



Valtiovarainministeriö

1286/00.01.00.01/2014

LAUSUNTO JUKKA AHTELAN SELVITYKSESTÄ KUNTAELÄKKEIDEN RAHOITUKSESTA

Valtiovarainministeriö on julkistanut elokuussa 2014 teettämänsä selvityksen kuntaeläkkeiden rahoituksesta. Selvityksen on tehnyt Jukka Ahtela.

FK kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiasta. Samalla katsomme, että lausuntoa on pyydetty liian suppealta joukolta. Mielestämme lausunto olisi pitänyt pyytää lisäksi ainakin sosiaali- ja terveysministeriöltä, oikeusministeriöltä ja työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastolta ja Finanssivalvonnalta.

Finanssialan Keskusliitto (FK) katsoo selvityksen olevan tasapainoinen kuvaus kuntaeläkkeistä ja niiden rahoituksen ongelmista. Selvityksen mukaan kuntaeläkkeet eivät ole kriisitilanteessa eikä kunnallisten toimintojen ulkoistaminen olisi vaarantamassa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusta. Tästä huolimatta selvityksen johtopäätös on, että eläkejärjestelmien kannattaisi sopia, miten vakuutettujen tuleviin määrisiin liittyvä rahoitusriski jaetaan.

Työeläkejärjestelmän tehtävä on eläkkeiden turvaaminen ja sitä pitää kehittää eläkepoliittisin perustein eikä kuntatalouden osana. Tästä syystä Ahtelan esitys kunnallisen eläkejärjestelmän lähentämisestä muuhun työeläkejärjestelmään on keskeisen tärkeä. Samoista syistä Ahtelan esitys eläkemaksun määräämisen yhtenäistämistä yksityisen sektorin nettelyn kanssa on perusteltu. KuEL-maksun vahvistamismalli on ongelmallinen myös siksi, että päätösvaltaa ja toimeenpanovaltaa käyttää sama taho.

Eläkejärjestelmien ei tule määritellä sitä, miten palvelut toteutetaan parhaiten. Eläkejärjestelmän kestävyys kannalta olennaista on palveluiden mahdollisimman kustannustehokas toteuttaminen. Eläkejärjestelmän tulee turvata työntekijöiden eläketurva, olivatpa nämä kunnan tai yksityisen työnantajan palveluksessa.

Ahtela esittää kilpailuoikeudellisten ongelmien selvittämistä, rajapintaongelmien pelisääntöjen tarkastelua, eläkemenoperusteisen maksun rakenteen käsittelyä sekä kunnallisen eläkejärjestelmän hallinnon uudistamista. Lisäksi toisena kokonaisuutena Ahtela esittää selvitystä mahdollisuudesta muuttaa Keva työeläkeyhtiöksi. FK tarkastelee lausunnossaan erikseen näitä kysymyksiä lukuun ottamatta hallinnon uudistamista. Kannatamme Kevan hallinnon uudistamista Ahtelan selvityksessä esitetyllä tavalla.

FK edustaa yksityisen sektorin työeläkevakuutusyhtiöitä. Ehdotamme, että mahdollisessa jatkoselvityksissä työeläkevakuutusyhtiöt kytketään laajasti valmisteluun. Näin varmistetaan tasapainoinen ja toimiva kokonaisuus.

1. Kilpailuoikeudellisista ongelmista

Ahtela esittää erillistä selvitystä kilpailuoikeudellisista ongelmista. Tämä tarkoittaa työeläkevaihtoehtojen valintaa tilanteessa, jossa yrityksellä on mahdollisuus tehdä valinta joko Ke-



van tai jonkin työeläkevakuutusyhtiön välillä. Tällainen valintamahdollisuus koskee tietyin edellyksin kunnallisessa määräysvallassa olevia osakeyhtiöitä.

Ahtela esittää, että jatkotyönä tulisi pohtia hankintalain soveltaminen työeläkevakuutusten hankintaan. Hankintalait koskevat julkisia hankintayksiköitä. Julkisen hankintayksikön edellytysten täytyminen arvioidaan tapauskohtaisesti. Käytännössä suuri osa uusista kunnallisessa määräysvallassa olevista yhtiöistä on hankintalakien tarkoittamia julkisia hankintayksiköitä.

FK kannattaa Ahtelan ehdotusta, että kilpailuoikeudelliset ongelmat ja hankintalain soveltaminen työeläkevakuutusten hankintaan selvitetään jatkotyöntä.

Keva markkinoi kunnallisille yhtiöille itseään tahona, jolta työeläkevakuutukset voidaan hankkia suoraan ilman kilpailutusta. Kuitenkin osakeyhtiöiden työntekijät, omistuksesta riippumatta, tulee lähtökohtaisesti vakuuttaa työntekijän eläkelain (TyEL:n) mukaisesti työeläkevakuutusyhtiössä. Kuntien eläkelaisissa (KuEL) on taas säädetty kuntaomisteiselle osakeyhtiölle mahdollisuus tietyin edellytyksin hakeutua Kevan jäsenyhteisöksi, jolloin työntekijät vakuutettaisiin jatkossakin KuEL:ssa. Säännös on mahdollisesti ristiriidassa kilpailuoikeudellisten periaatteiden kanssa. Toistaiseksi ei lisäksi ole olemassa oikeuskäytäntöä tms., jossa olisi ratkaistu säännösten ristiriita ja kumpaa lakia on ensisijaisesti sovellettava. KuEL:n ja TyEL:n soveltamisalojen ristiriitaisuus asettaa osakeyhtiöt erilaiseen asemaan riippuen niiden omistusperusteista, mikä aiheuttaa merkittävän ongelman kilpailuasetelmaan työeläkevakuutuksen hankinnassa ja kunnallisten palvelujen tarjonnassa.

FK huomauttaa, että hankintalaista poikkeamisesta tulisi säätää hankintalaissa. Hankintalain mukaan, mikäli hankinta jätetään kilpailuttamatta ilman laissa säädettyä poikkeusperustetta, kyseessä on laiton suorahankinta. Markkinaoikeus voi määrätä tehottomaksi sellaiset laittomat suorahankinnat, joiden arvo ylittää ns. EU-kynnysarvon määrän. Hankintalain ja EU-säännösten vastainen sääntely voi aiheuttaa merkittäviä riskejä Kevalle, kunnille ja sen konserniyhtiöille. Ilman kilpailutusta tehty sopimus voitaisiin katsoa tehottomaksi. Tehottomuusseuraamuksen ohella markkinaoikeus voi myös lyhentää hankintasopimuksen sopimuskautta eli määrätä sopimuksen päättymään ennenaikaisesti, mikä vastaa tosiasiallisilta oikeusvaikutuksiltaan tehottomuutta.

Työeläkevakuutukset ohjataan käytännössä Kevalle kuntakonsernin omistajaohjaussäännösten perusteella. Viime aikoina on ilmennyt omistajaohjausta, jossa kaupunki on liiketoimintaa yhtiöittäessään suoraan edellyttänyt, että tytäryhtiöiden työeläkevakuuttaminen järjestetään jatkossakin Kevassa KuEL:n mukaan ilman kilpailutusmahdollisuutta. FK pitää selvyytenä sitä, että konserniohjeella ei voida sivuuttaa velvoittavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi kuntakonsernin keskitettyjä toimintoja ja sisäisiä palveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa tulee ottaa huomioon myös mm. hankintalainsäädännössä asetetut reunaehdot, velvoitteet ja rajoitteet. Katsomme, että edellä mainittu omistajaohjaus on selkeästi kilpailuneutraliteetin vastaista (kilpailulain 4 a luku). Kilpailuneutraliteetti edellyttää julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Tarvittaessa lainsäädännössä tulisi selkeästi todeta, ettei omistajaohjauksella voida sivuuttaa hankinta- ja kilpailulain velvoitteita.

Ahtelan johtopäätökset ja selvityksessä osoitetut selvitystarpeet tulisi huomioida myös vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa eli kuntalaissa ja EU:n hankintadirektiivin kansallista voimaansaattamista koskevassa hankkeessa sekä tietävästi valmisteilla olevassa KuEL:n



ja Valtion eläkelain (VaEL:n) yhdistävässä julkisen sektorin eläkelaiassa.

Kilpailuoikeudellisten ongelmien yhteydessä Ahtela esittää eläkemenoperusteisen maksun tarkastelua ja lisäeläketurvan siirtymättömyyttä. Tarkastelemme niitä tuonnempana rajapintaongelmien ja maksun rakenteen yhteydessä.

2. Pelisäännöt rajapintaongelmiin

Ahtelan selvityksen mukaan tavoitteena tulisi olla selkeät, ennustettavat ja kaikkien osapuolten hyväksymät menettelytavat niitä tilanteita varten, joissa kunnalliset yhtiöt päättävät eläkevakuutuksistaan. Rajapintaongelmista seuraa merkittäviä ongelmia myös kilpailuneutraliteetin kannalta. Kun KuEL:n lisäeläketurva ei siirry liikkeenluovutuksessa yksityiselle toimijalle, toiminnan siirtyminen muulle kuin kunnallisessa määräysvallassa olevalle yhteisölle on kallista. Keva käyttää viestinnässään argumenttina sitä, että lisäeläketurvan kompensointi tulee yksityiselle siirryttäessä kalliiksi. Kunnallisten palvelujen kannalta tämä merkitsee sitä, että yksityisten toimijoiden on hyvin vaikea päästä kunnallisille palvelumarkkinoille. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla voisi olla roolia näissä kysymyksissä, koska sillä on kilpailulain uusien säännösten perusteella toimivaltaa kilpailuneutraliteettiongelmien ennalta ehkäisemiseksi.

Valintatilanteessa työnantaja voi valita paitsi eläketurvan toteuttajan myös sen, mitä lakia tämän työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lakisääteiseen eläketurvaan noudatetaan. Pidämme tätä epäasianmukaisena. Työnantaja voi muun muassa valita, sovelletaanko työkyvyttömyystapauksissa kunnallista eläkelakia, joka takaa työkyvyttömyyseläkkeen lievemmin kriteerein kuin TyEL.

3. Eläkemenoperusteinen maksu

Ahtela esittää selvitettäväksi KuEL:n eläkemenoperusteisen maksun luonteen EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta. Kevan eläkemenoperusteisella maksulla (n. 7 %) katetaan se osa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitustarpeesta, joka ylittää palkkaperusteisen ja varhaiseläkeperusteisen maksun tuoton. Kunnallisten yhtiöiden osalta tämä eläkemenoperusteinen maksu jää kuntien maksettavaksi. Siten kunnat rahoittavat julkisista varoista eläkemenoperusteisen maksun kunnallisille yhtiöille.

EU:n perustamissopimus kieltää valtiontukien antamisen. Valtiontuen käsite on laaja. Se kattaa monenlaiset tuet ja edut, joita annetaan yksittäisille taloudellisille toimijoille ja tuotannonaloille. Myös kunnan antama tuki kuuluu valtiontukikäsitteen piiriin.

Keva kilpailee kunnallisten osakeyhtiöiden osalta yksityisten työeläkevakuuttajien kanssa ja EU:n valtiontukisäännösten näkökulmasta Kevaa pidetään taloudellisena toimijana. Edellä kuvattua järjestelyä, jossa Keva ei peri kunnallisilta yhtiöiltä lainkaan eläkemenoperusteista maksua, vaan se jää kuntien maksettavaksi, voidaan pitää EU:n valtiontukisäännösten vastaisena kiellettyinä valtiontukena.

4. KEVA työeläkeyhtiöksi

Ahtela ehdottaa selvitettäväksi, voisiko Keva muuttua työeläkeyhtiöksi ja alkaa kilpailuun muiden työeläkeyhtiöiden kanssa. FK pitää tätä selvitystä tärkeänä. Sen pohjatyö on vaativa. On tärkeää ensin selvittää, miten kahden osittain rahastoivan järjestelmän rahoitusmallit



soveltuvat toisiinsa. Selvitysmies ehdottaa mallia, jossa Kevasta erotetaan historiasta tiettyyn määrään vastuussa oleva osa erilliseksi laitokseksi ja loppua hoitaisi muodostettava työeläkevakuutusyhtiö. Tämä vaikuttaa mallilta, josta saattaa löytyä ratkaisu. Asia vaatii kuitenkin erittäin huolellista valmistelua.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Esko Kivisaari