

*Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpai-
luolosuhteiden selvittäminen.
Selvitysmiestehtävän väliraportti.*

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TYÖRYHMÄMUISTIOITA 1999:6

**LAKISÄÄTEISEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN
KILPAILUOLOSUHTEIDEN SELVITTÄMINEN.
SELVITYSMIESTEHTÄVÄN VÄLIRAPORTTI**

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ**

**Helsinki 1999
ISBN 952-00-0595-1
ISSN 1237-0606**

KUVAILULEHTI

Julkaisija
Sosiaali- ja terveysministeriö

Julkaisun päivämäärä
14.4.1999

| | |
|---|--|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) | Julkaisun laji Tytöryhmämuistio |
| Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvitysmiestehtävän väliraportti. | Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö |
| Markku Wallin, Lauri Koivusalo | Toimielimen asettamispyvm 22.12.1998 |

Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)
Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvitysmiestehtävän väliraportti

Tiivistelmä

Selvitysmiesten väliraportti sisältää TEL-järjestelmän kilpailua koskevan toimeksiannon perusteella pidetyn laajan kuulemiskierroksen tiivistelmän, kuvauksen työeläkejärjestelmän kilpailuun liittyvistä taloudellisista suureista ja lainsäädännöstä, kuvauksen kilpailua rajoittavista tekijöistä ja kilpailun liisäämisen keinoista sekä arvioinnin näihin liittyvistä ongelmista.

Suosituksia toimenpiteiksi selvitysmiehet eivät tässä vaiheessa ole esittäneet eikä selvitysteksti sisällä kannanottoja. Jatkotyössä selvitys laajenee mm. kansainvälisellä katsauksella ja muutosvaihtoehtojen vaikutusarvioinnilla.

Avainsana: (asiasanat)

Työeläkejärjestelmä, kilpailu

Muut tiedot

| | | | |
|--|--|-----------------------|--------------------------------|
| Sarjan nimi ja numero STM:n työryhmämuistio 1999:6 | ISSN 1237-0606 | ISBN 952-00-0595-1 | |
| Kokonaissivumäärä 65 | Kieli Suomi | Hinta 75 mk | Luottamuksellisuus julkinen |
| Jakaja Sosiaali- ja terveysministeriö Tarja Eerola p. 160 3904 | Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö | | |

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22.12.1998 erityisavustaja Markku Wallinin ja toimitusjohtaja Lauri Koivusalon selvittämään lakisäätetyn työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita, tavoitteena edistää kilpailua hajautetun työeläkejärjestelmän toiminnan ja työeläkevarojen tuottavuuden tukemiseksi.

Selvitysmiesten tehtäväksi annettiin

1. laatia selvitys työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ja siitä, mitkä tulisivat olla työeläkejärjestelmän kilpailun tavoitteet, millä keinoilla on tarkoituksenmukaista kilpailla, mitä mahdollisia haittoja eri keinoilla kilpailusta on ja miten haitat ovat estettävissä, ja
2. tehdä ehdotus mahdollisista lainsäädännön muutostarpeista.

Erityisesti selvitysmiesten tulee selvittää:

1. Missä määrin Suomen lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen yleensä voidaan soveltaa kilpailua ja mitä mahdollisia edellytyksiä tai velvoitteita Euroopan Unionin direktiivit asettavat?
2. Miten eläkelaitoksesta toiseen tapahtuvia vakuutusten siirtoja koskevia säännöksiä olisi kehitettävä kilpailun tehostamiseksi?
3. Miten uusi eläkelaitos voisi kerryttää toimintapääomansa riittävälle tasolle kilpailun kannalta neutraalilla tavalla?
4. Sisältyykö vakavaraisuussäännöksiin myös kilpailua rajoittavia seikkoja ja miten mahdolliset haittatekijät voitaisiin poistaa?
5. Voidaanko ja miten laskuperustekorona ylittävän tuoton käyttöön liittyviä säännöksiä kehittää niin, että ne nykyistä paremmin tukisivat eläkkeiden turvaamista ja vakuutustoiminnan kilpailua?
6. Voitaisiinko vakuutustoiminnan kilpailua edistää laskuperusteita siten kehittämällä, että luovutaan joiltakin osin yhdenmukaisista perusteista?
7. Onko työeläkelaitosten taloudellista tilaa ja tuottavuutta koskeva informaatio riittävää, yhdenmukaista, oikeaa ja selkeää ja ellei niin ole, miten informaatiota olisi kehitettävä?
8. Miten tehostuvassa kilpailussa voidaan turvata pienten ja keskisuurten eläkelaitosten asema?
9. Sisältyykö työeläkelaitoksia koskeviin säännöksiin muita kilpailua rajoittavia tekijöitä ja jos sisältyy, olisivatko ne poistettavissa?

Selvitysmiesten tuli jättää työstään väliraportti 31.3.1999 mennessä. Kokonaisuudessaan selvitystehtävän tulisi valmistua 31.12.1999 mennessä.

Selvitysmiehet ovat käyneet läpi laajan kuulemiskierroksen, jonka aikana on keskusteltu seuraavien tahojen kanssa:

- Sosiaali- ja terveysministeriö
(ylijohtaja Tarmo Pukkila,
apulaisosastopäällikkö Jorma Heikkilä,
vakuutusylitarkastaja Martti Hännikäinen)
- Valtiovarainministeriö
(ylijohtaja Martti Hetemäki,
neuvotteleva virkamies Jorma Tuukkanen,
finanssineuvos Urpo Hautala)
- Kauppa- ja teollisuusministeriö
(hallitusneuvos Kristian Tammivuori,
ylitarkastaja Sari Hiltunen)
- Eläketurvakeskus
(toimitusjohtaja Matti Uimonen,
tutkimuspäällikkö Bo Lundqvist,
kehittämispäällikkö Christina Lindell)
- Kilpailuvirasto
(ylijohtaja Matti Purasjoki,
erikoistutkija Johanna Juusela)
- Suomen Pankki
(pankinjohtaja Matti Louekoski)

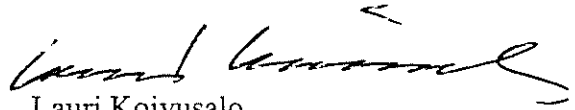
- Eläkesäätiöyhdistys - ESR
(johtaja Eero Tuomainen,
toimitusjohtaja Folke Bergström)
- Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto
(toimitusjohtaja Jukka Rantala)
- Tapaturmavakuutuslaitosten Liitto
(toimitusjohtaja Tapani Miettinen,
johtaja Pertti Pukkila)
- Työeläkelaitosten Liitto
(toimitusjohtaja Pentti Kostamo)
- Vakuutuskassojen Yhdistys
(toimitusjohtaja Kari Puustinen,
toimitusjohtaja Keijo Piskonen,
toimitusjohtaja Risto Heiskanen)
- Eläke-Fennia
(toimitusjohtaja Risto Kausto)
- Eläke-Tapiola
(toimitusjohtaja Tom Liljeström)
- Ilmarinen
(toimitusjohtaja Kari Puro,
aktuaari, johtaja Hillevi Mannonen)
- Varma-Sampo
(toimitusjohtaja Paavo Pitkänen,
johtaja Hannu Tarvonen)
- Akava ry
(pääsihteeri Risto Piekka)
- Palvelutyönantajat ry
(toimitusjohtaja Arto Ojala,
johtaja Markku Koponen)
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
(puheenjohtaja Lauri Ihalainen,
osastopäällikkö Pertti Parmanne)
- Suomen Yrittäjät ry
(toimitusjohtaja Risto Suominen,
johtaja Kari Pankka)
- Teollisuuden ja työnantajain Keskusliitto
(johtaja Lasse Laatonen)
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
(puheenjohtaja Esa Swanljung,
sosiaalisihteeri Veikko Simpanen)
- Professori Teivo Pentikäinen.

Selvitysmiestehtävässä sihteereinä ovat toimineet lakimies Harri Cristensén Eläke-Fenniasta, johtaja Esko Kivisaari Varma-Sammosta ja matemaatikko Vesa Ronkainen sosiaali- ja terveysministeriöstä. Lisäksi selvitysmiehet pyysivät asiantuntijaksi toimitusjohtaja Kari Joutsan apteekkien eläkekas-
sasta.

Saatuaan välimietinnön valmiiksi selvitysmiehet jättävät sen kunnioittaen sosiaali- ja terveysministeriölle.



Markku Wallin
Erityisavustaja



Lauri Koivusalo
Toimitusjohtaja

TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KILPAILUSELVITYS

SISÄLLYSLUETTELO

sivu

| | | |
|-------|---|----|
| 1. | JOHDANTO..... | 1 |
| 1.1 | Toimeksiannon tausta..... | 1 |
| 1.2 | Väliraportin sisällöstä..... | 1 |
| 2. | KILPAILUSTA JA SEN LISÄÄMISESTÄ TYÖELÄKE- JÄRJESTELMÄSSÄ | 1 |
| 2.1 | Yleistä..... | 1 |
| 2.2 | Kilpailu lainsäädännön valossa | 3 |
| 2.3 | Kilpailurajoitteet ja niiden poistaminen | 5 |
| 3. | KUULEMISKIERROKSEN KESKEISET TULOKSET | 5 |
| 4. | TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN TALOUS JA SIIHEN LIITTYVÄT KILPAILUTEKIJÄT | 6 |
| 4.1 | Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän organisointi | 6 |
| 4.2 | TEL-vakuutusmaksun määräytyminen..... | 7 |
| 4.3 | Työeläkejärjestelmään kuuluva tasausjärjestelmä..... | 8 |
| 4.4 | Työeläkevakuutusyhtiöiden tuloksen muodostuminen | 8 |
| 4.5 | Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta..... | 9 |
| 4.6 | Työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuussäännökset..... | 10 |
| 4.7 | TEL-vakuutusten siirrot | 11 |
| 4.8 | TEL-eläkesäätiöiden ja -kassojen erityispiirteistä..... | 12 |
| 4.8.1 | Yleistä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista..... | 12 |
| 4.8.2 | Toimintapääomasäännösten erityispiirteet..... | 13 |
| 4.8.3 | Toimintapääoma vastuunsiirroissa..... | 13 |
| 5. | MIHIN ASIOIHIN JATKOSELVITYKSISSÄ TULISI ERITYISESTI KIINNITTÄÄ HUOMIOTA | 14 |
| 5.1 | Toimeksiannossa asetetut kysymykset | 15 |
| 5.1.1 | Missä määrin Suomen lakisääteisen sosiaalivakuutukseen yleensä voidaan soveltaa kilpailua ja mitä mahdollisia edellytyksiä tai velvoitteita Euroopan Unionin direktiivit asettavat?..... | 15 |
| 5.1.2 | Miten eläkelaitoksesta toiseen tapahtuvia vakuutusten siirtoja koskevia säännöksiä olisi kehitettävä kilpailun tehostamiseksi? | 15 |
| 5.1.3 | Miten uusi eläkelaitos voisi kerryttää toimintapääomansa riittävälle tasolle kilpailuneutraalilla tavalla?..... | 18 |
| 5.1.4 | Sisältyykö vakavaraisuussäännöksiin myös kilpailua rajoittavia seikkoja ja miten mahdolliset haittatekijät voitaisiin poistaa? | 20 |
| 5.1.5 | Voidaanko ja miten laskuperustekorona ylittävän tuoton käyttöön liittyviä säännöksiä kehittää niin, että ne nykyistä paremmin tukisivat eläkkeiden turvaamista ja vakuutustoiminnan kilpailua?..... | 22 |
| 5.1.6 | Voitaisiinko vakuutustoiminnan kilpailua edistää laskuperusteista siten kehittämällä, että luovutaan joiltakin osin yhdenmukaisista perusteista..... | 25 |
| 5.1.7 | Onko työeläkelaitosten taloudellista tilaa ja tuottavuutta koskeva informaatio riittävää, yhdenmukaista, oikeaa ja selkeää ja ellei niin ole, miten informaatiota olisi kehitettävä..... | 25 |
| 5.1.8 | Miten tehostuvassa kilpailussa voidaan turvata pienten ja keskisuurten eläkelaitosten asema? | 26 |
| 5.1.9 | Sisältyykö työeläkelaitoksia koskeviin säännöksiin muita kilpailua rajoittavia tekijöitä ja jos sisältyy, olisivatko ne poistettavissa? | 26 |
| 5.2 | Muut näkökohdat..... | 27 |
| 5.2.1 | Millä työeläkelaitosten tulisi kilpailla? | 27 |
| 5.2.2 | Miten kilpailua tulee säännellä..... | 29 |

1. JOHDANTO

1.1 Toimeksiannon tausta

Työeläkejärjestelmään on 1990-luvulla tehty järjestelmän koko historiaan nähden huomattavia muutoksia. Etuuksia muutettiin merkittävästi vuoden 1996 alusta toimitusjohtaja Kari Puron johtaman pääasiallisesti työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuneen työryhmän ehdotusten perusteella. Eläkelaitosten itsenäisyyttä vahvistettiin ja varojen omistusta selkeytettiin pankinjohtaja Matti Louekosken selvitysmiestyön esitysten mukaisesti. Laitosten valvontaa ja sen keinoja on vahvistettu.

Järjestelmän toiminnan tehokkuutta ei sen sijaan ole pitkään aikaan tarkasteltu. Selvittelyn tarve on kuitenkin tullut eri yhteyksissä esille. Esimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriö asetti 10.9.1997 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää pienyritysten työeläkelaitosten kautta tapahtuvan pääomahuollon kehittämistä.

Yhtenä ehdotuksenaan työryhmä katsoi, että on tarpeellista selvittää, miten TEL-vakuutustoimintaa voisi kilpailuttaa siten, että sijoitusten hyvä tuotto hyödyttäisi nykyistä tehokkaammin myös pk-sektoria.

Toivomusten perusteella sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö antoi selvitystehtävän kilpailun lisäämisestä työeläkejärjestelmässä.

1.2 Väliraportin sisällöstä

Väliraportti sisältää tiivistelmän kuulemiskierroksen tuloksista, kuvauksen työeläkejärjestelmän kilpailuun liittyvästä taloudesta ja lainsäädännöstä, kuvauksen kilpailua rajoittavista tekijöistä ja kilpailun lisäämisen keinoista sekä arvioinnin näihin liittyvistä ongelmista. Suosituksia toimenpiteeksi selvitysmiehet eivät tässä vaiheessa ole esittäneet eikä selvitysteksti sisällä kannanottoja. Jatkotyössä selvitys laajenee mm. kansainvälisellä katsauksella ja muutosvaihtoehtojen vaikutusarvioinnilla.

2. KILPAILUSTA JA SEN LISÄÄMISESTÄ TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄSSÄ

2.1 Yleistä

Työeläkejärjestelmän lakisääteisenä tehtävänä on turvata nykyisten ja tulevien eläkkeiden maksaminen. Järjestelmälle uskottuja varoja on hoidettava sekä tuottavasti että turvaavasti. Kokonaisuutena järjestelmä on toiminut hyvin. Se on selvinnyt 1990-luvun syvästä lamasta vähäisin tappioin. Järjestelmä on keskeisesti osallistunut elinkeinoelämän rahoitukseen takaisinlainauksen kautta, mikä on merkinnyt sitä, että parhaisiin mahdollisiin tuottoihin ei ole pyrittykään.

Eläkejärjestelmän kansantaloudellinen merkitys on huomattava. Vuosittaiset maksut merkitsevät lähes 22 % palkkasummasta. Rahastoja on lähes 300 miljardia ja niiden kasvutahti on nopeaa.

Rahastojen tuotot vaikuttavat eläkemaksujen suuruuteen ja vakavaraisuuden karttumiseen. Siksi tuotoilla on merkitystä kansantalouden toiminnalle sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Hyvät tuotot mahdollistavat alhaisemmat maksut haluttuna ajankohtana sen mukaan hyödynnetäänkö tuotot maksualennuksina välittömästi tai rahastoja kartuttamalla pyrkimyksenä hillitä maksujen nousupainetta ajanjaksona, jolloin väestön ikärakenteesta johtuva huoltosuhde edellyttäisi maksujen nostamista. Vastaavasti huonot tuotot ja merkittävät tappiot varojen sijoittamisessa johtavat korkeampiin maksuihin.

Suomen eläkejärjestelmä on useammassa merkityksessä hybridijärjestelmä verrattaessa sitä useampiin muihin maihin. Ominaispiirteinä Suomen järjestelmässä on osittainen rahastoivuus, millä leikataan maksun nousua suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle ja se, että järjestelmän hoito on hajautettu yksityisille eläkelaitoksille lukuunottamatta valtion, kuntien ja kirkon sekä maatalouden eläkkeitä.

Hajautuksesta seuraa, että vakuutuksen ottajalla on mahdollisuus valita eri eläkelaitosten välillä, mihin sisältyy myös valinta laitosten suhteen. Vakuutuksen ottaja voi siis kilpailuttaa eläkelaitoksia ja eläkelaitokset voivat kilpailla keskenään vakuutuksenottajista. Vakuutettujen mahdollisuudet vaikuttaa kilpailuun ja sen tuloksellisuuteen ovat välilliset heidän edustajiensa osallistuessa työeläkelaitoksen hallintoon.

Selvitystoimeksiintoon sisältyvä keskeinen kysymys kuuluu, voidaanko kilpailua lisäämällä parantaa tuottoja niin, että pitkän ajan turvaavuus kuitenkin säilyy. Eläkejärjestelmään ei sovellu normaali tarkastelu markkina-kilpailusta. Kilpailu tuotteilla ja niiden laadulla, hinnalla sekä jakeluteillä on monella tavalla rajattu. Tuote on perustaltaan kaikille sama ja saman hintainen, koska maksut määräytyvät yhtäläisesti. Järjestelmään sisältyy konkurssiyhteisvastuu.

Sen sijaan eläkelaitokset voivat kilpailla mm. asiakaspalvelulla, asiakasrahoituksella sekä laskuperustekoron ylittävällä tuotolla, josta osan laitokset voivat jakaa asiakashyvityksenä. Ylijäämä syntyy nimenomaan sijoitustoiminnan tuotoista ja mitä suurempi se on, sitä paremmat mahdollisuudet laitoksella on asiakashyvitysten jakoon. Lisäksi asiakassuhteisiin voi liittyä laajempia vakuutus sopimuksia ja omaisuusjärjestelyjä.

Konkurssiyhteisvastuun ja maksuyhteisvastuun vuoksi voidaan tietysti ajatella, että suurten tuottojen tavoitteluun pyritäisiin liiallisilla riskeillä. Tämän vuoksi sijoitustoimintaa on rajoitettu säädöksin ja laitosten vakavaraisuutta valvotaan. Laitosten mahdollisuuksia tavoitella lisätuottoja mm. laajentamalla osakesijoitusten suhteellista osuutta parannettiin lainsäädännössä vuoden 1997 alusta. Samalla muutettiin vakavaraisuussäännöksiä niin, että suurempi vakavaraisuus toimii puskurina sijoitusten arvonvaihteluja vastaan. Myös vakavaraisuussäännökset rajaavat sijoitustoimintaa.

Muutokset johtuvat perimmältään rahoitusmarkkinoilla tapahtuneesta kehityksestä. Työeläkejärjestelmän rahastojen keskeiseksi tehtäväksi muotoutui säännöllillä rahoitusmarkkinoilla elinkeinoelämän rahoituksen hoitaminen takaisinlainauksen ja muun lainauksen kautta. Rahoitusmahdollisuuksien parantuminen on johtanut siihen, että takaisinlainaus on merkittävästi hii-

punut 1990-luvulla ja rahastojen tuottoa on haettu pääsääntöisesti joukkovelkakirjoista. Niidenkään suhteellisen suuri osuus ei ole pitkällä aikavälillä suotavaa ja korkotason laskiessa myös uusien joukkovelkakirjojen aiempi hyvä tuotto on nopeasti alenemassa.

Tämän hetkiset vakavaraisuusvaatimukset ja vakavaraisuusasemat mahdollistavat osakkeiden osuuden selvän kasvattamisen. Laitoskohtaisia eroja on. Vuoden 1998 tilinpäätösten mukaan sijoituksista osakkeissa on 17 %. Muu osa sijoituksista jakautuu joukkovelkakirjoihin, kiinteistöihin, lainoihin ja lyhytaikaisiin markkinasijoituksiin. TEL-lainojen osuus oli 13 %, kun se vielä vuonna 1992 oli 56 %.

Laitosten keskinäisen kilpailun perimmäinen motiivi on määrittämätön. Eläkeyhtiöiden ylijäämän kasvu ei näy omistajien lisääntyvänä hyötynä. Ensi vaiheessa hyötyjiä ovat asiakkaat ja sen mukaan, miten ylijäämän kehitys vaikuttaa laskuperustekorosta tehtäviin päätöksiin, koko eläkejärjestelmä. Eläkeyhtiöiden johdolle löytyy kilpailun motivaatio lähinnä asiakastyytyväisyydestä, intressiryhmien tyytyväisyydestä sekä kasvusta, markkinaosuuksista ja laitoksen yleisestä toimivuudesta syntyvästä mielikuvasta.

Eläkejärjestelmän aloittaessa toimintansa markkinat jaettiin laitosten kesken ja tämä jako näkyy laitos- ja markkinarakenteessa merkittävästi osin vielä nykyään. Kilpailua ei alkuvaiheessa ilmeisesti ollut merkittävästi. Järjestelmän luonteesta johtui, että asiakkaan houkuttelu toiselta yhtiöltä katsottiin ”kaverilta ryöstämiseksi”. Myös sosiaali- ja terveysministeriö on eläkejärjestelmän eri vaiheissa ohjannut säädöksillään ja päätöksillään pikemminkin kilpailun välttämiseen.

Tilanne on kuitenkin muuttunut viimeisen 15 vuoden aikana. Tällä hetkellä kilpailuun pyritään. Käsitykset vaihtelevat lähinnä sen suhteen pidetäänkö kaikkia kilpailussa käytettyjä keinoja terveinä. Eniten keskustelua herättää asiakkaiden houkuttelu taloudellista merkitystä omaavien sivutuotteiden kuten vakuutuslennusten tai markkinahinnoittelusta irroitettujen kiinteistökauppojen avulla.

2.2 Kilpailu lainsäädännön valossa

Työeläkelaitosten väliseen kilpailuun sovelletaan kilpailunrajoituslain säännöksiä. Lisäksi työeläkejärjestelmää on arvioitava suhteessa EY-kilpailusääntöihin.

Suomen EU-jäsenyydestä neuvoteltaessa vahvistettiin jo aiemmin ETA-vaiheessa neuvoteltu ratkaisu, jonka mukaan Suomen lakisääteinen työeläkevakuutus jätettiin EU:n henkivakuutusta koskevien direktiivien soveltamisen ulkopuolelle. Suomen viranomaisten on kuitenkin sallittava, että EU:n alueelta tuleva henkilö tai yritys harjoittaa lakisääteistä työeläkevakuutusta Suomessa. Samalla sitouduttiin siihen, että lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavan vakuutusyhtiön oli lopetettava muiden henkivakuutus-ten myynti ja markkinointi.

Suomen työeläkejärjestelmässä on vahvana erityispiirteitä, joiden vuoksi järjestelmää ei EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa ilmeisesti pi-

täisi kilpailusäännösten tarkoittamana taloudellisena toimintana. Näitä piirteitä ovat seuraavat:

- järjestelmä on olennaisimmilta osiltaan jakojärjestelmä ja rahastoinnin merkitys on vähäisempi
- järjestelmään sisältyy konkurssiyhteisvastuu
- vakuutusmaksut tai ainakin niiden perusteet on säädetty laissa tai lain nojalla
- etuudet on määritelty laissa eivätkä ne ole suorassa yhteydessä maksettuihin vakuutusmaksuihin
- järjestelmään kuuluminen on kaikille pakollista eikä siihen liittyttäessä vaadita selvitystä terveydentilasta tai tehdä lääkärintarkastuksia
- vakuutetun kuollessa maksetut vakuutusmaksut jäävät järjestelmään eikä niitä palauteta omaisille
- vakuutusmaksuja on eräissä tilanteissa maksettava, vaikka eläkeoikeutta ei synny, mutta maksuja ei silti palauteta
- eläkeoikeus syntyy, vaikka vakuutusmaksuja ei olisi maksettu
- osa yksityisen puolen työeläkejärjestelmästä tuetaan valtion varoilla ja julkisen sektorin eläkejärjestelmä kustannetaan pääosin julkisin verovaroin
- järjestelmä on koordinoitu työkyvyttömyyseläkkeiden tulevan ajan eläkevastuun osalta.

Toisaalta järjestelmässä on myös piirteitä, jotka EU:n näkökulmasta saattavat painottaa kilpailua. Näitä ovat seuraavat:

- järjestelmä on osittain rahastoiva
- työeläkevakuutus on hajautettu eläkelaitoksiin, jotka voivat olla myös yksityisiä
- sijoitustoimintaa koskevat päätökset tehdään eläkelaitoksessa itsenäisesti
- työnantajalla on oikeus valita eläkelaitos
- eräissä työeläkelaitoksissa on lisäetujärjestelyjä
- vakuutusyhtiöt kilpailevat jossain määrin keskenään ja kilpailun luonnetta pyritään lisäämään.

Tehtäessä muutoksia työeläkejärjestelmään onkin aina punnittava sitä, miltä asia EU:n kilpailunäkökulmasta näyttää. Tässäkin suhteessa nähtiin tärkeäksi, että eläkeyhtiöiden itsenäisyyttä suhteessa vakuutus konserneihin vahvistettiin vuoden 1997 alusta.

Kilpailunrajoituslain soveltaminen työeläkelaitoksiin on ollut lain soveltamisen alkuaikoina jossain määrin epäselvää. Kilpailuvirasto on antanut eräitä työeläkejärjestelmää koskevia ratkaisuja, joissa on otettu kantaa kilpailurajoituslain määräysten soveltamisesta työeläkevakuutusyhtiöön. Virasto on antanut mm. vakuutusalan rakennejärjestelyjä koskevan päätöksen, jossa se on todennut, että sääntely ei anna työeläkevakuutusyhtiöille oikeutta markkinoiden jakamiseen tai tuotannon rajoittamiseen. Vakuutuksenvälittäjän palkkiota koskevassa työeläkeyhtiöihin liittyvässä asiassa kilpailuvirasto on todennut, että vakuutusyhtiöiden sopimukset vakuutuksen välittäjän palkkion määrästä rikkovat kilpailurajoituslain 6 §:n kieltoa.

Kilpailuviraston päätös 23.4.1997 käsitteli työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyötä TELA:ssa. Ratkaisun kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa Kilpai-

luvirasto on katsonut, että TELAn jäsenet - käytännössä kaikki suomalaiset työeläkelaitokset mukaan lukien työeläkevakuutusyhtiöt - tarjoavat työeläkevakuutuspalveluja työnantajille ja ovat siten kilpailurajoituslain 6 §:n tarkoittamia samalla tuotantoportaalla toimivia elinkeinoharjoittajia, jotka kilpailevat samoilla markkinoilla.

Edelleen kilpailuvirasto on todennut, että työeläkelaitoksia koskeva sääntely rajoittaa merkittävästi työeläkevakuutusyhtiöiden välistä hintakilpailua, mutta ei tee sitä täysin mahdottomaksi. Vaikka sääntelyn piirissä ovat mm. TEL-vakuutusmaksun määrä ja laskuperustekorko, niin kilpailu palvelulla, vakuutusten hoitokustannusten tehokkuudella ja maksunpalautuksilla sekä asiakasrahoituksella merkitsevät sitä, että kilpailurajoituslain 6 §:n 1 kohta soveltuu työeläkevakuutusyhtiöiden välisiin toimenpiteisiin. Enemmän kilpailusta ja EU:n direktiivien kilpailuvaikutuksista on liitteessä 1.

2.3 Kilpailurajoitteet ja niiden poistaminen

Käytännössä selvimmiksi kilpailurajoitteiksi työeläkejärjestelmässä on nähty seuraavat:

- asiakkuuden perusteella työeläkelaitokseen kertynyt rahasto jää laitokseen, kun asiakas siirtyy laitoksesta toiseen;
- myöskään asiakkuuden perusteella syntynyt oikeus lainata kertyneistä rahastoista ei siirry;
- mm. vakavaraisuutta koskevat säädökset eivät ole täysin samat eläkeyhtiöille, säätiöille ja kassoille;
- uuden laitoksen perustaminen on mm. toimintapäätösmääräysten vuoksi vaikeaa;
- vakavaraisuussäännökset ohjaavat yhtiöiden sijoitussalkkujen sisällön yhtenäistymiseen, jolloin riskit kohtaavat samanaikaisesti ja samoin vaikutuksin kaikkia ja tuotot lähestyvät toisiaan.

Kilpailua voidaan lisätä purkamalla kilpailun esteitä ja parantamalla laitosten vertailun mahdollistavaa informaatiota. Kilpailua lisättäessä on kuitenkin aina muistettava järjestelmän perusteisiin kuuluva turvaavuusedellytys.

Kilpailun lisäämisessä voidaan tehdä myös virheitä, jotka eivät paranna tavoitetta kasvattaa tulevien eläkkeiden turvaksi tulevia tuottoja. Kilpailu voinoutuu, jos sen seurauksena jokin laitoksista saa ylivoimaisen markkina-aseman tai laitosten määrä supistuu liian pieneksi.

3. KUULEMISKIERROKSEN KESKEISET TULOKSET

Kuulemiskierroksella käytiin keskustelua toimeksiannossa esiintyvistä kysymyksistä. Sen lisäksi haluttiin kuulla mielipiteitä mm. TEL-järjestelmän nykyisestä merkityksestä kansantaloudessa, sijoituspolitiikasta, TEL-laitosten rakenteen mahdollisista ongelmista ja erityisistä selvitystarpeista.

Vastauksia on pääasiassa käytetty hyväksi kirjoitettaessa lukua 5. Kuulemiskierros vahvisti sen käsityksen, että eläkelaitosten keskinäisen kilpailun keinoissa on tapahtumassa selkeä muutos varojen sijoitusrakenteen muuttuessa. Kilpailun lisäämiseen suhtauduttiin myönteisesti, mutta näkemykset

siinä käytettävien keinojen järkevyydestä erosivat. Selvimmin tämä tuli esille keskusteltaessa mahdollisuuksista siirtää vakuutuskantoja (rahastoja) vakuutuksenottajan mukana. Tämä ymmärretään kyllä kilpailua voimakaimmin edistäväksi keinoksi, mutta siinä nähdään myös selkeästi taloudellisten virheiden vaara. Kilpailussa nähtiin esiintyvän myös epäterveitä piirteitä siltä osin kuin TEL-vakuutusten siirtymiin liittyy muita taloudellisia kytkentöjä.

Nykyistä TEL-laitosrakennetta ei pidetty laitosten lukumäärän tai koon vuoksi kilpailun kannalta huonona. Sen sijaan selkeää erimielisyyttä oli siitä, onko TEL-laitoksia koskevissa säädöksissä piirteitä, jotka asettavat jotkut TEL-laitokset toisia huonompaan tai parempaan asemaan. Tämä koskee erityisesti eläkesäätiöitä ja -kassoja suhteessa TEL-yhtiöihin. Asiakasnäkökulmasta pienten yritysten katsottiin saavan selvästi suuria yrityksiä huonompaa palvelua.

Työmarkkinajärjestöjen kesken ei vallinnut oleellisia erimielisyyksiä TEL-varojen sijoittamisesta, kilpailun tarkoituksesta eikä kilpailussa käytettävissä olevista keinoista. Sen sijaan näkemykset eroavat sen suhteen, kuka päättäisi mahdollisesta vakuutuslaitoksen vaihtamisesta. Työnantajajärjestöt katsovat, että päätöksentekijän on selkeintä olla vakuutuksenottaja, kun taas työntekijäjärjestöt katsovat, että asiasta tulisi päättää vakuutuksenottajan ja vakuutetun yhdessä.

Työntekijäjärjestöt esittivät myös että mahdolliseen kilpailurakenteen viinoutumiseen tulisi varautua tekemällä lailla mahdolliseksi ylivoimaisen markkinaosuuden omaavan yhtiön jakaminen (diffuusiolailla). Perusteeksi esitetään paitsi markkinakilpailun tervehdyttämistä myös liian suuren riskikeskittymän purkamista.

Eläkelaitosten sijoitustoiminnan suuntaamisessa korostui sekä korkean tuoton vaatimus että turvaavuus. Valtaosa kuulluista tahoista katsoi, että sijoitusten suuntaamiselle ei tule asettaa muita rajoitteita kuin mitä turvaavuudesta johtuu. Esimerkiksi mitään etua ei enää nähdä sille, että sijoituksia suunnattaisiin erityisesti kotimaisiin yrityksiin muissa kuin sellaisissa tapauksissa, joissa tuotto-odotukset sijoituskohteelle ovat vähintään samat. Selkeitä vastauksia ei sen sijaan saatu siihen kysymykseen tulisiko tuottojen käytössä painottaa lyhyen aikavälin tavoitetta maksujen välittömässä alentamisessa vai pidemmän ajan tavoitteita maksujen korotuspaineen alentamisessa.

4. TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN TALOUS JA SIIHEN LIITTYVÄT KILPAILUTEKIJÄT

4.1 Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän organisointi

Yksityisen sektorin lakisääteinen työeläkejärjestelmä on organisoitu seuraavasti (vrt. liitteen kuva 2).

Työntekijäin eläkelain (TEL 395/61) mukaista toimintaa harjoitettiin vuoden 1997 lopussa 6 työeläkevakuutusyhtiöstä annetun lain (354/97) mukaisessa vakuutusyhtiössä (rahastot yhteensä 155 mrd), 42 eläkesäätiölain

(1774/95) alaisessa eläkesäätiössä (20 mrd), 8 vakuutuskassalain (1164/92) alaisessa eläkekassassa (7 mrd). Yksityisen sektorin työeläkkeitä hoitavat lisäksi lailla perustetut ns. erityiseläkelaitokset (tase vuoden 1997 lopussa yhteensä n. 20 mrd), joita ovat LEL-työeläkekassa (134/62), merimieseläkekassa (72/56), esiintyvien taitelijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassa (1056/97) sekä maatalousyrittäjien eläkelaitos (467/69).

Lisäksi vapaamuotoista lisäeläkevakuutusta hoidettiin vuoden 1997 lopussa 152 eläkesäätiössä (vastuuvelka n. 23 mrd), 15 eläkekassassa (n. 4,5 mrd) sekä henkivakuutusyhtiöissä ryhmäeläkevakuutuksena (n. 12,5 mrd).

4.2 TEL-vakuutusmaksun määräytyminen

TEL-vakuutusmaksu on vuosina 1998 ja 1999 ollut keskimäärin 21,5 % työntekijän palkasta. Tästä työntekijän maksuosuus on 4,7 %-yksikköä ja loput on työnantajan osuutta. Keskimääräisen vakuutusmaksun eri osat vuonna 1999 muodostuvat seuraavasti:

| | | |
|------------------------|------------|------------|
| vanhuuseläkeosa | 2,8 | % palkasta |
| työkyvyttömyysosa | 3,1 | |
| työttömyysosa | 0,8 | |
| tasausosa | 13,9 | |
| muut osat | 1,1 | |
| asiakashyvitykset | -0,7 | |
| <u>tilapäiset osat</u> | <u>0,5</u> | |
| yhteensä | 21,5 | % palkasta |

Vakuutusmaksun ns. vakuutusteknisillä osilla (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyysosat) kustannetaan ko. eläkkeiden rahastointi ja tasausosalla vuosittaiset yhteisesti kustannettavat eläkkeiden osat eli tasauseläkkeet. Tasausosaan sisältyy vuonna 1999 myös osa, jolla luodaan ns. EMU-puskuria. Vakuutusmaksuun sisältyy lisäksi muita pienempiä osia (hoitokustannus-, ETK:n kustannus- ja maksutappio-osat). Lisäksi vuonna 1999 vakuutusmaksuun sisältyy tilapäisluonteisina erinä ETK:n luottovakuutuksen kuluihin liittyvä osa, vuonna 1994 tehdyn tilapäisen vakuutusmaksun alennuksen eli vastuuvajauksen kuoletukseen perittävä osa sekä Eläke-Kansan konkurssiyhteisvastuun kustannuksiin perittävä osa. Vakuutusmaksun eri komponenttien määräytymisperiaatteita on lyhyesti kuvattu liitteenä olevassa sanastossa.

Yksittäisen työnantajan vakuutusmaksuun vaikuttaa työntekijöiden lukumäärä, joka määrää sen, sovelletaanko pientyönantaja- eli vakiomaksutekniikkaa vai suurtyönantajatekniikkaa, jossa maksu riippuu työntekijöiden ikä- ja sukupuolirakenteesta sekä työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkekustannusten omavastuuosuudesta. Suurtyönantajilla työntekijöiden lukumäärä on vähintään 50 ja näillä työkyvyttömyyseläkekustannukset muuttuvat asteittain täyteen omavastuuseen välillä 50-1000 ja työttömyyseläkkeet täyteen omavastuuseen (=puolet eläkekustannuksesta) välillä 50-300. Pien- ja suurtyönantajien vakuutusmaksu on määritelty siten, että kumpikin ryhmä vastaa eläkejärjestelmätasolla omista kustannuksistaan.

Vakuutusmaksua alentaa eläkelaitoksen antama asiakashyvyitys. Asiakashyvyityksiä annetaan ositetusta lisävakuutusvastuusta, jossa olevat varat ovat kertyneet aiempien vuosien tuloksista tehdyistä siirroista. Asiakashyvyitysten määräytymissäännöt ovat laskuperusteissa, joiden mukaan mm. kunkin vakuutuksen osuus ylijäämästä määräytyy pääsääntöisesti kertyneiden (takaisinlainaamattomien) rahastojen suhteessa ja ko. lisävakuutusvastuuosuus jaksetaan asiakashyvyityksiin kahden vuoden periodilla. Likimain vastaavasti jaksetaan myös päättyville vakuutuksille niille kertynyt lisävakuutusvastuuosuus. Työntekijöille asiakashyvyitykset ohjautuvat kollektiivisesti työeläkevakuutusyhtiöiden keskimääräisen hyvyitystason kautta. Tämä seuraa siitä, että vakuutusmaksutason noususta työnantajat ja työntekijät kustantavat kumpikin puolet ja maksutasoa alentavana on tällöin otettu huomioon TEL-yhtiöiden keskimääräinen asiakashyvyitystaso.

4.3 Työeläkejärjestelmään kuuluva tasausjärjestelmä

Työeläkejärjestelmän tuotot tulevat vakuutusmaksuista sekä sijoitustoiminnasta. Näillä kustannetaan vastuuelan kasvu, maksetut eläkkeet sekä hoitokustannukset ja eläkelaitosten ylijäämät. Seuraavassa selostetaan lyhyesti TEL-LEL-TaeEL-MEL-tasausjärjestelmän rahavirtoja. (Työeläkejärjestelmän rahavirroista on yhteenveto liitteen kuvissa 3 ja 5.)

Vakuutusmaksuista kertyvistä varoista n. 1/3 tulee käytetyksi eri eläkelajien rahastointiin eli vastuuelkaan, n. 2/3 tasauseläkemenoihin sekä vähäinen määrä hoitokustannuksiin ja maksutappioihin. Lisäksi vuonna 1999 vakuutusmaksuun sisältyy tilapäisluonteisia eriä, joiden rahaliikenteen hoitaa ETK vastaavasti kuin tasauseläkkeidenkin osalta. Tasausjärjestelmään kuuluu puskurirahasto eli tasausvastuu, jonka vähimmäismäärän (=30 % seuraavan vuoden tasauseläkemenosta) ylittävä osa on käytettävissä vakuutusmaksutason vakauttamiseen (ns. EMU-puskuri).

Maksetuista eläkkeistä valtaosa kustannetaan vuosittain maksun tasausosalta, vastuuelasta kustannettava rahastoitujen eläkkeenosien määrä oli vuonna 1998 vajaat 1/4 kokonaiseläkemenosta

Sijoitustoiminnan tuotoista ns. laskuperustekorkoa (vuonna 1998 5,5 %, tällä hetkellä 5,0 %) vastaava osa tulee käytetyksi varsinaisen eläkevastuun katteeksi. Vuosina 1997-1999 laskuperustekorona ja rahastojen laskennassa käytetyn diskonttauskoron eli rahastokoron (3 %) erotus käytetään eläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistamiseen eli siirretään osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen. Tämän jälkeen kyseinen korkoero käytetään eläkkeiden rahastoitujen osien korotuksiin.

Laskuperustekorona ylittävistä sijoitustuotosta muodostuu sijoitustoiminnan ylijäämä, joka on käytettävissä asiakashyvyityksiin tai vakavaraisuuden vahvistamiseen siten, kuin seuraavassa tarkemmin kuvataan.

4.4 Työeläkevakuutusyhtiöiden tuloksen muodostuminen

Työeläkevakuutusyhtiöiden kokonaistulos muodostuu vakuutustoiminnan riskiliikkeestä, vakuutusmaksun hoitokustannusosasta liikekulujen jälkeen

jäävästä ylijäämästä sekä sijoitustoiminnasta. Nämä tuloksen eri osat käyvät ilmi tilinpäätöksen tunnusluvuista, mutteivät suoraan tuloslaskelmasta.

Riskiliikkeestä ja maksun hoitokustannusosasta ylijäämää eli positiivista tulosta muodostuu, mikäli toteutuneet kustannukset ovat pienemmät kuin laskuperusteissa on oletettu. Riskiliikkeen tulos siirtyy vastuuvetkään sisältyvään tasoitusvastuuseen, joka toimii puskurina tasoittaen vuosittaiset heilahtelut kuolevuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- sekä maksutappioriskeissä.

Sijoitustoiminnassa ylijäämää muodostuu, mikäli sijoitustoiminnan kokonaistuotto eli kirjanpidollisten tuottojen ja arvostuserojen muutosten yhteismäärä ylittää tuottovaatimuksen eli laskuperustekorona. Arvostuserot muodostuvat omaisuuden käypien ja kirjanpitoarvojen erosta. (Koska eräiden vastuuvetkän osien tuottovaatimus on pienempi, todellinen vastuuvetkän tuottovaatimus on laskuperustekorona alempi, esim. vuonna 1997 vaikutus oli n. 0,3 %-yksikköä.)

Vuonna 1997 TEL-yhtiöiden yhteenlaskettu tulos muodostui seuraavasti:

| | |
|-------------------|---|
| sijoitustoiminta | 4 979 mrd (josta arvostuserojen muutos 2 823 mrd) |
| hoitokustannus | 137 |
| <u>riskiliike</u> | <u>1 484</u> |
| yhteensä | 6 600 mrd |

Riskiliikkeen yli- tai alijäämän osuus kokonaistuloksesta kasvattaa tai pienentää tasoitusvastuuta. Muu osa ylijäämästä voidaan käyttää (siltä osin kuin ei liity arvostuserojen muutokseen) joko vakavaraisuuden vahvistamiseen (osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen, omaan pääomaan tai poisteroon) tai tuleviin asiakashyvityksiin varautumiseen (ositettuun lisävakuutusvastuuseen).

4.5. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta

Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnassa viime vuosina tapahtuneet muutokset on nähtävissä alla olevista TELA:n keräämistä vuosia 1992-1998 koskevista tilastoista (löytyvät Internetistä osoitteesta <http://www.tela.fi>, katso myös liitteen kuvat 7-8).

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Markk.raha | 5,10 % | 9,00 % | 9,30 % | 8,30 % | 9,30 % | 10,30 % | 7,00 % |
| Jvk | 4,60 % | 11,70 % | 20,20 % | 30,40 % | 42,80 % | 46,70 % | 49,80 % |
| Osakkeet, vv:t | 3,60 % | 4,40 % | 5,90 % | 6,20 % | 8,90 % | 12,20 % | 17,10 % |
| Kiint., kiint.os. | 9,70 % | 11,50 % | 12,40 % | 11,70 % | 8,00 % | 7,40 % | 6,90 % |
| Lainat omille yht. | 1,80 % | 2,20 % | 1,90 % | 2,90 % | 2,90 % | 3,80 % | 3,50 % |
| Sijoituslainat | 19,10 % | 13,50 % | 9,60 % | 6,10 % | 3,60 % | 2,40 % | 3,00 % |
| TEL-lainat | 56,20 % | 47,80 % | 40,80 % | 34,30 % | 24,60 % | 17,10 % | 12,70 % |
| Sijoitukset mrd | 94 | 105 | 111 | 124 | 137 | 153 | 175 |

Sijoitustoiminnan painopiste on kyseisenä ajanjaksona muuttunut perinteisestä TEL-takaisinelainauksesta valtion joukkovelkakirjalainoihin. Toinen

olennainen muutos on osakkeiden osuuden kasvu parin viime vuoden aikana.

4.6. Työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuussäännökset

Seuraavassa kuvataan työeläkevakuutusyhtiöiden vakavaraisuusmekanismi. TEL-eläkesäätiöiden ja -kassojen vakavaraisuusmekanismi on pitkälti samanlainen. Erityispiirteet on kuvattu jäljempänä kohdassa 4.8.2.

Vakuutusyhtiön **toimintapääoma** (TPO), jolla tarkoitetaan vakuutusyhtiön varojen ja velkojen erotusta ja joka muodostuu lähinnä omasta pääomasta, varauksista, arvostuseroista ja TEL:n osittamattomasta lisävakuutusvastuusta, toimii puskurina sijoitusriskejä varten. TPO:n turvin voidaan suurella todennäköisyydellä kestää omaisuuden tuottojen ja arvojen heilahtelut siten, että vastuuvelan kate pysyy koko ajan riittävänä. Vakuutettujen etujen turvaamista varten lainsäädännössä on TPO:lle asetettu erilaisia rajoja ja niiden alittamisesta seuraavia toimenpiteitä.

Toimintapääomaa koskevat säädökset uudistettiin TEL-yhtiöiden osalta kokonaisuudessaan 1.1.1997. Uudistus sisälsi kolme merkittävää muutosta aiempaan: vaatimustasoja nostettiin, ne asetettiin riippumaan sijoitusjakaumasta sekä uudenlainen varhaisen varoituksen eli ns. early warning-raja otettiin käyttöön. Tarvittava alkurahoitus järjestettiin (vuosina 1997-1999) korkotuotoista rahastokorkouudistuksen yhteydessä ja TPO:n kasvattamista varten luotiin uusi vastuuvelkaan luettava erä, osittamaton lisävakuutusvastuu.

Näiden perustavaa laatua olevien lainsäädännöllisten uudistusten tavoitteena on mahdollistaa työeläkevarojen sijoittaminen aiempaa parempituottoisempiin ja siten riskipitoisempiin kohteisiin turvaavuuden kuitenkin vaarantumatta.

Uusi vakavaraisuusmekanismi kuviona:

| | Rajan vaihteluväli yhtiöillä 31.12.1997 suhteessa vastuuvelkaan | |
|--|---|-----------|
| ----- TAVOITEVYÖHYKE | 4*VVR | 18,8-28 % |
| ----- RAJOITETUN TOIMINNAN VYÖHYKE | 2*VVR | 9,4-14 % |
| ----- KRIISIVYÖHYKE | vakavaraisuusraja VVR 4,7-7,0 % | |
| ----- | | 0 % |

Tavoitevyöhykkeellä yhtiön toimintaa ei rajoiteta muutoin kuin että kohtuusperiaatteen mukaisesti osa ylijäämästä on jaettava asiakkaille. **Rajoitetun toiminnan vyöhykkeellä** yhtiön toimintaa ohjataan turvaavuusperiaatteen mukaisesti vakavaraisuutta parantavaan suuntaan rajoittamalla asiakashyvityksiä ja voitonjakoa omistajille. Rajoitus on sitä voimakkaampaa, mitä lähempänä kriisivyöhykettä ollaan. **Kriisivyöhykkeellä** on useita rajoja, joiden alittamisesta seuraa eriasteisia sanktioita: voitonjakokielto sekä

yhtiöltä edellytettävä tervehdyttämissuunnitelma tai lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma.

Eri **TPO-rajojen tason määrittäminen** pohjautuu riskiteoreettisiin laskelmiin, joissa on arvioitu vakuutusyhtiön sijoitusomaisuuden tuoton ja arvon heilahtelua erilaisilla omaisuusjakaumilla ja eri aikajäniteillä.

Kriisivyöhykkeen raja eli vakavaraisuusraja on mitoitettu niin, että yhtiö selviää suurella todennäköisyydellä yhden vuoden sijoitustappioista eikä TEL:n konkurssiyhteisvastuuseen jouduta turvautumaan. **Vakavaraisuusraja lasketaan** siten, että kunkin omaisuuserän osuus sijoituksista kerrotaan asetuksessa annetulla kertoimella. Esimerkiksi osakkeiden kerroin on 0,21, asuinkiinteistöjen 0,06, valtion joukkolainojen 0,045 ja markkinarahana 0,007. Näin ollen **rajat riippuvat sijoitusjakaumasta**, joten erilaisella sijoitusstrategialla toimivilla yhtiöillä rajat ovat eri tasolla. Esim. osakkeisiin ja kiinteistöihin sijoittaminen edellyttää suurempaa vakavaraisuutta kuin rahamarkkinavälineet, koska näiden sijoitusmuotojen tuottojen ja arvojen heilahtelut ovat suurempia.

Tavoitevyöhykkeen alaraja toimii merkinä yhtiön vakavaraisuuden kohentamistarpeesta sekä valvonnan tehostamistarpeesta. Tällöin mitoituksessa käytetty tarkastelujakso on pidempi (kolme vuotta) ja raja tämän seurauksena korkeampi, jotta aikaa korjaaviin toimenpiteisiin olisi riittävästi.

TPO-mekanismista määrätään **useanasteisissa säädöksissä**. Lakiin sisältyy vakavaraisuusmekanismi ja rajojen määrittämisen yleisperiaate ja varsinainen vakavaraisuusrajan laskentakaava on annettu asetuksessa. Lisäksi on annettu ministeriön määräyksiä mm. turvaavuuden edellyttämästä vakavaraisuuden vahvistamisen vähimmäismäärästä sekä ministeriö on vahvistanut yhtiöille laskuperusteet.

TPO:n kartuttamiseen ei ennen lakiuudistusta ollut käytettävissä sopivaa tase-erää. Tämän vuoksi vastuuvélkaan sisällytettiin uusi erä, **osittamaton lisävakuutusvastuu**, jota voidaan tietyin edellytyksin käyttää sijoitustappioiden peittämiseen ja joka siten on osa TPO:aa. Siirrot ko. rahastoon säännellään ministeriön määräyksissä ja laskuperusteissa. Yhtiöillä on kuitenkin tietyissä rajoissa mahdollisuus hakea perusteisiin poikkeuksia, tavoitevyöhykkeellä tällaiset mahdollisuudet ovat varsin laajat.

4.7 TEL-vakuutusten siirrot

Vakuutuksenottaja voi irtisanoa TEL-vakuutuksensa seuraavan vuoden osalta vuosittain syyskuun loppuun mennessä. Vakuutusten siirroista koostaan TELA:ssa ja STM:ssä tilastoa, josta yhteenvedona on alla oleva siirtyneiden vakuutusten ja työsuhteiden yhteismäärä ajalta 1.1.1985 - 1.1.1999.

| Siirtoajankohta | Vakuutusten lukumäärä | Työsuhteiden lukumäärä |
|-----------------|-----------------------|------------------------|
| 1.1.1985 | 2.235 | 35.089 |
| 1.1.1986 | 1.965 | 23.906 |
| 1.1.1987 | 2.517 | 33.751 |

| | | |
|----------|-------|--------|
| 1.1.1988 | 3.605 | 48.433 |
| 1.1.1989 | 3.256 | 38.788 |
| 1.1.1990 | 3.972 | 55.228 |
| 1.1.1991 | 3.729 | 43.682 |
| 1.1.1992 | 3.530 | 42.968 |
| 1.1.1993 | 3.373 | 35.890 |
| 1.1.1994 | 3.702 | 40.347 |
| 1.1.1995 | 4.240 | 47.824 |
| 1.1.1996 | 3.348 | 30.969 |
| 1.1.1997 | 2.942 | 26.796 |
| 1.1.1998 | 2.851 | 31.370 |
| 1.1.1999 | 3.011 | 34.562 |

Vuonna 1997 työeläkevakuutusyhtiöiden TEL-vakuutusten lukumäärä oli 97 448 ja TEL-työsuhteiden lukumäärä 881 800, joten 1.1.1998 siirtyneiden vakuutusten osuus kaikista vakuutuksista oli 2,9 % ja vastaavasti siirtyneiden työsuhteiden osuus 3,6 %.

4.8 TEL-eläkesäätiöiden ja -kassojen erityispiirteistä

4.8.1 Yleistä eläkesäätiöistä ja eläkekassoista

Eläkesäätiölain (1774/95) alainen eläkesäätiö on yksittäisen työnantajan tai konsernin työntekijöiden eläketurvan järjestämistapa. Säätiössä voidaan järjestää sekä TEL-eläke että vapaaehtoinen lisäeläke (rekisteröimätön eli A tai rekisteröity eli TEL-L).

Vakuutuslainsäädännön (1164/92) alaisessa eläkekassassa voidaan järjestää sekä lakisääteinen peruseläketurva (TEL/YEL) että lisäeläketurva (A/TEL-L). Kassan osakkaiden tulee täyttää tietyt edellytykset; kyseessä voi olla yksittäinen työnantaja tai useampia työnantajia, joita yhdistää taloudellinen tai toiminnallinen tai muu vastaava riippuvuus. TEL-kassat ovat yleensä toimialakohtaisia, joissa voi olla jopa satoja työnantajaosakkaita.

Perus- ja lisäeläketurvaa varten säätiöissä ja kassoissa on erilliset osastot, joiden varat on kirjanpidossa pidettävä erillään.

Keskeisistä eroista vakuutusyhtiöihin verrattuna voidaan mainita:

- rajoitettu toimintapiiri => kyseessä ei ole normaali liikemäinen toiminta
- vakuutusmaksutekniikan erot; vakuutusmaksu määrätään vuosittain eläketurvan kartumisesta ja maksetuista eläkkeistä aiheutuvien kulujen suuruiseksi vähennettynä saaduilla sijoitustoiminnan tuotoilla. Työnantajat ovat yhteisvastuullisesti omaan konkurssiinsa saakka maksuvelvollisia kaikista eläkelaitoksen kustannuksista toisin kuin vakuutusyhtiöissä, joissa vastuu rajoittuu etukäteen vahvistettuihin maksuihin. TEL-vakuutusmaksun työkyvyttömyys- ja työttömyysosaan liittyvät suurtyönantajien ns. omavastuumaksut toteutuvat säätiöissä ja kassoissa työnantajien täytenä omavastuuna, ellei ko. kustannuksia ole säännöissä sovittu tasattavaksi eri työnantajien kesken esim. palkkasummien suhteessa.
- päätöksenteko (sijoitustoiminta, TEL:n lisävakuutusvastuusiirrot, eläkepäätökset jne.) tapahtuu työnantajan ja työntekijöiden edustajista koostu-

vassa hallituksessa, vakuutuskassoissa ylintä päätöksentekovaltaa käyttää vuosittainen kassankokous.

- rekisteröimättömän lisäeläketurvan osalta eläkesäätiöissä on vuoteen 2010 mennessä astetta poistumassa oleva vastuuvajausmahdollisuus. ts. kertyneestä eläketurvasta muodostunutta vastuovelkaa ei aiemmin ollut pakko kattaa omaisuudella.

Eläkesäätiöiden kehitystrendeistä voidaan TEL:n osalta todeta, että muutamia uusia säätiöitä on viime vuosina perustettu lähinnä valtion laitosten yksityistämisen yhteydessä, samoin muutamia TEL-säätiöitä on purettu. Lisäeläketurvan osalta kehitys on ollut voimakkaasti supistuvaa seuraavista syistä: a) olemassa olevien säätiöiden toimintapiiriin ei oteta uusia vakuutettuja ja eläkevastuut eli vastuvelat ovat useissa tapauksissa laskevia, b) säätiöitä on purettu runsain määrin (vuosittain useita kymmeniä) henkivakuutusyhtiöihin ja c) uusia säätiöitä ei ole perustettu. Vakuutuskassatoiminta on ollut viime vuosina säätiöihin verrattuna huomattavasti stabiilimpaa.

4.8.2 Toimintapääomasäännösten erityispiirteet

TEL-eläkesäätiöille ja -kassoille toteutettiin 1.1.1998 lukien TEL-yhtiöitä vastaavat toimintapääomaa (TPO) koskevat säädökset. Säädöksissä kuitenkin otettiin myös huomioon säätiöiden ja kassojen erityispiirteitä. Tärkeimpiä eroja yhtiöihin nähden ovat seuraavat:

- säätiöt ja kassat voivat tietyin rajoituksin lukea TPO:honsa sellaisia eria, joita yhtiöillä ei sallita (luvanvaraisesti 5 % palkkasummasta sekä vakuudet, näiden yhteismäärä voi olla kuitenkin enintään 50 % vakavaraisuusrajan ylittävän TPO:n määrästä)
- vakavaraisuusrajan laskentakaavaan jouduttiin säätiöiden ja kassojen vaihtelevammista sijoitusjakaumista johtuen asettamaan korjauskertoimet, kun osakkeiden, kiinteistöjen tai joukkovelkakirjalainojen määrä ylittää tietyn %-osuuden sijoituksista. Vuonna 1999 vakavaraisuusrajan kaava yhdenmukaistetaan kaikille TEL-eläkelaitoksille.
- TEL-yhtiöiden säädösten alimpien TPO-rajojen aluetta (ns. kriisivyöhyke) on säätiöillä ja kassoilla yksinkertaistettu
- TPO:hon liittyvä lisävakuutusvastuun laskuperusteiden vahvistamismenetelmä poikkeaa yhtiöstä sillä tavoin, että hallitus voi päättää tilivuotta koskevista perusteparametreistä tietyissä puitteissa ja suunnitelmallisuutta noudattaen.
- säätiöiden ja kassojen TPO-vaatimukseen liittyy tietyiltä osin siirtymäajat (2 vuotta tavoitevyöhykkeen alarajalle, 8 vuotta vakavaraisuusrajalle). Näiden perusteluna oli eräiden eläkelaitosten huomattavasti keskimääräisestä poikkeavat sijoitusjakaumat.

4.8.3 Toimintapääoma vastuunsiirroissa

TEL-eläkesäätiöiden ja -eläkekassojen vastuunsiirtoja varten on lainsäädäntöön kirjattu siirtyvää TPO:ta koskevat periaatteet, joissa on pyritty turvaamaan ja kohtuusperiaatteen huomioon ottamiseen sekä luovuttavan että vastaanottavan eläkelaitoksen kannalta. Säännöstö lähtee siitä, että siirtyvän TPO:n määrä lasketaan siirtyvän omaisuusjakauman perusteella. Tällöin lisäksi vapaaehtoinen ja pakollinen vastuunsiirto ovat eri asemassa: vapaaehtoinen

toisessa siirrossa TPO:ta on siirrettävä tavoitevyöhykkeen alarajan verran (=2*vakavaraisuusraja), pakollisessa vastuunsiirrossa on TPO:ta siirrettävä vähintään vakavaraisuusrajan, mutta enintään tavoitevyöhykkeen alarajan verran. Loppuosa TPO:sta voidaan palauttaa ns. ylikatteen palautusmekanismilla työnantajille. Lisäksi säädöksissä on asetettu eräitä erityisehtoja mm. työeläkejärjestelmästä vuosina 1997-1999 tehdyn korkosiirron turvaamiseksi.

5. MIHIN ASIOIHIN JATKOSELVITYKSISSÄ TULISI ERITYISESTI KIINNITTÄÄ HUOMIOTA

Yleinen käsitys on, että kilpailu on paras mekanismi järjestää taloudellinen toiminta tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. Kilpailu ei sinänsä ole päämäärä, vaan väline tehokkaimman mahdollisen toiminnan saavuttamiseksi. Työeläkejärjestelmän perustehtävä on kohtuullisesti kulutustason säilyttävän eläketurvan toteuttaminen kestettävissä olevin kustannuksin. Kilpailun edistäminen ei sinänsä kuulu järjestelmän perustehtäviin. Kilpailun roolin tulisikin olla se, että sen mahdollisuuksia lisäämällä saadaan perustehtävä paremmin hoidettua. Tämän tulisi tarkoittaa, että kilpailulla pystytään parantamaan eläketurvan toimeenpanon laatua ja saavuttamaan sijoitustoiminnassa paremmat tuuotot. Huonoa kilpailua sen sijaan olisi yhden asiakkaan systemaattinen suosiminen toisten kustannuksella tai nykyisten eläkemaksujen maksajien systemaattinen suosiminen tulevien maksajien kustannuksella.

Voidaan väittää, että kilpailullisuuden yleinen lisääminen kansantaloudessa voi johtaa nopeampaan kasvuun ja tätä kautta välillisesti edesauttaa myös eläkejärjestelmän pitkän aikavälin toimivuutta. Seuraavassa rajoitutaan kuitenkin siihen, miten kilpailu suoranaisesti voi toimia välineenä, joka edesauttaa perustehtävässä onnistumista.

Täyden kilpailun vapautta järjestelmässä voi rajoittaa toisaalta sen luonne lakisääteisenä sosiaaliturvana ja toisaalta nykyinen laitosrakenne. Laitosrakenne voi rajoittaa kilpailua sikäli, että suuret laitokset ehkä voivat hyötyä kilpailusta pieniä enemmän ja tämä voi johtaa alan yhä suurempaan keskittymiseen. Toisaalta kilpailun reunaehdot voidaan ehkä kehittää myös siihen suuntaan, että nimenomaan pienet laitokset joustavuutensa ansiosta hyötyvät niistä suuria enemmän.

Keskeinen piirre yritysten välisessä kilpailussa on, että parhaiten toimivat yritykset menestyvät ja heikommat karsiutuvat markkinoilta yritysjärjestelyjen tai ääritapauksessa konkurssien kautta. Kilpailu tässä mielessä on hieinan ongelmallista työeläkejärjestelmän yhteisvastuun kautta. Yhteisvastuussa jäljelle jäävät eläkelaitokset vastaavat yhteisvastuullisesti maksukyvyttömäksi tulleen eläkelaitoksen sitoumuksista vakuutetuille. Käytännössä yhteisvastuuseen turvautuminen merkitsee vakuutuksenottajilta ja vakuutetuilta perittävän maksun nousua. Yhteisvastuun olemassaolon sovittaminen kilpailun edistämiseen on vaikeasti ratkaistava ongelma.

5.1 Toimeksiannossa asetetut kysymykset

Seuraavassa käsitellään alustavasti toimeksiannossa erityisesti selvitettäviksi asetettuja alueita. Otsikointi vastaa suoraan toimeksiannossa asetettuja kysymyksiä.

5.1.1 Missä määrin Suomen lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen yleensä voidaan soveltaa kilpailua ja mitä mahdollisia edellytyksiä tai velvoitteita Euroopan Unionin direktiivit asettavat?

Työeläkejärjestelmä sovittiin ETA- ja EU-järjestelyissä jätettäväksi henkivakuutusdirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta kirjattiin ylös vaatimus siitä, että työeläkevakuutusyhtiöt eivät saa harjoittaa muuta kuin lakisääteistä vakuuttamista. Käytännössä tästä seurasi, että työeläkevakuutusyhtiöt joutuivat siirtämään vapaamuotoisen ryhmäeläkevakuutuskantansa henkivakuutusyhtiöihin.

Ratkaisusta on huomattava, että toisaalta se koski vain työeläkevakuutusyhtiöitä ja toisaalta se määritteli tilanteen vain henkivakuutusdirektiivien kannalta. Alue vaati jatkoselvittelyä ja alustavat tarkastelut on jo suoritettu luvussa 2 sekä liitteessä 1. EU-ratkaisuissa työeläketurvaan jouduttaneen tulevaisuudessa puuttumaan ainakin ns. säätiödirektiivin toteutuessa siltä osin, että Suomessa eläkesäätiöt ja -kassat voivat samassa eläkelaitoksessa hoitaa sekä lakisääteistä että vapaaehtoista turvaa.

5.1.2 Miten eläkelaitoksesta toiseen tapahtuvia vakuutusten siirtoja koskevia säännöksiä olisi kehitettävä kilpailun tehostamiseksi?

Työnantajan on TEL:n 3 §:n mukaan järjestettävä lain mukainen eläketurva työntekijöilleen vakuutuksella työeläkevakuutusyhtiössä, eläkekassassa tai eläkesäätiössä. Näitä kutsutaan yhteisnimellä eläkelaitos. Työnantaja maksaa eläkelaitokseen vakuutusmaksua tai kannatusmaksua. Eläkelaitos kerää työntekijöiden työsuhtetiedot ja pitää rekisteriä eläkeoikeuden karttumisesta. Eläkeoikeuden perusteella eläkelaitos laskee sen vastuulla olevan eläkevastuun määrän, joka muodostaa eläkelaitoksen taseessa vastuuvelan. Vakuutus- tai kannatusmaksuina kerätyn määrän mukaan lukien sijoitustuotot ja vähennettynä eläkemenoilta ja hoitokuluilla pitää nyt riittää kattamaan tämä vastuuvelka.

Keskeinen työeläkejärjestelmän tehokkuuteen vaikuttava tekijä on se, miten vapaita asiakkaat ovat vaihtamaan eläkelaitosta. Vaihtamisen vapaus johtaa siihen, että asiakkaille on mahdollista valita omia tarpeitaan parhaiten vastaava palvelu. Toisaalta vapaa liikkuminen palkitsee parhaiten toimivaa eläkelaitosta sikäli, että se saa uusia asiakkaita. Tämä poikkeaa selvästi yleisen taloudellisen kilpailun periaatteista, joissa yrityksen tulos on ratkaiseva tekijä toiminnan volyymin sijasta.

Siirtojen keskeinen este on niissä seurauksissa, jotka aiheutuvat vakuutus-suhteen aikana karttuneiden ”rahastojen” eli eläkevastuun ja sen katteena olevan omaisuuden jäämisestä valtaosassa tapauksista edelliseen eläkelaitokseen. Tällä on nykyisin merkitystä ennen kaikkea sikäli, että eläkelaitos-

ten ylijäämän jako tapahtuu valtaosaltaan suhteessa karttuneisiin rahastoihin.

Julkisuudessa puhutaan usein eläkerahastoista myös työeläkejärjestelmän osalta. Käsitteen käyttö ei aina ole aivan tarkkaa ja sitä käytetään eläkevastuun tilalla. Eläkevastuu on kuitenkin eläkelaitoksen kannalta velkaa eli vierasta pääomaa ja siihen rahastonimitys sopii huonosti. Rahastosta voitaisiin tilinpäätösterminologialla puhua vain jos kyseessä olisi eläkelaitoksen oma pääoma. Varsinaisesti rahasto muodostuukin nyt eläkevastuun katteena olevista varoista, mutta näistä ei ainakaan kirjanpidolliselta kannalta pitäisi puhua rahaston nimellä. Yrityksen kannalta vakuutus-suhteessa karttuu eläkelaitokseen työntekijöiden eläkeoikeutta vastaava eläkevastuu ja tämän katteeksi karttuu vakuutus- tai kannatusmaksuista tietty omaisuus.

Aikaisemmin huomattava merkitys oli lisäksi sillä, että myös takaisinlainausoikeus perustuu kertyneisiin rahastoihin. Takaisinlainauksen huomattavan vähenemisen vuoksi tämän tekijän merkitys on nykyisin pieni mutta mahdollisesti tälläkin seikalla voi joskus tulevaisuudessa taas olla merkitystä.

Säätiöratkaisussa siirtojen rooli on jossain määrin erilainen:

- Yrityksen siirtyessä eläkesäätiön käytöstä vakuutukseen säätiö on purettava ja eläkevastuu sekä sen katteena oleva varallisuus on siirrettävä vakuutusyhtiöön jos yritys ei jätät lainkaan työntekijöitä säätiön piiriin. Vakuutusyhtiössä tai -kassassa tilanne poikkeaa käytännössä sikäli, että yleensä vakuutusyhtiöön tai -kassaan jää yhden työnantajan siirtyessä sellainen vakuutuskanta, että purkamiseen ei tarvitse ryhtyä. Tietysti myös vakuutusyhtiössä ja -kassassa tilanne on se, että jos laitoksen elin-kelpoisuus ei ole turvattu, niin se joudutaan purkamaan.
- Jos säätiöratkaisua käyttävä yritys myy jonkin toimintonsa ja tämä toiminto ei voi säätiön sääntöjen mukaan kuulua enää säätiöön, niin tätä vastaava vastuu on siirrettävä. Jos uusi omistaja haluaisi käyttää säätiövaihtoehtoa, vastuuta ei voida siirtää perustettavaan säätiöön, joka näin ollen joutuu aloittamaan toimintansa ”tyhjältä”.

Toinen näkökohta eläkelaitoksen vaihtamisessa on se, että vaihtamisen vo-lyymin kasvattaminen ei sinällään tue eläkejärjestelmän perustehtävän toteuttamista. Vaihtamisen helppous on tämän sijasta mekanismi, jonka pitäisi ajaa eläkelaitoksia mahdollisimman tehokkaaseen perustehtävän hoitamiseen eli eläketurvan hyvään hoitamiseen mukaan lukien parhaiden mahdollisen sijoitustuottojen saavuttaminen.

Edellä mainitusta rahastojen jäämisestä edelliseen eläkelaitokseen aiheutu- via seurauksia on esitetty pienennettäväksi niin, että eläkelaitoksen vaihta- misen yhteydessä tulisi voida siirtää myös ”rahastot” uuteen eläkelaitok- seen. Käytännössä tämä tarkoittaisi siis sitä, että karttunut eläkeoikeus sitä vastaavine vastuineen ja tämän katteena olevine varoineen siirtyisi uuteen eläkelaitokseen. Kiistatta tällainen toimintamalli pienentäisi vakuutuksenot- tajalle siirrosta aiheutuvia menetyksiä ja siis parantaisi siirtymisen mahdol- lisuuksia.

On kuitenkin myös esitetty, että rahastojen siirto ei tukisi työeläkejärjestelmän perustehtävää eli eläkkeiden turvaamista mahdollisimman edullisin kustannuksin. Keskeinen kysymys liittyy eläkevarojen sijoittamiseen turvaavasti mutta parhaalla mahdollisella tuotto-odotuksella. Käytännössä rahastonsiirrossa omaisuus jouduttaisiin siirtämään rahana ja eläkelaitos joutuisi sijoitustoiminnassaan varautumaan siirron asettamaan likvidisyysvaatimukseen. Tämä johtaisi sijoittamisen aikaperspektiivin lyhenemiseen ja tätä kautta heikompaan tuotto-odotukseen.

Toinen vaihtoehto olisi ajatella, että eläkelaitos edelleen pyrkisi pitkällä aikavälillä perusteltuun sijoituspolitiikkaan. Siirron yhteydessä omaisuutta jouduttaisiin realisoimaan mahdollisesti huonossa markkinatilanteessa. Tämä johtaisi tappioihin, joihin jouduttaisiin varautumaan eläkelaitoksen vakavaraisuuden turvin. Tällä toimintatavalla siis eläkelaitosten vakavaraisuusvaatimuksia jouduttaisiin korottamaan ja vakavaraisuuteen jouduttaisiin järjestelmän tasolla sitomaan enemmän varoja.

Edelleen on esitetty, että eläkevastuun siirtäminen on vaikea prosessi ja sen onnistunut hoitaminen kohottaisi järjestelmän hallintokuluja selvästi. Eläkevastuun siirrosta on kokemuksia purettaessa eläkesäätiöitä, jonka onnistunut hoitaminen on eläkelaitokselle erittäin vaativa tehtävä. Rahastojen systemaattinen siirtäminen eläkelaitossiirtojen yhteydessä kasvattaisi työ määrää huomattavasti.

Lisäksi on huomattava, että siirtoja voisi saman vakuutusnottajan osalta tapahtua jopa peräkkäisinä vuosina. Käytännössä tämä johtaisi huomattaviin, jopa vakuutettujen asemaa heikentäviin vaikutuksiin, sillä seuraava siirto olisi toteutettava jo ennen kuin edellinen siirto on saatu valmiiksi. Harvemmin kuin kerran vuodessa tapahtuvat siirrotkin aiheuttaisivat vakuutettujen kannalta ongelmia, sillä vakuutusturvasta olisi vaikeaa saada jatkuvasti selvyyttä. Edelleen siirroissa tuskin välttyttäisiin virheilä, joiden johdosta menneiden vuosien eläketurvan osalta jouduttaisiin selvittelyihin.

Huomattaviin ongelmiin jouduttaisiin myös sen suhteen, miten siirrettävät rahastot määriteltäisiin. Yrityksillä on vaihtelevaa historiaa yrityskauppojen, fuusioiden ja fission kautta. Jos rahastoja voitaisiin siirtää, jouduttaisiin vaikeisiin neuvotteluihin siitä, kenelle mitkäkin rahastot oikein kuuluvat.

Yhteenvedona voidaan todeta, että rahastojen siirtäminen edistäisi vakuutusnottajien liikkuvuutta eläkelaitoksesta toiseen. Tämä ei kuitenkaan helposti johtaisi järjestelmän toiminnan tehostumiseen, sillä sijoitustoiminnan tuotot alentuisivat, hallintokulut lisääntyisivät ja vakuutettujen epävarmuus lisääntyisi.

On kuitenkin otettava huomioon, että useilla tahoilla katsotaan rahastojen siirtymisen vakuutuslaitosta vaihdettaessa olevan kilpailullisesti tarpeellista ja tämän hetkinen säännöstö on kilpailun pahin este. Tästä syystä aihepiiriä on selvitettävä vielä tarkemmin ennen lopullista kannan ottoa. Erityinen tarkasteltava alue tulee olemaan myös se, miten eläkelaitoksen toimintapääomaa käsiteltäisiin mahdollisissa rahastojen siirroissa.

Toinen ajattelutapa eläkelaitossiirtojen helpottamiseksi on, että rahastojen annetaan jäädä edelliseen eläkelaitokseen mutta tästä aiheutuvat haittavai-
kutukset muutoin minimoidaan. Tämän luvun alkupuolella on mainittu, että
haitat johtuvat pääosin siitä, että vakuutuksenottaja ei saa hyödykseen va-
roille mahdollisesti saatavaa laskuperustekorona ylittävää tuottoa siltä osin
kuin tämä jaetaan hyvityksinä. Edelleen vakuutuksenottajalla ei ole takai-
sinlainausoikeutta päättyneen vakuutuksen rahastoihin.

Tilannetta rahastoista karttuvien hyvitysten osalta voisi korjata niin, että
päättynyt vakuutus olisi oikeutettu hyvitykseen jonkin aikaa vakuutuksen
päättymisen jälkeen. Nykytilanteessa vakuutuksen päättymisen jälkeen yri-
tykselle ei enää kartu uutta hyvityksinä jaettavaa ylijäämää mutta ennen
päättymistä karttuneet hyvitykset maksetaan jaksotettuna muutamalle vuo-
delle. Käytäntöä voitaisiin muuttaa niin, että vielä vakuutuksen päättymisen
jälkeen yritykselle karttuisi hyvityksinä jaettavaa ylijäämää. Tämäkin vaih-
toehto monimutkaistaa hoitojärjestelmiä. Tätä ylijäämää olisi jaettava suh-
teellisesti samalla tavalla kuin mitä eläkelaitos antaa ylijäämää jatkuville
vakuutuksille. Käytännön syistä hyvitysten karttumista ei tulisi jatkaa kovin
monta vuotta, sillä vakuutuksen päättymisen jälkeen eläkelaitoksen on vai-
kea selvittää yrityksen yhteystietoja. Lisäksi pidemmällä ajalla jouduttaisiin
yritysjärjestelyjen seurauksena ongelmiin sen selvittämisessä, kenelle päät-
tyneen vakuutuksen hyvitykset kuuluvat. Suhteellisen helposti olisi myös
toteutettavissa se, että takaisinlainausoikeus ulotettaisiin myös edelliseen
eläkelaitokseen karttuneisiin rahastoihin.

Selvänä ongelmana voidaan joka tapauksessa pitää sitä, että eläkesäätiöissä
ei ole diffuusiomahdollisuutta. On syytä selvittää, miten diffuusiotilanteessa
yritys voisi eläkesäätiövaihtoehtoa käyttäessään saada aiemmassa eläkesää-
tiössä karttuneen vastuun ja sitä vastaavan katteen uuteen perustettavaan
eläkesäätiöön. Tutkittavaksi tulee myös mahdollisuus, että eläkesäätiön
toimintaa voisi tietyin edellytyksin jatkaa vaikka työntekijöiden vakuutta-
minen hoidettaisiinkin muussa eläkelaitoksessa. On myös syytä tarkastella
sitä, kenellä on viime kädessä päätösvalta eläkevastuun katteena olevista
varoista.

Eläkeläissiirtoihin voi liittyä myös asiakkaan rahoituspalvelua, jota saate-
taan pitää epäterveenä. Esimerkiksi kiinteistöjen osto ei olisi perusteltua
kilpailua, jos sijoitus tapahtuisi sinänsä usein vaikeasti määriteltävää
markkinahintaa korkeammalla tasolla. Tämänkin kysymyksen tarkasteluun
palataan jatkossa.

5.1.3 *Miten uusi eläkelaitos voisi kerryttää toimintapääomansa riittävälle tasolle kilpailuneutraalilla tavalla?*

Kilpailun keskeinen kysymys on, millaiset ovat alalle tulon esteet. Työelä-
kejärjestelmässä alalle tulon esteiksi voidaan identifoida

- vakavaraisuusvaatimusten aiheuttamat ongelmat
- hoitojärjestelmien raskaus

Jälkimmäistä alalle tulon estettä käsitellään kohdassa 5.2.1 ja tässä keskity-
tään otsikon mukaiseen ensimmäiseen kysymykseen.

Työeläkejärjestelmän vakavaraisuusvaatimukset uusittiin vuoden 1997 alussa. Vaatimusten uusimiseen liittyi se, että vuosien 1997-1999 aikana eläkelaitokset saavat siirtää laskuperustekorona ja kolmen prosentin rahastokorona erotusta vastaavan osuuden sijoitusten tuotosta vakavaraisuuteen luettavaan ns. osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen. Toisaalta vakavaraisuusvaatimusten voimaansaattamiseen liittyy siirtymäsääntöjä, joiden mukaan vakuutusyhtiöiden pitää nopeammin ja muiden eläkelaitosten jonkin verran hitaammin saada vakavaraisuutensa säännösten edellyttämälle tasolle.

Uusille eläkelaitoksille ei ole laissa määritelty mitään erityissäännöksiä vakavaraisuussäännösten ja vakavaraisuuden kartuttamisen osalta. Uusi eläkelaitos tarvitsee säännösten mukaan vakavaraisuutta suhteessa vastuuvélkaa saman määrän kuin muutkin eläkelaitokset. Periaatteessa voitaisiin ajatella, että vakavaraisuus karttuisi eläkelaitoksen toiminnan, erityisesti sijoitustoiminnan ylijäämästä. Asiaan liittyy kuitenkin ongelmia.

Periaatteessa laskuperustekorona määräytymismekanismi sisältää korkovaatimusta alentavan marginaalin, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että eläkelaitosten vakavaraisuustaso pysyy keskimäärin entisellään. Ongelmaksi aloittavassa eläkelaitoksessa tulee tässä mielessä kaksi seikkaa: ensinnäkin vastuuvélka kasvaa suhteellisesti huomattavasti voimakkaammin kuin vanhemmassa eläkelaitoksessa ja toiseksikin tämä mekanismi riittäisi pitämään vakavaraisuutta riittävällä tasolla vain, jos se alkujaan olisi jo riittävällä tasolla.

Uusi eläkelaitos voi toisaalta saada vakavaraisuusvaatimuksensa hyvinkin alhaiseksi sijoittamalla eläkevastuun katteena olevat varat sijoituskohteisiin, joiden riski on pieni. Laskuperustekorona määräytymismekanismi kuitenkin pyrkii työeläkejärjestelmän keskimääräisen vakavaraisuusasteen mukaan laskettuun mahdollisimman korkeaan korkovaatimukseen. Riskittömällä sijoitusjakautumalla uusi eläkelaitos tuskin pystyisi edes saavuttamaan laskuperustekorona vaatimaa tuottoa saati, että se pystyisi ylittämään tuottovaatimuksen ja kartuttamaan tätä kautta vakavaraisuuttaan.

Edellisen perusteella on selvää, että uusi eläkelaitos tarvitsee jotakin pääomapanostusta tullakseen toimeen. Eläkevakuutusyhtiössä vaaditaan 30 miljoonan markan peruspääomaa. Tämän riittävyys toimintapääomana riippuu tietysti yhtiön kasvuvauhdista, mutta kovinkaan nopeasti kasvavan yhtiön toimintapääomatarvetta tämä ei täytä. Eläkekassan ja -säätiön toimintapääoman määrittelyssä on kohdassa 4.8.2 esitetty erityispiirteitä, jotka kuitenkin helpottavat tilannetta vain rajallisesti. Ilmeisesti siis uusi eläkelaitos vaatii jonkinasteista pääomittamista. Käytännössä tilanne on myös se, että tälle sijoitettavalle pääomalle ei voida luvata hyviä tuotto-odotuksia ja jopa pääoman takaisinmaksu jää epävarmaksi.

Jos alalle tulon esteitä halutaan poistaa on selvitettävä, miten vakavaraisuusvaatimusten uusien eläkelaitosten syntymiselle aiheuttamat esteet voidaan poistaa. Voidaan tietysti sanoa, että suhteellisen kovat vaatimukset uudelle eläkelaitokselle ovat perusteltuja siksi, että työeläkejärjestelmässä sovelletaan vakuutettujen etujen turvaamiseksi eläkelaitosten yhteisvastuuta, jossa maksukyvyttömäksi tulleen eläkelaitoksen velvoitteista vakuutettu ja kohtaan huolehditaan muiden eläkelaitosten yhteisvastuulla. Uutta eläke-

laitosta koskevat lievemmat säännöt lisäävät yhteisvastuun kautta syntyvää riskiä ja voivat jopa jossain tapauksessa tehdä mahdolliseksi asiattoman hyödyn tavoittelun järjestelmän kustannuksella.

Uuden eläkelaitoksen vakavaraisuussääntöjä helpottavia toimenpiteitä voidaan luonnehtia työeläkejärjestelmän yhteisvastuujärjestelmän investoinniksi. Tämän sijoituksen ”tuotto” saataisiin sitä kautta, että järjestelmän kilpailullisuus lisääntyisi ja tätä kautta erityisesti sijoitustoiminnan tuoton voisi odottaa paranevan. Sijoituksen ”riski” on siinä, että uusi eläkelaitos voi ottaa todelliseen vakavaraisuuteensa nähden liikaa riskiä ja tämä riski tulee yhteisvastuujärjestelmän kannettavaksi. Mikäli näillä edellytyksillä halutaan alalle tulon esteitä poistaa, niin se voisi tapahtua esimerkiksi seuraavilla tavoilla:

- uuden eläkelaitoksen vakavaraisuusvaatimukset tulisivat voimaan pitemmän ajan kuluessa asteittain, jolloin uusi eläkelaitos voisi toimintapääomansa vähäisyydestä huolimatta sijoittaa paremmalla tuotto-odotuksella ja suuremmalla riskillä ja saada tätä kautta toivottavasti aidon toimintapääomansa riittävälle tasolle.
- uusi eläkelaitos voisi kirjata toimintapääomalaskelmaansa yhteisvastuujärjestelmän takauksen, joka määritellyn aikataulun mukaisesti pienenesi nolnaan ja joka sallisi käytännössä samanlaisen toimintatavan kuin edellinen vaihtoehto
- viimeksi mainitun vaihtoehdon voisi toteuttaa myös eläkelaitoksen taseessa näkyvällä tekniikalla: taseen vastaaviin kirjattaisiin vastuuvajaus ja tämän suuruinen erä lisättäisiin taseen vastattavissa osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen, joka on eläkelaitoksen toimintapääomaa kasvattava erä.

Vakavaraisuusvaatimusten helpottamiseen löytyy siis teknisiä mahdollisuuksia. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu, miten paljon yhteisvastuujärjestelmän riskiä halutaan lisätä kilpailullisuuden lisäämiseksi. On selvää, että edellisiin vaihtoehtoihin liittyy tarkkaa harkintaa vaativia ongelmia erityisesti siltä osin, miten estetään asiaton hyötyminen yhteisvastuujärjestelmän kustannuksella.

5.1.4 Sisältyykö vakavaraisuussäännöksiin myös kilpailua rajoittavia seikkoja ja miten mahdolliset haittekiat voitaisiin poistaa?

Vuoden 1997 alusta voimaan tullutta uutta vakavaraisuusjärjestelmää on sivuttu edellä jo kohdissa 4.6 ja 5.1.3. Uuden järjestelmän tavoitteena on tehdä mahdolliseksi sijoittaminen aiempaa paremmalla tuotto-odotuksella ja kestää parempiin tuotto-odotuksiin liittyvää riskiä. Edelleen vakavaraisuuden avulla toivotaan, että eläkelaitokset voivat erilaistua sijoituspolitiikaltaan, jolloin järjestelmän riskiä saadaan eriytettyä. Vakavaraisuussäännöksissä sinänsä pyrittiin aikaisempaa suurempaan kilpailullisuuteen.

Vaarana on, että hyvistä tavoitteista huolimatta vakavaraisuussäännökset toimivatkin käytännössä eläkelaitoksia samanlaistavaan suuntaan. Jos vakavaraisuusvaatimukset muodostuvat kovin kireiksi suhteessa eläkelaitosten todelliseen vakavaraisuuteen tämä on omiaan kaventamaan eläkelaitosten liikkumavapautta. Tämän seurauksena eläkelaitokset joutuisivat rajoitta-

maan sijoitustoimintansa riskillisyyttä ja näin siirtymään suhteellisen samankaltaisiin sijoitusjakautumiin sekä luopumaan parhaista tuotto-odotuksista.

Vakavaraisuusvaatimusten uusimisessa keskeisenä periaatteena oli, että niiden tulee heijastaa eläkelaitokse sijoitustoiminnan riskillisyyttä. Tämä tarkoittaa, että vaatimukset ovat sitä korkeammat mitä riskillisempi laitoksen sijoituskanta on. Riskittömällä sijoituskannalla laitoksen vakavaraisuusvaatimukset ovat hyvinkin alhaiset. Toisaalta vakavaraisuusvaatimukset sitovat työeläkejärjestelmään varoja, jotka eivät aivan suoranaisesti ole osa eläkkeiden rahoitusta siitä huolimatta, että valtaosa vakavaraisuudesta kuuluu vakuutuskantaan. Vakavaraisuusvaatimuksia ei siksi ole syytä kasvattaa tarpeettoman korkeiksikaan.

Vakavaraisuusvaatimukset voivat muodostua kilpailua rajoittaviksi myös silloin, jos ylijäämän jakosäännöt nostavat tosiasiallista vaadittavaa vakavaraisuutta. On esitetty väitteitä, että nykyiset säännöt käytännössä vaativat eläkelaitoksissa välttämään voimakkaasti niin sanotun tavoitevyöhykkeen alapuolelle joutumista. Tavoitevyöhykkeen alaraja on kaksinkertainen varsinaisesti lain tasolla voimakkaasti toimintaa rajoittavaan vakavaraisuuteen nähden. Mikäli säännöstöä halutaan kehittää kilpailu ja eläkelaitosten erilaistumista tukevaan suuntaan, sitä voisi harkita muutettavaksi niin, että koko vakavaraisuusrajan ylittävää vakavaraisuutta voisi parhaalla mahdollisella tavalla käyttää sijoitustoiminnan tehostamiseen. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa ylijäämäjakosäännösten muokkaamista tavoitevyöhykkeen alapuolella. Tällöin olisi kuitenkin varottava, ettei uuteen toimintapääomasääntöön oleellisena osana kuuluvan varhaisen varoituksen järjestelmän toimivuus vaarannu.

Vakavaraisuusvaatimuksien kilpailuvaikutuksiin liittyy myös se, että niitä luotaessa toisaalta vakuutusyhtiöille ja toisaalta kassoille ja säätiöille muodostui hieman erilaiset vaatimukset. Kassojen ja säätiöiden toisistaan huomattavasti poikkeavien sijoitusjakaumien johdosta näiden kaavasta tuli jonkin verran yhtiökaavaa tarkempi. Tarkempi kaava kiristää vaatimuksia joissakin tilanteissa. Toinen ero vaatimuksissa oli, että säätiöt ja kassat saivat selvästi pitemmän siirtymäajan vaatimusten täyttämiseksi. Ongelmaksi kassojen kannalta näyttää muodostuvan, että STM:n määräyksissä siirtymäsäännöstä on tulkittu niin, että todellista siirtymäaikaa ylijäämän jaolle ei ilman siirtymäaikaa lasketulla kriisivyöhykkeellä olekaan. Vaatimusten erojen merkitystä pienentää se, että ministeriö on edellyttänyt yhtiöiden seuraavan vakavaraisuusasemansa kehitystä myös tarkemmalla neliöjuuri-kaavalla.

Vakavaraisuusvaatimuksia tarkastellaan parhaillaan STM:n johdolla toimivassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy huhtikuun lopussa. Osana työryhmän toimeksiantoon kuuluu tehdä ehdotus yhdenmukaisesta vakavaraisuuskaavasta työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskeviin vakavaraisuusvaatimuksiin.

5.1.5 *Voidaanko ja miten laskuperustekorona ylittävän tuoton käyttöön liittyviä säännöksiä kehittää niin, että ne nykyistä paremmin tukisivat eläkkeiden turvaamista ja vakuutustoiminnan kilpailua?*

Työeläkevarojen kartuttaminen sijoitustoiminnan tuotoista toimii tavallaan kolmiportaisesti:

- rahastot tai eläkevastuut lasketaan kiinteällä kolmen prosentin diskonttokorolla, mikä merkitsee vuosittain tämän kiinteän kolmen prosentin koron vähimmäismäärän hyvittämistä rahastoille
- työeläkelaitoksiin kartutettu vakavaraisuus edellyttää, että laitokset pyrkivät parhaaseen markkinoilta saatavaan tuottoon - tämä siirretään eläkevastuiden katteeksi määrittelemällä muuttuva laskuperustekorko
- laskuperustekorona ylittävä tuotto on käytettävissä toisaalta eläkelaitoksen vakavaraisuuden kartuttamiseen tai ylläpitämiseen ja toisaalta vakuutusmaksuja alentaviin hyvityksiin ja kannatusmaksujen alentamiseen. Vakavaraisuuteen siirrettävä osuus voidaan katsoa eläkkeiden turvaamiseksi, sillä se kuuluu vakuutuskantaan ja sen turvin voidaan edelleen tavoitella parempia tuottoja.

Kokonaisuuden kannalta voidaan sanoa, että olennaista on saada paras mahdollinen sijoitusten kokonaistuotto turvaavuusnäkökohdat huomioon ottaen. Laskuperustekorko määrää, paljonko tästä käypien arvojen mukaisesta tuotosta on saatava eläkelaitoksen kirjanpidolliseen tuottoon liitettäväksi peruuttamattomasti eläkkeitä varten.

Laskuperustekorko oli ennen vuoden 1997 alusta voimaan tulleita muutoksia selkeästi hallinnollinen korko. Sen määrittämisessä seurattiin tietysti yleistä korkotasoa ja eläkelaitosten sijoituksille saatavia tuottoja mutta tämän lisäksi sen määrittämiseen vaikutti kaksi keskeistä rajoitetta:

- työeläkkeiden rahoitusjärjestelmä toimi niin, että laskuperustekorona prosenttiyksikön suuruinen alentaminen johti välittömään tarpeeseen nostaa keskimääräistä TEL-maksutasoa runsaalla prosenttiyksiköllä
- laskuperustekorkoa sovellettiin myös työeläkejärjestelmän takaisinlaintujen varojen korkokantana.

Vuoden 1997 alusta voimaantulleiden muutosten seurauksena mainitut yhteydet saatiin käytännössä purettua. Ajatuksena oli, että eläkelaitosten vakavaraisuusasemaa parannetaan ja tämän turvin ne voivat sijoittaa paremmat tuotto-odotukset tarjoaviin kohteisiin. Paremmat tuoton ohjaaminen eläkkeiden turvaksi sovittiin toteutettavaksi niin, että laskuperustekorko seuraa parasta markkinoilta saatavissa olevaa tuottoa.

Laskuperustekorona määräytymistä selvitti vuoden 1998 aikana työryhmä, jonka peruslähtökohdaksi oli korona määräytyminen ns. portfolioteorian avulla. Portfolioteoriassa etsitään maksimaalinen tuotto-odotus, joka kiinnitettyllä riskitasolla voidaan saavuttaa erilaisten sijoitusinstrumenttien avulla. Työeläkelaitosten vakavaraisuus muodostaa perustan tässä optimoinnissa pohjana käytettävälle riskitasolle: mitä korkeampi vakavaraisuus on, sitä suurempaa riskinottoa voidaan edellyttää ja tämä edelleen johtaa korkeampaan optimoinnin tuloksena syntyvään tuotto-odotukseen.

Optimoinnin tuloksena saatava tuotto-odotus kuvastaa ehkä paremmin pitkän aikavälin odotusta. Laskuperustekorkoa käytetään kuitenkin vuosittaisena tuottovaatimuksena ja tästä syystä edellinen korkotaso vaatii korjaus-tekijöitä lyhyemmän aikavälin markkinanäkemyksistä ja eläkelaitosten todellisen, kuitenkin suhteellisen hitaasti muuttuvan sijoitusjakautuman huomioon ottamisesta. Lisäksi eläkelaitosten eläkevastuu tällä hetkellä edelleen kasvaa ja suhteellisen vakavaraisuusaseman pitäminen edes entisellään vaatii vakavaraisuuden kasvua. Viimeksi mainitusta syystä johtuen optimoinnin tuloksena saatua korkoa alennetaan sen verran, että ainakin teoriassa eläkelaitosten suhteellinen vakavaraisuus voisi pysyä ennallaan.

Kokonaisuutena voidaan sanoa, että laskuperustekorona määrätymismekanismi on perusteltu malli edellyttäen, että pidetään kiinni ajatuksista määrätä kiinteä korko etukäteen ja soveltaa samaa korkoa kaikkiin eläkelaitoksiin. Epäselvempää on, johtaako näistä seikoista kiinnipitäminen siihen, että sovitulla varmuustasolla saadaan eläkkeitä turvaamaan paras mahdollinen sijoitusten tuotto.

Eläkejärjestelmän tavoitteena on turvata eläkkeiden maksaminen. Laskuperustekorona ylittävä tuotto ei tätä tavoitetta toteuta kovinkaan hyvin silloin kun sitä merkittävässä määrin palautetaan hyvityksinä tai kannatusmaksujen alennuksina. Perustehtävän tukemiseksi mahdollisimman hyvä tuotto pitäisi siksi saada kiinnitettyä eläkkeiden maksamista tukemaan.

Eläkkeiden turvaamista ajatellen eläkelaitosten vakavaraisuusvaatimukset, laskuperustekorko ja hyvitykset tai kannatusmaksujen alennukset kietoutuvat tiiviisti toisiinsa. Laskuperustekorko tulkitaan nykyään suureeksi, joka pitää määritellä etukäteen mahdollisimman korkealle tasolle ja jonka pitää olla kaikille eläkelaitoksille sama. Tällaisena laskuperustekorko muodostuu vakavaraisuusvaatimuksia korottavaksi tekijäksi: mitä korkeammalle etukäteen asetettu laskuperustekorko viritetään, sitä korkeammiksi muodostuvat myös vakavaraisuusvaatimukset. Kohoavat vakavaraisuusvaatimukset taas pienentävät eläkelaitoksen riskinotto-kykyä ja tätä kautta mahdollisuudet parhaan mahdollisen eläkkeiden turvaksi tulevan tuoton saavuttamiseen heikkenevät. Kehä sulkeutuu sitä kautta, että nyt laskuperustekorona tasoa joudutaan alentamaan.

Hyvityksinä tai kannatusmaksun alennuksina työnantajille siirtyvä osa ylijäämän tuotosta ei suoranaisesti turvaa eläkkeitä pitkällä aikavälillä. Hyvityksillä oli takaisinlainauksen aikaisemmin muodostaessa valtaosan työeläkejärjestelmän sijoituksista varsin pieni rooli. Tuohon aikaan hyvitysten merkityksen katsottiin yleisesti olevan se, että käteisellä vakuutusmaksunsa maksavat työnantajat saatiin suhteellisen tasa-arvoiseen asemaan takaisinlainaajien kanssa. Sijoituskannan muuttuessa hyvityksistä on tullut varsin keskeinen piirre työeläkejärjestelmän kilpailuasetelmaa.

Vaikka hyvitykset sinänsä eivät ole osa eläkejärjestelmän perustehtävää, niillä on tärkeä rooli järjestelmän tehostajana. Kilpailukykyiset hyvitykset ovat olennainen menestystekijä yksittäiselle eläkelaitokselle. Näiden aikaansaamiseksi eläkelaitos tähtää parhaaseen mahdolliseen sijoitusten tuottoon. Hyvitykset siis luovat kilpailutilanteeseen logiikan, joka tehostaa sijoitustoiminnan toteuttamista kokonaisuudessaan.

Ristiriitaa järjestelmän tavoitteisiin muodostuu kuitenkin, jos katsotaan, että hyvitysten kautta liian suuri osa eläkevaroista tulee käytetksi lyhyellä aikavälillä sen sijaan, että ne turvaisivat eläkkeiden rahoitusta pitkällä aikavälillä. Hyvityskilpailussa ratkaisevaksi muodostuvat joka tapauksessa erot eri eläkelaitosten kyvyssä tehdä tulosta kokonaisrahoitukseen. Ääritilanteessa tämä tarkoittaisi, että maksimaalinen määrä tuotosta ohjautuisi rahastoihin ja vain parhaiten tuottavat laitokset pystyisivät hyvitysten jakoon.

Tilanteen muuttamiseksi joudutaan erityisesti laskuperustekorun määräytymistä vielä harkitsemaan. On esitetty ajatuksia, että

- laskuperustekorun etukäteisen määrittelyn sijasta se voitaisiin määrittää jälkikäteen esimerkiksi jonkin mallisalkun (benchmark-salkun) pohjalta tai
- laskuperustekorke voisi määräytyä toteutuneen tuoton perusteella ja olla jopaa erilainen eri eläkelaitoksille, jos kilpailuasetelma muuten toteutettaisiin niin, että eläkelaitoksilla olisi ylläike parhaaseen mahdolliseen tuottoon.

Mainitut ajatukset edellyttävät hyvin tarkkaa harkintaa, sillä ne sisältävät ilmeisiä ongelmia. Edellinen voisi johtaa eläkelaitosten sijoitussalkkujen liialliseen samanlaistumiseen ja jälkimmäisen osalta epäilyt kohdistuvat tilanteisiin, joissa työnantajalla on suuri vaikutusmahdollisuus sijoitusten kohdistamiseen. Jälkimmäisen osalta oman kysymyksensä muodostaa tietysti se, pitäisikö tuoton vaikuttaa eläkelaitoskohtaisesti myös vakuutettujen etuihin.

Jälkikäteinen laskuperustekorun määräytyminen voisi saada aikaan sen, että eläkkeiden turvaamiseksi saataisiin parhaat mahdolliset tuotot ilman, että vakavaraisuusvaatimukset muodostuvat epärealistisen korkeiksi. Voidaan kuitenkin todeta, että sikäli kuin pidetään kiinni kolmen prosentin vuosittaisesta minimituottovaatimuksesta vaatimuksia ei missään tapauksessa saada kovin alas.

Toisenlainen lähestymistapa laskuperustekorun ylittävän tuoton käsittelyyn saadaan pohtimalla sitä, kuka käyttää päätösvaltaa tulevien eläkkeiden turvaamiseksi rahastoiduista varoista. Mikäli rahastojen roolia tarkasteltaisiin uudestaan olisi ehkä mahdollista luoda järjestely, jossa kilpailu edelleen ajaisi laitokset parhaaseen tuottoon mutta suurempi osa tästä tuotosta saataisiin tukemaan tulevien eläkkeiden maksamista. Samoin rahastojen roolin määrittely aikaisemmasta poikkeavalla tavalla saattaisi helpottaa niitä esteitä, joita nykyisin rahastojen siirtymättömyyden katsotaan aiheuttavan eläkelaitosiirroille.

TEL-järjestelmä on sinällään syntynyt aikana, jolloin elettiin pääomaniukkuuden aikaa. Olennainen syy TEL:n hallintomallille oli, että kertyvät rahastot pidettiin työmarkkinajärjestöjen hallinnassa ja niillä pyrittiin osaltaan turvaamaan suomalaisen elinkeinoelämän pääomatarvetta. Pääomat ohjautuivat elinkeinoelämän rahoitustarpeisiin pääosin takaisinlainauksen muodossa ja yritykset saivat hyödyn rahastoista suoraan eivätkä eläkelaitosten jakaman sijoitusyli jäämän (hyvitykset) muodossa. Takaisinlainauksen voimakas vähentyminen kuvaa kehitystä, jossa pääoman niukkuuden aika on ohitettu. Tämä tekee mahdolliseksi pohtia eläkerahastojen roolia uudelleen.

On myös esitetty ajatuksia, että vakuutettujen tulisi nykyistä suoraviivaisemmin hyötyä eläkelaitoksen sijoitustoiminnan onnistumisesta. Myös tätä kysymystä tullaan jatkotyössä tarkastelemaan. Keskeinen ongelma on, että tällaista vaihtoehtoa on vaikea toteuttaa puuttumatta samalla siihen, että rahoituksen riskistä vastaa kuitenkin keskeisesti työnantaja.

5.1.6 Voitaisiinko vakuutustoiminnan kilpailua edistää laskuperusteista siten kehittämällä, että luovutaan joiltakin osin yhdenmukaisista perusteista?

Työeläkejärjestelmässä kaikkia eläkelaitoksia koskevat erittäin pitkälle samanlaiset ehdot ja laskuperusteet. Tämä perustuu TEL:n 3 a §:ään, jossa ministeriölle on annettu varsin laaja harkintavalta olla hyväksymättä toisistaan poikkeavia ehtoja. Säätelyn jonkinasteinen purkaminen olisi ehkä mahdollista, mutta sen tulisi tapahtua niin, että toisaalta vakuutusnottajien tasavertaisuutta ei vaaranneta ja toisaalta vakuutettujen ja eläkeläisten palvelua ei heikennetä.

Laskuperusteiden tms. vahvistamiselle menettely on sellainen, että työeläkevakuutusyhtiöille ja eläkekassoille ministeriö vahvistaa perusteet näiden hakemuksesta. Säätiöille sen sijaan ministeriö antaa laskuperusteet. Varsinaisesti asia toimii niin, että laskuperusteet kehitetään työeläkeyhtiöiden välisissä keskusteluissa ja kassojen ja säätiöiden perusteet seuraavat yhtiöiden perusteita.

Luonteeltaan yhtiöiden ja kassojen perusteet poikkeavat selvästi säätiöiden perusteista. Säätiöperusteessa määritellään käytännössä vain eläkevastuun laskenta ja osallistuminen tasattavien eläkkeiden kustannuksiin. Yhtiöillä ja kassoilla sen sijaan perusteet määrittelevät tämän lisäksi varsin tarkasti muun muassa vakuutusmaksun rakenteen ja ylijäämän jaon.

On esitetty mielipiteitä siitä, että nykyinen perustemenettely on tarpeettoman yksityiskohtainen. Pisimmälle vietyä on väitetty, että säätiöperusteen kaltainen malli olisi riittävä pohja myös yhtiöille ja kassoille. Vähemmän radikaali ajatus on ollut, että ainakin maksun osista hoitokustannusosassa ja maksutappio-osassa tulisi luopua yhteisestä laskuperusteesta.

Vapauttamisen vastineeksi on väitetty, että toisaalta sosiaaliturvajärjestelmän hoitaminen ja toisaalta nykyinen eläkelaitosrakenne eivät salli perusteiden vapauttamista. Eläkelaitosrakenteen osalta on esitetty, että perusteiden vapauttaminen vaikeuttaisi erityisesti pienten eläkelaitosten toimintaa. Tämä liittyy kiinteästi siihen, että työeläkkeiden hoitojärjestelmien ylläpitäminen on huomattavan kallista.

5.1.7 Onko työeläkelaitosten taloudellista tilaa ja tuottavuutta koskeva informaatio riittävää, yhdenmukaista, oikeaa ja selkeää ja ellei niin ole, miten informaatiota olisi kehitettävä?

Kilpailun edistämisen kannalta on olennaista, että vakuutusnottajat saavat eri ratkaisuista riittävät ja ymmärrettävät tiedot ratkaisujensa tueksi. Työeläkeyhtiöt ovat luoneet viime vuosina periaatteet sille, millaista informaatiota yhtiöiden tilasta annetaan vuosikertomuksissa. Päämääränä on ollut

antaa mahdollisimman avointa ja vertailukelpoista informaatiota. Informaatio onkin viime vuosina ollut ratkaisevasti parempaa aikaisempiin vuosiin verrattuna ja käytännössä mitään olennaista ei jätetä kertomatta.

Annettava informaatio on varsin kattavaa sikäli kun järjestelmän peruspiirteet pidetään ennallaan. On kuitenkin ilmeistä, että mikäli kilpailuselvityksen perusteella järjestelmää muutetaan tämä edellyttää myös annettavan informaation kehittämistä.

Sijoitusrahastoille on annettu sääntöjä siitä, millaista informaatiota voidaan antaa tulevaisuudesta. Samoin pörssiyhtiöiden pitää tulevia tuotto-odotuksia kuvatessaan olla suhteellisen varovaisia. Eläkelaitokset poikkeavat tässä sikäli, että asiakaskilpailussa ne ovat tehneet sangen pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia ennusteita hyvityksistä. Tulevaisuuden ennustamiselle olisi ehkä syytä luoda jonkinlaiset pelisäännöt.

Työeläkelaitosten antaman informaation osalta on vielä todettava, että eläkekassat ja -säätiöt antavat huomattavasti vakuutusyhtiöitä niukempaa informaatiota toiminnastaan. Julkisuusvalvonnan toteutumiseksi tämän alueen kehittämistä pitäisi harkita.

5.1.8 Miten tehostuvassa kilpailussa voidaan turvata pienten ja keskisuurten eläkelaitosten asema?

Työeläkejärjestelmä on suhteellisen voimakkaasti keskittynyt. On kyseenalaista ajatella, että kilpailun reunaehtoja tässä tilanteessa muutettaisiin keskittymistä edelleen tukevaan suuntaan. Paremminkin reunaehtojen tulisi tukea moninaisuuden säilymistä tai mahdollisesti jopa sen lisääntymistä.

Yleisen kilpailuteorian mukaan keskittymistä lisää se, että kilpailumahdollisuudet ovat suppeat. Vähäisillä kilpailumahdollisuuksilla eläkelaitosten selviämistrategiat samanlaistuvat. Jos keskittymistä halutaan välttää kilpailua tulisi ohjata suuntaan, jossa eläkelaitosten erilaistumismahdollisuudet turvataan.

Erityisiä työeläkejärjestelmään liittyviä tekijöitä muodostuu siitä, että eläkelaitokset hoitavat lakisääteistä palvelutehtävää. Eläkelaitoksille muodostuu huomattava kiinteä kustannus tämän palvelutehtävän suorittamisesta ja siihen liittyvien tietojärjestelmien rakentamisesta. Tähän liittyviä kysymyksiä pohditaan kohdassa 5.2.1.

5.1.9 Sisältyykö työeläkelaitoksia koskeviin säännöksiin muita kilpailua rajoittavia tekijöitä ja jos sisältyy, olisivatko ne poistettavissa?

Työeläkevakuutusyhtiöiden toimiluvissa on eroja, joille on vaikea löytää perusteluja. Toimilupien sisältö on siis syytä ottaa tarkasteluun. Yhtiöiden toimilupien käsittely sivuaa myös säätiöiden ja kassojen toimintapiirini määrittelyä, joka on myös syytä ottaa tarkastelun alle. Toisaalta on ymmärrettävä, että eri eläkelaitosmuodoissa on eroja, jotka pitää ottaa niiden toimiluvissa ja muussakin sääntelyssä huomioon.

Toimilupia ja toimintatapaa voidaan ehkä myös tarkastella miettimällä, miten tätä kautta voitaisiin edelleen tehostaa eläkelaitosten mahdollisuuksia saada parasta mahdollista tuottoa eläkevästuiden katteena olevien varojen sijoittamisessa. Tällä alueella on ehkä mahdollista ottaa oppia muiden maiden kokemuksista siitä, miten työnantajan ja eläkejärjestelmän välinen suhde tulisi järjestää.

Eri eläkelaitosten sääntelyssä on eroja, joihin on osittain jo puututtu edellä. Sääntelyä voidaan tältä osin kehittää niin, että se on mahdollisimman tasa-vertaista, mutta kuitenkin ottaa huomioon eri ratkaisuihin liittyvät riskit ja muut erityispiirteet.

Ehkä tarkasteluun on syytä jossain laajuudessa ottaa myös VEL:n ja KVTEL:n suhde yksityisen sektorin työeläkevakuutukseen.

5.2 Muut näkökohdat

Yksityisellä sektorilla on myös muutama eläkelaitos, jotka toimivat erityislain pohjalta. Nämä ovat Työeläkekassa (LEL), Esiintyvien taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassa (ETEK), Maatalousyrittäjien eläkelaitos (MELA) ja Merimieseläkekassa (MEK).

Näiden erillisuus perustuu niiden syntyhetkellä vallinneisiin erityisolosuhteisiin. Tänä päivänä ne toimivat kuitenkin asiallisesti aivan samalta perustalta kuin muutkin eläkelaitokset. Merkittävin poikkeama on ehkä MELA, koska valtion tuki näyttelee keskeistä osaa sen toiminnassa.

Esim. LEL on toiminnaltaan lähes täysin verrattavissa keskikokoisiin TEL-yhtiöihin. Kilpailullisesta näkökulmasta LEL:n tavoitteet ovat aivan yhteneväisiä TEL-laitosten kanssa eli pyritään parhaaseen mahdolliseen sijoitustulokseen. Erityispiirteenä mainittujen laitosten osalta on, että niiden piiriin kuuluvilla vakuutuksenottajilla ei oel mahdollisuutta eläkelaitoksen valintaan, vaan niiden on hoidettava eläketurvan järjestäminen näissä laitoksissa sen mukaan, millä alalla ne toimivat. ETEK:iin kuuluvat lisäksi kaikilta osin ns. pätkätyöt, jotka muodostavat lyhytaikaisesta, pääosin alle kuukauden mittaisesta työskentelystä sekä kotitalouksissa tapahtuvasta työsuhteesta tehdystä työstä.

Mainittujen laitosten saattaminen vastaavaan kilpailuasemaan TEL-laitosten kanssa vaatii lainsäädännöllisiä toimia. Eläketekniseltä kannalta tällaisiin muutoksiin ei sanottavia esteitä ole olemassa. Jatkossa on tarkoitus selvittää myös tätä asiaa yksityiskohtaisemmin.

5.2.1 Millä työeläkelaitosten tulisi kilpailla?

Keskeinen kysymys kilpailun selvittämisessä on se, mitkä ovat työeläkelaitosten keskeiset todelliset kilpailutekijät. Edellä on määritelty kilpailun alueiksi sijoitustoiminnan tuottavuus ja eläkelaitoksen asiakkailleen antama palvelu ja sen kustannustehokkuus. Edellä on keskitytty pääosin sijoitustoiminnan tuottoon. Tässä pohdiskellaan enemmän kilpailua palvelulla. Varsinaisesti tietyksi kilpailustrategian määrittelemineen kuuluu kullekin eläkelaitokselle erikseen ja selvitystyössä lähinnä tarkastellaan, mitä elementtejä tällaisen strategian pohjana potentiaalisesti voi olla.

Palveluilla kilpailemista hämärtää eläkejärjestelmässä se, että siinä eläkelaitos toteuttaa varsin pitkälle laissa määriteltyä tehtävää: myöntää ja maksaa eläkkeitä sekä rekisteröi työsuhteiden perusteella karttuvaa eläkeoikeutta ja kerää tähän liittyvää vakuutusmaksua. Näiden rooli on kilpailun kannalta hieman epäselvä:

- sisältö on (aivan perustellusti) määritelty hyvin tarkkaan laissa ja sen perusteella annetuissa määräyksissä
- toiminta kohdistuu huomattavalta osin vakuutettuun tai eläkkeensaajaan, joka ei ole päättäjänä kilpailutilanteessa
- myös tuotteen hinta on säädelty mukaan lukien palvelun rahoittamista varten käytettävä maksun hoitokustannusosa.

Palvelutehtävän toteuttaminen edellyttää eläkelaitokselta huomattavan raskaan hoitojärjestelmän luomista. Mainittu seikka muodostaa toisen kohdassa 5.1.4 mainituista alalle tulon esteitä. Käytännössä uudelle eläkelaitokselle ei ole riittävää luoda vain ajassa eteenpäin karttuvan eläketurvan hoitamiseen tarvittavia hoitojärjestelmiä. Todellisuudessa nimittäin myös laitoksen perustamista edeltävänä aikana karttunutta eläketurvaa joudutaan hoitamaan. Tilannetta helpottaa tietysti se, että tietojärjestelmäpalvelun voi jo tällä hetkellä ostaa muutamasta keskenään kilpailevasta palvelutalosta. Palvelutehtävän laajuuden on esitetty olevan huomattavan raskas myös jo alalla toimiville eläkelaitoksille ja erityisesti pienempien eläkelaitosten ongelmia on korostettu.

Keskustelussa on esitetty, että tätä alalle tulon estettä voitaisiin pienentää yksinkertaistamalla eläkelainsäädäntöä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa, että tehtäessä takautuvia tarkistuksia vakuutetun eläketurvaan (esimerkiksi menneitä vuosia koskevien työsuhdetietojen tullessa takautuvasti ilmi) tarkkaan korjaamiseen pyrittäisiin vain muutaman vuoden ajalta. Tätä aikaisempi turva korjattaisiin korjaushetkellä vallitsevan lainsäädännön mukaisesti. On epäselvää, miten pitkälle tätä kautta päästäisiin, sillä epäilyksiä on esitetty kajoamisesta menneinä vuosina karttuneeseen turvaan.

Toinen esitetty ajatus on, että koko järjestelmän toimintatapaa pitäisi tarkastella uudestaan. Kilpailua voitaisiin ehkä tehostaa ja alalle tulon esteitä voitaisiin mahdollisesti poistaa sellaisella toimintatavalla, jossa kaikki yhteinen eläketurvan ”perushoitoon” liittyvä toiminta keskitettäisiin alan yhteiseen keskusrekisteriin ja vain varsinainen ”kilpailullinen” eläketurvan hoitaminen jäisi kunkin laitoksen tuotettavaksi. Tässä jälkimmäisessä mallissa ongelmaksi saatetaan kokea tällaisen keskusrekisterin toiminnan riittävä tehokkuus.

Toimintamalli voisi kokonaiskustannusten kannalta olla nykyistä edullisempi ja edelleen se voisi helpottaa pienempien eläkelaitosten tilannetta sekä pienentää hoitojärjestelmien rakentamisesta aiheutuvia alalle tulon esteitä. Epäilyjä on esitetty, että tällaisella keskitetyllä ratkaisulla ei olisi riittäviä yllykkeitä tehokkaan palvelun tuottamiselle mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla. Tämän vastineeksi on esitetty, että ratkaisussa kuitenkin olisi kilpailutilanne muihin vastaavan palvelun tuottajiin (KELA, KEVA jne.), joten ratkaisu saattaisi onnistuakin. Mahdollisen keskitetyn ratkaisun osalta on esitetty huomattavia epäilyjä mutta tarkemmin tutkimatta sitä on kuitenkin mahdotonta suoralta kädeltä torjua.

5.2.2 Miten kilpailua tulee säännellä

Työeläkejärjestelmä on syntynyt aikana, jolloin taloudellista toimintaa yhteiskunnassamme muutenkin säänneltiin varsin voimakkaasti. Samalla kun sääntelyä muualta on poistettu on työeläkejärjestelmän sääntely muuttunut ehkä vielä aiempaakin kireämmäksi.

Eläkejärjestelmässä on luonnollisesti sen pitkäjänteisyyden takia tekijöitä, jotka edellyttävätkin muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavaa sääntelyä. Perussääntönä tulisi kuitenkin olla, että ensisijainen toimintaa ohjaava paine järjestelmään tulisi kilpailun ja julkisuuden kautta ja vasta toissijainen paine luotaisiin sääntelyllä. Sääntely tulisi mukaan kuvaan siis vasta silloin, kun muuta kautta ei tule paineita, jotka johtavat haluttuun toimintaan.

Karkeasti tilannetta voisi luonnehtia sanomalla, että aikaisemmin sääntely oli lainmukaisuuden ja nimenomaan turvaavuus- ja kohtuusperiaatteiden toteutumisen valvontaa. Vaikutelmana eläkelaitoksissa on, että painotus on yhä enemmän siirtynyt tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli ns. vakuutus-toiminnan terveen kehityksen turvaamiseen. Tältä osin on syytä miettiä, millainen valvonnan ja kilpailun keskinäinen rooli on alaa ohjaavina tekijöinä.

TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KILPAILUSELVITYS

TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KILPAILUA KOSKEVAT JURIDISET PERUSTEET

Työeläkejärjestelmän kilpailuselvitystä tehtäessä on otettava huomioon lainsäädännön kilpailua koskevat määräykset. Seuraavassa on lyhyt kuvaus voimassaolevasta kotimaisesta lainsäädännöstä ja EY:n kilpailusäännöistä sekä näiden soveltamisesta työeläkelaitoksiin. Tämän lisäksi on arvioitu millaisia reunaehtoja työeläkeyhtiöiden EU-jäsenyyshuoneisteluissa vahvistettu erityisasema asettaa kilpailulle. Lopuksi on arvioitu miten EU:n komission valmisteleva eläkerahastodirektiivi vaikuttaisi suomalaisten eläkesäätiöiden ja -kassojen asemaan.

1. Katsaus kilpailua koskeviin normeihin

1.1 Yleistä

Suomi on EU-jäsenyytensä perusteella osa eurooppalaisia sisämarkkinoita, jossa tavoitteena on tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden kansallisista rajoista ja rajoituksista vapaa liikkuminen. Suomen kansallisella kilpailupolitiikalla tähdätään markkinoiden tehokkaaseen toimintaan, yritysten väliseen kilpailuun ja kansainvälistymiseen. Erityisesti painotetaan kuluttajien etua ja elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapautta. Kilpailuun sovelletaan sekä Suomen kansallista kilpailulainsäädäntöä että EY:n kilpailusääntöjä, jotka tulivat jo ETA-sopimuksen perusteella Suomea velvoittaviksi.

1.2 Suomen kilpailulainsäädäntö

Kilpailunrajoituksia koskevan lainsäädännön tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Tätä tavoitetta koskevat säännökset on kirjattu 1.9.1992 voimaan tulleeseen kilpailunrajoituksista annettuun lakiin (480/1992, kilpailunrajoituslaki, KRL). Nykyistä lakia edelsi vuodelta 1988 peräisin oleva laki kilpailunrajoituksista (709/88), jota säädettäessä oli olennaista siirtyminen säännöstelytaloudesta kilpailutalouteen.

KRL on yleislaki, jota sovelletaan kaikkiin taloudellista kilpailua rajoittaviin järjestelyihin. Lakia ei sovelleta sopimukseen tai järjestelyihin, jotka koskevat työmarkkinoita tai maataloustuotteiden alkutuotantoa tietyin edellytyksin. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yleensä myös sellaiset kilpailunrajoitukset, jotka rajoittavat taloudellista kilpailua Suomen ulkopuolella ja jotka eivät kohdistu suomalaiseen asiakaspiiriin. Kilpailu-lainsäädännön valmistelusta vastaa kauppa- ja teollisuusministeriö.

KRL perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat:

- 1) Määrähinnat
- 2) Tarjous- ja hintakartellit
- 3) Kartellit, jotka rajoittavat tuotantoa tai jakavat markkinoita tai hankintalähteitä
- 4) Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö

Kielletylle kilpailunrajoitukselle voidaan määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä lukuun ottamatta myöntää poikkeuslupa, mikäli kilpailunrajoitus tehostaa tuotantoa tai hyödykkeiden jakelua, edistää teknistä tai taloudellista kehitystä tai jos siitä hyötyy asiakas tai kuluttaja. Poikkeusluvan myöntää kilpailuvirasto, joka Suomessa vastaa kilpailuvalvonnasta (Laki kilpailuvirastosta 711/1988, Asetus kilpailuvirastosta 66/1993).

Muita kuin laissa kiellettyjä kilpailunrajoituksia arvioidaan väärinkäyttöperiaatteen mukaisesti, jolloin kilpailunrajoitukseen puututaan silloin, kun sillä on laissa mainittuja vahingollisia vaikutuksia. Ellei menettelyä ole pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä kilpailun turvaamisen kannalta muutoin perusteettomana, KRL:n kieltä rikkoneelle elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle määrätään kilpailunrikkomismaksu.

Kilpailunrajoituslakiin lisättiin 1.10.1998 voimaan tulleella muutoksella (303/1998) yritys-kauppavalvontaa koskevat säännökset sekä puuttumattomuustodistusta, vähämerkityksellisiä kilpailunrajoituksia ja vahingonkorvausvelvollisuutta koskevat säännökset.

Puuttumattomuustodistusta koskevan säännöksen perusteella elinkeinonharjoittaja voi etukäteen pyytää kilpailuviraston kannanottoa määrätyn menettelyn lainmukaisuudesta. Yrityskauppaa koskevia säännöksiä sovelletaan sellaisiin yrityskauppoihin, joissa kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto ylittää kaksi miljardia markkaa ja joissa vähintään kahden kaupan osapuolen liikevaihto ylittää 150 miljoonaa markkaa. Tämän lisäksi edellytetään, että hankinnan kohde harjoittaa liiketoimintaa Suomessa. Ehdot täyttävät yrityskaupat on ilmoitettava kilpailuvirastolle, jonka tehtävänä on tutkia yrityskaupan vaikutus kilpailuun.

Yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten taustalla on elinkeinorakenteen keskittyminen. Lainsäätäjä on katsonut, että keskittyminen voi olla kilpailuprosessin luonnollinen ja hyväksyttävä seuraus, mikäli näin lisätään elinkeinotoiminnan tehokkuutta ja yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Keskittymisellä saattaa kuitenkin olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia, jos se vahvistaa jonkin yrityksen kilpailuasemaa kotimarkkinoilla siten, että kilpailu ei enää toimi. Keskittymisen myötä alallepääsyn esteet voivat lisääntyä siten, ettei uusien yritysten enää kannata tulla markkinoille. Tällöin potentiaalinen kilpailu ei turvaa kilpailun toimivuutta.

Kilpailuviraston lisäksi kilpailuasioita käsittelevät kilpailuneuvosto ja korkein hallinto-oikeus sekä lääninhallitukset. Kilpailuneuvosto (Laki kilpailuneuvostosta 481/1992) toimii kauppaja- ja teollisuusministeriön yhteydessä. Se käsittelee ja ratkaisee sille kilpailunrajoituksista annetun lain ja julkisista hankinnoista annetun lain mukaan kuuluvat asiat ja toimii valitusasteena kilpailuviraston ratkaisemissa poikkeuslupa-asioissa. Kilpailuneuvosto voi kilpailuviraston esityksestä määrätä lain vastaisen menettelyn lopetettavaksi sekä määrätä

elinkeinonharjoittajalle seuraamusmaksun. Yrityskauppa- ja valvontaa koskevan lainmuutoksen jälkeen kilpailuneuvosto voi kilpailuviraston esityksestä kieltää yrityskaupan. Kilpailuneuvoston toimivaltaan kuuluvissa asioissa sovelletaan hallintolainkäyttölakia ja sen päätöksiin poikkeuslupapäätöksiä lukuun ottamatta haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Kilpailuneuvoston asemaa selvittänyt toimikunta ja markkinatuomioistuimen uudistamista pohtinut työryhmä ovat oikeusministeriölle 2.2.1999 jättämässään mietinnössä esittäneet, että kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen tilalle tulisi perustaa uusi erityistuomioistuim, joka käsittelisi kaikki kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen toimivaltaan nykyisin kuuluvat asiat.

1.3 EY:n kilpailusäännöt

EY:n kilpailusäännöistä on säädetty Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (Rooman sopimus) 37 ja 85-94 artiklassa ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 4 ja 65-67 artiklassa. Kilpailusääntöjen tavoitteena on poistaa kaupanesteet jäsenvaltioiden välisestä kaupasta ja lisätä elinkeinoelämän tehokkuutta. Kilpailusääntöjä sovelletaan vain sellaisiin kilpailua rajoittaviin järjestelyihin, jotka saattavat vaikuttaa vinouttavasti jäsenmaiden väliseen kauppaan. Ne eivät siis sovellu yksinomaan yksittäisen jäsenvaltion sisällä vaikuttaviin kilpailunrajoituksiin.

Kilpailusäännöt perustuvat lähtökohtaisesti kilpailunrajoitusten kieltoperiaatteelle, jota on lievennetty erityisin ryhmäpoikkeuksin sekä mahdollisuudella saada yksilöllinen poikkeuslupa. Kilpailusääntöjen perusteella kiellettyjä ovat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavat kilpailua rajoittavat, yritysten väliset horisontaaliset ja vertikaaliset sopimukset (Rooman sopimuksen 85(1) artikla), josta komissio voi myöntää poikkeuksen. Kilpailusäännöt kieltävät myös määräävän markkina-aseman väärinkäytön (Rooman sopimuksen 86 artikla). EY:n kilpailusäännöt sisältävät myös määräykset yrityskauppa- ja valvonnasta (Asetus No 4064/89 EY, ns. fuusiovalvonta-asetus, muutettuna asetuksella 1310/97). Fuusiovalvonta-asetuksen perusteella komissiolla on oikeus tutkia sulautumia ennakkoon sen selvittämiseksi johtavatko järjestelyt toteutuessaan määräävän aseman syntyyn.

EU:n komissio valvoo yhtenäismarkkinoita ja sillä on laajat valtuudet tutkia kilpailulainsäädännön mahdollisia rikkomistapauksia. Oikeudellinen valvonta kuuluu EY-tuomioistuimelle. EU:n komissiossa kilpailuasioista vastaa pääosasto IV (DG IV), jonka toiminta-alueet ovat:

- Antitrusti
- Sulautumat
- Kilpailun vapauttaminen
- Valtionavut
- Kansainväliset asiat (DG IV osallistuu kilpailupolitiikan kansainväliseen yhteistyöhön osana teollisuusvaltioita ja toisaalta kehittyvien talouksien neuvonantajana).

2. Vakuutusala ja kilpailuoikeus

2.1 EY:n kilpailusäännöt

EY:n kilpailusääntöjen soveltaminen vakuutusalaan ei ole alun perin ollut täysin kiistatonta. EY-tuomioistuimien on antamallaan ratkaisulla (mm. tapaus 45/85, Verband der Sachversicherer) todennut, että kilpailusääntöjä sovelletaan vakuutusalaan.

EU:n komissio on antanut vakuutusalaan koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen ((ETY) N:o 3932/92). Asetuksella tietyt vakuutusyhtiöiden väliset yhteistyömuodot on jätetty Rooman sopimuksen soveltamisen ulkopuolelle, koska yhteistyötä on pidetty alan asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi suotavana. Ryhmäpoikkeusasetus, jonka voimassaolo päättyi 31.3.2003, sallii tietyntyyppiset vakuutusyhtiöiden väliset yhteistyömuodot. Tällaisia ovat:

- tilasto- ja riskimaksuyhteistyö
- eräät rinnakkaisvakuutusjärjestelyt (pooliyhteistyö)
- vakuutusehtoja koskeva yhteistyö (vakioehdot, vain ohjeellisia)
- hinta- ja maksutietojen kokoaminen ja julkaiseminen

Ryhmäpoikkeusasetus ei salli määräävän aseman väärinkäyttöä. Yritysostot ja fuusiot alalla ovat kiellettyjä, jos niitä voidaan pitää määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä, tai jos ne johtavat määräävän aseman väärinkäyttöön. Myös määräävän aseman vahvistamista muuten, kuin normaalilla kilpailulla, voidaan pitää määräävän aseman väärinkäyttönä.

2.2 Kilpailunrajoituslaki (KRL)

Suomalaisen vakuutustoiminnan voimakasta sääntelyä on aikaisemmin käytetty perusteluna sille, ettei yleisen kilpailulainsäädännön tulisi koskea vakuutusyhtiöitä. On katsottu, että vakuutuksenottajien ja vakuutettujen aseman turvaamiseen tähtäävä sääntely saattaisi olla ristiriidassa kilpailun edistämisen kanssa. Vakuutustoiminta otettiin kuitenkin vuoden 1988 kilpailunrajoituslain soveltamisen piiriin ja ensisijainen esityksenteko-oikeus kilpailunrajoitusasian käsittelemiseksi kilpailuneuvostossa annettiin sosiaali- ja terveysministeriölle.

Vakuutusalan kilpailusta on määräyksiä myös alan omissa säädöksissä. Vakuutusyhtiöilain (1062/1979, VYL) 14 a luvun säännöksiä kilpailun turvaamisesta sovelletaan myös työeläkevakuutusyhtiöihin. Säännösten perusteella sosiaali- ja terveysministeriön on seurattava kilpailuolosuhteita ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Lain mukaan kilpailunrajoitusten vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon myös vakuutettujen etujen turvaamiseen liittyvät näkökohdat.

Pankki- ja vakuutusalan kilpailuvalvonnassa rahoitustarkastuksella ja sosiaali- ja terveysministeriöllä on kilpailuviraston kanssa rinnakkainen toimivalta. Rahoitustarkastus ja sosiaali- ja terveysministeriö voivat tehdä esityksen valvomiensa alojen kilpailunrajoitusten käsittelemisestä kilpailuneuvostossa. Työnjaosta 1.4.1999 toimintansa aloittaneen vakuutusvalvontaviraston ja sosiaali- ja terveysministeriön välillä on säädetty erikseen.

Vakuutusyhtiöitä koskevaan lainsäädäntöön (VYL ja laki työeläkevakuutusyhtiöistä 354/1997) sisältyvien vakuutusyhtiöiden osakkeiden ja takuusuuksien hankintaan liittyvien säännösten perusteella sosiaali- ja terveysministeriö voi kieltää hankinnan, jos omistuksen katsotaan vaarantavan vakuutustoiminnan tervettä kehitystä. Arvioinnissa on otettava huo-

mioon omistusjärjestelyjen kilpailupoliittiset vaikutukset. Mikäli hankinta kuuluu KRL:n yrityskauppa- ja valvonnan piiriin, valvojan viranomaisen on pyydettävä järjestelystä kilpailuviraston lausunto. Säännöksillä katetaan vakuutusyhtiön osakkeiden ja takuuosuuksien hankkimisen lisäksi myös sulautuminen ja vakuutuskannan luovuttaminen. Vastaavat määräykset on sisällytetty eläkesäätiölakiin (1774/1995) ja vakuutuskassalakiin (1164/1992).

Kilpailuvirasto on antanut eräitä vakuutusalaan koskevia ratkaisuja. Kilpailuviraston 19.3.1993 antama ratkaisu (40/67/93) käsitteli vakuutusyhdistysten ehtoyhteistyötä. Päätöksessä kilpailuvirasto myönsi poikkeusluvan vakuutusyhdistysten ehtoyhteistyölle, joka koskee vakuutusehtoja ja eri vakuutuslajien riskiosuuksia. Lupaa ei kuitenkaan annettu vakuutusmaksuja koskevalle yhteistyölle. Perusteluna kilpailuvirasto totesi, että vakuutusehtoja koskevalla yhteistyöllä on aikaansaataavissa kustannuksia säästäviä mittakaavaetuja, joita yksittäisen vakuutusyhdistyksen oli vaikea saavuttaa. Vakuutusehtoja koskevan yhteistyön katsottiin kuuluvan KRL:n 6 §:n 1 kohdan piiriin siltä osin kuin ehtoihin kuului hinnoittelun osia tai hintoihin vaikuttavia tekijöitä. Vakuutusyhdistysten Keskusliitto saattoi asian kilpailuneuvoston ratkaistavaksi, joka totesi, että vakuutusehdoista sopiminen ei ole KRL 6 §:n 1 kohdan vastaista siltä osin, kun yhteistyö koskee vain yleisistä ehdoista sopimista eikä siihen liity hinnoittelua koskevia ohjeita tai vakuutusmaksun laskentakaavoista sopimista.

3. Kilpailulainsäädännön soveltaminen työeläkejärjestelmään

Työeläkejärjestelmän erityisluonteen vuoksi on kilpailurajoituslain soveltaminen työeläkelaitoksiin ollut kilpailurajoituslain soveltamisen alkuaikoina jossain määrin epäselvää. Kilpailuviraston työeläkejärjestelmää koskevissa ratkaisuissa on perusteltu KRL:n soveltamista työeläkeyhtiöihin. Kaikissa ratkaisuissa on ollut kysymys KRL:n 6 § soveltamisesta, jossa todetaan seuraavaa:

6 §. Samalla tuotanto- tai jakeluportaalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai näiden yhteenliittymät eivät saa sopimuksella, päätöksellä tai niihin rinnastettavalla menettelyllä:

- 1) määrätä tai suosittaa elinkeinotoiminnassa perittäviä tai maksettavia hintoja tai vastikkeita; tai*
- 2) rajoittaa tuotantoa, jakaa markkinoita tai hankintalähteitä, elleivät ne ole välttämättömiä järjestelyille, jotka tehostavat tuotantoa tai jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä ja hyöty pääosaltaan tulee asiakkaille tai kuluttajille.*

Kilpailuviraston antamassa vakuutusalan rakennejärjestelyä koskevassa päätöksessä (Dno 530/61/92), todettiin, että sääntely ei anna työeläkevakuutusyhtiölle oikeutta markkinoiden jakamiseen tai tuotannon rajoittamiseen. KRL:n 6 §:n 2 kohta soveltuu siten myös työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun rajoittamiseen.

Vakuutuksenvälittäjän palkkiota koskevassa työeläkeyhtiöihin liittyvässä asiassa (Dno 211/61/94) kilpailuvirasto on katsonut, että vakuutusyhtiöiden sopimukset vakuutuksenvälittäjän palkkion määrästä rikkovat kilpailurajoituslain 6 §:n kieltoa.

Kilpailuviraston päätös 23.4.1997 (Dno 818/61/95) käsitteli työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyötä TELAssa. Ratkaisun kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa todetaan, että TELAn jäsenet - käytännössä kaikki suomalaiset työeläkelaitokset ml. työeläkevakuutusyhtiöt - tarjoavat työeläkevakuutuspalveluja työnantajille ja ovat siten KRL:n 6 §:n tarkoittamia samalla tuotantoportaalla toimivia elinkeinonharjoittajia, jotka kilpailevat samoilla markkinoilla. Edelleen kilpailuvirasto on todennut, että työeläkelaitoksia koskeva sääntely rajoittaa merkittävästi työeläkevakuutusyhtiöiden välistä hintakilpailua, mutta ei tee sitä täysin mahdot-

tomaksi. Sääntelyn piirissä ovat mm. TEL-vakuutusmaksun määrä ja laskuperustekorko. Työeläkevakuutusyhtiöt voivat kilpailla paitsi palvelulla myös vakuutuksen hoitokustannusten tehokkuudella sekä sijoitustoiminnasta saadun tuoton ja säännellyn laskuperustekorona välisellä erotuksella, joilla kummallakin on merkitystä työeläkevakuutusmaksun lopulliseen hintaan. Hintakilpailua voi syntyä siitä, että jokin yhtiö tarjoaa asiakkailleen enemmän alennusta vakuutusmaksuista kuin muut. Yhtiöt voivat kilpailla myös asiakasrahoituksella. Näin ollen KRL:n 6 §:n 1 kohta soveltuu työeläkevakuutusyhtiöiden välisiin toimenpiteisiin siltä osin, kuin sääntely ei sulje pois hintakilpailun mahdollisuutta.

4. EU:n vaikutus työeläkejärjestelmän kilpailuun

4.1 EY:n kilpailusääntöjen soveltaminen työeläkejärjestelmään

Rooman sopimuksen perustavoitteisiin kuuluu jäsenvaltioiden välisen palvelujen vaihdannan ja pääomaliikkeiden vapauttaminen. Vakuutusallalla tämä on toteutettu vapauttamalla vakuutuspalvelujen tarjonta. On siirrytty yhden toimiluvan ja kotimaan valvonnan periaatteeseen. Tämä puolestaan edellyttää vakuutusallaa koskevien kansallisten määräysten yhtenäistämistä.

Suomen EU-jäsenyydestä neuvoteltaessa vahvistettiin ensimmäiseen henkivakuutusdirektiiviin tehdyllä pysyvällä lisäyksellä jo aiemmin ETA-vaiheessa neuvoteltu ratkaisu, jonka mukaan Suomen työeläkeyhtiöt jätettiin EU:n henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle. Nämä direktiivit koskevat vapaan kilpailun piiriin kuuluvaa henkivakuutustoimintaa. Ratkaisu edellytti TEL-toiminnan eriyttämistä "oikeudellisesti erillisiin yksiköihin" samalla, kun se antoi EU:n alueelta tulevalle henkilölle tai yritykselle oikeuden harjoittaa lakisääteistä työeläkevakuutusta Suomessa. Tämä tarkoittaa oikeutta omistaa vakuutusyhtiö tai -ryhmä taikka osallistua siihen sekä oikeutta perustaa tai olla osallisena uudessa vakuutusyhtiössä tai -ryhmässä, eläkevakuutusyhtiö mukaan lukien. Eriyttämiskaava merkitsi käytännössä sitä, että henki- ja työeläkevakuutustoimintaa ei vuoden 1995 jälkeen saanut harjoittaa samassa yhtiössä.

Suomen työeläkeyhtiöt on edellä kuvatuin tavoin henkivakuutusdirektiiviin tehdyllä rajauksella jätetty vain henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle. Liittymissopimuksessa ei puututa siihen, miten EU:n muita normeja kuin henkivakuutusdirektiivejä sovelletaan työeläkeyhtiöihin. Työeläkeyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja -kassoja ei siten ole rajattu Rooman sopimuksen kilpailusääntöjen soveltamisen ulkopuolelle. EU-neuvottelutuloksen perusteella lähtökohtana on, että EY:n kilpailusääntöjä sovelletaan työeläkelaitoksiin.

Toisaalta EY:n kilpailusääntöjen soveltamista työeläkelaitoksiin on arvioitava EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta. EY-tuomioistuin on katsonut, että julkista sosiaaliturvaa hoitavat laitokset eivät harjoita EY:n kilpailusääntöjen tarkoittamaa taloudellista toimintaa (Tapaus C-159/91, Poucet). EY-tuomioistuimen ratkaisujen pohjalta on esitetty, että työeläkejärjestelmän lukuisat erityispiirteet (esim. järjestelmä merkittävältä osin jakojärjestelmä, eläkelaitosten yhteisvastuu, vakuutusmaksun perusteet ja etuudet lailla säädettyjä) puoltaisivat tulkintaa, jonka mukaan työeläkejärjestelmää ei pidettäisi EY:n kilpailusääntöjen tarkoittamana taloudellisena toimintana. Argumentit tältä osin ovat hyvin pitkälle samoja, joita Suomi esitti jäsenyysneuvotteluissa perusteluina työeläkeyhtiöiden rajaamiseksi henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle.

Edelleen voidaan esittää, että EY:n kilpailusääntöjen soveltaminen olisi enemmänkin teoreettinen kysymys. Jos lähdetään siitä, että EY:n kilpailusääntöjä sovelletaan vain järjestelyihin, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan estäen, rajoittaen tai vääristäen kilpailua yhteismarkkinoilla, ei työeläkelaitosten toiminta käytännössä tulisi arvioitavaksi kilpailusääntöjen perusteella. Yhteisön oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että kilpailusääntöjä voidaan soveltaa jo pelkästään sillä perusteella, että järjestelyllä on mahdollisesti kilpailua rajoittava vaikutus jäsenvaltioiden välisessä kaupassa. Tämä voi olla mahdollista, vaikka järjestelyn osapuolena olisi vain saman valtion eri yrityksiä. Työeläkeyhtiöt käyttävät jakelutienä samaan vakuutusyhtiöryhmään kuuluvia vapaan kilpailun piirissä olevia vahinkovakuutusyhtiöitä. Tämä seikka on otettava huomioon arvioitaessa EY:n kilpailusääntöjen soveltamista työeläkeyhtiöihin.

Rooman sopimuksen 85(1) ja 86 artikla kieltää vain sellaiset kilpailunrajoitukset, jotka perustuvat yritysten toimintaan. Ne eivät koske sellaisia kilpailunrajoituksia, jotka perustuvat kansallisten viranomaisten määräyksiin. Rooman sopimuksen 90(1) artiklassa kielletään viranomaisia mitätöimästä EY:n kilpailusääntöjen vaikutusta. Tämä asettaa myös työeläkelaitoksia valvovalle viranomaiselle velvoitteet EY:n kilpailusääntöjen seuraamiselle eläkelaitosten toimintaa ohjeistettaessa.

4.2 Työeläkevakuutusyhtiöiden erityisaseman asettamia reunaehtoja

Suomen jäsenyysneuvottelujen yhteydessä saavutettu ratkaisu työeläkeyhtiöiden jättämisestä henkivakuutusdirektiivien soveltamispiirin ulkopuolelle oli luonteeltaan poliittinen ratkaisu. Neuvotteluosapuolten juridiset arviot henkivakuutusdirektiivien soveltamisesta työeläkeyhtiöihin poikkesivat toisistaan. Tämä pitää ottaa huomioon suunniteltaessa työeläkejärjestelmään tehtäviä muutoksia. Vaikka neuvottelutuloksen pysyvyydestä onkin esitetty erisuuntaisia näkemyksiä, ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että työeläkeyhtiöiden erityisasema voisi tulla jossain yhteydessä uudelleen tarkasteltavaksi. Tämä pätee mikäli työeläkeyhtiöiden toiminnassa tapahtuisi senlaatuja merkittäviä muutoksia, että voitaisiin perustellusti väittää ettei kysymyksessä enää ole sama järjestelmä, jota liittymissopimuksen rajaus koskee.

EU-neuvottelutuloksen kannalta työeläkeyhtiöiden välistä kilpailua - sen puuttumista tai sen lisäämistä - on arvioitava ainakin kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin kilpailu vaikuttaa siihen, miten arvioidaan työeläkeyhtiöiden statusta direktiiveihin nähden. Toiseksi liittymissopimus sinetöi kompromissiratkaisun, jonka perusteella ulkomainen kilpailu työeläkevakuutuksessa on edellä kuvatuin edellytyksin sallittava.

Suomen työeläkejärjestelmän toiminnan luonne täyttää hyvin ne kriteerit, joiden perusteella sen katsotaan EU-tarkastelussa kuuluvan henkivakuutusdirektiivien ulkopuolella olevan sosiaaliturvan piiriin. Toiminnan harjoittajien osalta tilanne ei sen sijaan täysin vastaa EU:n asettamia kriteereitä. Henkivakuutusdirektiivien alaisuuteen kuuluvat yhtiöt harjoittavat taloudellista toimintaa ja toimivat omalla vastuulla. Toimintaan sisältyy olennaisena osana kilpailuelementti. Suomen näkemys neuvotteluissa oli, että eläkeyhtiöt eivät harjoita toimintaa omalla vastuulla. Eläkeyhtiöiden toimintaa arvioitaessa keskeisiä kysymyksiä ovat: a) onko kyseessä taloudellinen toiminta ja b) onko yhtiöiden tarkoituksena hyödyn tai voiton tavoittelu. Kilpailuelementti on yksi tunnusmerkistö, joka tukee käsitystä, että kysymyksessä on omalla vastuulla harjoitettava taloudellinen toiminta.

Toisaalta liittymissopimuksen sisältämä kompromissiratkaisu edellyttää, että Suomen on sallittava jäsenvaltiosta etabloitumalla tuleva kilpailu työeläkevakuutuksessa, joskin noudattaen kansallisen lainsäädännön asettamia reunaehtoja. Käytännössä tätä kilpailua ei ole tähän mennessä esiintynyt. Työeläkeyhtiöiden vakavaraisuusvaatimukset ja lähes kaikkien markkinoilla olevien työeläkeyhtiöiden muuttuminen keskinäisiksi yhtiöiksi ovat kaventaneet ulkomaisten tahojen etabloitumismahdollisuuksia. Muutokset vaikuttavat vastaavalla tavalla myös kotimaisiin tahoihin. Suomen tekemistä sitoumuksista kuitenkin seuraa, että ulkomailta tulevan kilpailun edellytyksiä ei voida sivuttaa arvioitaessa työeläkelaitosten kilpailutilannetta.

Lakisääteisen työeläkevakuutuksen asema poikkeaa lakisääteisen tapaturmavakuutuksen asemasta. Viimeksi mainittu on avattu kilpailulle 1.1.1999 alkaen, minkä seurauksena myös ulkomaiset yhtiöt voivat kilpailla Suomen markkinoilla. Yhtiöt voivat määritellä omat hintansa sosiaali- ja terveysministeriön hinnoitteluohjeiden sallimissa rajoissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jokaisella yhtiöllä on yhtiön hallituksen vahvistamat maksuperusteet. Puuttumatta tässä sen enempää tapaturmavakuutus- ja työeläkejärjestelmän eroihin voidaan todeta, että muutos tarjoaa mahdollisuuden arvioida kilpailun vaikutuksia lakisääteiseen vakuutusjärjestelmään. On kuitenkin epätodennäköistä, että konkreettisia havaintoja muutoksen vaikutuksesta ehditään saada työeläkejärjestelmän kilpailuselvitystä koskevan toimeksiannon aikana.

4.3 Eläkesäätiöiden ja -kassojen asema (eläkerahastodirektiivi)

EU:ssa on pitkään ollut vireillä hanke eläkerahastojen sisämarkkinoiden luomiseksi. Keskeisinä tavoitteina ovat eläkerahastojen hallintaan liittyvien palveluiden ja jäsenvaltioiden rajojen yli liikkuvien investointien vapauttaminen. Komission 1990-luvun alkupuolella esittämät eläkerahastodirektiiviehdotukset (Pension Fund Directive) kohtasivat jäsenvaltioissa vastustusta. Erimielisyyttä oli siitä, millaisia kiintiöitä voitaisiin kansallisesti asettaa eläkerahastojen ulkomaisille ja kotimaisille sijoituksille. Komissio veti direktiiviehdotuksena pois neuvostosta ja myöhemmin Ranskan vaatimuksesta EY:n tuomioistuin mitätöi komission eläkerahastojen sisämarkkinoista antaman tiedonannon.

Komissio jatkoi eläkerahastoja koskevaa hanketta julkaisemalla vuonna 1997 vihreän kirjan "Supplementary Pensions in the Single Market". Tämän konsultatiivisen raportin avulla komissio pyrki löytämään jäsenvaltioista konsensuksen siitä, miten eläkerahastojen sisämarkkinat voitaisiin luoda. Komissio aikoo esitellä uuden version eläkerahastojen sijoitussääntöksiä koskevaksi direktiiviksi vuoden 1999 aikana. Ehdotus lähtisi siitä, että II pilariin kuuluvien lisäeläkerahastojen tulee voida vapaasti sijoittaa varojaan EU:n alueella, käyttäen jäsenvaltioissa hyväksytyjä varojen hallintapalveluja. Samalla otettaisiin huomioon liikkuvan työvoiman ja ylikansallisten työnantajien asettamat vaatimukset rahastoille ja niiden jäsenyydelle. Lopullisena tavoitteena on rajojen yli ulottuva jäsenyys (cross-border membership). Komission aikomuksena on kevään 1999 aikana antaa asiasta tiedonanto. Tiedonannossa on tarkoitus käsitellä direktiiviehdotuksen lisäksi niitä kysymyksiä, joita nostettiin esille vihreään kirjaan annetussa palautteessa. Erityisesti kiinnitetään huomiota jäsenvaltioissa vallitseviin eroihin eläketurvan rakenteessa. Eläketurvaa on rakennettu eri tavoin I, II ja III pilariin kuuluvilla eläkejärjestelyillä.

Eläkerahastodirektiivi koskisi suomalaisten eläkesäätiöiden ja -kassojen tarjoamia lisäeläkeitä, jolloin tämä toiminta olisi eläkeyhtiöiden tavoin eriytettävä. Eläkesäätiöiden ja -kassojen lakisääteistä eläkevakuutustoimintaa suhteessa eläkerahastodirektiiviin on joka ta-

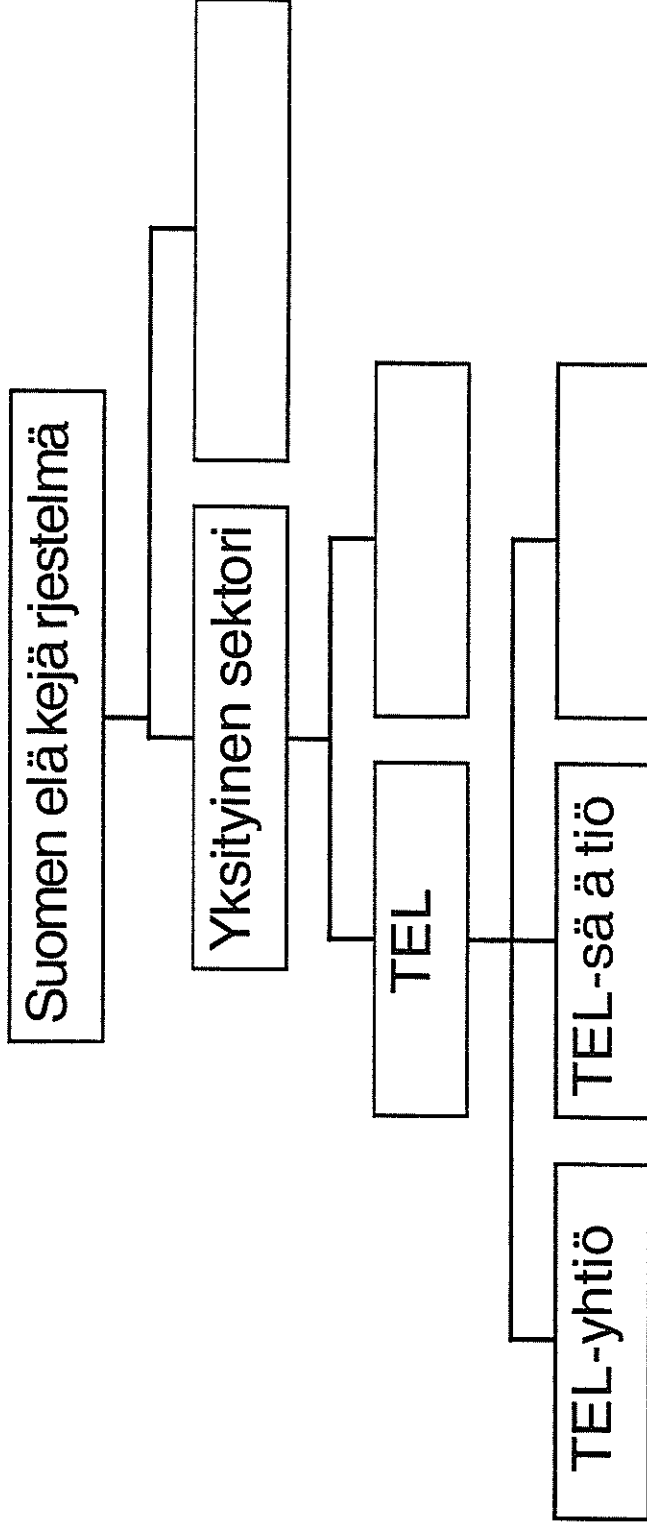
pauksessa arvioitava kuten jäsenyysneuvotteluissa arvioitiin eläkeyhtiöiden toimintaa suhteessa henkivakuutusdirektiiveihin. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen työeläkejärjestelmän eläkelaitosmuotojen välillä edellyttää, että tarkastelun lopputuloksena lakisääteistä työeläketurvaa hoitavat eläkesäätiöt ja -kassat rajataan eläkerahastodirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. On odotettavissa, että kilpailuelementtiä - sen puuttumista tai lisäämistä - koskeva argumentointi nousee esille, arvioitaessa voidaanko nämä eläkelaitosmuodot jättää direktiivin soveltamisen ulkopuolelle. Eläkesäätiöiden ja -kassojen kilpailuaseman parantamista pohdittaessa on tämä seikka otettava huomioon. Tältä osin viitataan siihen mitä aiemmin on todettu työeläkeyhtiöiden asemasta.

5. Yhteenveto kilpailun juridisista perusteista

| <i>Työeläkelaitokset</i> | Kilpailuun vaikuttavat normit | | |
|---|--|--|---|
| | <i>Suomen kilpailulainsäädäntö (KRL)</i> | <i>EY:n kilpailusäännöt</i> | <i>ETA/EU –ratkaisu</i> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Työeläkeyhtiöt | Sovelletaan, Kilpailuviraston ratkaisut 1990-luvulla | <p>Lähtökohtana on, että sovelletaan (työeläkeyhtiöt rajattu liittymissopimuksessa vain EU:n henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle)</p> <p>EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu, että julkista sosiaaliturvaa toimeenpanevat laitokset eivät harjoita EY:n kilpailusääntöjen tarkoittamaa taloudellista toimintaa. Sitovasti ei ole määritelty täyttävätkö suomalaiset eläkelaitokset oikeuskäytännön asettamat kriteerit.</p> | <p>Liittymissopimuksessa työeläkeyhtiöt rajattu henkivakuutusdirektiivien soveltamisen ulkopuolelle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen ratkaisu, EU-komission juridinen arvio poikkeaa Suomen näkemyksestä • Taloudellinen toiminta (omalla vastuulla) sisältää kilpailuelementin, ulkomainen kilpailu sallittava <p>Eläkesäätiöiden ja -kassojen asema ratkaisematta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ehdotus lisäeläkerahastodirektiiviksi 1999 • Työeläkeyhtiöitä koskevalla ratkaisulla suuntaa antava merkitys |
| <ul style="list-style-type: none"> • Eläkesäätiöt ja -kassat | Sovelletaan, ei kilpailuviraston ratkaisuja | | |

TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN RAHAVIRRAT KUVINA

Kalvosarjan rakenne



SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ

Yksityisen sektorin työeläkkeet

Sosiaali- ja terveys-
ministeriö

6 TEL-vakuutusyhtiötä
155 mrd *)

42 Eläkesäätiötä
20 mrd

8 Eläkekassaa
7 mrd

4 Erityiseläkelaitosta
20 mrd

Julkisen sektorin työeläkkeet

Sisäminis-
teriö

Kuntien
eläke-
vakuutus
44 mrd

Valtiova-
rainminis-
teriö

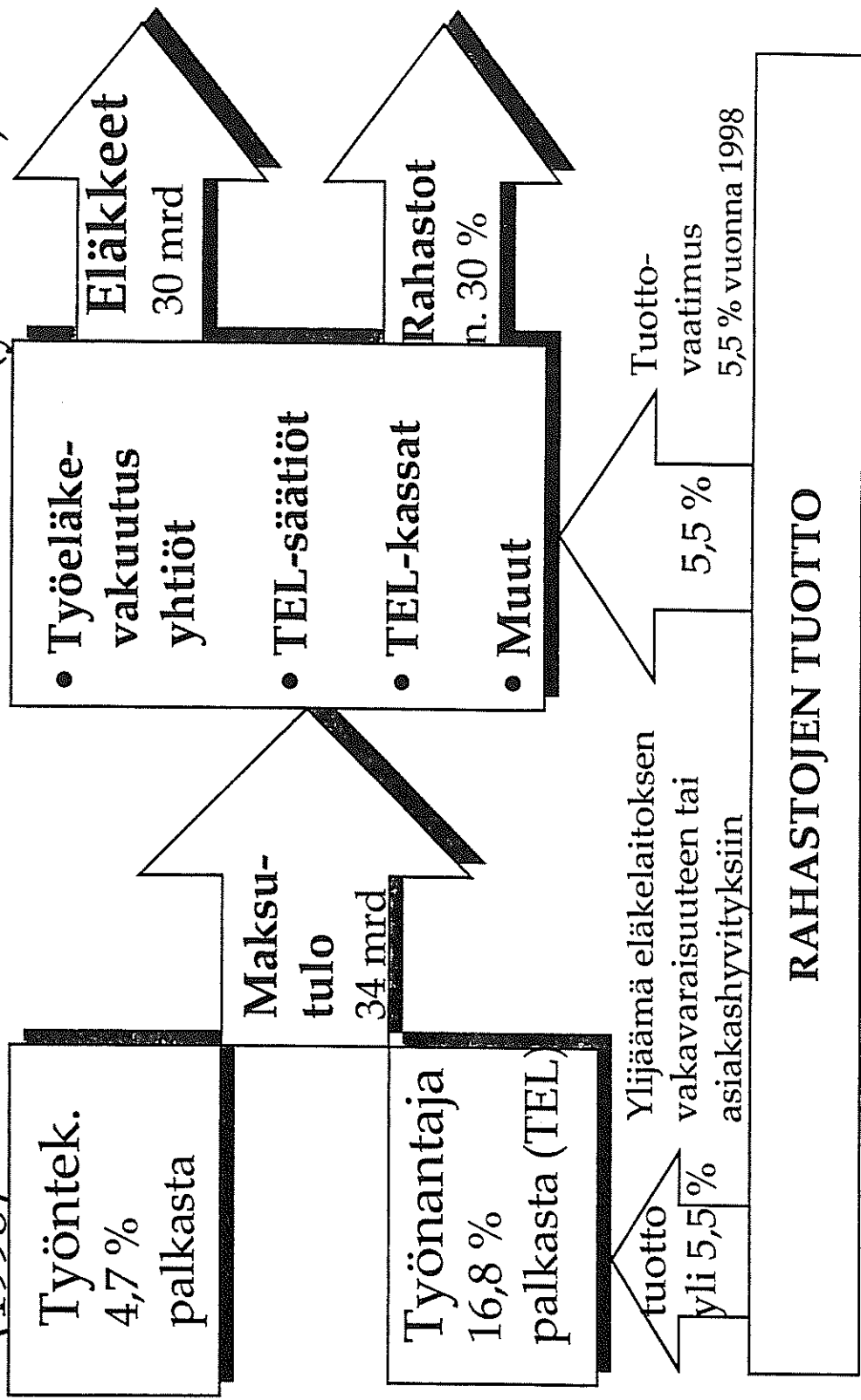
Valtio-
konttori
14 mrd

Kirkollis-
kok., edus-
kunta

Muut
1 mrd

*) luvut hetkellä 31.12.97

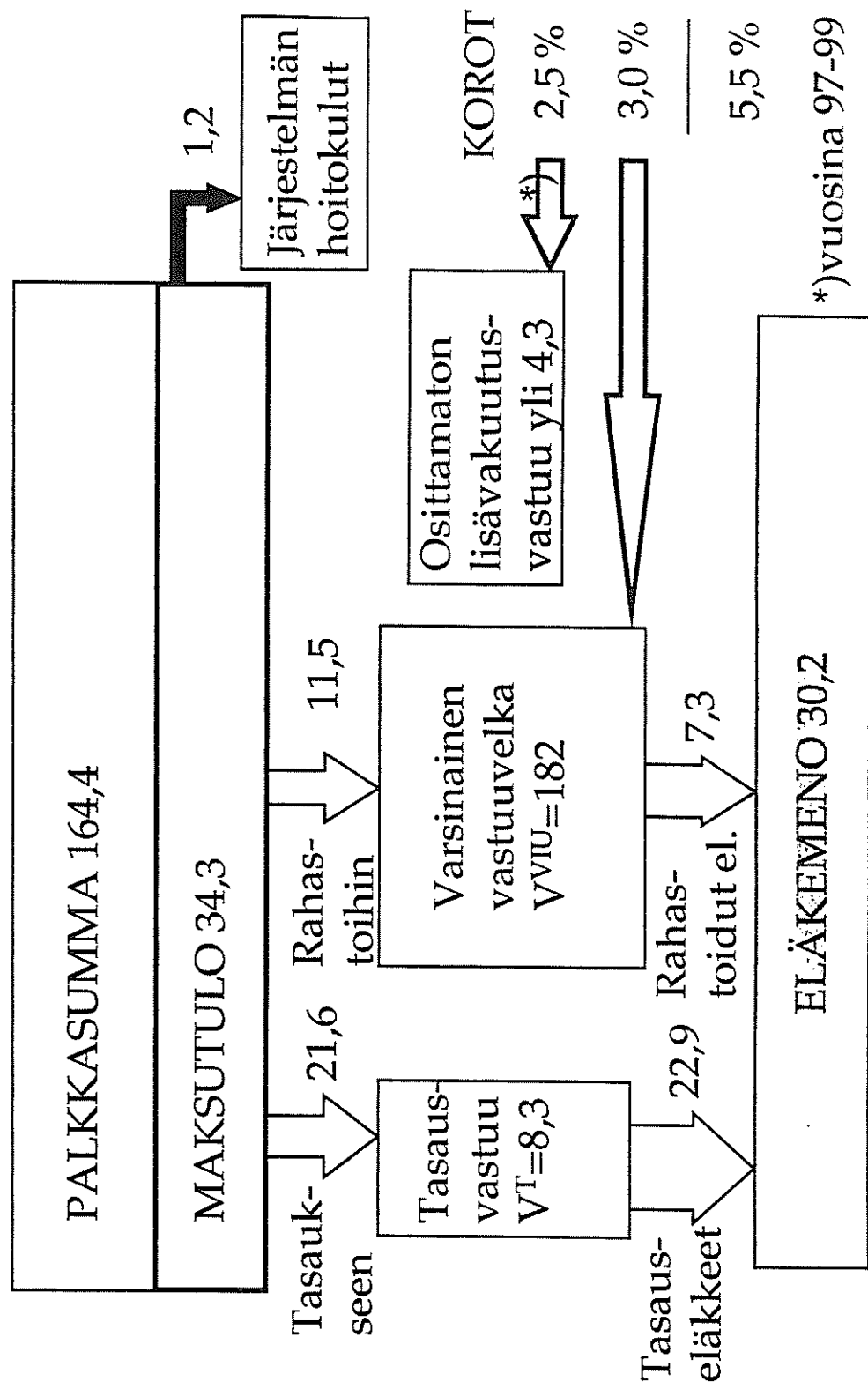
VAKUUTUSMAKSU (1998)



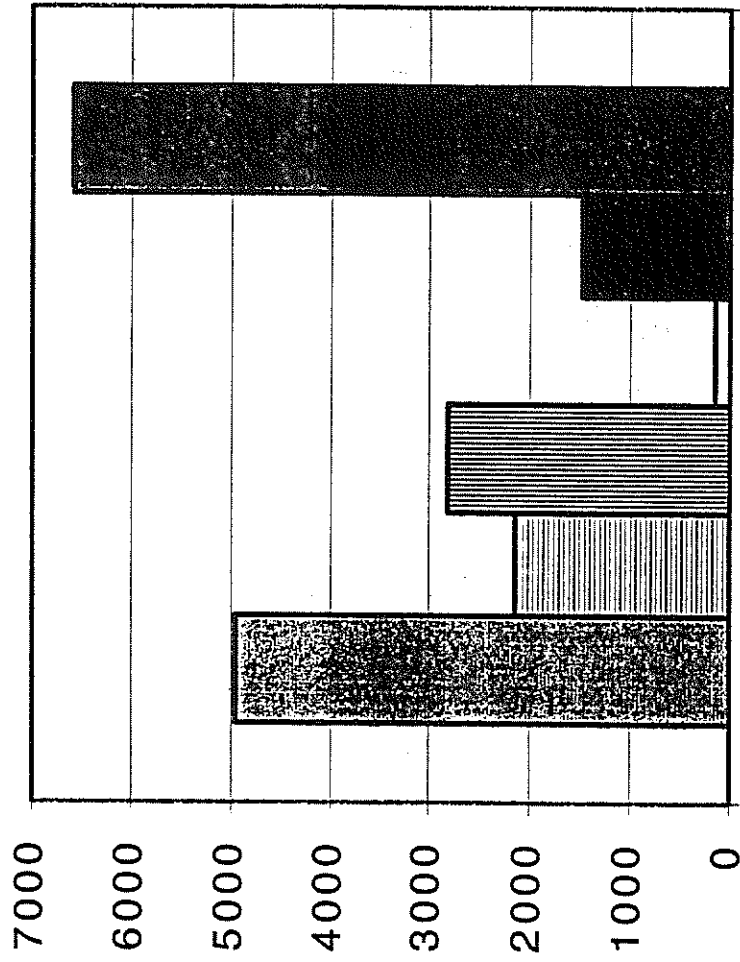
TEL-MAKSUN RAKENNE VUONNA 1999

| | |
|--------------------------|-----------------|
| ◆ Vanhuuseläkeosa | 2,8 % palkasta |
| ◆ Työkyvyttömyysosa | 3,1 |
| ◆ Työttömyysosa | 0,8 |
| ◆ Tasausosa | 13,9 |
| ◆ Muut osat | 1,1 |
| ◆ Asiakashyvitykset | -0,7 |
| ◆ <u>Tilapäiset osat</u> | <u>0,5</u> |
| ◆ Yhteensä | 21,5 % palkasta |

TASAUSJÄRJESTELMÄN RAHAVIRRAT (1998, mrd)



TEL-YHTIÖIDEN TULOKSEN MUODOSTUMINEN 1997 (Mmk)



■ Sijoitustoiminta
4979, josta

▨ a) kirjanpidollinen
2156

▩ b) arvostuserojen
muutos 2823

□ Hoitokustannus
137

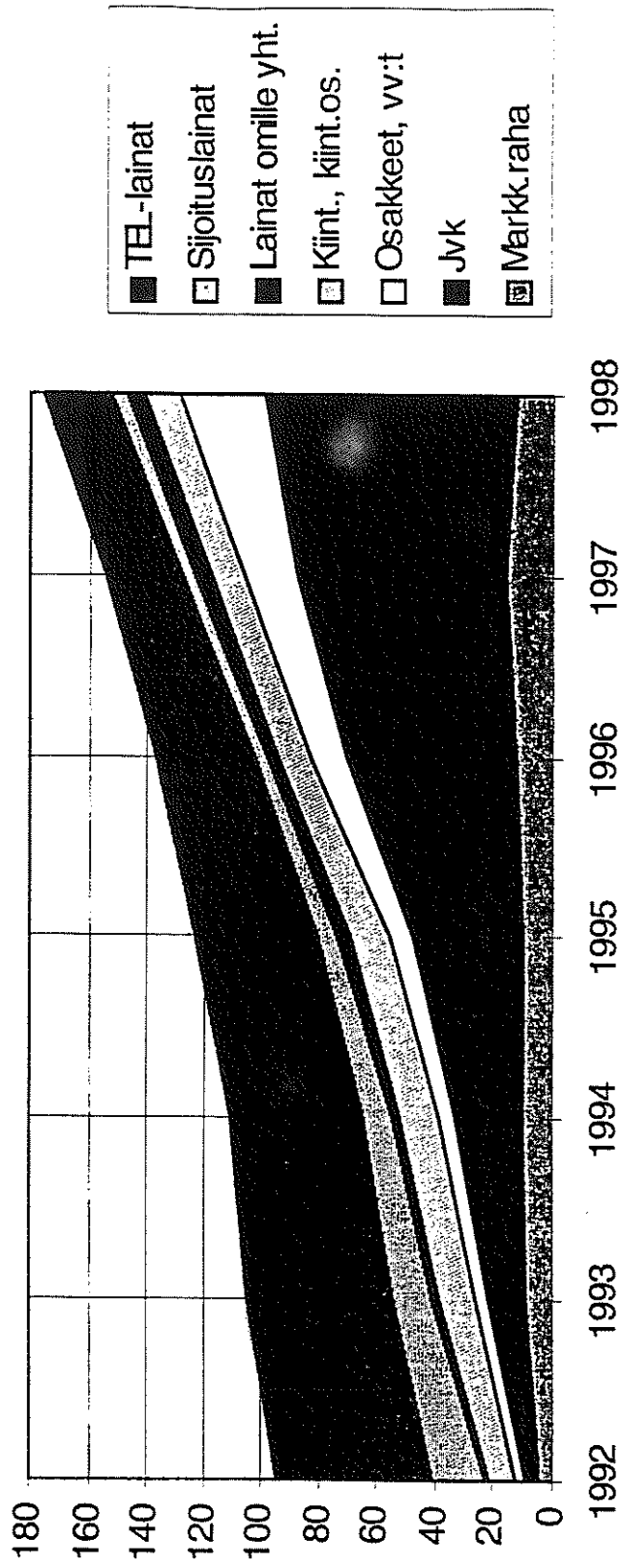
■ Riskiliike 1484

■ Yhteensä 6600

TEL-YHTIÖIDEN SJOITUSTEN JAKAUMA 1992-1998 (TELA)

<http://www.tela.fi>

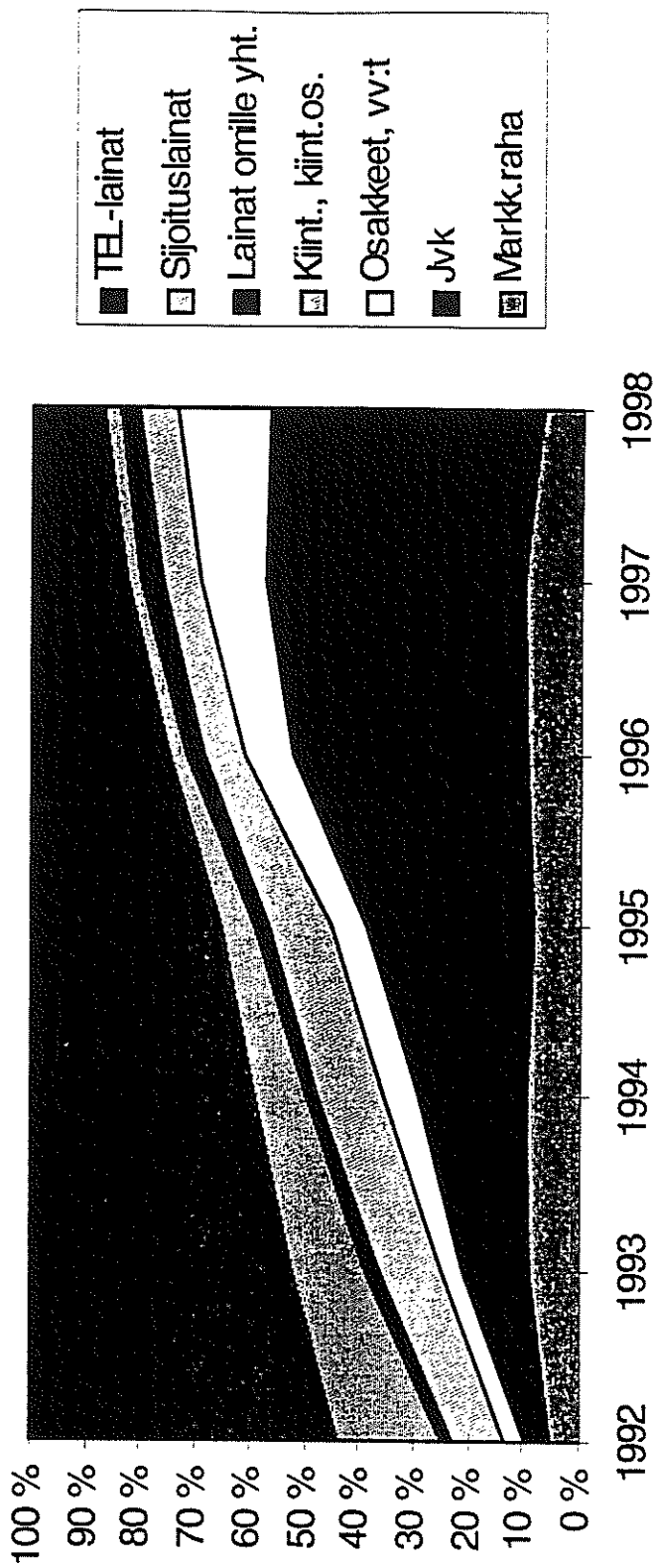
TEL-yhtiöiden sijoitukset mrd



TEL-YHTIÖIDEN SIJOITUSTEN JAKAUMA 1992-1998 (TELA)

<http://www.tela.fi>

TEL-yhtiöiden sijoitukset %



YTL-laitosten vakavaraisuusvaatimukset

- Rajat riippuvat sijoitusjakaumasta => vaihtelevat laitoksittain
- Vakavaraisuusraja on mitoitettu vuoden, tavoitevyöhykkeen alaraja 3 vuoden tarpeisiin.

⇄ 20-28% _____ Yläraja
vastuuvelasta (4xvvr)

⇄ 10-14 % _____ Alaraja
Tavoitevyöhyke (2xvvr)

⇄ 5-7 % _____ Rajoitetun toiminnan vyöhyke
Vakavaraisuus-
raja (vvr)

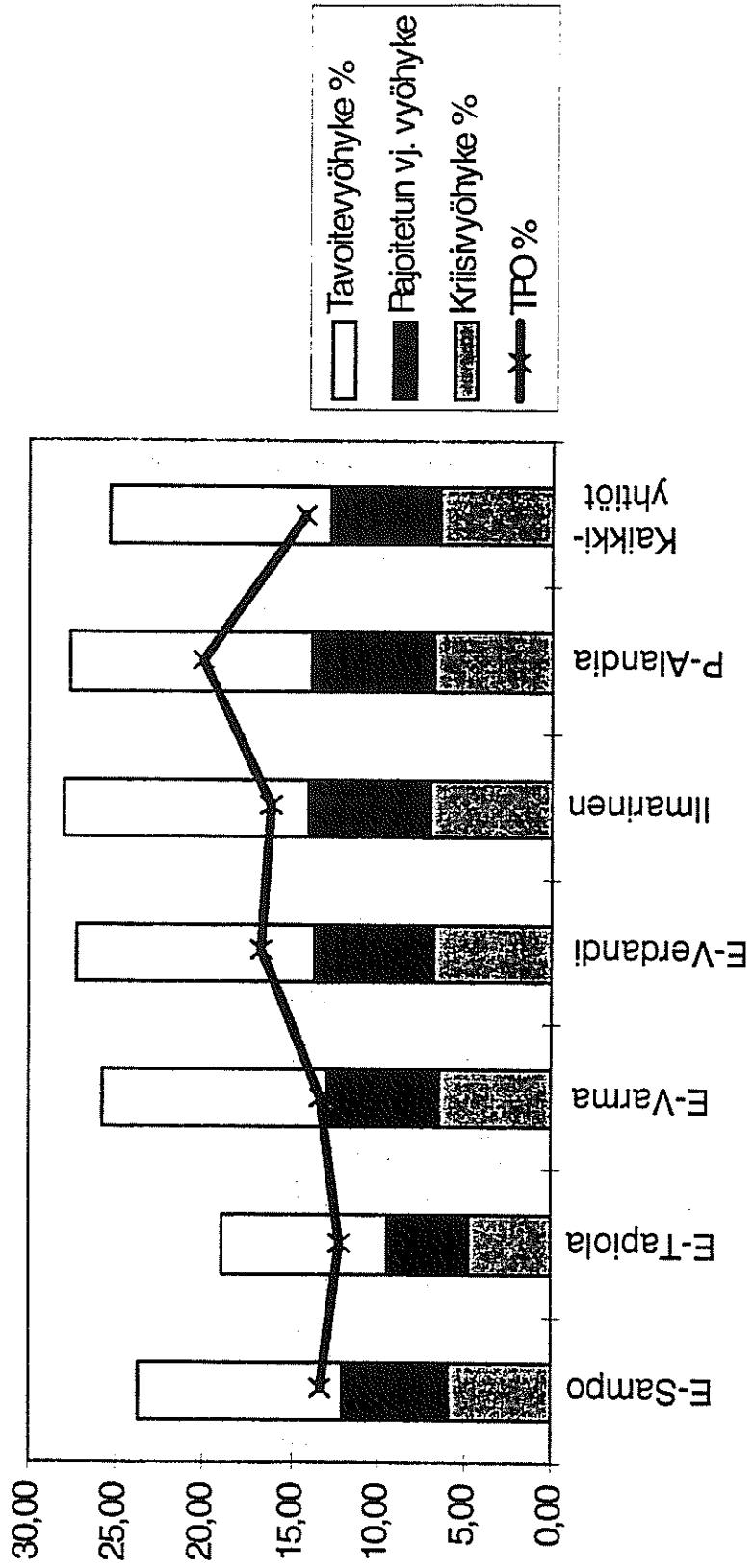
⇄ 0 % _____ Kriisivyöhyke

Luvut vuodelta 1997

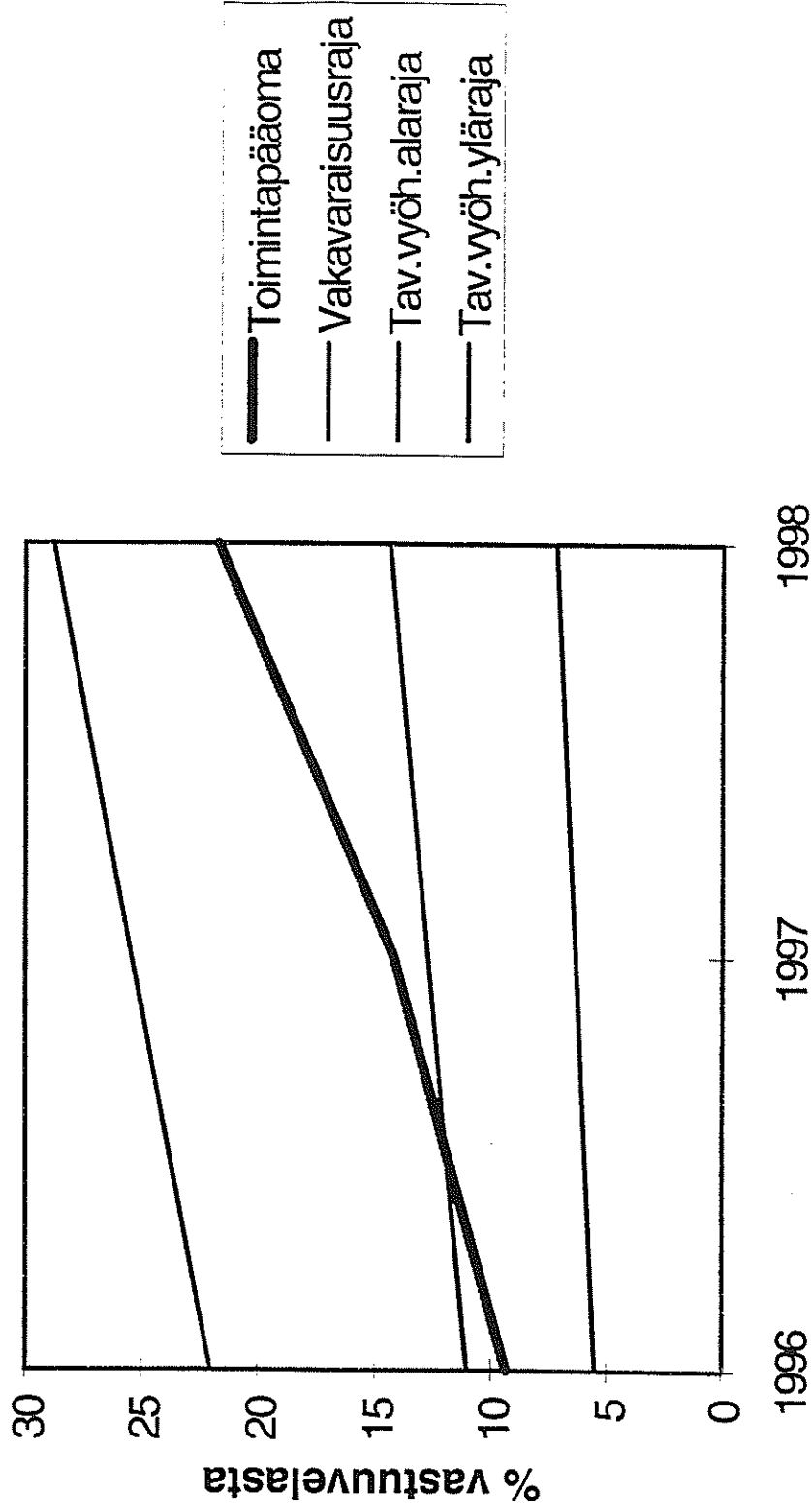
TEL-YHTIÖIDEN VAKAVARAISUUSASEMAT

HETKELLÄ 31.12.97

Vakavaraisuusyöhykkeet 1997/4



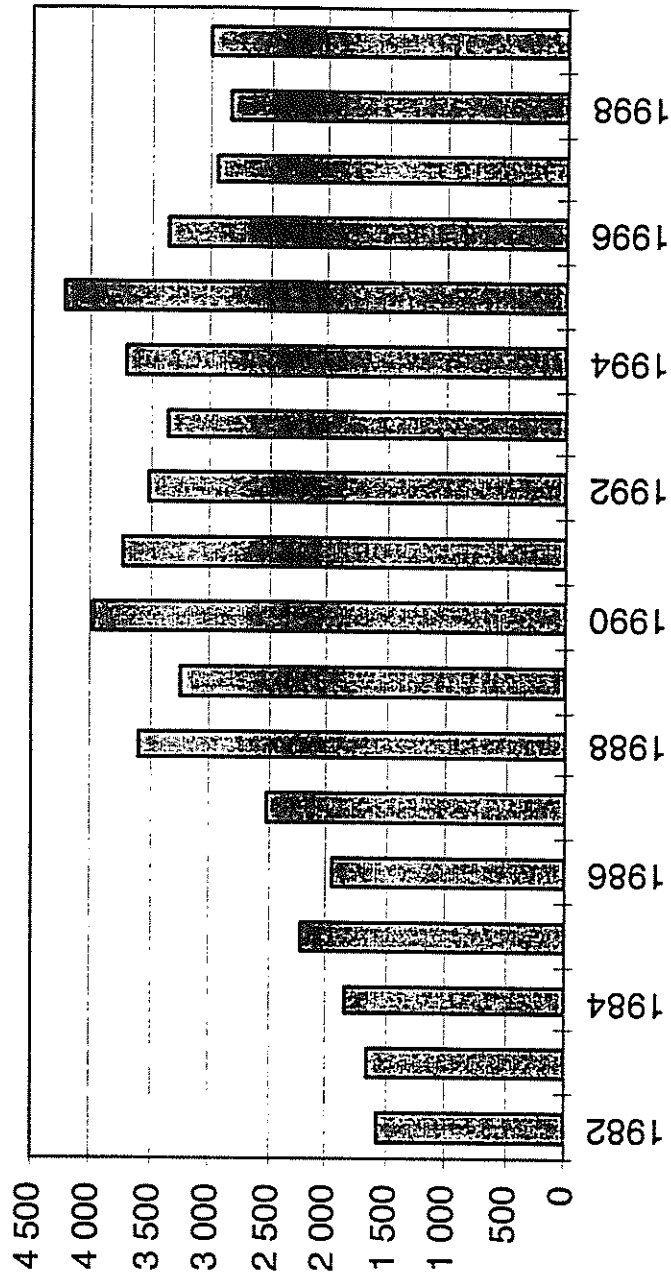
TEL-YHTIÖIDEN KESKIMÄÄRÄINEN VAKA- VARAISUUSASEMA 1996-1998



TEL-VAKUUTUSTEN SIIRTOLIIKENNE VUOSINA

1982-1999

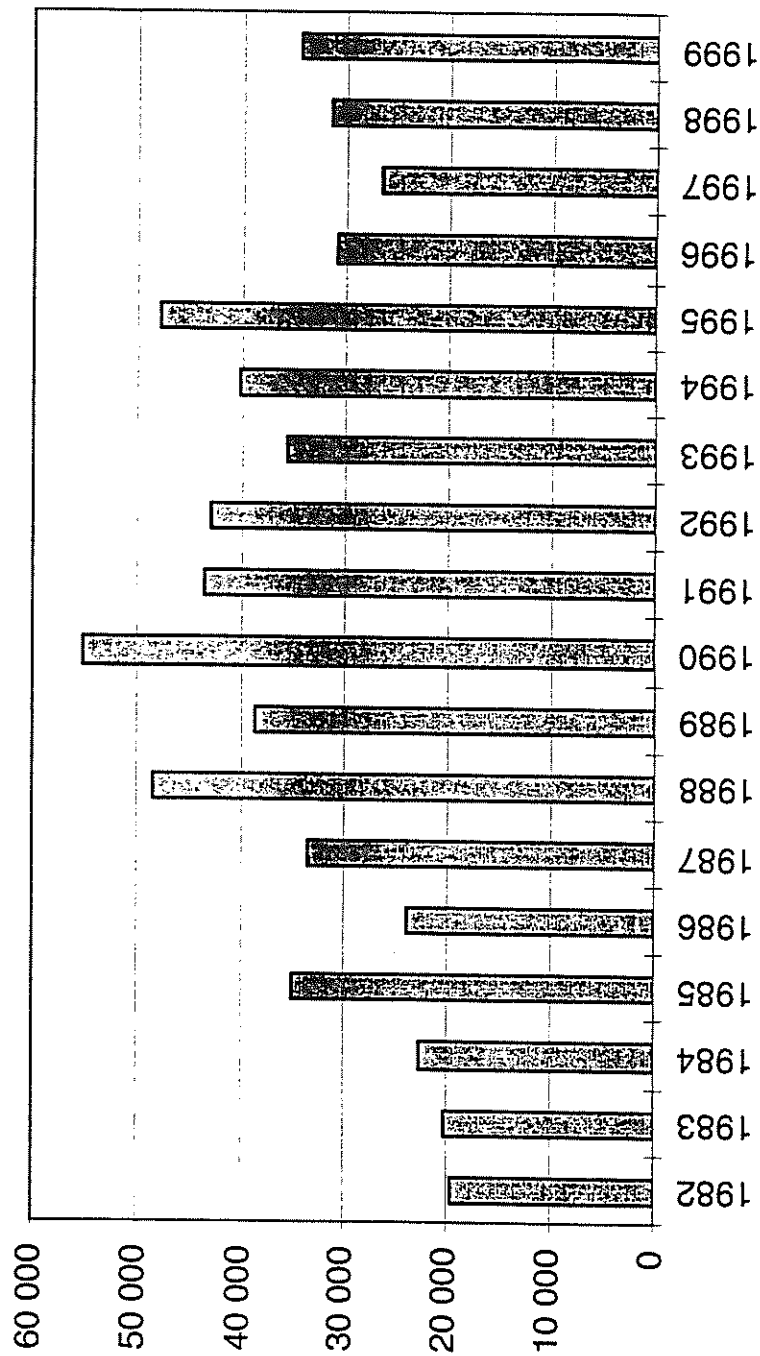
Siirtyvien vakuutusten lukumäärät vuosina 1982-1999



TEL-VAKUUTUSTEN SIIRTOLIIKENNE VUOSINA

1982-1999

Siirtyvien työsuhteiden lukumäärät vuosina 1982-1999



T^{EL}-eläkesäätiön erityispiirteitä

- ◆ työnantajaan tai konserniin rajoitettu toimintapiiri => toiminta ei liikemäistä normaalissa mielessä
- ◆ vuosittainen vakuutusmaksu=eläketurvasta aiheutuvat kustannukset - sijoitustoiminnan tuotot
- ◆ päätöksenteko hallituksessa (varojen hallinnointi, ylijäämän käyttö, eläkepäätökset jne.)
- ◆ TPO-säännösten erityispiirteitä: poikkeavat TPO-erät, vakavaraisuusrajan kaava tarkempi, perustevahvistus joustavampi, siirtymäajat
- ◆ vastuunsiirrossa TPO:ta siirtyvän omaisuuden edellyttämän tavoitevyöhykkeen alarajan verran

SANASTO

- ◆ Arvostusero = omaisuuden käyvän arvon ja kirjanpitoarvon ero
- ◆ Arvostuserojen muutokset ovat osa sijoitustoiminnan tulosta, vaikka ne eivät suoraan näy tuloslaskelmassa.
- ◆ Asiakashyvitys = ositetusta lisävakuutusvastuusta vakuutusmaksujen alennuksena vakuutuksenottajille jaettava hyvitys.
- ◆ Laskuperustekorko = TEL-eläkelaitosten sijoitusten tuottovaatimus, jonka STM vahvistaa TEL-yhtiöiden hakemuksesta. Korko oli vuonna 1998 5,5 %. Laskuperustekoron ja rahastokoron erotus käytetään vuosina 1997-1999 toimintapäämien kartuttamiseen ja sen jälkeen rahastojen kartuttamiseen.
- ◆ Lisävakuutusvastuu, ositettu = ylijäämistä kerätty vastuuvelan osa, joka jaetaan vakuutuksenottajille asiakashyvityksinä 2 vuoden jakotusperiaatteella
- ◆ Lisävakuutusvastuu, osittamaton = toimintapäömaan kuuluva erä, jota voidaan käyttää sijoitustappioiden peittämiseen ja jolla näin tasoitetaan sijoitusten arvojen heilahtelua.

- ◆ Hoitokustannusosa = vakuutusmaksuun sisältyvä osa, joka on tarkoitettu TEL-yhtiön kokonaisliikekulojen kattamiseen. Se määräytyy laskukaavasta, joka ottaa huomioon vakuutuksen koon ja eläkkeiden lukumäärän. Esim. vuoden 1997 peruste johti maksuihin, jotka ovat välillä 1,5% - 3,7% kokonaismaksusta (keskimäärin 3,3 %).
- ◆ Hoitokustannustulos = vakuutusmaksun hoitokustannusosan ja yhtiön liikekulojen erotus
- ◆ Jakojärjestelmä = eläkejärjestelmä, jossa vuosittainen eläkemeno rahoitetaan kyseisen vuoden vakuutusmaksuilla. Rahastoivassa järjestelmässä eläke-etuudet rahoitetaan niiden muodostumishetkellä. Osittain rahastoiva järjestelmä, kuten TEL, on näiden välimuoto.
- ◆ Rahastoitu eläke = eläkkeen osa, joka on kunkin yksittäisen eläkelaitoksen vastuulla. Tätä koskevat säädökset ovat TEL 12 §:ssä.
- ◆ Rahastokorko = vastuuvvelan laskennassa käytetty diskonttauskorko, joka on 1.1.1997 lukien 3 %.
- ◆ Riskiliikkeen tulos = tasoitusvastuuseen siirtyvä erä, joka on perittyjen rahastoitujen vakuutusmaksujen ja vastaavista eläketapahtumista aiheutuneiden kulojen erotus (ts. oletetun ja toteutuneen eläkemenon erotus). Riskiliikkeen komponentteja ovat kuolleisuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja maksutappioriskit. Näihin vaikuttaa yhtiön vakuutus kannan rakenne.

-
- ◆ Sijoitustoiminnan tulos = sijoitustoiminnan kirjanpidollisten tuottojen ja arvostuserojen muutoksen yhteismäärän ja vastuuvvelalta edellytettävän laskuperustekorkotuoton erotus.
 - ◆ Tasauseläke = eläkkeen osa, joka on TEL-LEL-TaEL-MEL-laitosten yhteisellä vastuulla. Tasauseläke on kokonaiseläkkeen ja rahastoidun eläkkeen erotus.
 - ◆ Tasausjärjestelmä = TEL-LEL-TaEL-MEL-eläkelaitosten muodostama pooli, jossa tasauseläkkeet rahoitetaan jakojärjestelmää soveltaen. Kustannusten vuosittaisen selvittelyn hoitaa Eläketurvakeskus.
 - ◆ Tasausmaksu, maksun tasausosa, tasausmaksutulo = TEL-maksun osa, jolla rahoitetaan tasauseläkkeistä aiheutuvat kustannukset.
 - ◆ Tasausvastuu/-rahasto = tasausjärjestelmään liittyvä puskurirahasto, joka lasketaan eläkelaitoskohtaisesti.
 - ◆ Tasoitusvastuu = riskiliikkeen tuloksista kerätty yhtiökohtainen puskuri, jolla varaudutaan riskiliikkeen heilahteluihin.
 - ◆ Toimintapääoma = yhtiön käypiin arvoihin arvostettujen varojen ja velkojen erotus. Se koostuu lähinnä omasta pääomasta, varauksista, arvostuseroista ja osittamattomasta lisävarausvastuusta.
-

- ◆ Toimintapääoman tavoitevyöhyke = vyöhyke, jolla oltaessa sijoitustoiminnan riskeihin on varauduttu useamman (yli kolmen) vuoden epäedullisen kehityksen varalta. Tällöin yhtiön toiminta ja hyvitystenjako on varsin vapaata. Rajoitetun toiminnan vyöhykkeellä asiakashyvityksiä rajoitetaan. Kriisivyöhykkeellä hyvitykset ovat kokonaan kiellettyjä ja yhtiön on tehtävä valvovalle viranomaiselle talouden tervehdyttämissuunnitelma.
- ◆ Vakavaraisuus = yhtiön taloudellinen asema, jota yleisesti mitataan toimintapääomalla.
- ◆ Vakavaraisuusraja = yhtiön sijoituskannan rakenteen ja vastuuvelan määrän perusteella laskettu toimintapääoman raja, joka on mitoitettu riittämään vuoden sijoitustappioihin. Laskennassa omaisuus jaetaan 7 ryhmään riskipitoisuuden perusteella ja kunkin ryhmän osuus sijoituksista kerrotaan asetuksessa annetulla kertoimella.
- ◆ Vakavaraisuusvaatimukset eli toimintapääomavaatimukset = toimintapääomaan liittyvät erilaiset rajat ja niiden alittamisesta seuraavat sanktiot

◆ Vakuutusmaksu, TEL-maksu = yksityisen sektorin työnantajilta ja työntekijöiltä perittävä, vuosittain vahvistettava vakuutusmaksu, jolla katetaan TEL-järjestelmän kustannukset. Vakuutusmaksun vanhuuseläkeosalla ostetaan vuosittain kertamaksuinen vanhuuseläke, jonka määrä on 0,5 % vakuutetun palkasta (ikävälillä 23-54). Rahastoituihin vanhuuseläkkeisiin kuuluu lisäksi rahastojen täydennyksen kautta muodostunut osa. Työkyvyttömyysoosalla katetaan uusista tk-eläkkeistä aiheutuneet kustannukset. Työttömyysoosalla katetaan 50 % uusien työttömyyseläkkeiden kustannuksista. TEL-maksun muut pienemmät osat koostuvat maksutappio-, hoitokustannus- ja ETK:n kustannusosista. Lisäksi maksuun kuuluu tasausosa (johon v. 1999 sisältyy ns. EMU-puskuria) ja tällä hetkellä myös tilapäisiä maksun osia. Tilapäiset vakuutusmaksun osat vuonna 1999: ETK:n luottovakuutuksen kustannuksiin perityn maksun palautus -0,1 % palkoista, vastuuvajauksen kuoletus 0,4 % ja Eläke-Kansan kustannusosa 0,2 %. Suurtyönantajien (työntekijöitä vähintään 50) vakuutusmaksu on iästä ja sukupuolesta riippuva ja sisältää ns. omavastuosan: työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuu muuttuu täysimääräiseksi välillä 50-1000 ja työttömyyseläkkeiden välillä 50-300. Pientyönantajien (alle 50 työntekijää) vakuutusmaksu on kaikille työnantajille samansuuruinen.

- 1999: 1 Maatalousyrittäjien sosiaaliturvaan EU:sta johtuvia muutostarpeita selvittäneen työryhmän (EMELY) muistio.
ISBN 952-00-0576-5
- 2 Terveystarkastukset työterveyshuollossa ja työntekijöiden tietosuoja.
ISBN 952-00-0578-1
- 3 Tasa-arvo valtavirtaan. Sukupuolten tasa-arvon tila vuosituhannen kynnyksellä. Hallituksen tasa-arvo-ohjelman seuranta- ja tarkistustyöryhmän muistio.
- 4 Varhaiskasvatustyöryhmän muistio.
ISBN 952-00-0593-5
- 5 Matti Marjanen. Työpankki - vaikeimmin työllistettävien työttömien työllistämismalli.
ISBN 952-00-0592-7
- 6 Markku Wallin, Lauri Koivusalo. Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvitysmiestehtävän väliraportti.
ISBN 952-00-0595-1

