

Matti Louekoski

Työeläkevakuutusyhtiölain
uudistamistarpeet

Selvityshenkilön väliraportti



KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö		Julkaisun päivämäärä 12.9.2005	
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Pankinjohtaja Matti Louekoski, Suomen Pankki		Julkaisun laji Selvityshenkilön raportti	
		Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	
		HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä STM053:00/2004 29.9.2004	
Julkaisun nimi Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti			
Tiivistelmä Selvityshenkilön väliraportti sisältää toimeksiannon mukaisesti linjauksia TVYL:n uudistusesityksen laatimiselle. Linjauksissa painotetaan tehtävän mukaisesti työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan luonnetta sosiaaliturvajärjestelmän oleellisena osana sekä osana kolmikantaista jatkuvaa neuvottelumenettelyä. Tämän pohjalta ehdotetaan uudistustyön jatkuessa täsmennettäväksi TVYL:n sanontoja erityisesti eläkejärjestelmän toiminnan tavoitteesta, työeläkevakuutusyhtiöiden itsenäisyydestä, niiden hallintoelinten riippumattomuudesta ja koostumuksesta sekä yhtiöiden välisestä yhteistyöstä ja kilpailuasetelmasta. Tavoitteena on turvata hajautetun järjestelmän toiminta ja sen takeena oleva kilpailuneutraliteetti säädösten tasolla. Osakeyhtiöainsäädännön uudistusesitys (HE 109/2005) ja siihen liittyvä vakuutusyhtiölain uudistaminen eivät antane aiheutta säättää kokonaan erillistä TVYL:a, vaan tämä uudistus ehdotetaan tehtäväksi käyttäen edelleen voimassa olevan lain ns. viittaustekniikkaa kahteen ensiksi mainittuun lakiin nähden.			
Asiasanat: sijoittaminen, työeläkejärjestelmä, työeläkkeet, vakavaraisuus, vakuutus, vakuutusyhtiöt			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero 'Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:15		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1784-4 (nid.) 952-00-1785-2 (PDF)
Kokonaissivumäärä 72	Kieli Suomi	Hinta 14,04 €	Luottamuksellisuus Julkinen
Jakaja Yliopistopaino Kustannus, Helsinki University Press PL 4 (Vuorikatu 3 A)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 12.9.2005	
Författare (Uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Bankdirektör Matti Louekoski, Finlands Bank		Typ av publikation Utredningspersonens rapport	
		Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet	
		Projektnummer och datum för tillsättandet av organet STM053:00/2004 29.9.2004	
Publikationens titel Behovet av att revidera lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag. Utredningspersonens mellanrapport (Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti)			
Referat Utredningsmannens mellanrapport innehåller i enlighet med uppdraget riktlinjer för att utarbeta ett förslag till revidering av lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag. I riktlinjerna betonas i enlighet med uppdraget karaktären av arbetspensionsförsäkringsbolagens verksamhet som en väsentlig del av systemet för social trygghet och som del av det kontinuerliga förhandlingsförfarandet på trepartsbasis. På basis av detta föreslår man att terminologi inom lagen om arbetspensionsförsäkringsbolag preciseras när revideringsarbetet fortsätter särskilt med avseende på målsättningen för hur pensionssystemet skall fungera, arbetspensionsförsäkringsbolagens självständighet, oberoende hos och sammansättning av deras förvaltningsorgan samt samarbete och konkurrenssituation mellan bolagen. Målet är att säkerställa det decentraliserade systemets funktion och konkurrensneutraliteten på författningsnivå som utgör en garant för denna. Förslaget till ändring av lagen om aktiebolag (RP 109/2005) och revideringen av lagen om försäkringsbolag med anknytning till detta torde inte föranleda att man behöver stifta en helt separat lag om arbetspensionsförsäkringsbolag, utan utredningsmannen föreslår att denna revidering görs genom att använda den s.k. hänvisningstekniken i den alltjämt gällande lagen i förhållande till de två förstnämnda lagarna.			
Nyckelord arbetspensioner, arbetspensionssystem, försäkringsbolag, soliditet, placering, försäkring,			
Övriga uppgifter www.stm.fi/svenska			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2005:15		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1784-4 (inh.) 952-00-1785-2 (PDF)
Sidoantal 72	Språk Finska	Pris 14,04 €	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	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health, Finland		Date 12 September 2005	
Authors Matti Louekoski, Deputy Governor Bank of Finland		Type of publication Report by Rapporteur ad int.	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ STM053:00/2004 29 September 2004	
Title of publication Need to amend the Act on Authorized Pension Insurance Companies. Progress report by the Rapporteur ad int.			
Summary The Rapporteur outlines in his progress report, in accordance with the defined assignment, guidelines for drafting the bill to amend the Act on Authorized Pension Insurance Companies. (These companies administer employee pensions in Finland.) The guidelines emphasise the character of the authorized pension insurance companies' operations as an essential component of the social security system and as a part of the tripartite, continuous negotiation practice. On that basis the Rapporteur proposes specifying certain phrases in the Act on Authorized Pension Insurance Companies as the reform work continues, in particular regarding the objectives of the pension scheme, autonomy of the authorized pension insurance companies and their governing bodies, composition of the governing bodies, and co-operation and competition between the companies. The goal is to ensure the effective operation of the decentralized system and the competition neutrality that guarantees it at the level of legislation. The Government bill to amend the Companies Act (Bill 109/2005) and related reform of the Insurance Companies Act probably will not give cause to issue a totally new Act on Authorized Pension Insurance Companies but the Rapporteur proposes realising that reform by using the reference technique relating to the valid Act on Authorized Pension Insurance Companies vis-à-vis the two above-mentioned acts.			
Key words earnings-related pensions, earnings-related scheme, insurance, insurance companies, investment, solvency			
Other information www.stm.fi/english			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2005:15		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1784-4 (print) 952-00-1785-2 (PDF)
Number of pages 72	Language Finnish	Price 14,04€	Publicity Public
Orders Helsinki University Press POB 4 (Vuorikatu 3 A) 00014 UNIVERSITY OF HELSINKI Tel. +358 9 7010 2363 books@yliopistopaino.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.9.2004 tekemällään päätöksellä selvitys henkilön selvittämään työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain uudistamistarpeita. Selvityksessä on kartoitettava, mitä muutoksia osakeyhtiölain kokonaisuudistuksesta ja sitä seuraavasta vakuutusyhtiölain muuttamisesta aiheutuu työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaan lain-säädäntöön ja miten tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa.

Selvitys tulee saada valmiiksi vuoden 2005 loppuun mennessä niin, että selvityksestä tulee antaa väliraportti 31.8.2005 mennessä.

Vaihtoehtoina tulee selvittää nykymuotoinen viittaustekniikka tai vakuutusyhtiölakia erillisempi työeläkevakuutusyhtiölaki. Tarkastelun lähtökohtana on työeläkejärjestelmän perustehtävä. Tavoitteena on hallituksen esityksen muotoon laadittu mietintö, joka voi olla pohjana myös eläkesäätiöiden ja –kassojen aseman tarkastelulle osana hajautettua toimeenpanojärjestelmää.

Selvitystyön tulee tapahtua yhteistyössä vakuutusyhtiölakia uudistavan työryhmän ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Selvityshenkilön työn tueksi asetettiin seuraava taustaryhmä:

Ylimatemaatikko Leena Väänänen (Sosiaali- ja terveysministeriö), hallitusneuvos Erkki Rajaniemi (Sosiaali- ja terveysministeriö), varatoimitusjohtaja Tarkko Jousi (Keskinäinen Vakuutusyhtiö Eläke-Fennia), aktuaarijohtaja Pasi Mustonen (Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Varma), professori Seppo Villa (Lappeenrannan teknillinen yliopisto), johtaja Lea Mäntyniemi (Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto) ja varatoimitusjohtaja Jaakko Tuomikoski (Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen). Pysyvänä asiantuntijana selvitystyössä on toiminut ylimatemaatikko Vesa Hänninen (Vakuutusvalvontavirasto). Sihteereinä työssä ovat olleet professori Seppo Villa ja finanssineuvos Urpo Hautala (Valtiovarainministeriö).

Selvitystyön valvojaksi on määrätty ylijohtaja Tarmo Pukkila sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Luovutan kunnioittavasti välimietinnön sosiaali- ja terveysministeriölle, joka päättäneen, missä määrin välimietinnössä olevat kannanotot voivat olla työn loppuun saattamisen pohjana.

Helsingissä, elokuun 31 päivänä 2005.

Matti Louekoski

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Selvityshenkilön toimeksianto	13
2.	Selvityshenkilön ehdotuksia	15
3.	Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan luonteesta	17
4.	Työeläkeyhtiöiden toiminnan lainsäädännöllinen perusta	20
	Perustuslaki ja TVYL	22
	Hallintolaki ja TVYL	26
	Yhtiöoikeudellinen viitekehys	26
	Yhtiöoikeus ja TVYL	26
	Työeläkevakuutusyhtiön omistajat	27
	Työeläkevakuutusyhtiön hallintorakenne	28
	Yhtiökokous	31
	Hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja	32
	Työeläkevakuutusyhtiön itsenäisyys	33
	Työeläkevakuutusyhtiöiden viranomaisvalvonta	34
5.	TEL-poikkeus ja hajautettu työeläkejärjestelmä.....	35
	Tausta	35
	TEL-poikkeuksen yhteisöoikeudellinen asema	36
	TEL-poikkeuksen jatkuvuus ja kotimaisen lainsäädännön kehittäminen	38
	TEL-poikkeus ja kilpailun vapaus	39
	Yleishyödylliset palvelut	42
	Kansallinen kilpailuoikeus	42
	Kilpailunrajoitusten sääntely EY:ssä	43
	Työeläkevakuustoittoiminnan suhde kilpailuoikeuteen	43
	Työeläkejärjestelmä yritystoimintana	45
	Kilpailusäännösten soveltamisalasta	46
	Kilpailuviraston aloite	47
	Laskuperusteet	48
	Laskuperustekorko	50
	Vakuutuskannan siirroista	51
6.	Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnasta	54
	Eläkerahastojen merkitys TEL-maksun kehitykseen	54
	Sijoituspolitiikan muutostarve	55
	Laskuperustekorko ja eläkevastuiden täydennyskerroin	57
	Vaihtoehtoisia malleja	57
	Sijoitustoiminnan riskien kantaminen	58
	Sijoitustoiminnan riskien hajauttaminen ja valvonta	59
	Sijoitustoiminnan tulosten arviointi	59
	TVYL ja sijoitustoiminnan järjestäminen	60
	Kate- ja vakavaraisuussäännökset	61
	Maksutulon merkitys	61
7.	Työeläkevakuutusyhtiöiden tietojärjestelmäyhteistyö.....	62
8.	KEVA ja työeläkevakuutusyhtiöt	65
	Muutospaineita	66
	Yhtiöittämissä ja ulkoistamisessa vaikutuksia	67
	Muutokseen varautuminen	67
	KuEL-piirin laajentaminen	68
	Arviointia	69

1. Selvityshenkilön toimeksianto

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 20.9.2004 selvityshenkilön, Suomen Pankin johtokunnan varapuheenjohtajan Matti Louekosken selvittämään työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain uudistamistarpeita. Toimeksiannon mukaan on kartoitettava, mitä muutoksia osakeyhtiölain kokonaisuudistuksesta ja sitä seuraavasta vakuutusyhtiölain muuttamisesta aiheutuu työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön ja miten tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa.

Selvityshenkilön toimikaudeksi määrättiin 1.10.2004 – 31.12.2005. Ennen lopullisen raportin valmistumista tuli selvityshenkilön luovuttaa ministeriölle väliraportti myöhemmän uudistamisesityksen linjauksista 31.5.2005 mennessä. Määräaika on jatkettu 31.8.2005 saakka. Ministeriön tarkoituksena on väliraportin jälkeen päättää, miltä pohjalta selvityksen lopullinen mietintö tulee valmistaa.

Asettamispäätöksessä (STM 053:00/2004), joka taustamuistioineen on tämän mietinnön liitteenä, todetaan osakeyhtiölain uudistamiseen liittyen sosiaali- ja terveysministeriössä asetetun työryhmän valmistelemaan vakuutusyhtiölain muuttamista. Työeläkevakuutusyhtiön oikeudellisesta asemasta säädetään työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (myöhemmin TVYL, 354/1997). Laki tuli voimaan vuonna 1997 ja on siitä lähtien pysynyt lähes muuttumattomana. Laissa määritellään ne vakuutusyhtiölain säännökset, joita ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöihin. Vakuutusyhtiölaki sisältää edelleen säännökset niistä osakeyhtiölain säännöksistä, joita sovelletaan vakuutusyhtiöihin. Osakeyhtiölain lainsäädännön kokonaisuudistuksesta on annettu hallituksen esitys Eduskunnalle syyskuun 2 päivänä 2005 (HE 109/2005). Uuden osakeyhtiölain on arvioitu tulevan voimaan vuonna 2006.

Osakeyhtiölain muuttamista koskevassa mietinnössä ja sen pohjalta laaditussa hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu huomioon työeläkevakuutusyhtiöiden erityisasemaa. Työeläkejärjestelmän hajautetun toimeenpanon viime vuosien keskeinen kehittämiskohde on ollut järjestelmän kilpailuolosuhteiden parantaminen. Samalla on tullut esiin kysymyksiä julkista tehtävää toteuttavan yksityisoikeudellisen toimeenpanojärjestelmän asemasta ja kehittämisestä mm. suhteessa yhteisön oikeudelliseen toimintaympäristöön.

Työeläkevakuutusyhtiölakiin vuonna 1997 otetuilla säännöksillä on pyritty mm. lisäämään työeläkevakuutusyhtiön toiminnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Säännösten ajanmukaisuutta on toimeksiannon mukaan perusteltua tarkastella saatujen kokemusten pohjalta.

Toimeksiannon mukaan selvityksen tavoitteena on työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain uudistaminen siten, että laissa sovelletaan osin osakeyhtiölain periaatteita lakisääteisen työeläkejärjestelmän perustehtävän näkökulmasta. Periaatteet voidaan toteuttaa joko nykyisellä viittaustekniikalla vakuutusyhtiölakiin tai uudistamalla lainsäädäntöä koskevaan itsenäisen lain suuntaan työeläkejärjestelmän perustehtävä huomioon ottaen. Lainsäädännön tavoitteena on edelleenkin turvata hajautetun työeläkejärjestelmän kehittäminen ja sen edut, mutta myös ottaa huomioon työeläkejärjestelmän julkisoikeudellinen rooli. Tavoitteena on edelleenkin säilyttää työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoi-

keudellinen luonne sekä perustaa niiden asema kolmikantaisen kehitystyön säilymiseen ja hajautettuun työeläkejärjestelmän toimeenpanoon.

Asettamispäätös täsmentää selvityshenkilön tehtävän toimeksiantona seuraavasti.

1. Selvityshenkilön on kartoitettava, mitä muutoksia työeläkevakuutusyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön aiheutuu osakeyhtiölain kokonaisuudistuksesta ja siitä seuraavasta vakuutusyhtiölain muuttamisesta.
2. Selvityshenkilön on arvioitava, millä tavoin tarvittavat muutokset tulisi toteuttaa. Vaihtoehtoina ovat nykymuotoinen viittaustekniikka tai nykyistä vakuutusyhtiölakia erillisempi työeläkevakuutusyhtiölaki.
3. Selvitys tulee tehdä siten, että lähtökohtana on työeläkejärjestelmän perustehtävä. Selvityksen on sisällettävä ehdotus lainsäädännön kehittämisvaihtoehdoista.
4. Selvitys on laadittava hallituksen esityksen muotoon, ja sen on voitava toimia pohjana eläkesäätiöiden ja –kassojen aseman tarkastelulle osana nykyistä hajautettua toimeenpanojärjestelmää.
5. Selvitystyön tulee tapahtua yhteistyössä vakuutusyhtiölain uudistusta selvittävän työryhmän ja työmarkkinajärjestöjen kanssa sekä käyttämällä lisäksi hyväksi tarvittavia asiantuntijoita sekä ulkopuolisia selvityksiä.

Selvityshenkilön työn tueksi sosiaali- ja terveysministeriö asetti päätöksellään ns. taustaryhmän, joka laaja-alaisesti edustaa työeläkejärjestelmän parasta asiantuntemusta.

Asettamispäätöksessä määritellystä selvitystyön tavoitteesta sosiaali- ja terveysministeriön edustajien kanssa käydyssä keskustelussa on todettu, että erityisesti osakeyhtiölain kokonaisuudistuksesta aiheutuvia yhtiöoikeudellisia muutoksia sekä niistä johtuvia vakuutusyhtiölain uudistamistarpeita on selvitettävä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan näkökulmasta.

Työeläkevakuutusyhtiö voi harjoittaa vain eläkevakuutusliikettä ja siihen läheisesti liittyvää toimintaa (TVYL 3 §). TVYL:in 2 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoitus on harjoittaa eläkevakuutusliikettä hoitamalla eläkelakien mukaisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja. Tehtävä on toteutettava vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla. Osakeyhtiölain uudistamisessa on tarkoitus terävöittää osakeyhtiön toiminnan tarkoitus voiton tuottamiseksi omistajille. Työeläkevakuutusyhtiön tarkoitus ei ole voiton tuottaminen omistajille, kuten edellä TVYL:in 2 ja 3 pykälistä voidaan päätellä. Se merkitsee olennaista poikkeamaa osakeyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta. Poikkeama on niin keskeinen, että sen tarkastelu on yksi selvitystyön pääkohdista.

Toinen sekä periaatteellisesti että käytännön kannalta tärkeä selvitystyöhön liittyvä asiakokonaisuus on hajautetun järjestelmän säilyttäminen työeläkevakuutusyhtiötoiminnassa. Hajautettuun järjestelmään kuuluvat myös työeläkesäätiöt ja –kassat. Hajautetun järjestelmän pysyvyys on tärkeä tavoite. Sen ylläpitäminen osaltaan turvaa järjestelmää hyödyttävän laitosten välisen kilpailun. Hajautetun järjestelmän säilyttäminen on vält-

tämätöntä myös Suomen EU-jäsenyys sopimuksen yhteydessä antamien sitoumusten vuoksi.

Kolmantena keskeisenä selvityskohteena on toimeksiannon mukaan työeläkeyhtiöiden toiminnan riippumattomuuden säilyttäminen ja vahvistaminen. Osaltaan tämä lähtökoh- ta liittyy hajautetun järjestelmän säilyttämiseen. Osaltaan selvitystyö liittyy myös sen seikan toteamiseen, kuinka voimassaolevan lain säännös työeläkevakuutusyhtiön pitäy- tymisestä harjoittamaan vain eläkevakuutusliikettä on käytännössä toiminut.

Selvitystyössä on pyritty keskittymään vain työeläkevakuutusyhtiöitä koskevan lain uu- distamistarpeisiin. Ehdotusten perusteiksi on kuitenkin laadittu selvitystä työeläkejärjes- telmän toiminnasta myös sellaisissa asioissa, jotka eivät suorastaan kuulu työeläkeva- kuutusyhtiölain piiriin, mutta joilla on merkitystä joko ajankohtaisuutensa tai muilla pe- rusteilla ehdotusten taustojen ymmärtämiseksi. Samalla on kiinnitetty huomiota eräiden sellaisten TVYL:in ulkopuolisten säännösten kehittämistarpeisiin, joilla on vähintäänkin välillistä vaikutusta työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan.

Oman tavoitekokonaisuutensa selvitystyössä muodostaa asettamispäätöksen määräys perustaa työeläkeyhtiöiden toiminnan kehitys vastaisuudessa kolmikantaisen yhteis- työn varaan. Asettamispäätöksessä on otettu huomioon kolmikantaisen neuvottelume- nettelyn keskeinen rooli koko työeläkejärjestelmän toiminnassa ja kehittämisessä. Tämä asiantila on eräällä tavalla virallistettu ottamalla eläkepolitiikan kuuluminen jatkuvan neuvottelumenettelyn piiriin 15.12.2000 allekirjoitetussa tulopoliittisessa kokonaisrat- kaisussa vuosille 2001 ja 2002. Vastaava kirjaus on tehty myös sen jälkeen solmituissa "tupoissa" vuosille 2003-2004 ja 2005-2007.

2. Selvityshenkilön ehdotuksia

Tämän selvityksen teettämisen keskeisenä lähtökohtana on ollut uuden osakeyhtiölain (OYL) säätämiseen tähtäävän hallituksen esityksen valmistuminen ja siihen liittyvä va- kuutusyhtiölain (VYL) uudistamishanke. OYL:n uudistuminen hallituksen esityksen mukaisena tulee merkitsemään yhtiölainsäädännössä ns. markkinatalousajattelun koros- tumista, vaikkakin lakiesitystä valmistellut työryhmä on mietinnössään todennut yhtiön toiminnan tarkoitus –pykälän vastaavan sisältönsä puolesta voimassa olevaa lakia. VYL:n uudistamisesta saadut tiedot viittaavat tämänkin lain seuraavan uudessa muo- dossaan OYL:n linjausta. TVYL on säädetty viittaustekniikalla edellä mainittuihin la- keihin nähden. TVYL:ssa säädetty työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus poikke- aa osakeyhtiön ja myös muun vakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksesta. Työeläkevakuu- tusyhtiön toiminnan tarkoituksena on hoitaa lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja. Lakisääteinen työeläketurva on keskeinen osa suo- malaista sosiaaliturvajärjestelmää. TVYL:n tarkoituspäykälä kaipaa täsmentämistä.

Suomen liittyessä EU:n jäseneksi määriteltiin maallemme oikeus poiketa velvollisuu- desta saattaa voimaan ns. ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi. Tämän TEL- poikkeaman pysyvyyttä koskevaan kysymykseen on komission taholta viimeksi vajaa vuosi sitten vastattu, ettei työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittama eläke-toiminta edel- leenkään kuulu ko. direktiivin soveltamisalaan sellaisena kuin direktiivi on marraskuus- sa 2002 vahvistetussa muodossaan. Ehtona on, että Suomen lainsäädännössä noudate- taan asiassa asetettuja "erityisedellytyksiä", joita ovat mm TEL-toiminnan eriyttäminen muusta vakuutustoiminnasta sekä muiden jäsenvaltioiden vakuutusyhtiöiden TEL-

toiminnan salliminen suomalaisille yhtiöille määrätyin ehdoin. TEL-poikkeuksen pysyvyyttä vahvistavina tekijöinä voitaneen pitää, että järjestelmä toteuttaa yksinomaan kansallista sosiaaliturvaa ja että toteuttamisen tapa on keskittyminen vain eläketurvan hoitamiseen.

TEL-järjestelmämme tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä, johon sisältyy myös julkisoikeudellista päätösvallan käyttämistä, on uskottu yksityisoikeudellisille toimijoille. Uuden perustuslain mukaan tällainen vallankäytön delegointi voi tapahtua vain lailla. Delegoinnin tulee olla myös täsmällisesti määriteltyä. Voimassa olevan TVYL:n säännökset ovat mm. työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoituksen määrittelyssä yleisellä tasolla ja kaipaavat täsmennystä.

Edellä mainituista ja tarkemmin jäljempänä tässä selvityksessä esitetystä muista syistä tulisi TVYL:ia uudistaa ainakin seuraavilla tavoilla.

1. Työeläkejärjestelmän kuuluminen suomalaiseen sosiaaliturvaan sen oleellisena osana olisi sanottava laissa.
2. Kun TEL-järjestelmä on virallisestikin osa toimeentulon kehittämiseen tähtäävää jatkuvaa neuvottelumenettelyä, olisi keskeisten työnantajien ja palkansaajien keskusjärjestöjen edustajien asemaa työeläkevakuutusyhtiön hallinnossa vahvistettava ja edustuksen tasapuolisuus varmistettava.

Neuvottelujärjestelmän erityinen säateleminen ei ole tarpeen, tuskin mahdollistakaan.

3. Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitusta koskevaa säännöstä olisi täsmennettävä ainakin varain hoitamista koskevalta osalta säätämällä yhtiölle hoitotehtävän ohella esimerkiksi "velvollisuus osaltaan kartuttaa eläketurvan toimeenpääntöön tarvittavia varoja". Tavoitteena olisi mainita yhtiön velvollisuus pitää osaltaan huolta sijoitustoiminnan ohella myös maksutulosta.
4. Työeläkeyhtiön toiminnan itsenäisyyttä koskevaa säännöstä tulisi täsmentää ja käytäntöä yhtiön hallinnon järjestämisessä ohjata riippumattomuuden suuntaan. Konsernihallinnon järjestelyin tai omistusten mukanaan tuomien vastuiden ei tulisi voida vähentää toiminnan itsenäisyyttä ja sen keskittymistä eläketurvan hoitamistehtävään.
5. Työeläkeyhtiön hallinto olisi järjestettävä niin, että kussakin yhtiössä olisi hallintoneuvosto, sen valitsema hallitus ja hallituksen valitsema toimitusjohtaja, joka ei kuuluisi hallitukseen. Päätökset tulisi nykyisestä säännöstä poiketen tehdä normaalilla enemmistömenettelyllä. Hallintoneuvostossa ja hallituksessa tulisi olla niiden keskuudesta valittuja valmisteluelimiä mm henkilövalintoja varten. Hallintoneuvoston ja hallituksen puheenjohtajuus olisi vakuutusnottajien ja vakuutettujen edustajien kesken kiertävä.
6. TVYL:n sisältö tulisi käydä läpi ja verrata eläkesäätioitä ja eläkekassoja sekä myös KEVA:a koskeviin säädöksiin kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi laitos-tyyppien välillä. Ainakin Kilpailuviraston aloitteen (11.5.2005) mainitsemia asioita (laskuperusteet, laskuperustekorko ja vakuutuskannan siirrot) koskevat

säännöt tulisi tarkistaa kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta uusia erillisiä kilpailuselvityksiä aloittamatta.

7. Työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoiminnan kehittämistä selvitetään osin rinnan tämän selvityksen kanssa toimitusjohtaja Kari Puron johtamassa neuvotteluryhmässä. Tästä syystä tässä selvityksessä on sijoitustoimintaa koskeva osuus rajoitettu lähinnä lyhyeen mainintaan. Ainakin nykyinen työeläkevakuutusyhtiön katesäännöstö ja vakavaraisuussäännöstö kaipaivat ajanmukaistamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö päättäne, millä tavalla selvityksiä nyt tekeillä olevien mietintöjen jälkeen jatketaan. Jos molempien selvitysten perusteella päädyttäisiin esittämään muutoksia TVYL:iin, olisi muutosten valmistelu ehkä tarkoituksenmukaista loppuvaiheessaan yhdistää.

8. TVYL:ssa ei ole säännöksiä työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistoiminnan järjestämisestä. Järjestelmän vakiintuneeseen käytäntöön kuitenkin kuuluu monia yhteistoiminnan muotoja, joista annetut säännökset ovat muissa laeissa. Selvitystyön jatkuessa olisi syytä tarkistaa nämä säännökset sekä yhteistyön tarkoituksemukaiseksi järjestämiseksi että keskinäisen kilpailun säilyttämiseksi.
9. TVYL:ssa ei ole säännöksiä sen varalta, että työeläkejärjestelmä alkaisi nykyistä voimakkaammin keskittyä. Siksi on selvitystyön aikana esitetty vaatimuksia ns. pakkodiffuusiosäännösten valmistelusta eläkevakuutustoiminnan liiallisen keskittymisen torjumiseksi.

Asia on ollut aikaisemmin tutkittavana mm. työeläkealan kilpailuselvityksen yhteydessä ja tullut torjutuksi tarpeettomana ja lainsäädännöllisesti vaikeana. Nykysäännökset antavat valvontaviranomaisille riittävät valtuudet keskittymisestä aiheutuvien kilpailun vääristymien estämiseen.

10. TVYL:ssa on säännöksiä yhtiöiden vastuvelasta, toimintapääomasta ja muista yhtiön taloudellista tilaa kuvaavista asioista, joiden kehitystä valvontaviranomaiset seuraavat. Selvitystyön jatkuessa olisi tarkastettava, että valvontaviranomaiset saavat yhtiöiden toiminnan tuloksista ja niiden saavuttamiseen liittyvistä riskeistä riittävät tiedot ja että julkisuudessa on käytettävissä toiminnan tuloksista vertailukelpoiset raportit.

3. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan luonteesta

Suomen ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä on keskeinen osa sosiaaliturvaa. Laajimmillaan työeläkejärjestelmään voidaan katsoa kuuluvan kaikki työ-, toimi- ja virkasuhteeseen sekä yrittäjätoimintaan perustuva lakisääteinen eläketurva. Yhdessä kansaneläkejärjestelmän kanssa tästä muodostuu yhtenäinen lakisääteinen eläketurvaosuus sosiaaliturvajärjestelmäämme. Kansaneläkkeen tehtävänä on taata vähimmäistoimentulo eläkeiän ylittäneelle, jolla ei ole työeläkettä tai jonka työeläke on niin alhainen, ettei sen katsota riittävän vähimmäistoimentuloon. Kansaneläke on viimesijainen eläkejärjestelmä, jonka mukaisista etuuksista vähennetään muualta saadut lakisääteiset eläke-etuudet. Työeläketurvan materiaallinen sisältö säädetään lailla.

Työeläkejärjestelmän toimeenpano on toteutettu erityislaatuksella suomalaisella tavalla, joka keskeisiltä osiltaan poikkeaa esimerkiksi kaikkien muiden EU-maiden järjestelmistä. Yksityisalojen työeläkelakien (TEL, LEL, TaEL ja YEL) mukaisen toiminnan täytäntöönpano ja varojen hallinnointi on uskottu valtioneuvostolta toimiluvan saaneille työeläkevakuutusyhtiöille sekä tietyissä tapauksissa eläkesäätiöille ja –kassoille. Lakisääteinen, julkisoikeudellinen hoitotehtävä on annettu yksityisoikeudellisille eläkelaitoksille. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät saa harjoittaa muuta toimintaa. Vuoden 2007 alusta astuu voimaan yksityisalojen palkansaajien eläkejärjestelmän yhtenäistävä eläkelaki, työntekijäin eläkelaki (TyEL).

Työeläkevakuutusyhtiöihin sovellettiin vakuutusyhtiölainsäädäntöä aina vuoteen 1997 saakka. Vaikka yhtiöiden toiminnan erityislaatu ja asema suomalaisessa yhtiö- ja vakuutusyhtiöjärjestelmässä oli pitkän aikaa ymmärretty muun vakuutusyhtiötoiminnan periaatteista poikkeavaksi, ei siitä ollut pidetty tarpeellisena säätää tarkempia erityissäännöksiä. Työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki (TVYL), joka tuli voimaan toukokuun 1 päivänä 1997, on toteutettu ns. viittaustekniikalla, mikä merkitsee, että tämän lain lisäksi työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan laista ilmenevin osin vakuutusyhtiölakia ja osakeyhtiölakia.

Vakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoituksena on toimialaansa harjoittaen tuottaa voittoa omistajilleen. Voittoa saavina omistajina voivat olla joko osakkeenomistajat tai vakuutusentottajat ja/ tai vakuutetut. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoitus poikkeaa olennaisesti muiden vakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta. Työeläkevakuutusyhtiön lakiperusteisena tarkoituksena on hoitaa lakisääteistä eläketurvaa ja sitä varten kertyviä varoja vakuutetut edut turvaavalla tavalla. Yhtiön tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa omistajilleen ja siksi yhtiön tuottama ylijäämä kanavoidaan pääosin ns. osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen, jossa se osaltaan turvaa tulevia eläkesuorituksia.

Työeläkeyhtiöihin ei voi ansaintatarkoituksessa sijoittaa. Työeläkevakuutusyhtiön omistajien oikeudet yhtiön ylijäämään on rajoitettu sijoitetulle pääomalle maksettavaan kohtuulliseen tuottoon eikä omistajille synny jako-osuutta yhtiön omaisuuteen yhtiötä purettaessa. Työeläkeyhtiöihin sijoitettujen pääomien määrät ovat hyvin alhaisia eikä niillä tosiasiaassa ole merkitystä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnanaikaisen vakavaraisuuden tai riskien kantokyvyn kannalta.

Työeläkevakuutusyhtiöt sekä edellä mainitut eläkekassat ja säätiöt ovat yhteisvastuussa eläketurvasta. Työeläkejärjestelmän eräistä yhteisistä tehtävistä huolehtii Eläketurvakeskus.

Työeläkevakuutusyhtiöiden hallinto on lailla säädetty niin, että hallituksessa ja hallitoneuvostossa (lain mukaan pakollinen) tulee vähintään puolet jäsenistä olla keskeisten työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdottamia henkilöitä, joista puolet tulee kuulua kumpaankin ryhmään. Työeläkejärjestelmä on myös osa palkansaajien ja työnantajien välistä neuvottelujärjestelmää, vaikkei tätä laissa ole suoraan näin määritelty. Työntekijäin kannalta luvattu eläketurva on eräällä tavalla myöhennettyä palkkaa, joten on luonnollista, että sitä koskee samantapainen neuvottelumenettely kuin palkkoja yleensäkin. Niinpä kaikki keskeiset muutokset työeläketurvaan ja työeläkejärjestelmään on toteutettu näiden etuhajojen sopimalla tavalla. Yhtiöiden hallituksissa ja hallitoneuvostoissa ja erilaisissa neuvottelukunnissa työnantajien- ja palkansaajien keskusjärjestöjen edustajat osallistuvat työeläkejärjestelmän toimeenpanon ohjaukseen yhtiöissä.

Työeläkevakuutusyhtiöille asetetaan viranomaispäätöksellä tuottovaatimus, joka tarkistetaan puolen vuoden välein. Tuottovaatimus rakentuu nykyään työeläkeyhtiöiden painotetun keskimääräisen vakavaraisuuden pohjalta. Jollei jokin laitos saavuta asetettua vuosituottoa tulee sen rahoittaa tuottovaatimus vakavaraisuudestaan eli osittamattomasta lisävakuutusvastuustaan. Kaikilla työeläkeyhtiöillä on sama tuottovaatimus.

Koska työeläkejärjestelmä on osa sosiaalivakuutusjärjestelmää, on sen toiminta tarkoin lainsäädännöllä säännelty ja lisäksi muilla viranomais määräyksillä ohjeistettu. Yhtiöiden vakuutusehdot, vakuutusmaksuperusteet ja eläkkeiden perusteet on vahvistettu kaikille yhteisesti. Eräitä työeläkejärjestelmälle kuuluvia yhtiöiden yhteisiä asioita hoidetaan lainsäädännön mukaisesti Eläketurvakeskuksessa. Erityisesti yhtiöiden tietojärjestelmiä koskevissa asioissa yhteistyö on lähivuosina kiinteytymässä. Yhtiöiden maksamien eläkkeiden kustannuksia tasataan yhtiöiden kesken.

Kukin yhtiö toimii vakuutuksenottajiin ja vakuutettuihin nähden kuitenkin omalla vastuulla, jota viime kädessä osoittaa, että yhtiö voi joutua konkurssiin. Konkursissakin eläkkeet turvataan. Se tapahtuu eläkelaitosten yhteisvastuujärjestelmän kautta. Konkursi tarkoittaa periaatteessa, että yhtiö on menettänyt toimintapääomansa eli vakavaraisuutensa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuus on järjestetty lähinnä henkivakuutusyhtiöiltä vaaditun kehikon mukaisesti. Vakavaraisuussäännökset ottavat huomioon yhtiön ei voittoa tuottavan erityistarkoituksen. Yhtiöin voittovarojen jako sen sijaan poikkeaa oleellisesti ns. markkinaehtoisesti toimivista yhtiöistä. Voittovaroja käsitellään yksityiskohtaisesti selvityksessä tuonnempana. Tärkeää on, että työeläkevakuutusyhtiössä ei oman pääoman asema ole lainkaan sama kuin muissa yhtiöissä. Keskeinen turva muodostuukin sisäisesti syntyvästä toimintapääomasta ja sen seurantakehikosta sekä työeläkejärjestelmän lakisääteisestä yhteisvastuusta eläkkeistä.

Työeläkejärjestelmän vastaista kehitystä ajatellen on tärkeää, halutaanko laissa korostaa työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoikeudellista yhtiöluonnetta vai koko järjestelmän sosiaalipoliittista tehtävää ja siihen liittyvää yhteisvastuuta. Edellinen vaihtoehto antaisi aiheutta korostaa kilpailun lisäämistä, sijoitustoiminnan laajempaa vapauttamista riskinottoon, yhtiöiden välisen yhteistyön vähentämistä ja hallinnon keventämistä mahdollisesti työmarkkinaosapuolten osuutta vähentämällä. Jälkimmäinen vaihtoehto taas korostaisi yhteisvastuun keskeisyyttä, minkä tulisi näkyä osapuolten vaikutusvaltana yhtiöiden hallinnossa, yhtiöiden entistä selkeämpää keskittymistä vain työeläketoimintaan sekä niiden yhteistyönkin lisäämistä. Tässä selvityksessä on asetettu jälkimmäisen vaihtoehdon kannalle. On myös huomattava, etteivät vaihtoehdot ole toisiaan kokonaan pois sulkevia. Kysymys on lähinnä painotuseroista TVYL:n uudistamisessa.

Perusteita edellä olevalle on valinnalle löydettävissä nyt voimassa olevasta TVYL:stä sekä siitä tosiasiaista, että lakisääteisestä ansioeläketurvasta on muodostunut aikaa myöten keskeinen osa neuvottelumekanismilla kehitettävää toimeentulojärjestelmää. Tärkeä vaikutus linjavalintaan on myös sillä, että työeläkejärjestelmän toteuttamiseen sidottu pääoma on kasvanut merkittäväksi osaksi kansallisvarallisuuttamme.

Yhteisvastuu- ja neuvottelujärjestelmä soveltuu työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaan ja hallintoon sikäläkin hyvin, että yhtiöiden on lain mukaan toiminnoissaan keskityttävä vain työeläkejärjestelmään liittyviin tehtäviin. Yhtiöiden toiminnan tarkoitus ja toimin-

tamuodot eli toimiala on laissa tarkoin rajattu. Yhtiöt eivät voi myydä tai markkinoida muiden vakuutusyhtiöiden, (esimerkiksi vahinko- ja henkivakuutusyhtiöiden) tuotteita. Työeläkevakuutusyhtiö ei voi harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin TEL:n ja YEL:n mukaista toimintaa. Kun toiminta keskittyy toimeentuloturvaan ansioeläkkeiden alueella ja muu toiminta on kielletty, katsotaan tässä selvityksessä, että TVYL:nkin tulee vastaisuudessa entistä selvemmin korostaa toimeentuloturvan toteuttamisen erityispiirteitä.

Työeläkejärjestelmän toiminnan tärkein tavoite on mahdollisimman hyvä eläketurva. Tätä tavoitetta on sekä VYL:ssä että TVYL:ssä korostettu monin tavoin. Muun muassa varojen hoidon turvaavuutta, sijoitustoiminnan tuottoja ja järjestelmän toiminnan tehokkuutta koskevat säännökset pyrkivät tähän tavoitteeseen. Jos työeläkejärjestelmää haluttaisiin kehittää kilpailua korostavien, ns. vapaiden markkinoiden pelisääntöjen suuntaan, olisi tehtävä johtopäätös, jonka mukaan sosiaaliturva kehittyisi ja toimisi sitä paremmin mitä useampi yhtiö järjestelmässä toimisi ja mitä enemmän nämä keskenään kilpailisivat. Tällä ajattelusuunnalla on Suomessakin vankkaa kannatusta.

Tässä selvityksessä tarkastellaan lähemmin työeläkejärjestelmään liittyviä kilpailusäännöksiä, joiden huomioon ottaminen on tarpeen myös Suomea sitovien EU-säännösten takia. Työeläkejärjestelmään kuuluvien yhteisöjen kilpailu on monella tavalla rajattu; alalla on ns. vakuutuspakko, tuote on vakioitu, liiketoimintatavat ovat tarkoin säänneltyjä ja valvonta on tiukkaa. Toiminta on lisäksi sidoksissa etujärjestöjen koko toimialan kattavaan neuvottelumekanismiin, mikä osaltaan on keskeinen instrumentti järjestelmän kehittämisessä ja valvonnassa.

Suomen saama ns. TEL-poikkeus rakentuu pitkälle sen varaan, että työeläkejärjestelmämme on keskeinen osa kansallista sosiaaliturvaa. Poikkeuksen pysyvyyden kannalta pidetään tässä selvityksessä tärkeänä korostaa myös lain tasolla järjestelmän sosiaalipoliittista luonnetta ja siihen liittyvää yhteisvastuuta.

4. Työeläkeyhtiöiden toiminnan lainsäädännöllinen perusta

Erillinen laki työeläkevakuutusyhtiöistä (TVYL, 25.4.1997/354) tuli voimaan toukokuun alussa 1997. Laki syntyi laajahkon selvitystyön perusteella sekä tarpeesta erottaa lain tasolla työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta muusta vakuutustoiminnasta. Lakia täsmennettiin heti syyskuun alusta 1997 voimaan tulleella lailla osakeyhtiölain laajalaisen uudistuksen yhteydessä. Myöhemmät TVYL:n muutokset liittyvät muun sääntelyn tarkistuksiin.

TVYL:n systematiikka on sellainen, että siinä luetellaan ne vakuutusyhtiölain (VYL) säännökset, joita ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöön. Osakeyhtiölakia sovelletaan VYL:n taustalakina silloin, kun VYL:n säännöksissä näin erikseen määrätään. Siten TVYL:n viittaukset osakeyhtiölakiin ovat luonteeltaan välillisiä ja ne ikään kuin johdetaan VYL:n kautta.

Oikeusministeriössä odottaa valmiina esittelyä hallituksen esitys kokonaan uudeksi osakeyhtiölaiksi. Esitys annettaneen eduskunnalle vuoden 2005 syyskuun aikana. Osakeyhtiölain uudistaminen johtanee siihen, että on erikseen arvioitava, mitä uuden osakeyhtiölain säätäminen merkitsee VYL:n ja TVYL:n mukaisessa sääntelyssä vakuutusyhteisöjen toimintaan. Osakeyhtiölain uudistuksesta johtuva vähimmäisvaatimus on, että

VYL:n viittaukset osakeyhtiölakiin sekä TVYL:n viittaukset VYL:iin korjataan ajan tasalle.

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä laatii parhaillaan VYL:n kokonaisuudistusta, jossa tultaneen ottamaan huomioon osakeyhtiölain uudistuksesta aiheutuvat vaikutukset vakuutustoiminnassa. Luonnollista on, että selvityshenkilön saaman toimeksiannon mukaisesti tässä selvityksessä on tehtävä linjaukset myös niistä muutostarpeista, jotka perustuvat VYL:n muuttamiseen uudistuvan osakeyhtiölain johdosta.

Suomalaisen työeläkevakuutustoiminnan ensisijainen tavoite on työssäkäyvän väestön toimeentulon turvaaminen työuran päättymisen jälkeen. Työeläkevakuutusjärjestelmä on osa sosiaaliturvaa, joka muodostuu sosiaali- ja terveystaloudellista, sosiaali- ja terveyspalveluista sekä sairaus-, työttömyys- ja vanhuusajan turvasta ja muusta toimeentuloturvasta. Suomalainen työeläkejärjestelmä osana sosiaaliturvan peruspalveluita poikkeaa useimmista muista EU-maista mm. siinä, että järjestelmässä ei ole ansio- eikä eläkekattoa. Tästä seuraa, että mitä suurempi työtulo työntekijällä on, sitä suuremman työeläkkeen hän saa. Työeläkkeen määrä lasketaan ja maksetaan työtuloon suhteutettuna. Muista järjestelmistä poikkeavaa on myös se, että järjestelmä on osittain, mutta eurooppalaisittain vertailtuna merkittävästi rahastoiva. Työeläkevakuutusmaksuja ei kerätä vain kulloinkin maksussa olevia eläkkeitä vastaavaa määrää (jakojärjestelmä), vaan ylimenevä osa rahastoidaan vastaisia eläketapahtumia varten. Rahastoiva järjestelmä merkitsee samalla, että työeläkejärjestelmän hallinnoitavaksi on keräytynyt merkittävä varallisuus.

Suomalainen erityispiirre on, että työeläkejärjestelmän toimeenpanotehtävä hoidetaan hajautetusti. Hajautetulla järjestelmällä tarkoitetaan, että työeläkejärjestelmän toimeenpano ei ole valtion tai muun julkisoikeudellisen instituution vastattavana, vaan yksityisoikeudelliset yhteisöt hoitavat niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisia tehtäviä. Näistä yhteisöistä, eli työeläkevakuutusyhtiöistä, eläkesäätiöistä, -kassoista, ja erityiseläkelaitoksista käytetään laissa kokoavaa termiä "laitos".

Suomalaisen järjestelmän ominaispiirteisiin kuuluu myös, että työmarkkinajärjestöt osallistuvat järjestelmän kehittämiseen ja hallintoihin suurella panoksella. Sekä työeläke-toiminnan ns. substanssi että työeläkeyhtiöiden hallinto, niiden kehittäminen ja valvonta on pitkälti kolmikantaisen neuvottelujärjestelmän varassa. Suomalainen työeläkejärjestelmä on kiinteä osa suomalaista työelämän sopimusjärjestelmää. TVYL:n mukaan keskeisillä työmarkkinajärjestöillä on merkittävä osa myös työeläkevakuutusyhtiöiden muodollisessa hallintotoiminnassa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tavoitteita määrittävät TVYL:n säännökset asettavat yhtiöille lakisääteisen työeläkejärjestelmän "hoitamistehtävän". Lisäksi laissa säädetään työeläkeyhtiön tehtäväksi hoitaa yhtiöille kertyneitä varoja vakuutetut edut turvaavalla tavalla. Yhtiöiden toiminnan tavoite on siis jaettu kahtia: hoitaa eläketurvan toimeenpanoa ja hoitaa sitä varten kertyviä varoja. Yhtiöistä, joille "hoitotehtävä" on uskottu, säädetään TVYL:ssä. TVYL:n säännökset ovat nykymuodossaan suhteellisen väljiä, minkä vuoksi niitä on syytä tarkastella paitsi jo edellä sanottujen OYL:n ja VYL:n uudistamisen näkökulmasta, myös erityisesti uuden perustuslain valossa. Itse eläke-toiminnan substanssista säädetään erikseen.

Perustuslaki ja TVYL

Uusi perustuslakimme (731/1999) kohdentuu työeläkejärjestelmää koskevaan lainsäädäntöön lähinnä kahta kautta. Ensinnäkin perustuslaissa edellytetään (15§ – 19§) mm. kansalaisten oikeuksiin vaikuttavista seikoista sekä kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädettäväksi vähintään lain tasoisesti. Toisaalta perustuslaissa ovat nimenomaiset säännökset julkisen hallinnon järjestämisestä ja hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Nämä säännökset liittyvät arviointiin siitä, miten työeläkejärjestelmä on yhteydessä julkisen hallinnon järjestämiseen ja julkisen vallan käyttämiseen.

Perustuslain mukaan kansalaisten varallisuusasemaan vaikuttavan sääntelyn olennaisen sisällön tulee olla sekä vähintään lain tasoista että riittävän seikkaperäistä, jotta lainsäädännön perustuslaillinen vaatimus ei käytännön kautta vesity. Sääntelyn aineellinen sisältö ei saa siirtyä lain tasolta normihierarkkisesti alaspäin, asetustasolle tai julkista hallintotehtävää suorittavien tahojen muutoin päätettäväksi. Lainsäädännön vaatimus ilmentää perustuslaissa sekä kansalaisten oikeusturvan suojaamiseen liittyviä oikeusvaltion periaatteita että eduskunnan keskeistä ja ensisijaista asemaa ylimpänä valtioorganana sekä pääosin ainoana lainsäädäntövallan käyttäjänä.

Työeläkejärjestelmän kehittämisen kannalta keskeisin perustuslain säännös on 124 §. Se koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen 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.”

Julkisen vallan käyttämiseen viitataan myös perustuslain 119 §:n 2 momentissa. Sen mukaan: ”Valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. ---”

Perustuslain 119 §:n 2 momenttia koskevien hallituksen esityksen (HE 1/1998) perustelujen mukaan julkisen vallan käyttämisestä on kysymys esimerkiksi silloin, kun yksikkö voi antaa oikeussääntöjä tai päättää yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muutoin yksilön perusoikeuksiin. Perustuslain 124 §:n sisältämää säännöstä julkisen vallan käyttämisestä – ja sen yhteyttä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen – on tällöin tarkasteltava suhteessa 119 §:n 2 momentin sisältöön.

Laissa työeläkevakuutusyhtiöistä määritellään TEL-järjestelmää hallinnoivien työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta ja sen tarkoitus sekä näiden yhteys osana kansallista sosiaaliturvaa olevaan lakisääteiseen vakuutukseen. TEL-järjestelmän ja sen hallinnon yhteyttä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on arvioitava ensisijaisesti tämän sääntelyn perusteella.

TVYL:n 1 §:ssä määritellään laissa tarkoitettuna työeläkevakuutusyhtiön toiminnallinen yhteys lakisääteisen sosiaalivakuutuksen harjoittamiseen: TVYL:n 1 §:n 1 momentin mukaan TVYL:ia sovelletaan suomalaiseen keskinäiseen vakuutusyhtiöön ja vakuutusosakeyhtiöön, jonka toiminta käsittää työntekijäin eläkeläisissä (395/1961) taikka työnte-

kijäin eläkelaisissa ja yrittäjien eläkelaisissa (468/1969) tarkoitetun lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamisen (työeläkevakuutusyhtiö).

TVVYL:n 2 §:ssä täsmennetään tämän toiminnan sisältöä: sen tarkoituksena on 1 §:ssä mainittujen lakien mukaisen eläkevakuutusliikkeen harjoittaminen, jolla tarkoitetaan eläketurvan toimeenpanoa ja työeläkevakuutusyhtiölle tätä varten kertyvien varojen hoitamista vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Kun TVVYL:ssa tarkoitetut työeläkevakuutusyhtiöt ovat yksityisoikeudellisia, yhtiöoikeudellisen sääntelyn piiriin (joskin omin erityispiirtein) kuuluvia oikeushenkilöitä, niiden yhteys perustuslain 124 §:n soveltamisalaan voi toteutua siinä tapauksessa, että niiden harjoittaman toiminnan katsotaan täyttävän julkisen hallintotehtävän edellytykset perustuslain 124 §:n tarkoittamassa mielessä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä (edellä todetuin, perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettu tavoin ymmärrettynä) sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan ole mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 32) todetaan perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998) 124 §:n osalta, että säännöksen

”---tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.”

Perustuslakivaliokunta on linjannut 124 §:n sisältöä myös eräissä perustuslain voimaantulon jälkeisissä lausumissaan (esim. PeVL 11/2005 vp, PeVL 47/2004 vp, PeVL 44/2004 vp ja PeVL 39/2004 vp). Niissä oikeutta julkisen tehtävän siirtämiselle perustuslain 124 §:n perusteella on tarkasteltu nimenomaan sen suhteen, miten selkeästi tehtävän tarkoituksenmukainen hoitaminen edellyttää sen siirtämistä sekä miten selkeästi oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset samalla täyttyvät. Julkinen hallintotehtävä, jonka siirtämisen edellytyksiä on arvioitu, on yleensä käsittänyt ainakin jonkinasteisen lakisääteisen viranomaistoimivaltaan samaistuvan toimivallan käyttämistä selkeästi rajattuun kohderyhmään nähden.

TEL-järjestelmässä hallinnoitavien lakisääteisten eläkkeiden aineellinen sisältö (eläkeetuudet) määräytyvät niitä koskevan erityislainsäädännön (eläkelait) perusteella ja niitä koskeva julkisen vallan käyttäminen sekä siihen liittyvät julkiset hallintotehtävät on järjestelmän aineellisen sisällön muuttamista koskevin osin säädetty viranomaistahoille.

Työeläkevakuutusyhtiöiden tehtävät lakisääteisen eläketurvan toimeenpanossa voidaan nähdä ainakin osana TEL-järjestelmän toteuttamiseen liittyvien julkisten tehtävien suorittamisena. Tästä syystä työeläkevakuutusyhtiöiden TEL-järjestelmään liittyvien tehtävien voidaan katsoa näiltä osin kuuluvan perustuslain 124 §:n soveltamisalaan. Tämän tulkinnan suhteen huomionarvoinen on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu (KHO 2003:57), jossa todetaan mm: ”Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen --- perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä --- niiden käyttäessä julkista valtaa. Näin ollen julkisuuslaki tulee sovelletta-

vaksi yksityisessä yhteisössä vain edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Koska yksityinen eläkevakuutusyhtiö vastaa lakisääteisestä eläketurvajärjestelmästä, se hoitaa edellä mainitussa lainkohdassa tarkoitettulla tavalla julkista tehtävää ja käyttää eläkepäättöksiä tehdessään julkista valtaa. Vakuutusyhtiön tekemiin eläkeratkaisuihin kuuluvien asiakirjojen julkisuutta on näin ollen arvioitava julkisuuslain perusteella.”

Työeläkevakuutusyhtiöiden TEL-tehtävien yhteys perustuslain 124 §:n mukaiseen julkisen hallintotehtävän siirtämiseen on kuitenkin ulottuvuuksiltaan ongelmallista, koska työeläkevakuutusyhtiön kaikki "hoitotehtävät" eivät ole selkeästi rajattavissa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa julkishallinnollisten tehtävien hoitajana selkiyttää myös hallituksen esitys eduskunnalle yksityisten alojen ja valtion sekä kunnallisen eläkejärjestelmän tietojen saamista, antamista ja salassapitoa koskevien sekä eräiden muiden lainsäännösten muuttamisesta (HE 8/2002). Esityksen yleisperusteluissa selostetaan julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan säännöstä toteamalla, että julkisuuslakia sovelletaan mm. valtion eläkejärjestelmän mukaisesta eläketurvasta huolehtivan Valtiokonttorin ja kunnallisen eläkejärjestelmän mukaisesta eläketurvasta huolehtivan Kuntien eläkevakuutuksen kaikkeen toimintaan. Mainitun lainkohdan ja julkisuuslain 4 §:n 2 momentin nojalla julkisuuslakia sovelletaan myös Eläketurvakeskuksen ja yksityisten alojen lakisääteisestä eläketurvasta huolehtivien eläkelaitosten toimintaan siltä osin kuin nämä käyttävät julkista valtaa. Perusteluissa todetaan edelleen, että julkisen vallan käytönä pidetään myös etuuksien myöntämistä. Siten mm. yksityisten alojen eläkelakien mukaista eläkelaitosten ja eläketurvakeskuksen etuuksia, vakuuttamisvelvollisuutta ja vakuutusmaksun määräämistä koskevissa asioissa ratkaisutoimintaa voidaan pitää julkisuuslain tarkoittamana julkisen vallan käytönä.

Samankaltaisen lakiesityksen lakiehdotusta koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vielä, että lakiin otettavaksi ehdotetun uuden 17d §:n tarkoituksena on selkeyttää julkisuuslain sekä VYL:n eläkesäätiölain ja vakuutuslainsäädännön tietojen antamista, saamista ja salassapitoa koskevien sääntöjen soveltamista TEL:n toimeenpanossa saatujen asiakirjojen ja tietojen antamiseen ja salassapitoon. Ehdotusta perustellaan lisäksi sanomalla, että kaikki julkisuuslain säännökset tulisivat sellaisinaan sovellettaviksi eläkelaitoksen ja eläketurvakeskuksen toiminnan ja asiakirjojen julkisuuteen silloin, kun on kysymys julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettusta julkisen vallan käytöstä eikä TEL:ssä tai muussa erityislaissa ole asiasta julkisuuslaista poikkeavia säännöksiä. Kun julkisuuslaissa ei ole tarkemmin säädetty, mitä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan, katsotaan perusteluissa edelleen tarpeelliseksi sanoa, että julkisen vallan käytönä pidetään myös (eläke-etuuksien) myöntämistä. Siten ainakin TEL:n mukainen etuuksia ja vakuuttamisvelvollisuutta sekä vakuutusmaksuja koskeva päätöksenteko olisi julkisen vallan käyttöä.

Edellä olevat viittaukset hallituksen esitykseen ja sen pohjalta muodostuneeseen eduskunnan kannanottoon sekä myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun osoittavat työeläkeyhtiöiden ns. substanssipäätösten tekemisen olevan julkisoikeudellista vallankäyttöä. TVYL:n uudistamista ajatellen tästä linjauksesta sekä työeläkejärjestelmän täytäntöönpanosta hajautetun mallin perusteella seuraa tarve täsmentää lain sanamuotoja työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta sekä järjestelmän suhdetta julkiseen päätösvaltaan. Samalla on syytä tarkentaa niitä säännöksiä, jotka kytkevät työeläkevakuutustoiminnan kiinteäksi osaksi suomalaista sosiaaliturvan perusjärjestelmää.

Tällainen täsmennys lähentää työeläkevakuutustoimintaa sosiaaliturvajärjestelmään ja siten auttaa osoittamaan suomalaisen työeläketoiminnan erityisluonnetta ja poikkeavuutta muusta vakuutustoiminnasta.

Vuonna 1990 laajennettiin oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaa lain valvonnassa käsittämään myös tehtäviä ns. välillisessä valtionhallinnossa. Itse säädöstekstissä ei ole sanottu, että valvonta koskisi myös pakollisia vakuutuksia, mutta tämä on ilmaistu hallituksen esityksen perusteluissa (HE 72/1990). Hallituksen esityksen mukaan lakiin perustuvat oikeudet on myönnettävä samalla tavalla kuin kysymys olisi viranomaisen päätöksestä.

Perustuslain 124 § asettaa yhdeksi kriteeriksi julkisen tehtävän hoidon antamisella yksityisoikeudelliselle toimijalle sen, ettei delegointi "vaaranna perusoikeuksia, perusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia". Toistaiseksi ei ole laajempaan keskusteluun nostettu kysymystä, täyttääkö työeläkeyhtiöiden toiminta edellä lainatun kriteerin tai perustuslain 124 §:n toisen vaatimuksen, jonka mukaan tehtävän antaminen yksityisoikeudelliselle toimijalle on ollut tarpeen työeläkevakuutustoiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on nimittäin annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lainsäädännön soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos tuomioistuimen käsittelyyn saatettaisiin kysymys siitä, onko nykyinen työeläkeyhtiöiden hallinto järjestetty "hyvän hallinnon vaatimuksien mukaisesti", asiaan jouduttaisiin ottamaan kantaa. Samassa yhteydessä voitaisiin myös kysyä, onko työeläkejärjestelmän hoitotehtävän antaminen yksityisoikeudelliselle yhtiölle ollut "tarpeen sen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi". Ongelma on ainakin toistaiseksi ollut lähinnä teoreettinen.

Perustuslain 124 §:n viimeisen lauseen kielto antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävää tehtävää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi on työeläkejärjestelmän toiminnan merkitystä ja laajuutta tarkasteltaessa myös mielenkiintoinen. Yleisesti ottaen sosiaaliturvajärjestelmämme piiristä tuskin löytää merkittävämpää tehtävää kuin työeläkejärjestelmän hoito ja ylläpitäminen. Tältä kannalta asiaa tarkastellen saattaisi nykyisen perustuslain voimassa ollessa nykyisen kaltaisen työeläkejärjestelmän luominen uutena ratkaisuna olla hyvin vaikeaa.

Perustuslain 124 § toteaa suoraan, että merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) on aikanaan katsottu, että merkittävä julkisen vallan käyttäminen tarkoittaa oikeutta voimakeinojen käyttämiseen. Monet oikeusoppineet pitävät tällaista kannanmäärittystä ja tulkinnaa merkittävän julkisen vallan käyttämisestä hyvin perusteltuna. Tästä huolimatta uskallan kuitenkin todeta, että työeläkejärjestelmän hoitaminen ja sisältö yhteiskunnalliselta painoarvoltaan on sitä luokkaa, että tehtäväkokonaisuus on epäilemättä merkittävä. Onko työeläkejärjestelmän hoitamistehtävä perustuslain tarkoittamassa mielessä merkittävä, on toinen kysymys. Kun tätäkään perustuslain kohtaa ei ole oikeudellisesti jouduttu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tai tuomioistuinten ratkaisuin arvioimaan, ei tässäkään selvityksessä ole tarpeen asiaa tämän pitemmälle pohtia. Todettakoon vain, että nyt voimassa olevan perustuslain kirjaimen valossa sosiaalipolitiikkaan kuuluvan perustehtävän uskomisen yksityisoikeudellisen yhteisön hoidettavaksi uutena järjestelynä aiheuttaisi ainakin perusteellisen keskustelun järjestelyn perustuslainmukaisuudesta.

Hallintolaki ja TVYL

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu hyvän hallinnon vaatimus voidaan toteuttaa yksityisoikeudellisissa yhtiöissä monin eri tavoin. Työeläkelaitosten toiminnassa asia on järjestetty soveltamalla niihin vuodelta 2003 olevaa hallintolakia. Asiantuntijoiden mukaan sen voidaan katsoa sisältävän säännökset hyvästä hallinnosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002) todetaan "julkisesta hallintotehtävästä olevan kysymys lakisääteisten työeläke-, tapaturma- ja potilasvahinkovakuutusasioiden hoitamisessa---". Tämän mukaisesti hallitus on katsonut esityksessään, että hallintolakia sovelletaan työeläkelaitosten toimintaan. Kun hallintolaki on toissijainen laki, on työntekijäin eläkelaisla lain toissijaisuuden perusteella tehty soveltamisalaa koskeva raja. Rajauksessa on olennaista, että hallintolain soveltaminen rajautuu vain eläkepäästösten tekemiseen.

Yhtiöoikeudellinen viitekehys

Selvityshenkilö on työnsä tueksi hankkinut asiantuntijalausunnon yhtiöoikeuteen perehtyneeltä entiseltä lainsäädäntöneuvos Manne Airaksiselta, jonka kannanottoihin seuraavassa pitkälle tukeudutaan niiltä osin, kuin työeläkevakuutusyhtiöiden poikkeavaa oikeudellista luonnetta kuvataan.

Työeläkevakuutusyhtiöt ovat joko osakeyhtiöitä tai keskinäisiä vakuutusyhtiöitä. Kummatkin ovat pääomayhtiöitä, joissa omistajilla ei ole henkilökohtaista vastuuta yhtiön velvoitteista, vaan niissä yhtiön velkojien ja muiden sopimuskumppanien asema pyritään turvaamaan oman pääoman määrää ja sen jakamista koskevilla säännöksillä. Lähökohtana on, että yhtiön velkojat saavat yhtiöstä suorituksia yhtiön taloudellisesta asemasta riippumatta, mutta yhtiön omistajille tehdään suorituksia vain siinä määrin kuin yhtiön taloudellinen tilanne sen sallii. Esimerkiksi osakeyhtiössä omistajat saavat tuottoa sijoitukselleen vain, jos yhtiö on tuottanut voittoa, ja että sidotun oman pääoman palauttaminen vaatii velkojien suostumuksen tai ainakin turvaavan vakuuden asettamisen sitä vaativalle velkojalle. Työeläkevakuutusyhtiöiden omaa pääomaa vastaavaan toimintapääomaan luetaan muun muassa keskinäisten yhtiöitten takuupääoma, muut sidotut oman pääoman erät sekä yhtiön voittovarot. TVYL 16 §:n mukaan myös niin sanottu osittamaton lisävakuutusvastuu luetaan yhtiön toimintapääomaan ja vähennetään yhtiön vastuovelasta arvioitaessa yhtiön nettovarallisuutta (omaa pääomaa). Säännökset työeläkevakuutusyhtiön toimintapääomasta ja vakavaraisuudesta sisältyvät VYL:n 11 lukuun ja TVYL:n 7 lukuun.

Yhtiöoikeus ja TVYL

Työeläkevakuutusyhtiö voi harjoittaa vain eläkevakuutusliikettä ja siihen läheisesti liittyvää toimintaa TVYL 3 §:n mukaisesti. Yhtiöoikeudessa pääomayhtiöiden osalta vallitsee yleinen oletus, jonka mukaan yhtiön toiminnan tarkoitus on voiton tuottaminen omistajille. Tämä tarkoitus on aikaisempaa selvemmin määritelty osakeyhtiön tarkoitukseksi siinä uudessa hallituksen esityksessä osakeyhtiölaiksi, joka odottaa esittelyä oikeusministeriössä. TVYL 2 §:n mukaan työeläkeyhtiön toiminnan tarkoitus ei ole voiton tuottaminen omistajille, vaan eläkevakuutusliikkeen harjoittaminen hoitamalla eläkelakien mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kerittyjä varoja. Poikkeama on oleellinen, koska pääomayhtiöiden omaa pääomaa koskevassa sääntelyssä on se oletettu intressien vastakkaisuus, joka omistajien ja velkojien välillä on. Työeläkevakuutusyhtiön omistajuus on TVYL:n säännöksiin säädelty tavalla,

joka ainakin hämärtää omistajuuden substanssia. Samalla myös omistajien ja velkojien väliset suhteet tulevat varsin mutkikkaiksi verrattuna osakeyhtiössä vallitsevaan tilanteeseen.

Työeläkevakuutusyhtiön omistajat

Yhtiön omistajuudella on monia ulottuvuuksia ja omistajuus käsitteenä voidaan ymmärtää monella tavalla. Omistamiseen yleensä yhtiöoikeudessa kuuluu yhtiön ylimmän päätösvallan käyttäminen, joka ilmenee tavallisimmin omistajan oikeutena äänestää yhtiökokouksessa ja osallistumista yhtiön johdon nimittämiseen.

Osakeyhtiöissä osakkeenomistajia pidetään ylimmän päätösvallan käyttäjinä, koska heidän oikeutensa yhtiön tuottoon on viimesijainen, mutta kattaa koko toiminnan ylijäämän. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että osakkeenomistajilla on intressi maksimoida yhtiön tulos. Toisaalta heidän etunsa on myös turvata kaikkien velkojien saatavat ennen kuin osakkeenomistajat itse saavat varoja yhtiöstä.

Keskinäisenä yhtiönä toimivassa työeläkevakuutusyhtiössä ylin päätösvalta on jaettu takuusuuden omistajien, vakuutuksen ottajien ja vakuutettujen kesken. TVYL:n mukaan osakkaita ovat vakuutuksenottajat ja, jos yhtiöjärjestyksessä niin määrätään, takuusuuksien omistajat ja vakuutetut. Suurimmissa työeläkevakuutusyhtiöissä käytännössä kaikki kolme tahoja ovat osakkaita, jotka myös käyttävät päätösvaltaa. TVYL:ssä päätösvallan käyttämiselle keskinäisen vakuutusyhtiön yhtiökokouksessa on kuitenkin asetettu rajoituksia, joita sovelletaan myös työeläkevakuutusyhtiöissä. Lisäksi keskinäisten työeläkevakuutusyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä on myös vakuutetuille annettu äänivaltaa yhteisten edustajien välityksellä.

Osakeyhtiössä ylin päätösvalta on annettu sille taholle, jolla on oikeus toiminnan ylijäämään. Työeläkevakuutusyhtiöissä omistajien oikeutta saada yhtiöstä varoja itselleen on TVYL:n 21 ja 22 §:ssä sekä yhtiöiden yhtiöjärjestyksissä oleellisesti rajoitettu. TVYL:n 21 §:n mukaan takuusuuden omistajalle tai osakkeenomistajille kuuluu varojenjakotilanteessa "velat ylittävistä varoista osakkeita ja takuusuuksia vastaava osuus yhtiön omaan pääomaan tehdyistä sijoituksista ja niille lasketusta kohtuullisesta tuotosta". Sekä lainsäädännöstä että yhtiöjärjestyksen määräyksistä johtuen työeläkevakuutusyhtiöihin varoja sijoittaneet takuusuuden omistajat eivät ole oikeutettuja yhtiön nettoomaisuuteen tai toiminnan ylijäämään, vaan kohtuulliseen tuottoon sijoitetulle pääomalle. Tuoton maksamisen edellytyksenä on kuitenkin ylijäämän syntyminen. Vakuutuksenottajat puolestaan voivat hyötyä toiminnan ylijäämästä niin sanottujen asiakashyvitysten kautta. Tavallisesti hyvitykset eivät kuitenkaan ole määrältään merkittäviä. Vakuutetut eivät hyödy toiminnan ylijäämästä välittömästi, mutta ylijäämän syntyminen työeläkeyhtiön toiminnassa luonnollisesti turvaa vakuutetuille heidän yhtiöstä odottamansa edut. Vakuutusmaksua asetettaessa otetaan maksua vähentävänä tekijänä huomioon yhtiöiden odotettu keskimääräinen asiakashyvitysten määrä. Puolet tästä määrästä menee työntekijäin eläkemaksun vähennykseksi.

Työeläkevakuutusyhtiöiden omistajien varallisuusoikeuksiin vaikuttavat edellä sanotun lisäksi TVYL:n säännökset varojen omistamisesta sekä vakuutuskannan siirroista. TVYL:n 21 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että vakuutuksenottajat omistavat työeläkevakuutusyhtiön velat ylittävät varat vähennettynä osakkaiden ja takuusuuden sijoittajien panoksilla tuottoineen. Edelleen TVYL:ssä on erityissäännöksiä vakuutuskannan siirroista. Työeläkevakuutusyhtiöiden osalta on säädetty, että "luovutettavan vakuutus-

kannan mukana siirtyy vastaanottavaan yhtiöön vakuutuksenottajalle lain 21 §:n mukaan kuuluvista yhtiön varoista se osa, joka vastaa luovutettavaa vakuutuskantaa".

Yhtiöoikeuden näkökulmasta säännöstä tulisi tulkita siten, että kannanluovutuksessa siirtyy nettovarallisuutta, mutta siirtyvästä nettovarallisuudesta olisi – yhtiöoikeuden periaatteiden mukaisesti – maksettava käypä vastike. Näin lakia ei kuitenkaan tule tulkita. Lainsäädännön nimenomaisena tarkoituksena on ollut sallia yhtiön nettovarallisuuden vastikkeeton siirto pois yhtiöstä. Kyseessä on siis TVYL:ssä nimenomaisesti asetusta työeläkevakuutusjärjestelmään liittyvästä toimintavelvoitteesta kannan luovutuksen yhteydessä. Sääntö on epäilemättä poikkeuksellinen, koska varoja ei siirretä osakkeille, vakuutuksenottajille tai edunsaajille, vaan täysin vieraalle kilpailevalle yhteisölle, jolla on eri omistajat ja velkojat kuin siirtäjällä. Sääntö onkin perusteltavissa muista kuin yhtiöoikeudellisista lähtökohdista.

Työeläkevakuutusyhtiössä mikään osakastaho ei ole oikeutettu yhtiön toiminnan koko ylijäämään. Lisäksi yhtiö voi joutua luovuttamaan netto-omaisuuttaan, kuten edellä on todettu, vastikkeetta kannansiirtojen yhteydessä. Äänivallan käyttöä yhtiökokouksissa ei ole kytketty oikeuksiin saada osa ylijäämästä. Tästä syystä voidaan todeta, että työeläkevakuutusyhtiön oman ja vieraan pääoman välinen ero on vähäinen eikä oman pääoman säännöksillä ole työeläkevakuutusyhtiössä samanlaista merkitystä kuin osakeyhtiöissä yleensä. Oleelliset poikkeamat osakeyhtiökäytännöstä työeläkevakuutusyhtiöitten kohdalla erityisesti oman pääoman suhteen ovat syntyneet tarpeesta kartuttaa varoja työeläkejärjestelmän rahoituksen tueksi eikä antaa yhtiön muodollisille omistajille mahdollisuutta käyttää hyväkseen toiminnan ylijäämiä. Toisena selkeänä tavoitteena osakeyhtiön mallin mukaisen omistajuuden häivyttämiseen työeläkevakuutusyhtiöissä on ollut halu korostaa yhtiöiden toiminnan yhteisöllisyyttä, jolla tarkoitetaan korostaa yhtiön omistajatahojen yhteistä vastuuta yhtiön menestyksestä eikä taloudellisen edun tavoittelua yhtiön toiminnan tuloksesta.

Työeläkevakuutusyhtiön osake- tai takuupääoman omistajan oikeus verrattuna tavallisen osakeyhtiön osakkaan oikeuteen on sekä rajoitettu että jaettu; rajoitettu netto-omaisuuden suhteen ja jaettu mm. omistajavallan käytön suhteen.

Vaikka työeläkevakuutusyhtiö on yhtiöoikeudelliselta luonteeltaan pääomayhtiö, ei se voi olla varsinaisena riskipääoman sijoituskohteena. Kuten edellä on jo todettu, voi yhtiön omistaja nostaa yhtiöstä vain sijoittamansa pääoman ja sille erikseen lasketun kohutuullisen tuoton. Omistajalle ei ole oikeutta yhtiön voittovaroihin yhtiöön sijoittamansa pääomapanoksen suhteessa, vaikka yhtiön toiminta olisi menestyksellistä ja voittovarot karttuisivat nopeastikin. Tämä johtuu yhtiön toiminnan tarkoituksesta. Tarkoitus on laissa säädetyllä tavalla nimenomaisesti turvata vakuutetut edut eikä hyödyttää omistajia runsailla osingoilla.

Työeläkevakuutusyhtiön hallintorakenne

Työeläkevakuutustoimintaa harjoittavan yhtiön toiminnan tarkoituksella on vahva yhteiskunnallinen perusta. Työeläkevakuutusyhtiön toimintaa ja yhtiön hallintaa sääntelevät säännökset määrittävät yhtiön hallintorakenteen, mikä on hallintoelinten välinen toimivalta, miten hallintoelinten jäsenet on valittava ja miten hallintoelimiä kontrolloidaan.

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (TVYL, 25.4.1997/354) asetetaan kehys, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiön hallinto järjestetään. Hallinto on säädetty pakottavasti neliportaisen hallintomallin mukaiseksi: yhtiökokous – hallintoneuvosto – hallitus – toimitusjohtaja. Hallintomalli toimii siten, että yhtiökokous nimittää hallintoneuvoston, joka puolestaan nimittää hallituksen. Toimitusjohtajan nimittää hallitus tai hallintoneuvosto sen mukaan kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään.

Suomalaisen työeläkejärjestelmän erityispiirteisiin kuuluu, että työmarkkinajärjestöt osallistuvat niin järjestelmän kehittämiseen kuin sen hallintoon. Kolmikantaiseen neuvottelujärjestelmään tukeutuminen liittyy työeläkejärjestelmän suomalaisen työelämän sopimusjärjestelmän osaksi. Työmarkkinajärjestöjen osallistuminen työeläkeyhtiöiden hallintoon tulee esille myös sääntelyssä. TVYL 9.2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön hallintoneuvostossa ja hallituksessa on oltava sellaisia vakuutuksenottajien ja vakuutettujen edustajia, jotka valitaan keskeisten työnantajien ja palkansaajien edustavien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Näitä edustajia on oltava yhtä monta ja heidän yhteismääränsä on oltava vähintään puolet hallintoneuvoston ja vastaavasti hallituksen koko jäsenmäärästä. Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenten valinta tehdään yhtiökokouksessa noudattamalla yleistä yhtiöoikeudellista enemmistöperiaatetta, ellei yhtiöjärjestyksessä ole muuta määrätty. Työeläkejärjestelmän hallintoon liittyvänä erityispiirteenä on pidettävä myös TVYL 11.1 §:n säännöstä, jonka mukaan hallintoneuvoston tai hallituksen päätös toimitusjohtajan nimittämisestä ja erottamisesta on tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Työeläkevakuutusyhtiön yhtiökokouksessa äänivaltaa käyttävät yhtiön osakkaat. Työeläkevakuutusyhtiön osakkuuden käsite eroaa osakeyhtiön osakkeen omistajan käsitteestä. Työeläkevakuutusyhtiössä intressitahojen asema eli etutahoajattelu tulee korostuneesti esille. Esimerkiksi keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön osakkaita ovat TVYL 6 a §:n mukaan vakuutuksenottajat sekä takuuosuuksien omistajat ja vakuutetut, jos työeläkevakuutusyhtiön yhtiöjärjestykseen on otettu tästä määräys. Työeläkevakuutusosakeyhtiössä yhtiön osakkaina ovat yhtiön antaminen osakkeiden omistajat.

Työeläkevakuutusyhtiön omistuksen sisältö täsmentyy vielä edellä sanotusta analysoitaessa työeläkevakuutusyhtiön purkamista. Työeläkevakuutusyhtiössä yhtiön omistajien asema yhtiön varojen jaossa yhtiötä purettaessa eroaa osakeyhtiön osakkaiden asemasta vastaavassa tilanteessa. Osakkeiden ja takuuosuuksien omistajille kuuluu varojenjakotilanteessa velat ylittävistä varoista osakkeita ja takuuosuuksia vastaava osuus yhtiön omaan pääomaan tehdyistä sijoituksista ja niille lasketusta kohtuullisesta tuotosta. Osakkeiden ja takuuosuuksien omistajat eivät siten ole oikeutettuja yhtiön nettoomaisuuteen tai toiminnan ylijäämään, vaan sijoitetun pääoman palautukseen ja sille laskettavaan kohtuulliseen tuottoon. Tältä osin työeläkevakuutusyhtiöön tehty osake- tai takuupääomasijoitus muistuttaa vieraan pääoman ehdoin tehtyä sijoitusta sillä erotuksella, että sijoitukseen on ladattu äänivaltaa eli mahdollisuus vaikuttaa yhtiön päätöksentekoon.

Yhtiöoikeudellisessa doktriinissa omistusoikeuskäsitteen ja siten myös yhtiön omistuksen sekä osakkuuden voidaan katsoa ainakin pitävän sisällään mahdollisuuden vaikuttaa yhtiön toimintaan osallistumalla yhtiön hallintoelinten jäsenten valintaan. Työeläkevakuutusyhtiön omistajuus, omistuksen sisältö ja osakkuus on kuitenkin perusrakenteiltaan erilainen kuin muulla toimialalla toimivien osakeyhtiöiden omistajuus, omistuksen sisältö ja osakkuus. Työeläkevakuutusyhtiön osakkeiden tai takuuosuuksien omistus ei

ole luonteeltaan lisäarvoa tuottavaa (residuaalista), josta seuraa, että yhtiötä koskevaa kontrollia ei voida rakentaa perinteisen rahoituksen lajien (oma ja vieras pääoma) varaan. Työeläkevakuutusyhtiössä ei olekaan osoitettavissa sellaista viimesijaista sijoittajaa, jolle voitaisiin kohdistaa rahoitusteorian osoittama kontrollivalta eikä yhtiöiden toimintaa ole myöskään valvomassa yleistä velkojatahoa. Tästä syystä työeläkevakuutusyhtiön hallinto ja sen kontrolli on rakennettava työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus, vakuutusten ottajien, vakuutettujen sekä yhteiskunnallinen viitekehys huomioon ottavalla ja turvaavalla tavalla. Edellä sanottu selittää valtion työeläkevakuutusyhtiötä kontrolloivan roolin, työeläkevakuutusyhtiön hallinnollisen rakenteen sekä yhtiön hallintoelinten nimitysperiaatteet.

Omistajuuteen liittyvä mahdollisuus vaikuttaa yhtiön toimintaan (omistajaohjaus) on saanut sisältönsä lähinnä taloudellista voittoa tavoittelevien osakeyhtiöiden ohjausmekanismina. Työeläkevakuutusyhtiöissä ei ole tukeuduttu vastaavan sisältöiseen omistajaohjaukseen, vaan sitä on mukautettu ottamalla huomioon työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus, toimintaympäristö ja intressitahot. Tällöin omistajaohjaus voidaan ymmärtää intressiryhmien suorittamana ohjauksena ja valvontana. Työeläkevakuutusjärjestelmässä omistaja- ja osakasohjauksen sijaan on perusteltua puhua kolmikantaohjauksesta. Työeläkevakuutusyhtiön hallintojärjestelmä on TVYL:ssä säädetty siten, että hallinnollinen kontrollivalta työeläkevakuutusyhtiössä kohdistuu keskeisille työnantaja ja palkansaajia edustaville keskusjärjestöjen edustajille sekä vakuutuksenottajille ja takuusuoksien ja osakkeiden omistajille. Kontrollivallan jakautuminen edellä kuvatulla tavalla on linjassa työeläkevakuutusyhtiön omistuksen sisällön kanssa.

Työeläkevakuutusyhtiön osake- tai takuupääoman suhde yhtiön vastuisiin on "promille-tasoa". Tällä perustelulla ei voi katsoa vastattavan juuri lainkaan yhtiön sijoitus- tai muunkaan toiminnan riskeistä. Siksi on hyvin perusteltua pitää tämän omistuksen vaikutusvalta rajattuna ja pikemminkin leikata se minimiin kuin lisätä sen antamaa vaikutusvaltaa.

Työeläkevakuutusyhtiön johdolla (hallintoneuvoston, hallitus ja toimitusjohtaja) on laaja lojaalisuusvelvollisuus yhtiötä sekä yhtiön omistajia ja sidosryhmiä kohtaan. Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan valvonta on merkittävä osa työeläkevakuutusyhtiöiden hallintokulttuuria. Hallintorakenteen on otettava riittävästi huomioon työeläkevakuutusinstituutiolle ominaisen ja perinteisen kolmikantaohjauksen sekä etutahojen merkitys. Toiminta on ankkuroitava työeläkeinstituution tarkoituksen jatkuvaan huomioon ottamiseen. Työeläkevakuutusinstituution tarkoituksen täyttymistä ja sen toteutumisen valvonnan merkitystä on erityisesti korostettava, koska työeläkevakuutusinstituutiota ei valvota perinteisen rahoitusteoriaan perustuvilla mekanismeilla.

Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus ja omistajuuden sisältö huomioon ottaen on perusteltua edellyttää, että myös työeläkevakuutusyhtiön hallinto laajasti ymmärrettynä heijastaa alalle tunnusomaista kolmikantaohjausta ja -ajattelua. Työeläkevakuutusyhtiön hallintojärjestelmän toimivuuden selvittämisessä on olennaista korostaa, että yhtiön hallintoelinten keskinäisten asemien sekä osapuolten roolien on oltava selkeitä. Lakisääteiset sidosryhmät osana yhtiön toimintaa ja päätöksentekoa on otettava riittävässä määrin huomioon. Näiden sidosryhmien moninaisuus ja näiden velvoite sijoittaa rahaa eli vakuuttamispakko kohdistavat työeläkevakuutusyhtiön toiminnalle korostuneen hallinnon läpinäkyvyyden, riippumattomuuden, avoimuuden ja yhteisen edun vaatimuksen.

Jos työeläkevakuutusyhtiön hallintorakenteen kehittämislähtökohdaksi hyväksytään työeläkevakuutusyhtiön intressitahokeskeisyys, -ohjaus sekä -valvonta, on perusteltu pohtia otetaanko yhtiökokouksessa tapahtuvassa vallankäytössä riittävästi huomioon työeläkevakuutusyhtiön erityispiirteet ja erityisesti, miten päätösvalta yhtiökokouksessa tulisi jakaa vakuutustenottajien, vakuutettujen, osakkeiden ja takuupääomasijoitusten omistajien kesken. Intressitahokeskeisyys antaa perusteen myös pohtia, tulisiko työeläkevakuutusyhtiön yhtiömuoto säätää keskinäiseksi yhtiöksi. Lisäksi on pohdittava, miten olisi suhtauduttava TVYL 11.1 §:n säännökseen siitä, että toimitusjohtajan nimittäminen ja erottaminen edellyttää kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä.

Yhtiökokous

Työeläkevakuutusosakeyhtiön yhtiökokouksessa äänivaltaa käyttävät osakkeenomistajat. Muilla työeläkevakuutusosakeyhtiön toimijoilla ei lähtökohtaisesti ole äänioikeutta. VYL 8:5.1 §:n säännös rajaa osakkeenomistajan äänimäärää osake-, osakas- ja edustajakohtaisesti. Osakkeenomistajan osakkeiden tuottama äänimäärä ei voi olla suurempi kuin 20 kertaa äänimäärä, jonka toisen osakkeenomistajan sama osakemäärä tuottaa. VYL 8:5.2 §:n mukaan yhtiökokouksessa saa omasta puolesta tai toisen valtuuttamana äänestää enintään yhdellä kymmenesosalla kokouksessa edustetusta äänimäärästä. Yhtiöjärjestyksessä voidaan yleisten yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaan määrätä tätä tiukemmasta äänileikkurista.

Keskinäisessä työeläkevakuutusyhtiössä äänivaltaa on kohdistettu vakuutuksenottajille ja takuuosuuksien omistajille sekä vakuutetuille, jos tästä on määräys yhtiöjärjestyksessä. VYL 8:5.2 § rajoittaa takuuosuudenomistajien äänivallan määrän suhteessa kokouksessa edustettuina oleviin vakuutuksenottajien vakuutuksiin perustuviin ääniin. Takuuosuuden tuottamia ääniä voidaan hyödyntää kokouksessa edustettuina olevien vakuutuksenottajien äänimäärän verran. Siten valtasapaino vakuutuksenottajien ja takuuosuuksien omistajien kesken on tasapainossa. Säännös ei kuitenkaan ota huomioon vakuutettujen yhtiökokouksessa mahdollisesti käytettävissä olevia ääniä, edellyttäen, että tästä on määräys yhtiöjärjestyksessä.

Takuuosuuksien tuottama äänimäärä määrätään yhtiöjärjestyksessä. Työeläkeyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä on määrätty takuuosuuksien tuottamasta äänimäärästä hyvin vaihtelevasti. Yhtiöjärjestyksessä määrätään myös vakuutettujen mahdollisuudesta käyttää äänivaltaa yhtiökokouksessa ja tämän äänivallan määrä. Keskinäisten työeläkevakuutusyhtiöiden yhtiöjärjestyksissä on yleensä määrätty, että myös vakuutetuilla on osakkuuteen liittyvä äänioikeus yhtiökokouksessa.

Osakkeeseen taikka takuuosuuteen liittyvä äänivalta ei ole perusteltavissa yhtiöoikeudellisin tai rahoitusteoreettisin perustein, koska niihin ei liity oikeutta yhtiön tuottamaan lisäarvoon (netto-omaisuuteen tai toiminnan ylijäämään) eikä tällä panostuksella ole sanottavaa merkitystä yhtiön vakavaraisuudenkaan suhteen. Osakkeen tuottamalla oikeudella yhtiön tuottamaan viimesijaiseen lisäarvoon on perusteltu, miksi juuri osakkeeseen liittyy äänioikeus eikä velkaan. Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus, intressitahokeskeisyys, hallintoelinten nimittämistä koskevat nimeämissäännöt, riippumattomuusvaatimukset sekä kolmikanta-ajattelu yleisemminkin näyttäisivät puoltavan käsitystä, että yhtiömuotoa ja yhtiökokousta koskevaa sääntelyä voitaisiin harkita kehitettäväksi keskinäisen yhtiön mallin suuntaan siten, että työeläkevakuutusyhtiön osakkaita ja äänivallankäyttäjiä yhtiökokouksessa olisivat lähtökohtaisesti vakuutuksen ottajat, vakuutetut sekä nykyistä suuremmin määrällisin rajoituksin takuuosuuksien omistajat.

Takuuosuuksiin liittyvän äänivallan enimmäismäärän oleellista rajoittamista (esimerkiksi kymmeneen prosenttiin) tulisi harkita. Takuuosuuden tuottaman äänivallan käyttäminen yhtiökokouksessa tulisi suhteuttaa kokouksessa edustettuun vakuutuksenottajien ja vakuutettujen äänivaltaan siten, että takuupääoma voisi tuottaa enimmillään 25 prosenttia yhtiökokouksen kaikista äänistä. Yhtiöille tulisi myös antaa mahdollisuus ilman verotuksellisia seuraamuksia maksaa takuupääoma kokonaan pois niin halutessaan. Työeläkevakuutusosakeyhtiöiden kohdalla – ellei yhtiöitä muutettaisi kokonaan keskinäisiksi – äänivaltaa tulisi kohdistaa vakuutuksenottajille ja vakuutetuille osakkeenomistajien ohella noudattamalla äänivallan suhteuttamista vakuutuksenottajien ja vakuutettujen kokouksessa käytettävissä olevaan äänimäärään.

Hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtaja

Työeläkevakuutusosakeyhtiössä osakkeenomistajat nimittävät hallintoneuvoston jäsenet TVYL:n 9.2 §:n asettamin rajoituksin. Keskinäisissä työeläkevakuutusyhtiöissä nimityspäätöksen tekevät vakuutuksen ottajat, takuuosuuksien omistajat sekä vakuutetut, jos vakuutetut ovat yhtiön osakkaita yhtiöjärjestyksen määräyksen perusteella. Valtasuhteet rakentuvat siten, että yhtiökokous valitsee hallintoneuvoston, hallintoneuvosto hallituksen ja hallitus toimitusjohtajan ellei toimitusjohtajan valintaa ole yhtiöjärjestyksessä määrätty hallintoneuvoston tehtäväksi.

TVYL 9.2 §:n mukainen keskeisten työmarkkinajärjestöjen työeläkevakuutusyhtiöiden hallintoelinten jäsenten nimeämisoikeus varmistaa, että työeläkevakuutusyhtiön keskeisten intressitahojen – vakuutuksenottajien ja vakuutettujen – edustus on yhteismäärältään vähintään puolet hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenmäärästä hallintoelinkohdaisesti. Loput hallintoneuvoston jäsenistä eli niin sanottu vapaan kiintiön jäsenet tulevat valituksi yhtiökokouksen vapaan nimeämisharkinnan ja päätöksen perusteella. Edellä sanottu periaate koskee myös hallintoneuvostossa toimitettavaa hallituksen jäsenten valintaa.

Hallintoneuvoston ja hallituksen nimeämisoikeus tai nimittämisjärjestelmä yleisemmin on toiminut varsin hyvin ja luonut mahdollisuuden tuoda intressitahojen edustus työeläkevakuutusyhtiön hallintoon sekä mahdollistanut työeläkevakuutusyhtiön toiminnan osakkaiden intressissä tapahtuvan ohjaamisen ja valvonnan. Vakuutuksenottajien ja vakuutettujen välisten intressien ja yhteisyyden sekä aseman tasapuolisen huomioon ottamisen kannalta olisi harkittava hallintoneuvoston ja hallituksen puheenjohtajuuden vuorottelua intressitahojen kesken. Järjestely korostaisi yhtiön hallinto-osapuolten yhtäläistä vastuuta asioiden hoidossa. Käytännössä yhtäläisen vastuun kantamisen edellytyksenä voidaan pitää myös osapuolten edustajien riittävää asiantuntemusta yhtiön hoidettavissa asioissa.

Työeläkevakuutusyhtiön hallinnon läpinäkyvyys ja valta- ja vastuusuhteiden täsmentäminen näyttäisi kuitenkin edellyttävän, että työeläkevakuutusyhtiön hallinto rakentuisi niin, että hallintoneuvosto nimittäisi hallituksen ja hallitus toimitusjohtajan. Tällöin yhtiön toimivalta-, johto- ja valvontasuhteet olisivat selvät ja hierarkkiset. Hallitus olisi aina toimitusjohtajan esimies. Myös TVYL 11.1 §:n säännös: ”pätös toimitusjohtajan nimittämisestä ja erottamisesta on tehtävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä” ei näytä ongelmitta istuvan intressitahokeskeiseen viitekehykseen. Säännöstä on perustelu työeläkevakuutusyhtiöiden yhteiskunnallisella merkityksellä ja hallintoelinten rakenteilla sekä sopimustraditiolla. Perustelu toimii toimitusjohtajaa nimitettäessä, mutta ontuu häntä erotettaessa. Edellä mainituista syistä on aikanaan nähty tarpeel-

liseksi edellyttää, että toimitusjohtajalla on nimittävän elimen (hallintoneuvosto tai hallitus) kahden kolmasosan luottamus. Perustelua ei voitane enää puolustaa. Jos erottaminen vaatisi edelleen vastaavan määränemmistön, nimittävän elimen jäsenten lähes kahden kolmasosan epäluottamus ei riittäisi toimitusjohtajan erottamiseen. Tämä on vastoin yleisiä yhtiöoikeudellisia periaatteita eikä välttämättä myöskään ole työeläkevakuutusyhtiön osapuolihallinnon intressien tai tehokkaan hallinnon etujen mukaista.

Tilanne voi kärjistyä monella eri tavalla. Hallituksen tehokas työskentely voi kärsiä, jos toimitusjohtaja on hallintoneuvoston nimittämä ja samalla hallituksen jäsen sekä nauttii hallintoneuvoston jäsenten vähemmistön, mutta kuitenkin kolmasosaa suuremman jäsenten määrän luottamusta. Tällöin häntä ei voitaisi voimassa olevan sääntelyn mukaan erottaa, vaikka hän olisi menettänyt nimittävän elimen enemmistön luottamuksen. Mainituista syistä on tarpeen muuttaa TVYL 11.1 §:n säännöstä siten, että toimitusjohtajan nimittäminen kuin erottaminenkin olisi mahdollista nimittävän elimen enemmistö päätöksellä. Samalla voitaisiin määrätä, ettei toimitusjohtaja kuulu hallitukseen.

Monissa yhtiöissä, myös työeläkevakuutusyhtiöissä käytetään hallintoneuvoston ja hallituksen apuna erityiselimiä yhtiön kannalta keskeisten asioiden valmisteluun. Mm. nimitystyöryhmien käyttö on yleistynyt keskeisten nimitysasioiden valmistelussa. Työeläkeyhtiön "osapuolihallinnon" periaatteisiin sopisi hyvin hallintoneuvoston valitseman nimitystyöryhmän käyttäminen hallituksen ns. vapaasti valittavien jäsenten vaalissa. Hallituksen nimitysryhmä taas olisi käyttökelpoinen ainakin yhtiön toimitusjohtajaa valittaessa.

Työeläkevakuutusyhtiön itsenäisyys

TVYL 2 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön toiminnan tarkoitus on harjoittaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä. Lain seuraavien pykälien sisällöllä pyritään määrittelemään tarkemmin yhtiön velvollisuus keskittää toimintansa vain eläkevakuutusliikkeen harjoittamiseen kiellolla, ettei yhtiö saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin eläkevakuuttamista ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Lisäksi määrätään, että työeläkevakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksessä on mainittava, mitä vakuutusta yhtiöllä on oikeus harjoittaa. Lain alkupykälissä on lisäksi rajoitettu työeläkevakuutusyhtiön omistuksia. Alan terveen kehityksen turvaamiseksi on säädetty (TVYL 4 §), ettei työeläkevakuutusyhtiö saa ilman asianomaisen ministeriön lupaa omistaa toisen työeläkevakuutusyhtiön osakkeita tai takuuosuuksia. Edelleen laki rajoittaa yhtiön omistuksia vieraalla toimialalla. Yhtiö ei ilman Vakuutusvalvontaviraston lupaa saa hankkia määräämisvaltaa muuta liikettä kuin vakuutusliikettä harjoittavassa yhteisössä, jollei yhteisön toimintaa voida pitää työeläkevakuutusliikkeeseen liittyvänä tai jollei se ole asunto- tai kiinteistöyhtiö.

Edellä selostettujen säännösten tarkoituksena on turvata työeläkevakuutusyhtiön toiminnan keskittyminen vain työeläkevakuutusliikkeen harjoittamiseen. Samalla on pidetty silmällä sitä, ettei työeläkevakuutustoiminta keskittyisi liiaksi. Omistusrajoitukset toisissa työeläkeyhtiöissä pyrkivät turvaamaan hajautetun järjestelmän säilymistä työeläketoiminnassa.

TVYL 12 §:n säännökset rajoittavat yhtiön hallintoelinten jäsenten sekä toimitusjohtajan kuulumista muiden yhtiöiden hallintoelimiin tai mahdollisuutta toimia niiden palveluksessa. Säännöksillä on haluttu turvata työeläkeyhtiön hallinnon riippumattomuus muista sen kanssa kilpailevista liiketoimista. Lain suhteellisen selvästä tarkoituksesta

huolimatta joillakin konsernien sisäisillä organisatorisilla järjestelyillä tai työeläkevakuutusyhtiön omistuksilla, joiden hoitamisen vastuu on yhtiön hallintoelimillä, on saatettu luoda lain tarkoituksen vastaisia sidoksia. Tällaiset sidokset tulisi vastaisuudessa pyrkiä purkamaan ja saada työeläkevakuutusyhtiöt toimimaan lain hengen mukaisesti. Asia voitaneen korjata lainkohtaa täsmentämällä. Vastuu lain kirjaimen ja hengen mukaisesta toiminnasta kuuluu luonnollisesti työeläkevakuutusyhtiön johdolle itselleen, mutta myös valvontaviranomaisten rooli lain noudattamisen valvonnassa on keskeinen.

Työeläkevakuutusyhtiöiden itsenäisyyden korostaminen laissa lähtee työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan sosiaalisista päämääristä. Eläkelaitokset on perustettu toimeenpanemaan työeläketurvaa osana sosiaalivakuuttamista ja vain sitä. Tämän päämäärän esilletuominen laissa vastaisuudessa on Suomen ns. TEL-poikkeuksen perusasioita ja sisältyy hallituksen antamaan lupaukseen tavasta hoitaa työeläkevakuutustoimintaa mm. muusta vakuutustoiminnasta erillisinä.

Työeläkevakuutusyhtiöiden viranomaisvalvonta

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan ylimpänä viranomaisvalvojana toimii sosiaali- ja terveysministeriö ministeriöstä annetun asetuksen (21.8.2003/759) 1 §:n mukaisesti. Vakuutusasioita varten ministeriön organisaatioon kuuluu erityinen vakuutusosasto, joka yhdessä ministeriön toimialaan kuuluvan Vakuutusvalvontaviraston kanssa huolehtii käytännön valvontatoiminnasta. TVYL 1 a § myös täsmentää työeläkevakuutuksen osalta toimivaltaiseksi ministeriöksi sosiaali- ja terveysministeriön. TVYL:n eri säännöksissä täsmennetään ministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston toimivaltuuksia asiakohtaisesti. Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (29.1.1999/78) viraston valvottaviksi säädetään työeläkevakuutusyhtiöiden ohella eläkesäätiöt sekä eläkekassat. Myös Eläketurvakeskusta valvoo Vakuutusvalvontavirasto, jonka toiminnasta säädetään tarkemmin virastosta annetussa asetuksessa (29.1.1999/102).

Kun työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja –kassojen vakuutustoimintaa koskevan päätöksenteon osalta on aukottomasti todettu julkisen päätösvallan käyttämiseksi, ovat yhtiöt, säätiöt ja kassat myös yleisen viranomaisten lainvalvontaorganisaation kontrollissa. Näin ollen myös ylimmät laillisuusvalvojat, oikeuskansleri sekä eduskunnan oikeusasiamies virastoineen harjoittavat työeläkeasiain laillisuusvalvontaa.

Kysyttäessä kuinka työeläketurvan järjestämisen vastuu on säädetty, voi ensisijaisen vastuun todeta kuuluvan osaltaan kullekin työeläkevakuutuslaitokselle. Jos jokin laitoksesta joutuu toimintakyvyttömäksi esimerkiksi konkurssin kautta, vakuutettujen edut hoidetaan muiden laitosten toimesta yhteisvastuullisesti. Työeläkevakuutusalaan koskevan suuren taloudellisen katastrofin sattuessa lienee selvää, että viimekätinen vastuu lakisääteisen eläketurvan hoitamisesta kuuluu valtiolle. Asiasta ei ole nimenomaista säännöstöä, mutta suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän yleisestä luonteesta johtuen lakisääteistä turvaa tuskin voi jättää hoitamatta siinäkään tapauksessa, että asiasta muodollisesti vastuussa olevat yksityisoikeudelliset toimijat tulevat siihen kyvyttömiksi. Tämän kaltainen ajattelu on herättänyt myös kysymyksen siitä, tulisiko työeläkelaitosten hallintoon tavalla tai toisella järjestää viimekätisen vastuunkantajan, valtion edustus.

Tämän selvityksen yhteydessä asiasta on käyty laajahkoa keskustelua ja eri asiantuntijatahojen yhteinen kanta yhteiskunnan edustukseen vakuutuslaitosten hallintoelimissä on kielteinen. Valtiolla on mahdollisuus oma osuutensa ja valvontavaltansa työeläketuomintaan järjestää lainsäädäntövallan kautta, kysymyshän on lakisääteisestä työeläketur-

vasta. Käytännön työeläkevakuutustoiminnan valvonta taas on järjestetty jo nykyisinkin hyvin kattavasti laillisuusvalvontaa harjoittavien viranomaisten toimivaltuuksia koskevissa säännöksissä.

Jos työeläkevakuutustoiminnan valvonnassa halutaan joko lainsäädännön kautta tai muutoin erityisesti painottaa julkisen valvontavastuun tärkeyttä, tulee ennen muuta huomiota kiinnittää sosiaali- ja terveysministeriön sekä sen hallinnon alaan kuuluvan Vakuutusvalvontaviraston resurssien ja osaamisen riittävyyteen. Vaikka työeläkevakuutus on ehkä kaikkein tyypillisimpiä niistä yhteiskunnan toiminta-aloista, joissa kolmikantaisella neuvottelujärjestelmällä on keskeinen rooli, on alan kehittämisestä päävastuussa olevien viranomaisten, ministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston asema sittenkin tärkein. Alaa koskevan lainsäädännön ja muun kehittämistoiminnan valmisteluvastuu ja täytäntönnäkönnön valvonta kuuluvat ministeriölle ja Vakuutusvalvontavirastolle.

Selvitystyön jatkuessa on tarpeen myös käydä läpi työeläketoiminnan viranomaisvalvontaa koskevat säännökset ainakin siltä osin, antavatko ne mahdollisuuden ohjeistaa työeläkevakuutusyhtiöitä raportoimaan riittävän tarkasti ja avoimesti toimintansa tuloksesta ja sen saavuttamiseen liittyvistä riskeistä. Myös eri laitosten tulosten vertailukelpoisuus on avoimuuden kannalta tärkeä.

5. TEL-poikkeus ja hajautettu työeläkejärjestelmä

Tausta

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta toteutettiin Suomen EU-liittymisasiakirjalla, jossa (art. 29, liite I, kohta XI, B, II, Vakuutus) määriteltiin Suomelle oikeus poiketa velvollisuudesta saattaa voimaan ns. ensimmäinen henkivakuutusdirektiivi (79/267/ETY). Myöhemmin tämä henkivakuutusdirektiivi on osana uudempaa henkivakuutusdirektiivillä 2002/83/EY kodifioitua säännöstöä. Ilman sanottua poikkeusta olisi henkivakuutusdirektiiviä ollut sovellettava sellaiseen työeläkelaitosten harjoittamaan työeläkevakuutukseen, josta säädetään työntekijäin eläkelaisa.

Saamansa erivapauden perusteella (TEL-poikkeus) Suomi on katsonut, että EU-jäsenyysneuvotteluissa saatu oikeus on vaikutuksiltaan ja yhteisöoikeudelliselta luonteeltaan pysyvä. Suomessa on vakiintunut käsitys tämän oikeuden koskemattomuudesta ja pysyvyydestä siitä huolimatta, että EU:n virkamiestaholta on epävirallisesti esitetty asiasta eriäviäkin tulkintoja. Tällainen eriävä käsitys on noussut esille mm. Nizzan sopimuksen Coreper-käsittelyn yhteydessä helmikuun alussa 2001. Tuolloin Euroopan yhteisöjen neuvoston oikeudellisen osaston epävirallisessa lausunnossa asiasta mainittiin. Lausunnon mukaan liittymisasiakirja, jossa TEL-poikkeus määritellään, ei olisi-kaan ensisijaista yhteisöoikeutta eikä muutoinkaan oikeudelliselta luonteeltaan pysyvä niin, etteikö sen sisältöä olisi mahdollista muuttaa määräenemmistö päätöksin. Tällä menettelyllä Suomea koskeva TEL-poikkeus voitaisiin poistaa yksinkertaisemmalla menettelyllä kuin Suomessa on haluttu uskoa.

TEL-poikkeus on otettu esille myös Euroopan parlamentissa, jonka jäsenen Esko Seppäsen vuoden 2004 Euroopan komissiolle tekemän kirjallisen kysymyksen myötä asiaan on myös saatu vastaus. Kysymyksessään Seppänen totesi: ”EU:n jäsenyysneuvotteluissa Suomen hallitus sai varmistetuksi sen, että Suomen lakisäätöisen työeläkejärjestelmän

perusteet säilyvät eikä alaan sovelleta EU-lainsäädännön määräyksiä henkivakuutustoi-
minnasta. Kysyn, onko komissiolla edelleen tämä sama kanta ja onko suomalainen työ-
eläkejärjestelmä suojattu ulkomaiselta kilpailulta komission tulkinnan mukaan myös
uudessa perustuslaissa?”

Komission vastauksena Seppäsen kysymykseen EU:n sisämarkkinakomissaari Charlie
Mc Creevy totesi (16.12.2004):

”Suomen liittymissopimuksen mukaan työntekijäin eläkelain mukaiset eläketoimin-
not, joita eläkevakuutusyhtiöt harjoittavat, eivät kuulu Euroopan parlamentin ja
neuvoston 5 marraskuuta 2002 henkivakuutuksesta antaman direktiivin sovelta-
misalaan edellyttäen, että Suomen lainsäädäntö noudattaa erityisedellytyksiä. Sen si-
jaan nämä oikeudelliset järjestelyt kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta
yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä
annetun neuvoston asetuksen sekä tämän asetuksen korvaavan asetuksen sovelta-
misalaan.

Direktiivi 2002/83/EY edellyttää, että työeläkevakuutuksista huolehtii oikeudellises-
ti erillinen yksikkö, joka käsittelee ainoastaan työeläkeasioita eikä muita vakuutuk-
sia, kuten henkivakuutuksia. Lisäksi henkivakuutuksiin, jotka kuuluvat direktiivin
2002/83/EY soveltamisalaan ja joita hoitavat henkivakuutusyritykset, sovelletaan
EU:n henkivakuutuksia koskevaa lainsäädäntöä ja erityisesti direktiiviä 2002/83/EY.

Suomen nyky-lainsäädännössä määrätään, että henkivakuutustoiminnan ja työeläke-
vakuutustoiminnan on oltava selkeästi erillään toisistaan. Lainsäädäntö edellyttää,
että eläketoimintaa saavat harjoittaa vain eläkevakuutusyritykset, joille on myönnet-
ty toimilupa työntekijäin eläkelain mukaisesti. Nämä yritykset eivät saa samanaikai-
sesti harjoittaa henkivakuutustoimintaa, johon sovelletaan direktiiviä 2002/83/EY.
Toisaalta henkivakuutusyhtiöt eivät myöskään saa harjoittaa eläkevakuutustoimintaa
samassa oikeudellisessa yksikössä.

Ottaen huomioon TEL-eläkejärjestelmän luonteen sekä sosiaaliturvan yhteensovit-
tamista koskevassa yhteisön lainsäädännössä että osana Suomen sosiaaliturvajärjes-
telmää komissio ei aio muuttaa nykyistä sanamuotoa, jonka mukaan TEL-toiminnot
eivät kuulu vakuutusdirektiivin soveltamisalaan. Perustuslakiluonnos ei myöskään
vaikuta tähän asiaan.”

TEL-poikkeuksen yhteisöoikeudellinen asema

Sosiaali- ja terveysministeriön lainopillinen asiantuntija Jyri Inha on selvitysmiehelle
laatimassaan muistiossa käsitellyt TEL-poikkeuksen yhteisöoikeudellista asemaa Suo-
men EY-liittymisasiakirjassa. Jyri Inhan antaman muistion mukaan Suomen TEL-
poikkeus vahvistettiin EY-jäsenyysneuvottelujen tuloksena omana asiakokonaisuute-
naan osaksi Suomen jäsenyysratkaisua. EY/Komissio myöntyi tähän poikkeukseen eh-
doilla, että

1) Suomen TEL-toiminta eriytetään muusta vakuutustoiminnasta,

” eläkevakuutusyhtiöt, joilla Suomen lainsäädännön mukaan on jo oltava erilliset
kirjanpito- ja hallintojärjestelmät, perustavat lisäksi liittymispäivästä alkaen oikeu-
dellisesti erilliset yksiköt tämän toiminnan harjoittamista varten;”

- 2) jäsenvaltioiden vakuutusyhtiöt voivat harjoittaa TEL-toimintaa Suomessa samoin edellytyksin kuin suomalaiset vakuutusyhtiöt,

” Suomen viranomaisten on sallittava ketään syrjimättä jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa Suomen lainsäädännön mukaisesti 1 artiklassa määriteltyä, tähän poikkeukseen liittyvää toimintaa joko

- omistamalla olemassa olevan vakuutusyhtiön tai –ryhmän omistajana taikka osallistumalla siihen,
- perustamalla uusia vakuutusyhtiöitä tai –ryhmiä, mukaan lukien eläkevakuutusyhtiöt, taikka osallistumalla niihin---”;

- 3) Suomi esittää määräajassa komissiolle hyväksyttäväksi selvityksen TEL-toiminnan eriyttämistoimenpiteistä.

TEL-toiminnan ja sen eriyttämistoimenpiteiden huomattavan kansallisen merkityksen vuoksi Suomi on sekä jäsenneuvotteluissa että niiden jälkeen katsonut olevan kiistatonta, että TEL-poikkeus on sovittu ja vahvistettu pysyväksi.

Koska TEL-poikkeus on katsottu myönnetyn pysyvänä, on tulkittavissa, että se on Suomen liittymisasiakirjan osana oikeudelliselta luonteeltaan rinnastettavissa Euroopan yhteisöjen ensisijaiseen oikeuteen, jota ei voida muuttaa perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettussa määränemistöpäätösmenettelyssä. Millä perustein ja kuinka katavasti liittymisasiakirjaa voidaan rinnastaa Euroopan yhteisöjen ensisijaiseen oikeuteen, on määritettävissä lähinnä vain Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä.

Käytettävissä on tältä osin ainakin EY-tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-31 ja C-35/86 (Levantina Agricola Industrial SA (LAISA) ja CPC España. SA vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto), jossa arvioidaan jäsenvaltion liittymisasiakirjan oikeudellista luonnetta ja johon viitataan hallituksen esityksessä HE 135/1994.

Ratkaisun kohteena olleissa tapauksissa oli kyse sellaisten jäsenvaltion liittymisasiakirjan liitteeseen sisältyvien määräysten muuttamisesta, jotka sisälsivät poikkeuksia asetuksella annettuun yhteisöoikeuteen. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi, että liittymisasiakirjan liitteeseen sisältyvät määräykset ovat rinnastettavissa yhteisöjen ensisijaiseen oikeuteen, jolloin niitä voidaan muuttaa ainoastaan menettelyssä, jota sovelletaan yhteisöjen perustamissopimusten muuttamiseen. Tuomioistuin totesi lisäksi, että jäsenvaltion liittymisasiakirjassa määritellään jäsenvaltion liittymisehdot, jotka sellaisina muodostavat kokonaisuuden, joka on liittymistapahtuman oikeudellinen sisältö.

Tämän EY-tuomioistuimen tulkinnan mukaisesti perustamissopimuksen 251 artiklan määränemistösäädösten ei ole sovellettavissa Suomen TEL-poikkeuksen muuttamiseen, koska poikkeus sisällöltään on osa liittymisasiakirjaa. Liittymisasiakirja taas rinnastuu yhteisöjen ensisijaiseen oikeuteen. TEL-poikkeus on liittymisasiakirjassa ainoastaan säädösteknisistä syistä määritelty poikkeuksena (ns. sekundäärisäädösten tehtynä mukautuksena) ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin soveltamisvelvoitteista.

EY-tuomioistuimen tulkinta on johdonmukainen Suomen näkemyksen kanssa siitä, että liittymisasiakirjan muuttamisen menettelyyn on ensisijaisesti sovellettava sen 7 artiklassa

säädettyä menettelyä, joka rinnastaa liittymisasiakirjan muuttamisen yhteisöjen ensisijaisen oikeuden muuttamiseen. Neuvoston oikeudellisen osaston epävirallisessa tulkintalausumassa omaksuttu kanta, jonka mukaan liittymisasiakirjan muuttamiseen sovellettaisiin sen 9 artiklan nojalla perustamissopimuksen 251 artiklan lainsäädäntömenettelyä (määräenemmistöpäätöksenteko, yhteispäätösmenettely), on siten EY-tuomioistuimen tulkinnan valossa perusteeton.

Suomen näkemystä sekä TEL-poikkeuksen pysyvyydestä että sen yhteisöoikeudellisesta luonteesta voidaan näin myös EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa pitää perusteltuna ainakin siltä osin kuin kyse on yhteisöoikeudellisesta tulkinnasta tilanteessa, jossa sen kohteena olevassa järjestelmässä ei tapahdu sisällöllisiä muutoksia. Näitä voisivat olla esimerkiksi muutokset järjestelmän tosiasiallisessa eriytymisessä tai sitä toteuttavien yksiköiden yhtiöoikeudellisissa rakenteissa sekä markkina- tai kilpailuolosuhteissa.

TEL-poikkeuksen EU-oikeudellinen pysyvyys riippuu siis käytännössä ennen muuta siitä, tapahtuuko TEL-järjestelmän (tai tulkitseeko esim. komissio tapahtuneen) piirissä muutoksia, jotka voivat vähentää kansallisia mahdollisuuksia perustella TEL-järjestelmää toteuttavien yhtiöiden a) luonnetta yksinomaisesti kansallisen sosiaaliturvan toteuttajina, b) keskittymistä TEL-toiminnassaan yhteisöoikeudellisesti saavutetussa TEL-poikkeuksessa edellytetyin tavoin vain eläketoimintoihin. Näistä puolestaan johtuvat EU-oikeudelliset, TEL-poikkeuksen yhteisöoikeudelliseen sisältöön liittyvät reunaehdot kansallisen lainsäädännön kehittämislle.

TEL-poikkeuksen jatkuvuus ja kotimaisen lainsäädännön kehittäminen

Edellä esitettyjen arvioiden perusteella Suomen TEL-poikkeuksen jatkuvuus kohdentuu yhteisöoikeudellisesti lähinnä kahteen tekijään:

- 1) TEL-poikkeuksen muodollinen yhteisöoikeudellinen jatkuvuus;

Suomella ei tällä hetkellä ole EU:n toimielinten reaktioista johtuvia paineita TEL-poikkeuksen pysyvyyteen ja muodolliseen tai aineelliseen yhteisöoikeudelliseen luonteeseen nähden. Sekä EY-tuomioistuimen tulkintaratkaisut liittymisasiakirjan sisällön samaistumisesta EU:n ensisijaiseen oikeuteen että Euroopan komission ilmaisemat näkemykset puoltavat TEL-poikkeuksen jatkuvuutta sellaisena (mutta samalla ilmeisesti vain sellaisena), kuin komissio on mm. sisämarkkinakomissaari Mc Creevyn edellä tarkastellussa vastauksessa todennut.

- 2) TEL-poikkeuksen aineellinen yhteisöoikeudellinen jatkuvuus;

Riippumatta siitä, millainen TEL-poikkeuksen muodollinen yhteisöoikeudellinen asema tai mitä EU:n toimielimet ovat edellä tarkastelluin tavoin siitä lausuneet, EU (lähinnä Euroopan komissio tai EY-tuomioistuin) voi saattaa esim. poikkeuksen piiriin Suomessa tulkittuun toiminnan (oikeudellisen) tarkastelun kohteeksi tavalla, joka voi tarkoittaa poikkeuksen sisällön ja edellytysten arviointia.

Tällöin voisi olla kyse esim. siitä, että EU, (lähinnä Euroopan komissio), katsoisi – esimerkiksi jonkin unionin sisämarkkinaoikeutta ja kansallista sosiaaliturvaa koskevan yleisemmän yhteisöoikeudellisen tulkinnan yhteydessä – tarpeelliseksi selvittää TEL-järjestelmän kansallisia yksityiskohtia nimenomaan siinä valossa, miten TEL-poikkeuksen ehdot (esim. eläketoimintojen ja niiden kohteena olevien etuuksien eriy-

täminen, järjestelmän kilpailuolosuhteet, ulkomaisten toimijoiden diskriminointikielto jne.) käytännössä toteutuvat TEL-järjestelmän toiminnassa. Merkkejä TEL-poikkeuksen ottamiseen esille EY:n toimielinten taholla ei toistaiseksi ole ilmennyt.

TEL-poikkeuksen jatkuvuuteen liittyvät yhteisöoikeudelliset näkökohdat korostavat ainakin seuraavia seikkoja työeläkevakuutusta koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämisessä:

- 1) Suomen TEL-poikkeuksen edellytykset on perusteltua mahdollisimman selkeästi ja johdonmukaisesti edelleen sisällyttää TEL-järjestelmää, sen hallinnointia ja sääntelyä koskevaan kotimaiseen lainsäädäntöön. On myös perusteltua harkita nykyistä täsmällisempää sääntelyä sekä sen osalta, mitä TEL-toiminnalla tarkoitetaan (osana kansallista sosiaaliturvaa) että sen osalta, miten sen hallinnointi ja sääntely on järjestetty ja eriytetty muusta vakuutustoiminnasta. Tämä on erityisen perusteltua siksi, että TEL-toiminnan harjoittaminen on säädetty yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden tehtäväksi;
- 2) Mikäli TEL-järjestelmän kotimaiseen sääntelyyn ehdotetaan kohdan 1) mukaisia täsmennyksiä, niiden kattavuuteen, selkeyteen ja sisäiseen johdonmukaisuuteen on perusteltua kiinnittää huomiota korostetusti myös niiden mahdollista EU-tasosta tarkastelua silmällä pitäen.
- 3) Molemmista edellä mainituista kohdista johtuu vaatimuksia kotimaisen lainsäädännön sisällön, tarkkuuden ja läpinäkyvyyden suhteen. Nämä yhdentyvät uuden perustuslain asettamiin säännöshierarkkisiin ja sisällöllisiin vaatimuksiin.

TEL-poikkeuksesta johtuvat työeläkevakuutusyhtiöiden käytännön toimintaa koskevat johtopäätökset voidaan kiteyttää varsin selkeästi vaatimuksiin yhtiöiden toiminnan ja tavoitteiden nykyistä selkeämmästä säätelystä. Sekä laista että yhtiöiden käytännön toiminnasta niiden hallinnon yksityiskohtaista järjestelyä myöten tulee näkyä, että ne hoitavat vain työeläkevakuutustoimintaa.

Kun TEL-poikkeus asettaa Suomelle myös velvollisuuden turvata uuden toimijan työeläkevakuutusmarkkinoille tuleminen ja kilpailu tällä vakuutustoiminnan alalla, on järjestelmän oltava vastaisuudessakin hajautettu ja järjestelmään osallisille on turvattava tasapuolisen toiminnan ja kilpailun edellytykset. Samankaltaisiin johtopäätöksiin tässä selvityksessä tullaan muitakin kautta, mutta erityistä huomiota ja painoa on syytä kiinnittää niihin velvollisuuksiin, jotka lankeavat Suomelle TEL-poikkeuksen saamiseksi tehtyjen sitoumusten kautta.

TEL-poikkeus ja kilpailun vapaus

EY:n kilpailusäännöt, joista olennainen osa kuuluu EY-primäärioikeuteen (EY:n perustamissopimus), asettavat velvollisuuksia jäsenvaltioille, joiden on varmistettava, ettei niiden kansallinen lainsäädäntö ole ristiriidassa EY:n kilpailusääntöjen ja muun sisämarkkinaoikeuden kanssa.

Samalla jäsenvaltioiden on EY-oikeuden periaatteiden mukaisesti turvattava kansalaisilleen yleishyödyllisten palveluiden tarjonta, jotta kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten perustarpeet tulevat tyydyttyiksi.

Kahden edellä mainitun tavoitteen yhteensovittamista tapahtuu käytännössä siten, että kilpailusäännöt eivät lähtökohtaisesti vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää kansallisten sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällöstä, mutta estävät sen, että järjestelmien toteuttamistapaan otettaisiin sellaisia kilpailunrajoituksia, jotka haittaavat yhteismarkkinoiden toimintaa ja joita ei voida perustella järjestelmän sosiaaliturvaluonteella. Toisaalta jäsenvaltioilla on pääosin vapaus valita keinot tarjota yleishyödyllisiä palveluita, mutta valitut keinot eivät saa vääristää sisämarkkinoiden toimintaa tai olla muutoin ristiriidassa yhteisön periaatteiden, kuten vapaan kilpailun kanssa.

Suomi on jäsenvaltiona kantanut vastuuta työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista. Asiaa on selvitetty viime vuosina useaan otteeseen ja selvitysten perusteella on tehty muutoksia lainsäädäntöömme. Selvityksille keskeistä on ollut juuri edellä mainittu periaate. Sosiaaliturvasta johtuvat piirteet ja yhteistyömuodot on pyritty säilyttämään ja niiden ulkopuolella olevat rajoitukset kumoamaan. Kun työeläkkeet ovat etuusperusteisia ja kun suurin osa maksussa olevista eläkkeistä rahoitetaan jakojärjestelmällä jne., työeläkejärjestelmän sosiaaliturva-luonne aiheuttaa reunaehtoja työeläkejärjestelmän kilpailuympäristön kehittämiseksi.

Kilpailunäkökulmasta katsottuna yleistä, analyttistä ja kattavaa oikeudellista kartoitusta sosiaaliturvan ja kilpailuoikeuden suhteesta ei ole tehty. Tämä koskee myös työeläkevakuutusta. Tähän saakka laaditut kilpailuselvitykset eivät Kilpailuvirastonkaan mielestä ole olleet riittäviä.

Muun muassa kartellisäännökset rajoittavat työeläkejärjestelmän sellaista keskinäistä yhteistyötä, johon lainsäädäntö ei järjestelmää tai sen toimeenpanoyhtiöitä velvoita. Työeläkevakuutusyhtiöiden, mutta laajasti ottaen myös kaikkien työeläkejärjestelmän toimintaan osallistuvien yksilöiden ja yhteisöjen on muun yritystoiminnan ja niiden piirissä toimivien intressitahojen tapaan otettava toiminnassaan huomioon kilpailusäännöt.

Kilpailusäännösten soveltamista, niiden valvontaa sekä vastaavasti työeläkejärjestelmän (toimeenpanoyhtiöiden) sosiaaliturvaluonteen ymmärtämistä vaikeuttaa työeläkejärjestelmän monikerroksisuus.

TEL-poikkeuksen saamisen ehdoista on jo edellä tehty johtopäätös, jonka mukaan Suomi on sitoutunut ylläpitämään hajautettua ja kilpailulle altista työeläkejärjestelmää. Itse kilpailuolosuhteistakin on jo todettu, että niiden on oltava alalla toimiville tasapuoliset ja mahdollisimman avoimet. On huomattava, että TEL-poikkeus ei ole poikkeus perustamissopimuksen palvelujen vapaan liikkuvuuden perusvapaudesta. TEL-poikkeuksella on vain mukautettu henkivakuutusdirektiiviä suomalaisen työeläkejärjestelmän erityispiirteiden huomioonottamiseksi. EU:n kilpailusääntöjen soveltamisesta tai niiden noudattamatta jättämisestä poikkeuksella ei säädetä mitään.

Työeläkevakuutus on Suomessa tuotteena vakioitu ja sitä tarjotaan ehdoiltaan samansisältöisenä lakisääteisenä tuotteena vakuutuksenottajille. Työeläkevakuutusyhtiöillä on myös vakuuttamispakko. Vakuutuksen myöntämisestä ei voi kieltäytyä. Luonteeltaan työeläkevakuutus, kuten edellä on jo osoitettu, on osa suomalaista sosiaaliturvan perusjärjestelmää. Itse vakuutustoiminta ja etuuksien myöntämiseen liittyvä päätöksenteko on myös julkisen vallan käyttämisestä. Eläketurvan hoitotehtävä on kuitenkin uskottu yksityisoikeudellisille yhteisöille, vakuutusyhtiöille. Tästä syystä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan kokonaisuus kaipaakin myös lain tasolla nykyistä selkeämpää rajankäyntiä siinä,

millä asioilla yhtiöt ja muut työeläkevakuuttajat kilpailevat ja millä ne eivät lainkaan voi kilpailla.

Rajankäynnistä vallitsee hyvinkin eri suuntiin käyviä käsityksiä. Siitä syystä on tämän selvityksen taustamuistioiksi pyydetty ja saatu asiaa perusteellisesti valaisevia asiantuntijalausuntoja. Työeläkelaitosten liiton (TELA) johtaja Matti Leppälä on toimittanut selvitysmiehen pyynnöstä analyysinsä työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista. Toinen selvitysmiehen pyynnöstä laadittu asiantuntijalausunto on Kilpailuviraston virkamiesten Mikko Huimalan ja Anne Rämön varsin perusteellinen analyysi työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista, erityisesti TEL-poikkeuksen tarjoamaa oikeudellista taustaa vasten.

Johtaja Matti Leppälän muistion mukaan TEL-järjestelmän rajaaminen selkeästi EU-sisämarkkinalainsäädännön ulkopuolelle ei liene meillä tehtävissä erillisenä hankkeena. Kysymys liittyy kiinteästi siihen, miten yleishyödyllisistä palveluista tullaan säättämään, koska tällöin käydään rajanvetoa sisämarkkinalainsäädännön ja kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön välillä.

TEL-järjestelmän jäämistä sisämarkkinakilpailun ulkopuolelle voidaan ehkä varmistaa vahvistamalla järjestelmän yleishyödyllisiä ja sosiaaliturvaa korostavia piirteitä ja välttämällä sellaisia toimia, jotka voisivat nostaa esille sen, että toiminnan tulisi olla vapaan kilpailun piirissä. Tähän ei vaikuta Leppälän mukaan ensisijaisesti työeläkevakuutuslaitosten juridinen luonne, vaan toiminnan sisältö, ennen muuta TEL-järjestelmän solidarisuus.

Leppälä lainaa johtopäätöksiensä tueksi myös Risto Kauston tekemää TEL-selvitystä, jonka mukaan "Eläkejärjestelmän lakisääteisytydestä johtuu, että kilpailukeinot ja kilpailulle asetettavat rajoitukset tulisi selvästi määritellä. Kilpailun lisääntyminen ei saa johtaa tilanteisiin, joissa jouduttaisiin uudelleen ja uudelleen perustelemaan työeläkejärjestelmän EU:n henkivakuutusdirektiivin ulkopuolelle jättämisen välttämättömyyttä."

Kilpailuviraston laatiman muistiossa (Huimala ja Rämö 31.1.2005) todetaan, että Suomen työeläkejärjestelmään näyttävät soveltuvan sekä Suomen että EY:n kilpailusäännöt. Muistiossa tarkastellaan EY:n kilpailusäännöistä lähinnä perustamissopimukseen sisältyviä artikloita 3, 10, 81 ja 86. Nämä perustamissopimukseen sisältyvät säännöt velvoittavat yhtäältä työeläkejärjestelmää toteuttavia yhtiöitä, säätiöitä ja kassoja ja toisaalta Suomea EY-jäsenvaltiona. Jäsenvaltion vastuu tarkoittaa mm. sitä, että hallintoviranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet eivät saa soveltaa sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen kilpailusääntöjen kanssa. Lisäksi muistiossa todetaan, että EY:n komissio on toimivaltainen puuttumaan näihin kilpailunrajoituksiin. Muistiossa todetaan työeläkejärjestelmää toteuttavien yhtiöiden toiminnan olevan taloudellista ja sellaista, että sillä on mahdollisuus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Muistiossa ei oteta lopullista kantaa työeläkejärjestelmään mahdollisesti sisältyviin kilpailurajoituksiin ja niiden sallittavuuteen. Sen sijaan siinä pidetään tärkeänä, että järjestelmää koskeva perusteellinen kilpailutaloudellinen ja -oikeudellinen lisäselvitys tehdään.

Kilpailuviraston muistiossa todetaan, että kilpailu työeläkejärjestelmän piirissä on joka tapauksessa järjestelmän edun mukainen. Kilpailurajoitusten poistaminen mielekkäällä tavalla avaa mahdollisuuden tehokkaamman ja turvaavamman työeläkkeitä koskevan

sosiaaliturvajärjestelmän kehittämiseksi. Se on muistion mukaan kilpailuoikeuden tarkoituskin.

Vapaata kilpailua koskevien kansallisten ja kansainvälisten säännösten tärkeyden vuoksi on tähän selvitykseen syytä sisällyttää edellä olevaa yleisluontoista kuvausta yksityiskohtaisempaan tarkasteluun.

Yleishyödylliset palvelut

Komissio antoi toukokuussa 2004 valkoisen kirjan yleishyödyllisistä palveluista. Vihreä kirja asiasta annettiin keväällä 2003. Ohjeistuksen tarkoituksena on laadukkaisten yleishyödyllisten palveluiden kehittäminen.

Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan tässä sekä palveluita, joita tuotetaan voittoa tavoittelemalla että sellaisia voittoa tavoittelematta tuotettavia palveluita, jotka viranomaisten luokituksessa tuotetaan yleisen edun intressissä ja jotka sisältävät julkisen palvelun velvoitteita.

Tiedonannossa todetaan muun muassa, että ”jäsenvaltioilla on periaatteessa paljon liikumavaraa päättää yleishyödyllisten palveluiden järjestämistavasta. Yhteisön tason harmonisoinnin harmonisointitoimien puuttuessa jäsenvaltioiden viranomaiset voivat pääsääntöisesti päättää itse järjestävätkö ne yleishyödyllisen palvelun itse vai antavatko ne sen jonkin muun julkisen tai yksityisen tahon tehtäväksi”.

Komission mielestä on kartoitettava systemaattinen lähestymistapa, jonka avulla voidaan tunnistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden erityispiirteet. Komissio on lähettänyt kartoittamisesta jäsenmaille kyselyn. Komission on myös tarkoitus antaa tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista vuonna 2005. On todennäköistä, että mainittujen dokumenttien pohjalta ryhdytään valmistelemaan yleishyödyllisiä palveluja koskevaa direktiiviä. Tätä valmistelutyötä ei tule sekoittaa komission tammikuussa 2004 antamaan palveludirektiiviesitykseen, jonka ei periaatteessa pitäisi koskea työeläkejärjestelmää.

Toistaiseksi avoimeksi kysymykseksi jää, miten mahdollinen ohjeistus tulee heijastumaan Suomen työeläkejärjestelmään.

Kansallinen kilpailuoikeus

Suomen kilpailuoikeudesta säädetään kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/1992), jota on viimeksi muutettu v. 2004 (318/2004). Kilpailunrajoituslain sääntely on pitkälti yhdenmukaistettu EY:n kilpailuoikeuden kanssa. Täytäntöönpanouudistus tuli Suomessa sovellettavaksi 1.5.2004, ja sillä lisättiin EY-oikeuden soveltamista kansallisissa kilpailuviranomaisissa ja tuomioistuimissa. Yhdenmukaistamisen tavoitteena on yritysten toimintaedellytysten sekä eurooppalaisten kilpailuviranomaisten ja yrityskauppavalvonnan parantaminen.

Lainsäädäntöä harmonisoitiin elinkeinonharjoittajien välisten kilpailua rajoittavien sopimusten osalta ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevilta osin, eikä kilpailunrajoituslakiin siten sisälly samoja tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta taikka jäsenvaltion toimeenpanemien kilpailunrajoitusten kieltoa koskevaa sääntelyä kuin EY:n perustamissopimukseen. EY:n perustamissopimukseen sisältyvän kilpailuoikeuden

keudellisen sääntelyn soveltamisala on laajempi ainakin menettelytapojen täytäntöönpanosta vastuullisten osalta.

Sääntelyuudistuksella on vaikutuksia myös vakuutusosalalle. Vakuutusosalalla on sangen vähälle huomiolle jäänyt viranomaisten keskinäistä toimivaltaa koskeva muutos. VVV:n vakuutusalan kilpailurajoituksia koskeva rinnakkainen esityksenteko-oikeus on kumotu. Toimivalta vakuutusalan kilpailurajoitusten osalta on siirtynyt Kilpailuvirastolle.

Kilpailunrajoitusten sääntely EY:ssä

EY:n perustamissopimukseen sisältyvät artikkelit 3 ja 10, jotka kieltävät jäsenvaltioita ryhtymästä toimenpiteisiin tai kannustamasta yrityksiä ryhtymään toimenpiteisiin, jotka ovat perustamissopimuksen tavoitteiden vastaisia. Nämä artikkelit ulottavat vastuun yrityksille suunnattujen kilpailusääntöjen rikkomisesta tietyissä tilanteissa myös jäsenvaltioon .

Perustamissopimuksen tavoitteisiin kuuluu avoimien ja kilpailullisten markkinoiden lisäksi myös sosiaalisia tavoitteita, kuten sosiaaliturvajärjestelmien turvaavuuden ja kattavuuden varmistaminen. Siltä osin kuin EY:n perustamissopimuksen kilpailuoikeudellinen sääntely on osoitettu tai kohdistuu muutoin jäsenvaltioiden toimenpiteisiin kuten lainsäädäntöön, on arvioinnissa aina huomioitava, että ratkaisu ei saa olla ristiriidassa perustamissopimuksen muiden tavoitteiden kanssa. Siinä missä yritysten välisten kilpailunrajoitusten arvioinnissa voidaan pitkälti pysyttäytyä yksin kilpailuoikeudelle määrättyjen tavoitteiden toteuttamisessa, on jäsenvaltion toimeenpanemaa kilpailunrajoitusta aina arvioitava osana yhteisön tavoitteiden kokonaisuutta.

Kilpailu- ja sosiaalipolitiikka sekä niiden tavoitteita toteuttavat oikeudenalat eivät ole toistensa kanssa ristiriidassa, vaan ne tukevat toisiaan. Kilpailukykyinen ja tehokas sosiaaliturvajärjestelmä takaa pienimmillä kustannuksilla laadukkaimman palvelutason asiakkaalleen.

Euroopan komissio on aina toimivaltainen viranomainen EY:n kilpailuoikeuden soveltamiseen. Sen sijaan Kilpailuvirasto voi saattaa yritykset, mutta ei jäsenvaltiota, vastuuseen osallisuudestaan EY:n perustamissopimuksen kieltämiin kilpailunrajoituksiin. EY:n perustamissopimuksen sääntely on normihierarkiassa kansallista lainsäädäntöä korkeammalla, jolloin normien ristiriitatilanteessa EY:n perustamissopimukselle on aina annettava etusija. Tämä velvoite koskee julkishallintoa kokonaisuudessaan. Myös kansalliset tuomioistuimet ovat aina velvoitettuja varmistamaan, että asiassa annettava ratkaisu ei ole ristiriidassa yhteisön kilpailuoikeuden kanssa.

Työeläkevakuutustoiminnan suhde kilpailuoikeuteen

Euroopan yhteisön yhtenä keskeisimmistä tavoitteista on tehokkaan ja toimivan sisämarkkina-alueen luominen. Tavoitteen saavuttamiseksi EY:n perustamissopimuksen 3 artikla edellyttää, että yhteisö ja sen jäsenvaltiot toteuttavat sääntelyä, joka turvaa vääristymättömät kilpailuolosuhteet sisämarkkinoilla. Jäsenvaltioiden ja yhteisön toimenpiteiden tulee toteuttaa talouspolitiikkaa, joka perustuu avoimeen markkinatalouteen ja vapaaseen kilpailuun.

Edellä kuvatut lähtökohdat muodostavat EY:n kilpailuoikeudellisen sääntelyn perustan. EY:n perustamissopimuksen tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta, elinkeinonharjoittajien välisiä kilpailua rajoittavia sopimuksia, määräävän markkina-aseman vää-

rinkäyttöä ja valtioneukia koskevat artiklat rajaavat tarkemmin sen, mitä velvoitteita perustamissopimus asettaa yhtäältä jäsenvaltioille ja toisaalta yrityksille. Euroopan komissio, ensimmäisen asteen tuomioistuin (jäljempänä CFI) ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin (jäljempänä ECJ) ovat edelleen selvittäneet perustamissopimukseen sisältyvän kilpailuoikeudellisen sääntelyn rajoja laajalla ratkaisukäytännöllään.

EY:n kilpailusäännöt soveltuvat sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joilla on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutuskriteeri). Suomen kilpailunrajoituslaki soveltuu myös sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joilla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta jotka kuitenkin merkittävästi rajoittavat kilpailua.

Tarkasteltaessa Suomen työeläkeyhtiöitä ja niitä koskevaa erityislainsäädäntöä kilpailuoikeuden näkökulmasta onkin ensiksi keskeistä arvioida, saattaako työeläkeyhtiöiden välisillä menettelytavoilla tai erityislainsäädännön sisältämällä kilpailua rajoittavilla säännöksillä olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Kauppavaikutuksen arvioimisella pyritään siis selvittämään, onko työeläkejärjestelmällä mahdollisuuksia heikentää sisämarkkina-alueen kaupan rakenteita. Kaupan rakenteita heikentävät järjestelyt kuuluvat EY:n kilpailuoikeuden soveltamisalaan. Silloin, kun vaikutusmahdollisuudet jäävät kansallisiksi, ei yhteisön oikeudella ole tarvetta ulottua järjestelyyn. Kauppavaikutuskriteeriä arvioitaessa on tarkasteltava työeläkeyhtiöjärjestelmän olemassaolon vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vain siihen mahdollisesti sisältyvien yksittäisten kilpailunrajoitusten merkitystä.

Sen sijaan kilpailuoikeudellinen sääntely (tietyn rajoituksen sallittavuuden arviointi) tarkastelee lähtökohtaisesti aina yksittäistä rajoitusta eikä siis pyri purkamaan järjestelmää kokonaisuudessaan vaan vain kyseisen yksittäisen rajoituksen haitalliset vaikutukset. Jäsenvaltioiden välisen kaupan voimakasta estymistä ei ole tarpeen osoittaa, vaan yksinomaan se, että järjestely heikentää liiketoiminnan edellytyksiä kahden tai useamman jäsenvaltion välillä. Ei ole esimerkiksi tarpeen osoittaa tiettyä toimijaa, jonka pääsy markkinoille olisi vaikeutunut tai estynyt, vaan on riittävää, että tämä mahdollisuus on olemassa. Lisäksi EY:n komission mukaan erityisesti silloin, kun lainsäädännöllä pyritään sulkemaan kansallisia markkinoita, voi yhden jäsenvaltion alueeseen rajoittuva sopimus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tämän kannan on myös ECJ vahvistanut ratkaisukäytännössään. Esimerkiksi ns. Arduino -tapauksessa Italian asianajaja-järjestelmää sääntelevä erityislainsäädäntö oli omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan siitä syystä, että ”kyseisen jäsenvaltion säädös ulottuu tämän jäsenvaltion koko alueelle.”

Suomen työeläkejärjestelmällä näyttäisi olevan mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Ensinnäkin vakuutustoiminta on muiden finanssialojen tavoin luonteeltaan rajoja ylittävää. Ei pitäisi olla syytä olettaa, etteikö esimerkiksi ruotsalainen, virolainen tai keskieuropalainen finanssialan konserni voisi perustaa tytäryhtiötä Suomeen harjoittamaan työeläkevakuuttamista. Suomen työeläkevakuutuksiin sitoutunut pääoma ja toimialan liikevaihto ovat merkittäviä ja työeläkeyhtiöt vaikuttavat sijoitustoimintansa kautta moniin muihin markkinoihin. Tämän vuoksi esim. kilpailuvirastossa on päädytty johtopäätökseen, että työeläkejärjestelmällä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja siten sovellettavaksi tulee EY:n kilpailulainsäädäntö. Suomen kilpailunrajoituslain 4 ja 5 § ovat samansisältöiset kauppavaikutuskriteeriä lukuun

ottamatta ja niitä sovelletaan aina rinnakkain EY:n perustamissopimuksen kilpailuoikeuden kanssa.

Työeläkejärjestelmä yritystoimintana

Kilpailusäännöt koskevat ainoastaan elinkeinonharjoittajia eli yrityksiä. EY:n kilpailusääntöihin kuuluu sekä yritysten että jäsenvaltioiden toimintaa säänteleviä normeja (jäljempänä sääntelyn kohdistumisesta tiettyyn tahoon käytetään perustamissopimuksen käsitettä 'osoittaa'). Toisaalta jäsenvaltioille osoitettujen sääntöjen soveltuminen edellyttää, että jäsenvaltion toimeenpanemilla kilpailunrajoituksilla vaikutetaan nimenomaan yritysten kilpailuolosuhteisiin. Kilpailusääntöjen soveltuminen edellyttää, että tarkasteltavien rajoitusten vaikutukset kohdistuvat yrityksiin. Kilpailulainsäädännön käyttämä yrityksen käsite ei vastaa yhdenkään EY:n jäsenvaltion yhtiö- tai sopimusoi-keudellista yrityksen käsitettä, vaan se määrittellään muiden oikeudenalojen määritelmistä riippumatta. Tiivistäen yrityksellä tarkoitetaan sellaista yksikköä, joka "harjoittaa itsenäistä taloudellista toimintaa" (tarjoaa tuotteita tai palveluita).

Jotta EY:n kilpailusäännöt olisivat merkityksellisiä Suomen työeläkejärjestelmää arvioitaessa, on järjestelmän toteuttamiseen osallistuvien toimijoiden oltava yrityksiä EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan tarkoittamassa merkityksessä.

ECJ on lukuisissa ratkaisuisaan vahvistanut kilpailuoikeudellisen yrityksen tarkoittavan pääsääntöisesti mitä tahansa yksikköä, joka harjoittaa luonteeltaan taloudellista toimintaa, riippumatta sen oikeudellisesta muodosta taikka siitä, millä tavoin toiminta on rahoitettu. Sillä, että taloudellinen toiminta tapahtuu julkisella sektorilla ja valtion omistuksen ja erityisvalvonnan alaisena, ei toiminnan luonteen arvioinnin kannalta ole merkitystä.

Kilpailuviraston asiantuntijoiden mielestä Suomen työeläkejärjestelmään kuuluvien yhtiöiden toiminnan luonteen arvioinnissa on syytä kiinnittää siten huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin:

- 1) Onko järjestelmä yksinomaan sosiaalinen? Työeläkejärjestelmän tarkoituksena on varmistaa se, että Suomen kansalaisille on taattu vanhuuden ajalle vähimmäistoimeentulo. Onko työeläkejärjestelmän tarkoituksena kuitenkin yksinomaan vähimmäistoimeentulon turvaaminen?
- 2) Onko tavoitteena kansallisen yhteisvastuun toteuttaminen? Tämä on keskeinen eläkejärjestelmän tavoite. Eläkejärjestelmä osaltaan tasoittaa tuloerojen aikaansaamaa taloudellista epätasa-arvoisuutta ja pyrkii antamaan matalatuloisillekin kattavaa turvaa vanhuuden, työkyvyttömyyden, perheen huoltajan kuoleman ja ikääntyvän henkilön työttömyyden varalta. Kyse on myös osin tulonsiirrosta sukupolvelta toiselle. Onko järjestelmässä kuitenkin osa-alueita, joiden tavoitteet poikkeavat näistä tavoitteista?
- 3) Ovatko yhtiöt täysin voittoa (mukaan lukien parempia sijoitustuottoja) tavoittelemattomia? Työeläkevakuutusmaksu määrittellään STM:n laskuperusteissa. Sijoitustoiminnan onnistuessa yhtiöt voivat maksaa asiakashyvityksiä laskuperusteissa määrättyjen sääntöjen perusteella. Onnistuneilla sijoituksilla voidaan siis houkuttaa asiakkaita, samoin kuin hyvällä palvelulla ja kustannustehokkuudella. Tehokkaan toiminnan tuloksena työeläkeyhtiö saa siis lisää asiakkaita ja voi maksaa hyvityksiä

omistajilleen (sikäli, kun asiakkaita pidetään omistajina tai hyvitysten hyöty siirtyy edelleen vakuutetuille ja vakuutettuja pidetään omistajina).

Edellä esitetyin perusteluin Kilpailuviraston asiantuntijoiden näkemys on, että Suomen työeläkejärjestelmää toteuttavien yhtiöiden toimintaan sisältyy voitontavoittelua, ja erityisesti siitä syystä toimintaa on pidettävä luonteeltaan taloudellisena ja yhtiöt (mukaan lukien säätiöt ja kassat) ovat siten kilpailuoikeudessa tarkoitettuja yrityksiä. Tulkinta vastaa myös Kilpailuviraston päätöskäytäntöä.

Kilpailusäännösten soveltamisalasta

Vaikka suomalaisia työeläkevakuutusyhtiöitä pidetään yrityksinä, ei se kuitenkaan välttämättä tarkoita, että Yhteisön kilpailuoikeutta sovellettaisiin niihin rajoituksetta. Merkitystä on myös sillä, voidaanko työeläkevakuutustoiminta (turva- ja toteuttamismuodot) katsoa yleishyödylliseksi palveluksi ja sillä, estävätkö kilpailusäännöt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottavia yrityksiä hoitamasta niille uskottuja sosiaalisia tehtäviä. Perustamissopimuksen 86 artiklan 2-kohdassa määrätään, ettei yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovelleta perustamissopimuksen määräyksiä, mikäli soveltaminen estäisi laitoksia hoitamasta niille uskottuja yleisen edun mukaisia tehtäviä.

Asiasta on oikeuskäytäntöä ja tulkintaohjeita. Eri valtioiden sosiaalivakuutusjärjestelmien laajoista peruseroista johtuen ei tuomioistuinkäytännön perusteella ole mahdollista tehdä Suomen työeläkejärjestelmää koskevia täsmällisiä tulkintoja. Joka tapauksessa sosiaalisen päämäärän ei tuomioistuinkäytännössä ole katsottu sellaisenaan riittävän siihen, että toimintaa ei voitaisi pitää taloudellisena (ja yritystoimintana).

TELAn johtaja Matti Leppälä toteaa edellä jo mainitussa selvitysmiehen pyynnöstä toimittamassaan raportissa kilpailusta seuraavaa:

”Oikeudellisessa mielessä suomalaista työeläkejärjestelmän toimeenpanon toteuttamistapaa ei ole suljettu sisämarkkinaperiaatteiden tai kansallisten kilpailusäännösten ulkopuolelle. Työeläkevakuutuslaitosten myöntämien etuuksien substanssi jää tällä hetkellä lähtökohtaisesti kilpailuoikeuden ulkopuolelle, mutta laitosten toimintaperiaatteet ja -muodot eivät miltään osin. Tämä näyttää olevan myös kansallisen kilpailuviranomaisen kanta. Voidaan pitää todennäköisenä, että kilpailuoikeudellisessa mielessä suomalaisia työeläkeyhtiöitä on pidettävä yrityksinä, jotka hoitavat taloudellista toimintaa ja siksi ne kuuluvat lähtökohtaisesti kilpailuoikeuden soveltamisalaan. Tätä kantaa vahvistaa myös se, että Suomessa Kilpailuvirasto on ratkaisukäytännössään pitänyt epäilyksittä työeläkeyhtiöitä elinkeinonharjoittajina, joihin sovelletaan kilpailunrajoituslakia.

TEL –järjestelmän yleishyödyllisyydestä ei ole EY:n tuomioistuimen päätöstä. Edellä selvitetyn mukaan voidaan pitää hyvin todennäköisenä, että lakisääteistä työeläkevakuutusta on pidettävä yleishyödyllisenä taloudellisena palveluna, jonka tarkoitusta ei voida toteuttaa, jos palvelu tulisi sisämarkkinoiden vapaan kilpailun piiriin. Tällöin TEL –järjestelmä jäisi kilpailusääntöjen ulkopuolelle perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan perusteella. Jäsenvaltioiden on kuitenkin varmistettava, että kilpailusääntöjä koskevat rajoitukset eivät ole suuremmat, kuin mitä tarvitaan tehtävän täyttämisen varmistamiseksi.

Siten esimerkiksi perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisen kannalta on huomattava, että esimerkiksi eläkevakuutusyhtiöiden hintayhteistyötä saatettaisiin tarkastella EU:n kilpailulainsäädännön puitteissa siltä osin kuin tällainen yhteistyö ei olisi oikeutettua yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen hoitamisen kannalta.

Artiklan 81 suhteen raja kansallisen ja EY:n kilpailuoikeuden soveltamisen välillä muodostuisi lähinnä siitä, katsottaisiinko kilpailunrajoituksella olevan riittävän suuria vaikutuksia (aktuaalisia tai potentiaalisia) jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppakriteeri). Tämä vaikutus on luonnollisesti rajallinen, koska TEL -vakuutustoimintaa voi harjoittaa Suomessa vain suomalaisen yhtiön toimesta. Tämä ei kuitenkaan poista jäsenvaltioiden velvollisuutta huolehtia siitä, että esimerkiksi alalle tulijoita ei syrjitä lainsäädännön tai sen soveltamiskäytännön avulla.

Komissio tutkii toimivaltansa piirissä olevia kilpailunrajoituksia omasta aloitteestaan sekä yksityisten tahojen toimenpidepyyntöjen johdosta ja sillä on laajat tutkintavaltuudet.”

Kilpailuviraston aloite

Hallitus antoi viime keväänä eduskunnalle esityksensä työntekijäin eläkeläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (45/2005). Esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että Kilpailuviraston mielestä sitä ei ollut tarpeen mukaan kuultu esityksen valmistelun yhteydessä. Viraston mukaan monet kilpailuoikeudelliset näkökohdat olivat valmistelun aikana jääneet vaille riittävää huomiota. Tästä syystä virasto on pitänyt tarpeellisena esitellä näkökohtiaan sosiaali- ja terveysministeriölle sekä koota tiiviiseen muotoon eräitä työeläkelaitosten keskinäiseen kilpailuun liittyviä vaatimuksia kilpailuoikeuden asianmukaisesta soveltamisesta työeläkejärjestelmän toiminnassa. Kilpailuvirasto on otsikoinut kirjoituksensa aloitteeksi (Dnro 380/71/05, 11.5.2005).

Aloite ei koske työeläkejärjestelmään liittyvää kilpailua kokonaisuutena, vaan se on rajattu käsittelemään työeläkelaitosten sääntelyn mahdollisesti aiheuttamaa kilpailun rajoittumista. Kysymys näyttää lähinnä olevan valtion roolista ja velvollisuuksista työeläkejärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Kilpailuvirasto katsoo, että laitokset, jotka hallinnoivat kansantaloudellisesti huomattavaa varallisuutta, voivat kilpailla voimassa olevassa järjestelmässä vain rajoitetuin keinoin. Tästä syystä jäljelle jäävien kilpailukeinojen turvaaminen on ehdoton edellytys järjestelmän tehokkuuden ylläpitämiseksi.

Aloitteen lausuma on samansisältöinen, kuin Kilpailuviraston tutkijoiden tätä selvitystyötä varten laatimassa erillisessä perusteellisessa muistiossa. Aloite on myös johdonmukainen sen käytännön kanssa, jota Kilpailuvirasto aikaisemmissa lausunnoissaan ja päätöksissään on noudattanut. Kilpailuvirasto on tyytymätön lähinnä siihen, ettei nyt vireillä olevassa lainsäädäntöhankkeessa kilpailuongelmiin ole riittävästi paneuduttu.

Aloitteessa mainitaan kolme erityistä asiaa, joissa kilpailuolosuhteet vaatisivat tarkempaa selvittämistä. Nämä asiat ovat laskuperusteet, laskuperustekorko sekä vakuutuskanan siirrot työeläkelaitosten välillä tai perustettavaan laitokseen.

Aloitteen perusteella voitaneen Kilpailuvirastonkin kannaksi todeta, että virasto katsoo työeläkejärjestelmän toiminnan ns. materiaalsen sisällön olevan sosiaaliturvan hoitamista ja päätöksenteon siinä olevan julkisoikeudellista päätöksentekoa. Sen sijaan työeläkejärjestelmän hajautettu toteutus ja järjestelmään kuuluvien laitosten yhteistyömuo-

dot ja käytäntö ovat EY-yhteisöoikeudellisen ja kansallisen kilpailuoikeuden piirissä. Asian edelleen selvittämisen kannalta tulisi tarkemmin tutkia, kuinka raja käydään niiden työeläkejärjestelmän toimintojen välillä, missä kilpailulainsäädäntöä on toteutettava ja missä ei.

Aloitteen pohjalta on pääteltävissä, että sosiaaliturvan kehittämisestä vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön sekä toisaalta Kilpailuviraston kanta kilpailuoikeussäännösten soveltamisesta työeläkejärjestelmään perustuvat erilaisiin näkemyksiin. Kyse näyttää olevan ongelmista, jotka liittyvät yksittäisen laitoksen tai laitosryhmän yksityisoikeudelliseen asemaan, laitoksen tai laitosryhmän mahdollisuuteen tehdä erimuotoista yhteistyötä sekä vielä niiden oikeudelliseen asemaan suhteessa sosiaali- ja terveysministeriöön sekä sosiaaliturvaperusteiseen etuusjärjestelmään. Käytännössä nyt näyttää epäselvältä, mikä yhteistyömuoto tai käytäntö on perusteltua ja sallittua sosiaaliturvanäkökohdasta ja kansalaisen työeläkejärjestelmän yhteistyöstä ja käytännöstä saaman edun tai välttämättömyyden vuoksi.

Sosiaali- ja terveysministeriölle Kilpailuviraston aloitteessaan esille nostamat ongelmat ovat tuttuja. Mm. juuri niiden takia tämä selvitystyö on pantu vireille. Tämän työn aikana pyritään ainakin osittain selkiyttämään rajankäyntiä työeläkejärjestelmän kilpailuoikeussäännösten soveltamisesta laitosten toimintaan. Laskuperustekorona määräämisen sekä kannansiirtojen osalta pyritään linjauksiin, joiden pohjalta myöhempi ja tarkempi lain valmistelu voisi tapahtua. Työeläkejärjestelmän asema keskeisenä osana suomalaisesta sosiaaliturvasta tulisi joka tapauksessa sanoa selkeästi myös työeläkevakuutusyhtiötä koskevassa laissa. Joko lailla tai muilla säännöksillä tai määräyksillä tulisi myös voida määritellä nykyistä tarkemmin eläkelaitosten välisen yhteistyön muodot ja asema.

Selvitystyön tavoitteeksi on asettamispäätöksessä mainittu hajautetun järjestelmän ylläpitäminen. Kilpailuoikeudellisessa mielessä se tarkoittaa mm. sellaista kilpailuneutraliteettia, jossa sovelletaan sekä säännösten tasolla että käytännössä eri laitostyyppeihin samoja periaatteita. Esimerkiksi vakuutuskannan siirroista nyt voimassa oleva säännöstö ei näytä täyttävän tätä vaatimusta. Laskuperustekorona määräytymisen osalta tilanne on myös jonkin verran ongelmallinen. Samalla kun nyt korostetaan työeläkejärjestelmän kuulumista kiinteänä osana sosiaaliturvaan, on laskuperustekorona vahvistavan ministeriön asema ainakin muodollisesti sidottu alan toimijoiden tahtoon. Työeläkejärjestelmän substanssia valvovan ylimmän viranomaisen muodollisen aseman kannalta asia kaipaa tarkempaa selvittämistä.

Laskuperusteet

Työntekijäin eläkelain (TEL) mukaan työeläkeyhtiöt hakevat itselleen laskuperusteet sosiaali- ja terveysministeriöltä. Laskuperusteilla säädetään

1. TEL- ja YEL-vakuutusmaksun laskemisesta,
2. TEL- ja YEL-vakuutusten varsinaisen vastuuelan, tasoitusvastuun ja tasausvastuun laskemisesta, ja
3. yhteisestä laskuperustekorosta eli tuottovaatimuksesta.

Lisäksi laskuperusteilla säädetään eläkkeiden vastuunjaosta, jota valmistellaan ETK:n toimesta ja jossa on mukana myös työeläkevakuutusyhtiöiden edustajia. Laskuperusteilla

den hyväksynnän lähtökohdat ovat TEL 3 a ja 12 a §:ssä. Eläketurvan ehtojen perusteiden hyväksymisperiaatteet on ilmaistu TEL 3 a §:n 1 momentissa, joka estää sosiaali- ja terveysministeriötä ilman erityistä syytä hyväksymästä laskuperusteisiin yhteisten asioiden hoitamista vaikeuttavia eroja. Hallituksen esityksessä työntekijäin eläkelainsäätö (HE 45/2005 vp) 11 luvun 167 § sisältää saman periaatteen. TyEL 172 §:n mukaan eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä vakuutusehtojen, mallisääntöjen ja laskuperusteiden valmistelussa 167 §:ssä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi.

TEL 12 a §:n 5 momentissa on säädetty vaatimukset laskuperustekoron määrittelylle. Niiden mukaan huomioon on otettava eläkkeiden turvaamisesta johtuvat vaatimukset sekä lisäksi vastuuvelan tai eläkevastuun katteena oleville varoille saatavissa oleva tuotto.

TEL 12 a §:n 1 momentin sekä TyEL 166 §:n mukaan vakuutusyhtiön tai eläkekassan on haettava vakuutusmaksun ja vastuuvelan laskuperusteille sosiaali- ja terveysministeriön vahvistus. Eläkesäätiöille sosiaali- ja terveysministeriö antaa asetuksella eläkevastuun perusteet. TyEL 152 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että työeläkevakuutusyhtiössä työeläkevakuutusmaksu määräytyisi erikseen mainittujen laskuperusteiden mukaisesti, eläkekassassa puolestaan laskuperusteiden ja eläkekassan sääntöjen mukaisesti. Eläkesäätiössä kannatusmaksu määräytyisi eläkesäätiölain ja eläkesäätiön sääntöjen mukaisesti.

Eläkkeiden rahastoituja osia hoidetaan laitoskohtaisesti. TEL:n perusvakuutuksessa rahastoidaan vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeitä, joita varten peritään vakuutusmaksua. Jos saatu maksu ei riitä rahastoituu eläkemenoon, menoa puskuroi vakuutuksenottajilta kerätty tasoitusvastuu. Tasoitusvastuulla yhtiö varautuu myös maksutappioihin. Tasoitusvastuun merkittävän osan muodostaa pientyöntäijiltä (alle 50 työntekijää) kerättyjen maksujen ja niille saatujen tuottojen avulla muodostettu ns. työkyvyttömyysrahasto. Se on tarkoitettu pientyöntäjien palveluksessa olevien työntekijöiden vuotuisten työkyvyttömyysmenojen rahoittamiseen.

Rahastoituihin etuihin ei sisälly vakuutuksenottajien tai edunsaajien näkökulmasta samanlaista omistusoikeutta kuin esim. vapaaehtoisen ryhmäeläkevakuutuksen rahastoihin. Käytännössä eläkeyhtiöt ovat laskuperusteiden hakemusmenettelyn kautta toimineet siten, että joitakin aikaisemmin kerättyjä rahastoja on nollattu ja varat tuloutettu TEL:n tasausjärjestelmään. Tällaisia olivat esim. perhe-eläkkeen vastuut 1990-luvun alussa. Vastuita on myös muutettu, kun rahastojen laskentakorkoa muutettiin 1990-luvun loppupuolella.

Tasoitusvastuuseen kirjattuja varoja on kertynyt lähinnä pk-yritysten maksujen kautta, jotka ovat olleet työkyvyttömyyden vakuuttamisessa omavastuujärjestelmän ulkopuolella. Tasoitusvastuuseen on kertynyt varoja myös sen johdosta, että pk-yrityksiltä kerätyt vakuutusmaksut ovat olleet tarpeeseen liian suuria. Tasoitusvastuun käyttötarkoitus rajoittuu vakuutusriskin puskuroimiseen, ja se on käytettävissä vain korvausmenoihin.

Olisi tarpeen selvittää, miten olisi vastaisuudessa suhtauduttava liian suurina perityistä maksuista kertyneisiin varoihin tasoitusvastuussa. Kuuluvatko ne vakuutusmaksuja maksaneille vakuutuksenottajille “osana vakuutuskantaa” kuten työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 21 §:ssä todetaan, vai voidaanko niitä käyttää muuhunkin kuin vakuutusriskin välittömään kattamiseen?

TEL-maksusta suurin osa on tasausmaksua, jota peritään TEL:n yhteisten kustannusten kattamiseen. Kyseinen maksuosuus jaetaan yhtiöiden toimesta perusteessa eri-ikäisiltä perittäväksi. Perusteissa määritellään, miten paljon maksua peritään ja siitä, miten maksu eri työnantajille jakaantuu. Alle 50 työntekijän yrityksissä työkyvyttömyysmaksu jakautuu työnantajien kesken tasan. Hakemuksesta neuvotellaan mm. työmarkkinajärjestöjen toimesta joidenkin yleisten piirteiden osalta, mutta käytännössä suurin osa yksityiskohdista ja perusteiden lopullinen hakeminen jää yhtiöiden päätettäväksi.

Laskuperusteiden vahvistamisessa on kysymys laillisuusharkinnasta. Kun TEL 12 a §:n 2 momentissa (ja TyEL 168 §:ssä) on säädetty, miten laskuperusteet tulee laatia, tulee laskuperusteita vahvistettaessa ottaa huomioon vain laissa säädetty edellytykset, ja edellytysten täytyessä vahvistaa laskuperusteet. Mikäli säädetty edellytykset eivät täyty, perusteet on hylättävä. Ministeriön päätökseen on muutoksenhakuoikeus.

Ministeriön päätöksentekoa ohjaa säännös (TEL 3a §), että perusteisiin ei ilman erityistä syytä saa hyväksyä eroja, jotka vaikeuttavat eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista. Säädöksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdyn perustehakemuksen perusteella vain joko hyväksyä tai hylätä laitosten esityksen.

Kun otetaan huomioon, että laskuperusteilla voidaan vaikuttaa yritysten väliseen kustannusten jakoon ja toisaalta laitosten välisiin maksurasituksiin ja tasauksiin, on tärkeää, että valmistelu ja päätöksenteko on läpinäkyvää ja nojautuu ao. lainsäädännön periaatteisiin. Laskuperusteiden laadintaan ja hakemiseen liittyvissä säädöksissä on laitostyypeistä johtuvia eroja, jotka saattavat asettaa laitokset eriarvoiseen asemaan ja vaikeuttaa niiden tasapuolista kohtelua. Em. seikat tulee ottaa huomioon vakuutuslaitosten kilpailuaseman tasapuolistamiseksi lainsäädännössä.

Laskuperustekorko

Laskuperustekoron määrääminen tapahtuu sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä sen jälkeen, kun eläketurvakeskuksen laatiman vakavaraisuusanalyysin perusteella yhtiöt yhdessä hakevat uuden korkoprosentin vahvistamista. Sosiaali- ja terveysministeriö voi vain hyväksyä tai hylätä tehdyn hakemuksen (TEL 12a § ja VakuutuskassaL 78 §).

Oikean korkotason määräämisestä käydään perusteelliset neuvottelut sekä yhtiöiden että yhtiöiden hallinnossa olevien edunvalvojatahojen kesken. Nykyisin myös eläkesäätiöt ja -kassat ovat edustettuina TELA:n laskuperusteasiain neuvottelukunnan kautta. Sekä TEL-järjestelmän sijoitustoiminnan että sijoitukselle määrättävän laskuperustekoron tavoitteena on hakea vanhuuseläkerahastojen kartuttamiselle optimaali ja yhteinen perusta. Näin katsotaan voitavan parhaiten turvata työeläkejärjestelmän pitkäaikainen kestävyys sen vastuisiin nähden.

Laskuperustekoron tasoon samaistetaan usein julkisessa keskustelussa virheellisesti sijoituksille tavoiteltu tuotto. Laskuperustekorolla ja sijoitusten tuottoprosentilla ei ole keskenään tekemistä. Yhtiöiden sijoitusten tuottoprosentti määräytyy sijoitustoiminnan onnistumisen mukaan. Laskuperustekorko sen sijaan asetetaan tasolle, jonka mukainen määrä tuotoista siirretään eläkerahastoihin. Laskuperustekorko on siis väline, joka osaltaan ohjaa sijoituksista saatujen tuottojen käyttöä. Jos yrityksen sijoitustoiminta tuottaa laskuperustekorkoa paremmin, yli menevä osuus siirretään pääosin yhtiön toimintapääomaan, jonka käyttämisestä on olemassa tarkat säännöt. Vähäiseltä osin tuottoa ohjataan myös asiakaspalautuksiin.

Toimitusjohtaja Kari Puron johtamaan sijoitus selvityksen materiaaliin on liitetty eri suuntiin käyviä vaihtoehtoja laskuperustekorona määräämisestä. Niissä painotetaan eri tavoin sekä koron määräämistä että sen tasoa. Kun toimitusjohtaja Puron selvityksessä laskuperustekorolla on keskeinen merkitys, ei siihen tässä selvityksessä tarkemmin oteta kantaa. Asiaa käsitellään hieman lähemmin myöhemmässä sijoitustoimintaa koskevassa 7. luvussa.

Tämän selvitystyön yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen laskuperustekorona määräämisen yksityiskohtaan, että vastuullinen ministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdyn korkoesityksen perusteella vain joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Kun työeläkejärjestelmää pidetään sosiaalipolitiikan keskeisenä elementtinä, olisi joka tapauksessa syytä harkita tulisiko sosiaali- ja terveysministeriölle antaa myös oikeus perustellusta syyistä ja esimerkiksi eläketurvakeskusta kuultuaan oikeus hyväksyä muukin laskuperustekorokorko kuin mitä laitokset yhdessä ovat esittäneet. Jos ministeriö aikoo poiketa yhteisestä esityksestä, se joutuisi joka tapauksessa ennen päätöksentekoaan käytännössä järjestämään neuvottelukierroksen varmistukseksi omien näkökohtiensa oikeutuksen. Tällainen muutos laskuperustekorona määräämissäännöstöön korostaisi ministeriön vastuuta sosiaalipoliittisesti keskeisen asian hoitamisessa.

Toisaalta on sanottu, ettei STM:n aseman edellä tarkoitettu vahvistaminen olisi käytännön kannalta merkittävä muutos. Vielä on todettu, ettei STM:lle tulisi antaa yhtiöiden operatiivisiin tehtäviin liittyviä ohjausvaltuuksia.

Käytännössä laskuperustekorona vahvistamisprosessissa keskeisiä päättäjiä ovat työntajien ja palkansaajien järjestöedustajat neuvottelumenettelyn mukaisesti. Kun heidän asemansa on tupon kautta myös valtiovallan puolelta vahvistettu, voinee päätösmenettely säilyä ennallaan.

Vakuutuskannan siirroista

Vakuutustoiminnan ja vakuutuskantojen luovutusten yhteydessä siirrettävää toimintapääomaa koskevat säännökset tulivat lakiin 1.1.1998 alkaen. Säännökset eivät kuitenkaan koskeneet tilanteita, joissa työeläkevakuutusyhtiöistä olisi kantojen luovutuksissa siirretty toimintapääomaa perustettavaan tai olemassa olevaan eläkesäätiöön tai -kassaan. A.o. säännökset työntajakohtaisesta rahastonsiirrosta tulivat voimaan 1.7.2003.

Hallituksen esityksen (HE 222/1997) perusteluiden mukaan vakuutustoiminnan vapaaehtoisessa luovuttamisessa riittäväksi katsottava turvaavuus ja kohtuusperiaate sekä luovuttavan että vastaanottavan vakuutuslaitoksen kannalta saavutetaan, jos vastaanot-tavalle eläkelaitokselle siirretään toimintapääomaa vakavaraisuusrajan kaksinkertainen määrä. Jos toimintapääoman määrä on tätä pienempi, toimintapääomaa olisi ennen eläkesäätiön tai eläkekassan purkamista täydennettävä.

Perusteluiden lähtökohtana oli, että vakavaraisuutta siirretään eläkesäätiön ja eläkekassan todellisen sijoitusjakauman mukaan laskettuna, ei siirrettävästä omaisuudesta lasket-tuna. Lain mukaan ”toimintapääomaa on siirrettävä vakavaraisuusrajan kaksinkertainen määrä siten kuin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella tarkemmin säädetään.” Edellä mainittua periaatetta soveltaen eläkesäätiöiden keskimääräisen vakavaraisuuden ja vakavaraisuusrajan kaksinkertaisen määrän mukaan toimintapääomaa olisi

31.12.2004 vakavaraisuustiedoilla siirretty noin 18,3 % laskettuna eläkevastuun määrästä (eläkesäätiöiden keskimääräinen vakavaraisuusaste oli tuolloin 24,7 % ja suhde vakavaraisuusrajaan 2,7 -kertainen).

Siirrettävän toimintapääoman määrä on vakuutustoiminnan luovutuksissa laskettu yleensä luovutettavan omaisuuden riskipitoisuuden mukaan. Luovutuksia on kuitenkin tehty myös laskettuna eläkesäätiön koko sijoitusjakaumasta.

Vakuutusvalvontavirasto antoi vuoden 1999 syksyllä määräyksen, jonka mukaan eläkesäätiöstä vastuuta siirrettäessä tulee toimintapääomaa siirtää vähintään 12 % eläkevastuun määrästä. Luku mitoitettiin sijoitusjakaumaltaan vähäriskisimmän TEL-yhtiön tavoitevyöhykkeen alarajan mukaiseksi. Siirrettävä toimintapääoma on voitu laskea myös eläkesäätiön koko sijoitusjakauman riskipitoisuuden perusteella. Korkein hallinto-oikeus vahvisti ratkaisussaan (1305/1/01) Vakuutusvalvontaviraston päätöksen mukaisesti todellisen sijoitusjakauman perusteella laskettavan ja vakavaraisuusrajan kaksinkertaista määrää vastaavan toimintapääoman.

Työeläkejärjestelmän sijoitustoiminnan kehittämistä koskevassa seurantaraportissa vuodelta 2000 esitetään, että toimintapääomaa tulee siirtää riittävästi, jotta sen turvin siirtyvästä katteesta saataisiin koko työeläkejärjestelmän keskimääräistä tuottotasoa vastaava tuotto. Ote tekstistä kuuluu seuraavasti (s. 44):

”3. Vakavaraisuusrajalta tulisi asettaa minimiksi sellainen toimintapääoman taso, jolla voidaan saavuttaa laskuperustekorona mukainen odotettu tuotto.

4. Vastuunsiirroissa siirtyvä toimintapääoma tulisi laskea kohdassa 3 esitetyllä tavalla.”

Työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän suositusten pohjalta annettiin eduskunnalle vuonna 2002 hallituksen esitys (HE 221/2002vp), jolla pyrittiin lisäämään kilpailua eläkevakuutusosalalla helpottamalla vakuutuskantojen siirtoja. Työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, eläkesäätiölakia ja vakuutuskassalakia muutettiin niin, että lakeihin otetuilla uusilla säännöksillä laajennettiin työeläkevakuutusyhtiön vakuutuskannan, eläkesäätiön vakuutustoiminnan ja eläkekassan vastuun luovuttamis- ja vastaanottamismahdollisuuksia eläkelaitosten välillä. Toimenpiteet periaatteessa mahdollistavat myös uuden eläkesäätiön tai eläkekassan perustamisen. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.7.2003.

Lainmuutosten jälkeen myös työeläkevakuutusyhtiö voi luovuttaa työntekijäin eläkelain mukaisen työnantaja- tai osakaskohtaisen vakuutuskannan tätä tarkoitusta varten perustettavaan uuteen eläkesäätiöön tai eläkekassaan taikka jo toiminnassa olevaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan. Vakuutuskantaan kuuluvat kyseessä olevan työnantajan tai osakkaan eläkevastuu tai vastuavelka ja niiden katteeksi tarvittavat varat. Sen lisäksi luovutettava eläkelaitos siirtää vastaanottavalle eläkelaitokselle toimintapääomaa määrän, jonka sosiaali- ja terveysministeriö kahdeksi vuodeksi kerrallaan asetuksella vahvistaa.

TVYL 29 e §:n mukaan toimintapääomaa on luovutettava määrä, joka mahdollistaa vastaanottavassa eläkelaitoksessa sellaisen sijoitusjakauman, jolla riittävällä todennäköisyydellä ja riittävällä turvaavuudella voidaan odottaa pidemmällä aikavälillä saavutettavan työntekijäin eläkelain 12 a §:ssä tarkoitettu laskuperustekorona mukainen tuotto.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvisti kiinteän toimintapääomaprocentin määräksi 12,4 % ajalle 1.7.2003 - 31.3.2005 ja 1.4.2005 alkaen 11,8 %, kun työeläkelaitosten keskimääräinen vakavaraisuus 31.12.2004 oli 23,5 %. Voimassa olevan siirtyvän pääoman (11,8 %) määrällä saavutettavasta tuotosta vallitsee eriäviä käsityksiä, minkä vuoksi asia kaipaa tarkempaa selvitystä jatkotyön aikana.

Työeläkelaitosten keskimääräinen toimintapääoma oli vuoden 2005 keväällä noin 25 %, jonka perusteella laskuperustekorko nousi 4,75 prosentista 5,5 prosenttiin 1.7.2005 alkaen.

Asetuksen mukaan työnantaja voi eläkesäätiön purkaessaan tulouttaa säätiön todellisen vakavaraisuuden ja kiinteän toimintapääomaprocentin erotuksen, jos purettavan eläkesäätiön vakavaraisuusaste on enemmän kuin mainittu kiinteä 11,8 %. Eläkesäätiöiden keskimääräisellä vakavaraisuusasteella (31.12.2004 keskiarvo oli 24,7 %) työnantaja voi tulouttaa itselleen 12,9 % eläkevastuun määrästä ($24,7\% - 11,8\% = 12,9\%$).

Jos työnantaja päättäisi perustaa eläkesäätiön, se saisi asetuksen mukaan työeläkevakuutusyhtiöstä mukaansa 11,8 % eläkevastuun määrästä laskettuna. Yli menevä osa jäisi luovuttavaan yhtiöön.

Kilpailuvirasto päätty em. aloitteessaan siirtyvän toimintapääoman osalta seuraaviin johtopäätöksiin:

Uuden laitoksen perustavalla vakuutusnottajalla ei ole asetuksella määrätyllä siirtyvällä toimintapääomalla tasavertaisia mahdollisuuksia kilpailla luovuttavan laitoksen kannattavuuden kanssa.

Kilpailun kannalta luodaan ongelmallisia kannustinvaikutuksia esimerkiksi vakuutusnottajille lakkauttaa työeläkesäätiöitä kertaluontoisten, siirtyvän toimintapääoman ylittävien määrien, vakuutusmaksupalautusten tulouttamiseksi.

Nykyisessä tilanteessa useiden eläkesäätiöiden ja -kassojen purkaminen on hyvin mahdollista, sillä mitä vakavaraisempi eläkesäätiö tai -kassa on, sitä houkuttelevampaa työnantajalle sen purkaminen on. Jos näin tapahtuisi, se voisi tarpeettomasti vaarantaa hajautetun työeläkejärjestelmän olemassaoloa. Seurauksena voisi myös olla TEL-järjestelmän entistä suurempi keskittyminen isoihin yhtiöihin. Toisaalta hyvin tuottavan eläkesäätiön kannatusmaksu on alhainen, mikä myös on otettava huomioon asiaa myöhemmin selvitettäessä.

Vakuutuskantojen siirtoja koskevat säännökset edellyttävät, että perustettavan uuden eläkelaitoksen toimintapääomat muodostuvat riittävän suuriksi mahdollistamaan laitoksen toiminnan myös pitkällä aikavälillä. Lain perustelujen mukaan vakuutustoiminnan terve kehitys ei saisi vaarantua luovuttamisen johdosta. Jotta TEL-järjestelmän kehittämisessä riittävästi otettaisiin huomioon pakottava kilpailuoikeussäännöstö, tulee spekulatiivinen eläkelaitosten purkaminen estää ja samalla mahdollistaa uusien eläkesäätiöiden ja -kassojen perustaminen. Lainsäädäntöön tulee sisällyttää tarvittavat kilpailuneutraliteetin edellyttämät muutokset.

Vaikka asia on hankala ja siihen liittyy vaativia periaatteellisiakin kysymyksiä, tulisi tasapuolinen ratkaisu löytää mahdollisimman pian. Sen edellytyksenä näyttää olevan

työeläkevakuutusyhtiöiden ja eläkesäätiöiden yhteisymmärryksen saavuttaminen. Yksinomaan lainsäädännön muutoksin asiaa tuskin voidaan kestävästi ratkaista.

6. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnasta

Tämän selvitystyön toimeksiannossa ei ole erityisesti edellytetty työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoimintaa koskevien lainkohtien uudistusesitysten tekemistä. Toimeksiannossa on otettu huomioon, että yhtiöiden sijoitustoiminnan kehittämistä selvitetään erikseen toimitusjohtaja Kari Puron johtamassa neuvottelukunnassa. Kahden päällekkäisen selvityksen tekeminen ei olisikaan järkevää. Toisaalta on todettava, että selvityshenkilölle annettujen tietojen mukaan toimitusjohtaja Puron neuvottelukunta laatii kattavampaa sijoitustoimintaselvitystä kuin mihin tässä lähinnä lakiuudistuksen toteuttamiseen tähtäävässä selvitystyössä olisi voitu päätyä. Siksi tässä selvityksessä tyydytään esittämään vain muutamia yleisiä näkökohtia niistä kehitystarpeista, jotka ovat ilmeisiä myös TVYL:n pikaisen uudistamisen kannalta.

Suomen työeläkelainsäädännön uudistamisen taustalla on huoli vakuutusjärjestelmän kantokyvyn kestävyydestä väestön nopean ikääntymisen ja aktiiviväestön vähenemisen aikana. Pelko työeläkemaksujen jatkuvasta nostamistarpeesta ja huoli työeläkkeiden kattamiseksi koottujen varojen sijoitustoiminnan tuoton tasosta ovat johtaneet paitsi eläkelainsäädännön tarpeellisiin uudistuksiin, myös välttämättömään selvitystyöhön työeläkelaitosten sijoitusten tuoton nostamiseksi.

Eläkerahastojen merkitys TEL-maksun kehitykseen

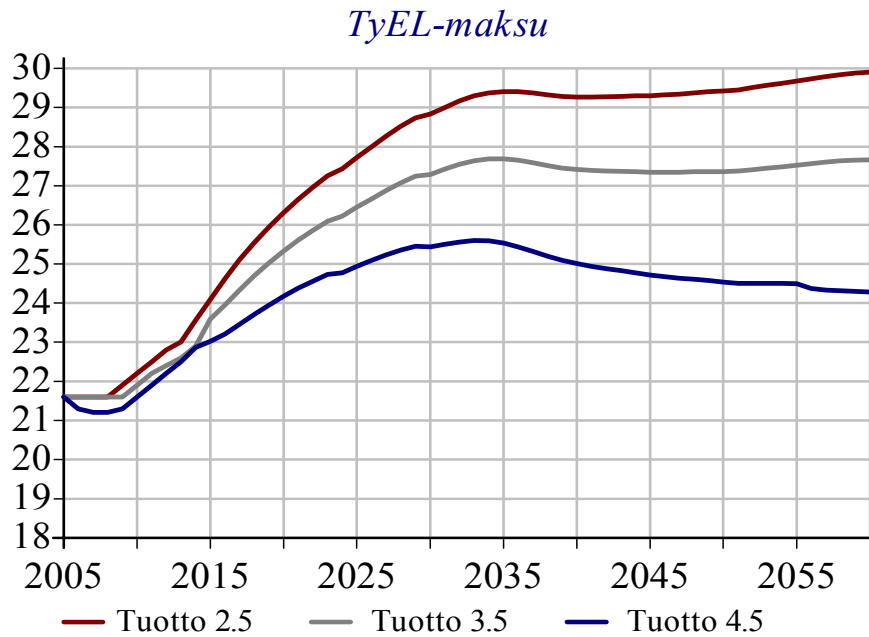
Suomen eläkejärjestelmä on varautunut varsin hyvin väestön ikääntymiseen työeläkejärjestelmään kerättyjen suurten rahastojen avulla. Tämä onkin välttämätöntä kun ikärakenteemme heikkenee jyrkemmin kuin muualla. Rahastoihin on jo nyt kerätty pääoma, joka on noin 55 % suhteessa vuotuisen bruttokansantuotteeseen ja suhteen ennakoidaan nousevan 75 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. Rahastojen tuotolla voidaan vähentää eläkemaksujen nousupainetta, ja siksi niiden tehokas sijoittaminen ja hallinnointi on tärkeää.

TEL-sijoittamisen ja sen sääntelyn kehittämisen taustalla olevia lähtökohtia ovat epävarmuus talouskasvun jatkumisesta ja julkisen sektorin rahoituspohjan kestävyydestä sekä globaalin kilpailun kiristyminen. Väestön ikääntyminen hidastaa työpanoksen ja palkkasumman kehitystä.

Globalisaatiokehitys korostaa yritysten tuotantokustannusten merkitystä tuotannon sijoittumisessa ja sitä kautta se mm. lisää tarvetta vakauttaa TEL-maksua. Globalisaatio on lisännyt riskiä myös korkean jalostusarvon omaavien toimialojen tuotannon ja palkkasumman kasvun hiipumisesta Suomessa. Työeläkelaitosten sijoitustuottojen merkitys eläke-etuuksien turvaamisen ja TEL-maksun nousupaineen alentamisen kannalta on suuri.

Kuviossa 6.1 tarkastellaan vastaisen tuottotason vaikutusta TyEL-maksun tasoon. Laskelma jäljittelee nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä eli laskuperustekorko seuraa tuottotasoa, jolloin korkea tuotto merkitsee myös eläkevarojen nopeaa kasvua ja matala tuotto varojen hidasta kasvua.

Kuvio 6.1. Tuottojen vaikutus TyEL-maksuun



Eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta talouskasvun ja eläkerahastojen reaalisien tuottoasteen suhde on tärkeä. Mitä paremmin rahastot tuottavat suhteessa talouskasvuun, sitä matalammiksi jäävät tulevat työeläkemaksut. Laskelmien mukaan yhden prosenttiyksikön parannus eläkevarojen tuottotasossa merkitsee pitkällä aikavälillä 2-3 prosenttiyksikön alenemista eläkemaksujen tasossa. Sijoitustuottojen merkitystä kuvaa myös se, että tuottojen vajaan puolen prosenttiyksikön paranemisella on sama työeläkemaksun nousua alentava vaikutus kuin yhden vuoden eläkkeelle jäännin lykkäytymisellä.

Jos sijoitustoiminnan tuotot kuitenkin jäisivät odotettua matalammiksi tai sijoitustoiminnan merkittävät riskit realisoituvat, nousisi työeläkemaksu ennakoitua enemmän, ellei eläke-etuksia leikattaisi. Eläkemenojen nousu, jonka väestön epäedullisen ikärakenteen vuoksi arvioidaan lisäävän eläkemaksuja noin kolme prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta, kaventaa joka tapauksessa muun verotuksen mahdollisuuksia kestävä kokonaisverorasituksen ollessa aiempaa enemmän annettu. Sijoitustoiminnan tehokkuudella on julkisen vallan ja talouspolitiikan mitoituksen kannalta suuri merkitys.

Sijoituspolitiikan muutostarve

Aina 1990-luvun alkuun asti työeläkesijoituksista oli valtaosa ns. vakuutusmaksulainoja, joita laajasti on kutsuttu TEL-takaisinlainoiksi. Näillä lainoilla oli turvaava vakuus ja niiden korko oli laskuperustekorko. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkaminen 1980-luvulla sekä 1990-luvun alun lamakausi romahduttivat takaisinlainauksen kysynnän. TEL-takaisinlainojen tilalle tulivat nopeassa tahdissa velkaantuvan valtion obligaatiot. Valtion lainatarpeen alentumisen ja arvopaperimarkkinoiden samanaikaisen elpymisen vuoksi sijoitustoiminta alkoi 1990-luvun lopulla entistä voimakkaammin ohjautua osakemarkkinoille.

Vuonna 1997 otettiin käyttöön vakavaraisuusmekanismi, jonka puitteissa on ollut mahdollista nostaa osakesijoitusten osuus työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitussalkuissa noin 20 - 25 prosentin tasolle.

Suomalaisten sijoitukset kotimaisiin yrityksiin ovat viime aikoina vähentyneet. Suuret institutionaaliset sijoittajat ovat enenevässä määrin sijoittaneet muualle euroalueella tai sen ulkopuolisiin kohteisiin ja kotimaisten yritysten suhteellinen osuus osakesalkussa on vähentynyt. Yksityisten alojen työeläkelaitosten osakesijoitusten osuus niiden koko sijoitussalkusta oli kesällä 2004 noin neljänneksen luokkaa, kun esimerkiksi erityiseläkeyhteisöillä keskimääräinen osakkeiden osuus oli yli 40 % sijoituksista. Ruotsissa eläkerahastoilla oli noin 60 % kaikista sijoituksista osakkeissa ja siitä 40 % ruotsalaisten yritysten osakkeissa vuonna 2003.

Osakepremio eli osakkeiden tuotto riskittömiin sijoituksiin nähden on historiallisesti pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ollut noin 5 - 10 prosenttiyksikköä. Osakepreemion suuruuden arvioidaan kuitenkin alentuneen viime vuosina, ja tulevaisuutta koskevissa ennusteissa käytetäänkin nykyään yleisimmin 3 - 5 prosenttiyksikön välillä olevia preemioita. Jos toteutuva premio olisi tällä välillä, jokainen 10 prosenttiyksikön osakepainon lisääminen sijoituksissa alentaisi (vuoden 2030 tasolla arvioituna) maksun korotuspainetta noin 0,7 - 1,1 prosenttiyksikköä palkoista mitattuna. Eläkesijoittamisen aikaperspektiivi on pidempi kuin juuri missään muussa sijoittamisessa. Onkin selvitettävä kaikki keinot, joilla pitkän sijoitushorisontin hyödyntämiselle tarpeettomia, teknisiä tai päätöksentekotilanteisiin liittyviä esteitä on mahdollista poistaa.

TELA:n tilastoimien työeläkevarojen tuotot ovat vuoden 1997 alusta voimaan tulleiden uudistusten jälkeisenä aikana vaihdelleet vuosittain melkoisesti. Korkeimmillaan sijoitustuotoille on saatu lähes 16 %:n ja alimmillaan -1 %:n tuotto. Myös sijoitusten allokaatio on vaihdellut sekä ajankohdan että laitoksen mukaan.

Lyhyeen ajanjaksoon sijoittuneet allokaatiomuutokset ovat olleet Suomen eläkelaitoksille myös eräänlainen testi paitsi sijoitustoiminnan tuottojen kehityksen myös sijoittamista koskevien säännösten toimivuuden kannalta. Asiantuntijat ovat arvioineet laitosten saavuttaneen vaihtelevissa olosuhteissa varsin kohtuullisen tuloksen sekä mm. vakavaraisuussäännösten osoittaneen toimivuutensa. Samalla on kuitenkin havaittu monia uudistamista vaativia kohteita. Niitä on sekä sijoitustoiminnassa sinänsä että toimintaa koskevassa sääntelyssä.

Sijoitustoiminnan pääsääntö työeläkevarojen sijoittamisesta "tuottavasti ja turvaavasti" on tulkittu laajasti ohjeeksi varsin varovaiseen riskinottoon. Parempaa tuottoa suurilla rahastoiduilla varoilla voitaisiin saada, jos riskiä lisättäisiin. Varsinkin vakuutettujen kannalta tällaista linjanmuutosta on epäilty. On väitetty, että viime kädessä riskin saattaisivat kantaa vakuutetut alenevana eläketurvana. Varovainen riskinotto merkitsee yleensä alhaisempaa tuottotasoa, mikä taas saattaa johtaa korkeampaan maksutasoon. Sekään kehitys ei tunnu hyväksyttävältä. Periaatteessa riskin kantavat kummassakin tapauksessa tulevat työeläkemaksun maksajat. Jos kuitenkin katsotaan, että työeläkemaksun lisänostoon ei ole varaa, etuuksia leikataan, jolloin riskin kantajiksi joutuvat kummassakin tapauksessa vakuutetut ja eläkkeensaajat. Riskillisempien mutta parempituottoisten sijoitusten lisäämistä tulee harkita näiden kahden vastakkaisen riskin näkökulmasta.

Kun eläke meillä on katsottu eräänlaiseksi palkkatulon jatkeeksi ja eläkemaksut ovat veroluontoisia maksuja, on ollut luontevaa löytää tasapainoinen ratkaisu sijoitustoiminnan kehittämiseksi työmarkkinoilta tutun kolmikantaisen neuvottelumekanismin avulla. Tästäkin syystä tässä TVYL:n uudistamista koskevassa selvitystyössä on pitäydytty vain asian periaatteelliseen ja yleisellä tasolla pysyvään tarkasteluun.

Laskuperustekorko ja eläkevastuiden täydennyskerroin

Yksityisen sektorin työeläkelaitosten sijoitustoimintaa keskeisesti ohjaava parametri on laskuperustekorko. Sen pääasiallinen tehtävä on säädellä vanhuuseläkerahastojen kartuttamista. Laskuperustekorko on vähintään 3 % (ns. rahastokorko), joka on rahastojen laskennassa käytetty diskonttaus korko. Jos sijoitustuotot jäävät vuosittain päätettävää laskuperustekorkoa alhaisemmiksi, tuottoero on katettava eläkelaitosten toimintapäätöksiä. Laskuperustekorona ylittävät tuotot puolestaan ohjataan pääasiassa toimintapäätöksen kasvattamiseen ja vähemmässä määrin työnantajille asiakashyvityksiin.

Työmarkkinajärjestöjen, Eläketurvakeskuksen ja TELAn toukokuussa 2004 tekemän sopimuksen mukaisesti laskuperustekorko lasketaan selvitysmies Rantalalan ehdottaman korkomallin mukaisesti. Mallissa laskuperustekorko on rahastokoron ja täydennyskerroin summa ja täydennyskerroin lasketaan eläkelaitosten keskimääräisen vakavaraisuuden kautta. Täydennyskerroin määrittelee, kuinka paljon kunakin vuonna täydennetään eläkerahastoja. Malli säilyy peruseriaatteiltaan entisen kaltaisena; muutokset voidaan nähdä pyrkimyksenä lieventää mallin eräitä epäkohtia.

Vaihtoehtoisia malleja

Mahdollisuuksia osakesijoitusten lisäämiseen on tarjottu useita lähestymistapoja. Ensimmäkin voidaan lähteä nykyisen kaltaisesta vakavaraisuus- ja laskuperustekorkomekanismista, jossa riskinkantokykyä lisättäisiin siirtämällä varoja eläkevastuiden puolelta toimintapäätöksiin ja tekemällä tämän edellyttämät muutokset laskuperustekorona ja asiakashyvitysten määräytymissäntöihin. Muutokset olisi suhteellisen yksinkertaista toteuttaa. Tässä mallissa osittamattoman lisävarausvastuun osuus eläkevastuista nostettaisiin noin 40 prosenttiin. Näin sijoitustoiminnan painopistettä voitaisiin siirtää enemmän osakepainotteiseksi siten, että osakkeiden osuus voisi olla noin 40 % sijoitusvarallisuudesta.

Toinen tapa olisi muuttaa laskuperustekorko määräytymään ainakin osittain jonkin osakeindeksin perusteella. Tällöin laskuperustekorko voisi huonoina aikoina painua myös negatiiviseksi, mutta toisaalta mahdollistaisi tehokkaasti korkeiden tuottojen saavuttamisen ilman, että tarvittaisiin suuria toimintapäätöksiä eli osittamattoman lisävarausvastuun lisäämistä. Tässä mallissa indeksin avulla luotaisiin tietyissä rajoissa yhtenäinen osakesijoittaminen ja hoidettaisiin tilinpäätöstekniset ongelmat. Mallin keskeisiä kysymyksiä ovat indeksin valinta sekä indeksin valinnasta ja sen muutoksista päättävä taho.

Toimitusjohtaja Kari Puron johtamaan sijoitusselvityksen materiaaliin on liitetty myös valtiovarainministeriön edustajien toimesta uusi laskuperustekorona malli. Sen ydinajatus on, että vuotuinen laskuperustekorko voisi eläkelaitoskohtaisesti vaihdella toteutuneiden sijoitustuottojen mukaisesti. Kuitenkin pitkällä aikavälillä kaikki laitokset hyvittäisivät eläkerahastoja samalla prosentilla. Malli sallisi sijoitustuottojen nykyistä suuremmat vuosittaiset vaihtelut, jolloin sijoitustoiminta muodostuisi nykymallia pitkäjänteisemmäksi. Toimintapäätösten määrä voisi asettua esim. noin 20 prosentin tuntumaan vas-

tuuvelasta. Malli mahdollistaisi laitosten itsenäisen sijoituspolitiikan ja hajauttaisi tämän vuoksi järjestelmäriskiä.

Kaikkiin esillä olleisiin malleihin näyttää liittyvän seikkoja, joiden vaikutuksia on edelleen syytä huolellisesti tutkia.

Sijoitustoiminnan riskien kantaminen

Laskuperustekoron määräytymistä ja tasoa koskevien uudistusvaatimusten yhteydessä on usein kritisoitu toimintapääoman liiallista kasvattamista sen sijaan, että laskuperustekoron nostamisella sijoitustoiminnan tuotoista siirrettäisiin aikaisempaa suurempi osa eläkerahastoihin. Kritiikin perusteena on ajatus turvata aikaisempaa parempi sijoitustoiminnan tuotto ja sitä kautta sitoa työeläkevakuutusyhtiön johdon mielenkiinto voimakkaammin eläkerahastojen kasvattamiseen. Toisaalta voidaan sanoa toimintapääomaan jäävän tuoton osan parantavan mahdollisuutta tavoitella vastaisuudessa parempia sijoitustuottoja.

Jos laskuperustekorko määrätään korkeaksi, eläkkeiden rahastoidut osat kasvavat enemmän ja vastaavasti laitosten toimintapääomien kasvu jää vähäisemmäksi. Jos laskuperustekorko määrätään alhaiseksi, jää rahastoitavien osien kasvu vaatimattomaksi, mutta laitosten toimintapääomaa voidaan kasvattaa saaduilla sijoitustoiminnan tuloilla vastaavasti enemmän. Laskuperustekoron asettaminen on eräänlaista tasapainon hakemista eläkkeisiin rahastoitavien pääomien ja toimintapääomien välillä.

Sijoitustuottojen nopeaan kartuttamiseen liittyy myös lisääntyvä riskin ottaminen, mihin on vakuutettujen edustajien taholta suhtauduttu epäillen. Vakuutettujen edustajat katsovat, että lisäriskin ottaminen eläkevakuutusyhtiöiden sijoituksissa edellyttää heidän edustuksensa lisäämistä sijoitustoiminnan päätöksenteossa.

Olennaista eläkepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta on, minkälaisia riskejä katsotaan voitavan ottaa. Silti on muistettava, että TEL:n kaltaisesta järjestelmästä huomattava osa perustuu jakojärjestelmään. Sen riskinä väestön ikääntymisen aiheuttamien kustannusten lisäksi on, että rahoituspohja saattaa rapautua kansantalouden heikon kehityksen vuoksi.

Lisäksi on merkitystä sillä, kuka sijoitustoiminnan riskit kantaa. TEL-järjestelmässä sijoitusriskin kantavat viime kädessä vakuutusmaksun maksajat ja edunsaajat, niin nykyiset kuin tulevatkin. Eläkelaitosten erot sijoitustoiminnassa menestymisessä heijastuvat kuitenkin eläkelaitoskohtaisesti eri tavalla työnantajiin. Eläkesäätiön ja -kassan taloudesta on työnantaja vastuussa, mutta vastaavasti työnantaja saa laitoksen sijoitustoiminnan menestyksestä hyödyn kokonaan itselleen. Yksittäisen työeläkeyhtiön työnantajat hyötyvät onnistuneesta sijoitustoiminnasta asiakashyvitysten kasvun muodossa, mutta he eivät vastaa eläkeyhtiönsä epäonnistuneesta sijoitustoiminnasta.

On ilmeistä, että työeläkemaksua ei voida korottaa korkeammaksi kuin mihin se ETK:n ennusteiden mukaan olisi nousemassa lähivuosikymmeninä. Tämä tarkoittaisi, että mahdollinen sijoitusriski kohdistuu väistämättä vakuutettuihin ja eläkkeensaajiin eläkeetuuksiin riippumatta siitä, jäävätkö tuotot liian mataliksi epäonnistumisten vai liiallisen varovaisuuden johdosta.

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että pääsääntöisesti eläkejärjestelmällä ei ole ulkopuolista tahoa, joka ottaisi kantaakseen sijoitustoiminnasta realisoituvia riskejä. Sijoitustoiminnan tueksi luotu toimintapääomaerä, ns. osittamaton lisävakuutusvastuu, ei tuo lisävarallisuutta järjestelmään, vaan on osa vastuovelkaa. Vain eläkesäästöiden ja –kassojen osalta sijoitustoiminnan tappioita joutuvat maksamaan aina konkurssiin asti yksittäiset työnantajarytykset, ja vasta sen jälkeen riskit kantaa järjestelmä.

Työntekijöille on ensisijaista pyrkiä turvaamaan saavuttamansa eläke-edut. Kuten aikaisemmin on tuotu esille, on sijoitustuottojen matala taso merkittävä uhka eläke-etuuksien säilyttämiselle, koska TEL-maksua ei voida kohtuuttomasti nostaa. On siis myös työntekijöiden etu, jos TEL-maksu voidaan korkeiden sijoitustuottojen avulla pysyttää mahdollisimman matalalla tasolla. Kun työnantajalla on voimakas taloudellisen intressi odottaa eläkelaitokselta tehokasta sijoitustoimintaa ja kulurakennetta eläkemaksujen minimoimiseksi, yhtyvät työnantajien ja työntekijöiden edut eläkejärjestelmän kestävyden parantamiseksi.

Tosiasiallisiksi keinoiksi eläkevarallisuuden korkeiden tuottojen tavoittelussa nousee sijoitustoiminnan riskien entistä tehokkaampi hajauttaminen ja hallinta. Koska TEL-järjestelmä on jo alun perin rakennettu hajautetuksi ja toimeenpanoltaan yksityisten laitosten hoidettavaksi, on riskien nykyistä parempaan hajauttamiseen tässä mielessä hyvät mahdollisuudet.

Sijoitustoiminnan riskien hajauttaminen ja valvonta

Perusedellytys riskien hajauttamistavoitteen saavuttamisessa on luonnollisesti se, että yksittäisellä eläkelaitoksella – koosta riippumatta - on annettujen pelisääntöjen puitteisessa mahdollisuus toteuttaa eläkevarojen sijoittamisessa itsenäistä, pitkäjänteistä ja muista eläkelaitoksista riippumatonta strategiaa. Erilaiset strategiat, jotka perustuvat pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden eri osa-alueiden tuntemiseen ja markkinainformaation hyväksikäyttöön, hajauttavat tehokkaasti riskiä. Laitosten omassa sijoitustoiminnassa ja valvonnassa edellytetään systemaattista sijoitussuunnitelmien laadintaa (TVYL 9. luku) sekä kehittyneiden riskienhallintajärjestelmien nykyistä laaja-alaisempaa käyttöä.

Toinen edellytys on, että laitosten erilaisten sijoitusstrategioitten toteuttaminen tapahtuu läpinäkyvästi, mikä tekee mahdolliseksi markkina- ja viranomaisvalvonnan. Markkina- valvonta toimii tarkoituksenmukaisesti ja johtaa tehokkaampaan sijoitustoimintaan silloin, kun työnantaja voi tiettyjen reunaehtojen vallitessa valita erityyppisten eläkelaitosten ja niiden mahdollistamien erilaisten sijoitusstrategioiden väliltä. Markkina- valvonnalla tarkoitetaan myös niitä pelisääntöjä, jotka sitovat toimijoita sijoittamaan vakuutettujen varoja vain mahdollisimman hyvän riski-tuotto –suhteen saavuttamiseksi eikä esim. jonkin asiakasryhmän hyväksi.

Päävastuu sijoitus- kuten muustakin liiketoiminnasta on työeläkevakuutusyhtiöllä itsellään. Viranomaissääntelyn ja -valvonnan rooli on yhä enemmän kilpailuneutraalien ja tasapuolisten pelisääntöjen luomisessa markkinoilla. Viranomaisten on valvottava, että laitosten omat valvontamenetelmät ovat toimivia ja luotettavia.

Sijoitustoiminnan tulosten arviointi

Vuonna 1999 työeläkelaitosten kilpailuolosuhteita selvittäneet selvitysmiehet suosittelivat, että ”sijoitustoiminnan tulosten mittauksessa tulee käyttää myös työeläkejärjes-

telmän ulkopuolisia tahoja sekä arvopaperi- että kiinteistösijoitusten osalta”. Tällä hetkellä ei ole ulkopuolista tahoja, joka systemaattisesti seuraisi ja julkistaisi tietoja eläkelaitosten sijoitustoiminnasta. TELA tekee tilastoja eläkelaitosten sijoitustoiminnasta, mutta ei julkaise laitoskohtaisia tietoja. Julkisuudessa lähinnä lehdistössä sijoitustoiminnan tuottojen laitoskohtainen vertailu on pääasiassa perustunut toimintakertomusten tai eläkelaitosten omien asiantuntijoiden antamiin suhteellisen suppeisiin tilastotietoihin. Merkittävää on, ettei avointa ja vertailukelpoista sekä samalla kattavaa tiedostoa ole yleisesti käytettävissä.

Eräät eläkesäätiöt ja –kassat ovat vapaaehtoisesti mukana erilaisissa kaupallisina palveluina tarjotuissa tuottovertailujärjestelmissä. Tällaisessa eläkesalkkuraportissa seurataan sijoitusten tuoton ja riskin kehitystä. Raportista käyvät mm. ilmi siinä mukana olevien osake- ja korkosalkkujen kuukausittaista markkina-arvoista ja rahavirroista lasketut tuotot, riskiluvut ja tuotto/riski luvut. Ainoastaan asiakkaan omat salkut on nimetty ja mahdollisten muiden salkkujen luvut on esitetty anonyymisti.

Vuonna 2001 raporttinsa STM:lle luovuttanut TEL-kilpailutyöryhmä ehdotti, että informaation ja avoimuuden lisäämiseksi kukin eläkelaitos velvoitettaisiin toimittamaan soveltuvin osin yhdenmukaiset tunnusluvut asianomaisen ministeriön ja Vakuutusvalvontaviraston säädöksillä. Tunnuslukujen tuli olla julkisia ja pyydettyä saatavissa eläkelaitoksista.

Tunnuslukuja koskevan lainsäädännön valmistelu toteutui työryhmän ehdotuksen mukaisesti. Eläkelaitokset julkaisevat vuosittaisen tunnusluvut tilinpäätöksessään. Puoli-vuosittaisten tunnuslukujen osalta lainsäädännössä ei ole veloitetta julkaista tunnuslukuja, mutta suurimmat työeläkelaitokset ovat sisällyttäneet ainakin osan tunnusluvuista osavuositilauksiinsa. Tilinpäätöksen liitteenä olevat tunnusluvut on tuotettava tilikaudelta ja neljältä sitä edeltävältä vuodelta. Velvoite tuli voimaan vuoden 2002 tilinpäätöksestä alkaen, poikkeuksena sijoitustoiminnan tuotto sitoutuneelle pääomalle käyvin hinnoin, joka on tuotettava tilivuodesta 2003 alkaen.

TELA julkaisee tilastoissaan eläkelaitosryhmäkohtaisesti keskeisimmät tunnusluvut. ETK tuottaa työryhmän ehdottamia ratkaisutoimintaa ja yritysten työeläkemaksuja koskevia tilastoja eläkelaitosryhmäkohtaisesti. Vakuutusvalvontavirasto (VVV) on kerännyt ja tallentanut tietokantoihin kaikki eläkelaitosten tuottamat tunnusluvut. Virasto ei ole toistaiseksi julkaissut tunnusluvuista tilastoja, mutta on kuitenkin tarvittaessa niitä tilauksesta tuottanut.

Vakuutusvalvontavirasto on valmistellut tunnuslukuja koskevien tilastojen julkaisemista ja sen tavoitteena on vuoden 2005 aikana aloittaa ainakin keskeisimmiltä osin tunnuslukuja koskevien tilastojen julkaiseminen. Uusi tilastoaineisto on ollut kokonaisuudessaan laitoksia velvoittavia jo muutaman vuoden ajan. Tämän vuoksi on sopiva aika arvioida, onko läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden lisääminen TEL-laitosten toiminnasta ollut riittävää.

TVYL ja sijoitustoiminnan järjestäminen

TVYL:n 9. luku käsittelee työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoiminnan järjestämistä. Lain 26 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti. Pykälän 2 ja 3 momentin sisältö määrää yhtiön itsenäisyyttä korostaen, että yhtiön varat on pidettävä erillään työeläkevakuutusyhtiön kanssa samaan konserniin kuuluvan yhtiön

tai muun yhteisön varoista. Edelleen määrätään yhtiön varainhallinta ja maksuliikenteen hoitaminen niin järjestettävästi, ettei yhtiön varoja käytetä muuhun kuin työeläkevakuutusyhtiön asiain hoitamiseen. Maksuliikenteen osalta laki sallii ministeriön luvalla poiketa toiminnan erillisen hoitamisen vaatimuksesta.

Työeläkevakuutusyhtiön sijoituspäätösten valmistelu ja itse päätöksenteko on järjestettävä tapahtuvaksi itsenäisesti, ja yhtiöllä on oltava sijoitustoimintaa varten riittävä oma henkilöstö (TVYL 27 §). Sama lainkohta edellyttää muutoinkin yhtiön hallintoelinten ja henkilökunnan itsenäistä toimintaa sijoitusasioissa. Ne eivät saa olla itsenäisyyttä vaarantavassa riippuvuussuhteessa toiseen yhteisöön. Sijoitustoimintaa täydentävien ns. rutiinipalveluiden osalta Vakuutusvalvontavirasto voi antaa tarkemmat määräykset mm. yhtiön ulkopuolelta ostettavista palveluista.

Lain 9 luku sisältää vielä säännöksen työeläkevakuutusyhtiölle laadittavasta sijoitussuunnitelmasta (28 §). Tämänkin pykälän sisällössä tärkeä osa on sijoitustoiminnan itsenäisyyden korostuksella.

Muulla TVYL:n säännöksissä on lukuisa joukko määräyksiä sijoitustoiminnan sisältöä koskevista asioista. Erityisesti yhtiön vakavaraisuutta, toimintapääomaa ja varojen käyttöä koskevat lainkohdat on otettava huomioon yhtiön sijoitustoiminnan kokonaisuutta arvioitaessa.

Kate- ja vakavaraisuussäännökset

Sijoitustoiminnan asiantuntijalausuntojen perusteella näyttää selvältä, että työeläkevakuutusyhtiöitä koskevat kate- ja vakavaraisuussäännökset tulisi lähitulevaisuudessa lain muutoksin uudistaa. Se olisi tarpeen mm. säännösten päällekkäisyyden poistamiseksi. Samalla voitaisiin säännöt kokonaankin nykyaikaistaa. Uudistushanke liittyy mm. laskuperuskorkoa, asiakashyvityksiä ja yhteisvastuuta koskeviin säännöksiin, mikä tekee siitä monitahoisen kokonaisuuden.

Maksutulon merkitys

Työeläkevakuutusyhtiön tulonmuodostuksessa tärkeä osa on edelleen maksutulolla, joka pysyy korkeana, jos kotimainen työllisyysaste on korkea. Se on johtanut keskusteluun sijoitustoiminnan ohjaamisesta kotimaisiin kohteisiin. Lakisääteistä ohjauskeinoja rajoittavat vapaiden markkinoiden pelisäännöt. EU-säännöstö toisaalla sekä riskien hajuttamisen vaatimukset toisaalla ovat myös asiaan oleellisesti vaikuttavia tekijöitä.

Sijoitustoiminnan ohjaukseen tuntuu olevan eniten halukkuutta palkansaajia edustavien työmarkkinajärjestöjen sekä aktiivisten kehitysaluepolitiikkojen taholla. Ohjaustoimintaa vaativien argumenttina on "suomalaisen yritystoiminnan nykyistä parempi pääomahuolto, työpaikkojen säilyminen ja uusperustanta". Toisaalta on todettu, ettei työeläkevaroin voida ryhtyä jakamaan yritystukia eikä hoitamaan aluepoliittisia tasapainotusmuoksia. Päähuomio eläkevarojen sijoittamisessa on kiinnitettävä tuottoihin, joilla parhaiten turvataan luvattujen eläkkeiden taso.

Työeläkelaitoksen sijoitustoiminnan ohjauksesta ei voitane säätää lailla. Jos kuitenkin haluttaisiin ikään kuin välillisesti kiinnittää huomiota työeläkevakuutusyhtiön velvollisuuksiin kokonaisuuden kannalta parhaalla tavalla huolehtia työeläkevarojen kartuttamisesta, voitaisiin tällainen velvollisuus ottaa lakiin määriteltäessä työeläkeyhtiön toi-

minnan tarkoitusta. Se voisi tapahtua säätämällä työeläkeyhtiölle työeläkevarojen hoito-
tehtävän lisäksi velvollisuus huolehtia varojen kartuttamisesta. Kun kartuttaminen on
kokonaisuus, sijoitustoiminnan tuotot ja maksutulo, säännös sisältäisi nämä molemmat
elementit.

Työeläkeyhtiöiden toiminta ja kehittäminen on jo edellä tässä selvityksessä katsottu
osaksi toimeentulon kehittämiseen liittyvää neuvottelumekanismia. Kun työeläkeyhtiön
hallinnossa vakuutuksenottajien (työnantajat) ja vakuutettujen (palkansaajat) edustajat
ovat yhteisesti vastaamassa kaikesta työeläkeyhtiön toiminnasta, heidän edustajansa
voivat käytännön hallintotoiminnassa harkintansa mukaan ottaa kantaa myös yhtiön si-
joitustoiminnan suuntaamiseen. Kunkin yhtiön omalla organisaatiolla on jakamaton vas-
tuu yhtiön koko toiminnasta sijoituspäätösten tekeminen mukaan lukien. Eri suuntiin
käyvät vaatimukset myös sijoitustoiminnan osalta voidaan asianmukaisesti ja vastuulli-
sesti käsitellä yhtiön hallintoelimissä. Yhtiön ulkopuolisten tahojen, esimerkiksi viran-
omaisten puuttumista yksittäisen yhtiön päätöksentekoon sijoittamisen ohjaamisen mie-
lessä pidetään tässä selvityksessä mahdottomana hyväksyä.

7. Työeläkevakuutusyhtiöiden tietojärjestelmäyhteistyö

Työeläkevakuutusyhtiöiden keskinäistä kilpailua tarkasteltaessa on huomattu, että va-
paan kilpailun asetelmia rajoittavat monet järjestelmälle tyypilliset tekijät. Niitä ovat
muun muassa vakioitu tuote, vakuutuspakko, toimialaa koskevat rajoitukset, toiminnan
pitkäjänteisyyttä ja varovaisuutta koskevat säännökset jne. Työeläkevakuutuslaitosten jo
nykyisinkin yhtenäinen toimiala on edelleen vastaisuudessa kehittymässä entistä yhte-
näisemmäksi muun muassa vakuutettujen etujen osalta (uusi TyEL). Kun edut ovat yh-
teneviä, on itse vakuutustoiminnankin menettelytapoja mahdollista yhdenmukaistaa.
Esimerkiksi vakuutussopimusten tekeminen, vakuutusten hoitaminen ja korvauspäätös-
ten valmisteleminen tapahtunevat pitkälti samalla tavalla eläkejärjestelmästä riippumat-
ta. Nykytekniikka antaa myös mahdollisuuksia samankaltaisten rutiinien automatisoin-
tiin ja erilaisten työvaiheiden standardisointiin. Suomalaiset eläkejärjestelmät yhteensä-
kään eivät muodosta niin suurta toimintakenttää, ettei siitä löytyisi runsaasti asioita, jot-
ka voidaan hoitaa yhteisenä ja yhtenä järjestelmänä.

Mitä pitemmälle yhteistyö koko eläkejärjestelmää kattavana kehittyä, sitä vähemmän
laitosten välistä kilpailua ns. rutiinihallinnon alalla voi vastaisuudessa tapahtua. Tämä
tulee näkymään eläkelaitosten vähenevänä kilpailuna mm. asiakaspalvelun muodoissa.
Kilpailun on katsottu hyödyntävän työeläkealaa tuomalla sinne lisää tehokkuutta. Jos
kilpailu yhteistoimintamuotojen kautta vähenee, voidaan tehokkuus ja tuottavuushyöty
saada skaalaetuina yhteisestä järjestelmästä ja sen toiminnan tehokkuudesta. Muun mu-
assa tästä syystä työeläkejärjestelmän teknisen yhteistyön kehittämistä on useamman
vuoden ajan pohdittu alan työryhmissä.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä selvitti työeläkelaitosten kilpailuasi-
oita ja laati niistä muistion (2001:35). Tätä selvitystyötä edelsi lakisääteisen työeläkejär-
jestelmän kilpailuolosuhteiden selvitysmiesraportti (STM työryhmämuistioita 1999:21).
Näiden työryhmien työn tuloksena on pidetty tarpeellisena tehostaa eläkelaitosten välis-
tä yhteistoimintaa ennen kaikkea tietohallinnon alueella, jossa yhteistoiminnalla näh-
dään olevan hoitokustannuksia oleellisesti alentava vaikutus.

Työeläkelainsäädännön uudistamisen valmistelutyön yhteydessä on myös toimialan piirissä päädytty näkemykseen, että suuret tekniset muutokset saattaisivat antaa mahdollisuuden hoitokustannuksia alentavaan yhteistyöhön sellaisten järjestelmien osalta, jotka lainsäädännön muuttuessa on kaikkien toimijoiden joka tapauksessa uudistettava. Yhteistyötä korostavan yhteisen periaatekannan muotouduttua Eläketurvakeskus ja TELA käynnistivät vuonna 2002 selvityksen mahdollisista yhteistyöalueista. Tämän selvityksen perusteella perustettiin vuoden 2003 lopulla Arek Oy rakentamaan toimialalle yhteistä ansaintajärjestelmää. Erillisen yhtiön perustamista pidettiin tarpeellisenä ja parempana vaihtoehtona siihen nähden, että yhteistyön käytännön hoitaminen olisi annettu Eläketurvakeskuksen tehtäväksi.

Viimeksi mainittu työryhmä selvitti ensin eläketurvan hoitamiseen liittyvien tietojärjestelmien nykytilaa sekä tulevaisuutta eläkelaitosten yhteistyön näkökulmasta. Vaikka hajautetun työeläkejärjestelmän luonteeseen kuuluu, että eläkelaitokset päättävät itsenäisesti tietojärjestelmistään, työryhmä katsoi yhteistyöstä erityisesti tietotekniikan laajalla käytöllä saatavan niin suuria etuja, että se alan kokonaisuuden kannalta olisi hyödyllistä. Yhteistyön tavoitteet kiteytettiin kuitenkin kustannusten pienentämiseen ja toiminnan tehostamiseen sekä eläkelaitosten välisen kilpailun esteiden vähentämiseen tekniikka-oleellisemmissä asioissa.

Työryhmä linjasi yhteistyötä muun muassa seuraavasti. "Olemassa olevien järjestelmien erillinen uudistaminen lisääntyvän yhteistyön nimissä ei ole järkevää. Avointen standardoitujen rajapintojen kehittämiseen on pyrittävä aktiivisesti, koska ne lisäävät erilaisten järjestelmien yhteistoimintamahdollisuutta. Tietojärjestelmien laajan uudistamisen yhteydessä ja kokonaan uusien järjestelmien kehittämisessä tulisi pyrkiä aktiivisesti etsimään yhteistyökohteita. Työeläkejärjestelmässä pitkän aikavälin tietotekniikka- ja arkitektuurilinjausten selvitystyöhön tulisi suunnitelmallisesti panostaa voimavaroja."

Eläketurvakeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on toiminnallaan edistää yksityisten alojen työeläkejärjestelmän täytäntöönpanoa ja kehittämistä. Eläketurvan toteutumisen näkökulmasta olennaisen osan tätä tehtävää muodostavat keskitetyt rekisterit. Tehtävälle tarpeelliset osat eläkelaitosten rekisteröimistä tiedoista on viety myös Eläketurvakeskuksen rekistereihin. Tämän lisäksi on rekistereissä turvan sisältöön vaikuttavia tietoja muusta sosiaalivakuutuksesta.

Hajautetun työeläkejärjestelmän periaatteisiin sopiva toimintojen keskittäminen voisi olla keskitettyjen rekistereiden nykyistä parempaa hyödyntämistä, lisätietojen tallentamista rekistereihin tai eri laitosten välisen tietoliikenteen edelleen kehittämistä. Järjestelmien laajamittaisempi keskittäminen saattaisi vähentää eläkelaitosten välisiä kilpailumahdollisuuksia. Uusien tietojärjestelmien rakentamisesta aiheutuvat volyyymeista riippumattomat kustannukset heikentävät pienten eläkelaitosten kilpailuasemaa, joten yhteistyö parantaa näiden laitosten markkinoille tulon ja kilpailun mahdollisuutta. Kilpailuasetelmia ajatellen laajamittainen teknillinen yhteistyö vähentää kilpailun kohteita, mutta saattaa parantaa laitosten alalle tuloa. Erityisesti eläkekassojen ja eläkesäätiöiden kannalta viimeksi mainitulla näkökohdalla on suurta merkitystä.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella eläkelaitokset eivät voi ulkoistaa ydintoimintojaan. Periaatetta sovelletaan kaikkiin eläkelaitoksiin, työeläkevakuutusyhtiöihin, eläkesäätiöihin ja -kassoihin. Käytännössä ulkoistamismahdollisuudet ja niiden käytön laajuus eroavat toisalta työeläkevakuutusyhtiöissä ja toisalta eläkesäätiöissä ja

-kassoissa. Yleisenä sääntönä voi todeta, että kassojen ja säätiöiden ulkoistamismahdollisuudet ns. rutiiniasioissa ovat varsin laajat. Lainsäädäntökään ei aseta niille tässä suhteessa esteitä. Käytännössä kuitenkin työeläkekassoilla samoin kuin työeläkevakuutusyhtiöillä, jotka kilpailevat asiakkaista, on tarpeen luoda omaa yrityskuvaa ja sitä kautta erottua muista kilpailijoista. Tämä käytännöllinen tosiasia on rajoittanut ulkoistamishalukkuutta. Alan laitosten yhteistoiminnan kannalta on kuitenkin todettava, että ulkoistettavissa olevissa toiminnoissa keskinäinen yhteistyö ilmeisestikin tarjoaa toiminnan tehostamis- ja säästömahdollisuuksia.

Vuoden 2005 alusta ja myöhemmin vuonna 2007 voimaan tulevien eläkelainsäädännön muutosten (uusi TyEL) on todettu aiheuttava suuria tietojärjestelmän muutostarpeita. Niiden hoitamiseksi on nähty tarpeelliseksi perustaa työeläkelaitoksien tietojen rekisteröintipalvelujen tuottajana toimiva yhtiö, Arek Oy, jonka avulla katsotaan voitavan välttää moninkertaiset atk-investoinnit. Ilman Arek Oy:tä eläkelaitokset olisivat joutuneet lainsäädännön uudistuessa rakentamaan kukin erikseen saman asian hoitamiseksi omat atk-järjestelmänsä.

Arek Oy:n omistajia ovat Eläketurvakeskuksen lisäksi suurin osa suomalaisista työeläkelaitoksista. Yhtiön asiakkaina on omistajien lisäksi joukko lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavia yhteisöjä ja alan palveluyrityksiä. Arek Oy:n toiminta keskittyy vain työeläkesektorin palvelemiseen, ja aloittaa palvelujensa tuottamisen vuoden 2007 alusta.

Arek Oy toimii työeläkejärjestelmän sisäisenä palveluyrityksenä tietotekniikan alueella. Eläkelaitosten syöttäminä tietoina Arek Oy:n tietojärjestelmiin ja tietokantoihin on tarkoitus rekisteröidä pääasiassa kaikkien suomalaisten työntekijöiden – myöhemmin eläkkeensaajien – palkkatietoja heidän koko työuransa ajalta. Arek Oy palvelee kaikkia työnantajia, valtiota, kuntia ja yksityissektoria.

Kukin eläkelaitos hoitaa itse työnantaja-asiakkaidensa lakisääteisen työeläkevakuutuksiin liittyvien tietojen keruun ja ylläpidon, vaikka ne syötetäänkin Arek Oy:n ylläpitämään tietokantaan. Tietojen kerääminen, tallentaminen ja ylläpitäminen on eläkelaitosten lakisääteisen tehtävän hoitamisen edellytys. Kukin työeläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen tiedot ja niiden muutokset ovat niiden itsensä vastuulla. Arek Oy ei ole suoraan yhteydessä eläkelaitosten asiakkaisiin, joita koskevien tietojen rekisteröimisestä tietokantoihinsa se huolehtii. Vaikka eläkelaitosten tietojen rekisteröiminen keskitetäänkin yhteisiä tietokantapalveluja tarjoavaan yhtiöön, kukin eläkelaitos on edelleen oman asiakaskuntansa tietojen omistaja ja hallitsee niitä.

Työeläkejärjestelmien sisällön yhtenäistäminen merkitsee vastaisuudessakin käytännön tasolla teknisen yhteistyön laajentamisen ja Arek Oy:n toiminnan hyötyjen realisoinnista. Se ei kuitenkaan voi tapahtua lyhyellä aikavälillä, vaan merkitsee sitoutumista pitkän aikavälin työeläketoimialan teknillisen ja toiminnallisen arkkitehtuurin kehittämislinjauksiin. Asiasta tuskin voidaan säätää lailla, vaan kehitystyön on tapahduttava laitosten vapaaehtoisuuden pohjalta sekä vakuutusnottajien että vakuutettujen yhteistyön tukemana.

Työeläkelaitosten yhteistyötä tarvitaan myös siksi, että vakuutettujen suuntaan toimintatapojen ja käsitteiden on myös palvelun tasolla oltava riittävän yhdenmukaisia, jotta kansalaisen keskeinen sosiaaliturvan osa eli työeläke myös näyttää käytännössä yhtenäiseltä ja on sisältönsä puolesta kansalaisten helposti ymmärrettävissä. Lakisääteinen työ-

eläkejärjestelmä on myös osa EU:n sosiaaliturva-asetuksen kattamaa kokonaisuutta. Tämäkin asettaa järjestelmälle myös muiden EU-maiden sosiaaliturvalaitosten näkökulmasta yhtenäisen toimintatavan vaatimuksia.

Tietojärjestelmäyhteistyön lisääminen työeläke toimialalla on pitkäjänteistä. Olemassa olevien ja toimivien korvaaminen uusilla yhteisillä komponenteilla voi tapahtua vain asteittain. Yhteistyön hyödyt tulevat suureksi osaksi pitkäikäisten sovellusten käytöstä ja ylläpidosta. Ylläpidon kustannus vastaa yli puolesta tietojärjestelmän koko elinkaaren kustannuksista.

Vuoden 2007 alusta lähtien on eläkelaitosten toiminnassaan hyödynnettävä Eläketurvakeskuksen rekisteripalveluja ja Arek Oy:n ansaintajärjestelmää. Ansaintatietojen rekisteröinti edellyttää eläketurvakeskuksen henkilötietojen ja eläkejärjestelytietojen käyttöä. Kun ansaintajärjestelmä ei ole itsenäisesti toimiva kokonaisuus, sen tehokkuutta voitaneen lisätä laajentamalla tietojärjestelmäyhteistyötä Arek Oy:n puitteissa. Tämän teknisen kokonaisuuden hyötyjen kannalta on tärkeää, että Eläketurvakeskus ja Arek Oy pystyvät huolehtimaan keskinäisestä yhteistyöstään. Kun Arek Oy:n liiketoiminta rajoittuu pelkästään ansaintajärjestelmään, kokonaispalvelun varmistaminen jää käytännössä Eläketurvakeskuksen vastuulle.

8. KEVA ja työeläkevakuutusyhtiöt

Kunnallisen toimialan työ- ja virkasuhteinen henkilöstö on eläkevakuutettu kunnallisessa eläkevakuutuslaitoksessa KEVA:ssa, joka on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö ja jonka vastuulla on huolehtia kuntasektorin henkilöstön työeläketurvasta ja sen rahoituksesta. KEVA palvelee kaupunkeja, kuntia, kuntayhtymiä, kunnallisia osakeyhtiöitä ja kunnallisia yhdistyksiä sekä niiden henkilöstöä.

KEVA luetaan osaksi kuntasektoria ja sen vakavaraisuus perustuu kuntien yhteisvastuuseen. KEVA:n jäseniä ovat kaikki Suomen kaupungit, kunnat ja kuntayhtymät sekä hakemuksesta hyväksytyt kunnalliset yhdistykset ja osakeyhtiöt. Jäsenyhteisöjä oli vuoden 2004 lopussa 931 kpl, joista kaupunkeja oli 113, kuntia 331, kuntayhtymiä 242, osakeyhtiöitä 230 ja yhdistyksiä 15 kpl.

KEVA:n toiminta perustuu kunnalliseen eläkelakiin (KuEL), jonka täytäntöönpanoa valvoo sisäasiainministeriö. Ennen vuotta 1964 oli olemassa vain kuntien ja kuntainliittojen omia eläkesääntöjä, jotka koskivat vain osaa kunta-alan työntekijöistä. Osalta kunnista eläkesäännöt puuttuivat kokonaan. Usein myös perhe-eläke-etuudet puuttuivat. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki (KVTEL) tuli voimaan 1.5.1964, jolloin kaikki alan työntekijät saatettiin yhdenvertaiseen asemaan ja heitä varten luotiin myös uudenaikaisen työeläkelainsäädännön keskeiset periaatteet. Määräykset eläketurvaa aineellisesta sisällöstä sisällytettiin kunnallisen eläkelaitoksen eläkesääntöön (KES) 1.7.1964.

Kunnallinen eläkelaki (KuEL) tuli voimaan 1.8.2003. Lakiin on koottu KVTEL:n säännökset sekä KES:n sisältö. Kunnallista eläkelakia muutettiin kesällä 2004 (713/2004), jonka perusteella kunta-alan eläketurva uudistui vuonna 2005. Osa muutoksista tulee voimaan vuoden 2006 alusta.

Eläkkeet rahoitetaan työnantajilta ja työntekijöiltä perittävillä maksuilla. KuEL-maksuprosentti määräytyy maksettujen palkkojen ja eläkemenojen perusteella. Varat, joita ei heti käytetä eläkkeiden maksamiseen, siirretään eläkevastuurahastoon tulevien eläkevastuiden kattamiseksi. Vuonna 2004 KEVA:n palkkaperusteinen maksu oli 17,45 %, eläkemenoperusteinen maksu 4,98 %, omavastuumaksut 0,64 % ja palkansaa-
jan eläkemaksuprosentti 4,6 % eli yhteensä KuEL-maksuksi muodostui 27,67 %.

Maksusta noin 8 prosenttiyksikköä rahastoidaan. Rahaston koko on tällä hetkellä noin 16 mrd. euroa ja sen avulla KuEL-maksu voitaneen tasoittaa ja vakioida tulevaisuudessa runsaan 28 prosentin tasolle, jos kuntien työntekijämäärässä ja tätä kautta KuEL-maksupohjassa ei tapahdu liian suuria muutoksia.

Muutospaineita

Kunnissa vanhushuoltosuhde heikkenee ja johtaa erilaisten hoito- ja hoivatarpeiden merkittävään kasvuun. Hoitotyö on luonteeltaan hyvin työvoimavaltaista. Samanaikaisesti päivähoito- ja opetustarve vähenee. Kunnallinen henkilöstö on jo tällä hetkellä ikääntynyttä, ja ennusteiden mukaan ikärakenne vanhenee nopeasti. Ikääntyneen työvoiman suhteellinen osuus kasvaa entisestään, jos kunnat eivät voi palkata uutta henkilöstöä.

Pitkän aikavälin näkökulmasta ikärakenteen nuorentuminen olisi tarpeellista, mutta eläkkeelle siirtymisen tulisi myös myöhentyä. Tavoitteiden saavuttaminen näyttää edellyttävän työllisten lisäämistä kuntasektorilla, mikä lienee monistakin syistä epärealistista.

Arvioiden mukaan kuntasektorin työntekijöistä jää eläkkeelle seuraavan 10 vuoden kuluessa noin 150 000 työntekijää, mikä on noin kolmannes kaikista työntekijöistä. Seuraavan 3 – 4 vuoden kuluessa eläkkeelle siirtyy noin 50 000 kuntatyöntekijää. Jos eläkkeelle siirtyvien tilalle otettaisiin seuraavan 10 vuoden aikana esim. kolmannes vähemmän työntekijöitä, tarkoittaisi tämä noin 50 000 hengen vähennystä ja samalla noin 10 % alenemaa kokonaistyöntekijämäärässä.

Väestön ja kuntien työntekijöiden ikääntyminen aiheuttaa siis palvelutuotannon rakenteisiin suuria muutospaineita. Jos nykyisen tasoiset palvelut halutaan turvata, tarvitsevat kunnat vuoteen 2010 mennessä 120 000 uutta työntekijää. Kunnissa onkin vireillä useita yhtiöittämis- ja ulkoistamishankkeita, joilla pyritään saamaan kustannussäästöjä ja mitatakaavaetuja. Kuntasektorilla palveluja tarjoavien yritysten liikevaihdon kasvusta huolimatta yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus on vielä varsin pieni, kuntien käyttömenoihin suhteutettuna noin 7,5 % ja kaikkiin menoihin suhteutettuna vain puolet tästä. Kiinteistöhuollossa yksityisten palveluiden osuus on kuitenkin 16 % ja siivous- ja ruokapalveluissa 10 % luokkaa.

Palvelurakenteen muutos ja ikääntymisen vaikutukset johtavat siihen, uudet joustavat palvelumallit valtaavat alaa ja sen mukana myös edellä kuvattu palveluiden kasvu ja ainakin osittainen yksityistäminen jatkuu ja kiihtyy. Tieto- ja viestintätekniikan ja muun tuotantoteknologian yhtenäistäminen ja yhteensopivuuden lisääminen sekä tehokas hyödyntäminen avaavat uusia mahdollisuuksia hoitaa palveluja nykyistä tehokkaammin. Palvelutuotannon tuottavuuden lisääminen näyttää välttämättömältä edellytykseltä yleensäkin vastata edessä olevan rakennemuutoksen haasteeseen.

Yhtiöittämisen ja ulkoistamisen vaikutuksia

Kunnalliseen eläkejärjestelmään ei voi kuulua muita kuin kunnallisten organisaatioiden työntekijöitä. Eläkejärjestelmän rahoitus riippuu kunnallisen palvelutuotannon järjestämisestä. Kun palvelut tuottaa kunnan oma henkilöstö, liikelaitos tai kuntien yhteisliittymä, eläkemaksuilla rahoitetaan kunnallista eläkejärjestelmää. Jos oma palvelutuotanto kuitenkin korvataan yksityiseltä sektorilta ostettavilla palveluilla, eläkemaksujen pohjana oleva palkkasumma pienenee ja eläkejärjestelmän rahoituspohja kapenee.

Ulkoistamisen vaikutukset välittyvät kunnan henkilöstön palkkasumman ja maksutulon muutosten kautta. Suurimmillaan vaikutus on silloin, kun kunnan itse tuottama palvelu korvataan kokonaan yksityiseltä tuottajalta ostettavalla palvelulla. Toisaalta liikelaitostaminen ja kunnallisen osakeyhtiön perustaminen eivät pienennä palkkasummaa.

Kuntien eläkevakuutuksella on tarkoituksenaan vakauttaa eläkemaksun taso n. 28,5 prosenttiin palkkasummasta vuodesta 2007 eteenpäin. Eläkemaksutulo riippuisi tulevaisuudessa palkkasumman vaihteluista. Lisäksi rahastointi vaikuttaa pitkällä aikavälillä siihen, minkä verran maksutuloa pitää saada.

Jos KuEL:n piiriin kuuluvan palkkasumma vähenee useamman vuoden aikajänteellä enintään 10 prosenttia, ei eläkemaksua tarvitse KEVA:n selvitysten mukaan nostaa. Maksutasoa vuonna 2000 määriteltäessä palkkasumman tuleva kehitys arvioitiin toteutunutta pienemmäksi, ja tämä on kerryttänyt marginaalin, joka yhdessä sijoitustuottojen kanssa riittää kattamaan 10 prosentin alentumasta aiheutuvat nousupaineet. Tätä suurempi leikkaus palkkasummassa johtaisi kuitenkin maksutason nousuun. Maksua jouduttaisiin nostamaan arviolta yhdellä prosenttiyksiköllä jokaista 5 %:n palkkasumman pienenemää kohti.

KEVA:n arvioiden mukaan edellä mainittu laskelma pätee kuitenkin vain, jos palkkasumma pienenee korkeintaan kolmanneksen. Tätä suuremmalla alenemalla vakautustavoitteesta jouduttaisiin ainakin tilapäisesti luopumaan. Ulkoistamisen kielteisiä vaikutuksia vähentää peruskoulun ja lukion opettajien siirtyminen valtion järjestelmästä kunnalliseen eläkejärjestelmään. KEVA:n mukaan palkkasummaa tulee siirtymään kuntajärjestelmään nykyrahassa miljardin euron verran. Tämä vastaa noin 10 prosenttia KuEL:n piiriin kuuluvasta palkkasummasta, mutta lisäyksen kertymiseen kuluu aikaa vielä useita vuosikymmeniä.

Muutokseen varautuminen

KEVA:n eläkemaksut ovat keskimäärin merkittävästi suurempia kuin vastaavat maksut yksityisalojen järjestelmässä. Eläkemaksujen tulisi kuitenkin olla samalla tasolla yksityisen sektorin eläkemaksujen kanssa, jotta kunnallisen järjestelmän kilpailukyky voitaisiin varmistaa. Tähän on pyritty käytännössä jakamalla eläkemaksu palkka- ja eläkemenoperusteisiin osiin, joista palkkaperusteinen maksu vastaa yksityisen sektorin maksua – käytännössä TEL-maksua – ja eläkemenoperusteinen maksu kunnallisen ja yksityisen sektorin eläkemaksutasojen erotusta (tällä hetkellä noin 5 prosenttiyksikköä).

Eläkemenoperusteinen maksu on otettu käyttöön, jotta aikaisemmin voimassa olleesta yksityisalojen eläketurvaa selvästi paremmasta etuustasosta aiheutuva eläkemenojen nousupaine ei täysimittaisesti kanavoituisi palkkaperusteiseen maksuun. Tästä syystä sen on mielletty liittyvän varsinkin ennen vuotta 1995 kertyneisiin eläkeiältään ja

-tasoltaan parempiin etuuksiin. Vuoden 1994 lopussa toteutetun eläkeuudistuksen yhteydessä laskettiin kuntatyöntekijöille vapaakirjaeläkkeet, joita olisi ainakin periaatteessa voitu käyttää eläkemenoperusteisen maksun perusteena koko eläkkeen asemesta. Maksu kohdennettiin näin nimenomaan aikaisempiin parempiin etuuksiin. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ollut mahdollista, koska silloisten säännösten mukaan eläkkeelle siirtymisen yhteydessä tehtävästä yhteensovituksesta johtuen vapaakirjaeläke ei ollut lopullinen. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen myötä 31.12.2004 tehtävän vapaakirjautuksen ja yhteensovituksen jälkeen saadaan nämä paremmat etuudet lasketuksi lopullisesti.

KEVA on muuttanut kuluvan vuoden keväällä eläkemenoperusteisen maksun jakoperustetta siten, että koko maksussa olevan eläkkeen sijasta jakoperusteeseen otetaan vain vuotta 2005 edeltävältä ajalta kertynyt ja yhteen sovitettu eläkeosuus. Uutta käytäntöä sovelletaan jo vuoden 2005 lopullista eläkemenoperusteista maksua laskettaessa. Jakoperusteen muutos ei vaikuta perittävän eläkemenoperusteisen maksun kokonaismäärään. Se ei myöskään alkuvaiheessa muuta merkittävästi eläkemenoperusteisen maksun jakautumista. Muutoksen tärkein seuraus on, että vuoden 2005 jälkeen jäsenyhteisöksi liittyvät osakeyhtiöt eivät maksa eläkemenoperusteista maksua ja näin eläkemaksut vastaavat näillä jäsenyhteisöillä paremmin yksityisen sektorin maksuja.

KuEL-piirin laajentaminen

Laki määrittelee KEVA:n nimenomaan kunnallisten työntekijöiden eläketurvan hoitajaksi. Tämä estää kilpailun yksityisen sektorin eläkelaitosten kanssa silloin, kun kunnallinen palvelu tuotetaan pääosin yksityisessä yrityksessä. Esimerkiksi säätiöt ja ne yhtiöt, joissa kunnallinen omistusosuus on alle 90 prosenttia, eivät voi olla lainkaan KEVA:n jäsenyhteisöjä. Kunnat tuottavat kuitenkin palveluja yhä enemmän erilaisten julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö- ja kumppanuushankkeiden muodossa.

KEVA:n näkemyksen ja sen perusteella tekemän ehdotuksen mukaan kunnalliseen eläkejärjestelmään tulisi voida kuulua kaikkien sellaisten organisaatioiden, joissa kuntasektorilla on määräysvalta. KuEL-piirin laajentamista koskevan aloitteen käsittely on kesken. Osakeyhtiöiden osalta jäsenyhteisöksi liittymisen ehtoa ehdotetaan muutettavaksi niin, että jäsenyhteisöksi voisivat liittyä kunnallisten yhteisöjen määräämisvallassa olevat yhtiöt, jolloin edellytetään yli 50 prosentin äänivaltaa. Myös säätiö voisi määrätyn edellytyksin liittyä kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöksi.

Aloitteen mukaan peruskuntia ja kuntayhtymiä lukuun ottamatta yhtiöillä olisi mahdollisuus valita eläketurvan hoitaja kunnallisen tai yksityisalojen eläkejärjestelmän välillä. Valintatilanteessa ainakin osalla kunnallisen jäsenyhteisön henkilökunnasta on nykyisinkin ollut voimassa aikaisemman kunnallisen eläketurvan suojauksia. Näitä suojauksia ei useimmiten ole haluttu purkaa, koska siirrettäessä palvelutoimintaa kunnan organisaatiosta yhtiöön henkilöstön suojatut etuudet on sitouduttu säilyttämään. Myös korvaavan ja täydentävän turvan hankkiminen yksityisestä henkivakuutusyhtiöstä on kallista. Kunnallisen eläkejärjestelmän valinta on käytännössä jäänyt ainoaksi vaihtoehdoksi. Vastaisuudessa työntekijöiden eläketurvaan liittyvien suojausten merkitys kuitenkin vähenee, kun eläkejärjestelmien edut yhtenäistyvät.

Jäsenyhteisöksi liittymisoikeudella on merkitystä etenkin silloin, kun kunnan tehtävät siirretään osakeyhtiön tai säätiön hoidettavaksi ja samalla siirretään kunnan henkilökuntaa näiden yhteisöjen palvelukseen. Jos osakeyhtiö tai säätiö ei voi liittyä KEVA:n jä-

senyhteisöksi, sen palvelukseen siirtyvä henkilökunta voi menettää karttunutta eläkeoikeuttaan.

Ennen vuotta 1995 karttuneen lisäturvan säilymisen edellytyksenä on, että työntekijän kunnallisen eläkelain alainen palvelus jatkuu yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka. Jos osakeyhtiö tai säätiö ei voi liittyä jäsenyhteisöksi, ei tämä edellytys täyty. Työntekijöiden eläke-etuudet voivat siten heikentyä sellaisissakin kunnallisen toiminnan uudelleenjärjestelyissä, joissa henkilöstö siirtyy kuntakonserniin kuuluvan osakeyhtiön tai säätiön palvelukseen. Tämä on eläketurvan näkökulmasta arveluttavaa, ja se voi myös osaltaan jarruttaa kunnallisen palvelutuotannon tarpeellista kehittämistä yhteistyössä yritysten ja ns. kolmannen sektorin yhteisöjen kanssa.

Tilastokeskuksen konsernirekisterin mukaan vuonna 2002 kuntakonserneihin kuului runsaat 800 yritystä, joiden palveluksessa oli noin 16 000 henkilöä. Näistä yrityksistä arviolta noin puolet on voinut valita, ottavatko ne eläkevakuutuksen KEVA:sta vai yksityiseltä sektorilta. Muiden yritysten eläkkeet on vakuutettu yksityisellä sektorilla. Nyt ehdotetun muutoksen johdosta valintaan oikeutettujen joukko kasvaisi runsaalla 200 yrityksellä, joiden palveluksessa on noin 5 000 henkilöä. Ehdotuksen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa nykyistä eläketurvaa, vaan ensisijaisesti turvata kunnallisen henkilöstön jo olemassa olevan eläketurvan säilyminen tulevissa muutoksissa sekä poistaa esteitä palvelutuotannon tarkoituksenmukaiselta järjestämiseltä.

Arviointia

Kunnallinen eläkejärjestelmä perustuu suurelta osin jakojärjestelmään, jonka kestävyys riippuu oleellisesti maksupohjan säilymisestä. Työntekijämäärän väheneminen merkitsee vakuutusmaksujen nostotarvetta silloin, kun eläkkeet rahoitetaan palkkaperusteisella maksulla. Kuntatalouden kannalta on merkittävää, että kunnat ovat joka tapauksessa vastuussa eläkejärjestelmänsä turvan mukaisista eduista ja ne rahoittavat nämä edut viime kädessä veronkanto-oikeutensa kautta. Tältä kannalta katsottuna kunnallisen eläketurvan rahoitus pohja on vaarassa vain silloin, kun kuntien mahdollisuus verojen koaamiseen vaarantuu. Teoreettisesti ottaen kysymys on siitä, kustannetaanko eläke-edut palkkaperusteisen maksun kautta vai jollakin muulla tavalla. Eläkejärjestelmien noudattamien periaatteiden ja kehityssuunnitelmien valossa siirtyminen verovarjoilla hoidettavaan KEVA-rahoitukseen tuntuu mahdottomalta. Sen sijaan olisi löydettävä tapa, joka turvaa KEVA:n normaalin maksutulon sekä antaa samalla kunnille mahdollisuuden järkevästi rationalisoida toimintojaan palvelukysynnän ja talouden kantokyvyn muutosten mukaan.

KEVA:n tekemästä aloitteesta käydyssä keskustelussa on todettu, että osittain kuntaomisteisten yhtiöiden päästessä valintatilanteeseen saadaan luoduksi kilpailua eläkejärjestelmien välille. Kilpailua pidetään nykyisin yleisesti ottaen hyvänä eläkejärjestelmien toiminnan tehostumisen kannalta. Kilpailussa on kuitenkin olennaista, että vaihtoehdoissa kaikki kustannukset tulevat otetuiksi huomioon. Eläketurvan tasot eri järjestelmissä voivat olla erilaisia, minkä vuoksi kilpailuasetelmissä oikean vertailukohdan saamiseksi tulee erottaa tasoittaa. Tämän jälkeen tarjoajat voivat kilpailla toiminnan tehokkuudella, laadulla ja sijoitustoiminnan tuotolla. Aidon kilpailuasetelman tulee olla sama eri järjestelmiin kuuluvien laitosten kesken kuin saman järjestelmän piirissä toimivilla laitoksilla.

KEVA:n aloitteen lähtökohtia on yleisesti ottaen pidettävä ymmärrettävinä. Eläkejärjestelmien erilaisuudella ei tulisi olla kunnallisten perustoimintojen ratioinoinnin kannalta kielteisiä vaikutuksia. Sitä vastoin tulisi löytää keinot, jotka pikemminkin houkuttaisivat kuntia ja kuntayhtymiä löytämään aikaisempaa rationaalimpia keinoja nopeasti muuttuvien palveluhaasteiden vastaanottamiseen. Palveluiden tarkoituksenmukaisen järjestämisen toteutuksen ei tulisi antaa estyä eläkejärjestelmissä olevien erojen takia. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta on eläkejärjestelmien erot kuitenkin otettava huomioon. Sen vuoksi on muun muassa työeläkeyhtiöiden puolelta suositettu KEVA:n aloitetta kehitettäväksi edelleen niin, että ainakin seuraavat kolme linjausta otettaisiin siinä huomioon.

1. Kuntien eläkemaksu jaettaisiin palkkaperusteiseen osaan ja muuten katettavaan osaan. Palkkaperusteisessa osassa maksun perintä olisi TEL:n mukainen. Loppuosa kunnallisesta eläkemaksurasituksesta jyvitetäisiin KEVA:n jäsenyhteisöille niiden nykyisen rasitteen mukaisesti ja samalla jyvityksellä kustannukset jaettaisiin vastaisuudessakin.
2. Yhtiöittämissitilanteessa uudelle kunnalliselle yhtiölle tulisi normaalilla tavalla vakuuttamisvelvollisuus TEL:ssä. Nykyinen omistussääntö (yli 90 %) poistettaisiin. Samalla vapaakirjaoikeutta muutettaisiin siten, että työntekijät, jotka jatkavat vanhoina työntekijöinä, saisivat täyden karttuneen eläketurvan mukaansa.
3. Perustetun yhtiön osalta toteutettaisiin tekniikka, jolla TEL- eläkelaitos maksaisi määrääjän määritellyn osan TEL-maksun ns. tasausosasta KEVA:lle. Tällä osalla rahoitettaisiin 2. -kohdassa esitetyn vapaakirjaoikeuden parantamisen kustannukset. (Vastaava järjestely on tehty valtion eläkejärjestelmässä.)

KEVA:n aloitteen edelleen kehittämiseksi on lähinnä kilpailuneutraliteetin kannalta esitetty muitakin kuin työeläkeyhtiöiden linjaamaa vaihtoehtoa. Erään vaihtoehdon mukaan kuntaenemmistöiselle yhtiölle voitaisiin sallia KEVA:n jäsenyys, jos yhtiön henkilökunta olisi jo aikaisemmin vakuutettu KEVA:ssa ja jos yhtiö palvelisi yksinomaan (tai ainakin pääasiassa vain) kuntasektoria. Tällöin yhtiö nähtäisiin ikään kuin aikaisemman kuntaorganisaation toiminnan jatkajana. Näin KEVA:n jäseneksi hyväksytyyn yhteisömuotoon ei olisi ratkaiseva, vaan lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymys itse toiminnan kannalta. Pääkriteeriksi KEVA:n jäsenyyden hyväksymiselle jäisi tällöin toiminnan ns. materiaallinen sisältö, olisiko se toimintamuodosta huolimatta kunnallista palvelutoimintaa tai ei. Jos toimintaa ei voitaisi katsoa kunnalliseksi palveluksi, eivät jäsenyyskriteerit täytyisi.

KEVA:n aloitteen lähtökohdat ovat hyvin ymmärrettävät, mutta ongelman ratkaisemisen lainsäädännön tasolla vaatii eläkejärjestelmien keskinäisen kilpailuneutraliteetin säilyttämistä ja sen turvaamiseksi tähän asti tehtyä perusteellisempaa selvitystä. Kilpailuneutraliteetti tässä yhteydessä tarkoittaa vapaata kilpailua yhtäläisin ehdoin saman eläkejärjestelmän piirissä, ei eläkejärjestelmien kesken. Ansioläketurva alkaa olla etujen osalta varsin yhteneväistä. Merkittäviä eroja sen sijaan on järjestelmien rahoituksessa, hallinnossa, valvonnassa jne. Aikaa myöten näitäkin eroja lienee syytä pyrkiä poistamaan.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA
SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIETS PROMEMORIOR
WORKING GROUP MEMORANDUMS OF THE MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND HEALTH
ISSN 1237-0606

- 2005: 1 Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon tuottajien rekisterin toteuttamista ohjanneen työryhmän muistio. Osat 1 ja 2.
ISBN 952-00-1632-5 (nid.)
ISBN 952-00-1633-3 (PDF)
- 2 Kansallisen terveydenhuollon hankkeen seurantaryhmän raportti sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2004 toiminnasta.
ISBN 952-00-1646-5 (nid.)
ISBN 952-00-1647-3 (PDF)
- 3 Kari Reijula. Sairaaloiden kunto ja ilmanvaihto. Selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1648-1 (nid.)
ISBN 952-00-1649-X (PDF)
- 4 Jukka Mattila, Marjukka Mäkelä. Tutkimustoiminta terveyskeskuksissa. Nykytila ja tulevaisuus. Selvityshenkilöiden raportti.
ISBN 952-00-1634-1 (nid.)
ISBN 952-00-1635-X (PDF)
- 5 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma.
ISBN 952-00-1687-2 (nid.)
ISBN 952-00-1688-0 (PDF)
- 6 Opiskelijaterveydenhuollon tavoitteiden ja sisällön kehittämistyöryhmän muistio.
ISBN 952-00-1695-3 (nid.)
ISBN 952-00-1696-1 (PDF)
- 7 Työryhmän ehdotus naisten ja miesten samapalkkaisuutta edistäväksi ohjelmaksi.
ISBN 952-00-1709-7 (nid.)
ISBN 952-00-1710-0 (PDF)
- 8 Talusvesilaboratorioiden akkreditointia käsittelevän työryhmän muistio. (Ainoastaan verkossa www.stm.fi)
ISBN 952-00-1731-3 (PDF)
- 9 Ravintolat savuttomiksi.
ISBN 952-00-1732-1 (nid.)
ISBN 952-00-1733-X (PDF)
- 10 Valtion korvaus terveydenhuollon toimintayksiköille tutkimukseen ja koulutukseen. Järjestelmän ja rahoituksen kehittäminen.
ISBN 952-00-1738-0 (nid.)
ISBN 952-00-1739-9 (PDF)
- 11 Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti 2005.
ISBN 952-00-1754-2 (nid.)
ISBN 952-00-1755-0 (PDF)
- 11eng Finland's National Pension Strategy Report 2005.
ISBN 952-00-1756-9 (print)
ISBN 952-00-1757-7 (PDF)
- 12 Yrittäjien sosiaaliturva 2004 –työryhmän raportti.
ISBN 952-00-1762-3 (nid.)
ISBN 952-00-1763-1 (PDF)

- 13 Maria Grönroos. Tasa-arvon tietopalvelu Suomeen. Informaatio- ja dokumentaatiotoiminnan selvityshenkilön raportti.
ISBN 952-00-1766-6 (nid.)
ISBN 952-00-1767-4 (PDF)
- 14 Ota oppi -malli. Nuorten tukeminen perusopetuksesta jatko-opintoihin. Kuntoutuskokeilun ohjausryhmän muistio.
ISBN 952-00-1780-1 (nid.)
ISBN 952-00-1781-X (PDF)
- 15 Matti Louekoski. Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti.
ISBN 952-00-1784-4 (nid.)
ISBN 952-00-1785-2 (PDF)