vahvistamismenettelyä. Kilpailuvaikutukset on asianmukaisesti otettava huomioon laskemis- ja vahvistamismenettelyssä.

Selvityshenkilön suositus

1. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi pikaisesti selvitettävä laskelmien avulla, millaisia vaikutuksia työntekijän eläkelain 171 §:n 3 momentin soveltamisella olisi*

eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Ministeriön olisi saatujen tulosten perusteella arvioitava, voidaanko säännöstä lainkaan soveltaa ja, jos voidaan, millä tavalla.

7.5 Eläkelaitosten yhteistyö vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa

Kilpailuviraston mukaan eläkelaitosten yhteistyöhön liittyy kilpailun kannalta epävarmuustekijöitä, joita pitäisi vähentää. Kilpailuun keskeisesti vaikuttavan yhteistyön laajuuteen ja lainsäädännön tarkkuuteen pitäisi kiinnittää huomiota. Työeläkejärjestelmän tehokkuuden kannalta on yleisesti oleellista, että eläkelaitosten yhteistyö rajattaisiin tarkoin vain niihin asioihin, joilla ei ole vaikutusta eläkelaitosten väliseen kilpailuun. Lisäksi kilpailun toimivuus voi vaarantua, koska kaikilla eläkelaitoksilla ei ole yhtäläistä mahdollisuutta vaikuttaa laskuperusteiden valmisteluun.

7.5.1 Lainsäädäntö

Luvussa 4.1 käsiteltiin lyhyesti EY:n perustamissopimuksessa kiellettyjä yritysten välisiä sopimuksia ja menettelyjä sekä valtion vastuuta lainsäädännön valmistelussa ja soveltamisessa. Säännöksiä tarkastellaan seuraavassa tarkemmin, koska niillä on keskeinen merkitys Kilpailuviraston näkemysten ja eläketurvan toimeenpanossa noudatettavien käytäntöjen kannalta. Kaikkea aiemmin sanottua ei kuitenkaan toisteta.

Kilpailulainsäädäntö ja eläkelaitosten välinen yhteistyö

Perustamissopimuksen 81 (1) artikla soveltuu sopimukseen vähintään kahden elinkeinonharjoittajan välillä. Sopimuksen käsite on tässä yhteydessä hyvin laaja. Sen muoto ei ole merkityksellinen, vaan sopimus voi olla suullinen²⁹ tai kirjallinen. EY:n tuomioistuimen mukaan riittävää on, että yritykset ovat ilmaisseet yhteisen tahtonsa toimia markkinoilla määrättyllä tavalla.³⁰ Näin ollen merkitystä ei ole sillä, katsotaanko järjestely kansallisessa lainsäädännössä sopimukseksi vai ei. Kiellettyjä kilpailua rajoittavia sopimuksia voivat olla myös sellaiset, joita ei ole tarkoitettu laillisesti sitoviksi.³¹

Kiellettyjä ovat elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten lisäksi myös elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka rajoittavat kilpailua. Nämä käsittävät kaiken sellaisen elinkeinonharjoittajien välisen koordinaation, joka ei ole vielä johtanut sopimuksen syntymiseen, mutta jonka avulla kuitenkin tietoisesti tosiasiasa korvataan kilpailuriskit elinkeinonharjoittajien välisellä yhteistyöllä.³²

Merkittävää on, että kiellettyinä sopimuksena tai yhdenmukaistettuna menettelynä voidaan pitää myös menettelyä, jonka kansallinen lainsäädäntö hyväksyy tai jonka solmi-

²⁹ 28/77 Tepea BV v. komissio, kohta 41.

³⁰ T-7/89 SA Hercules Chemicals NV v komissio, kohta 2.

³¹ Jones-Suffrin: EC Competition Law, 2. painos. Oxford 2004, s.130.

³² 48, 49, 51-7/69 ICI v Komissio, kohta 64-65.

miseen kansallinen lainsäädäntö kannustaa³³ tai joka on solmittu kansallisten viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen³⁴. Merkitystä ei ole myöskään sillä, ettei yritys ole aikonut panna sopimusta täytäntöön tai noudattaa sen ehtoja.³⁵

Perustamissopimuksen 81 (1) artiklan kannalta on pääsääntöisesti merkityksetöntä, ovatko sopimusmääräykset käytännössä vain toisen osapuolen sanelemia tai onko toinen osapuoli ollut haluton sopimuksen solmimiseen, jos sopimiskriteeri muutoin täyttyy. Sopimuksen ja yhdenmukaistetun menettelytavan määritelmä kattaa myös järjestelyt, jotka päälle päin näyttävät ainoastaan yksipuolisilta toimilta, mutta jotka toinen osapuoli esimerkiksi hiljaisesti hyväksyy tai sallii.³⁶ Tässäkin ratkaiseva tekijä on osapuolten yhteisen tahdon olemassaolo.

Yksittäistapauksessa 81 (1) artiklan vastainen toiminta voi täyttää sekä sopimuksen että yhdenmukaistetun menettelytavan määrittelyn, eikä toiminnan luokittelu jommaksikummaksi ole välttämätöntä tai aina edes mahdollista.³⁷

Yllä selvitetyn tavoin sopimukset ja yhdenmukaistetut menettelyt saattavat olla vastoin 81 (1) artiklaa, vaikka ne olisivat syntyneet viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen tai vaikka kansallisessa lainsäädännössä hyväksyttäisiin ne tai kannustettaisiin niiden solmimiseen. Siten eläkelaitosten välisen yhteistyön luonnetta tulee arvioida kilpailuoikeuden näkökulmasta kansallisen lainsäädännön näkökulman sijaan, kun on kyse sen toteamisesta, onko kyseessä 81 (1) artiklassa tarkoitettu sopimus tai menettely.

Kilpailulainsäädäntö ja valtion vastuu

Luvussa 5.4 todettiin johtopäätöksenä, että työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön valmistelu on tosiasiaassa huomattavan hajaantunutta.

EY:n perustamissopimuksessa kielletään jäsenvaltiota saattamasta voimaan lainsäädäntöä, jolla luodaan, vahvistetaan tai muuten edistetään yritysten tai niiden yhteenliittymien mahdollisuuksia rajoittaa niiden keskinäistä kilpailua edellä mainittujen EY:n perustamissopimuksen velvoitteiden vastaisesti.

Erillään tarkasteltuna perustamissopimuksen 81 (1) artikla näyttää soveltuvan vain yritysten toimintaan. EY:n tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä artiklassa yhdessä 10 artiklan kanssa veloitetaan kuitenkin jäsenvaltiot olemaan toteuttamatta tai pitämättä voimassa sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan poistamaan yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen. Tällaiset toimenpiteet voisivat tuomioistuimen mukaan olla myös lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelinten säännöksiä ja määräyksiä.³⁸

Ratkaisukäytännössään EY:n tuomioistuin on katsonut perustamissopimuksen kanssa ristiriidassa oleviksi sellaiset kauppavaikutuskriteerin täyttävät kilpailunrajoitukset,

³³ 43 ja 63/88 VBVB & VBBB v Komissio, Kok. 1984 s.19, 85/206/ETY Aluminium Imports from Eastern Europe, EYVL 1985 L92/1, 82/896/ETY AROW/BNIC EYVL 1982 L379/1.

³⁴ 240-2, 261 ja 262/82 SSI v Komissio, Kok. 1985, s. 3831.

³⁵ 2003/207/EY Industrial and Medical Gases, EYVL 2003 L 84/1.

³⁶ Jones-Sufirin: EC Competition Law, 2. painos. Oxford 2004, s.134.

³⁷ 2003/570/EY Interbrew and Alken-Maes, EYVL 2003 L200/1, kohta 233.

³⁸ C-245/91 Ohra Schadeverzekering NV, kohta 10.

joissa valtion toimenpitein yrityksiä edellytetään tai suostutellaan tekemään perustamis- sopimuksen 81 artiklan kieltämiä sopimuksia³⁹, valtion toimenpiteellä tosiasiallisesti vaikutetaan kilpailua rajoittavan sopimuksen olemassaoloa vahvistavasti⁴⁰ tai valtion toimenpide poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä⁴¹.

Ensimmäisessä kohdassa on siis kysymys täysin uuden kilpailunrajoituksen synnyttämisestä, esimerkiksi vaatimalla toimialajärjestöjä tekemään 81 (1) artiklan vastaisen päätöksen. Toisessa valtio puolestaan vahvistaa toiminnallaan jo olemassa olevaa kilpailunrajoitusta. Tätä EY:n tuomioistuin on tulkinnut niin, että jäsenvaltion lainsäädännön voidaan katsoa vahvistavan olemassa olevien, yritysten välisten järjestelyjen vaikutuksia vain, jos siinä ainoastaan toistetaan talouden toimijoiden välisten sopimusten sisältö kokonaan tai osittain ja kannustetaan toimijoita huolehtimaan niiden noudattamisesta.⁴²

Kolmas kohta koskee sitä, että valtio siirtää sääntelyvaltansa asiattomasti yksityisille tahoille. Sääntelyn valtiollista luonnetta arvioitaessa on EY:n tuomioistuimen mukaan otettava huomioon, ovatko viranomaiset pidättäneet itselleen oikeuden vahvistaa tehtävän toimenpiteen sisällön sen sijaan, että olisivat siirtäneet tämän tehtävän joillekin yksityisille toimijoille. Valtiollista luonnetta ei muuta se, että toimenpide olisi tehty yksityisten toimijoiden edustajien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen.⁴³ Siten esimerkiksi etujärjestöjen kanssa käydyt neuvottelut lainvalmistelussa eivät yksistään tarkoita tällaista kiellettyä siirtämistä.

EY-tuomioistuimen mukaan esimerkiksi silloin, kun valtio sääntelee jonkin toimialan tariffeista tai hintatasosta, ei ole lähtökohtaisesti kyse sääntelyn valtiollisen luonteen poistamisesta. Sen sijaan kielletystä menettelystä on kysymys, jos tariffien tai hintatason päättämiseen osallistuvat ratkaisevassa määrin kyseisen toimialan yritykset itse.⁴⁴ Olennaista sallitulle menettelylle ovat myös valmisteluelimen jäsenten riippumattomuus, päätösten perustuminen yleisen edun mukaisiin perusteisiin ja se, että viranomaiset valvovat prosessia toimivaltuutensa säilyttäen.

On huomattava, että jäsenvaltion vastuun syntymiseksi käsillä on oltava 81 artiklaa loukkaava sopimus. Toisaalta jäsenvaltion vastuu voi syntyä, jos se poistaa omalta sääntelyltään sen valtiollisen luonteen siirtämällä yksityisille toimijoille vastuunsa tehdä taloutta ohjaavia päätöksiä. Vastuu ei synny pelkästään sillä perusteella, että jäsenvaltion toimenpide tuottaa samantapaisia vaikutuksia kuin kartelli.⁴⁵

Suomen perustuslain kannalta lainsäädäntövallan siirtämistä käsiteltiin luvussa 4.3.

³⁹ C-245/91 Ohra Schadeverzekeringen NV, kohta 10 ja 11; C-267/86 Pascal Van Eecke v ASPA NV, kohta 1 ja 16.

⁴⁰ C-245/91 Ohra Schadeverzekeringen NV, kohta 10 ja 12; C-267/86 Pascal Van Eecke v ASPA NV, kohta 1 ja 16.

⁴¹ C-245/91 Ohra Schadeverzekeringen NV, kohta 10 ja 13; C-267/86 Pascal Van Eecke v ASPA NV, kohta 1 ja 16; C-185/91 Bundesanstalt für den Güterfernverkehr v Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, kohdat 15-24; C-66/86 Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH v Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V., kohta 49; C-153/93 Bundesrepublik Deutschland v Delta Schifffahrts- und Speditionsgesellschaft GmbH; C-96/94 Centro Servizi Spediporto Srl v Spedizioni Marittima del Golfo Srl, kohdat 27-33; C-35/99 Rikosoikeudenkäynti vastaan Manuele Arduino, Diego Dessi, Giovanni Bertolotto ja Compagnia Assicuratrice RAS SpA, kohta 41 ja 43.

⁴² C-267/86 Pascal Van Eecke v ASPA NV, kohta 18.

⁴³ Ibid, kohta 19.

⁴⁴ C-185/91 Bundesanstalt für den Güterfernverkehr v Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, kohdat 15-24.

⁴⁵ Whish, Richard: Competition Law. Butterworths, 2001, s.188.

Kansallinen lainsäädäntö ja sen sisältämät yhteistyövelvoitteet

TyEL 141 §:n mukaan työnantajan on järjestettävä työntekijänsä eläketurva työeläkevakuutusyhtiössä, eläkekassassa perustamalla vakuutuskassalaisia tarkoitetulla tavalla eläkekassa tai liittymällä sellaisen eläkekassan osakkaaksi, jonka toimintapiiriin työnantaja kuuluu; tai eläkesäätiössä perustamalla eläkesäätiölaissa tarkoitetulla tavalla eläkesäätiö tai liittymällä sellaiseen yhteiseläkesäätiöön, johon työnantaja eläkesäätiölain mukaan voi kuulua.

Kun työnantaja järjestää työntekijänsä eläketurvan ottamalla vakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä, työnantajan on TyEL 142 §:n mukaan tehtävä vakuutushakemus valitsemaansa työeläkevakuutusyhtiöön palkanmaksua seuraavan kuukauden aikana. Vakuutushakemuksen hyväksymisellä syntyy vakuutussopimus työeläkevakuutusyhtiön ja työnantajan välillä. Tarkempia määräyksiä vakuutuksen toimeenpanosta annetaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamissa vakuutusehdoissa.

Vakuutusehdot eivät koske eläkekassassa tai eläkesäätiössä järjestettyä vakuutusta. Eläkekassan ja eläkesäätiön on sisällytettävä eläketurvan toimeenpanon kannalta tarpeelliset määräykset sääntöihinsä. Nämä säännöt vahvistaa Vakuutusvalvontavirasto.

TyEL 165 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on haettava 142 §:ssä tarkoitetuille eläkevakuutuksen vakuutusehdoille sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. Eläkekassan ja eläkesäätiön säännöissä on oltava eläketurvan toimeenpanon kannalta tarpeelliset määräykset.

TyEL 166 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön ja eläkekassan on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. Sosiaali- ja terveysministeriö antaa asetuksella eläkesäätiöille eläkevastuun laskuperusteet.

TyEL 167 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa eläkevakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat TyEL:n toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista.

TyEL 168 §:n mukaan vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteet on laadittava ottaen huomioon ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien TyEL:n mukaan vakuutettujen etujen turvaaminen ja mitä 174–182 §:ssä säädetään eläkkeistä aiheutuvan vastuun ja muiden kulujen jakautumisesta. Lisäksi 178–181 §:ssä tarkoitettujen yhteisesti kustannettavien kulujen suorittamista varten voidaan käyttää ennakolta rahastoivaa menetelmää.

TyEL 169 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiölle maksettavien vakuutusmaksujen laskuperusteista on käytävä ilmi, miten vakuutusmaksut lasketaan ja miten vakuutusmaksu jakautuu eri kululajeja varten perittäviin osiin. Laskuperusteet voidaan laatia siten, että työnantajan toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno otetaan huomioon vakuutusmaksua määrättäessä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun suuruutta määrättäessä otetaan vuosittain huomioon työeläkevakuutusyhtiön osuus 178–181 §:ssä mainituista yhteisesti kustannettavista kuluista.

Kun työeläkevakuutus on järjestetty työeläkevakuutusyhtiössä, työnantajalla on oikeus osuuteen vakuutusliikkeen mahdollisesti tuottamasta ylijäämästä. Laskuperusteet tästä

aiheutuville vakuutusmaksujen alennuksille tai muille vastaaville eduille on laadittava siten, että kohtuullisessa määrin otetaan huomioon ylijäämän kokonaismäärä ja muodostumistapa. Vakuutusmaksujen alennukset ja muut vastaavat edut eivät saa vaarantaa työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 7 luvun mukaisten vakavaraisuusvaatimusten täyttymistä.

Jos vastuuvelan tai eläkevastuun laskuperusteita muutetaan 168 §:n vaatimusten johdosta siten, että eläkkeistä ja karttuneista eläkeoikeuksista aiheutuvan vastuun määrä kasvaa, tästä aiheutuvat kustannukset sisällytetään 179 §:ssä tarkoitettuihin työeläkelaitosten yhteisesti vastattaviin kustannuksiin. Jos kuitenkin muutos kohdistuu vanhuuseläkkeitä varten laskettavan vastuuvelan tai eläkevastuun laskuperusteisiin, muutoksesta aiheutuvat kustannukset katetaan ensisijaisesti vähentämällä 168 §:n 2 momentissa tarkoitettua osaketuottosidonnaisen lisävakuutusvastuun määrää tai varoilla, jotka muutoin olisi käytettävä 171 §:ssä tarkoitettuun rahastoinnin lisäämiseen.

TyEL 172 §:n mukaan eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä vakuutusehtojen, mallisääntöjen ja laskuperusteiden valmistelussa 167 §:ssä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi lain 212 §:n mukaan eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä tilastotietojen kokoamisessa ja muissa työeläkelakien toimeenpanoon ja kehittämiseen liittyvissä asioissa.

TyEL:a koskevassa hallituksen esityksessä (45/2005 vp) perustellaan niukasti vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelua ja vahvistusmenettelyä sekä yhteistyövelvoitteita. Vakuutusehdoista todetaan, että niissä annetaan tarkempia määräyksiä eläketurvan toimeenpanosta silloin, kun vakuutus on järjestetty työeläkevakuutusyhtiössä. Vakuutusehdoissa on määräyksiä muun muassa vakuutuksen voimassaolosta, irtisanomisesta, vakuutusmaksun takaisinlainauksesta sekä vakuutusmaksun viivästyisestä. Laskuperusteiden osalta todetaan lähinnä niiden muodollinen hyväksymismenettely ja perusteiden sisällön osalta viitataan velvollisuuteen ottaa huomioon turvaavuus- ja kohtuusperiaatteet valmistelussa. Todetaan myös, että laskuperusteita koskevat muutostarpeet olisi selvitettävä kolmikantaisesti erikseen.

Yhteistyöstä perusteluissa todetaan, että eläkelaitosten on tehtävä ehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa yhteistyötä, joka tehostaa työeläkelainsäädännön toimeenpanoa. Yhteistyö katsotaan tarpeelliseksi, koska sosiaali- ja terveysministeriö ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa ehtoihin ja laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat TyEL:n toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista.

Laissa tai perusteluissa ei todeta mitään esimerkiksi siitä, milloin olisi olemassa erityisiä syitä, jotka vaikeuttavat lain toimeenpanoa tai yhteisten asioiden hoitoa, tai mistä syistä ministeriö voisi vahvistaa ehtoihin ja laskuperusteisiin eroja. Laissa ei myöskään veloiteta eläkelaitoksia hakemaan ehtoja ja laskuperusteita yhteisesti. Eläkelaitokset voisivat lain mukaan tehdä yhteistyötä valmistelussa, mutta hakea erikseen yksilöllisiä vakuutusehtoja ja laskuperusteita.

7.5.2 Käytäntö

Vakuutusehtojen valmistelu

Vakuutusehtoja ja niihin tehtäviä muutoksia valmistelee Työeläkevakuuttajat TELA:n vakuutusyhtiöasiain toimikunnan asettama ehtojaos, jossa ovat mukana Eläke-Fennian, Eläke-Tapiolan, Eteran, Ilmarisen, Varman ja Eläketurvakeskuksen edustajat. Puheenjohtajuus kiertää kahden vuoden välein. Ehtojaoksen toiminta perustuu lähinnä vakiintuneisiin käytäntöihin.

Ehtojaoksen tehtävänä on muun muassa TyEL- ja YEL-ehtojen laadinta ja päivittäminen sekä TEL-L- ja YEL-L-ehtojen päivittäminen. Ehtojaos laatii vakuutusehdoille niin sanotun perusteluosan. Ehtojaos kokoontuu pääsääntöisesti kerran kuukaudessa. Pöytäkirjat jaetaan laajalla jakelulla yhtiöille ja Eläketurvakeskukselle.

Ehtojaoksen valmistelemaat vakuutusehdot toimitetaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistettavaksi siten, että työeläkevakuutusyhtiöt antavat valtakirjat TELA:lle, joka tekee yhteisen hakemuksen ehtojen vahvistamiseksi. Ehtojaoksessa käsitellään vakiintuneen käytännön mukaan myös yksittäisiä laintulkinta-asioita sen mukaan, kuin jäsenet tuovat niitä käsiteltäviksi.

Eläkelaitosten välisen kilpailuun liittyvänä esimerkkinä voi mainita vakuutusten henkilöpiirit. Työnantaja voi järjestää työntekijöidensä eläketurvan kahdessa tai useammassa eläkelaitoksessa edellyttäen, että kuhunkin järjestelyyn kuuluvat työntekijäryhmät on riittävän selkeästi määritelty. Vakuutuksen piiriin kuuluvien vakuutettujen kollektiiviseksi määrittelemiseksi käytetään henkilöpiirejä. Henkilöpiirejä voidaan tarpeen mukaan tarkentaa vakuutusehdoissa.

Henkilöpiirejä ja maksuluokkia ei voi suoraan kytkeä yhteen, mutta ajan myötä ne ovat käytännössä liittyneet enemmän tai vähemmän yhteen. Tarkoitus on, että työnantajan maksuluokka vastaisi vakuutuksen henkilöpiirin riskitasoa. Jos työkyvyttömyysriski on korkea, on maksukin korkeampi. Vakuutuksen hintaan vaikuttava maksuluokka määrätään kussakin työeläkevakuutusyhtiössä voimassa olevien vakuutusten tai yhtiöön siirtyneiden vakuutusten historiatietojen perusteella.

Jos työnantajalla on vakuutus kahdessa tai useammassa työeläkevakuutusyhtiössä, maksuluokat saattavat olla eri suuruiset eri yhtiöissä. Maksuluokkien erojen vuoksi työnantaja voi houkuttaa ajatus ilmoittaa uudet työntekijät virheellisesti siihen vakuutukseen, jonka maksuluokka on alhaisin riippumatta siitä, miten vakuutuksen henkilöpiirit on määritelty. Koska uusien työntekijöiden aiheuttamat eläketapaukset alkavat näkyä maksuluokissa vasta noin viiden vuoden viiveellä, saattaa työnantaja päästä usean vuoden ajan todellista riskiään alhaisemmalla maksulla.

Selvityksen aikana on esitetty tarkistamattomia väitteitä, joiden mukaan henkilöpiirien määrittelyä olisi mahdollisesti käytetty liian yksioikoisesti tai jopa tarkoitushakuisesti. Henkilöpiirien määrittelyllä olisi pyritty ohjaamaan työeläkemaksua. Työnantajan lyhytaikaisen maksunalentumisen lisäksi menettelystä saattaisi maksutulona hyötyä se työeläkevakuutusyhtiö, joka perustaisi uuden vakuutuksen henkilöpiirin sisältämään todellista riskiä alhaisemmalla tasolla. Jos esitetyt väitteet pitäisivät paikkansa, olisi laissa säädetty velvoite valmistella vakuutusehdot yhdessä johtanut siihen, että yksittäiset

valmistelussa mukana olleet toimijat saattaisivat tahtomattaankin hyötyä lopputuloksesta.

Laskuperusteet

Vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteet ovat pääosin yhteisiä kaikille eläkelaitoksille. Eläkesäätiöillä ei kuitenkaan ole tasoitusvastuumekanismeja eikä ositettua lisävakuutusvastuuta.

Vakuutusmaksun laskuperusteet eroavat selvästi eläkelaitosmuodoittain. Eri laitosmuodoille yhteisiä osia ovat tasaus-, vanhuuseläke- ja eräitä lakisääteisiä maksuja koskevat osat.

Käytännössä työeläkevakuutusyhtiöille yhteisiksi maksun osiksi ovat muodostuneet vanhuuseläke-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja maksutappio-osa, tasaus-, hoitokustannus- ja eräitä lakisääteisiä maksuja koskevat osat. Vain vakuutusmaksua alentavat hyvitykset poikkeavat yhtiöittäin, vaikka määräytymismalli onkin yhteinen. Hyvitysmekanismi ei koske eläkesäätiöitä ja eläkekassoja.

Laskuperusteiden valmistelua varten Työeläkevakuuttajat TELA:n vakuutusyhtiöasiain toimikunta on asettanut laskuperustejaoksen. Toimikunta asettaa jaoksen jäsenet työeläkevakuutusyhtiöiden esittämistä henkilöistä, jotka pääsääntöisesti toimivat yhtiöiden vakuutusmatemaatikkoina. Tällä hetkellä jaoksessa ovat edustettuina käytännössä kaikki työeläkevakuutusyhtiöt. Lisäksi jaokseen kuuluu asiantuntijana sosiaali- ja terveysministeriön ja Eläketurvakeskuksen edustaja.

Laskuperustejaoksen tehtävänä on ylläpitää ja kehittää työeläkevakuutusyhtiöiden yhteisiä vakuutusmaksun ja vastuuvelan laskentaperusteita, laatia perustehakemukset, joille TELA yhtiöiden valtuuttamana hakee sosiaali- ja terveysministeriön vahvistuksen, sekä suorittaa tutkimuksia ja selvityksiä, joita tarvitaan laskuperusteiden kehittämiseksi. Se myös ottaa kantaa laskuperusteiden tulkintaan, osallistuu lainsäädännön valmisteluun ja antaa lausuntoja oman toimialansa asioissa silloin, kun TELA katsoo sen tarpeelliseksi, ja toimii yhteistyössä muiden TELA:n ja sen vakuutusyhtiöasiain toimikunnan asettamien jaosten kanssa.

Laskuperusteisiin liittyviä asioita, joilla voi olla vaikutusta eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintaan, käsittelee laskuperusteasiain neuvottelukunta. Siihen kuuluu edellä mainittujen tahojen lisäksi edustaja Merimieseläkekassasta. Lisäksi siihen kuuluu eläkesäätiö- ja palveluita toimittavien Porasto Oy:n ja Silta Oy:n palveluksessa olevia matemaatikkoja. He edustavat neuvottelukunnassa säätiöitä ja kassoja, jotka ovat ostaneet palveluita näiltä osakeyhtiöiltä. Lisäksi Porasto Oy:n palveluksessa oleva henkilö edustaa Eläkesäätiöyhdistystä.

7.5.3 Johtopäätökset ja suositukset

Yleisiä huomioita toimijoiden vastuusta

Valtion vastuun kannalta on ongelmallista, jos lainsäädännön valmisteluvaltaa on muodollisesti tai tosiasiasa siirretty liiallisesti eläkelaitoksille esimerkiksi siten, että eläkelaitoksia edustavat henkilöt yhdessä valmistelevat eläkelaitosten väliseen kilpailuun vaikuttavia säännöksiä, ehtoja tai laskuperusteita. Työeläkejärjestelmässä valmistelua koskeva yhteistyö saattaa aiheuttaa ongelmia, jos eläkelaitosten edustajat osallistuvat valmisteluun eläkelaitosten edustajina eivätkä pelkästään itsenäisinä asiantuntijoina. Ongelmallisuutta lisää se, jos objektiiviset ja yleiseen etuun perustuvat näkökohdat eivät ohjaa valmistelua, vaan eläkelaitosten edustajilla on laaja harkintavalta sekä mahdollisuus edistää valmistelussa edustamiensa eläkelaitosten etua.

Valtion vastuun kannalta on ongelmallista, jos eläkelaitoksilta esimerkiksi laissa edellyttäisiin perustamissopimuksen 81 (1) artiklan vastaisen sopimuksen tekemistä. Valtion vastuu riippuu tällöin merkittävästi siitä, mikä katsotaan työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteen takia sallituksi sopimiseksi ja mikä puolestaan rajautuu sallitun sopimisen ulkopuolelle siten, että 81 (1) artiklan loukkauksen voidaan katsoa olevan käsillä. Työeläkelainsäädäntö saattaa tässä mielessä olla liian epämääräistä siten, ettei raja kielletyn ja sallitun sopimisen välillä käy säännöksistä ilmi riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Valtion vastuun kannalta on ongelmallista myös, jos eläkelaitosten välillä on olemassa 81 (1) artiklassa tarkoitettu kilpailunrajoitus ja valtio mahdollistaa kielletyn sopimuksen siirtämällä valmisteluvaltaa eläkelaitoksille. EY:n tuomioistuin on eräässä ratkaisussaan kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että jäsenvaltio oli virheellisesti antanut yllä yksityisten tahojen yhteistyönä syntyneelle sääntelylle ulkomuodon, joka harhaanjohtavasti antoi ymmärtää sen olevan viranomaislähtöistä.⁴⁶

Eläkelaitosten vastuun kannalta on ongelmallista, jos eläkelaitokset tekevät yhteistyöelimissä keskinäiseen kilpailuun vaikuttavia päätöksiä, jotka eivät kuulu niiden sosiaaliturvatehtävän ydinalueeseen. Ongelmallista on myös se, jos eläkelaitokset vaihtavat esimerkiksi yhteistyöelimissä keskinäiseen kilpailuun vaikuttavaa tietoa, jonka ei voida katsoa olevan välttämätöntä sosiaaliturvatehtävän hoitamiseksi.

Vakuutusehdot

Vakuutusehtoja on kilpailuoikeudellisesti tarpeen arvioida sekä valtion vastuun että käytännön valmisteluyhteistyön kannalta.

Vakuutusehtoja voi oikeudellisesti tarkastella eri tavoin. Jos kyse olisi kahden elinkeinonharjoittajan välisestä tavanomaisesta sopimisesta, osapuolet voisivat lähtökohtaisesti sopia ehdoista keskenään. Tällöin vakuutus sopimusten ehdot voisivat vaihdella sopimussuhteittain myös saman palveluntarjoajan eri asiakkaiden välillä. Sopimusten lukumäärän kasvaessa elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajat yhdessä voisivat tietyissä rajoissa laatia ja soveltaa vakiosopimusehtoja.

⁴⁶ Ks. C-35/96 Komissio v Italia.

Työeläketurva on kuitenkin sosiaaliturvaa, jonka etuudet on laissa määrätty. On vaikea nähdä, miten vakuutusehdot voisivat erota sisällöltään, kun tarkoituksena on turvata kaikille työnantajille samansisältöinen vastine ja sitä kautta eläkkeensaajille yhtenäinen sosiaaliturva. Vaikka kysymys sopimusoikeudellisesti on vakuutussopimuksen solmimisesta kahden yksityisoikeudellisen tahon välillä, sopimuksen luonne on kuitenkin erilainen kuin kahden elinkeinonharjoittajan välisessä sopimussuhteessa normaalisti. Eläkevakuutuksen vakuutusehdoissa annetaan käytännössä tarkempia määräyksiä vakuutuksen ja siten myös TyEL:n toimeenpanosta.

Toiseksi kysymys on myös siitä, voiko vakuutusehtojen sisältö vaikuttaa työeläkevakuutusyhtiöiden keskinäiseen kilpailuun. Vaikuttaa siltä, että yhtiöiden käytännön yhteistyössä vaihtamien tietojen sisällöllä ja laajuudella on osittain merkitystä kilpailulle. Lisäksi yhtiöiden edustajat tarpeen mukaan tulkitsevat ministeriön vahvistamia vakuutusehtoja yhdessä.

Vakuutusehtojen sosiaaliturvaluonteen vuoksi olisi kilpailuoikeudellisten ongelmien välttämiseksi nykyistä ehtojen valmistelukäytäntöä selkeämpi ja varmempi menettelytapa, että vakuutusehdot valmisteltaisiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja annettaisiin ministeriön asetuksella. Lisäksi vakuutusehtojen yhdenmukaisuus olisi myös laissa säädettävä nykyistä selkeämmin lähtökohdaksi, ellei ole osoitettavissa konkreettisia syitä, joiden vuoksi erot ovat tarpeen eri työeläkevakuutusyhtiöiden välillä. Eläkesäätiöillä ja eläkekassoilla ei ole vakuutusehtojen vahvistamismenettelyä, mutta muutoksia tehtäessä olisi silti huolehdittava myös siitä, että eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kohdalla eläketurvan toimeenpanossa noudatetaan vastaavilta osin menettelyltään samoja periaatteita.

Laskuperusteet

Myös laskuperusteita on tarpeen arvioida kilpailuoikeudellisesti sekä valtion vastuun että käytännön valmisteluyhteistyön osalta. Keskeistä on myös se, missä määrin laskuperusteiden sisällöllä on merkitystä eläkelaitosten väliselle kilpailulle.

Eläkelaitosten on noudatettava vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteita, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Laissa ei säädetä siitä, mitä osia laskuperusteiden tulee sisältää. Laista ei myöskään käy ilmi se, miltä osin laskuperusteiden olisi välttämättä oltava eläkelaitoksille yhteiset sosiaaliturvatehtävän hoitamiseksi ja miltä osin eläkelaitokset voisivat käyttää eläkelaitoskohtaisia laskuperusteita kilpailukeinona.

Esimerkiksi vakuutusmaksun hoitokustannusosan ja maksutappio-osan käsitteleminen laskuperustejaoksessa vaikuttaa merkittävään siltä, että eläkelaitokset ainakin jossakin määrin päättävät yhdessä keskeisiin kilpailukeinoihin eli toiminnan tehokkuuteen ja palvelun laatuun vaikuttavista asioista. Lisäksi laskuperusteiden valmistelussa vaikuttaa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kannalta jossain määrin ongelmalliselta se, että osa työeläkevakuutusyhtiöiden valmistelemista laskuperusteista vaikuttaa välillisesti myös eläkesäätiöiden ja eläkekassojen asemaan, mutta nämä eivät ole vastaavilta osin mukana valmistelussa. Näitä seikkoja ei voi pitää suotuisina hajautetun toimeenpanojärjestelmän tehokkuustavoitteiden ja kilpailuoikeuden päämäärien kannalta.

Työeläkevakuutusyhtiön ja eläkekassan on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus, mutta eläkesäätiöille eläkevas- tuun laskuperusteet annetaan asetuksella. Lainsäädännöstä ei vaikuta löytyvän syytä menettelyn eroavuudelle.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Koska vakuutusehdot ovat käytännössä hyvin samansisältöiset eri eläkelaitosten välillä, lainsäädännössä olisi tarkoituksenmukaista nykyistä selkeämmin säätää vakuutusehtojen yhdenmukaisuus lähtökohdaksi. Jos mahdollisuus poiketa tästä katsotaan tarpeelliseksi, poikkeuksista olisi säädettävä nykyistä täsmällisemmin.*

Kilpailun näkökulmasta olisi nykyistä vakuutusehtojen valmistelukäytäntöä pe- rustellumpaa se, että vakuutusehdot valmisteltaisiin viranomaisen johdolla ja annettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Vakuutusehdot muodos- tavat osan lainsäädännöllä päätetyn eläketurvan sisällöstä, joten vakuutusehto- jen luonne eroaa siitä, mikä niillä on vapaaehtoisessa vakuuttamisessa. Menet- tely olisi nykyistä perustellumpi myös lainsäädäntövallan siirtämiseen liittyvien seikkojen vuoksi.

2. *Kuten lukuun 6.4 liittyvässä suosituksessa todettiin, eläketurvan toimeenpanon tehokkuuden varmistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriön olisi arvioitava va- kuutusmaksun laskuperusteiden osien merkitys eläkelaitosten väliseen kilpai- luun. Kilpailulle merkitykselliset laskuperusteiden osat tulisi muuttaa nykyistä enemmän eläkelaitoskohtaisiksi siltä osin, kuin se on mahdollista eläketurvan toimeenpanoa vaarantamatta. Eläkelaitosten yhteistyö laskuperusteiden valmis- telussa olisi rajoitettava eläkelaitoksille yhteisiin laskuperusteisiin.*
3. *Työntekijän eläkelain 11 luku koskee eläkevakuutuksen ehtoja ja laskuperusteita ja 212 § eläkelaitosten yhteistyötä. Nämä säännökset olisi käytävä läpi, ja niitä olisi tarpeen mukaan tarkennettava ottaen huomioon kilpailun tavoitteet ja te- hokkuus, edellä todettu laskuperusteiden tarkastelu, kilpailuoikeudelliset sään- nökset valtion vastuusta sekä lainsäädännön rakennetta ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevat perustuslain säännökset ja tavoitteet. Lainsäädännön olisi oltava riittävän tarkkarajaista, selkeää ja perusteltua esimerkiksi siltä osin, mitä laskuperusteet sisältävät ja millaista yhteistyötä eläkelaitokset voivat ja ovat velvollisia tekemään eläketurvan toimeenpanemiseksi.*

7.6 Eläkelaitosten itsenäisyys

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnallinen itsenäisyys pyritään turvaamaan muun mu- assa rajoittamalla niiden omistuksia toisissa työeläkevakuutusyhtiöissä. Kilpailuviraston mukaan ei näyttäisi olevan syytä rajoittaa toiminnallisen riippumattomuuden takaamista koskemaan ainoastaan työeläkevakuutusyhtiöitä, vaan riippumattomuuden tulisi tasa- puolisesti koskea myös eläkesäätiöitä ja eläkekassoja.

7.6.1 Lainsäädäntö

Työeläkevakuutusyhtiöt

TVYL 4 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiö ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa omistaa toisen työeläkevakuutusyhtiön osakkeita tai takuuosuuksia. Omistukseen lasketaan myös sellaiset osakkeet ja niiden tuottama äänimäärä, jotka työeläkevakuutusyhtiö voi optio-oikeuden tai vaihtovelkakirjan nojalla merkitä.

Vakuutusvalvontavirasto voi antaa luvan, jollei omistuksen katsota vaarantavan työeläkevakuutustoiminnan tervettä kehitystä. Säännöksen perustelujen mukaan tällä on pyritty ottamaan huomioon tilanteet, joissa työeläkevakuutusyhtiö esimerkiksi oman organisaationsa sisäisistä tarpeista lähtien jakautuu useammaksi yhtiöksi. Tällöin on epätarkoituksenmukaista kieltää emoyhtiöltä, joka on työeläkevakuutusyhtiö, tytäryhtiöiden omistaminen. Virastolla on kuitenkin oikeus harkita, milloin tällainen omistus on hyväksyttävissä.

Eläkekassat ja eläkesäätiöt

Vakuutuskassalain 7 §:n ja eläkesäätiölain 4 §:n perusteella eläkekassa tai eläkesäätiö ei saa ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa omistaa osakeyhtiön osakepääomasta enempää kuin määrän, joka vastaa 20 prosenttia yhtiön osakepääomasta ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Eläkekassan tai eläkesäätiön sijoittama määrä yhden tällaisen yhtiön tai samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden osakkeisiin saa ilman viraston lupaa olla enintään 10 prosenttia eläkekassan taseen loppusummasta tai eläkesäätiön omaisuudesta. Rajoitukset eivät koske yhtiötä, jonka toimintaa voidaan pitää eläkekassan tai eläkesäätiön toimintaan liittyvänä ja sen kannalta tarkoituksenmukaisena, eivätkä asunto- tai kiinteistöyhtiötä.

Edellä mainittuja rajoituksia eläkekassaan tai eläkesäätiöön sovellettaessa otetaan huomioon myös sellaisten muiden osakeyhtiöiden omistamat osakkeet ja määräämisvalta, joissa eläkekassalla tai eläkesäätiöllä on enemmän kuin puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.

Mitä edellä on sanottu osakeyhtiön osakepääomasta ja osakkeiden tuottamasta äänimäärästä, sovelletaan vastaavaan määräämisvaltaan myös muussa yrityksessä.

Eläkekassa tai eläkesäätiö ei saa olla osakkaana yrityksessä, jossa se joutuu rajoittamattomaan vastuuseen yrityksen sitoumuksista.

7.6.2 Johtopäätökset

Työeläkevakuutusyhtiöllä ei ole mahdollisuus omistaa toista työeläkevakuutusyhtiötä ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa. Lupaharkinnassa arvioidaan omistuksen vaikutusta työeläkevakuutustoiminnan terveeseen kehitykseen.

Omistuskiellon taustalla on ajatus työeläkevakuutusyhtiöiden omistusten ketjuttamisen välttämiseksi. Kiellolla pyritään osaltaan turvaamaan työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan erillisyys ja välttämään omistusten kautta aiheutuva riskien keskittyminen.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistuksia osakeyhtiöissä ja muissa yrityksissä on rajoitettu, ja nämä rajoitukset tulevat sovellettaviksi myös silloin, kun tarkastellaan omistuksia työeläkevakuutusyhtiöissä. Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistuksia työeläkevakuutusyhtiöissä ei siten ole kielletty yhtä tiukasti kuin työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla.

Omistaminen on tiettyyn määrään saakka mahdollista ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa. Toisin kuin työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla, viraston harkintavaltaa ei ole rajoitettu viittaamalla työeläkevakuutustoiminnan terveeseen kehitykseen, vaan lupaharkinta on rajoittamattomampaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistusrajoituksia perusteltiin säännösten perusteluisa toiminnan luonteella. Koska eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminta liittyy henkilövakuutustoimintaan, myös sijoitustoimintaa on hoidettava siten, ettei eläkesäätiöiden tai eläkekassojen voida katsoa sijoitustensa turvin ryhtyvän hoitamaan vierasta liiketoimintaa.

Asian arviointiin liittyy myös se, että luvussa 5.2.1 kuvatulla tavalla työeläkevakuutusyhtiöiltä on TVYL 5 §:n mukaan pääsääntöisesti kielletty määräysvallan hankkiminen muussa kuin vakuutusliikettä harjoittavassa yhteisössä. Samassa pykälässä rajoitetaan työeläkevakuutusyhtiön mahdollisuutta omistaa osuuksia luotto- tai rahoituslaitoksesta.

Pääsääntöisesti eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistuksia muissa yhteisöissä on rajoitettu tiukemmin kuin työeläkevakuutusyhtiöiden omistuksia. Toisaalta työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuutta omistaa toista työeläkevakuutusyhtiötä tai luotto- tai rahoituslaitosta rajoitetaan laissa tiukemmin kuin eläkesäätiön ja eläkekassan vastaavia omistumahdollisuuksia.

Pelkästään säännöksiä tarkastelemalla omistusrajoitusten merkityksestä voi saada harhaanjohtavan kuvan. Käytännössä työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitettavana oleva varallisuus on 90 prosenttia kaikkien eläkelaitosten hallinnoitavana olevista varoista. Työeläkejärjestelmän vakauden ja järjestelmätason riskien hallinnan kannalta on keskeistä se, etteivät riskit lisäänty tarpeettomasti työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan seurauksena. Tämä ei silti tietystikään yksittäisen eläkelaitoksen näkökulmasta poista tarvetta järjestää sijoitustoiminta asianmukaisesti riippumatta siitä, mikä on eläkelaitoksen yhteisömuoto.

Vakuutusvalvontaviraston käsityksen mukaan eläkesäätiöt ja eläkekassat eivät tällä hetkellä omista osuuksia työeläkevakuutusyhtiöissä. Valvontakäytännössä ei myöskään ole tullut esiin ongelmia eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omistusrajoitusten osalta. Virasto pitää kuitenkin kannatettavana, että samalla toimialalla toimiville omistusrajoitukset ovat samat.

Edellä käsiteltyjen suoranaisten omistusrajoitusten lisäksi eläkelaitosten sijoitustoiminnan harjoittamista rajoittavat vastuuvelan kattamista koskevat säännökset, joissa säädetään sijoitusten yleisestä hajauttamisvelvollisuudesta sekä yksittäisten riskikeskittymien rajoittamisesta. Näistä säännöksistä saattaa eläkesäätiön tai eläkekassan sijoitettavan

varallisuuden määrän mukaan seurata tosiasiasa tiukempia omistusrajoituksia kuin tässä käsitellyt prosenttimääräiset rajoitukset.

Työeläkevakuutusyhtiöiden sekä eläkesäätiöiden ja eläkekassojen välille ei käytännössä ole mahdollista syntyä samanlaista omistusten ketjuttamista tai ristiinomistusta kuin eri työeläkevakuutusyhtiöiden välille.

Selvityshenkilö ei ehdota muutoksia eläkesäätiöiden ja eläkekassojen mahdollisuuteen omistaa osuuksia työeläkevakuutusyhtiöistä.

8 Muut asiat

Tässä luvussa käsitellään eräitä eläkelaitosten kilpailuun etenkin valvonnan kautta vaikuttavia asioita, joita on ollut mahdollista tarkastella selvitykseen käytettävissä olleen ajan puitteissa.

8.1 Työkyvyn ylläpito

Työkyvyttömyysriskin hallintaosa on osa työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun laskuperusteita. Työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttämisen yhdenvertaisuudesta eri vakuutusentottajien välillä on esitetty erisuuntaisia näkemyksiä. Selvityksen yhteydessä on esitetty epäilyjä siitä, että työeläkevakuutusyhtiöiden saamista tarjouspyynnöissä työkyvyn ylläpitämiseen liittyvät kulut olisivat korostumassa epäasiallisesti.

Ongelmana on, mitä liikekuluja voidaan sisällyttää työkyvyn ylläpitämiseen tarkoitettuihin kuluihin ja kenen päätöksellä. Kilpailun kannalta kysymys on siitä, muodostuuko vakuutettujen työkyvyn ylläpitoon tarkoitettujen varojen tosiasiallisesti käyttötarkoitukseksi asiakashankinta tai asiakkuuksien ylläpito.

8.1.1 Lainsäädäntö ja laskuperustejaoksen ohje

Työkyvyttömyysriskin hallintaosa sisältyy työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutusmaksun työkyvyttömyysosaan, jonka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa osana muita vakuutusmaksun laskuperusteita. Hallintaosan suuruus on sidoksissa palkkasummaan ja ikäjakautumaan.

Vakuutusvalvontaviraston määräyksissä⁴⁷ todetaan tuloslaskelman laatimiseen liittyen, että lakisääteisessä eläkevakuutuksessa vakuutuslajikohtaisiin maksettuihin korvauksiin ei sisällytetä korvaustoiminnon hoitokuluja, vaan niiden määrä esitetään erikseen maksetuissa korvauksissa jaettuna toisaalta vakuutusmaksun työkyvyttömyysriskin hallintaosalla katettuihin työkyvyn ylläpitoon tähtäävän toiminnon hoitokuluihin (Työkyvyn ylläpitotoiminnon hoitokulut) ja toisaalta hoitokustannusosalla katettuihin korvaustoi-

⁴⁷ Vakuutusvalvontaviraston määräys- ja ohjekokoelma 19.12.2006, dnro 11/002/2006, kohta 1.1.2.2.1.

minnon hoitokuluihin. Työeläkevakuutusyhtiössä työkyvyttömyysriskin hallintaosalla katettaviin työkyvyn ylläpitoon tähtäävän toiminnon hoitokuluihin luetaan kaikki työkyvyn ylläpitotoiminnosta aiheutuneet kulut. Tällaisia ovat esimerkiksi yhtiön henkilöstön palkkakulut henkilösivukuluineen siltä osin, kuin ne kohdistuvat työkyvyn ylläpitoon tähtäävän toiminnon suunnitteluun ja toimeenpanoon (esimerkiksi kuntoutussuunnittelijoiden ja kuntoutuslääkärien tai vastaavilla nimikkeillä olevien työpanos tai osa siitä) sekä muut työkyvyn ylläpitotoiminnosta aiheutuneet kulut.

Laskuperustejaos on antanut työkyvyttömyysriskin hallintaosan käytöstä ohjeen 1/1997. Ohje on selvityksen yhteydessä tiedon mukaan yhä voimassa.

8.1.2 Johtopäätökset ja suositukset

Toiminta työkyvyn ylläpitämiseksi on työeläkejärjestelmän kannalta periaatteellisesti erittäin merkittävää ja suotavaa. Sen tarkoituksena on auttaa vakuutettuja jaksamaan työssään. Lisäksi se on toimintana sosiaaliturvan ydinaluetta, jonka voi katsoa kuuluvan eläkelaitosten toimintaan ja toiminnan tarkoitukseen.

Työkyvyn ylläpito on tärkeää myös työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta. Varhaiskuntoutuksella ja muulla työkyvyn ylläpidolla ehkäistään ennen aikaista eläkkeelle jäämistä, joten työkyvyn ylläpidolla on suoranaista vaikutusta eläkemenoihin. Yksittäisille työnantajille henkilöstön hyvinvoinnin edistäminen on merkittävä kilpailutekijä etenkin, jos työvoimasta on puutetta. Hyvinvoinnista huolehtiminen auttaa pitämään kokeneita ammattiosaajia työnantajien palveluksessa.

Työkyvyttömyysriskin hallintaosan nykyinen sääntely tarkoittaa käytännössä, että työeläkevakuutusyhtiö voi sisällyttää tiettyjä liikekulujaan työeläkejärjestelmässä maksettuihin korvauskuluihin. Saatujen tietojen mukaan työeläkevakuutusyhtiöillä on vuonna 2005 ollut käytössään työkyvyn ylläpitoon kohdistuviin kuluihin noin 9 miljoonan euron suuruinen määrä. Työeläkevakuutusyhtiöillä on harkintavaltaa siinä, miten ne näitä varoja käyttävät. Tilinpäätöstietojen perusteella esimerkiksi Ilmarinen on kirjannut näitä kuluja maksettuihin korvauksiin 3,8, Varma 1,9, Eläke-Tapiola 0,9 ja Eläke-Fennia 0,4 miljoonaa euroa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden henkilöstön, esimerkiksi kuntoutuslääkärien, palkkakulujen osittaista sisällyttämistä maksettuihin korvauksiin voi pitää perusteltuna työeläkejärjestelmän tavoitteiden kannalta. Työeläkevakuutusyhtiön oma harkintavalta työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttämisessä vaikuttaa myös perustellulta, koska asia liittyy työeläkevakuutusyhtiön asiakassuhteisiin, yhtiön ja asiakkaan välisiin luottamuksellisiin tietojen vaihtoihin ja vakuutettujen terveydentilaa sivuavien tietojen käsittelyyn.

Työeläkevakuutusyhtiöiden harkintavaltaa työkyvyttömyysriskin hallintaosan käytössä ei ole tarpeen rajoittaa, mutta mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi olisi korostettava työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttöön liittyvää työeläkevakuutusyhtiöiden henkilöstön ja hallituksen vastuuta sekä valvontaa.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiön olisi jatkossa laadittava vakuutuksenottajien kanssa työkyvyttömyysriskin hallintaosasta korvattaviksi tulevista kuluista sopimus, jossa korvausedellytykset todetaan selkeästi. Kaikki sopimuksen perusteella korvatut kulut olisi yksilöitävä. Yksilöinnit ja kopiot maksukuiteista olisi liitettävä sopimusaineistoon.*
2. *Vakuutusvalvontaviraston olisi velvoitettava työeläkevakuutusyhtiöiden sisäiset ja ulkoiset tarkastajat kiinnittämään nykyistä enemmän huomiota työkyvyttömyysriskin hallintaosan käyttöön. Viraston olisi lisäksi tarkastettava työeläkevakuutusyhtiöiden noudattamat kulujen kirjausperusteet työkyvyttömyysriskin hallintaosan osalta.*
3. *Sosiaali- ja terveysministeriön olisi vakuutusmaksun laskuperusteita vahvistaessaan kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, onko työkyvyttömyysriskin hallintaosa oikein mitoitettu.*

8.2 Kiinteistökaupat

Vuoden 2003 aikana esitettiin julkisuudessa väitteitä siitä, että työeläkevakuutusyhtiöt olisivat tehneet asiakkaidensa kanssa ylihintaisia kiinteistökauppoja. Kiinteistökaupoista on pyydetty lausumaan tässä selvityksessä, ja työeläkevakuutusyhtiöiden ja asiakkaiden välisiä kauppoja on esitetty kiellettäviksi.

Kiinteistökauppojen kilpailuvaikutukset liittyvät käytännössä siihen, että työeläkevakuutusyhtiö ostaisi vakuutuksenottajalta kiinteistön markkina-arvoa korkeampaan hintaan. Tällöin vakuutuksenottaja tosiasiallisesti saisi hinnaltaan tarkkaan säädellystä eläkevakuutuksesta ylihinnan verran alennusta, mikä vääristäisi eläkelaitosten välistä kilpailua.

8.2.1 Lainsäädäntö

TVYL 8 luku koskee voitonjakoa ja työeläkevakuutusyhtiön varojen muuta käyttöä. Lain 22 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön varoja saadaan jakaa osakkaille vain sen mukaisesti kuin TVYL:ssä tai vakuutusyhtiölaissa säädetään voitonjaosta, osakepääoman, ylikurssirahaston tai vararahaston alentamisen yhteydessä suoritettavista maksuista ja varojen jaosta yhtiön purkautuessa. Voitonjaoksi ei katsota sellaisten lisätujen antamista, mikä suoritetaan laskuperusteiden mukaisesti työntekijän eläkelain säännöksiä noudattaen. Työeläkevakuutusyhtiön voiton jakoon ja varojen käyttöön sovelletaan eräiltä osin myös vakuutusyhtiölain 12 luvun säännöksiä voitonjaosta ja yhtiön varojen muusta käytöstä.

TVYL 24 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön omaisuutta ei saa käyttää yhtiön toiminnalle vieraaseen tarkoitukseen.

TVYL 9 luku koskee sijoitustoiminnan järjestämistä. Lain 26 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Hallituksen esityksen 255/1996 vp mukaan työeläkeyhtiön kaikki, myös vastuuvelan katteen ylittävät varat, on sijoitettava niin tuottavasti kuin on mahdollista ryhtymättä yhtiön varojen menettämiseen mahdollisesti johtaviin liian riskipitoisiin sijoituksiin. Työeläkevakuutusyhtiön varoja on hoidettava riittävää huolellisuutta noudattaen.

Vakuutusyhtiölain 14 b luvun 8 §:n mukaan Vakuutusvalvontaviraston on valvottava liiketoimia vakuutusyhtiön ja vakuutusyhtiön sidosyrityksen, osakasyrityksen ja osakasyrityksen sidosyrityksen välillä. Lisäksi Vakuutusvalvontaviraston on valvottava liiketoimia vakuutusyhtiön ja sellaisen luonnollisen henkilön välillä, jolla on omistusyhteys vakuutusyhtiössä tai sen sidosyrityksessä, vakuutusyhtiön osakasyrityksessä taikka vakuutusyhtiön osakasyrityksen sidosyrityksessä. Liiketoimia ei saa tehdä ehdoin, jotka poikkeavat toisistaan riippumattomien osapuolten välillä samanlaisissa liiketoimissa yleisesti noudatetuista ehdoista. Säännöstä ei kuitenkaan sovelleta eräisiin konserniyritysten välisiin liiketoimiin.

Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuoden 2007 alussa, jolloin tuli voimaan muun muassa laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta. Lailla ajanmukaistettiin sijoittamista koskevaa lainsäädäntöä ja lisättiin eräiltä osin työeläkevakuutusyhtiöiden harkintavaltaa sijoituksia tehtäessä.

8.2.2 Vakuutusvalvontaviraston selvitys ja kannanotto

Vakuutusvalvontavirasto teki ylihintaisia kiinteistökauppoja koskeneiden väitteiden perusteella selvityksen työeläkevakuutusyhtiöiden kiinteistökaupoista ajalla 1.1.1999–30.9.2003.⁴⁸ Koska valvonnan perusteella ei ollut ollut aihetta epäillä kiinteistösijoitusten vaarantavan työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta, selvityksen lähtökohtana ei ollut vakavaraisuusvalvonta. Virasto totesi, että sen tehtävänä on myös valvoa, että vakuutusyhtiöt noudattavat toiminnassaan lakia ja hyvää vakuutustapaa.

Selvitys käsitti kaikki työeläkevakuutusyhtiöiden 31.12.1998 jälkeen hankkimat kiinteistöt, kiinteistöosakeyhtiö- ja asunto-osakeyhtiöosuudet sekä osuudet keskinäisistä kiinteistöyhteisöistä. Kohteita oli yhteensä 261. Kauppojen pääoma-arvo oli yhteensä 1,9 miljardia euroa, ja kaupat edustivat 35 prosenttia kaikkien työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisestä kiinteistöihin sitoutuneesta pääomasta. Kiinteistökaupoista 135 kappaletta eli noin puolet oli tehty vakuutuksenottajien kanssa, ja näihin kiinteistöihin sitoutunut pääoma oli yhteensä 1,2 miljardia euroa. Kaupoista 19 kappaletta otettiin yksityiskohtaisemman lisäselvityksen kohteeksi.

Selvityksessä mukana olleiden kiinteistöjen painotettu keskimääräinen sijoitetun pääoman tuotto oli 7,6 prosenttia ja vastaava tuotto käyvin arvoin 8,6 prosenttia. Tuotto ylitti lievästi vastaavalla tavalla lasketun työeläkevakuutusyhtiöiden koko kiinteistöomaisuuden tuoton. Vakuutuksenottajilta hankittujen kiinteistöjen tuotto sijoitetulle pääomalle oli 7,4 prosenttia ja käyvin arvoin 8,4 prosenttia, kun vastaavat tuotot muilta ostettujen kiinteistöjen osalta olivat 8,1 ja 8,9 prosenttia.

⁴⁸ Vakuutusvalvontaviraston lehdistötiedote 1/2004, 15.1.2004.

Vakuutusvalvontaviraston mukaan selvityksen perusteella ei ollut havaittavissa, että vakuutuksenottajilta ostetut kiinteistöt olisivat järjestelmällisesti olleet huonotuottoisempia kuin muilta ostetut kiinteistöt. Selvityksessä esiin tulleiden tietojen perusteella ei myöskään saatu selvää näyttöä siitä, että yksittäisissä kaupoissa olisi maksettu ylihintaa vakuutuksenottajille.

Vakuutusvalvontavirasto antoi 21.1.2005 kannanoton työeläkevakuutusyhtiön ja vakuutuksenottajan välisissä liiketoimissa ja sopimussuhteissa noudatettavista periaatteista.⁴⁹ Kannanotto sisältää viraston näkemyksen keskeisistä periaatteista, joita työeläkevakuutusyhtiön on noudatettava yhtiön ja vakuutuksenottajan välisissä liiketoimissa ja sopimussuhteissa. Kannanotto koskee myös kiinteistökauppoja.

8.2.3 Johtopäätökset ja suositukset

Työeläkevakuutusyhtiön ja vakuutuksenottajan välinen ylihintainen kiinteistökauppa rikkoisi tilanteen mukaan useita säännöksiä. Näitä ovat säännökset sijoitustoiminnan järjestämisestä ja työeläkevakuutusyhtiön varojen käyttämisestä. Menettely saattaisi myös olla vastoin varojen jakoa koskevia säännöksiä ja keskinäisissä työeläkevakuutusyhtiöissä vastoin vakuutuksenottajana olevien osakkaiden yhdenvertaisuusperiaatetta. Ylihintainen kiinteistökauppa merkitsisi käytännössä asiatonta alennusta eläkevakuutuksen hintaan ja varojen siirtoa pois työeläkejärjestelmän piiristä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden kiinteistökauppojen rajoittaminen esimerkiksi kieltämällä kaupat kokonaan asiakkaiden kanssa vaikuttaisi kuitenkin olevan ristiriidassa 1.1.2007 voimaan tulleiden, sijoittamista koskevien säännösten kanssa. Uudistuksella pyrittiin päinvastoin laajentamaan työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitusmahdollisuuksia.

Rajoittamisen sijasta vaikuttaisi rakentavammalta se, että esimerkiksi rahastomuotoista kiinteistösijoittamista kehitettäisiin nykyistä houkuttelevammaksi vaihtoehdoksi yksittäisten sijoitusten tekemiselle. Tämä tukisi työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan tehokkuudelle asetettuja vaatimuksia, laajentaisi mahdollisuuksia kiinteistösijoittamiseen ja vähentäisi yksittäisiä kiinteistösijoituksia.

Rahastumuotoisen kiinteistösijoittamisen edistäminen edellyttäisi ainakin verotuksen muuttamista nykyistä edullisemmaksi. Voimassaolevan kiinteistörahasto- ja sijoitusrahastolainsäädännön sekä niihin valmisteilla olevien muutosten (hallituksen esitys 102/2006 vp) perusteella verokohtelu ei vaikuttaisi tarkoituksenmukaisimmalla tavalla edistävän työeläkevakuutusyhtiöiden kiinteistösijoitusten ohjaamista rahastumuotoiseen sijoittamiseen.

Jos työeläkevakuutusyhtiöt sijoittaisivat kiinteistöihin nykyistä enemmän rahastojen kautta, suorat kiinteistösijoitukset todennäköisesti vähenisivät. Suorille sijoituksille olisi niiden nykyistä vähäisemmän määrän takia käytännössä helpompi asettaa läpinäkyvyysvaatimuksia kuin nykyisin.

Vakuutusvalvontaviraston antama kannanotto sisältää näkemyksiä lakiin ja hyvään vakuutustapaan pohjautuvista periaatteista, joita työeläkevakuutusyhtiöiden on noudatet-

⁴⁹ Vakuutusvalvontaviraston kannanotto työeläkevakuutusyhtiöille 21.1.2005, dnro 1/401/2005.

tava. Työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa säännellään toisaalta osittain hyvinkin yksityiskohtaisilla säännöksillä, minkä vuoksi oikeudellisten periaatteiden ja hyvän vakuutustavan merkitys jää näiltä osin varsin vähäiseksi.

Selvityshenkilön suositukset

1. *Työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia rahastomuotoiseen kiinteistösijoittamiseen tulisi edistää verokohtelua keventämällä.*
2. *Suorien kiinteistösijoitusten hinnoittelun läpinäkyvyyttä tulisi edistää. Työeläkevakuutusyhtiöt olisi veloitettava hankkimaan sopimussuhteen osapuolista riippumattoman asiantuntijan arvio sijoituskohteen arvosta.*
3. *Vakuutusvalvontaviraston olisi nykyistä selkeämmin kiinnitettävä huomiota vakavaraisuusvalvonnan lisäksi oikeudelliseen valvontaan. Viraston olisi tarpeen täsmentää työeläkevakuutusyhtiöille antamansa kannanoton oikeudellisia perusteita.*

8.3 Työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamat palvelut eläkesäätiöille ja eläkekassoilta

Vakuutusvalvontavirasto antoi 30.6.2006 eräälle työeläkevakuutusyhtiölle alustavan kannanoton⁵⁰ siitä, voiko työeläkevakuutusyhtiö tarjota aktuaaritoimintaan ja työeläkehallinnointiin liittyviä palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoilta. Virasto katsoi alustavasti, että palvelujen tarjoaminen olisi mahdollista vain työeläkevakuutusyhtiön omille asiakasyrityksille ja että palvelut voisivat koskea vain vapaaehtoisia lisäeläkejärjestelyjä. Virasto täsmensi kantaansa hallitusten esitysten 76–79/2006 vp eduskuntakäsittelyn yhteydessä ja ehdotti eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle toimittamassaan lausunnossa⁵¹ TVYL 2 §:n täsmentämistä siten, että työeläkevakuutusyhtiöt voisivat tarjota työeläkevakuutukseen liittyviä palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoilta näiden tarjoamien etuusperusteisten lisäetujen osalta.

Vakuutusvalvontavirasto lähetti alustavan kannanoton tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi mahdollisuuksien mukaan huomioon tässä selvityksessä. Virasto on myös selvitystyön aikana esittänyt, että asiaa käsiteltäisiin selvityksessä. Lisäksi virasto pyysi 22.11.2006 sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa siitä, voivatko työeläkevakuutusyhtiöt ja missä laajuudessa tarjota eläkesäätiöille ja eläkekassoilta aktuaaripalveluja ja työeläkehallinnointiin liittyviä palveluja joko suoraan tai tarjoamalla niitä palveluyhtiölle⁵².

⁵⁰ Palvelujen tarjoaminen eläkesäätiöille ja eläkekassoilta, dnro 2/401/2006.

⁵¹ Vakuutusvalvontaviraston muistio eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 7.9.2006.

⁵² Vakuutusvalvontaviraston lausuntopyyntö 22.11.2006, dnro 2/401/2006, 64/401/2006, 65/401/2006.

8.3.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

TVYL, eläkesäätiölaki, vakuutuskassalaki ja henkivakuutusdirektiivi

Luvussa 6.2.1 käsiteltiin työeläkevakuutusyhtiöiden toimialaa TVYL 1–5 §:n kannalta ja luvussa 6.2.2 eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimialaa eläkesäätiölain ja vakuutuskassalain kannalta. Luvussa 4.2 käsiteltiin henkivakuutusdirektiiviä, jolla on merkitystä TVYL:n säännösten tulkinnassa. Näitä asioita ei tässä toisteta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös

Seuraavassa selostetaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä 1.10.1999 diaarinumero 319/1/99, jota sivuttiin luvussa 6.2.1 vain lyhyesti. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös koski työeläkevakuutusyhtiön mahdollisuutta omistaa enemmistöosuus A Oy:ssä ja B Oy:ssä.

Ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus otti kantaa muun muassa siihen, oliko A Oy:n ja B Oy:n toiminta luonteeltaan sellaista, että työeläkevakuutusyhtiön oli mahdollista omistaa niissä enemmistöosuus TVYL 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ilman sosiaali- ja terveysministeriön lupaa. Kaupparekisteritietojen mukaan A Oy:n toimialana oli eläkesäätiöiden ja eläkekassojen hoito sekä muiden, yritysten eläketurvaan liittyvien asioiden hoito. B Oy:n toimialana oli yritysten ja niiden henkilöstöjen tarvitsemien palvelujen hoito ja sijoitustoiminta. Yhtiöllä oli mahdollisuus omistaa ja hallita asunto- ja kiinteistöyhtiöiden osakkeita.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei A Oy:n ja B Oy:n toiminta liittynyt TVYL 5 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla suoranaisesti työeläkevakuutusliikkeeseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi päätöksessään 21.12.1998 diaarinumero 52/401/98, johon korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu liittyi, että työeläkevakuutusliike sisältää varsinaisen vakuutustoiminnan lisäksi myös kaiken sen toiminnan, jonka voidaan katsoa joko suoranaisesti tai välillisesti palvelevan mainittua liiketoimintaa tai olevan sille muutoin välttämätöntä. A Oy:n ja B Oy:n osalta kyse oli palvelutoiminnasta, joka kohdistui rajoittamattomaan joukkoon eläkesäätiöitä ja vakuutuskassoja. Kysymys ei ollut työeläkevakuutusyhtiön vakuutustoimintaan liittyvästä, sitä palvelevasta tai sille välttämättömästä toiminnasta. Työeläkevakuutusyhtiön intressit rajoittuivat osakkeenomistajana yhtiön liiketaloudelliseen tuottoon ja voitonjakoon. Palveluyrityksen asiakkaiden, toisin sanoen eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen, kannalta sitä vastoin oli olennaista, että palvelutoiminta on asiakkaiden edun mukaista ja riippumatonta ulkopuolisista intressitahoista. Lisäksi oli otettava huomioon, että työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja vakuutuskassat toimivat toistensa kilpailijoina vakuutusmarkkinoilla.

Sosiaali- ja terveysministeriö tarkasteli kilpailuolosuhteita ja niiden valvontaa myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun liittyvässä lausunnossaan 1.3.1999 diaarinumero 7/05/1999. Ministeriölle kuului tuolloin koko vakuutusala koskeva vakuutustoiminnan terveen kehityksen, terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun sekä hyvän vakuutustavan valvonta. Lausunnon mukaan vakuutustoiminnan terve kehitys sisältää muun muassa vakuutustoiminnan riittävän hajauttamisen eri vakuutusmarkkinoilla toimijoiden kesken. Tällöin myös valvonnallisin toimenpitein pyritään siihen, että vakuu-

tusmarkkinoilla on tarjolla riittävän useita ja monipuolisia vakuutuspalveluja tarjoavia yhteisövaihtoehtoja, jotta voitaisiin varmistaa todellinen kilpailu vakuutuslaitosten kesken.

Lausunnon mukaan viranomaisvalvonnan tärkein päämäärä on sen varmistaminen, että vakuutusyritykset ovat laillisessa ja vakavaraisessa tilassa. Tämä edellyttää osaltaan myös sen varmistamista, että vakuutusmarkkinat toimivat siten, että kaikilla vakuutusyrityksillä on yhtäläiset ja hyvät toimintamahdollisuudet, eikä vakuutusmarkkinoilla ilmene vääristymiä, jotka voivat vaikeuttaa edellä mainitun päämäärän saavuttamista.

Ministeriö piti ongelmallisena muun muassa sitä, että pääomistajana työeläkevakuutusyhtiö sai välitöntä tietoa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toiminnasta, ja se voi käyttää tätä tietoa hyväkseen omissa markkinointihankkeissaan, toisin sanoen pyrkimyksissä saada aikaan eläkesäätiön tai eläkekassan vakuutuskannan siirto työeläkevakuutusyhtiöön tai sen konserniin. Jos palvelutoiminnan tarkoituksena oli pyrkimys vaikuttaa työnantajien halukkuuteen vaihtaa eläkelaitosta, toimintaa voitiin pitää myös kilpailunrajoituksista annetun lain (480/1992) ja hyvän vakuutustavan vastaisena, koska se vaikeutti eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintaa. Tähän liittyi myös kysymys palvelutoimintaan kuuluvien vastuu- ja vakuutuslaskelmien puolueettomuudesta.

Lausunnossa todettiin, että kaikilla eläkelaitoksilla on oltava auktorisoitu vakuutusmatemaatikko. TVYL 32 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön matemaatikko ei saa ilman ministeriön (nykyisin Vakuutusvalvontaviraston) lupaa toimia samanaikaisesti toisen vakuutusyhtiön matemaattikkona. Säännöksen taustalla ovat työeläkevakuutusyhtiöiden keskinäiset kilpailunäkökohdat. Tämän mukaisesti työeläkevakuutusyhtiöillä on oltava omissa organisaatioissaan omat vakuutusmatemaattikkonsa. Eläkesäätiöillä ja eläkekassoilla on kuitenkin harvoin omassa organisaatioissaan vakuutusmatemaattikkoa. Tämän vuoksi aktuaaripalvelut on käytännössä ostettava näitä palveluja tarjoavilta palveluyrityksiltä. Ministeriö katsoi myös tästä näkökulmasta olevan tärkeää, ettei yksi työeläkevakuutusyhtiö ollut määräävässä asemassa tällaisessa palveluyrityksessä. Kilpailullisesti kysymyksessä oli sama tilanne kuin työeläkevakuutusyhtiöidenkin kesken.

Lausunnon mukaan eläkesäätiöiden ja eläkekassojen tulee voida itsenäisesti vastata toiminnastaan ja lakisääteisistä velvoitteistaan. Palvelutoiminta ei tietenkään poista tätä vastuuta, mutta erityisesti eläkelaitosten vakuutusteknisiin laskelmiin, jotka ovat eläkelaitoksen vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden perustana, liittyy monia erityisasiantuntemusta vaativia seikkoja, joiden arvioiminen ja analysointi voi olla erityisesti pienille eläkesäätiöille ja vakuutuskassoille mahdotonta. Koska palvelutoiminta käsitti nimenomaan mainittujen laskelmien tekemisen, sen tulisi olla palvelua ostavien kannalta puolueetonta ja lähteä näiden omista eduista.

8.3.2 Johtopäätökset ja suositus

Työeläkevakuutusyhtiöiden muu kuin lakisääteinen toiminta

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan ala on selkeästi rajattu lakisääteiseen eläkevakuutukseen. TVYL 2 §:ssä säädetään työeläkevakuutusyhtiön tehtäväksi lakisääteisen eläketurvan toimeenpano, ja TVYL 3 §:ssä kielletään muun vakuutusliikkeen harjoittaminen. Lisäksi TVYL:iin sisältyy työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoimintaan liittyviä

omistusrajoituksia, joilla pyritään estämään sitä, ettei työeläkevakuutusyhtiö laajenna omistusten kautta toimintaansa tosiasiallisesti muulle toimialalle. Vakuutustoiminta on myös toimilupaa edellyttävää toimintaa, joten työeläkevakuutusyhtiö ei voi harjoittaa muuta luvanvaraista vakuuttamista kuin mihin se on toimilupansa perusteella oikeutettu.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan alaa koskevien säännösten tulkinnassa on yhtenä osana otettava huomioon myös se, että Suomi on kansallisessa lainsäädännössään pyrkinyt varmistumaan siitä, ettei henkivakuutuksesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tule sovellettavaksi työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan. Tämän vuoksi työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta on eriytetty muusta vakuutustoiminnasta.

Lisäksi vuoden 2007 alusta voimaan tulleilla TVYL:n muutoksilla osaltaan korostettiin lakisääteisen eläkevakuutuksen riippumattomuutta muusta vakuutustoiminnasta. Muutosten perusteluissa riippumattomuuden korostamisen yhtenä syynä mainittiin sen osoittaminen, että lakisääteistä eläkevakuuttamista harjoitetaan erillään muusta vakuutustoiminnasta sekä oikeudellisesti että käytännön tasolla.

Näiden syiden takia on perusteltua katsoa, etteivät työeläkevakuutusyhtiöt voi nykyisen lainsäädännön mukaan tarjota eläkesäätiöille ja eläkekassoille aktuaaripalveluja ja työeläkehallinnointiin liittyviä palveluja suoraan tai tarjoamalla niitä palveluyhtiölle, jos palvelut koskevat eläkesäätiöiden ja eläkekassojen harjoittamaa muuta toimintaa kuin lakisääteistä eläkevakuutusta. Työeläkevakuutusyhtiöiden toimialaan ei ylipäätään kuulu toiminta, joka koskee muuta kuin lakisääteistä eläkevakuutusta. Tällainen toiminta olisi vastoin TVYL:n säännöksiä sekä työeläkevakuutusyhtiöiden toimilupaa ja yhtiöjärjestyksiä. Lisäksi se olisi selkeästi omiaan johtamaan siihen, että henkivakuutusdirektiivi tulisi sovellettavaksi työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.

Lakisääteistä eläkevakuutusta koskevien palvelujen tarjoaminen

TVYL 2 ja 3 §:n sanamuodon perusteella ei ole mahdollista täysin yksiselitteisesti päätellä, voivatko työeläkevakuutusyhtiöt tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille silloin, kun ne koskevat eläkesäätiöiden ja eläkekassojen harjoittamaa lakisääteistä eläkevakuutusta. Asian arvioimiseksi voidaan tarkastella edellä selostettua korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ja eläkelaitosten kilpailuolosuhteita.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yritysten, joiden toimialana oli muun muassa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen hoito sekä henkilöstöjen tarvitsemien palvelujen hoito, toiminta suoranaisesti liittynyt työeläkevakuutusliikkeeseen omistusrajoituksia tulkittaessa. Korkeimman oikeuden ratkaisun ja ratkaisun yhteydessä esiin tuotujen seikkojen perusteella voidaan katsoa, etteivät työeläkevakuutusyhtiöiden eläkesäätiöille ja eläkekassoille tarjoamat aktuaaripalvelut ja työeläkehallinnointiin liittyvät palvelut suoranaisesti liity työeläkevakuutusliikkeeseen. Kyseisten palvelujen tarjoaminen ei ole työeläkevakuutusyhtiöille välttämätöntä niiden oman vakuutustoiminnan harjoittamiseksi. Merkitystä ei tässä suhteessa ole sillä, tarjoavatko työeläkevakuutusyhtiöt palveluita suoraan eläkesäätiöille ja eläkekassoille vai palveluyhtiöille.

On tarpeen huomata, että markkinoilla toimii palveluyrityksiä, joiden liiketoimintana on tarjota eläkesäätiöille ja eläkekassoille niille tarpeellisia palveluja. Jos työeläkevakuutusyhtiöt tarjoavat samantyyppisiä palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille, ne tosiasiasa kilpailevat mainittujen, vapailla markkinoilla toimivien palveluyritysten kanssa.

Tätä voi pitää ongelmallisena työeläkevakuutusyhtiöiden toimialaa koskevien säännösten tavoitteiden kannalta. TVYL:n säännöksillä on korostetun selkeästi pyritty siihen, että työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta rajoittuu lakisääteiseen eläkevakuutukseen. TVYL:n säännöksiä tulkittaessa olisi lähtökohtaisesti suhtauduttava pidättyvästi siihen mahdollisuuteen, että työeläkevakuutusyhtiöt voisivat tarjota muille eläkelaitoksille omaan toimintaansa suoranaisesti liittymättömiä palveluja.

Pidättyvää suhtautumista voidaan perustella myös eläkelaitosten kilpailuolosuhteilla. Työeläkevakuutusyhtiöiden lisäksi eläkesäätiöt ja eläkekassat hoitavat lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa, eli toimeenpano on hajautettu useiden eläkelaitosten ja eläkelaitosmuotojen tehtäväksi. Hajautuksen keskeisenä tavoitteena on tehostaa toimeenpanoa eläkelaitosten keskinäisen kilpailun kautta.

Työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat ovat työnantajalle vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteinen eläketurva. Jotta eri eläkelaitosmuodot olisivat työnantajalle aidosti vaihtoehtoja, on pyrittävä turvaamaan se, että eläkesäätiöt ja eläkekassat voivat itsenäisesti vastata toiminnastaan ja lakisääteisistä velvoitteistaan. Siltä osin, kuin eläkesäätiöt ja eläkekassat voivat käyttää toiminnassaan apuna ulkoisia palveluntarjoajia, on pyrittävä huolehtimaan siitä, että saatavilla oleva palvelutoiminta on lähtökohdiltaan mahdollisimman hyvin sopusoinnussa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen omien etujen kanssa. Tällä voidaan osaltaan varmistaa sitä, ettei vakuutusmarkkinoilla tarpeettomasti ilmene eläkelaitosten välistä kilpailua heikentäviä tekijöitä.

Jos työeläkevakuutusyhtiöt tarjoavat laajasti lakisääteiseen eläkevakuutukseen liittyviä palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille, on todennäköistä, ettei markkinoille jää tilaa muille palveluntarjoajille. Työeläkevakuutusyhtiöillä on käytettävissään olevien henkilö- ja tietojärjestelmäresurssien avulla mahdollisuus tarjota kattavasti eläkesäätiöille ja eläkekassoille niiden tarvitsemat palvelut siten, että muiden palveluntarjoajien on vaikea kilpailla samoilla markkinoilla. Hajautetun toimeenpanon kannalta ei vaikuta yhteensopivalta, että työeläkevakuutusyhtiöt hoitaisivat palveluntarjoajana myös eläkesäätiöiden ja eläkekassojen toimintaa.

Näiden syiden vuoksi voidaan tulla lakisääteistä eläkevakuutusta koskevien palvelujen osalta siihen johtopäätökseen, etteivät työeläkevakuutusyhtiöt voi nykyisten säännösten perusteella tarjota eläkesäätiöille ja eläkekassoille palveluja suoraan tai tarjoamalla palveluja palveluyhtiölle.

Kannattaa huomata, ettei edellä ole käsitelty kattavasti kilpailuoikeutta, vaan johtopäätös on tehty pääasiassa vakuutuslainsäädännön ja hajautetun järjestelmän tavoitteiden perusteella.

Lainsäädännön mahdollinen muuttaminen

Muiden kuin lakisääteiseen eläkevakuutukseen liittyvien palvelujen kohdalla lainsäädäntö vaikuttaa selkeältä. Lakisääteiseen eläkevakuutukseen liittyvien palvelujen osalta tilanne ei ole aivan yhtä selkeä, mutta edellä mainittuun johtopäätökseen on silti mahdollista päätyä perustellusti. Jos tehdyt johtopäätökset katsotaan toimeenpanojärjestelmän kannalta hyväksyttäväksi, lainsäädäntöä ei ole välttämätöntä muuttaa.

Tarvetta muuttaa nykyistä lainsäädäntöä voidaan kuitenkin lisäksi tarkastella laajemmin koko toimeenpanojärjestelmän kannalta eli siitä näkökulmasta, miten toimeenpano olisi järjestettävä, jotta se olisi mahdollisimman kustannustehokasta. Jos oletetaan, että toimeenpano hoidetaan jatkossakin hajautetusti ja että on olemassa eri eläkelaitosmuotoja, kysymys siitä, voivatko työeläkevakuutusyhtiöt tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille, ei kuitenkaan osu asian ytimeen. Sen sijaan keskeinen kysymys on, miten kaikille eläkelaitosmuodoille turvataan hyvät toimintaedellytykset siten, että toimeenpano muodostuu mahdollisimman tehokkaaksi koko järjestelmän kannalta.

Esimerkiksi tietojärjestelmien kehittäminen vaatii resursseja, ja järjestelmiä kehitetään nykyisin käytännössä työeläkevakuutusyhtiöiden johdolla. On todennäköistä, että toimeenpanojärjestelmän kokonaiskustannukset muodostuvat tältä osin pienemmiksi, jos eläkesäätiöt ja eläkekassat voivat ostaa palveluja työeläkevakuutusyhtiöiltä sen sijaan, että ne kehittäisivät vastaavat palvelut itse tai ostaisivat ne ulkoiselta palveluntarjoajalta, jolloin ulkoinen palveluntarjoaja sisällyttäisi hintaan kaikki omat kehityskustannuksensa. Tässä yhteydessä ei analysoida tarkemmin mahdollisia tehokkuushyötyjä, mutta esimerkiksi tietojärjestelmät vaikuttavat selkeästi palvelulta, joiden kehittäminen täysin eläkelaitoskohtaisesti ei ole järkevää.

Asian pohdinta ei rajoitu vain esimerkkinä mainittuihin tietojärjestelmiin, vaan koskee laajemmin sitä, mitkä palvelut toimeenpanossa olisi tarkoituksenmukaista järjestää jossain määrin yhteistyössä siten, että kaikilla eläkelaitoksilla olisi tasapuoliset edellytykset käyttää niitä hyödykseen. Kysymys on toimeenpanojärjestelmän tehokkuuden kannalta optimaalisen ratkaisu löytämisestä sellaisten vaihtoehtojen joukosta, joiden ääripäinä voidaan karkeasti ottaen nähdä täysin eläkelaitoskohtainen palvelujen tuottaminen ja täysin keskitetty palvelujen tuottaminen. Kysymykseen vastaaminen ei ole helppoa. Edes nykyisen toimeenpanojärjestelmän puitteissa esitettyyn kysymykseen siitä, mitä palveluja työeläkevakuutusyhtiöt voivat tarjota eläkesäätiöille tai eläkekassoille, ei näytä löytyvän vastaukseksi yksiselitteisen hyvää vaihtoehtoa. Jos palvelujen tarjoaminen on kiellettyä, kuten nykyisen lainsäädännön perusteella vaikuttaa olevan, toimeenpanojärjestelmän kokonaiskustannukset saattavat ainakin lyhyellä aikavälillä nousta korkeammiksi kuin olisi välttämätöntä. Toisaalta jos palvelujen tarjoaminen olisi sallittua, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen itsenäisen olemassaolon edellytykset todennäköisesti heikkenisivät, mikä puolestaan todennäköisesti merkitsisi eläkelaitosmuotojen välisen kilpailun tosiasiallista vähenemistä.

Palvelujen tarjoamisen osalta voi kokoavasti todeta, että toimeenpanojärjestelmän muodostaman kokonaisuuden kannalta hyvin perusteltujen muutosten tekeminen lainsäädäntöön edellyttäisi laajempaa taloustieteellistä vaikutusten arviointia kuin, mihin tässä selvityksessä on ollut mahdollisuus. Jos kysymys rajoitetaan koskemaan vain sitä, pitäisikö työeläkevakuutusyhtiöiden voida järjestelmän nykyisissä puitteissa tarjota palveluja eläkesäätiöille ja eläkekassoille, voi todeta, että tällaiseen mahdollisuuteen tulisi ainakin tässä vaiheessa suhtautua pidättyvästi. Mahdollisuus on omiaan heikentämään hajautetun järjestelmän tosiasiallisia olemassaolon edellytyksiä. Hajautetun järjestelmän tehokkuudesta puolestaan saadaan mahdollisesti lisätietoa sen jälkeen, jos luvuissa 4.3.4 ja 6.4.5 ehdotetut toimenpiteet tehokkuuden mittaamisesta toteutetaan.

Selvityshenkilön suositus

1. *Palvelujen tarjoamisella on huomattava merkitys eläkelaitosten välisen kilpailun tavoitteiden ja toimivuuden kannalta. Oikeudellisesti asialla on liittymäkohtia*

kilpailu-, yhtiö- ja EU-oikeuteen. Edellä esitettyjen johtopäätösten perusteella olisi tarpeelliseksi katsottavin keinoin pyrittävä selventämään lainsäädännön ja eläkelaitosten toiminnan välistä suhdetta eläketurvan toimeenpanoa ja työeläkejärjestelmän tavoitteita kokonaisuutena edistävällä tavalla.