



Sosiaali- ja terveysministeriölle

Viite: STM 067:00/2006

SELVITYSHENKILÖ ERKKI RAJANIEMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KILPAILU- OLOSUhteita koskeva raportti

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Finanssialan Keskusliitolta (FK) lausuntoa selvityshenkilö Erkki Rajaniemen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita koskevasta raportista. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausunnon myös Työeläkevakuuttajat Tela ry:ltä. FK yhtyy Työeläkevakuuttajat Tela ry:n lausuntoon ja toteaa lausuntonaan lisäksi seuraavan.

Selvityshenkilön raportti on selkeä ja johdonmukainen ja antaa hyvän analyysin niistä seikoista, jotka työeläkejärjestelmässä on erityisesti Kilpailuvirastossa todettu ongelmallisiksi. Yhdymme selvityshenkilön näkemykseen, että aiemmat toimenpiteet kilpailun edistämiseksi ovat olleet erillisiin yksityiskohtiin liittyviä ja niistä on puuttunut riittävä kokonaisnäkemys. Tämän vuoksi on tärkeää, että ennen jatkotoimenpiteisiin ryhtymistä ensin muodostetaan kanta seuraaviin peruskysymyksiin:

- työeläkejärjestelmän luonteesta joko vakuutus- tai rahastopohjaisena järjestelmänä, joista FK katsoo edelleen perustellummaksi vakuutus pohjaisen mallin, ja
- eri eläkelaitosmuotojen säilytettävistä erityispiirteistä, joista esitämmme kuvauksen tämän lausunnon liitteessä.

Tarkasteltaessa seuraavassa selvityshenkilön erillisiä suosituksia on siis päällimmäisenä muistettava näiden kahden seikan osalta tehdyt ratkaisut.

1 Selvityksen tausta ja toteutus (luvut 2 ja 3)

Selvityshenkilö toteaa aivan oikein, että kilpailusta ja kilpailuoikeudesta puhuttaessa näkökulma on sen toimijan näkökulma, jonka päätöksentekoon kilpailun mahdolliset esteet tai haitat vaikuttavat. Tämä on oikea tarkastelutapa selvityksen toimeksiantoon nähden. Tästä huolimatta on syytä muistaa laajempi kokonaisuus, johon työeläkejärjestelmä kuuluu. Se on lakisääteinen eläkejärjestelmä, josta on sovittu työmarkkinajärjestöjen kesken päämääränä turvata työntekijöille kohtuullisesti kulutustason säilyttävä eläketurva.

2 Työeläkejärjestelmään vaikuttavien säännösten merkitys kilpailulle (luku 4)

2.1 Henkivakuutusdirektiivi ja lisäeläkedirektiivi (luku 4.2)

FK viittaa tältä osin Tela ry:n lausuntoon ja toteaa lisäksi, että vapaaehtoisen ja lakisääteisen turvan hoitaminen samassa eläkesäätiossä tai –kassassa muodostaa selkeän riskitekijän työeläkejärjestelmän erityisaseman kannalta ja tämä mahdollisuus on syytä poistaa lainmuutoksella.

2.2 Suomen perustuslain vaikutukset kilpailulle (luku 4.3)

Yhdymme tältä osin Tela ry:n lausuntoon



2.3 Viranomaisten kilpailuoikeudellinen toimivalta (luku 4.4)

Yhdymme tältä osin Tela ry:n lausuntoon ja toteamme lisäksi, että toimiluvan myöntäminen on syytä siirtää valtioneuvostolta vakuutusvalvontavirastolle ja samassa yhteydessä uudistaa toimiluvan myöntämisperusteet, jotta välttyttäisiin mahdolliselta mielikuvalta, että toimiluvan myöntämiseen liittyy tarveharkintaa.

3 Työeläkelainsäädännön valmistelu kilpailun näkökulmasta (luku 5)

FK yhtyy selvityshenkilön näkemykseen tarpeesta kehittää sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelua. Tämä edellyttää ainakin hankkeiden parempaa koordinaatiota ja sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston resurssien saattamista asianmukaiselle tasolle. Pidämme myös tärkeänä, että lainsäädäntöä valmistellaan avoimesti ja läpinäkyvästi sidosryhmät integroivalla työryhmätyöskentelyllä.

Työeläkelainsäädännön valmistelun osalta on tärkeää muistaa myös, että järjestelmä muodostaa laajemman kokonaisuuden kuin vain yksityisen sektorin eläkejärjestelmän. Työeläkejärjestelmään katsotaan kuuluvan myös valtion ja kuntien eläkejärjestelmät sekä muut työntekijöiden lakisääteiset eläkejärjestelmät. Tältä osin lainsäädäntö on hajautunut eri tahoille. FK katsoo, että lainsäädäntö olisi koko työeläkelainsäädännön osalta syytä keskittää sosiaali- ja terveysministeriölle. Tällä seikalla on myös kilpailullinen peruste sikäli, että eräissä tapauksissa työnantajalla on mahdollisuus omalla päätöksellään valita sovellettava eläkelaki, mitä seikkaa emme pidä asianmukaisena.

4 Eläkelaitosten kilpailun ala ja tehokkuus (luku 6)

4.1 Eläkelaitosten toiminnan ala lainsäädännössä (luku 6.2)

Selvityshenkilö on suorittanut perusteellisen ja tarkkanäköisen analyysin työeläkejärjestelmän perusluonteesta. Kiteytettynä järjestelmä tähtää lakisääteisen eläketurvan toteuttamiseen vakuutusperiaatteella. Työeläkejärjestelmän mukaisten etujen kustantaminen on jokaisen työnantajan velvollisuus, mutta näillä on mahdollisuus valita eri eläkelaitosmuotojen välillä ja, sikäli kuin valinta osuu työeläkevakuutusyhtiöön tai rajoitetusti myös eläkekassaan, valita useamman yksittäisen laitosvaihtoehdon kesken. Hajautetulla toimeenpanojärjestelmällä pyritään siihen, että eläkejärjestelmä toimii mahdollisimman kustannustehokkaasti.

FK katsoo, että on erittäin perusteltua säilyttää työeläkejärjestelmän toiminta vakuutusperusteisena. Tällä turvataan eläketurvan toteuttaminen ja varmistetaan, että eläkkeiden turvaksi rahastoidut varat ohjautuvat oikeaan paikkaan eli eläkkeiden rahoittamiseen.

FK yhtyy selvityshenkilön suositukseen, että eri eläkelaitosmuotojen osalta on päätettävä kunkin laitosmuodon keskeiset ominaispiirteet, joiden vuoksi laitosmuodot halutaan säilyttää työnantajalle vaihtoehtoisina tapoina eläketurvan järjestämiseen.

4.2 Eläkelaitosten toiminta käytännössä (luku 6.3)

Selvityshenkilö katsoo kilpailun olevan melko vähäistä ja näkee, että syynä on liian vähäinen kilpailijoiden pelko. Vuosittain kuitenkin aloittaa 30.000 – 40.000 uutta työnantajaa, jotka ottavat TyEL- tai YEL-vakuutuksen. Lisäksi työeläkeyhtiöitä vaihtaa vuosittain noin 10.000 työnantajaa ja varovainen arvio työeläkeyhtiöitä kilpailuttaneista on 20.000 – 40.000. Näin ollen aktiivisen päätöksen työeläkeyhtiön valinnasta tekisi vähintäänkin noin 50.000 – 80.000 työnantajaa vuosittain. Valtaosa em. kilpailusta tapahtuu luonnollisesti osana jakeluteiden kokonaistarjontaa. Selvi-



tyksessä jää kaiken kaikkiaan varsin vähälle huomiolle edellä mainittu työeläkeyhtiöiden välinen kilpailu.

Lisäksi on syytä todeta, että eri työeläkelaitosmuotojen markkinaosuuksia (luku 6.3.1 ja kuva 2) tarkasteltaessa syntyy virheellinen kuva kilpailutilanteesta, jos tarkastelussa ei oteta huomioon, että esimerkiksi eläkesäätiön voi perustaa vain työnantaja, jolla on vähintään 300 työntekijää. Näin ollen eri eläkelaitostyyppien markkinaosuudet tulisi laskea vertailukelpoisista tiedoista.

Käytännössä kilpailu on siis suhteellisen kovaa. Asiaa tulisi ennemminkin lähestyä seuraavista näkökulmista:

- johtaako nykyisen säädösympäristön sallima kilpailu eläkejärjestelmän kokonaisuuden kannalta parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen, ja
- millä alueella säädösympäristöä on mielekästä muuttaa niin, että kilpailun tehostava vaikutus saadaan paremmin esille.

Selvityshenkilö tarkastelee näitä alueita perusteellisesti raporttinsa muissa osissa ja sikäli selvityshenkilön tässä kohdassa esittämä havainto vaikuttaa liioittelevalta.

4.3 Tehokkuus työeläkejärjestelmässä (luku 6.4)

FK pitää selvityshenkilön tässä yhteydessä esittämiä suosituksia pääosin kannatettavina. Haluamme kuitenkin kiinnittää tällä alueella huomiota muutamiin seikkoihin.

Selvityshenkilö toteaa, että pitää määritellä sosiaaliturvatehtävän ydinpiiri ja sitten asiat, jotka eivät sisälly tähän. Jälkimmäisiin toimintoihin sovelletaan kilpailuoikeutta.

Selvityshenkilö asettaa vastuun kokonaisuuksien määrittelyksi kullekin eläkelaitokselle erikseen: ”Eläkelaitoksen tulisi arvioida toimintansa jokaista osa-alueetta sen selvittämiseksi, mitkä tehtävät kuuluvat niiden sosiaaliturvatehtävän ydinpiiriin ja mitkä eivät”. Kilpailuoikeudellisesti lienee selvää, että millä toimialalla tahansa toimijan pitää arvioida toimintansa ja sen kilpailuoikeudellinen hyväksyttävyyden tällä tavalla. Kuitenkin samalla on muistettava, että työeläketurvan lakisääntöjen luonteen johdosta toimialaa säännellään melko voimakkaasti. Selvityshenkilön tällä alueella luonnehtima menettely voi johtaa monessa asiassa järjestelmän toimintaa haittaavaan pattitilanteeseen.

FK pitää tärkeänä yhtiökohtaisten laskuperusteiden selvittämistä ja mainitsee, että TELA:n vakuutusyhtiöasiain toimikunta on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa

- selvittää, miltä osin työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteissa olisi perusteltua olla yhtiökohtaisuutta,
- selvittää, missä määrin tämä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa, ja
- selvittää, miltä osin lainsäädäntöä mahdollisesti olisi muutettava, jotta ainakin hoitokustannusosa ja hyvitysmekanismien erät piirteet voitaisiin tehdä yhtiökohtaisiksi.

5 Kilpailuviraston aiemmin esiin tuomat yksittäiset kilpailukysymykset (luku 7)

5.1 Kannansiirto (luku 7.1)

FK katsoo, että sinänsä vakuutuskannan siirrot eivät sovi työeläkevakuutuksen vakuutuslähtökohtaan. Vakuutuskannan siirron tulee olla mahdollista vain työeläkelaitosta purettaessa tai sen jatkautuessa. Näemme positiiviseksi asiaksi, että selvityshenkilö ei esitä kannansiirron mahdollistamista yksipuolisella päätöksellä.



Selvityshenkilö esittää työnantajakohtaisten kannansiirtojen mahdollistamista kahden vuoden väliajalla aiemman viiden vuoden väliajan sijasta. Viiden vuoden aikaa on perusteltu aiemmin tarpeella välttää spekulatiivisia ratkaisuja ja korostaa työeläkejärjestelmän pitkäkestoisuutta ja sen edellyttämää pitempää sitoutumista sekä turhan lyhyestä aikavälistä aiheutuvia käytännön ongelmia. Erityisesti on huomattava, että eläkesijoittaminen on pitkäjänteistä ja sen hyödyt tai haitat eivät realisoidu parissa vuodessa. Emme kannata aikarajan lyhentämistä ja perustelemme asiaa erityisesti kahdella seikalla:

- aikarajan lyhentäminen on huonosti sopusoinnussa voimassa olevan siirtyvää toimintapääomaa koskevan säännösten kanssa. Jos aikarajaa lyhennetään, siirtyvän toimintapääoman taso tulee samalla selvästi alentaa nykyiseltä tasolta, jotta aikarajan pituus olisi sopusoinnussa siirtyvää toimintapääomaa koskevan säännöksen kanssa, ja
- aikarajan lyhentämisestä aiheutuu huomattavia käytännön ongelmia. Säätiön ja kassan purun loppuselvittelyt kestävät usein useampia vuosia. Käytännössä aikarajan lyhentäminen merkitsi uusia vakuutuskannansiirtoja ennen kuin aiempi siirtokaan on toteutettu loppuun.

5.2 Siirtyvä toimintapääoma (luku 7.2)

Siirtyvän toimintapääoman merkitys on korostunut käydyssä keskustelussa liikaa. Todellisuudessa eläkesäätiöiden purkamiseen johtaneet seikat liittyvät esimerkiksi työnantajan yritysjärjestelyihin tai näkemykseen siitä, että säätiön hallinnoiminen ydinliiketoimintaan kuulumattomana ei ole taloudellisesti tai toiminnallisesti järkevää.

FK haluaa kiinnittää huomiota mahdollisuuteen, että siirtyvä toimintapääoma voi johtaa työeläkevarojen ohjautumiseen muuhun kuin työeläketurvan rahoittamiseen. Nykyisellä siirtyvän toimintapääoman tasolla yhdistettynä eläkesäätiöiden tosiasialliseen mahdollisuuteen tulouttaa toimintapääomaa kannatusmaksuja alentamalla sisältyy tällaista riskiä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee analysoida ilmiö ja varmistaa, että mahdollisuus työeläkejärjestelmän toimintaa vaarantavaan käyttäytymiseen tällä alueella minimoituu.

Eläkesäätiön purkaminen säädettyä alemmalla toimintapääomasiirolla saattaa olla perusteltua, koska konkurssitilanteessa tapahtuva purku voi johtaa suurempiin menetyksiin. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että työeläkejärjestelmän asema heikentyisi konkurssipesän velkojana. FK toteaa myös, että ainakin nykyisillä hyvitystasoilla puuttuvan toimintapääoman kattaminen tulevista hyvityksistä kestäisi erittäin kauan. Mikäli tällaista jälkikäteistä kattamista halutaan, sen tulisi tapahtua lisätaksoituksena asianomaiselta työnantajalta.

5.3 Päättyneistä vakuutuksista kertyneet rahastot (luku 7.3)

Selvityshenkilö ehdottaa harkittavaksi, että päättyneisiin vakuutuksiin liittyvät tuotot ohjattaisiin jatkossa suoraan vastuunjakojärjestelmään ja että tuottojen ohjaaminen ei koskisi ennen muutoksen tekemistä päättyneitä vakuutuksia. Pidämme ehdotusta toteuttamiskelvottomana.

Ehdotus on epäselvä siltä osin, mitä tarkoitetaan päättyneiden vakuutusten tuotoilla. Päättyneet vakuutukset ovat jatkuvien vakuutusten tavoin eläkelaitoksen vastuulla ja niihin liittyvien varojen sijoitustoimintaan sisältyy sekä voittojen että tappioiden mahdollisuus. Sekä päättyneiden että jatkuvien vakuutusten osalta eläkelaitos pyrkii mahdollisimman hyvään tuottoon ja puskuroi tähän liittyvän riskin toimintapääomallaan. Valtaosa myös päättyneiden vakuutusten sijoitusylijäämästä tulee jatkuvien vakuutusten tapaan siirtää eläkelaitoksen toimintapääomaan, jossa se mahdollistaa tuottavan ja turvallisen sijoitustoiminnan ja jossa se myös toteuttaa sitä lähtökohtaa, että eläketurvan toteuttamiseksi kerättävät varat turvaavat työeläketurvan toteuttamisen.



Päätyneiden vakuutusten tuoton osalta on lisäksi huomattava, että toisin kuin jatkuvissa vakuutuksissa niiden hoitokuluja ei voida kattaa vakuutusmaksutuloon sisältyvällä hoitokulukuormituksella. Tämä hoitokustannusten raskuus edelleen rajoittaa mahdollisuutta saada niiden osalta tuottoa.

Päätyneiden vakuutusten osuutta on perusteellisesti tarkastellut aiemmin selvityshenkilö Jukka Rantala (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:17). Kiteytettynä Rantala katsoi, että kysymys vakuutuksen päättymisestä on epäselvä ja paremminkin tulisi puhua rahaston ja palkkasumman suhteesta. Rantala katsoo, että päätyneiden vakuutusten tuottaman ylijäämän nykyisestä poikkeava käsittely olisi huomattavan monimutkainen ja johtaisi joissakin tilanteissa omituisiin seurauksiin. Rantala ei päätenyt suosittelemaan muutosta ja, kuten sanotti, FK pitää tätä kantaa edelleen selkeästi paremmin perusteltuna. FK ei kuitenkaan näe estettä sille, etteikö säätiöön voisi syntyä päätyneen vakuutuksen kaltaista vastuuta myös niin, että yksittäinen työnantaja voi siirtää muuhun eläkelaitokseen ilman vastuunsiirtoa.

5.4 Rahastointiperiaate (luku 7.4)

FK yhtyy tältä osin Telan lausuntoon.

5.5 Eläkelaitosten yhteistyö vakuutusehtojen ja laskuperusteiden valmistelussa (luku 7.5)

Selvityshenkilön analyysin ja suositusten 2 ja 3 osalta FK viittaa siihen, mitä edellä lausunnossa on todettu lausunnon kohdassa 4.3.

Vakuutusehtojen osalta selvityshenkilö katsoo, että koska vakuutusehdot ovat käytännössä samansisältöiset, tarkoituksenmukaista olisi säätää vakuutusehtojen yhdenmukaisuus lähtökohdaksi ja samalla niiden säätäminen tehtäväksi sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. FK katsoo, että vakuutusehdoista tulee yhteiseksi katsotut osat siirtää lain tasolle ja muulta osin vakuutusehdot voivat olla yhtiökohtaiset.

Laskuperusteiden osalta keskeistä on, että ne ovat asianomaisen vakuutusyhtiön hallituksen ja aktuaarin vastuulla ja siksi menettely, jossa vakuutusyhtiö hakee perusteet ja ministeriö vahvistaa ne on hyvä. Laskuperusteiden osalta on lisäksi selvitettävä, miltä osin ne ovat yhteisiä ja miltä osin taas yhtiökohtaisia ja tältä osin viittaamme kohdassa 4.3 esittämäämme.

5.6 Eläkelaitosten itsenäisyys (luku 7.6)

FK ei selvityshenkilön tavoin näe tällä alueella ratkaistavia ongelmia.

6 Muut asiat (luku 8)

6.1 Työkyvyn ylläpito (luku 8.1)

FK pitää selvityshenkilön suositusta tällä alueella kannatettavana. Samalla FK korostaa työkyvyn ylläpitoon liittyvän toiminnan ensiarvoista tärkeyttä ja katsoo, että tällä alueella myös säätiö- ja kasvatyöntantajien toimintaan on syytä kiinnittää huomiota.

6.2 Kiinteistökaupat (luku 8.2)

FK katsoo keskeiseksi ongelmaksi tällä alueella sen, että työeläkelaitoksilla ei ole käytännössä käytössään mahdollisuutta hyvin hajautettuun kiinteistösijoittamiseen kiinteistörahastojen kautta. Kuten selvityshenkilö toteaa, tämän esteenä on verolainsäädäntö. FK pitää selvityshenkilön tätä koskevan ehdotuksen toteuttamista ensiarvoisen tärkeänä ja katsoo sen parhaalla tavalla poista-



van mahdollisuuksia vihjattuun haitalliseen toimintaan. FK:lla ei ole huomautettavaa selvityshenkilön suosituksiin.

6.3 Työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamat palvelut eläkesäätiöille ja eläkekassoille (luku 8.3)

Hajautetun eläkejärjestelmän ja kilpailun toimivuuden kannalta yrityksille on tärkeää, että niillä ja niiden eläkesäätiöllä on mahdollisuus valita useista palveluntoimittajista. Lisäksi yrityksille on tärkeää, että ne voivat hoitaa työsuhde- ja eläkeasioihin liittyvät tehtävänsä vaivattomasti. FK toteaa, että nämä näkökohdat on otettava huomioon, mikäli katsottaisiin tarpeelliseksi muuttaa työeläkeyhtiöiden nykyistä mahdollisuutta tarjota eläkesäätiöille, -kassoille ja näille palveluja myyville yhtiöille eläketurvan hoitoon liittyviä palveluja.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Esko Kivisaari



Eläkelaitostyyppien erilaisuudesta ja kilpailuedellytysten tasapainoisuudesta

Selvityshenkilö esittää, että eri eläkelaitostyyppien perusominaisuudet pitäisi kartoittaa, ja huolehtia sitä että niitä ei hävitetä, vaan että ne ovat kokonaisuutena ottaen tasapainossa keskenään.

Tämä kannanotto on oikea. Seuraavassa vertaillaan työeläkevakuutusyhtiötä ja eläkesäätiötä eläkelaitostyyppien perusluonteen kannalta. Olennaisin ero näiden kahden eläkelaitostyyppin välillä liittyy riskin kantoon:

- Kun työnantaja on valinnut vakuutuksen ottamisen työeläkevakuutusyhtiöstä, hän vapautuu riskistä vakuutuskauden osalta lopullisesti maksamalla vakuutusmaksun. Menneisyyden osalta työnantajalle ei siis tule lisämaksuja.
- Kun työnantaja on valinnut eläkesäätiövaihtoehdon, hän säilyttää kannettavanaan myös menneisiin aikoihin kohdistuvaa riskiä. Eläkesäätiö riskipuskureineen on ensisijainen riskinkantaja, mutta työnantaja säilyttää viimesijaisen vastuun eläkesäätiön vastuunkantokyvystä aina omaan konkurssiinsa asti.

Tällä perusasetelmalla on seurauksensa useassa kohden selvityshenkilöraportin käsittelemissä asioissa.

1. Eläkesäätiötyönantajan toimintavapaudet hyvässä vakavaraisuustilanteessa

Nykyisen eläkesäätiölain mukaan työnantajalla on täysi vapaus säätää eläkesäätiön kannatusmaksua toimintapääomaa vähentämällä tai kasvattamalla, kunhan eläkesäätiön toimintapääoma on vähintään 1,5-kertainen verrattuna sen vakavaraisuusrajaan.

Tämä vapaus on olennaisimpia eläkesäätiöratkaisun perusominaisuuksia ja sellaisena perusteltu: se on vastapaino työnantajan kantamalle riskille. Em. rajan alapuolella mahdollisuus pienentää kannatusmaksua toimintapääomaa käyttämällä on rajattu vastaamaan työeläkevakuutusyhtiön hyvityksenantokykyä.

Toimintavapauksien erolla on radikaali heijastus hyvityspotentiaaliin. Vakavaraisimpien eläkeyhtiöiden toimintapääomat ovat runsaan 30 %:n luokkaa. Vertaillaan toisiinsa eläkevakuutusyhtiötä ja eläkesäätiötä, joiden vastuovelka on 100 MEUR ja vakavaraisuusaste 30 %, jolloin toimintapääoman määrä on 30 MEUR. Oletetaan, että eläkesäätiön vakavaraisuusraja vastaa kaikkien eläkelaitosten mediaania rahastonsiirroissa siirtyvän toimintapääoman määrää viimeksi päivitetäessä, jolloin kaksinkertainen mediaani oli 22,5 %; tällöin eläkesäätiön vakavaraisuusraja on 11,25 MEUR ja 1,5-kertainen vakavaraisuusraja siis noin 17 MEUR.

Tällöin eläkeyhtiö voi käyttää hyvityksiin 1,1 % toimintapääomasta eli 0,36 MEUR. Eläkesäätiö voi välittömästi käyttää kannatusmaksun alentamiseen 13 MEUR eli 36-kertaisen määrän työeläkevakuutusyhtiöön verrattuna. Kymmenessä vuodessa eläkeyhtiö on voinut käyttää alkuperäisestä toimintapääomastaan yhteensä noin 3 MEUR ja 20 vuodessa vajaan 6 MEUR, eli tälläkin aikavälillä alle puolet siitä, mitä eläkesäätiötyönantaja heti ensimmäisenä vuonna.

Eläkesäätiötyönantajan suuri toimintavapaus on, kuten edellä todettiin, kuitenkin perusteltua ottaen huomioon mm. nykyiset riskinkantoperiaatteet.



2. Mahdollisuudet hankkia lisää riskipääomaa

Työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö merkitsee sitä, että takuupääoman sijoittaja ei voi saada sijoitukselleen muualla elinkeinoelämässä mahdollista riskisijoituksen tuottotasoa. On siten epätodennäköistä, että vaikeuksiin ajautunut työeläkevakuutusyhtiö voisi saada olennaista lisäpääomitusta. Eläkesäätiövaihtoehdossa työnantajan viimesijainen riski eläkesäätiöstä taas merkitsee, että työnantaja on jopa velvollinen tarvittaessa pääomittamaan eläkesäätiötään.

3. Tuotontavoittelumahdollisuudet

Ero mahdollisuuksissa saada lisäpääomaa merkitsee, että työeläkevakuutusyhtiössä sijoitusriskinotto on sovitettava korkealla varmuustasolla olemassa olevan toimintapääoman puitteisiin. Eläkesäätiössä taas mahdollisuus saada työnantajalta lisäpääomaa merkitsee ylimääräistä vakavaraisuustekijää, jonka turvin eläkesäätiössä voi samalla toimintapääomatasolla ottaa suurempaa sijoitusriskiä kuin työeläkeyhtiössä ja siten tavoitella korkeampia sijoitustuottoja.

4. Tasoitusvastuu

Kuten edellä todettiin, vakuutuksen ottanut työnantaja vapautuu vakuutusmaksun maksamalla kaikesta riskistä menneiden vuosien osalta. Työeläkeyhtiö muodostaa saamistaan maksuista ja sijoitustuotoista katteen vastuilleen ja kasvattaa niillä vakavaraisuuspuskuriaan, toisaalta tasoitusvastuuta (vakuutusliikkeen puskuri) ja toisaalta toimintapääomaansa (sijoitusriskien puskuri). Koska vakuutusyhtiövaihtoehdossa ei ole mahdollisuutta takautuvasti periä lisää vakuutusmaksuja, tasoitusvastuun olemassaolo on välttämätöntä. Tasoitusvastuu on kollektiivinen riskipuskuri, eikä se ole ositettavissa vakuutuksenottajien kesken.

Eläkesäätiövaihtoehdossa tasoitusvastuun kasvattaminen voitaisiin tehdä mahdolliseksi osana vakavaraisuuspuskuria, mutta tätä ei ole katsottu mielekkääksi, koska työnantajan vastuu eläkesäätiön kulujen kattamisesta ajaa saman asian. Tasoitusvastuun tarve on siis eläkelaitosten perusero-ja.

5. Rahastonsiirto

Eläkelaitoskentän monipuolisuuden säilyttämiseksi yhteiskunnassa on tehty päätös, jonka mukaan on mahdollista siirtää työnantajakohtainen vakuutuskanta mm. työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön. Jo tätä lainsäädäntöä tehtäessä tuotiin esille, että rahastonsiirto on vakuutustoiminnan perusluonteelle vieras elementti. Vakuutuksenottajahan on vapautunut menneisiin vuosiin kohdistuvasta riskistä siirtämällä sen vakuutusyhtiölle; rahastonsiirtotilanteessa tämä järjestely puretaan takautuvasti ja riski siirtyy eläkesäätiölle ja sitä kautta takaisin työnantajalle. Tähän järjestelyyn katsottiin tuolloin kuitenkin perustelluksi mennä eläkelaitoskentän monimuotoisuuden varjelemiseksi. Tämä mahdollisuus on kuitenkin vakuutusperiaatteeseen nähden vieras, ja muodostaa yhden niistä kohdista, joissa lainsäädäntöä on selvityshenkilön mainitsemaan tapaan viety rahastoperiaatteen suuntaan.

6. Siirtyvä toimintapääoma

Rahastonsiirroissa ja vastuunsiirroissa siirtyvän toimintapääoman mitoitukseen nähden edellä esitetyillä näkökohdilla on merkitystä monessa mielessä. Nykyinen sääntö ei ole sidoksissa yksittäisen eläkelaitoksen (ei sen enempää luovuttavan kuin vastaanottavankaan eläkelaitoksen) vakavaraisuusteeseen, vaan työeläkelaitosten keskimääräiseen vakavaraisuuteen. Siten se ei ole manipuloitavissa sijoitusjakaumia muuttamalla. Tämä näkökohta on tärkeä ottaen huomioon eläkesäätiötyönantajan sinänsä perustelut toimintavapaudet. Jos, kuten ajoittain on esitetty, siirtyvän toi-



mintapääoman suhteen noudatettaisiin luovuttavan eläkelaitoksen vakavaraisuutta, vastaanottava eläkesäätiö voisi välittömästi siirtää kohdan 1 esimerkin luvuin 13 MEUR työnantajayritykselle.

Ainakin nykyisillä sijoitusstrategioilla eläkelaitosten toimintapääomat muodostuvat keskimäärin hiukan korkeammiksi kuin siirtyvä toimintapääoma. Ottaen huomioon eläkesäätiön mahdollisuudet ottaa samalla vakavaraisuusasteella suurempaa sijoitusriskiä, tason voidaan kuitenkin arvioida olevan jotakuinkin kohdallaan. Alkuperäisen siirtyvää toimintapääomaa koskevan säännön ongelmat eivät niinkään liittyneet sen lähtökohtaiseen tasoon, vaan pitkiin viipeisiin, jolla se reagoi ympäristömuutoksiin. Toisin kuin selvityshenkilö esittää, nykyinen siirtyvän toimintapääoman sääntö tuntuu toimivan varsin hyvin.

7. Päättäneet vakuutukset

Työeläkeyhtiöissä ns. päättäneitä vakuutuksia on useaa lajia. Osassa kysymyksessä on vakuutus, joka on päättynyt teknisistä syistä ko. yhtiössä työeläkevakuutustaan edelleen jatkavan työnantajan järjestelyä omien työntekijöidensä henkilöpiirijakoa, ja tällaiset vakuutukset olisivat yhtä hyvin voineet jatkua. Osassa on kyse toiseen työeläkeyhtiöön siirtyneen työnantajan jälkeen jääneistä päättävistä vakuutuksista, osassa taas toimintansa lopettaneen työnantajan jälkeensä jättämistä vakuutuksista.

Päättäneiden vakuutusten esiintyminen työeläkevakuutusyhtiössä on osa vakuutusyhtiöratkaisun erityisluonnetta. Kun kerran työeläkeyhtiö on ottanut riskin kantaakseen, se luonnollisesti jää kantamaan vakuutuksen voimassaoloajalta peräisin olevaa riskiä silloinkin, kun vakuutus päättyy. Sijoitusylijäämävuosina päättäneiden vakuutusten vastuut tuottavat sijoitusylijäämää. Vastaavasti sijoitusaliäämävuosina päättäneiden vakuutusten vastuut tuottavat sijoitusaliäämää, ja sekä yli- ja alijäämävuosina ne tuottavat hoitokustannuksia, joita kattamassa ei ole vakuutuksenottajaa, jolta voitaisiin periä maksua hoitokustannusosineen. Päättäneitä vakuutuksia koskeva keskustelu jää puutteelliseksi, jos otetaan huomioon vain sijoitusylijäämävuoDET, mutta ei alijäämävuosia eikä hoitokustannuksia.

Ajatus, että näillä vakuutuksilla olisi olennaista merkitystä eläkeyhtiö- ja eläkesäätiövertailussa, perustuu virheelliseen päättelyyn. Kuten selvityshenkilö Jukka Rantala (Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:17) on aikaisemmin todennut, asian yhteydessä oikein on puhua rahaston ja palkkasumman suhteesta.

8. Yhteenveto

Edellä esitetty analyysi vakuutusyhtiö- ja eläkesäätiövaihtoehdon olennaisista piirteistä johtaa siihen lopputulokseen, että

- vaihtoehtojen olennaisin ero työnantajan kannalta on riskin kannossa tai siitä vapautumisessa,
- tämän eron takia on perusteltua, että eläkesäätiövaihtoehdossa työnantajan toimintavapaudet ovat olennaisesti suuremmat,
- työnantajan vastuusta johtuu, että eläkesäätiö voi samalla toimintapääomatasolla ottaa enemmän sijoitusriskiä kuin työeläkeyhtiö,
- tästä syystä on myös perusteltua, että rahastonsiirroissa ja vastuunsirroissa siirtyvä toimintapääoma on jonkin verran keskimääräisiä vakavaraisuusasteita alempi,
- tasoitusvastuun olemassaolo on yhtiössä välttämätöntä, eläkesäätiössä tarpeetonta, ja
- päättäneiden vakuutusten olemassaolo on vakuutusratkaisun ominaisuuksia, eikä se vääristä eläkeyhtiö- ja eläkesäätiövaihtoehtojen vertailua.