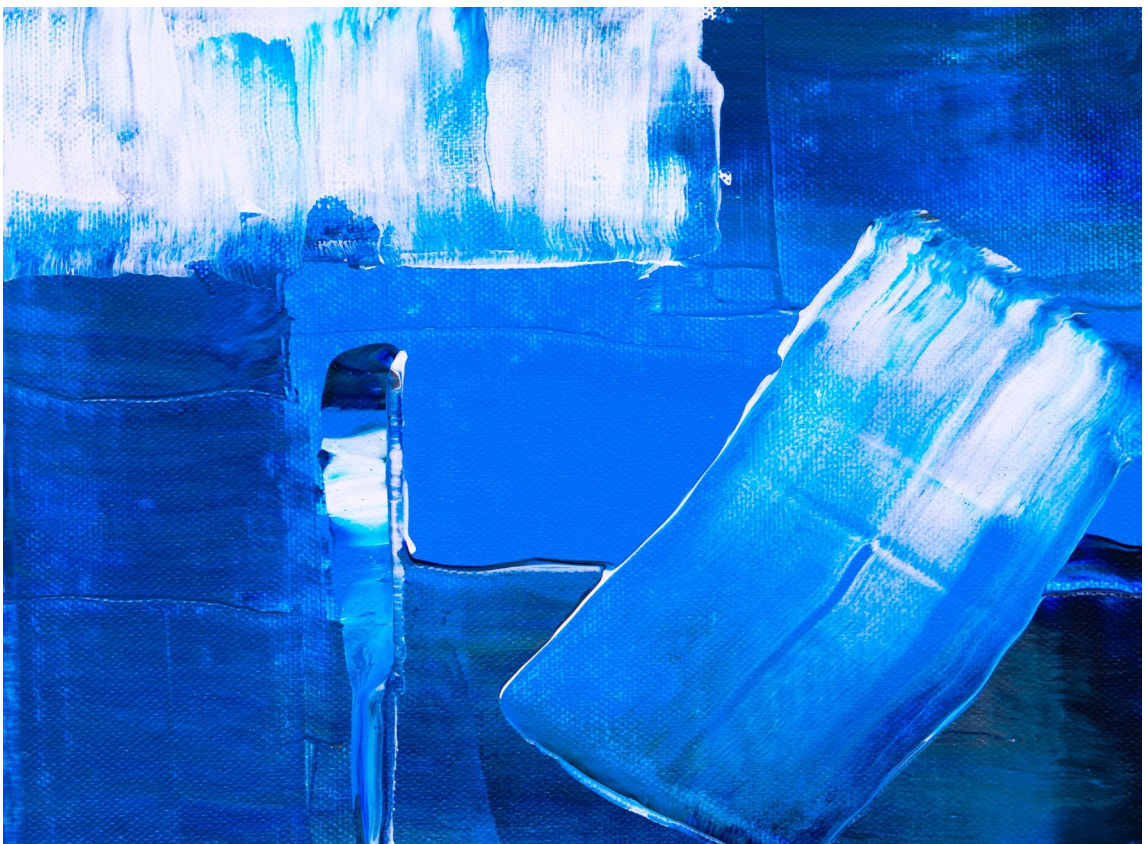


AVANCE
Report 03/2019

Suomen työeläkejärjestelmää koskeva kilpailuoikeudellinen ja -taloustieteellinen selvitys

Mikko Alkio, Linda Nguyen, Lasse Nordström,
Petri Rouvinen



SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|---|-----------|
| SELVITYKSEN TOIMINTASUOSITUKSET SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEKSI | I |
| 1. JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU | 1 |
| 1.1 Tausta ja selvityksen kysymyksenasettelu | 1 |
| 1.2 Suomen työeläkejärjestelmän peruseriaatteet ja keskeiset käsitteet | 2 |
| 2. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN EU-OIKEUDELLINEN ASEMA | 6 |
| 2.1 EU-oikeudellisen tarkastelun lähtökohdat | 6 |
| 2.2 Valtiontukioikeudellinen arvio | 8 |
| 2.2.1 Valtiontukioikeudellisen arvion lähtökohtia | 8 |
| 2.2.2 Taloudellisen toiminnan käsite EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä | 9 |
| 2.2.3 Suomen työeläkejärjestelmä: taloudellista vai ei-taloudellista toimintaa? | 14 |
| 2.2.4 Työeläkevakuutusyhtiöt ja valtion varat -kriteerin täytyminen | 15 |
| 2.2.5 Yhteenveto valtiontukioikeudellisesta arviosta | 17 |
| 2.3 Huomioita sisämarkkinaoikeudellisesta sääntelystä | 17 |
| 2.4 Työeläkejärjestelmä ja julkisten hankintojen sääntely | 19 |
| 3. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN NYKYTILAN KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI | 21 |
| 3.1 Kilpailuoikeudellisen tarkastelun lähtökohtia | 21 |
| 3.2 Työeläkejärjestelmän erityisluonne ja kilpailu | 23 |
| 3.3 Aikaisempien kilpailuoikeudellisten selvitysten loppupäätelmiä | 24 |
| 3.3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön teettämät selvitykset | 24 |
| 3.3.2 Kilpailuviranomaisen lausunnot ja selvitykset | 26 |
| 3.4 Työeläkejärjestelmä ja horisontaalinen yhteistyö | 27 |
| 3.5 Tietojenvaihto kilpailijoiden välillä | 29 |
| 3.6 Työeläkejärjestelmä osana muita rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita | 29 |
| 3.7 Yhteenveto kilpailuoikeudellisesta arviosta | 30 |
| 4. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ KILPAILUTALOUSTIETEELLISESTÄ NÄKÖKULMASTA | 31 |
| 4.1 Taloustieteellisen tarkastelun lähtökohtia | 31 |
| 4.2 Kilpailutaloustieteellinen näkökulma Suomen työeläkevakuutusjärjestelmään | 36 |
| 4.3 Taloustieteellinen näkökulma työkyvyttömyysriskin hallintaan | 40 |
| 4.4 Kilpailutaloustieteellisiä huomioita työeläkejärjestelmän tehokkuuteen liittyen | 42 |
| 5. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVIEN MUUTOSEHDOTUSTEN ARVIOINTIA | 44 |
| 5.1 Työeläkejärjestelmään suunnitteilla olevat muutokset | 44 |
| 5.1.1 Yhtiökohtainen hoitokustannusosa ja laskuperusteiden valmistelu | 44 |
| 5.1.2 KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen | 45 |
| 5.2 Arvio yhtiökohtaisesta hoitokustannusosasta ja laskuperusteiden valmistelun muuttamisesta | 46 |
| 5.3 Arvio KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisestä | 47 |
| 6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMINTASUOSITUKSET | 51 |
| 6.1 Suomen työeläkejärjestelmän keskeiset periaatteet | 51 |
| 6.2 Suomen työeläkejärjestelmään liittyvät oikeudelliset näkökohdat | 52 |
| 6.2.1 Sisämarkkinaoikeudellinen sääntely | 52 |
| 6.2.2 Valtiontukioikeudellinen sääntely | 52 |
| 6.2.3 Julkisten hankintojen sääntely | 52 |
| 6.2.4 Kilpailuoikeudellinen sääntely | 53 |
| 6.3 Suomen työeläkejärjestelmään liittyvät kilpailutaloustieteelliset näkökohdat | 53 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 6.4 | Järjestelmään ehdotetut muutokset ja toimintasuositukset | 54 |
| 6.4.1 | Muutokset laskuperusteiden valmistelutapaan ja yhtiökohtainen hoitokustannusosa | 54 |
| 6.4.2 | KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen..... | 55 |
| 6.4.3 | Toimintasuositukset..... | 55 |
| LIITE: YHTEENVETOTAULUKKO JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ | | 57 |

HUOMIOITA JA SUOSITUKSIA SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEKSI

- I. Suomen nykymuotoisen **työeläkejärjestelmän ja sen toimeenpanon asema on vakiintunut EU-oikeudessa eikä siihen sisälly EU-oikeudellisia ongelmia**. Harkittaessa pitkän aikavälin toimenpiteitä järjestelmän kehittämiseksi onkin syytä korostaa, että EU-oikeudesta ei seuraa velvoitetta nykyjärjestelmän perusratkaisujen muuttamiseen. Mikäli muutoksilla ei puututa järjestelmän peruseräpäätteisiin (mm. lakisääteisyys, solidaarisuus, yhteisvastuu), nykyjärjestelmän tulevaisuutta koskevat ratkaisut voidaan näin ollen tehdä kansallisista lähtökohdista käsin.
- II. Työeläkejärjestelmän sisällä käytyä keskustelua on jo usean vuoden ajan leimannut **ylikorostunut käsitys kilpailuoikeuden merkityksestä** työeläkejärjestelmän toimeenpanolle. On syytä korostaa, että kilpailuoikeuden soveltumista työeläkejärjestelmän kontekstissa toimittaessa rajoittavat olennaisesti toiminnan luonne lakisääteisen sosiaaliturvan järjestämisenä sekä tästä seuraavat työeläkevakuutusyhtiöihin sovellettavat erityislainsäädännön säännökset (*normihierarkia*). Järjestelmässä tehdään toimijoiden välillä yhteistyötä lainsäädäntö-, viranomais- tai työmarkkinajärjestölähtöisesti. Tämä on aivan oikein, eikä kilpailuoikeus tätä yhteistyötä estä. Kysymys ei ole kielletystä horisontaalisesta yhteistyöstä yhteistyön perustuessa edellä mainittuihin lähtökohtiin. (Luku 3.2 ja 3.7)
- III. Työeläkejärjestelmää kehitettäessä toimintaa ei ylipäätään tulisi tarkastella liiaksi yksittäisten työeläkevakuutusyhtiöiden tai niiden välisen **kilpailun** näkökulmasta. Järjestelmän toimintaa tulisi sen sijaan tarkastella ensisijaisesti yöntekijöiden, työnantajien, julkisen talouden ja koko kansantalouden näkökulmasta. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaista liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan **välineitä yöntekijöiden lakisääteisen sosiaaliturvan järjestämiseksi**. Tätä erityispiirrettä alleviivaa muun muassa muusta yhteisölainsäädännöstä poikkeava työmarkkinajärjestöjen keskeinen rooli työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnossa. (Luku 1.2)
- IV. Kilpailu voi parhaimmillaan edistää työeläkejärjestelmän pitkän tähtäimen tavoitteita, mutta väärät kilpailukannustimet voivat johtaa myös päinvastaiseen lopputulokseen. Yhtiöiden välinen **kilpailu on toissijaista työeläkejärjestelmän pitkän tähtäimen kehitykselle**. Työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailuelementin korostamisella on pyritty lisäämään järjestelmän toimeenpanon taloudellista tehokkuutta, mikä on kannatettava tavoite. Järjestelmän sosiaaliturva- ja yhteisvastuuluonteesta takia niin kilpailun rooli järjestelmän toimeenpanossa kuin yhtiöiden käytössä olevat kilpailukeinot ovat kuitenkin äärimmäisen rajalliset. Työeläkevakuuttaminen on ainoa toimiala, jossa kilpailijan konkurssi on huono uutinen muille toimijoille. Tämä kuvastaa järjestelmän poikkeuksellisuutta. Voidaankin perustellusti kysyä, voidaanko yhtiöiden välisen kilpailun ylikorostamisella (erotuksena hajautetun toimeenpanon kiistattomista hyvistä puolista, kuten portfolion hajauttamisesta) ylipäätään saavuttaa merkittäviä tehokkuusetuja. Todellinen kilpailu vaatisikin muun ohella yhteisvastuusta poikkeamista. (Luvut 4.2 ja 4.4)
- V. Selvityksessä on tarkasteltu yksityiskohtaisesti **EU:n valtioneuvoston päätöksen** soveltumista Suomen työeläkejärjestelmän toimintaan. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei solidaarisuuteen perustuvissa sosiaaliturvajärjestelmissä ole kyse taloudellisesta toiminnasta. Suomen työeläkejärjestelmään liittyy lukuisia ominaispiirteitä, jotka puoltavat järjestelmän katsomista solidaarisuuteen perustuvaksi järjestelmäksi. Riippumatta siitä, katsotaanko työeläkevakuutusyhtiöt viime kädessä taloudellista toimintaa harjoittaviksi yhtiöiksi vai ei, on olemassa painavat perusteet katsoa, ettei julkinen valta harjoita suhteessa yhtiöihin sellaista ohjausta, joka perustelisi yhtiöiden varojen katsomisen **SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuiksi valtion varoiksi**. (Luku 2.2)
- VI. Työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailuelementin ylikorostaminen on johtanut uusien kilpailukeinojen kehittämiseen, joista yksi esimerkki on yhtiöiden ns. **työkyvyttömyysriskin hallitsemiseen tähtäävä toiminta**. Selvityksessä esitetyllä tavalla kyseiseen toimintaan liittyy kuitenkin riski markkinahäiriöistä ja kilpailuneutraliteetin vääristymisestä työhyvinvointipalveluiden markkinoilla. (Luku 4.3)
- VII. On korostettava, että yöntekijöiden **työssä jaksamisen tukeminen** on äärimmäisen tärkeä tavoite koko suomalaisen yhteiskunnan kannalta. Samalla on kuitenkin kyseenalaista, onko nykymuotoinen työeläkevakuutusyhtiöiden toteuttama työkyvyttömyysriskin hallinta tarkoituksenmukaisin väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Työssä jaksamisen edistäminen ja työkyvyttömyysriskin tehokas hallinta edellyttäisivät olennaisesti laajempaa toimenpidekokonaisuutta kuin mitä on mahdollista toteuttaa työeläkevakuutusjärjestelmän puitteissa toimittaessa.
- VIII. Selvityksessä on tarkasteltu lyhyesti myös suunniteltua **kunnallisen ja yksityisen sektorin työeläkejärjestelmien** yhdistämistä. Selvitystyössä ei ole tullut esiin periaatteellisia EU-oikeudellisia esteitä yhdistämisen toteuttamiselle. Järjestelmien yhdistämisen tarpeellisuutta tulisi kuitenkin vielä arvioida uudelleen, koska Sipilän hallituksen soteuudistuksen kaaduttua näköpiirissä ei ole merkittävää vakuutettujen siirtymää julkiselta sektorilta osakeyhtiömuotoisiin toimijoihin. Selvityksen laatijoiden käsityksen mukaan yhdistämisen hyötyjä ja haittoja olisikin vielä harkittava huolellisesti uudelleen ennen lainsäädäntötoimiin ryhtymistä. (Luku 5.3.)

1. JOHDANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

1.1 Tausta ja selvityksen kysymyksenasettelu

Tässä selvityksessä tarkastellaan suomalaista työeläkejärjestelmää kilpailuoikeuden, EU:n sisämarkkina- ja valtiontuki-oikeuden sekä kilpailutaloustieteen näkökulmasta.¹ Suoritettava tarkastelu on ajankohtainen erityisesti ottaen huomioon lukuisat parhaillaan vireillä olevat työeläkejärjestelmän uudistamista koskevat aloitteet. Osa kyseisistä aloitteista muuttaisi toteutuessaan myös eräitä Suomen työeläkejärjestelmän nykyisistä peruseräistä.

Suomen työeläkejärjestelmän EU-oikeudellista asemaa koskeva tulkinta on ollut hyvin vakiintunut käytännössä koko Suomen EU-jäsenyyden ajan. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että tulevaisuudessa syntyisi painetta järjestelmän oikeudellisen aseman uudelleentarkasteluun Euroopan komission tai viime kädessä unionin tuomioistuinten toimesta. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa kansallisesti omaksutaan lainsäädännöllisiä ratkaisuja tai alan toimijoiden menettelytapoja, jotka kyseenalaistavat järjestelmän EU-oikeudellista asemaa koskevan arvioinnin nykyiset lähtökohdat.

Näistä lähtökohdista ja tiedontarpeista käsin tässä selvityksessä tarkastellaan seuraavia kysymyksiä:

Konteksti

- Mitkä ovat Suomen nykyisen työeläkejärjestelmän keskeisimmät periaatteet ja käsitteet? ([Luku 1.2](#))

Valtiontuki- ja sisämarkkinaoikeudellinen arviointi

- Soveltuuko Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (**SEUT**) 107 artiklan mukainen EU:n valtiontukisääntely suomalaisten työeläkelaitosten toimintaan ja miten kyseinen sääntely tulee huomioida työeläkelaitosten toiminnassa? ([Luku 2.2](#))
- Mitä oikeudellisia reunaehtoja EU:n sisämarkkinaoikeudellisesta sääntelystä (etenkin pääomien ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta) seuraa Suomen työeläkejärjestelmälle? ([Luku 2.3](#))
- Soveltuuko julkisia hankintoja sääntelevä lainsäädäntö työeläkelaitosten toimintaan? ([Luku 2.4](#))

Kilpailuoikeudellinen arviointi²

- Mitä erityispiirteitä työeläkevakuutusmarkkinoiden toimintaan liittyy kilpailuoikeuden näkökulmasta? ([Luku 3.2](#))
- Miten Suomen työeläkejärjestelmää on kilpailuoikeudellisesti arvioitu aiemmin toteutetuissa oikeudellisissa selvityksissä? ([Luku 3.3](#))
- Mitä reunaehtoja SEUT 101 artiklan mukaisesta kilpailunrajoitusten sääntelystä seuraa työeläkevakuutusyhtiöiden nykymuotoiselle horisontaaliselle yhteistyölle ja täyttääkö nykymuotoinen yhteistyö kyseiset reunaehdot? ([Luvut 3.4 ja 3.5](#))
- Mitä reunaehtoja SEUT 101 artiklan mukaisesta kilpailunrajoitusten sääntelystä seuraa työeläkevakuutusyhtiöiden vertikaalisille suhteille, erityisesti suhteessa lähimarkkinoilla toimiviin finanssiyhtiöihin? ([Luku 3.6](#))

¹ Kiitämme Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Eloa tämän selvityksen mahdollistamisesta.

² Tässä selvityksessä ei tarkastella eri työeläkelaitosten välistä kilpailua, vaan keskitytään työeläkevakuutusyhtiöiden väliseen kilpailuun.

Kilpailutaloustieteellinen arviointi

- Mitä erityispiirteitä työeläkevakuutusmarkkinoiden toimintaan liittyy kilpailutaloustieteen näkökulmasta? ([Luku 4.2](#))
- Miten työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamia työhyvinvointipalveluja voidaan arvioida kilpailutaloustieteen näkökulmasta? ([Luku 4.3](#))
- Millaisia taloustieteellisiä huomioita voidaan tehdä nykyisen työeläkevakuutusjärjestelmän taloudellisesta tehokkuudesta? ([Luku 4.4](#))

Työeläkejärjestelmään ehdotetut muutokset

- Miten yhtiökohtaisten maksunosien lisääminen vaikuttaisi työeläkejärjestelmän EU-oikeudellisen aseman arviointiin? ([Luku 5.2](#))
- Mitä kilpailuoikeudellisia näkökohtia liittyy mahdolliseen laskuperusteiden valmistelun siirtoon Te-lasta sosiaali- ja terveysministeriölle (**STM**)? ([Luku 5.2](#))
- Miten kilpailuoikeus ja valtioneuvoston päätely tulee huomioida kunnallisen järjestelmän purkamisen yhteydessä (ts. ”TyEL-Kevaa” perustettaessa)? ([Luku 5.3](#))

Selvityksen on Keskinäinen Työeläkevakuutusyhtiö Elon toimeksiannosta laatinut Avance Asianajotoimisto Oy. Selvityksen laatija on laatinut selvityksen itsenäisesti ja vastaa yksin selvityksessä esitetyistä johtopäätöksistä sekä toimenpidesuosituksista.

1.2 Suomen työeläkejärjestelmän peruseriaatteet ja keskeiset käsitteet

Suomen työeläkejärjestelmä koostuu kahdesta pilarista: kansaneläkkeistä, joita voidaan maksaa edunsaajille työurasta riippumatta, sekä pakollisista ansioeläkkeistä, joiden piiriin kuuluvat kaikki palkansaajat ja yrittäjät. Näiden pakollisten ja lakisääteisten pilareiden lisäksi markkinoilla on myös vapaaehtoisia eläkevakuutuksia, mutta niiden merkitys on toistaiseksi ollut Suomessa vähäinen. Tässä selvityksessä ”työeläkejärjestelmällä” tarkoitetaan nimenomaisesti yksityisen sektorin ansioperusteista lakisääteistä työeläketurvaa ja sen täytäntöönpanoon osallistuvia toimijoita (työeläkelaitoksia). Selvityksessä kuitenkin keskitytään työeläkevakuutusyhtiöihin, ja muut eläkelaitokset jäävät yksityiskohtaisemman tarkastelun ulkopuolelle.

Toisin kuin monissa muissa EU-maissa, Suomessa työeläkejärjestelmän hallinnointi on hajautettu, eli työeläkkeiden toimeenpanoa ei ole keskitetty yhteen työeläkelaitokseen. Yksityisen sektorin lakisääteisiä työeläkevakuutuksia hoitavat useat yksityisoikeudelliset eläkelaitokset (työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt, eläkekassat sekä tietyt erityiseläkelaitokset), ja julkisen sektorin eläketurva hoidetaan sen omissa työeläkelaitoksissa. Yksityisellä sektorilla työskentelevien eläketurvasta säädetään työntekijän eläkelaisissa (395/2006) (**TyEL**), kun taas julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016) (**JuEL**) säädetään työansioiden perusteella määräytyvästä Kevan jäsenyhteisön, valtion, evankelis-luterilaisen kirkon ja Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevan henkilön eläketurvasta.³ JuEL:n mukaan vakuutetaan siten muun muassa julkisten alojen työ- ja virkasuhteet.

Jäljempänä suoritettavassa työeläkejärjestelmän EU- ja kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin järjestelmän keskeisiin periaatteisiin:

³ 1.1.2017 voimaan tullessa eläkeuudistuksessa kunnallinen eläkelaki (KuEL), valtion eläkelaki (VaEL) ja kirkon eläkelaki (KiEL) yhdistettiin ja käyttöön otettiin julkisten alojen eläkelaki (JuEL) (julkisten alojen eläkelain voimaantulolaki 82/2016, 2 §).

- **Lakisääteisyys ja pakollisuus.** Järjestelmän keskeinen ominaispiirre on sen perustuminen suoraan lainsäädäntöön. Maksettavat eläkemaksut sekä työntekijälle karttuva eläke seuraavat suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä, eikä työntekijä voi omilla valinnoillaan esimerkiksi työeläkevakuuttajaa tai sijoitettavien eläkevarojen riskiprofiilia koskien vaikuttaa hänelle kertyvän työeläkkeen määrään. Järjestelmään kuulumisen on pakollista kaikille työntekijöille, eikä työntekijä voi päättää järjestää eläketurvaansa vaihtoehtoisella tavalla jättäytymällä järjestelmän ulkopuolelle.
- **Etuusperusteisuus.** Maksettavan eläkkeen määrä määräytyy sitovasti etukäteen työuran aikaisten ansioiden perusteella. Etuusperusteisessa järjestelmässä eläkkeiden maksuhetkellä työelämässä olevilta henkilöiltä kerättävien eläkemaksujen suuruus joustaa tarvittaessa, jotta järjestelmän puitteissa kulloinkin maksettavana olevat eläkkeet saadaan katettua. Samalla järjestelmä merkitsee käytännössä sitä, että riskiä eläkejärjestelmän kestävydestä jaetaan eläketurvan rahoittajien kesken (vrt. maksuperusteinen täysin rahastoiva järjestelmä, jossa riski sijoitustoiminnan tuloksesta on kokonaisuudessaan eläkkeensaajalla).
- **Osittainen rahastointi.** Ainoastaan osa työeläkemaksuista rahastoidaan vuosittain lainsäädännössä määriteltujen periaatteiden mukaan, jotka koskevat kaikkia eläkevakuuttajia. Huolimatta järjestelmän hajautetusta toimeenpanosta, yksittäiselle eläkkeensaajalle maksettava eläke ei ole suoraan riippuvainen rahastoiduilla työeläkevaroilla harjoitetun sijoitustoiminnan toteutuneista tuotoista. Järjestelmä on pääasiallisesti jakojärjestelmä, jossa suurin osa maksettavista eläkkeistä katetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä eläkemaksuilla. Eläkerahastojen koko on kuitenkin merkittävä ja ne voidaan nähdä puskurahastoina, joilla tasataan ikäluokkien erilaiseen kokoon liittyviä ongelmia.
- **Kollektiivisuus ja konkurssiyhteisvastuu.** Vaikka järjestelmän ominaispiirteisiin kuuluu sen toimeenpanon hajauttaminen useille yksityisoikeudellisille toimijoille (työeläkevakuutusyhtiöt, eläkesäätiöt ja eläkekassat), järjestelmän erityispiirteenä on eri toimijoiden viimekätinen yhteisvastuu toistensa velvoitteista eläkkeiden maksuun liittyen. Toisin sanoen, mikäli yksi työeläkevakuutusyhtiö tulee maksukyvyttömäksi, vastaavat muut työeläkevakuutusyhtiöt yhteisvastuullisesti sen eläkevelvoitteista ja näin on myös historiassa tapahtunut. Järjestelmän kollektiivista luonnetta korostaa myös ns. viimeisen laitoksen periaate, toisin sanoen se, että eläkkeensaaja saa eläkkeensä selvitettyä ja maksuun siitä eläkelaitoksesta, jonka kautta eläkkeensaajan viimeisin työnantaja on järjestänyt työeläketurvan työntekijän eläköitymishetkellä.
- **Voittoa tuottamattomuus.** Toisin kuin tavanomaisten osakeyhtiöiden, työeläkevakuutusyhtiöiden tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen omistajilleen vaan lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan työeläkkeen hallinnoiminen ja toimeenpano. Toiminnassa mahdollisesti syntyvää ylijäämää voidaan palauttaa työeläkevakuutusyhtiön asiakkaille (ts. työnantajille ja näiden työntekijöille) ainoastaan lainsäädännössä vahvistetulla tavalla (ns. asiakashyvitysten muodossa).

Edellä mainittujen peruseriaatteiden lisäksi työeläkejärjestelmään liittyy useita järjestelmälle ominaisia käsitteitä. Tämän selvityksen näkökulmasta keskeisiä ovat erityisesti seuraavat käsitteet:

- **Työeläkemaksu.** Työeläkevakuutusyhtiöt perivät asiakkainaan olevilta työnantajilta työeläkemaksua. STM vahvistaa työeläkemaksujen laskuperusteet. Työeläkemaksujen laskuperusteet ovat samat kaikille yksityisalojen työnantajille ja kaikissa työeläkevakuutusyhtiöissä. Osa kerätyistä työeläkemaksuista rahastoidaan ja sijoitetaan. Kuten edellä todettiin, työeläkelaitosten tehtävänä ei kuitenkaan ole tavoitella voittoa, vaan turvata työeläkkeet. Työeläkevakuutusyhtiöiden rahastoimat työeläkemaksut tulee sijoittaa turvaavasti ja tehokkaasti pyrkien samalla saamaan mahdollisimman hyvä tuotto, eikä ainoastaan säilyttämään sijoituksen arvo.
- **Hoitokustannusosa.** Työeläkemaksu koostuu eri osista, joista toimintakulujen rahoitusta varten perittävä hoitokustannusosa on yksi. Hoitokustannusosalla katetaan työeläketurvan hoitamisesta

työeläkevakuutusyhtiöille aiheutuvat liikekulut. Jos toimintakuluista kertyy ylijäämää suhteessa kerättyyn maksuun (eli työeläkevakuutusyhtiön toimintaan kuuluu vähemmän varoja kuin mitä hoitokustannusosan kautta on kerätty maksuina), syntyy hoitokustannusyliäämää, joka voidaan jakaa takaisin asiakkaille asiakashyvityksinä.

- **Asiakashyvitykset.** Asiakashyvitysten kokonaismäärään vaikuttavat työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoiminnan tuottovaatimuksen ylittävä tuotto, vakavaraisuus sekä toiminnan tehokkuus. Sijoitustoiminnan tuottovaatimuksen ylittävät tuotot kasvattavat työeläkevakuutusyhtiön vakavaraisuuspääomaa, josta yhtiö saa osoittaa tietyn osuuden asiakashyvityksinä maksettavaksi. Lisäksi hoitokustannusyliäämä voidaan edellä kuvatulla tavalla jakaa asiakashyvityksinä.

Asiakashyvitykset perustuvat TyEL:iin, jonka mukaan työeläkevakuutuksen ollessa järjestetty työeläkevakuutusyhtiössä, työnantajalla on oikeus osuuteen vakuutusliikkeen mahdollisesti tuottamasta ylijäämästä (169 § 3 momentti). Saman säännöksen mukaan laskuperusteet tästä aiheutuille vakuutusmaksujen alennuksille tai muille vastaaville eduille on laadittava siten, että otetaan kohtuullisessa määrin huomioon ylijäämän kokonaismäärä ja muodostumistapa (ns. **kohtuusperiaate**). Vakuutusmaksujen alennukset ja muut vastaavat edut eivät myöskään saa vaarantaa työeläkevakuutusyhtiöitä koskevien vakavaraisuusvaatimusten täyttymistä. Vakavaraisuusvaatimukset on määriteltävä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) 7 luvussa.

- **Laskuperusteet.** TyEL:n 166 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille STM:n vahvistus. Lisäksi lain mukaan STM ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa eläkevakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat lain toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista (167 §). Vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteet on laadittava ottaen huomioon ensisijaisesti vakuutettujen etujen turvaaminen ja vaatimukset eläkkeistä aiheutuvan vastuun ja muiden kulujen jakautumisesta (168 §). Eläkelaitosten on myös toimittava yhteistyössä vakuutusehtojen, mallisääntöjen ja laskuperusteiden valmistelussa (172 §). TyEL ei siten itsessään määritä yksityiskohtaisesti vakuutusmaksujen sisältöä ja maksun osia, vaan ne määritellään laskuperusteissa. Laskuperusteen (joka on käytännössä laskukaava) mukaan työeläkemaksu koostuu vanhuuseläke-, työkyvyttömyyseläke-, tasaus-, maksutappio- ja hoitokustannusosasta sekä muutamista muista lakisääteisistä maksuista.

Työeläkevakuutusyhtiöt hakevat laskuperusteita koskeville muutoksille vahvistusta STM:ltä, joka hyväksyy tai hylkää hakemuksen ottaen huomioon TyEL:n säännökset. Työeläkevakuutusyhtiöt ovat perinteisesti hakeneet työeläkemaksua ja asiakashyvityksiä koskevat laskuperusteet yhteisellä hakemuksella valtuuttamalla Telan tekemään hakemus STM:lle yhtiöiden puolesta. Vuodesta 2017 alkaen työeläkevakuutusyhtiöt ovat hakeneet omat laskuperusteet asiakashyvitysten kohdentamiselle. Muilta osin yhtiöt ovat edelleen hakeneet yhteisiä laskuperusteita.

- **Työhyvinvointipalvelut.** Työhyvinvointipalvelut muodostavat yhden työeläkevakuutusyhtiöiden palvelutarjoaman osa-alueista, ja niiden tavoitteena on edistää työssä jaksamista ja työelämässä jatkamista. Työhyvinvointipalvelut voivat käsittää esimerkiksi erilaisia työhyvinvointiin liittyviä seminaareja ja koulutusta, työeläkekuntoutusta, asiantuntijaneuvontaa sekä tietopankkeja ja muuta materiaalia työnantajille. Suurilla työnantajilla työkyvyttömyyseläketapaukset vaikuttavat kyseisen yrityksen työeläkemaksun työkyvyttömyysosaan, ja työhyvinvointipalveluja perustellaan sillä, että työhyvinvoinnin sekä työssä jaksamisen edistäminen hyödyttää kaikkia työeläkejärjestelmän osapuolia. Työhyvinvointitoiminnan tavoitteita tai sisältöä ei ole määriteltävä lainsäädännössä, mutta Finanssivalvonta on antanut työeläkevakuutusyhtiöille ohjeistusta työhyvinvointitoimintaan käytettävistä kuluista ja niiden kirjaamisesta.

Asiakashyvitysten ja työhyvinvointipalveluiden on katsottu olevan lähestulkoon ainoa keino, jolla työeläkevakuutusyhtiöt voivat kilpailla keskenään. Työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailukeinot ovat hyvin rajalliset, sillä tuote – eli työeläkevakuutus – on kaikille sama ja tarkoin säännelty. Myös tuotteen hinta on

kaikissa yhtiöissä pääosin sama, sillä vakuutusmaksun laskuperusteet ovat kaikille yhtiöille yhteiset. Näin ollen asiakashyvityksen on katsottu olevan käytännössä ainoa yhtiöiden välillä vakuutuksen hintaan vaikuttava elementti. Kunkin yhtiön jakama asiakashyvitysten kokonaismäärä riippuu yhtiön itse saavuttamasta ylijäämästä. Työhyvinvointipalvelut taas ovat pääasiassa laadullinen kilpailutekijä, joskin vaikuttavilla työhyvinvointipalveluilla voi mahdollisesti olla välillinen vaikutus hintaan, mikäli palveluilla kyetään pidentämään työuria ja siten vähentämään ennaaikaisia eläkkeitä ja eläkekustannusten nousupaineita.

2. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN EU-OIKEUDELLINEN ASEMA

2.1 EU-oikeudellisen tarkastelun lähtökohdat

Tässä selvityksessä käsitellään työeläkejärjestelmää koskevia kansallisia säädöksiä sekä EU-tason normistoa koskien keskeisiä sisämarkkinavapauksia, valtiontukia sekä kilpailuoikeutta. Tarkastelussa on keskeistä huomioida säädöshierarkia, jolla viitataan eri säädöstyypin keskinäisiin suhteisiin säädösjärjestelmän kokonaisuudessa. *Lain tulkinnassa alemman tasoisen säädös ei saa olla ristiriidassa ylemmän tasoisen säädöksen kanssa.* EU:n oikeus on tärkeä osa Suomen oikeusjärjestystä, ja etusijaperiaatteen mukaan sellainen EU:n perussopimuksen määräys tai EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta tämän asemasta kansallisessa säädöshierarkiassa. Kansallisten säädösten osalta perustuslaki on puolestaan säädösten hierarkiassa ylimpänä, minkä jälkeen seuraavat tavalliset lait, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetukset, ministeriöiden antamat asetukset sekä muut alemman tasoiset säädökset.

Säädöshierarkiassa saman tasoisten säädösten keskinäisen hierarkian osalta on lisäksi huomioitava, että *erityislaki syrjäyttää yleislain.* Tästä periaatteesta seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä työelävuokutusjärjestelmää koskeva erityislainsäädäntö syrjäyttää kilpailulain yleiset säännökset. Kilpailulainsäädäntöä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä luvussa 3, mutta tätä seikkaa on syytä korostaa jo tässä yhteydessä. Toimialaa koskevassa keskustelussa vedotaan usein kilpailuoikeuteen, vaikka kyse on tosiasiallisesti pikemminkin kilpailupoliittisista tavoitteista kuin siitä, että toimialan yritykset rikkoisivat nykyuotoisella toiminnallaan kilpailulakia. Niin kauan kuin toimialan yritysten toiminta seuraa suoraan niihin sovellettavasta erityislainsäädännöstä tai viranomaisten vaatimuksista, ei toimintaan liity kilpailuoikeudellista ongelmaa.

Sosiaaliturvan (ml. lakisääteisen eläketurvan) järjestäminen kuuluu EU:n toimivallan jaossa pääosin jäsenvaltioiden yksinomaiseen kansalliseen toimivaltaan. Sosiaaliturvan periaatteet ja kattavuus ovat kansallisen päätöksenteon asioita tai asioita, joista voidaan päättää EU-tasolla vain yksimielisesti. Samalla EU:n sisämarkkinaoikeus pyrkii kuitenkin kaikissa tilanteissa huomioimaan, että kansallisilla säännöksillä ei vaikeuteta sisämarkkinoiden toimintaa.

Erilaisten eläkejärjestelmien asemaa EU-oikeudessa voidaan pyrkiä hahmottamaan ns. pilarijaottelulla, jota on yksinkertaistaen kuvattu seuraavassa taulukossa:

Taulukko 1: Eläkejärjestelmien EU-oikeudellinen jaottelu

| Pilari | Eläkejärjestelmä |
|-------------------|---|
| I Pilari | Lakisääteinen ja pakollinen sosiaaliturva, erityisesti lakisääteiset eläkkeet (ml. työ- ja kansaneläke) |
| II Pilari | Toimiala- ja työnantajakohtaiset lisäeläkeratkaisut |
| III Pilari | Yksilöllinen ja vapaaehtoinen lisäturva |

EU-oikeudellisesti varsinaista sosiaaliturvaa ovat *ensimmäisen pilarin* lakisääteiset ja pakolliset järjestelmät. Lakisääteisyys tarkoittaa sitä, että lainsäädännössä määrätään etuuksista ja maksuista ja oikeudesta etuuksiin. Ensimmäisen pilarin järjestelmät ovat lähes aina julkisesti hallinnoituja ja ne rahoitetaan useimmiten verovaroin, veroluonteisin maksuin tai sosiaaliturvamaksuilla. *Toisen pilarin* järjestelmät täydentävät ensimmäisen pilarin antamaa turvaa. Ne ovat kollektiivisia, työala- tai työnantajakohtaisia järjestelmiä ja saattavat olla pakollisia. Niitä koskeva lainsäädäntö on aina kuitenkin puitelainsäädäntöä, jossa määrätään järjestelmiä hoitavien kassojen, säätiöiden ja laitosten toimintatavoista tai edellytyksistä. Etuuksista ja maksuista ei määrätä lailla vaan yleensä kollektiivisopimuksissa. *Kolmannen pilarin*

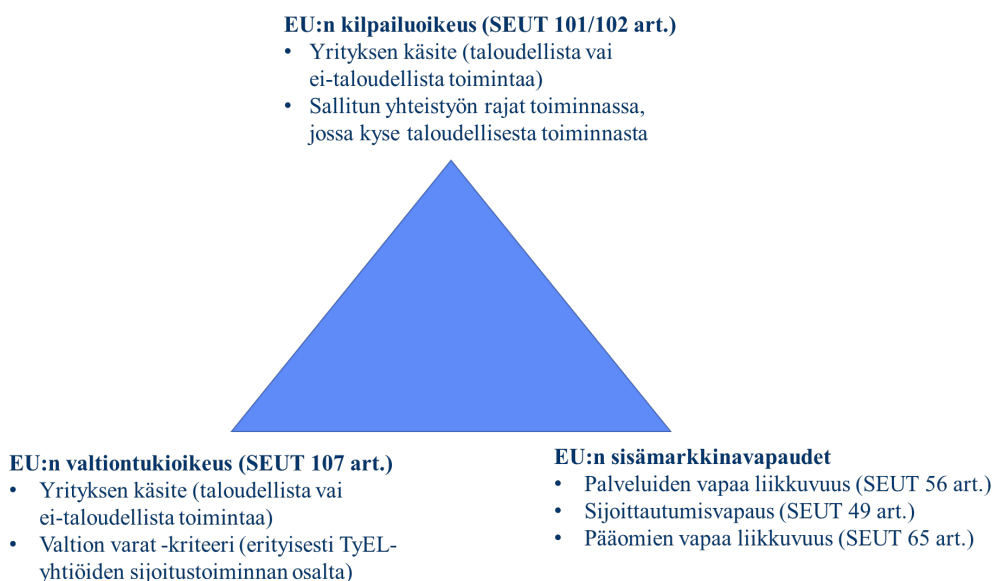
muodostavat yksityiset vakuutukset, jotka nekin usein täydentävät ensimmäisen ja toisen pilarin turvaa. Kolmannen pilarin turvaa edustavat esimerkiksi vapaaehtoiset eläke- ja henkivakuutukset.

Sosiaaliturva on järjestetty Suomessa joiltain osin eri tavalla kuin useimmissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Suomen osalta on huomionarvoista erityisesti ensimmäisen pilarin lakisääteisen sosiaaliturvan laajuus. Suomessa toimiala- ja työnantajakohtaiset etuudet ovat harvinaisia ja yksityisten vakuutusten osuus sosiaaliturvasta on pieni. Tämä koskee erityisesti tässä selvityksessä käsiteltävän työntekijöiden eläketurvan järjestämistä. Huomionarvoista on lisäksi se, että eläkelaitosten sijoitusomaisuus eli rahastoidut eläkevarat luokitellaan osaksi lakisääteistä sosiaaliturvaa ja näin ollen myös osaksi Suomen julkista taloutta.

Ennen kaikkea edellä mainittujen järjestelmän erityispiirteiden vuoksi EU:n, mukaan lukien Euroopan komission, vakiintunut tulkinta onkin ollut, että *Suomen työeläkejärjestelmä on osa kansallista, lakisääteistä sosiaaliturvaa*. Suomen liittyessä EU:hun Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteisyys ja sosiaalivakuutusluonteisuus tunnustettiin suhteessa muuhun vakuutustoimintaan. Liittymissopimuksen liiteasiakirjoissa todetaan, että henkivakuutusdirektiivit eivät koske ”eläkevakuutusyritysten eläke toimintaa, josta on säädetty työntekijän eläkelaisena ja siihen liittyvässä Suomen lainsäädännössä”. Sosiaaliturvaluonteisuus on tunnustettu useaan kertaan myös Suomen EU-jäsenyyden aikana, mm. uudistettaessa Solvenssi II -direktiiviä, säädettäessä lisäeläkelaitoksia koskevaa direktiiviä, sekä komission vastauksissa Euroopan parlamentin jäsenille. Lisäksi työeläkevarat määriteltiin tilastoinnissa osaksi Suomen julkista sektoria Euroopan komission tammikuussa 1997 tekemällä päätöksellä, koska kyse on lakisääteisistä etuusjärjestelmistä, joihin osallistuminen on pakollista.

Vaikka työeläkejärjestelmä katsotaan edellä kuvatulla tavalla osaksi I pilarin mukaista lakisääteistä ja jäsenvaltioiden päätösvaltaan kuuluvaa sosiaaliturvaa, ei tästä kuitenkaan seuraa, ettei järjestelmän puitteissa toimittaessa tarvitsisi ottaa lainkaan huomioon *EU:n sisämarkkinaoikeudellista sääntelyä*. Tältä osin on huomioitava erityisesti EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudellinen sääntely sekä neljä sisämarkkinavapautta (tavaroiden, palveluiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus), siltä osin kuin ne soveltuvat työeläkejärjestelmän puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Tarkastelun kannalta keskeisimpiä oikeudellisia ulottuvuuksia on pyritty havainnollistamaan seuraavalla kuviolla, jossa kukin kolmion kulma kuvaa yhtä järjestelmän arvioinnissa huomioon otettavaa oikeudellista ulottuvuutta.

Kuvio 1: Työeläkejärjestelmän arvioinnissa huomioon otettavat oikeudelliset ulottuvuudet



EU:n valtiontuki- ja sisämarkkinasääntelystä Suomen työeläkejärjestelmän toiminnalle aiheutuvia reunaehtoja on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin tässä luvussa. Kilpailuoikeuden soveltumista työeläkejärjestelmän toimintaan on puolestaan tarkasteltu erikseen jäljempänä luvussa 3.

2.2 Valtiontukioikeudellinen arvio

2.2.1 Valtiontukioikeudellisen arvon lähtökohtia

EU:n valtiontukisääntelyn perussäännös on SEUT 107(1) artikla, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti.

Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

SEUT 107(1) artiklassa määritellään toimenpiteet, joiden katsotaan muodostavan sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen ja joiden myöntäminen on lähtökohtaisesti kielletty, ellei jäsenvaltio tee komissiolle SEUT 108(3) artiklan mukaista ilmoitusta ennen tuen myöntämistä. SEUT 107(2) ja 107(3) artiklat sisältävät puolestaan listan tilanteista, joissa SEUT 107(1) artiklan tunnusmerkit täyttävän tuen voidaan SEUT 107(1) artiklan pääsäännöstä poiketen katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.

SEUT 107(1) artiklasta on tunnistettavissa neljä kumulatiivista kriteeriä tietyn toimenpiteen katsomiselle sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi:

- 1) Tuen tulee olla myönnetty valtion varoista ja valtion toimenpiteen seurauksena.
- 2) Tuen tulee merkitä valikoivan taloudellisen edun antamista tietylle yritykselle tai tuotannonalalle.
- 3) Tuen tulee vääristää kilpailua.
- 4) Tuen tulee vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

EU:n valtiontukisäännösten soveltamisen osalta huomionarvoista on lisäksi, että säännöksiä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on *yritys*. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset *taloudellista toimintaa* harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Tällä periaatteella on kolme merkittävää vaikutusta:

- 1) Yksikön asema kansallisen lainsäädännön mukaan ei ole ratkaiseva, vaan merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa.
- 2) Merkitystä ei ole sillä, onko yksikön tavoitteena tuottaa voittoa.
- 3) Yksikön asemaa arvioidaan aina suhteessa tiettyyn toimintaan, toisin sanoen yksikkö voi samanaikaisesti harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa.⁴

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan *markkinoilla*. Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa, ja voi sen vuoksi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Lisäksi poliittisten valintojen tai taloudellisen kehityksen seurauksena tietyn toiminnan luokittelu voi muuttua ajan mittaan. Mikä ei ole tänään taloudellista toimintaa, voi muuttua sellaiseksi tulevaisuudessa, ja päinvastoin.⁵

⁴ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä EUVL C 262/2016, 19.7.2016, s. 1–50 (**Käsitetiedonanto**), kohdat 7-10.

⁵ Käsitetiedonanto, kohdat 12-13.

Edellä kuvatuilla yleisillä periaatteilla on merkitystä arvioitaessa valtioneuvoston päätöksen soveltumista jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien toimintaan. Sosiaaliturvajärjestelmien luokittelu taloudelliseksi toiminnaksi riippuu järjestelmien *perustamistavasta ja rakenteesta*. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tältä osin erotettu toisistaan *solidaarisuuteen perustuvat järjestelmät ja taloudelliset järjestelmät*.⁶

Komission käsitetiedonannossa kuvatulla tavalla sosiaaliturvajärjestelmille, joihin *ei liity taloudellista toimintaa* (ts. solidaarisuuteen perustuvat järjestelmät), ovat tyypillisiä seuraavat ominaisuudet:⁷

- 1) Järjestelmään liittyminen on pakollista.
- 2) Järjestelmän tavoitteena on yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttäminen.
- 3) Järjestelmä on voittoa tavoittelematon.
- 4) Maksettavat etuudet ovat riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä.
- 5) Etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin.
- 6) Valtio valvoo järjestelmää.

Komission käsitetiedonannossa esitetyt tunnusmerkit perustuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jota on selostettu seuraavassa. Onkin olennaista huomioida, että juuri EU-tuomioistuimella, eikä komissiolta tai jäsenvaltioilla, on viimekätinen toimivalta tulkita EU:n perussopimusten määräysten (ml. valtioneuvoston päätökset) sisältöä.

2.2.2 Taloudellisen toiminnan käsite EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä

EU-tuomioistuimen sosiaaliturvajärjestelmiä koskevan oikeuskäytännön osalta voidaan viitata esimerkiksi tuomioistuimen antamaan ratkaisuun asiassa *Poucet ja Pistre*. Asiassa kantajina olleet ranskalaiset yksityishenkilöt esittivät, että Ranskan sosiaaliturvajärjestelmän mukainen menettely, jonka mukaan heidän oli maksettava sosiaaliturvamaksuja tietyille ranskalaisille sairausvakuutuskassoille, oli perussopimusten kilpailuoikeudellisten määräysten vastainen, koska se esti heitä vapaasti käyttämästä mitä tahansa yhteisön alueelle sijoittautunutta yksityistä vakuutusyhtiötä tähän tarkoitukseen. Ranskalainen tuomioistuin esitti EU-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, jossa se tiedusteli sitä, tuliko elintä, jonka tehtävänä on erityisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointi, pitää perustamissopimuksen 85 ja 86 artikloissa (nytemmin SEUT 101 ja 102 artikloissa) tarkoitettuna yrityksenä.⁸

Asiassa antamassaan ratkaisussa tuomioistuin muistutti, että sen oikeuskäytännön mukaan kilpailuoikeudessa yrityksen käsitteeseen kuuluvat *kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta*. Arvioituaan ennakkoratkaisupyynnön kohteena olleiden ranskalaisten sairausvakuutuskassojen ja julkisen palvelun luonteisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointiin osallistuvien elinten tehtävää tuomioistuin katsoi, että kyseinen tehtävä oli yksinomaan sosiaalinen. Niiden toiminta perustui kansallisen yhteisvastuun periaatteeseen, eikä siihen liittynyt minikäänlaista voitontavoittelua. Edelleen, maksettavat etuudet olivat lakisääteisiä ja riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että kyseiset elimet, joiden tehtävänä oli sosiaaliturvajärjestelmien hallinnointi, eivät olleet yrityksiä perussopimusten kilpailusäännösten soveltamisen näkökulmasta.⁹

Asiassa *Cisal ja INAIL* italialainen yhtiö (Cisal) oli puolestaan jättänyt maksamatta Italian kansalliselle työtapaturmista vastaavalle vakuutuslaitokselle (INAIL) eräitä vakuutusmaksuja koskien Cisalin työntekijän työtapaturmavakuutusta. Cisal, joka oli järjestänyt korvaavan vakuutusturvan yksityisestä vakuutusyhtiöstä, oli esittänyt maksuvelvollisuuden asettavien Italian kansallisten säännösten olevan yhteisön oikeuden vastaisia, koska niillä pidettiin voimassa INAILin monopoli, joka merkitsi määräävän markkina-

⁶ Käsitetiedonanto, kohta 19.

⁷ Käsitetiedonanto, kohta 20.

⁸ Asiat C-159/91, *Poucet ja Pistre*, ECLI:EU:C:1993:63, kohdat 1–4.

⁹ Asiat C-159/91, *Poucet ja Pistre*, ECLI:EU:C:1993:63, kohdat 17–19.

aseman väärinkäyttöä. Ennakkoratkaisua pyytänyt italialainen tuomioistuin katsoi, että vaikka INAILin asemaan liittyi tiettyjä piirteitä, jotka sopivat huonosti yhteen EU:n kilpailuoikeuden yrityksen käsitteen kanssa (kuten automaattiset etuudet, järjestelmään kuulumisen pakollisuus ja voittoa tavoittelematon luonne), taloudellista toimintaa harjoittaviin laitoksiin liittyvät seikat (vakuutetun riskiin liittyvien vakuutusmaksujen periminen, velvollisuus harjoittaa toimintaa kannattavuusperiaatteen mukaisesti) olivat kuitenkin määrääviä kyseisessä asiassa. Näin ollen italialainen tuomioistuin tiedusteli ennakkoratkaisupyynnössään EU-tuomioistuimelta, tuliko INAILin katsoa olevan perussopimusten kilpailuoikeudellisissa määräyksissä tarkoitettu yritys.

Asiassa antamassaan ratkaisussa tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että vaikka INAILin toiminnalla oli useiden toiminnan ominaispiirteiden vuoksi sosiaalinen päämäärä, tämä ei sellaisenaan estänyt toiminnan pitämistä taloudellisena toimintana.¹⁰ INAILin toiminnan muun kuin taloudellisen luonteen tueksi tuomioistuin viittasi ensinnäkin siihen, että kyseessä olevassa vakuutusjärjestelmässä noudatettiin yhteisvastuuperiaatetta, sillä vakuutusmaksujen määrää ei oltu järjestelmällisesti suhteutettu vakuutettuun riskiin eikä suoritettujen etuuksien määrää välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin. Näin ollen vakuutusmaksujen ja maksettujen etuuksien välillä ei ollut suoraa yhteyttä.¹¹ Toisekseen tuomioistuin viittasi siihen, että Italian valtio valvoi INAILin toimintaa ja vahvisti viime kädessä etuuksien ja vakuutusmaksujen määrän. Etuudet oli maksettava riippumatta perityistä maksuista ja INAILin sijoitusten tuloksista.¹² Näin ollen tuomioistuin katsoi, että INAILin toiminnassa oli kyse yksinomaan sosiaalisen tehtävän täyttämisestä, eikä se näin ollen ollut perussopimusten kilpailuoikeudellisissa säännöksissä tarkoitettu yritys.¹³

Yhdistetyissä asioissa *AOK Bundesverband ym.*, joissa viitattiin laajasti edellä mainittuun asiaan *Poucet ja Pistre*, myös toiminnan voittoa tavoittelematon luonne nostettiin esille merkittävänä seikkana arvioitaessa järjestelmän taloudellista luonnetta. Asia koski muun muassa saksalaisten sairaskassojen keskusliittojen EU-oikeudellista asemaa näiden vahvistaessa kiinteät enimmäismäärät lääkkeiden hinnoille, jotka sairaskassat olivat velvollisia korvaamaan.¹⁴ Asiassa EU-tuomioistuin totesi, että sairaskassojen osallistuessa sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointiin niiden tehtävä oli yksinomaan sosiaalinen, ja se perustui yhteisvastuun periaatteeseen eikä siihen liittynyt minkäänlaista voiton tavoittelua. Tuomioistuin korosti erityisesti, että sairaskassat olivat lain mukaan velvoitettuja tarjoamaan jäsenilleen olennaisilta osin samanlaisia pakollisia etuuksia, jotka olivat riippumattomia maksujen suuruudesta. Mainituilla kassoilla ei siten ollut mitään mahdollisuutta vaikuttaa näihin etuuksiin. Sairaskassat eivät näin ollen kilpailleet keskenään eivätkä yksityisten laitosten kanssa hoitoon tai lääkkeisiin liittyvien lakisääteisten pakollisten etuuksien myöntämisessä, joka oli niiden pääasiallinen tehtävä. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi tuomioistuin katsoi, että sairaskassojen toiminta ei ollut luonteeltaan taloudellista eikä niitä näin ollen tullut pitää perussopimusten kilpailuoikeusmääräyksissä tarkoitettuina yrityksinä.¹⁵

Huomionarvoista asiassa *AOK Bundesverband* oli myös se, että tuomioistuimen mukaan sillä, että sairaskassoilla oli liikkumavaraa maksuprosenttien vahvistamisessa ja tietynasteisen kilpailun harjoittamisessa jäsenten houkuttelemiseksi, *ei ollut vaikutusta arvion lopputulokseen*. Näin oli siksi, että lainsäätäjällä oli ottanut käyttöön maksuja koskevan kilpailutekijän kannustaakseen sairaskassoja harjoittamaan toimintaansa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, eli mahdollisimman tehokkaalla ja vähiten kustannuksia aiheuttavalla tavalla Saksan sosiaaliturvajärjestelmän asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi. Tähän päämäärään pyrkiminen ei tuomioistuimen mukaan lainkaan muuttanut sairaskassojen toiminnan (ei-taloudellista) luonnetta.¹⁶

¹⁰ Asia C-218/00, *Cisal ja INAIL*, ECLI:EU:C:2002:36, kohta 37.

¹¹ Asia C-218/00, *Cisal ja INAIL*, ECLI:EU:C:2002:36, kohdat 38-42.

¹² Asia C-218/00, *Cisal ja INAIL*, ECLI:EU:C:2002:36, kohta 43.

¹³ Asia C-218/00, *Cisal ja INAIL*, ECLI:EU:C:2002:36, kohta 45.

¹⁴ Asiat C-264/01, *AOK Bundesverband*, ECLI:EU:C:2004:150, kohta 45.

¹⁵ Asiat C-264/01, *AOK Bundesverband*, ECLI:EU:C:2004:150, kohdat 51-55, kohta 57.

¹⁶ Asiat C-264/01, *AOK Bundesverband*, ECLI:EU:C:2004:150, kohta 56.

Komission käsitetiedonannon mukaan järjestelmän *taloudellisen luonteen puolesta* puhuvat sen sijaan seuraavat, edellä mainituille tekijöille vastakkaiset seikat¹⁷:

- 1) Jäsenyyden vapaaehtoisuus
- 2) Rahastointiperiaate
- 3) Voittoa tavoitteleva luonne
- 4) Perusjärjestelmien mukaisia etuuksia täydentävien etuuksien tarjoaminen

Kyseisiä seikkoja on käsitelty muun muassa tuomioistuimen asiassa *Fédération française des sociétés d'assurance ym.* antamassa ratkaisussa, joka koski ranskalaista voittoa tavoittelematonta vakuutuskaasaa, jonka tehtäväksi oli annettu pakollista perusjärjestelmää täydentävän vapaaehtoisen vanhuuseläkejärjestelmän täytäntöönpano. Kyseisessä ratkaisussa toiminnan taloudellisen luonteen puolesta puhuviksi piirteiksi todettiin *järjestelmän jäsenyyden vapaaehtoisuus ja rahastointiperiaate*, eli se, että etuudet määräytyivät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen määrän ja järjestelmän taloudellisen tuloksen perusteella. Huomionarvoista on myös, että asiassa katsottiin, ettei eläkekassan *voittoa tavoittelematon luonne* ollut riittävä syy olla pitämättä toimintaa taloudellisena.¹⁸

Asia *Pavlov* koski puolestaan tilannetta, jossa eräät alankomaalaiset erikoislääkärit olivat kieltäytyneet maksamasta jäsenmaksuja eläkekassaan, johon kuuluminen oli Alankomaiden lainsäädännön mukaan pakollista. Kyseiset lääkärit katsoivat, että pakollinen eläkekassaan kuuluminen oli ristiriidassa perussopimusten kilpailuoikeudellisten määräysten kanssa.¹⁹ Yhtenä asiassa esitettynä ennakkoratkaisukysymyksenä EU-tuomioistuin joutui ottamaan kantaa siihen, tuliko kyseessä olevaa ammatillista eläkekassaa pitää perussopimuksissa tarkoitettuna yrityksenä.

Tuomioistuin kiinnitti asiassa huomiota siihen, että kyseinen eläkekassa määrittä itse vakuutusmaksujen ja etuuksien suuruuden ja toimi rahastointiperiaatteen mukaisesti. Edelleen kyseisen eläkekassan maksamien etuuksien suuruus riippui siitä, millaisia taloudellisia tuloksia se saavutti sijoitustoiminnassaan, jonka osalta se oli vakuutusyhtiöiden tavoin vakuutuslautakunnan valvonnan alainen. Näistä ominaispiirteistä ja lisäksi siitä, että erikoislääkärit saattoivat valita, hankkivatko he peruseläkkeensä kyseisestä vakuutuskaasasta vai asianmukaisesti hyväksytystä vakuutusyhtiöstä, ja siitä, että kassalla oli oikeus myöntää tietyille erikoislääkäreiden ryhmille vapautus kassaan kuulumispakosta eläkejärjestelmän muiden osien osalta, ilmeni tuomioistuimen mukaan, että vakuutuskaassa harjoitti vakuutusyhtiöiden kanssa kilpailevaa taloudellista toimintaa. Näin ollen tuomioistuin katsoi, että kyseisen vakuutuskaassan kaltaisen laitoksen tuli katsoa olevan perussopimusten kilpailuoikeudellisissa määräyksissä tarkoitettu yritys.²⁰

Tuomioistuin oli jo ennen asiaa *Pavlov* päätenyt samankaltaisilla perusteluilla vastaavaan lopputulokseen tosiseikastoiltaan pitkälti sitä vastanneissa asioissa *Albany*, *Brentjens Handelsonderneming* ja *Drijvende Bokken*, joissa kaikissa tuomioistuin katsoi toimialakohtaisia eläkekassoja pidettävän perussopimusten kilpailuoikeudellisissa määräyksissä tarkoitettuina yrityksinä. Kyseiset tapaukset koskivat tilanteita, joissa yritykset olivat kieltäytyneet kilpailuoikeudellisin perustein maksamasta vakuutusmaksuja tiettyjen toimialojen eläkekassoihin, joihin kuuluminen oli Alankomaiden lainsäädännön mukaan pakollista.²¹

Kuten asiassa *Pavlov*, tuomioistuin perusti mainituissa asioissa kantansa osaltaan siihen, että kyseiset toimialakohtaiset eläkejärjestelmät määrittivät itse vakuutusmaksujen ja etuuksien suuruuden sekä toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti, jolloin etuuksien suuruus riippui sijoitustoiminnassa saavutettavista tuloksista. Tuomioistuin kiinnitti huomioita myös siihen, että yritys voitiin tietyin edellytyksin

¹⁷ Käsitetiedonanto, kohta 21.

¹⁸ Asia C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance ym.*, ECLI:EU:C:1995:392, kohdat 17–21.

¹⁹ Asiat C-180/98, *Pavlov ym.*, ECLI:EU:C:2000:428, kohta 2.

²⁰ Asiat C-180/98, *Pavlov ym.*, ECLI:EU:C:2000:428, kohdat 114–116.

²¹ Asia C-67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:430, kohdat 2 ja 87; yhdistetyt asiat C-115/97—C-117/97, *Brentjens' Handelsonderneming*, ECLI:EU:C:1999:434, kohdat 2 ja 87 ja asia C-219/97, *Drijvende Bokken*, ECLI:EU:C:1999:437, kohdat 2 ja 77.

vapauttaa kassaan kuulumisesta, jos se oli vakuuttanut työntekijänsä eläkeoikeuksiltaan vähintään samantasoiseen eläkejärjestelmään. Näin ollen tuomioistuin katsoi eläkekassojen harjoittavan taloudellista toimintaa kilpaillessaan tältä osin vakuutusyhtiöiden kanssa ja totesi myös, ettei kassojen voittoa tavoittelematon luonne tai niiden yhteisvastuuperiaatetta ilmentävät ominaispiirteet estäneet niitä yrityksinä.²²

Asiassa *AG2R Prévoyance* yritys oli kieltäytynyt liittymästä AG2R:n tarjoaman leipomoalan täydentävän terveydenhoitovakuutuksen piiriin ja ottanut vakuutuksen toisesta vakuutusyhtiöstä. Kuuluminen täydentävän vakuutusturvan piiriin oli Ranskan lain nojalla pakollista, mutta työmarkkinaosapuolille oli annettu oikeus määrätä siitä. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin tiedusteli luotiinko määräyksillä koskien pakollista liittymistä AG2R:ään sille monopoli, joka merkitsi määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.²³

Asiassa EU-tuomioistuin totesi AG2R:n vakuutusjärjestelmällä olevan sen ominaispiirteiden takia sosiaalinen tavoite sekä monien seikkojen perusteella olevan ilmeistä, että kyseinen korvausjärjestelmä perustui suuressa määrin yhteisvastuuperiaatteeseen. Tuomioistuin kuitenkin katsoi olevan pääteltävissä, että siitä huolimatta, ettei AG2R tavoitellut voittoa ja se toimi yhteisvastuuperiaatteen mukaisesti, sitä voitiin pitää taloudellista toimintaa harjoittavana yrityksenä, jonka työmarkkinaosapuolet ovat valinneet rahoituksellisten ja taloudellisten näkökohtien perusteella muiden sellaisten yritysten joukosta, joiden kanssa se kilpaili tarjoamiensa sosiaalivakuutuspalvelujen markkinoilla.²⁴

Lopuksi on aiheellista kiinnittää huomiota siihen ilmeiseen tosiseikkaan, että useat kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät sisältävät *sekä taloudellisuuteen että solidaarisuuteen pohjautuvan järjestelmän piirteitä*. Komission käsitetiedonannossa on korostettu, että arvioitaessa tällaista järjestelmää arviointi on tehtävä järjestelmän eri osatekijöiden ja niiden tärkeyden pohjalta.²⁵

EU-tuomioistuin suoritti tämänkaltaista kokonaisarviointia asiassa *Kattner Stahlbau*, joka koski saksalaisen yrityksen irtisanoutumista ammatillisesta vakuutuskassasta (MMB), johon tietyn toimialan ja alueen yritysten oli Saksan lain nojalla pakko liittyä työtaturma- ja ammattitautivakuutuksen osalta. Kuten asiassa *Cisal ja INAIL*, tuomioistuin katsoi monien työtaturmien ja ammattitautien vakuutusjärjestelmän erityispiirteiden osoittavan sillä olevan sosiaalinen päämäärä, joka ei kuitenkaan yksistään estänyt sen toiminnan luonnehtimista taloudelliseksi toiminnaksi vaan edellytti tarkastelua erityisesti *järjestelmän toteuttaman yhteisvastuuperiaatteen sekä valtion valvovan roolin osalta*.²⁶

EU-tuomioistuin katsoi vakuutusjärjestelmän noudattavan yhteisvastuuperiaatetta, sillä suoritettujen vakuutusmaksujen ja tarjottujen etuuksien välillä ei ollut suoraa yhteyttä eikä vakuutusmaksujen määrä ollut tarkasti suhteutettu vakuutettuun riskiin, vaan riippui tietyssä määrin myös vakuutettujen tuloista sekä kunkin ammatillisen vakuutuskassan rahoitustarpeista, joihin liittyvät riskit tasattiin eri ammatillisista vakuutuskassoista koostuvan kansallisen riskiryhmän tasolla.²⁷ Valtion harjoittaman valvonnan osalta tuomioistuin taas katsoi, että MMB:n kaltaisille ammatillisille vakuutuskassoille oli myönnetty liikumavaraa vahvistaa vakuutusmaksujen ja etuuksien määrätymisperusteita säännöissään, joskin kyseinen oikeus oli tarkoin laissa rajattu. Tuomioistuin totesi, että asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen saksalaisen tuomioistuimen oli syytä tutkia, olivatko ammatilliset vakuutuskassat sääntöjensä asettamisen ja erityisesti maksettavien vakuutusmaksujen ja etuuksien määräämisen osalta viime kädessä Saksan valtion valvonnan alaisena. Näin ollen EU-tuomioistuin päätyi katsomaan, ettei ammatillisen vakuutuskassan kaltainen laitos ollut perussopimusten kilpailuoikeudellisissa määräyksissä tarkoitettu yritys

²² Asia C-67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:430, kohdat 81–85; yhdistetyt asiat C-115/97–C-117/97, *Brentjens' Handelsonderneming*, ECLI:EU:C:1999:434, kohdat 81–85 ja asia C-219/97, *Drijvende Bokken*, ECLI:EU:C:1999:437, kohdat 71–75.

²³ Asia C-437/09, *AG2R Prévoyance*, ECLI:EU:C:2011:112, kohdat 2,5 ja 22.

²⁴ Asia C-437/09, *AG2R Prévoyance*, ECLI:EU:C:2011:112, kohdat 44, 52 ja 65.

²⁵ Asia C-350/07, *Kattner Stahlbau*, ECLI:EU:C:2009:127, kohta 33 ja sitä seuraavat kohdat.

²⁶ Asia C-350/07, *Kattner Stahlbau*, ECLI:EU:C:2009:127, kohdat 5, 15 ja 42-43.

²⁷ Asia C-350/07, *Kattner Stahlbau*, ECLI:EU:C:2009:127, kohdat 44-48 ja 59.

vaan täytti luonteeltaan yksinomaan sosiaalisen tehtävän toimiessaan valtion valvonnan alaisessa järjestelmässä, joka toteutti yhteisvastuuperiaatetta.²⁸

Unionin yleinen tuomioistuin (ts. ensimmäisen asteen tuomioistuin) on lisäksi vuonna 2018 antanut *Slovakian* sairausvakuutusjärjestelmää koskevan tuomion, joka tarkentaa taloudellisen toiminnan käsitteen EU-oikeudellista arviointia. Slovakian sairausvakuutusjärjestelmän toimeenpano on uskottu kolmelle osakeyhtiömuotoiselle vakuutusyhtiölle, joista yksi (SZP) on valtion omistama ja kaksi (DZP ja UZP) ovat yksityisomisteisia. Slovakian valtio oli toimeenpannut 2000-luvun aikana useita toimenpiteitä, joilla SZP:lle annettiin taloudellista etua ja joiden valittaja (DZP) katsoi merkitsevän kiellettyä valtiontukea SZP:lle. Tuomioistuin kumosi tuomiollaan komission tekemän päätöksen, jossa komissio oli katsonut, että SZP:lle ei ollut annettu valtiontukea, koska Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä ei ollut kyse taloudellisesta toiminnasta.²⁹

Unionin yleinen tuomioistuin katsoi kuitenkin komission näkemyksestä poiketen, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä oli kyse taloudellisesta toiminnasta. Tuomioistuin päätyi tähän arvioonsa siitä huolimatta, että Slovakian sairausvakuutusjärjestelmässä oli useita piirteitä, jotka viittasivat sen sosiaaliseen ja solidaarisuusperiaatteen mukaiseen luonteeseen: (i) vakuuttajien oli rekisteröitävä jokainen tätä haluava henkilö terveydentilasta riippumatta, (ii) vakuutusmaksut oli vahvistettu lailla suhteessa henkilön tuloihin eikä niillä ollut yhteyttä maksettaviin etuuksiin tai vakuutettuun riskiin, (iv) kaikilla vakuutetuilla oli oikeus samoihin vähimmäisetuuksiin ja (iv) järjestelmään sisältyi riskintasausmekanismi, jolla vähäriskisiä henkilöitä vakuuttavat toimijat rahoittivat korkeamman riskin henkilöitä vakuuttavia toimijoita. Edelleen, vakuuttajat oli perustettu nimenomaan sairausvakuutuksen tarjoamista varten, ne eivät saaneet harjoittaa muuta kuin lakisääteistä toimintaa, niihin kohdistui erityissääntelyä ja niiden toimintaa valvoi erityinen valvontaviranomainen.³⁰

Järjestelmän taloudellista luonnetta korostavana seikkana tuomioistuin viittasi ensinnäkin siihen, että sairausvakuutusjärjestelmän toimeenpanoon osallistuvat yhtiöt saattoivat tehdä voittoa ja jakaa niistä osan. Sillä, että toimijoiden edellytyksiä jakaa voittoa oli rajoitettu tavallista taloudellista toimintaa tiukemmin, ei ollut merkitystä asian arvioinnin kannalta. Mahdollisuus voiton tekemiseen itsessään johti tuomioistuimen mukaan toiminnan katsomiseen taloudelliseksi toiminnaksi. Toisekseen tuomioistuin katsoi, että myös järjestelmän piiriin sisältyvä tarjottujen palveluiden laatuun ja laajuuteen perustuva kilpailu toimijoiden välillä vaikutti toiminnan luonteen katsomiseen taloudelliseksi. Vaikka toimijat eivät voineet kilpailla vakuutusmaksuilla tai etuuksilla, ne saattoivat houkutellessa vakuutettuja asiakkaisiin palveluidensa laadulla tai maksuttomilla lisäpalveluilla.³¹

Yllä mainittujen ominaispiirteiden (*mahdollisuus voiton tekemiseen sekä järjestelmän sisäinen kilpailu asiakkaista*) vuoksi tuomioistuin katsoi Slovakian järjestelmässä olevan kysymys taloudellisesta toiminnasta. Tuomioistuimen arvioon ei vaikuttanut myöskään se, että järjestelmän julkisomisteiset toimijat (ts. tuensaajat) eivät pyrkineet tekemään voittoa omassa toiminnassaan. Toiminnan katsomiseen taloudelliseksi riitti toisin sanoen tuomioistuimen mukaan se, että voittoa tavoittelematon toimija harjoitti toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla sellaisten toimijoiden kanssa, jotka pyrkivät tekemään voittoa.³²

Todettakoon, että komissio on valittanut *Slovakia* -ratkaisusta ylempään oikeusasteeseen eli unionin tuomioistuimeen. Näin ollen ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että unionin tuomioistuin muuttaa yleisen tuomioistuimen tekemää arviota Slovakian vakuutusjärjestelmän taloudellisesta luonteesta.

²⁸ Asia C-350/07, *Kattner Stahlbau*, ECLI:EU:C:2009:127, kohdat 60-64 ja 68.

²⁹ Asia T-216/15, ECLI:EU:T:2018:64, kohdat 1-4 ja 21.

³⁰ Asia T-216/15, ECLI:EU:T:2018:64, kohdat 55-58.

³¹ Asia T-216/15, ECLI:EU:T:2018:64, kohdat 59-67.

³² Asia T-216/15, ECLI:EU:T:2018:64, kohdat 68-69.

2.2.3 Suomen työeläkejärjestelmä: taloudellista vai ei-taloudellista toimintaa?

Edellä selostetun komission käsitetiedonannon ja sen oikeudellisen perustan muodostavan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on ilmeistä, että Suomen nykyinen työeläkejärjestelmä sisältää lukuisia ominaispiirteitä, jotka puoltavat järjestelmän EU-oikeudellista luokittelua *solidaarisuuteen pohjautuvaksi järjestelmäksi, jossa ei ole kyse taloudellisesta toiminnasta*. Tältä osin voidaan viitata seuraaviin järjestelmän keskeisiin ominaispiirteisiin, joita on käsitelty jo edellä luvussa 1.2:

- 1) Järjestelmään kuuluminen on pakollista.
- 2) Järjestelmällä on sosiaalinen tavoite.
- 3) Järjestelmän puitteissa suoritettavien eläkemaksujen ja -etuuksien laskuperusteet seuraavat suoraan lainsäädännöstä ja ne vahvistetaan viranomaisen toimesta.
- 4) Järjestelmä on pääasiallisesti jakojärjestelmä ja ainoastaan osittain rahastoiva.
- 5) Järjestelmän toimeenpanoon osallistuvat toimijat ovat mahdollisessa yhden toimijan maksukyvyttömyystilanteessa yhteisvastuussa maksukyvyttömän toimijan eläkevelvoitteista.
- 6) Järjestelmä ei pyri tuottamaan voittoa.
- 7) Järjestelmä on valtion valvonnan alainen.

Toisaalta järjestelmään liittyy myös eräitä sellaisia ominaispiirteitä, jotka voisivat puoltaa sen katsomista pikemminkin taloudelliseksi toiminnaksi:

- 1) Järjestelmän puitteissa maksettavan etuuden määrä perustuu työntekijän ansioihin, eikä järjestelmän tavoitteena ole ainoastaan tietyn vähimmäistoimeentulon takaaminen jokaiselle työntekijälle tämän ansioista riippumatta.
- 2) Yksityisen sektorin osalta järjestelmän toimeenpano on uskottu usealle toimijalle, joiden tarkoituksena on kilpailla keskenään asiakkaista laissa asetetuissa puitteissa.

Viime kädessä sen arvioiminen, ovatko suomalaiset työeläkevakuutusyhtiöt SEUT 107(1) artiklan soveltamisalaan kuuluvia ”yrityksiä” edellyttää edellä mainittujen järjestelmän ominaispiirteiden keskinäistä punnintaa. Tässä arvioinnissa tulee huomioda muun ohella se EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ilmaistu periaate, että rajallisten kilpailutekijöiden käyttöönotto (esim. tietyt keinot asiakkaiden houkuttelemiseksi) lähtökohtaisesti solidaarisuuteen perustuvassa järjestelmässä, jolla pyritään kannustamaan järjestelmän toteuttamiseen osallistuvia toimijoita harjoittamaan toimintaansa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eli mahdollisimman tehokkaalla ja vähiten kustannuksia aiheuttavalla tavalla, ei itsessään merkitse järjestelmän muuttumista luonteeltaan taloudelliseksi toiminnaksi.³³

Johtuen erityisesti unionin tuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevasta valituksesta *Slovakia* -asiassa, Suomen työeläkejärjestelmän valtiontukioikeudelliseen asemaan (taloudellista vai ei-taloudellista toimintaa) liittyy tämän selvityksen laatimishetkellä tiettyä oikeudellista epävarmuutta. Epävarmuus on seurausta siitä, että vaikka useat järjestelmän perusratkaisut puoltavat järjestelmän katsomista ei-taloudelliseksi toiminnaksi ja vaikka kyseistä EU-oikeudellista tulkintaa on kansallisesti pidetty verrattain vakiintuneena, yleisen tuomioistuimen *Slovakia* -ratkaisussa todetun valossa ei voida täysin poissulkea mahdollisuutta, että komissio tai EU-tuomioistuin katsoisi tästä vakiintuneesta tulkinnastaan poiketen SEUT 107(1) artiklan soveltuvan myös työeläkelaitosten toimintaan, mikäli niiden toiminta päättyisi komission tai tuomioistuimen arvioitavaksi esimerkiksi komissiolle tehdyn kantelun tai tuomioistuimelle osoitetun ennakkoratkaisupyynnön seurauksena. Ottaen huomioon asiaan liittyvät huomattavat taloudelliset intressit, kaikkia työeläkejärjestelmään tehtäväksi ehdotettuja muutoksia arvioitaessa tulisi näin ollen ottaa huomioon myös SEUT 107(1) artiklan mukainen valtiontukisääntely (mm. se, seuraako muutoksista kilpailun vääristymistä yksittäisten toimijoiden välillä) sekä erityisesti se, miten ehdotetut muutokset vaikuttaisivat toteutuessaan niihin työeläkejärjestelmän keskeisiin peruseriaatteisiin, joiden on vakiintuneesti katsottu puhuvan järjestelmän ei-taloudellisen luonteen puolesta.

³³ Ks. yhdistetyt asiat C-264/01, *AOK Bundesverband ym.*, ECLI:EU:C:2004:150, kohta 56.

On myös syytä korostaa sitä edellä mainittua periaatetta, että tietty yksikkö luokitellaan EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudessa yritykseksi aina suhteessa *tiettyyn toimintaan*. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi *ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta*. Toisin sanoen, vaikka Suomen työeläkejärjestelmässä katsottaisiin järjestelmän perustetävän osalta (lakisääteisen työeläketurvan järjestäminen) olevan kyse ei-taloudellisesta toiminnasta, voi työeläkelaitosten toimintaan sisältyä myös sellaista muuta toimintaa, jonka katsotaan olevan luonteeltaan taloudellista ja jonka osalta työeläkelaitoksia näin ollen pidetään EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeuden soveltamisalaan kuuluvina ”yrityksinä”. Lähtökohtaisesti tällaisena toimintana voidaan pitää ennen kaikkea työeläkelaitosten harjoittamaa sijoitustoimintaa, jonka osalta työeläkelaitokset toimivat kilpailutilanteessa muiden sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten kanssa työeläkelaitoksiin sovellettavan tuotovaatimuksen puitteissa.

Lisäksi on keskeistä huomioida, että työeläkejärjestelmän puitteissa tapahtuvan toiminnan tai sen osan katsominen luonteeltaan taloudelliseksi ei itsessään merkitse, että kyseisen toiminnan puitteissa katsottaisiin muodostuvan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea, vaan että tästä seuraa ainoastaan velvollisuus arvioida, täytyvätkö SEUT 107(1) artiklan mukaiset valtiontukikriteerit jonkin yksittäisen järjestelmän puitteissa harjoitetun toiminnon osalta. Seuraavassa on tarkasteltu tästä näkökulmasta työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittamaa sijoitustoimintaa erityisesti SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtion varat -kriteerin täyttymisen osalta.

2.2.4 Työeläkevakuutusyhtiöt ja valtion varat -kriteerin täyttäminen

Kuten jo edellä todettiin, SEUT 107(1) artiklan mukaisen sisämarkkinoille soveltumattoman valtiontuen muodostuminen edellyttää kaikkien kyseisessä artiklassa asetettujen kriteerien täyttymistä. Suomalaisen työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan osalta on erityisesti perusteltua arvioida sitä, missä määrin (i) niiden hallinnoimat varat katsottaisiin SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuiksi valtion varoiksi ja (ii) katsottaisiinko yhtiöiden sijoitustoiminnassa tekemät toimenpiteet valtion toteuttamiksi SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettulla tavalla.

Komission käsitetiedonannossa on tältä osin todettu ensinnäkin, että tapauksissa, joissa *viranomaisen* myöntää edun tuensaajalle, toimenpide on lähtökohtaisesti peräisin valtiolta, vaikka kyseinen viranomaisen olisi oikeudellisesti riippumaton muista viranomaisista. Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole käsitetiedonannossa tarkoitettuja viranomaisia, eikä niiden sijoitustoiminnassa voida näin ollen tällä perusteella katsoa olevan kyse valtion toimenpiteistä.³⁴

Käsitetiedonannossa on lisäksi erikseen todettu, että myönnettäessä etua ns. *julkisten yritysten* kautta on tutkittava, voidaanko viranomaisten katsoa *olleen tavalla tai toisella osallisia siihen*, että kyseisestä toimenpiteestä päätettiin.³⁵ Julkisten yritysten käsite voidaan käsitetiedonannon mukaan määritellä jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta annetun komission direktiivin 2006/111/EY perusteella³⁶, jonka 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”julkisilla yrityksillä’ [tarkoitetaan] kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella”. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että suomalaiset työeläkevakuutusyhtiöt eivät täytä avoimuusdirektiivissä asetettua julkisen yrityksen määritelmää. Seuraavassa on kuitenkin selvyden vuoksi tarkasteltu myös skenaariota, jossa julkisen yrityksen määritelmän katsottaisiin täyttyvän työeläkevakuutusyhtiön kohdalla.

Tältä osin käsitetiedonannossa on todettu, että pelkästään se, että toimenpide on julkisen yrityksen toteuttama, ei ole itsessään riittävä peruste katsoa toimenpidettä valtion toteuttamaksi. Julkisen yrityksen toteuttaman toimenpiteen voidaankin päätellä johtuvan valtiosta vasta *kaikkien käsiteltävänä olevaa*

³⁴ Käsitetiedonanto, kohta 39.

³⁵ Käsitetiedonanto, kohta 40.

³⁶ EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17 (**Avoimuusdirektiivi**).

asiaa koskevien seikkojen ja kyseisen toimenpiteen toteuttamishetkellä vallinneiden olosuhteiden perusteella. Käsitetiedonannossa on tältä osin esitetty seuraava luettelo mahdollisista indikaattoreista, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseessä on valtion toimenpide:³⁷

- 1) Tarkasteltavana oleva elin ei voinut tehdä riidanalaista päätöstä ottamatta huomioon julkisen vallan vaatimuksia.
- 2) Julkinen yritys on elimellisesti sidoksissa valtioon.
- 3) Yritysten, joiden kautta tuet myönnettiin, oli otettava huomioon valtion laitosten antamat toimintaohjeet.
- 4) Julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen.
- 5) Julkisen yrityksen toiminnan luonne ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa.
- 6) Yrityksen oikeudellinen asema (toisin sanoen sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä), vaikka pelkästään se, että julkinen yritys on perustettu yksityisoikeudellisen pääomayhtiön muodossa, ottaen huomioon itsenäinen määräämisvalta, joka yrityksellä tämän johdosta voi olla, ei kuitenkaan ole riittävä syy sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tällaisen yhtiön toteuttama tukitoimenpide voi johtua valtiosta.
- 7) Viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä.
- 8) Muu seikka, joka osoittaa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että ne eivät osallistuneet siihen, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset.

Ottaen huomioon käsitetiedonannossa todettu voidaan todeta, että työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitus-toiminnassa tehtyjen toimenpiteiden katsominen valtiosta johtuviksi toimenpiteiksi edellyttäisi, että viranomaisten katsotaan olleen tavalla tai toisella osallisia toimenpiteestä päättämiseen. Koska suomalaiset työeläkevakuutusyhtiöt ovat *riippumattomia* ja tekevät yksittäiset sijoituspäätöksensä itsenäisesti niihin sovellettavan tuottovaatimuksen puitteissa ilman, että viranomaiset osallistuvat sijoituskohteiden valintaa koskevaan päätöksentekoon, *yhtiöiden sijoitustoimintaan liittyvissä toimenpiteissä ei lähtökoh- taisesti katsota olevan kyse valtion toimenpiteistä SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.* Esitetty johtopäätös on ehdollinen sille, että julkisen vallan toimesta ei kulloinkin arvioitavassa yksittäistapauk- sessa pyritä suoraan tai epäsuorasti vaikuttamaan työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoimintaa koske- vaan päätöksentekoon (esim. yksittäisten sijoituskohteiden valintaa koskien).

Lisäksi on huomioitava, että ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnetyt edut voivat olla SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea. SEUT 107(1) artiklan mukaiset "valtion varat" kä- sittävät kaikki julkisen sektorin varat, kuten jäsenvaltioiden alueviranomaisten varat ja tietyissä tilan- teissa myös yksityisten elinten varat. Myös julkisten yritysten varat ovat SEUT 107(1) kohdassa tarkoi- tettuja valtion varoja, sillä valtio pystyy ohjaamaan näiden varojen käyttöä.³⁸ Kuten jo edellä todettiin, suomalaiset työeläkevakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti täytä avoimuusdirektiivin mukaista julkisen yrityksen määritelmää eikä niiden hallinnoimien varojen näin ollen voida tällä perusteella katsoa olevan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettuja valtion varoja.

Käsitetiedonannossa on lisäksi todettu, että tuen muodostavien resurssien alkuperällä ei ylipäätään ole merkitystä edellyttäen, että ennen niiden suoraa tai välillistä siirtoa tuensaajille ne ovat valtion valvon- nassa ja ovat sen vuoksi kansallisten viranomaisten saatavilla, vaikka varat eivät ole viranomaisen omai- suutta. Näin ollen tuet, *joita rahoitetaan veronluonteisin maksuin tai valtion määräämin pakollisin mak- suin ja joita hallinnoidaan ja jotka jaetaan julkisten sääntöjen mukaisesti, merkitsevät valtion varojen siirtoa, vaikka viranomaiset eivät hallinnoisikaan niitä.* Edelleen pelkästään se seikka, että tuet rahoite- taan osaksi yksityisten suorittamilla maksuilla, ei riitä sulkemaan pois sitä, että kyse on valtion varoista, koska *merkityksellinen peruste ei ole varojen alkuperä vaan se, missä laajuudessa viranomainen*

³⁷ Käsitetiedonanto, kohta 43.

³⁸ Käsitetiedonanto, kohdat 48-49.

osallistuu kyseisten toimenpiteiden ja niiden rahoitustapojen määrittämiseen. Valtion varojen siirto voidaan käsitetiedonannon mukaan sulkea pois vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, erityisesti silloin, jos toimialajärjestön jäsenten suorittamat varat varataan tietyn tarkoituksen rahoittamiseen jäsenten hyväksi, niistä päättää yksityinen organisaatio ja varat käytetään puhtaasti kaupallisiin tarkoituksiin ja jos jäsenvaltio on toiminut pelkkänä välittäjänä tehdäkseen ammattijärjestön käyttöön ottamasta maksusta pakollisen.³⁹

Käsitetiedonannossa todetun perusteella voidaan todeta, että *suomalaisten työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnoimissa ja sijoittamissa eläkevaroissa ei lähtökohtaisesti katsota olevan kyse SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetuista valtion varoista*. Näin on ennen kaikkea siksi, että viranomaiset eivät osallistu työeläkevakuutusyhtiöiden sijoituspäätösten tekemiseen, vaan kukin työeläkevakuutusyhtiö tekee sijoituspäätöksensä itsenäisesti lainsäädännössä asetettujen yleisten raamien ja yhtiöihin sovellettavan tuotovaatimuksen puitteissa.⁴⁰ Koska valtion varat -kriteeri ei täyty työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminnan kohdalla, ei toiminnassa myöskään voida katsoa muodostuvan SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltumatonta valtioneutua sijoitusten kohteena oleville talouden toimijoille.

2.2.5 Yhteenveto valtioneutuoikeudellisesta arviosta

Edellä suoritetusta työeläkejärjestelmän *valtioneutuoikeudellisesta arviosta* voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- Työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna EU:n valtioneutuosäätely on relevanttia vain sijoitustoiminnan, mutta ei lakisääteiseksi sosiaaliturvaksi luokiteltavan eläkevakuutustoiminnan oikeudellisen arvioinnin kannalta.
- Sijoitustoiminnan osalta on keskeistä tarkastella, täytyvätkö SEUT 107(1) artiklan mukaiset valtioneutun kriteerit kyseisen toiminnan kohdalla. Näkemyksemme on, että *valtio ei käytä suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin sellaista määräysvaltaa, jota ns. valtion varat -kriteerin täytyminen edellyttäisi*. Koska SEUT 107(1) artiklan mukaiset kriteerit ovat kumulatiivisia, seuraa tästä, että sijoitustoiminnassa ei lähtökohtaisesti muodostu kiellettyä valtioneutua.
- Selvityksessä ei ole yksityiskohtaisemmin arvioitu, täytyisivätkö muut SEUT 107(1) artiklan mukaiset kriteerit työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittaman taloudellisen toiminnan kohdalla. Yleisenä huomiona voidaan kuitenkin todeta, että esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta näyttäisi lähtökohtaisesti täyttävän myös SEUT 107(1) artiklan mukaisen ns. markkinataloustoimijatestin kriteerit. Työeläkevakuutusyhtiöt toimivat sijoitustoiminnassaan tavanomaisen markkinataloustoimijan tavoin pyrkien maksimoimaan sijoitustensa tuoton samalla kuitenkin huolehtien vakavaraisuussäätelyn edellyttämällä tavalla sijoitustoimintaansa liittyvistä riskeistä.

2.3 Huomioita sisämarkkinoikeudellisesta sääntelystä

Arvioitaessa työeläkejärjestelmän EU-oikeudellista asemaa on valtioneutuosäätelyn ohella otettava huomioon myös EU:n yleisestä sisämarkkinoikeudesta seuraavat jäsenvaltioita sitovat velvoitteet. Tältä osin tulee ensinnäkin kiinnittää huomiota SEUT 56(1) artiklaan, jossa kielletään rajoitukset koskien muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen *vapautta tarjota palveluja* unionin alueella. SEUT 57(1) artiklan mukaan palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Palveluiden tarjoamista sisämarkkinoilla säännellään yksityiskohtaisemmin

³⁹ Käsitetiedonanto, kohdat 57-58.

⁴⁰ Ks. Laki työeläkevakuutusyhtiöistä (35/1997), jonka 26 §:n 1 momentin mukaan työeläkevakuutusyhtiön varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti ja jonka 27 §:n 1 momentin mukaan työeläkevakuutusyhtiön sijoitustoiminnan on oltava itsenäistä.

yleisellä (palveludirektiivi, 2006/123/EY) sekä sektorikohtaisella (esim. IORP-direktiivi, 2016/2341/EU sekä Solvenssi II -direktiivi, 2009/138/EY) EU-lainsäädännöllä.

SEUT 49(1) artiklassa puolestaan kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta *sijoittautua* toisen jäsenvaltion alueelle sekä rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia *perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä*. Jollei pääomien vapaata liikkuvuutta koskevista rajoituksista muuta johdu, sijoittautumisvapaus sisältää myös oikeuden ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeuden *perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia*.

Edellä mainitusta poiketen palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta ei kuitenkaan sovelleta seuraaviin SEUT:ssa nimenomaisesti mainittuihin poikkeuksiin:

- Toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa (SEUT 51(1) artikla). Tällä tarkoitetaan toimintaa, jolla on välitön ja erityinen yhteys julkisen vallan käyttöön.
- Sellaisten kansallisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamiseen, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella (SEUT 52(1) artikla).
- Toimintaan, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen poissulkea palveluiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevien säännösten soveltamisesta (SEUT 51(2) artikla).

On korostettava, että yllä mainittuja poikkeuksia on tulkittava *suppeasti* sekä sisämarkkinoiden kannalta keskeiset *suhteellisuusperiaate ja syrjimättömyysperiaate* huomioiden. Suhteellisuusperiaatteella viitataan EU-oikeudessa yleiseen jäsenvaltioita velvoittavaan oikeusperiaatteeseen, jonka mukaan erityisen poikkeuksen nojalla sallitun jäsenvaltion sisämarkkinavapauksia rajoittavan toimenpiteen tulee olla oikeassa suhteessa rajoituksella suojeltuun hyväksyttävään intressiin nähden. Syrjimättömyysperiaate puolestaan kieltää jäsenvaltion omien kansalaisten ja oikeushenkilöiden suosimisen muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja oikeushenkilöiden kustannuksella. Tältä osin on syytä huomioida, että Suomen työeläkejärjestelmää koskevassa EU-oikeudellisessa poikkeuksessa on nimenomaisesti edellytetty, että Suomen viranomaiset sallivat *ketään syrjimättä* jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa Suomen lainsäädännön mukaisesti määriteltyä poikkeuksen piiriin kuuluvaa toimintaa joko omistamalla olemassa olevan vakuutusyhtiön tai -ryhmän tai osallistamalla siihen taikka perustamalla uusia vakuutusyhtiöitä tai -ryhmiä, mukaan lukien eläkevakuutusyhtiöt, tai osallistamalla niihin⁴¹.

Työeläkevakuutusyhtiöiden perustamiseen ja toimintaan liittyy useita säännöksiä, jotka rajoittavat olennaisesti markkinatoimijoiden vapautta harjoittaa kyseistä toimintaa (esimerkiksi toimilupavaatimus, omistajakontrolli ja hallinnon järjestämistä koskevat säännökset). Nykyisin voimassa olevia säännöksiä voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisina suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin eikä niillä myöskään aseteta suomalaisia ja ulkomaalaisia toimijoita eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden syrjimättömyysperiaatteen vastaisella tavalla.

SEUT 63(1) artiklan mukainen *pääomien vapaa liikkuvuus* on kolmas työeläkejärjestelmään läheisesti liittyvä sisämarkkinavapaus. Mainitussa artiklassa kielletään kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomaliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Tästä pääsäännöstä poiketen jäsenvaltioilla on kuitenkin SEUT 65(1) artiklan nojalla oikeus:

⁴¹ Ks. viimeksi Solvenssi II-direktiivi, 9 artiklan 3 kohdan b alakohta.

- 1) soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella;
- 2) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen;
- 3) säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi; ja
- 4) toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta.

Myös edellä mainittuja SEUT 65(1) artiklan rajoituksia on tulkittava suppeasti sekä suhteellisuusperiaate ja syrjimättömyysperiaate huomioon ottaen. Nykyiseen TyEL-järjestelmään ei lähtökohtaisesti sisälly sellaisia elementtejä, joiden voitaisiin perustellusti katsoa rajoittavan SEUT 63(1) artiklan mukaista pääomien vapaata liikkuvuutta.

2.4 Työeläkejärjestelmä ja julkisten hankintojen sääntely

Julkisen sektorin tekemissä tavara- ja palveluhankinnoissa noudatettavaa menettelyä säännellään *laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista* (1397/2016, muutoksineen; **hankintalaki**), joka perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/24/EU (**yleinen hankintadirektiivi**). Hankintalain soveltamisala määritellään hankintalain 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan lakia sovelletaan *hankintayksiköiden* suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin. Hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaan hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintayksiköitä ovat seuraavat toimijat:

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
- 3) valtion liikelaitokset
- 4) julkisoikeudelliset laitokset
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä.

Hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaan *julkisoikeudellisella laitoksella* tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia *yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta* ja:

- 1) jota rahoittaa pääasiallisesti toinen hankintayksikkö;
- 2) jonka johto on toisen hankintayksikön valvonnan alainen; taikka
- 3) jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä toinen hankintayksikkö nimeää yli puolet.

Hankintalain soveltuminen työeläkevakuutusyhtiöön edellyttäisi, että kyseinen yhtiö täyttäisi hankintalain 5 §:n 1 momentin mukaisen hankintayksikön määritelmän. Käytännössä arvioitavaksi voisi lähinnä tulla katsotaanko yksittäinen yhtiö hankintalain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi ”julkisoikeudelliseksi laitokseksi”. Hankintalain mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän sekä työeläkevakuutusyhtiöiden ominaispiirteiden tarkastelu osoittaa kuitenkin, etteivät ne täytä julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää: yhtiöitä rahoittavat yksityisen sektorin työnantajat yhtiöille suorittamallaan työeläkemaksuilla, yhtiöiden johto ei pääsääntöisesti ole minkään hankintayksikön valvonnan alaista eikä millään hankintayksiköllä pääsääntöisesti ole oikeutta nimittää yli puolta yhtiöiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Erotuksena yksityisen sektorin työeläkevakuutusyhtiöistä hankintalaki soveltuu kuitenkin sekä kunnallisen eläkejärjestelmän täytäntöönpanosta vastaavaan Kevaan että Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen (**Mela**), jotka molemmat täyttävät hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaisen julkisoikeudellisen laitoksen määritelmän.⁴²

Edellä todetun perusteella emme näe perusteita sille, että hankintalain soveltamisalaa ulotettaisiin yksityisen sektorin työeläkevakuutusyhtiöihin. Kuten jo valtioneuvoston julkisissa arvioissa on esitetty, valtio

⁴² Melan osalta, ks. asiaa koskeva KHO:n ratkaisu KHO 2013:21.

ei käytä suhteessa yhtiöihin sellaista määräysvaltaa, joka johtaisi yhtiöiden yksityisoikeudellisen aseman muuttumiseen julkisoikeudellisiksi laitoksiksi. Samasta syystä on vaikea perustella, että yhtiöihin pitäisi soveltaa julkisuuslainsäädäntöä. Koska yhtiöiden toiminnassa on kysymys kaikkien suomalaisten eläkevarojen hallinnoimisesta, on kaikissa oloissa kuitenkin suositeltavaa, että yhtiöt järjestävät toimintansa lähtökohtaisesti mahdollisimman avoimella ja läpinäkyvällä tavalla.

3. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄN NYKYTILAN KILPAILUOIKEUDELLINEN ARVIOINTI

3.1 Kilpailuoikeudellisen tarkastelun lähtökohtia

Keskeisimmät EU:n kilpailusäännöt sisältyvät SEUT 101 ja 102 artikloihin. Kansallisessa lainsäädännössä vastaavat säännökset sisältyvät kilpailulain (948/2011) 5–7 §:iin. SEUT 101 ja 102 artikkelit ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, mikäli menettelyllä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutuskriteeri).

SEUT 101 artikla ja kielletyt sopimukset. SEUT 101(1) artikla kieltää kilpailua rajoittavat sopimukset niin samalla (horisontaalisella) kuin eri (vertikaalisella) tuotantoportaalla toimivien yritysten kesken. Säännöksen laajan sanamuodon johdosta SEUT 101(3) artiklassa määritellään ns. tehokkuuspoikkeus, jonka nojalla kielletty kilpailunrajoitus voidaan poikkeuksellisesti sallia, jos siitä koituu riittävästi tehokkuusetuja. SEUT 101 artikla kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

(1) kohta

Yhteismarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

(a) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja

(b) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja

(c) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä;

(d) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla;

(e) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

(2) kohta

Tämän artiklan mukaan kielletyt sopimukset ja päätökset ovat mitättömiä.

(3) kohta

Voidaan kuitenkin julistaa, että 1 kohdan määräykset eivät koske yritysten välistä sopimusta tai yritysten välisten sopimusten ryhmää, yritysten yhteenliittymän päätöstä tai yritysten yhteenliittymien päätösten ryhmää, yhdenmukaistettua menettelytapaa tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä:

a) asettamatta asianomaisille yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi;

(b) antamatta näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita.

Artiklan (1) kohdassa on siis listattu kielletyn yhteistyön eri muodot. Artikla sisältää esimerkinomaisen listan niistä sopimuksista, jotka ovat kiellettyjä. Lista ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Artiklan (2) kohdassa todetaan (1) kohdan vaikutus. Kielletyt sopimukset ovat pätemättömiä, eikä niille voi saada oikeusvoimaa. Artiklan (3) kohta sisältää poikkeuksen (1) kohdan kielloista. Käytännössä poikkeuksen sisältöä on täsmennetty eri ryhmäpoikkeusasetuksissa ja komission antamissa tiedonannoissa artiklojen soveltamisesta.

SEUT 102 artikla ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttö. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva SEUT 102 artikla koskee ensi sijassa yrityksen yksipuolista käyttäytymistä ja vain

tietyissä tapauksissa useamman yrityksen toimintaa. Tältä osin SEUT 102 artikla eroaa SEUT 101 artiklasta, joka puuttuu nimenomaisesti kahden tai useamman yrityksen väliseen yhteistoimintaan. Lisäksi SEUT 101 artikla koskiessa kaikkia yrityksiä markkina-asemasta riippumatta, SEUT artikla 102 soveltuu vain yrityksiin, jotka ovat määräävässä markkina-asemassa. SEUT 102 artiklan soveltamiseksi ei ole hyväksytty asetuksia tai suuntaviivoja. Tämä johtuu pitkälti siitä, että SEUT 102 artikla ei sisällä SEUT 101(3) artiklan mukaista poikkeustutkintaa. SEUT 102 artikla kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Yhteismarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

- (a) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;*
- (b) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi;*
- (c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla;*
- (d) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.*

Määräävän markkina-aseman olemassaolo tai sen hankkiminen ei vielä itsessään ei ole kiellettyä, vaan ainoastaan sen väärinkäyttö täyttää artiklan tunnusmerkistön. SEUT 101 artiklan tavoin SEUT 102 artikla sisältää esimerkkilistan kielletystä toiminnasta. Lista ei ole tyhjentävä vaan ainoastaan suuntaantava. Väärinkäytöksi katsotaan myös muunlainen määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen toiminta, joka väärin perusteellisesti kilpailua. Ehtona väärinkäytölle on, että väärinkäytöllä on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Yksinkertaistaen voidaan todeta, että määräävän markkina-aseman väärinkäytön arviointi noudattaa tavallisesti nelivaiheista testiä, jossa selvitetään:

- millä tuote- ja maantieteellisillä markkinoilla yritys toimii,
- onko yritys määräävässä markkina-asemassa määritellyillä markkinoilla,
- onko yrityksen toiminnan katsottava täyttävän SEUT 102 artiklan mukaiset väärinkäytön kriteerit, ja
- onko yrityksellä olemassa kielletylle toiminnalleen hyväksyttävät perusteet suhteessa kilpailua heikentäviin vaikutuksiin.

Yleisimpiä määräävän markkina-aseman väärinkäytön muotoja ovat:

- kohtuuttomien tai syrjivien hintojen tai muiden ehtojen soveltaminen
- sitominen (kielletty tuotteiden kytkykauppa)
- toimituksista kieltäytyminen
- ristiinsubventointi
- saalistushinnoittelu (hyödykkeiden myyminen alle tuotantokustannusten).

Määräävän markkina-aseman arvioinnissa on keskeistä, minkälaisessa asemassa yritys on relevanteilla markkinoilla. Tätä varten arviointi on aloitettava määrittelemällä ne relevantit tuote- ja maantieteelliset markkinat, joilla yritys toimii.

SEUT 101 ja SEUT 102 artikloja sekä kansallisia kilpailusääntöjä sovelletaan ainoastaan yrityksiin. Luvussa 2.2.3 olemme käsitelleet työeläkevakuutusyhtiöiden luokittelusta yritykseksi EU:n kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisessa kontekstissa, minkä yhteydessä todettiin, että yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi *ainoastaan taloudellisen*

toimintansa osalta. Työeläkevakuutusyhtiöiden luonteeseen liittyen perustuslakivaliokunta on todennut seuraavaa:

Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole tavanomaisia liiketoimintaa harjoittavia vakuutusyhtiöitä, vaan ne ovat alusta saakka olleet yksityisoikeudellisesta organisaatiomuodostaan huolimatta hoitamassa niille laissa säädettyjä julkisoikeudellisuonteisia tehtäviä. Näiden yhtiöiden toiminnan tarkoituksena on toteuttaa lakisääteistä eläketurvaa niin, että tulevien eläkkeensaajien eläkkeet voidaan turvata. Tällainen toiminta on luvanvaraista ja erityisen julkisen valvonnan alaista. Kun otetaan varsinkin huomioon se, että Suomi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen yhteydessä sitoutui eriyttämään lakisääteisen eläkevakuutuksen erillisiin vakuutusyhtiöihin muuta vakuutusliikettä harjoittavista yhtiöistä, on perusteltua asialliselta kannalta pitää työeläkevakuutusyhtiöitä lakisääteisiä tehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina, jotka oikeussystemaattisesti sijoittuvat niin sanotun välillisen julkisen hallinnon piiriin.⁴³

Yhteenvedona voidaan todeta, että siltä osin kuin työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa ei ole kyse lakisääteisen työeläketurvan järjestämisestä (joka on katsottava ei-taloudelliseksi toiminnaksi), voi työeläkelaitosten toimintaan sisältyä myös sellaista muuta toimintaa, jonka katsotaan olevan luonteeltaan taloudellista, ja jonka osalta työeläkelaitoksia näin ollen pidetään EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeuden soveltamisalaan kuuluvina ”yrityksinä”.

3.2 Työeläkejärjestelmän erityisluonne ja kilpailu

Lakisääteinen työeläkevakuutus on osa kansallista sosiaaliturvajärjestelmää, minkä johdosta kilpailun mahdollisuudet ovat alalla rajalliset. Hajautetussa järjestelmässä työeläkevakuutusta hoitavat kuitenkin useat yksityisoikeudelliset eläkelaitokset, jotka kilpailevat toistensa kanssa. Kuten kaikilla aloilla, myös työeläkejärjestelmässä kilpailulla pyritään resurssien tehokkaaseen kohdentumiseen, sillä kilpailu kannustaa myös työeläkelaitoksia toimimaan tehokkaammin.

Työeläkejärjestelmää koskeva sääntely asettaa yhtäältä puitteet sekä toisaalta rajoitteet työeläkevakuutusyhtiöiden väliselle kilpailulle.⁴⁴ Kunkin yhtiön tarjoaman lakisääteisen työeläketurvan sisältö on käytännössä yhdenmukainen, eivätkä yhtiöt voi kilpailla esimerkiksi tarjoamiensa etuuksien sisällöllä. Yhtiöt ovat lisäksi mahdollisessa konkurssitilanteessa yhteisvastuullisia toistensa eläkevelvoitteista, eli muut työeläkevakuutusyhtiöt joutuvat vastaamaan konkurssiin joutuneen yhtiön eläkevelvoitteista.

On myös huomionarvoista, että lakisääteinen työeläkejärjestelmä perustuu niin sanotulle tasausjärjestelmälle, jossa työeläkevakuutusyhtiöt vastaavat yhteisesti eläketurvan kustannuksista. Tasausjärjestelmä liittyy siihen, että vuosittain maksussa olevat eläkkeet ovat karttuneet menneisyydessä, mutta niiden rahoitusta varten perittävät maksut peritään samana vuonna kuin eläkettä maksetaan ulos. Yksittäisen työeläkevakuutusyhtiön vakuutuskannassa tapahtuneet muutokset voivat aiheuttaa sen, että kyseisen yhtiön saman vuoden aikana aiemmille vakuutetuille ulos maksettava tasauseläkemeno ja nykyvakuutetuista perittävä tasausmaksutulo eivät vastaa toisiaan. Tasausjärjestelmän periaate on tasata yhteisesti kustannettava eläkemeno eläkevakuutusyhtiön aktiivikannan eli kunkin yhtiön saaman maksutulon suhteessa, mikä poistaa yksittäiseltä yhtiöltä riskin maksupohjan kehityksestä.

Taloudellisen kilpailun ja sitä kautta myös kilpailupolitiikan ja -lainsäädännön tavoitteena on yhteiskunnan resurssien mahdollisimman tehokas kohdentuminen ja käyttö. Yleensä kilpailun toimivuutta arvioidessa kiinnitetään huomiota tarkastelun kohteena olevan markkinan rakenteisiin, kuten vaihtoehtoisten palveluntarjoajien määrään ja markkinaosuuksiin, alalle tulon esteisiin sekä kysynnän ja tarjonnan jous-toihin. Yleisesti ajatellaan, että toimiva kilpailu johtaa tehottomien kilpailijoiden poistumiseen

⁴³ Perustuslakivaliokunnan lausunto 45/1996 vp sosiaali- ja terveystaloudelle koskien hallituksen esitystä 241/1996 vp.

⁴⁴ Tässä selvityksessä keskitytään nimenomaisesti työeläkevakuutusyhtiöiden väliseen kilpailuun, eikä eläkelaitoksiin yleisesti. Eläkesääntöjen ja -kassojen toimintapiiri on rajattu siten, että niiden ei voida katsoa laitoksina kilpailevan täysimääräisesti työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa, sillä ne eivät voi tarjota eläketurvaa rajoittamattomalle asiakaskunnalle.

markkinalta. Tarkasteltaessa kilpailua nimenomaisesti työeläkejärjestelmän kontekstissa on kuitenkin olennaista huomioida, että keskeisiä kilpailuparametreja säännellään erityislainsäädännöllä, minkä johdosta työeläkevakuutusyhtiöiden välistä kilpailua ei voida tarkastella samalla tavalla kuin muilla, sääntelemättömillä markkinoilla.

Työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteesta ja siihen liittyvästä yhteisvastuusta johtuen on perusteltua, että järjestelmää koskevalla sääntelyllä rajoitetaan niitä keinoja, joilla työeläkevakuutusyhtiöt voivat ottaa riskejä ja kilpailla keskenään asiakkaista.⁴⁵ Kilpailuoikeudellisen tarkastelun lähtökohtana on näin ollen oltava sen määrittelemisen, *miten laajasti kilpailuoikeudellisia säännöksiä sovelletaan työeläkejärjestelmään*, toisin sanoen missä määrin kilpailuoikeutta ei sovelleta sosiaaliturvan järjestämiseen liittyvien syiden sekä alaa koskevan erityislainsäädännön johdosta.

3.3 Aikaisempien kilpailuoikeudellisten selvitysten loppupäätelmiä

Suomen työeläkejärjestelmästä on laadittu useita kilpailuoikeudellisia arvioita ja lausuntoja 2000-luvun aikana. Selvitysten taustalla on pääasiassa ollut sosiaali- ja terveysministeriö (STM), joka on asettanut eri selvityshenkilöitä ja työryhmiä arvioimaan työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita, sekä laatimaan toimenpide- ja lainsäädäntömuutosehdotuksia. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) edeltänyt Kilpailuvirasto (KiVi) on lausunut useaan otteeseen työeläkejärjestelmän kilpailutilanteesta.

3.3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön teettämät selvitykset

Vuoden 1998 lopussa STM asetti selvitysmiestehtävän, jonka tavoitteena oli lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvityshenkilöiden Markku Wallinin ja Lauri Koivusalon tuli vuoden 1999 loppuun mennessä arvioida muun muassa missä määrin Suomen lakisääteiseen sosiaalivakuutukseen voidaan soveltaa kilpailua ja mitä mahdollisia edellytyksiä tai velvoitteita nousee EU-lainsäädännöstä, ja voitaisiinko kilpailua edistää luopumalla joiltain osin yhdenmukaisista laskuperusteista.⁴⁶ Selvityshenkilöt luovuttivat loppuraporttinsa helmikuussa 2000.

Vuonna 2000 STM asetti lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotukset jatkotoimenpiteiksi Wallinin ja Koivusalon selvityksen pohjalta.⁴⁷ Kilpailutyöryhmän ehdotukset koskivat muun muassa uuden eläkelaitoksen perustamista, kaikille eläkelaitoksille yhteisten perusteiden kehittämistä, informaation ja avoimuuden lisäämistä eläkelaitosten toiminnassa, jakeluverkostoa sekä eläkelaitosten yhteistyötä ja toimintojen ulkoistamista.

Vuonna 2002 STM asetti selvityshenkilö Jukka Rantalan selvittämään kysymyksiä, jotka edellä mainittu kilpailutyöryhmä esitti jatkovalmisteluun siirrettäväksi. Selvityshenkilön ehdotukset koskivat muun muassa laskuperustekorona määrittämistä, päättyneisiin vakuutuksiin liittyvien sijoitustuottojen käyttöä, asiakashyvitysten määräytymistä silloin kun päättyneen vakuutuksen rahasto-osuus ei siirry eläkelaitosta vaihdettaessa, erälle vastuuvelan erille hyvitetävän koron tasoa ja eläkesäätiön toimintapääoman kartuttamismahdollisuuden parantamista.⁴⁸

Vuonna 2004 STM asetti pankinjohtaja Matti Louekosken Suomen Pankista selvityshenkilöksi selvittämään työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeita. Louekosken vuonna 2005 luovuttamassa väliraportissa arvioitiin myös kilpailuoikeudellisia näkökohtia.⁴⁹ Väliraportin pohjalta STM asetti Louekosken

⁴⁵ Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. *Lakisääteinen työeläkejärjestelmä ja kilpailu*, Kilpailuviraston selvityksiä I/2011, s. 112.

⁴⁶ Selvitysmiestehtävä: Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen (STM0714:00/15/02/1998). (<https://stm.fi/hanke/-/hankesivu/hanke?tunnus=STM0714%3A00%2F15%2F02%2F1998>).

⁴⁷ Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailutyöryhmä (STM0512:00/15/02/2000) (<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM0512:00/15/02/2000>).

⁴⁸ Rantala, Jukka: Ehdotukset työeläkelaitosten kilpailusta. Selvitysmiehen raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:17 (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504225619>).

⁴⁹ Louekoski, Matti: Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:15 (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504227198>).

jatkamaan selvitystehtäväänsä, ja laatimaan hallituksen esityksen muotoon kirjoitetut ehdotukset työeläkevakuutusyhtiöitä koskevan lainsäädännön ja muun sääntelyn uudistustarpeista.⁵⁰

Kesällä 2006 STM asetti hallitusneuvos Erkki Rajaniemen selvittämään asioita, jotka KiVi on aiemmissa lausunnoissaan ja aloitteissaan katsonut ongelmallisiksi työeläkejärjestelmässä. Selvityksessä tarkasteltiin kilpailu- ja sosiaaliturvatavoitteiden yhteensovittamista sekä tehokkuuden merkitystä työeläkejärjestelmässä.⁵¹ Selvityksessä todettiin, että työeläkejärjestelmän yleishyödyllisyys ja sosiaalipoliittiset tavoitteet eivät sellaisenaan estä kilpailusäännösten soveltamista, vaan kilpailusäännökset ja kilpailuoikeuden tavoitteet on järjestelmässä sovittava yhteen sosiaalivakuutuksen sosiaalipoliittisten tavoitteiden kanssa sekä järjestelmätasolla että yksittäistapauksissa.⁵²

Selvityksessä otettiin kanta, että eläkelaitoksia voi pitää EU:n kilpailuoikeudessa tarkoitettuina yrityksinä sellaisten toimintojensa osalta, jotka eivät kuulu sosiaaliturvatehtävän ydinalueeseen, ja ettei eläkelaitosten toimintaan pääsääntöisesti sovelleta EU:n kilpailuoikeutta siltä osin, kuin se estäisi eläkelaitoksia hoitamasta niille säädettyjä tehtäviä. Toisaalta selvityksessä todettiin, että mahdollisuutta olla soveltamatta EU:n kilpailuoikeutta olisi kuitenkin tulkittava suppeasti, eikä kilpailu saa rajoittua enempää, kuin eläkelaitosten tehtävien hoitaminen edellyttää.⁵³ Lisäksi selvityksessä korostettiin, että kilpailulla ei saada tehokkuusetua, jos eläkelaitosten kilpailumahdollisuudet on lainsäädännöllä rajattu niin vähäiseksi, ettei kilpailulle jää riittävästi tilaa. Kilpailuviranomainen valvoo työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteita niissä puitteissa, jotka laissa on säädetty kilpailulle.⁵⁴

Selvityksessä katsottiin myös, että kilpailulle merkitykselliset laskuperusteiden osat tulisi muuttaa enemmän eläkelaitoskohtaisiksi siltä osin, kuin se on mahdollista eläketurvan toimeenpanoa vaarantamatta, ja eläkelaitosten yhteistyö laskuperusteiden valmistelussa olisi rajoitettava eläkelaitoksille yhteisiin laskuperusteisiin. Lainsäädännön olisi oltava riittävän tarkkarajaista, selkeää ja perusteltua esimerkiksi siltä osin, mitä laskuperusteet sisältävät ja millaista yhteistyötä eläkelaitokset voivat ja ovat velvollisia tekemään eläketurvan toimeenpanemiseksi.⁵⁵

Vuonna 2011 STM teetti arviomuistion, jossa selvitettiin työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun tilaa sekä yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan siirtymistä.⁵⁶ Arviomuistiossa todettiin, että kilpailun lisääminen ei ole itsetarkoitus, eivätkä kaikki ehdotetut toimenpiteet, jotka näennäisesti lisäävät kilpailua, johda toimeenpanokustannusten kokonaissäästöihin työeläkejärjestelmässä. Kilpailun on kaikissa olosuhteissa hyödytettävä työeläkejärjestelmää (vakuutuksenottajia, vakuutettuja ja eläkeläisiä), mikä edellyttää, että on kilpailtava työeläkejärjestelmän kannalta oikeilla asioilla. Toimiva kilpailu ei siis ole sosiaaliturvan toimeenpanon itsetarkoitus, mutta sillä voidaan vähentää tehokkuustappioita ja edistää järjestelmän kestävyttä tukevien palveluiden kehittämistä sekä toisaalta ehkäistä työeläkejärjestelmän keskeisten sosiaaliturvaelementtien hyväksikäyttöä epäasiallisina kilpailukeinoina.⁵⁷

Arviomuistiossa nostettiin yhtiökohtaisuuden puolesta puhuviksi seikoiksi se, että hoitokustannusosa on käytännössä ainoa kilpailulle vapautettavissa oleva sellainen maksuosa, jolla saattaisi olla merkitystä yhtiöiden väliselle kilpailulle. Yhtiökohtaisuus saattaisi parantaa tilannekohtaista mahdollisuutta räätälöidä työeläkevakuutusyhtiöiden palveluja paremmin nimenomaan sen omia asiakkaita palvelevaksi, tai ohjata asiakkaan toimintaa tehokkuutta edistäväksi. Hoitokustannusosan vapauttamista vastaan olevat argumentit liittyvät arviomuistion mukaan lähinnä työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteeseen ja

⁵⁰ Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) uudistamista koskeva selvitystehtävä (<https://stm.fi/hanke/-/hankesivu/hanke?tunnus=STM129%3A00%2F2005>).

⁵¹ Rajaniemi, Erkki: Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79 (<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504223216>) (Rajaniemi 2006).

⁵² Rajaniemi 2006, s. 47.

⁵³ Rajaniemi 2006, s. 47.

⁵⁴ Rajaniemi 2007 s. 62; 17.

⁵⁵ Rajaniemi 2006, s. 28.

⁵⁶ Rajaniemi, Erkki: Työeläkejärjestelmäkilpailun toimivuus. Arviomuistio 17.12.2011. Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto (Rajaniemi 2011).

⁵⁷ Rajaniemi 2011, s. 4.

yhteisvastuuseen.⁵⁸ Arviomuistiossa kiinnitettiin myös huomiota siihen, että yhtiökohtaisuus monimutkaistaisi entisestään sääntelyä ja se saattaisi aiheuttaa työeläkevakuutusyhtiöille lisäkustannuksia esimerkiksi tietojärjestelmämuutosten johdosta.⁵⁹

Arviomuistiossa tarkasteltiin myös kilpailunäkökohtia koskien työeläkevakuutusyhtiöiden työkyvyn ylläpitoon tähtäävää toimintaa (työhyvinvointipalvelut). Muistiossa katsottiin toimintoihin liittyvän ongelmia muun muassa sekä palveluiden kohdistamisen että niitä koskevien pelisääntöjen kannalta. STM:n alustava kanta arviomuistiossa oli, että työkyvyn ylläpitoon tähtäävä toiminta on sellaista sosiaaliturvan ydin-aluetta, jonka voi katsoa kuuluvan työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoitukseen mutta jolla sen sosiaaliturvaluonteesta huolimatta voidaan kilpailla. STM kuitenkin katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että toimintaa koskevaa normistoa täsmennettäisiin, kuten määriteltäisiin mihin ”tyhy-rahaa” voidaan käyttää ja että ”tyhy-raham” hallintaosa ei saisi ylittyä asiakaspanostuksissa.⁶⁰

3.3.2 Kilpailuviranomaisen lausunnot ja selvitykset

KiVi on lausunut useaan otteeseen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista, pääsääntöisesti eri lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä. Vuonna 2011 KiVi julkaisi selvityksen, jossa se tarkasteli lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailua tiivistäen ne keskeiset epäkohdat, joihin virasto oli jo aiemmissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota.⁶¹ KiVi:n mukaan työeläkejärjestelmään kuuluvat ja ennen muuta sosiaalivakuutukseen liittyvät tavoitteet sekä toisaalta kilpailun kautta syntyvä tehokkuus eivät ole toisiaan poissulkevia, ja mikäli hajautetussa järjestelmässä eläkelaitoksia ei kannusteta kilpailemaan, resurssien tehokkaan kohdentumisen sijasta hajautus voi johtaa työeläkejärjestelmän hallinnointikustannusten moninkertaisuuteen verrattuna keskitetyn hallinnoinnin työeläkejärjestelmään.⁶² KiVi katsoi selvityksessä kilpailuongelmia liittyvän erityisesti seuraaviin osa-alueisiin: (i) eläkelaitosten välinen yhteistyö, (ii) vakuutus tuotteiden paketointi, (iii) päättyneistä vakuutuksista kertyneiden rahastojen sijoitustuotot, (iv) työnantajakohmainen kannansiirto, ja (v) siirtyvän toimintapääoman määrän sääntelyn kannustinvaikutukset.

Eläkelaitosten välinen yhteistyö katsottiin KiVi:n selvityksessä ongelmalliseksi erityisesti alan toimintaa ohjaavien säännösten, laskuperusteiden ja vakuutusehtojen valmistelussa sekä tietojärjestelmien ylläpidossa. KiVi:n mukaan säännös-, peruste- ja ehto valmistelumalliin liittyy riski siitä, että laitokset voivat yhteistyössä tapahtuvan valmistelun avulla pyrkiä vähentämään keskinäistä kilpailuaan. KiVi kiinnitti myös huomiota siihen, että laitosten kesken saattaa valmistelun yhteydessä välittyä kilpailullisesti sensitiivistä tietoa esimerkiksi Telan jaoksissa, ja tällainen tietojenvaihto saattaa osaltaan antaa työeläkelaitoksille mahdollisuuden ehkäistä keskinäistä kilpailuaan. KiVi:n mukaan säännösten valmisteluun liittyvien kilpailuongelmien poistamiseksi säännösten, laskuperusteiden ja vakuutusehtojen valmistelu tulisi tehdä virkatyönä STM:ssä, jossa ne annettaisiin ministeriön asetuksella kaikille laitostyypeille, ja alan toimijoiden näkemykset voitaisiin selvittää riittävällä tavalla osana valmisteluun liittyvää kuulemismenettelyä.⁶³

Vakuutus tuotteiden paketoinnilla KiVi viittasi työeläkevakuutusyhtiöiden ja vahinkovakuutusyhtiöiden väliseen vakuutus tuotteiden jakelussa tehtävään yhteistyöhön, jossa vahinkovakuutusyhtiö tarjoaa vakuutuksenottajalle alennuksen tiettyjen vakuutuslajien vakuutusmaksuista, jos vakuutuksenottaja ostaa lakisääteisen työeläkevakuutuksen nimetyltä työeläkelaitokselta. Asiakkaalle siis tarjotaan alennuksia muiden yrityksen tarvitsemien vakuutuslajien vakuutusmaksuista, jos asiakas hankkii lakisääteisen työeläkevakuutuksen nimetystä työeläkevakuutusyhtiöstä. Vaikka itse lakisääteistä työeläketurvaa koskevasta vakuutusmaksusta ei voida myöntää asiakkaalle alennusta, asiakas saa siis

⁵⁸ Rajaniemi 2011, s. 12–13.

⁵⁹ Rajaniemi 2011, s. 14; 17.

⁶⁰ Rajaniemi 2011, s. 26–27.

⁶¹ Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat. *Lakisääteinen työeläkejärjestelmä ja kilpailu*, Kilpailuviraston selvityksiä I/2011, s. 109–123 (KiVi 2011).

⁶² KiVi 2011, s. 109.

⁶³ KiVi 2011, s. 112.

työeläkevakuutusyhtiötä koskevan valintansa perusteella alennuksen muiden vakuutuslajien maksuista, jolloin alennuksen perusteena on vakuutuksenottajan näkökulmasta tosiasiaassa nimetyn työeläkelaitoksen valinta. Virastolla ei kuitenkaan ollut tiedossa, onko tällaista menettelyä käytetty yksittäistapausten lisäksi laajemmin, eikä voinut siten arvioida, onko vakuutustuotteiden paketoitua pidettävä työeläkevakuutusmarkkinoiden kilpailun kannalta merkittävänä epäkohtana.⁶⁴

KiVi:n mukaan niin sanottujen *päättäneiden vakuutusten rahastojen kerryttämät sijoitustuotot* voivat väärin työläkevakuutusyhtiöiden välistä kilpailua, sillä päättäneiden vakuutusten rahastoista on kilpailuetua niille työeläkelaitoksille, joilla on niitä taseessaan. Kilpailuetu syntyy viraston mukaan siitä, että päättäneiden vakuutusten eläkevastuiden katteena olevan varallisuuden kerryttämät sijoitusylijäämät voidaan osittain jakaa asiakashyvityksinä jatkuville vakuutuksille. Kilpailuongelmien ratkaisemiseksi olisi viraston mukaan syytä muuttaa päättäneiden vakuutusten rahastojen sijoitustuottojen kohtelua, ja päättäneiden vakuutusten rahastojen sijoitustuotot tulisi pyrkiä ohjaamaan vanhuuseläkerahastojen katteeksi.⁶⁵

Työnantajakohtaista kannansiirtoa koskeva sääntely katsottiin KiVi:n selvityksessä kilpailun kannalta ongelmalliseksi, mikäli se heikentää vakuutuksenottajien kannustimia eläkelaitoksen valinnassa. Eläkevakuutusyhtiö voi luovuttaa yhtiössä olevan yhden työnantajan vakuutusta koskevan TyEL:n mukaisen vakuutuskannan tätä varten perustettuun taikka olemassa olevaan eläkesäätiöön tai eläkekassaan. Vastaavasti siirrot eläkekassasta tai eläkesäätiöstä toiselle eläkekassalle, eläkesäätiölle tai työeläkevakuutusyhtiölle ovat mahdollisia soveltuvassa laissa säädetyin edellytyksin. KiVi katsoi toimivan kilpailun näkökulmasta ongelmalliseksi muun muassa sen, että kannansiirrolle on saatava luovuttavan laitoksen suostumus. Viraston mukaan myös kannansiirtoa rajoittavat säännökset koskien määräaikoja ja henkilöstön minimimäärää vaikuttivat kielteisesti kilpailun toimivuuteen. Ongelmia liittyy myös siirtyvään pääomaan, eli kannansiirron osana luovuttavasta laitoksesta vastaanottavaan laitokseen siirtyvää osaa luovuttavan laitoksen vakavaraisuudesta. Viraston mukaan siirtyvää toimintapääomaa koskeva sääntely näyttäisi johtavan lähinnä eläkesäätiöiden ja -kassojen *purkamiseen* kannustaviin vaikutuksiin. Sääntely ei sen sijaan näyttäisi sisältävän vastaavia eläkesäätiöiden tai -kassojen *perustamiseen* kannustavia elementtejä. Viraston mukaan kilpailun toimivuuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että työeläkevakuutusyhtiöiden välistä työnantajakohtaista kannansiirtoa ei ole mahdollistettu vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi siirtoa työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön.⁶⁶

3.4 Työeläkejärjestelmä ja horisontaalinen yhteistyö

Työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun sallittavuutta arvioitaessa on ensin tarkasteltava, millaista yhteistyötä yhtiöt tekevät ja mihin yhteistyö perustuu. Tältä osin keskeiset TyEL:n säännökset ovat seuraavat:

- TyEL 165 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on haettava 142 §:ssä tarkoitetuille eläkevakuutuksen vakuutusehdoille sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vahvistus.
- TyEL 166 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiön on haettava vakuutusmaksujen ja vastuuvelan laskuperusteille STM:n vahvistus.
- TyEL 167 §:n mukaan STM ei saa ilman erityistä syytä vahvistaa eläkevakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat TyEL:n toimeenpanoa tai eläkelaitosten yhteisten asioiden hoitamista.
- TyEL 168 §:n mukaan vakuutusmaksujen, vastuuvelan ja eläkevastuun laskuperusteet on laadittava ottaen huomioon ensisijaisesti työntekijöiden ja eläkkeensaajien TyEL:n mukaan vakuutettujen etujen turvaaminen ja mitä 174–182 §:ssä säädetään eläkkeistä aiheutuvan vastuun ja muiden kulujen

⁶⁴ KiVi 2011, s. 114–115.

⁶⁵ KiVi 2011, s. 115.

⁶⁶ KiVi 2011, s. 116–121.

jakautumisesta. Lisäksi 178–181 §:ssä tarkoitettujen yhteisesti kustannettavien kulujen suorittamista varten voidaan käyttää ennakolta rahastoivaa menetelmää.

- TyEL 169 §:n mukaan työeläkevakuutusyhtiölle maksettavien vakuutusmaksujen laskuperusteista on käytävä ilmi, miten vakuutusmaksut lasketaan ja miten vakuutusmaksu jakautuu eri kululajeja varten perittäviin osiin. Laskuperusteet voidaan laatia siten, että työnantajan toteutunut työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusrahakorvausmeno otetaan huomioon vakuutusmaksua määrättäessä.
- TyEL 172 §:n mukaan eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä vakuutusehtojen, mallisääntöjen ja laskuperusteiden valmistelussa 167 §:ssä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi.
- TyEL 212 §:n mukaan eläkelaitosten on toimittava yhteistyössä tilastotietojen kokoamisessa ja muissa työeläkelakien toimeenpanoon ja kehittämiseen liittyvissä asioissa.

TyEL 172 § ja 212 § käytännössä edellyttävät työeläkevakuutusyhtiöiden välistä yhteistyötä. Sanottujen säännösten sekä työeläkevakuutusyhtiöiden toimintaa leimaava konkurssiyhteisvastuu ja kollektiivisuuden periaate (kuten TyEL 179 §:ssä säädetty eläkelaitosten vastuu yhteisesti kustannettavista etuukista) ilmentävät, ettei kyseessä ole tavanomainen markkina, jolla täydellinen kilpailu voisi toimia.

KiVi:n lausunnossa on esitetty, että kilpailulakia sovelletaan työeläkelaitosten toimintaan samoin periaattein kuin muillakin aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin, minkä johdosta työeläkelaitosten olisi otettava toiminnassaan huomioon kilpailusäännökset, jotka kieltävät muun muassa hinta- ja markkinoiden jakokartellit.⁶⁷ Toisaalta KKV on todennut seuraavaa kilpailuolosuhteisiin vaikuttavista laeista:

Kilpailulaissa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten ohella markkinoiden toimintaa voivat haitata myös erilaiset lait, asetukset, hallinnolliset määräykset ja viranomaisten toimintatavat. Tällaisiin julkisiin kilpailunrajoituksiin ei voida soveltaa kilpailulakia. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kuitenkin mahdollisuus tehdä mm. aloitteita sellaisten markkinoiden toimintaa haittaavien kilpailunrajoitusten poistamiseksi, jotka jäävät kilpailulain soveltamisalan ja siten viraston suoran toimivallan ulkopuolelle.⁶⁸

Nyt tarkastelun kohteena olevasta työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyöstä on säädetty TyEL:ssä, joka erityislakina syrjäyttää kilpailulain (yleislaki). Työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistyössä on siten kyse lakiin perustuvasta yhteistyöstä kilpailijoiden välillä, eli KKV:n tarkoittamasta julkisesta kilpailunrajoituksesta, johon ei voida soveltaa kilpailulakia. Sen sijaan lakisääteisen yhteistyön ulkopuolelle jäävät työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnot ovat kilpailulain soveltamisalan piirissä, ja näissä toiminnoissaan yhtiöiden on noudatettava kilpailulain säännöksiä.

Edellä todettu on linjassa myös SEUT 106(2) artiklan mukaisen ns. SGEI-poikkeuksen kanssa. SEUT 106(2) artiklan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja* (ns. SGEI-palvelut), sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT:n määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä vain siltä osin kuin ko. säännöt eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Jäsenvaltioiden välisen kaupan kehitykseen ei myöskään saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa. Vaikka työeläkevakuutustoimintaa ei kansallisesti ole määriteltä SGEI-palveluksi, on olemassa painavat perusteet katsoa analogisesti, että kilpailusääntöjä sovelletaan työeläkevakuutusyhtiöihin niiden toteuttaessa lakisääteistä työeläketurvaa vain siltä osin kuin kilpailusäännöt *eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä* (ts. työeläketurvan järjestämistä ja toimeenpanoa).

KiVi on vuosina 2006–2008 tutkinut työeläkevakuutusyhtiöiden yhteistoimintaa Telan laskuperuste- ja ehtojoaksessa PlusTerveys Oy:n tekemän toimenpidepyynnön johdosta. Ratkaisussaan KiVi katsoi,

⁶⁷ KiVi lausunto STM:lle 6.9.1999 dnro 586/72/99 - Lisää kilpailua työeläkejärjestelmään (<https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/arkisto/kilpailu-uutiset/1999/3/lisaa-kilpailua-tyoelakejarjestelmaan/>).

⁶⁸ KKV:n verkkosivut <https://www.kkv.fi/Tietoa-ja-ohjeita/kilpailuasiat/kilpailunrajoitukset/>. Ks. lisäksi KiVi:n lausunto Dnro 77/61/2004.

ettei sen tutkinnassa tullut esille viitteitä kielletystä kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä Telan laskuperuste- ja ehtojaoksessa.⁶⁹ Nykymuotoinen yhteistyön sallittavuus on siten jo kertaalleen arvioitu kilpailuviranomaisen toimesta.

3.5 Tietojenvaihto kilpailijoiden välillä

KiVi on eri yhteyksissä nostanut esille työeläkevakuutusyhtiöiden välillä tapahtuvan tietojenvaihdon. Viraston mukaan laskuperusteiden ja muun yhteistyössä tehtävän valmistelutyön yhteydessä työeläkevakuutusyhtiöt saattavat vaihtaa keskenään tietoja, mikä voi olla kilpailuoikeudellisesti ongelmallista, jos se antaa yhtiöille mahdollisuuden ehkäistä keskinäistä kilpailuaan.

Kilpailusääntöjen valossa kilpailijoiden välillä on kiellettyä keskustella mm. seuraavista aiheista:

- hinnoista (esimerkiksi ostohinnoista tai tuotteiden tai palveluiden myyntihinnoista);
- hintaan vaikuttavista tekijöistä, hinnoitteluperusteista, hintakomponenteista jne.;
- tiedoista, joista hintoja voi päätellä (esimerkiksi kustannusrakenne, tuottotavoite ja hintamarginaalit);
- myyntialueista; hankintalähteistä tai ostoalueista;
- osto- tai myyntimääristä;
- tuotantotavoitteista, investoinneista, tulevaisuuden suunnitelmista liittyen teknologiaan tai tuotteiden suunnitteluun, muotoiluun, jakeluun tai markkinointiin;
- kustannusrakenteesta;
- asiakkaista ja niiden ostoista;
- hyödykkeiden toimittajista ja niiden myyntiehtoista;
- tulevista tai annetuista tarjouksista;
- muista luottamuksellisista teknisistä tai kaupallisista tiedoista.

Tietojenvaihdon sallittavuutta työeläkevakuutusyhtiöiden välillä arvioitaessa on huomioitava yhtäältä yhtiöiden lakisääteinen velvollisuus tehdä yhteistyötä sekä toisaalta kilpailuparametrien rajallisuus yhtiöiden toimintakentässä. Kun työeläkevakuutusyhtiöt tekevät yhteistyötä TyEL 172 ja 212 §:ien nojalla, niiden tulee väistämättä vaihtaa keskenään tietoja. Yhtiöiden on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei niiden välillä vaihdeta tietoa enempää kuin on tarpeen lakisääteisen yhteistyön toteuttamiseksi.

Lisäksi edellä todetulla tavalla työeläkevakuutusyhtiöiden mahdollisuudet kilpailla aidosti keskenään ovat hyvin rajalliset, ja kilpailu rajoittuu käytännössä asiakashyötyyn ja työhyvinvointipalveluihin. Siltä osin kuin kyse on kilpailun piiriin kuuluvista toiminnoista, tietojenvaihtoon sovelletaan normaaleja kilpailusääntöjä.

Tela on vuonna 2013 laatinut kilpailuoikeudelliset menettelysäännöt, joissa määritellään Telan toiminnan puitteissa tapahtuvan tietojenvaihdon edellytykset. Telan menettelysääntöjen voidaan katsoa muodostavan hyvän lähtökohdan kilpailuoikeudellisesti sallitun tietojenvaihdon arvioinnille.

3.6 Työeläkejärjestelmä osana muita rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita

Työeläkevakuutusyhtiöt ovat perinteisesti harjoittaneet yhteistyötä eri finanssiryhmittymien kanssa. Tässä yhteistyössä rahoitus- ja vakuutusalan yritykset toimivat työeläkevakuutusyhtiöiden jakelijoina, mitä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna ottaen huomioon, ettei työeläkevakuutusyhtiöillä ole omaa konttoriverkostoa. Jakelukanavien merkitys korostuu erityisesti pienten työnantajien kohdalla, joille

⁶⁹ KiVi:n päätös Dnro 814/61/2006, s. 3.

olemassa oleva pankkisuhde – toisin sanoen oman pankin tekemä suositus – voi olla merkittävä tekijä työeläkevakuutusyhtiön valinnassa.

Kilpailuoikeudellisesti jakelusopimukset voivat muodostua ongelmallisiksi, jos niihin sisältyy kilpailua rajoittavia ehtoja. Tällaisia niin sanottuja vertikaalisia kilpailunrajoituksia ovat esimerkiksi erilaiset yksinmyyntivelvoitteet ja valikoiva jakelu. Vertikaaliset kilpailunrajoitukset katsotaan yleensä vähemmän haitallisiksi kuin horisontaaliset kilpailunrajoitukset, ja EU:n kilpailusääntöjen mukaan vertikaalinen sopimus oletetaan lainmukaiseksi, jos toimittajalla ja ostajalla on vain rajoitetusti markkinavoimaa (eli tietynsuuruinen markkinaosuus).

Tällä hetkellä vallitsevien vertikaalisten yhteistyömuotojen kilpailuoikeudellinen arviointi edellyttäisi osapuolten välisten sopimusten arviointia sen selvittämiseksi, sisältyykö niihin kilpailua rajoittavia ehtoja. Tällaiseen tarkasteluun ei tämän selvityksen puitteissa ole mahdollista ryhtyä. Yleisluontoisesti voidaan kuitenkin todeta, että jakelukanavayhteistyöstä voidaan olettaa syntyvän tehokkuusetuja, sillä oman konttoriverkoston perustaminen ja ylläpitäminen nostaisi työeläkevakuutusyhtiön kustannuksia, mikä puolestaan heijastuisi eläkemaksuihin.⁷⁰ Tehokkuusedut, jotka heijastuvat myös viime kädessä palvelun loppukäyttäjän maksamaan hintaan, puoltavat yleisesti ottaen vertikaalisen kilpailunrajoituksen sallittavuutta.

3.7 Yhteenveto kilpailuoikeudellisesta arviosta

Edellä suoritetusta työeläkejärjestelmän *kilpailuoikeudellisesta arviosta* voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- Kuten EU:n valtioneuvoston asetuksen osalta todettiin, myös kilpailuoikeudellisesti tarkasteltuna työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat *sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa*.
- EU:n kilpailusääntöjä sovelletaan myös taloudellista toimintaa harjoittaviin yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita, siltä osin kuin kilpailusäännöt *eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä*.
- Säädöshierarkiassa saman tasoisten säädösten keskinäisen hierarkian osalta on huomioitava, että *erityislaki syrjäyttää yleislain*. Tästä periaatteesta seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä työeläkevakuutusjärjestelmää koskeva erityislainsäädäntö syrjäyttää kilpailulain yleiset säännökset. Niin kauan kuin toimialan yritysten toiminta seuraa suoraan sovellettavasta erityislainsäädännöstä tai viranomaisten vaatimuksista, ei toimintaan liity kilpailuoikeudellista ongelmaa. Tämän selvityksen selkeä johtopäätös onkin, että *laissa tai asetuksissa säädetty tai ministeriön johdolla tapahtuva lakisääteiseen työeläkevakuuttamiseen liittyvä yhtiöiden välinen yhteistoiminta ei ole kilpailuoikeudellisesti kiellettyä*.
- Samalla on kuitenkin huomioitava, että *työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta on lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa, johon kilpailuoikeudellinen sääntely soveltuu ja jonka osalta yhtiöt eivät näin ollen saa omaksua kilpailua rajoittavia menettelytapoja*.

⁷⁰ Ks. myös Rajaniemi 2006, s. 91.

4. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄ KILPAILUTALOUSTIETEELLISESTÄ NÄKÖKULMASTA

4.1 Taloustieteellisen tarkastelun lähtökohtia

Tässä luvussa tarkastelemme työeläkejärjestelmää *kilpailutaloustieteellisestä näkökulmasta*. Markkina-kilpailun yleisten perusteiden hahmottaminen saattaa tuntua verrattain teoreettiselta, mutta työeläkeyhtiöiden kilpailuun tai sitä koskeviin muutoksiin on vaikea ottaa analyttistä kantaa ilman näiden perusteiden läpikäyntiä. Niinpä pureudumme luvun aluksi markkinoiden ja niillä tapahtuvan kilpailun perusluonteeseen. Tämän jälkeen käsittelemme yleisesti työeläkevakuuttamista sekä työeläkesäästämiseen kytkettyjä työhyvinvointipalveluja kilpailutaloustieteen näkökulmasta.

Taloudellinen vaihdanta eli *markkina* syntyy, kun yksityishenkilölle tai organisaatiolle eli *ostajalle* syntyy tarve ulkoiseen vaihdantaan ja löytyy joku toinen henkilö tai organisaatio eli *myyjä*, jonka tuote – tavara tai palvelu – onnistuu tämän tarpeen tyydyttämään. Ostajan *tarpeiden* takana on monia selityksiä – mukaan lukien lait ja sopimukset – mutta markkinan toiminnan kannalta olennaista on, että ostaja etsii itselleen parasta ratkaisua kaikista ulottuvillaan olevista, enemmän tai vähemmän toistensa kaltaisista vaihtoehdoista. Ostajan *motiivit* ovat moninaiset, mutta käyttökelpoinen yksinkertaistus on, että henkilö maksimoi hyvinvointiaan yli odotetun elinkaarensa ja yritysorganisaatio puolestaan tulevien voittojensa odotettua nykyarvoa.

Vapaalla markkinalla myyjällä on suoraan ja epäsuorasti – tarjoamiensa tuoteominaisuuksien kautta – mahdollisuus valita ostajansa. Myyjän tarpeet ja motiivit ovat samankaltaiset kuin ostajankin. Erityisesti hinnan, mutta usein myös muiden tuotteen ulottuvuuksien ja vaihdannan ehtojen osalta, ostajan ja myyjän intressit ovat kuitenkin päinvastaiset. *Kilpailu* on prosessi, jossa ostajat ja myyjät etsivät toisilleen parhaita vastinpareja. Lisäksi, vaikka monilla markkinoilla on käytössä listahinnat, ostajan ja myyjän välinen kauppa on ajatuksellisesti osapuolien välisen neuvottelun tulema.

Kaupan syntyminen on osoitus siitä, että ostajalle ja myyjälle jää myös maksetun kauppahinnan jälkeen jotain ”hyvää”. Keskeinen syy kireään kilpailun pitämiseen optimaalisena olotilana on se,⁷¹ että kilpailun koetaan jakavan reilusti ostajan ja myyjän välisen ”hyvän” sekä johtavan sen suureen määrään.⁷²

Kilpailu tapahtuu tietynä hetkenä, mutta markkinalla olevien osapuolten kirjo on seurausta aiemmista tapahtumista ja eteenpäin katsovista päätöksistä. Useimmilla markkinoilla myyjät ovat pääsääntöisesti yrityksiä. Yritysten markkinoille tulon liittyy merkittäviä kustannuksia, jotka ovat ainakin osin ”uponneita” siinä mielessä, ettei yritys saa niitä takaisin poistuessaan markkinalta. Se, että yritys on joskus aktivoinut markkinalla, kertoo siitä, että tuona ajankohtana se katsoi tulevien tuottojen ja menojen erotuksen olevan nettonykyarvoltaan positiivinen markkinalle tulon liittyvät uponneet kustannukset *huomioiden*. Se, että yritys edelleen jatkaa markkinoilla kertoo siitä, että sen parhaan käsityksen mukaan tämä nettonykyarvo on edelleen positiivinen alalle tulon jälkeisessä laskelmassa – *ilman* uponneiden kustannusten huomiointia. Kilpailun kannalta myyjänä toimivien yritysten käyttäytymisessä on kolme olennaista seikkaa: (1) alalle tulee lisää yrityksiä, kun odotukset liiketoiminnan kannattavuudesta ovat korkealla (uponneet kustannukset huomioiden); (2) alalta poistuu yrityksiä, kun odotukset kannattavuudesta ovat alhaalla (ilman uponneiden kustannusten huomiointia) ja (3) alalla jatkavat yritykset optimoivat jatkuvasti liiketoimintansa laajuutta oman kustannusrakenteensa ja ostajien arvioitujen reaktioiden perusteella.

Kilpailu tarjoaa markkinalle oleville yrityksille keppiä ja porkkanaa. Keppinä toimii markkinoilta poistuminen huonon menestyksen kautta, jolloin ainakin uponneet kustannukset menetetään kokonaan. Vaikka tämä on huono tulema juuri kyseiselle yritykselle ja sen omistajille, yhden kilpailijan poistuminen helpottaa markkinalle jäävien yritysten tilannetta. Porkkanana toimivat puolestaan saavutettavissa olevat voitot, joita yritys tavoittelee yhä suurempien tuottojen ja pienempien menojen kautta. Tuottoja tavoitellaan

⁷¹ Talusteoreettisena pohjana kilpailusta seuraaville hyödyille ovat hyvinvointiteoreemat.

⁷² ”Hyvän” määrällä viittaamme siihen, että kuluttaja- ja tuottajajäljäämän summa muodostuu suureksi.

lisäämällä myynnin määrää ainakin jossain määrin markkinalla olevien kilpailijoiden kustannuksella ja kehittämällä parempia myytäviä tuotteita (tai kokonaan uusia tuotteita toisille markkinoille) innovaatio- toiminnan kautta. Menoja pienennetään leikkaamalla tarvittavista panoksista maksettavaa hintaa – panosmarkkinoiden niin sallissa – ja kehittämällä tuotantoprosessia (mukaan lukien tuotantopanosten aiempaa vähäisempi käyttö esimerkiksi tietotekniikan hyödyntämisen kautta).

Kuten panos- ja tuotosmarkkinoita koskeva jaottelu edellä paljastaa, yritykset ovat aktiivisia ostajia panosmarkkinoilla ja myyjiä tuotosmarkkinoilla. Sikäli kun jälkimmäisillä markkinoilla välittömänä ostajana on yritys, myyjän tuotos on ostajan näkökulmasta panos sen omassa tuotantoprosessissa. Enemmistö markkinoilla olevista tuotteista syntyykin pitkien – jopa satojen yritysten – arvoketjujen yhteistoimintana. Suurin osa taloudessa esiintyvistä markkinoista koskee arvoketjujen välituotteita; vain kuluttajien ja osin julkisen sektorin kysyntä on ”lopullista” kysyntää, kun taas muu kysyntä on näistä tarpeista ”johdettua” kysyntää. Kilpailun kannalta tällä on merkitystä siksi, että tiettyä markkinaa koskevalla muutoksella on vaikutuksia ”ylävirtaan”, eli kaikilla niillä markkinoilla, jotka toimittavat panoksia kyseisen markkinan tuot- teisiin liittyen, ja ”alavirtaan”, eli kaikilla niillä markkinoilla, joilla kyseinen tuote puolestaan on panoksena.

Kuten Bengt Holmström on Nobel-palkituissa tutkimuksissaan osoittanut,⁷³ monissa yhteyksissä ”yritys” tulee mieltää hieman edellä esitettyä nyansoidummin. Pääsääntöisesti yrityksen ajatellaan ajavan omis- tajiensa intressiä, eli heidän haluaan vaurastua yrityksen maksamien osinkojen ja siihen tehdyn sijoi- tuksen arvonnousun kautta. Useissa isommissa yrityksissä omistajat eivät kuitenkaan ole mukana yri- tyksen päivittäisessä liiketoiminnassa, vaan heidän intressejään edustaa palkattu johto. Holmströmin tutkimus pureutuu tässä piilevään ongelmaan: omistaja eli *päämies* ei täysin onnistu välittämään intres- siensä hoitoa toimitusjohtajalle ja muulle johdolle eli *agentille*. Käytännössä ongelmana on siis se, että toimivalla johdolla on myös oma agendansa, joka saattaa olla ristiriidassa omistajien ja yrityksen intres- sien kanssa. Varsinkin jos omistajat ovat erimielisiä, heikkotahtoisia tai heillä on pienen omistussuuden takia heikot kannustimet, omistajien intressien sijaan toimivan johdon oma agenda saattaa ohjata yri- tyksen käyttäytymistä.

Se, miten käsitteet ”markkina” ja ”kilpailu” on edellä esitelty, pitää sisällään ansan. Tulemme helposti olettaneeksi, että markkinalla olevat tuotteet ovat keskenään samankaltaisia ja että tuotteen myyvällä yrityksellä ei olisi väliä. Käytännössä on kuitenkin vaikea keksiä markkinoita, missä kumpikaan näistä olettamista olisi *täsmälleen* ottaen totta. Lisäksi tulemme helposti olettaneeksi, että kyse on yhden tietyn tuotteen eikä esimerkiksi useamman tuotteen korin markkinasta, joka ei ole kytköksissä muihin markki- noihin. Markkinat ovat kuitenkin aina kytköksissä toisiinsa vähintään ostajan rajallisen kukkaron kautta,⁷⁴ sillä yhteen tuotteeseen käytetty raha vähentää mahdollisuuksia ostaa muita tuotteita. Monet markkinat ovat myös suuremmin yhteydessä toisiinsa; esimerkiksi polkupyörän ostaja on vähintäänkin kiinnostunut huoltopalveluiden ja varaosien markkinoista.

Käytännössä markkinoilla olevilla tuotekoreilla voi olla luonnollinen yhteys, kuten partakoneella ja sen terillä, tai sitten yhteys voi olla lähinnä olematon, kuten elektroniikkaliikkeen ”television ostajalle polku- pyörä kaupan päälle” -kampanjassa. Vaikka ostaja toki hankkii tuotekorin vain, jos se on hänestä pa- rempi kuin erikseen ostetut tuotteet, on hyvä pitää mielessä, että tuotekorit ovat usein nimenomaan myyjän rakennelmia ja siten suunnattu hämärtämään hintamielikuvaa, heikentämään kilpailijoiden ase- maan tai vähentämään ostajien neuvotteluvoimaa. Yleisesti ottaen tuotekorit ovat vähintäänkin arvelut- tavia ja helposti haitallisia erityisesti silloin, kun luonnollista kytkentää ei ole. Kokonaan eri asia on, jos ostetaan useita tuotteita itse muodostettuna korina, jolloin kyse on lähinnä ajankäytön ja ehkä muidenkin kaupankäyntikustannusten minimoinnista.

⁷³ Mm. seuraavat tutkimukset: Holmström: *Moral Hazard and Observability*, The Bell Journal of Economics, Spring 1979.

Holmström: *Moral Hazard in Teams*, Bell Journal of Economics, Autumn 1982. Holmström & Weiss: *Managerial Incentives, Investment and Aggregate Implications*, Review of Economic Studies, July 1985. Holmström & Costa: *Managerial Incentives and Capital Manage- ment*, Quarterly Journal of Economics, November 1986.

⁷⁴ Kukkaron rajallisuudesta käytetään taloustieteessä yleisesti nimeä budjettirajoite.

Se, onko markkinalla ostajia tai myyjä yksi, muutama tai lukematon määrä ei vaikuta edellä kuvattuihin periaatteisiin mutta kylläkin ostajan ja myyjän neuvotteluvoimaan, mikä puolestaan määrää vaihdannassa syntyvän ”hyvän” jakautumisen ja osin myös sen määrän. Vallitseva markkinarakenne ei ole satunnaa vaan pidempiaikaisen evoluution tulos, johon vaikuttavat kaikkien osapuolten ajassa muuttuvat kannustimet ja toimintaympäristön piirteet.

Yhteiskunnallisella päätöksentekijällä saattaa olla intressejä vallitsevasta tilasta poikkeaviin markkinarakenteisiin, mutta tyypillisesti niihin voi päästä vain joko hitaasti ja epävarmasti säätelemällä kannustimia ja toimintaympäristön piirteitä tai, markkinatalouden periaatteet ohittaen, suurin julkisin kustannuksin ”väkisin runnomalla”. Sikäli kun jompaakumpaa näistä reiteistä päätetään edetä, taitava julkinen päätöksentekijä joutuu yrityksen tapaan miettimään yhteiskunnallisten tuottojen ja menojen erotuksen nettonykyarvoa. Sinänsä kannatettavat muutokset eivät välttämättä ole järkeviä, jos välitön kustannus ja siihen liittyvä riski ovat suuria suhteessa tuleviin hyötyihin.

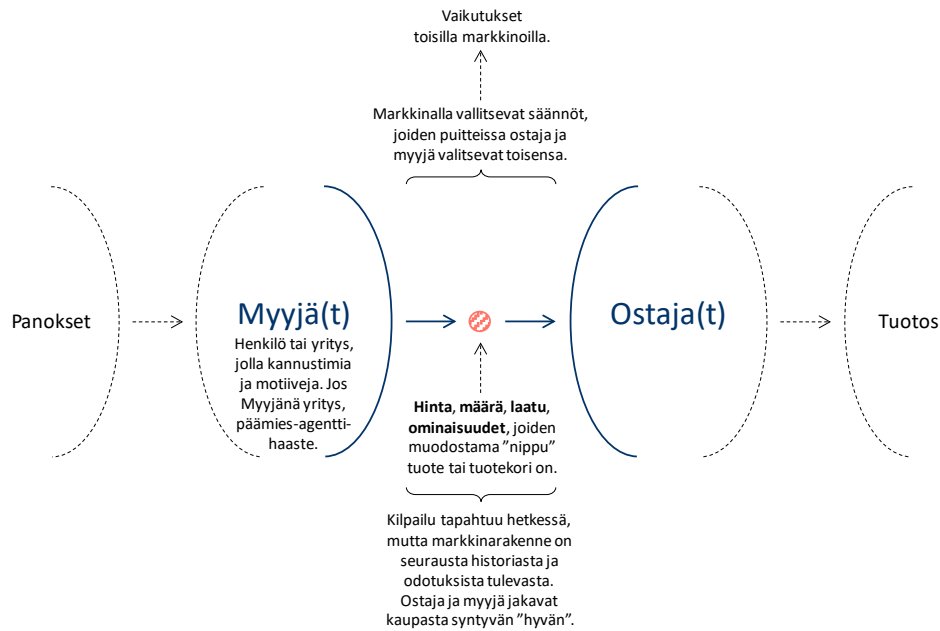
Edellä olevan perusteella meillä on peruskäsitys markkinan muodostumisen taustasta ja työkalut käsitellä tilannetta, jossa ostaja ja myyjä kohtaavat tietyssä ajankohtana tietyn tuotteen vaihdannan merkeissä. Tullessaan markkinoille ostaja kohtaa nipun tuoteominaisuuksia, jotka jakautuvat neljään pääluokkaan:

- **Hinta** (joko ennalta määrätty ”listahinta” tai ostajan ja myyjän välisen neuvottelun tulos).
- **Määrä** (jonka voi myös mieltää saatavuudeksi tietyllä hinnalla tai myyjän toimituskyvyksi).
- **Laatu** (todellinen tai koettu).
- **Ominaisuudet** (Pitäen sisällään tuotteen *aineettomat* ulottuvuudet, kuten brändin, ja *aineelliset* tuoteominaisuudet, mikä palvelun tapauksessa voi tarkoittaa esimerkiksi toimipisteen sijaintia ja tavaran tapauksessa pakkauskokoa. Kyse voi olla myös ”oheistuotteista”, kuten nopeasta ja ystävällisestä asiakaspalvelusta. Markkinoinnissa näistä ominaisuuksista käytetään usein yleisnimeä tuotedifferointi).

Kilpailun kannalta on olennaista, että yllä olevat ulottuvuudet ovat tuotekohtaisia. Ostaja ei voi valita Ladan hintaa ja Mersun laatua, vaan markkinoille tarvitaan tämänkaltaista yhdistelmää varten joku kolmas tuote – esimerkiksi Toyota –, jotta halutun yhdistelmän voisi ostaa.

Kuviossa 2 on yhteenvedon omaisesti visualisoitu edellä käydyn keskustelun pääpiirteet. Vaikka markkinan ja siellä tapahtuvan kilpailun käsite on sinänsä yksinkertainen, hieman tarkempi pohdinta tekee jo yksittäisestä markkinasta, saati useamman markkinan muodostamasta kokonaisuudesta, varsin mutkikkaan.

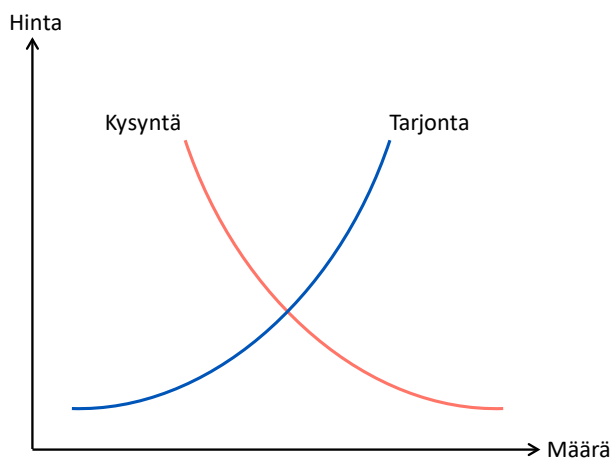
Kuvio 2: Yhteenvedo markkinan periaatteellisista ulottuvuuksista



Käsitlemme seuraavaksi lyhyesti markkinoiden ja kilpailun ymmärtämisessä yleisesti käytettyä taloustieteellistä viitekehystä. Korostamme kuitenkin, että se onnistuu vangitsemaan vain osan edellä keskustelluista markkinoiden ja kilpailun ominaisuuksista – erityisesti tuotelaatu- ja ominaisuudet jäävät vähälle huomiolle.

Kuviossa 3 visualisoidussa viitekehyksessä ajatellaan, että kaikki markkinoilla olevat ostajat ja myyjät kohtaavat saman hinnan ja että laatu sekä ominaisuudet ovat tuotteissa täsmälleen samat. Yhtäällä ajatellaan, että *alemmalla* hinnalla markkinakysyntää on enemmän – kuvion akselistolla kysyntäkäyrä on *laskeva*. Tämä on seurausta siitä, että alemmalla hinnalla kukin ostaja saattaa ostaa *enemmän* (esimerkiksi sisäfileen tapauksessa), ja siitä, että alemmalla hinnalla *useammalla* ostajalla on varaa hankkia tuote (esimerkiksi omaan käyttöön tarkoitetun asunnon hankinta). Toisaalta ajatellaan, että *korkeammalla* hinnalla markkinatarjontaa on enemmän – kuvion akselistolla kysyntäkäyrä on *nouseva*. Tämä on seurausta siitä, että markkinoilla jo olevilla myyjillä on korkeamman hinnan myötä kannustimia lisätä tuotantoaan ja siitä, että joidenkin aiemmin markkinoiden ulkopuolelle jääneiden potentiaalisten myyjien nettonykyarvolaskelmat kääntyvät positiivisiksi (korkeamman nykyisen hinnan ja erityisesti tulevaisuuden hintaodotusten takia) ja alalle tulee täten lisää myyjiä.

Kuvio 3: Kysyntä ja tarjonta tavanomaisilla markkinoilla



Kuviossa 3 kysyntä- ja tarjontakäyrien risteyskohta kuvaa markkinan tasapainoa tilanteessa, jossa ostajien ja myyjien osallistuminen kyseiselle markkinalle on ratkennut ja eri osapuolen neuvotteluvoima on selvinnyt kaupanhieronnan tuloksena. Toisella markkinalla tai toisessa tilanteessa kuvion 3 kysyntä- ja tarjontakäyrien muodot saattavat olla erilaisia ja käyrät voivat olla hieman eri kohdissa. Esimerkiksi yleinen vaurastuminen saattaa siirtää kysyntäkäyrää oikealle, jolloin samalla hinnalla kysyntää on enemmän. Näistä seikoista riippumatta logiikka markkinatasapainoon päätyemisessä pysyy samana tasapainon löytyessä käyrien risteyskohdasta edellä kuvatun dynaamisen prosessin seurauksena.

Taloustieteilijöiden ajatteluun ja arvopohjaan vaikuttaa keskeisesti erikoistapaus kuviosta 3, jota usein kutsutaan ”täydelliseksi” markkinaksi tai kilpailuksi. Tässä maailmassa keskenään samankaltaisia myyjä on suuri määrä, eikä alalle tuloon tai markkinalla toimimiseen liity merkittäviä esteitä. Tällöin tarjontakäyrä on – yksittäisen yrityksen näkökulmasta – vaakasuora ja tuotteen hinta on sama kuin sen tuotantokustannus.⁷⁵ Tämä maailma on ”täydellinen” myös siinä mielessä, että sen voidaan osoittaa maksimoivan yhteisön hyvinvoinnin.⁷⁶

Valitettavasti täydellinen kilpailu on kuitenkin ennen kaikkea teoreettinen rakennelma, joka ei sellaiseenaan esiinny käytännön markkinoilla. Mainitsemme tämän erikoistapauksen tässä yhteydessä siksi, että lukijalla olisi mahdollisuus laittaa kilpailun merkitystä painottavat kommentit oikeaan kontekstiinsa. Eri-tyisesti eläkevakuuttamisen kontekstissa, mutta myös yleisemmin, kilpailu tulisikin nähdä työkaluna, joka tulee valjastaa palvelemaan yhteisiä päämääriä, ei itseisarvona. Samalla on kuitenkin huomioitava, että varsin vapaa kilpailu on usein hyvä *työkalu* yhteisön kokonaisuusmäärän saavuttamisessa ja vaikeiden intressiristiriitojen ratkomisessa. Taulukossa 2 on esitetty yhteenveto tavanomaisen kilpailun markkinan ominaispiirteistä.

Taulukko 2: Kilpailun markkinan ominaispiirteet

| Myyjä/tarjoaja | Ostaja/myyjä |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> Vapaa alalle tulo. Vapaa alalta poistuminen. Vapaus päättää oman tarjonnan määrästä. Vapaus päättää oman tarjonnan sisällöstä (hinnasta, laadusta ja ominaisuuksista). Vapaus päättää kaikista oman tuotantoprosessin ominaisuuksista, mukaan lukien se, mitä tehdään itse ja mitä ostaa ulkoa. Mahdollisuus tehdä ja jakaa voittoja. Velvollisuus ajaa omistajiensa etuja, lähinnä heidän haluaan vaurastua osinkojen ja arvonnousun kautta. Uhka konkurssista ja sen aiheuttamista menetyksistä omistajille, velkojille ja asiakkaille (asiakkaille lähinnä maksettujen mutta toimitamattomien tuotteiden ja asiakassuhteeseen liittyvän uponneen kustannuksen kautta). <i>Kääntäen: muut markkinatoimijat muut näkevät kilpailijansa mahdollisen konkurssin lähinnä mahdollisuutena.</i> | <ul style="list-style-type: none"> Voi valita, ostaako vai ei ja paljonko ostaa. Pääsääntöisesti tietää tuoteominaisuudet, laadun ja toimituksen ehdot etukäteen ja tekee päätöksensä tämän tiedon perusteella. Valitsee hankittavan tuotteen ja samalla sen myyjän sekä siten itselleen lähinnä sopivan yhdistelmän hinnasta, määrästä, laadusta ja ominaisuuksista kaikista ulottuvillaan olevista vaihtoehdoista. Kaupan jälkeen kontrolloi täysin tuotetta ja sen käyttöä (mukaan lukien tuotteesta luopuminen sen kuluttamisen, edelleen myynnin tai hävittämisen seurauksena). Ei kaupan jälkeen ole, ominaisuuksiin liittyvä takuu tms. pois lukien, taloudellisesti yhteydessä myyjän menestykseen. Kysyntä on välitöntä, eli tuotteen varsinainen käyttäjä/kuluttaja tekee ostopäätöksen. |

⁷⁵ Tuotantokustannus on tässä rajakustannus eli yhden lisäyksikön tuotantokustannus. Hinta asettuu viimeisen yksikön rajakustannuksen tasolle yritysten optimointikäyttäytymisen seurauksena.

⁷⁶ Joskin ainoastaan tietystä ja vain teorian tasolla esiintyvässä kontekstissa.

- Vastuussa **vain omasta toiminnastaan** ja osakeyhtiö omistajan roolissa taloudellisesti vain sijoitetun pääoman määrään asti. *Kään- täen: ei vastuuta toisten yrityksen tekemisistä tai vastuista.*

Yhteisön näkökulmasta markkinakilpailun hyvyys liittyy ennen kaikkea seuraaviin seikkoihin:

- Kireän kilpailun synnyttämät kepit ja porkkanat tarjoavat myyjinä toimiville yrityksille kannusti- met sekä sisäiseen tehokkuuteen että uusien markkinamahdollisuuksien jatkuvaan etsimiseen.
- Tietyn markkinan sisällä ja niiden välillä yritystoiminnan piirissä olevat panokset päätyvät niille toimijoille, jotka saavat niistä eniten irti.
- Yksittäistä markkinaa ja talouden kaikkien markkinoiden yhdistelmää ohjaavat ostajien päätök- set. Tuotantopäätökset syntyvät täysin hajautetusti ja itsenäisesti, mutta silti koko yhteisön ”kes- kimääräisen” hyvinvoinnin kannalta toivotusti.

Pulmana yhteisön päätöksenteossa on kuitenkin, että markkinakilpailu on aina jollain asteella ”epätäy- dellistä”, jolloin myös kilpailun tuottamia hyötyjä on pohdittava erikseen, ottaen huomioon kunkin yksit- täisen markkinan erityispiirteet. Seuraavassa aluvuossa tarkastelemme kilpailua Suomen työeläkejär- jestelmässä edellä esitellyn kilpailutaloustieteellisen viitekehyksen valossa.

4.2 Kilpailutaloustieteellinen näkökulma Suomen työeläkevakuutusjärjestelmään

Suomen työeläkevakuutusjärjestelmän käytännön toteutus jakautuu muutamalle keskenään kilpaile- valle yksityiselle työeläkevakuutusyhtiölle.⁷⁷ Nämä yhtiöt kilpailevat pääasiassa *asiakashyvityksillä* (kil- pailun piirissä olevia työhyvinvointi- eli työkyvyttömyysriskin hallintapalveluja käsittelemme erikseen omassa aluvuossaan). Vaikka tiedostamme, että esimerkiksi nopea ja ystävällinen asiakaspalvelu, konttoreiden sijainnit ja niissä tarjottavat palvelut sekä yhteistyöjärjestelyt muihin rahoitus- ja vakuutus- tuotteisiin liittyen *ovat* kilpailutekijöitä, ne eivät nähdäksemme ole järjestelmän *kokonaisuuden* kannalta niin keskeisiä, että käsittelemme näitä ulottuvuuksia tässä yhteydessä erikseen.

Taulukossa 3 on tarkasteltu edellä esitettyjä tavanomaisen markkinan piirteitä (ks. taulukko 2 edellä) työeläkejärjestelmän kontekstissa. Yliiviivatut piirteet eivät päde lainkaan työeläkeyhtiöiden (myyjien) ja niiden asiakkaiden (ostajien eli välittömästi työnantajien ja välillisesti nykyisten ja tulevien eläkkeensaa- jien) välisessä vuorovaikutuksessa.

Taulukko 3: Työeläkevakuutusmarkkinan ominaispiirteet

| Myyjä/tarjoaja | Ostaja/myyjä |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Vapaa alalle tulo. <i>Alalle tulo on mahdollista, vaikkakaan ei välttämättä taloudellisesti kannattavaa.</i> • Vapaa alalta poistuminen. <i>Keskinäisen vakuutusyhtiön omaehtoinen alalta poistuminen on vallitsevalla hallinto- rakenteella lähes mahdotonta.</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Voi valita, ostaako vai ei ja paljonko ostaa. <i>Työeläkevakuuttaminen ja sen laajuus on lakisääteistä.</i> • Pääsääntöisesti tietää tuoteominaisuudet ja toimituksen ehdot etukäteen ja tekee pää- töksensä tämän tiedon perusteella. <i>Kaikki tuoteominaisuudet määrätty laeissa; asiakashyvityksen kautta mahdollisuus marginaaliseen hinnanalennukseen, joka</i> |

⁷⁷ Eläkesäätiöiden ja vakuutuskassojen ei voi katsoa kilpailevan täysimääräisesti työeläkevakuutusyhtiöiden kanssa, sillä niiden toiminta- piirit asiakkaiden suhteen ovat rajattuja. Niinpä voidaan katsoa, että työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat pääsääntöisesti keskenään omalla markkinallaan.

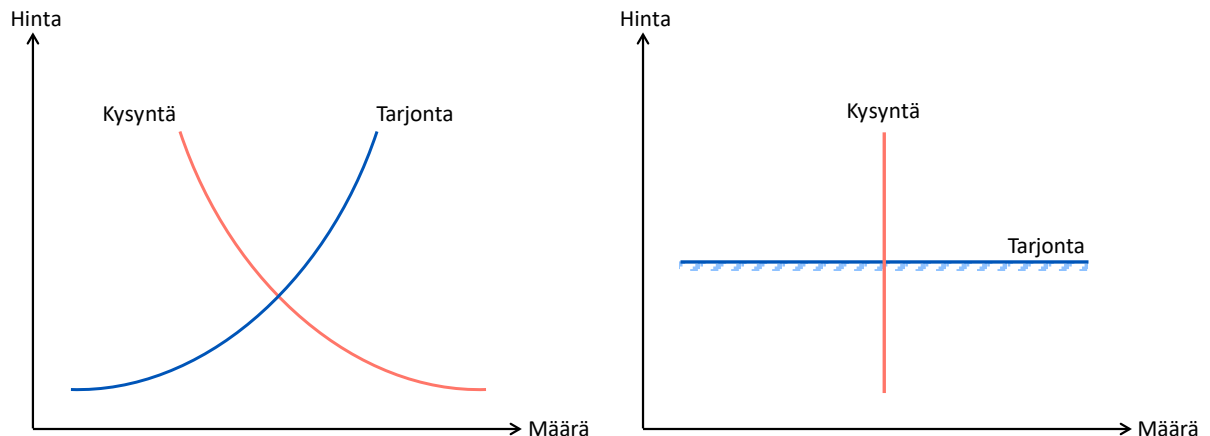
| | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Vapaa päättämään oman tarjonnan määräästä. <i>Työeläkeyhtiöiden on tarjottava palveluja kaikille halukkaille.</i> • Vapaa päättämään oman tarjonnan sisällöstä (hinnasta, laadusta ja ominaisuuksista). <i>Yhtiöt eivät voi päättää vapaasti mistään tarjontansa piirteestä; lähinnä olematon liikkumavara kaikkien neljän piirteen suhteen.</i> • Vapaus päättää kaikista oman tuotantoprosessin ominaisuuksista, mukaan lukien se, mitä tehdään itse ja mitä ostaa ulkoa. <i>Sisäisen toiminnan osalta yhtiöillä on melko vapaat kädet.</i> • Mahdollisuus tehdä ja jakaa voittoja. <i>Takuupääomalle vaatimaton säännelty tuotto; ei muita voitonjakomahdollisuuksia (pl. eläkkeiden yhteisvastuullinen maksu ja asiakashyvitykset).</i> • Ajaa omistajiensa etuja, lähinnä heidän haluaan vaurastua osinkojen ja arvonnousun kautta. <i>Yhtiöt ajavat omistajiensa yhteistä, mutta ei yksityistä etua. Yhtiöiden voitot ovat ajatuskellisesti koko järjestelmän, eivät vain tietyn yhtiön, omaisuutta. Omistaja hyötyy järjestelmätason voitoista tulevaisuudessa alhaisemman vakuutusmaksun muodossa.</i> • Uhka konkurssista ja sen aiheuttamista menetyksistä omistajille, velkojille ja asiakkaille (maksuttujen mutta toimittamattomien tuotteiden ja asiakassuhteeseen liittyvän uponneen kustannuksen kautta). <i>Kääntäen: muut markkinatoimijat näkevät kilpailijansa mahdollisen konkurssin lähinnä mahdollisuutena.</i> <i>Yhtiökohtaisen konkurssin mahdollisuus on olemassa, mutta työeläkeyhtiöt toimivat yhteisvastuullisesti, joten yhtiökohtaiset seuraukset tulevat vain "yhteisen tappion" kautta.</i> • Vastuussa vain omasta toiminnastaan ja osakeyhtiö omistajan roolissa taloudellisesti vain sijoitetun pääoman määrään asti. Kääntäen: ei vastuuta minkään muun yrityksen tekemisistä tai vastuista. <i>Yhteisvastuun kautta jokainen yhtiö on viimekätisessä vastuussa kaikkien muiden työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnasta.</i> | <p><i>kuitenkin määräytyy sopimuksen solmimisen jälkeen ilman, että ostaja voi sitä kovin luotettavasti ennustaa relevantissa mielessä (ts. mikä on asiakashyvityksen ero eri yhtiöiden välillä tulevaisuudessa) tai vaikuttaa siihen mitenkään.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Valitse hankittavan tuotteen ja samalla sen myyjän sekä siten itselleen lähinnä sopivan yhdistelmän hinnasta, määrästä, laadusta ja ominaisuuksista kaikista ulottuvillaan olevista vaihtoehdoista. <i>Ostajan näkökulmasta kaikki markkinalla olevat vaihtoehdot ovat liki samansisältöisiä työeläkevakuuttamisen osalta.</i> • Kaupan jälkeen kontrolloii täysin tuotetta ja sen käyttöä (mukaan lukien tuotteesta luopuminen sen kuluttamisen, edelleen myynnin tai hävittämisen seurauksena). <i>Välitön maksaja eli työnantaja tai loppukäyttäjä eli vakuutettu henkilö ei voi vaikuttaa mitenkään tuotteen sisältöön tai käyttöön eikä se ole kummallekaan varallisuuserä.</i> • Ei kaupan jälkeen ole (ominaisuuksiin liittyvä takuu tms. pois lukien) taloudellisesti yhteydessä myyjän menestykseen. <i>Poliittisen riskin (eduskunta muuttaa ehtoja) ja järjestelmäriskin (romahdus, jonka myötä eläkelupauksia ei voida pitää) ulkopuolella vakuutetulla henkilöllä tai hänen työnantajallaan ei ole mitään mahdollisuutta tai mielenkiintoa työeläkeyhtiön tai -markkinan kehitykseen ja siten ei myöskään välitöntä mielenkiintoa suoritettujen maksujen hyvään hoitoon tai arvonkehitykseen.</i> • Kysyntä on välitöntä, eli tuotteen kuluttaja tekee ostopäätöksen. <i>Työeläkevakuutuksen loppukäyttäjä eli vakuutettu on työntekijä, mutta valinnan tarjoajasta tekee työnantaja.</i> |
|---|---|

Kuten taulukosta 3 ilmenee, kuvion 3 markkinatalouden perusviitekehityksen pysty- ja vaaka-akselilla olevat ulottuvuudet (*hinta ja määrä*) eivät *kumpikaan* ole yksittäisen myyjän (työeläkeyhtiön) tai yksittäisen ostajan (työnantajan, vakuutetun) määrättävissä. Lisäksi laatu ja tuoteominaisuuksilla kilpailu on suljettu pois jo siksi, että yhtiökohtaiset tulemat eivät vaikuta lopulliseen tuotteeseen eli maksettavaan eläkkeeseen. Myyjän on lain mukaan palveltava kaikkia halukkaita ostajia lailla määrätyllä hinnalla. Väliostajan eli työnantajan on vakuutettava jokainen työntekijä laissa määrätyllä tavalla ja hinnalla.

Kuten taulukossa 3 todetaan, *työeläkemarkkinoille tulo* on vapaata, joskin markkinoille tuloon liittyvät uponneet kustannukset huomioiden taloudellisesti järjetöntä. Yritysfuusiota ja konkurssia lukuun ottamatta markkinalta poistuminen on lähes mahdotonta. Normaaleista markkinoista poiketen konkurssista ei seuraa menetyksiä omistajille (pl. takuupääoma) vaan konkurssiin liittyvät menetykset tulevat ensisijaisesti jäljelle jäävien kilpailijoiden sekä toissijaisesti valtion ja asiakkaiden kannettavaksi (työeläkemaksujen korotusten ja etuuksien mahdollisten leikkauksien kautta).

Markkinakilpailun peruskehikossa työeläkevakuutusmarkkinan kysyntäkäyrä on pystysuora (ks. kuvio 4 alla), sillä työntajien vakuutuskanta tietyssä hetkenä on sama riippumatta siitä, mikä työeläkevakuuttamisen hinta on (ajan kuluessa pystysuora viiva siirtyy oikealle tai vasemmalle palkkasumman muutosten mukaisesti). Työeläkevakuutusmarkkinan tarjontakäyrä on puolestaan vaakasuora paitsi koko markkinan niin myös jokaisen yksittäisen yhtiön tapauksessa (ajan kuluessa viiva liikkuu ylös tai alas työeläkemaksun muuttuessa), koska kaikki halukkaat on vakuutettava samalla hinnalla. Työeläkemarkkinan tasapaino löytyy lakisääteisen hinnan, työeläkemaksun, ja työtulojen risteyksestä (kuviossa 4 oikealla).

Kuvio 4: Kysyntä ja tarjonta tavanomaisilla markkinoilla vs. työeläkevakuutusmarkkinoilla



Viivoitettu alue kuviossa 4 kuvaa sitä, miten asiakashyvitykset voivat laskea työeläkevakuuttamisen lopullista hintaa. Tämä alennus on kuitenkin lähinnä olematon kun pidetään mielessä, että työeläkeyhtiöiden välisessä vertailussa relevantti suure ei ole asiakashyvitysten keskimääräinen taso, vaan *erot* yhtiöiden välillä.⁷⁸ Lisäksi nämä erot ovat pääosin, ja erityisesti työnantajien tyypillisesti pitkäaikaiset asiakassuhteet huomioiden, seurausta kunkin yhtiön *tulevasta* menestyksestä suhteessa muihin yhtiöihin, mitä on hyvin vaikea ennustaa.⁷⁹ Lisäksi asiakashyvityksillä kilpailua rajoittaa kohtuuperiaate, jonka johdosta asiakkaan uudessa yhtiössä saama hyvitys on tasoltaan pienempi kuin kyseisen uuden yhtiön vanhoilla asiakkailla; kyse on tavallaan kanta-asiakasedusta, joka kasvaa asiakassuhteen pidentyessä.

Myöhemmin käsiteltävien työkyvyttömyysriskin hallintapalvelujen ohella *asiakashyvitykset* ovat ainoa keskeinen työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun ulottuvuus. Kuten edellisessä kappaleessa perustelimme, tämäkin kilpailun ulottuvuus on taloudellisesta näkökulmasta parhaimmillaankin

⁷⁸ Telan kokoamien tilinpäätöstietojen perusteella asiakashyvitykset olivat vuonna 2018 keskimäärin noin 2,6% TyEL-vakuutusmaksusta ja 0,6% palkkasummasta (<https://www.tela.fi/tilinpaatostiedot>). Hajonta yhtiöiden välillä on melko pientä.

⁷⁹ Tässäkin kyse on yhtiöiden välisten *erojen* ennustamisesta.

vaatimaton. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä, etteikö kilpailu toimisi ja tuottaisi edellä kuvattuja hyötyjä. Hyvän lopputuleman kannalta nimittäin riittää, että seuraava kaksoisehto täyttyy: (1) kilpailu tapahtuu ostajaa ja yhteisöä hyödyttävissä ulottuvuuksissa ja (2) markkinoilla olevat myyjät käyttäytyvät ikään kuin kilpailu olisi kireää (riippumatta siitä, millaista kilpailu oikeasti on).

Edellisessä kappaleessa esitetyn ensimmäisen ehdon osalta voidaan todeta, että asiakashyvityksen määrään vaikuttavat juuri ne kolme seikkaa, joita eläkevakuutusyhtiöiden toivotaankin yhteisön näkökulmasta tavoittelevan: sijoitusten tuotot, vakavaraisuus ja toiminnan tehokkuus (ml. päätökset siitä, mitä toimintoja hoidetaan sisäisesti ja mitä ostetaan ulkoa). Siihen eivät myöskään vaikuta muut tekijät, mikä on eläkejärjestelmän kannalta toivottava seikka, koska koko järjestelmän tasolla eläkevakuutusyhtiöiden roolina on kiinnittää huomioita *vain* edellä mainittuihin kolmeen tekijään. Toisen ehdon osalta on puolestaan hyvä huomata, että asian todellisesta laidasta riippumatta eläkeyhtiöt ja niiden johto näyttävät *kokevan* kovaa kilpailupainetta. Työeläkeyhtiöiden sijoitustuottojen vertailut saavat laajaa huomiota ja toimiva johto ohjaa henkilöstöään etsimään yhä parempia tulevia tuottoja vakavaraisuusvaatimusten puitteissa. Muun muassa muutokset palvelupisteverkostossa, merkittävät tietotekniikkainvestoinnit ja käydyt yt-neuvottelut osoittavat, että yhtiöt etsivät aktiivisesti myös sisäistä tehokkuutta.⁸⁰ Lisäksi työeläkejärjestelmässä tapahtuneiden fuusioiden keskeisenä perusteluna on ollut nimenomaan toiminnallisen tehokkuuden lisääntyminen.

Voidaan toki kyseenalaistaa sitä, toimiiko yhtiöiden välinen kilpailu *riittävästi*. Selvityksen laatijoiden käsityksen mukaan on kuitenkin kiistatonta, että nykysäännöllä ja -rakenteella työeläkeyhtiöiden välinen kilpailu toimii vähintään *kohtuullisesti*. Puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta tämä on ihme,⁸¹ mutta sillä ei ole merkitystä niin kauan, kun ainakin osin kuvitteellinen kilpailu kohdistuu oikeisiin ulottuvuuksiin ja ohjaa markkinatoimijoiden käyttäytymistä. Koska näin on, rohkenemme väittää, että nykyinen hajautettu järjestelmä tuottaa tehokkuushyötyjä verrattuna siihen, että samat toiminnot hoidettaisiin julkisella monopolilla.⁸²

Ambachtsheer päätyy tutkimuksessaan suosittelemaan Suomelle julkisen monopolin mallia.⁸³ Mielestämme hän kuitenkin aliarvioi nykymuotoisen kilpailun tehokkuus- ja muita hyötyjä (ks. alla) sekä liioittelee varsinkin sitä etua, joka yhdellä suuremmalla institutionaalisella sijoittajalla olisi kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla verrattuna nykyisiin eläkevakuutusyhtiöihin; nykyisetkin yhtiöt ovat nähdäksemme riittävän isoja saadakseen ”parhaan asiakkaan” edut. Sen sijaan olemme Ambachtsheerin kanssa samaa mieltä siitä, että yhtiökohtaisiin asiakasjärjestelmiin maksujen keräämisessä ja eläkkeiden maksamisessa saattaa liittyä – osin kiinteiden kustannusten kertautumisen kautta – vältettävissä olevaa tehotomuutta; pohdimme jäljempänä tämän tehotomuuden eliminoivaa vaihtoehtoista järjestelmää, joskaan emme välttämättä kannata siihen siirtymistä.

Toisinaan esiin nouseva seikka on se, että työeläkevakuutusyhtiöt kilpailevat markkinoilla olevista sijoituskohteista. Näin toki onkin, mutta tilanne on periaatteessa sama *aina*, jos työeläkevaroja ylipäätään rahastoidaan, eikä kyse siten ole hajautetumman ja keskitetymmän toimintamallin erosta (ja vaikka olisikin, hajautetumpi malli olisi tältä osin parempi). Niin kauan, kun työeläkevakuutusyhtiöt ovat riittävän pieniä toimijoita eri varallisuuserien markkinoilla sekä toimivat itsenäisesti sekä markkinoiden kannalta

⁸⁰ Esimerkiksi keväällä 2019 Helsingin Sanomat (<https://www.hs.fi/talous/art-2000006066938.html>) raportoi Ilmarisen toiminnallisen tehokkuuden parantamiseen tähtäävistä yt-neuvotteluista. Yleisesti ottaen eläkevakuutusyhtiöiden henkilöstömäärät ovat laskevalla trendillä.

⁸¹ Asiakasyritysten siirtymiset työeläkeyhtiöstä toiseen ovat yksi kilpailun ulottuvuus. Telan tilastojen mukaan vuoden 2019 ensimmäisellä vuosineljänneksellä siirtymien osuus oli 1,1 % TyEL-maksutulosta ja 1,5 % TyEL-vakuutuskannasta, minkä perusteella markkinaa ei voi pitää erityisen dynaamisena.

⁸² Työeläkeyhtiöiden vähäinen määrä huomioiden tilanne saattaa olla jossain määrin herkkä sille, että nykyiset toimijat pysyvät aktiivisina; yhden tai kahden toimijan häviäminen saattaisi muuttaa tilannetta olennaisesti, joskin taloustieteessä Bertrandin paradoksina tunnettu tilanne viittaa siihen, että tietyin ehdoin jo kahden toimijan välinen kilpailu riittää siihen, että saavutetaan edellä kuvattua ”täydellisen markkinan” tarjoamat edut.

⁸³ Ambachtsheer, Keith: *The pension system in Finland: Institutional structure and governance* (2013).

neutraalilla tavalla ja yksityisten sijoittajien tavoin, tämän kilpailu-ulottuvuuden tarkastelu ei ole olennaista tämän luvun kannalta.

Eläke-Kansan ja Viabekin konkurssit ovat käytännön osoitus useamman yhtiön mallin mukanaan tuoman hajautuksen eduista.⁸⁴ Järjestelmä pysyi vakaana, ennustettavana ja asiakkaille reiluna yhtiökohtaisista onnettomista tulemista huolimatta.⁸⁵ Lisäksi useamman yhtiön malli synnyttää ainakin jollain asteella erilaisten lähestymistapojen kokeilua ja toivottavasti myös onnistuneimpien leviämistä muihin yhtiöihin.

Eläkkeet maksetaan yhdistelmänä eläkeyhtiöissä rahastoidusta pääomasta sekä vuotuisesta vakuutusmaksusta ja eläkkeiden taso on yksilötasolla ennalta tunnettu tietyllä palkkatulojen tasolla. Näillä ominaisuuksilla varustetussa järjestelmässä on eduksi, että rahastoitujen eläkevarojen arvonkehitys ja tuotot ovat mahdollisimman vähän yhteydessä siihen, miten Suomen taloudessa muuten menee. Eläkejärjestelmien ”munien” halutaan siis olevan paitsi useammassa korissa niin myös mahdollisimman eri ko-reissa, kuin missä Suomen valtion ”munat” muun muassa tulevan talouskasvun kautta ovat. Niinpä on yleisesti ottaen sitä parempi, mitä kauempana eläkevarojen hallinta on poliittisesta päätöksenteosta ja mitä riippumattomammin – ja vain tuottoriskisuhdetta ja portfolion allokaationäkökohtia kunnioittaen – sijoituspäätökset tehdään. On totta, ettei Suomen nykyjärjestelmä ole erityisen laajasti hajautettu, ja että nykyjärjestelmäkään ei ole täysin immuuni poliittiselle vaikuttamiselle. Riippumattomuuden näkökulmasta nykyinen muutaman yhtiön malli on kuitenkin *ylivertainen* yhden julkisen eläkesäätiön malliin verrattuna.⁸⁶ Poliittinen vaikuttaminen saattaa kohdistua nykyisiin eläkeyhtiöihin epäsuorasti, mutta muodollisen hallintonsa osalta pitkälti työmarkkinaosapuolten edustajista muodostuvat yhtiöiden hallitukset edustavat edunsaajien intressejä periaatteessa oikealla tavalla.⁸⁷

Tässä luvussa työeläkevakuuttamiseen sovellettu taloustieteellinen viitekehys keskittyy hintaan ja määrään. Tuotteen kahta muuta ulottuvuutta, laatua ja ominaisuuksia, ei juuri ole huomioitu. Molemmat ovat toki kilpailutekijöitä myös työeläkevakuuttamisen yhteydessä, joskin – erittäin rajoittavan lainsäädännön takia – tuotedifferointi on käytännössä olematonta ja varsinaisen ydintuotteen eli eläkevakuutuksen laatu on jo hallinnollisestikin erotettu vakuutusta hoitavasta yhtiöstä. Sen sijaan ydintuotteen ohessa on mm. maksujen vastaanottamiseen liittyvä palvelu-ulottuvuus, jolla on asiakkaan kannalta merkitystä ja joka on yhtiökohtainen. Kuten edellä käsiteltyjen asiakashyvitysten tapauksessa, kyse on tässäkin *eroista* yhtiöiden välillä niiden *tulevassa* toiminnassa, jotka eivät käytännössä vaikuta kovin suurilta.⁸⁸

4.3 Taloustieteellinen näkökulma työkyvyttömyysriskin hallintaan

Finanssivalvonnan taannoisen ohjeistuksen myötä *työhyvinvointipalvelut* tunnetaan nyttemmin *työkyvyttömyysriskien hallintana* – käytämme tässä selvityksessä molempia termejä.⁸⁹ Ohjeistuksen mukaan näiden palveluiden tarkoituksena on alentaa työkyvyttömyysriskiä. Työeläkeyhtiöt saavat rahoittaa tätä

⁸⁴ Eläkevakuutusosakeyhtiö Kansan (**Eläke-Kansa**) konkurssi vuoden 1994 lopulla ja liikennepalvelujen eläkekassa Viabekin konkurssi helmikuussa 2018 ovat esimerkkejä Suomen työeläkejärjestelmän konkurssiyhteisvastuun toteutumisesta. Eläke-Kansa oli osa vuosina 1919-1994 toiminutta Kansa-yhtymää, jonka päättyminen liittyi muiden osuustoiminnallisten yritysten vaikeuksiin riskipitoisissa kansainvälisissä jälleenvakuutustoiminnoissa. Eläke-Kansan vakuutuskanta luovutettiin viidelle eläkevakuutusyhtiölle, joille syntyneet kannansiirto- ja yhteisvastuusaamiset sekä saamiset selvityspesältä hyvitettiin vuoteen 2005 mennessä. Viabekin konkurssin taustalla oli kassan sijoituksien arvostuksissa tapahtunut muutos, minkä johdosta vakavaraisuuspääomavaatimus ei enää täytynyt. Konkurssia edelsi kuuden vuoden selvitystila mahdollisuuksista siirtää vakuutuskanta toiselle työeläkeyhtiölle, minkä aikana viimeisin sopimus kariutui Finanssivalvonnan päätökseen. Selvitystilän seurauksena joulukuuhun 2011 asti voimassa olleet TyEL- ja YEL vakuutukset päättyivät ja yritysten täytyi siirtää vakuutuksensa muualle; maksussa olleet eläkkeet on maksettu kuitenkin normaalisti. Konkurssi ei vaikuta ansaitun tai ansaittavan työeläkkeen määrään, karttumaan tai eläkeoikeuteen, mutta yhteisvastuun nojalla Viabekin vastuulla olevien eläkkeiden määrä on katettava muiden työeläkeyhtiöiden toimesta, mikä nostaa työeläkemaksuja marginaalisesti.

⁸⁵ Rahoitusteorian perusteella eläkevakuutusyhtiöitä saisi olla useampiakin – keskenään riippumattomista riskeistä muodostuvan portfolion kokonaisriski laskee nopeasti noin 20 sijoitukseen asti ja melko hitaasti sen jälkeen. Toki on niin, ettei työeläkevakuutusyhtiöiden salkkujen kehitys ole keskenään riippumatonta niiden merkittävän Suomi-painon ja rakenteellisen samankaltaisuuden johdosta.

⁸⁶ Poliitiikan ja eläkevakuuttamisen yhdistämisen onnettomista seurauksista on lukuisia kansainvälisiä esimerkkejä – myös länsimaista.

⁸⁷ Tästä hyvänä esimerkkinä on Antti Rinteen halu rahoittaa ”vappusatasen” -nimellä kulkeva pienten eläkkeiden korotus osin työeläkevaroista, minkä yhtiöiden hallinnossa vaikuttavat työmarkkinaosapuolten edustajat yksimielisesti tyrmäsivät.

⁸⁸ Bisnoden ”Asiakkaan ääni” -tutkimuksessa (<https://finland.bisnode.fi/asiakkaan-aaeni/>) Varman eläkepalvelut ovat kärjessä kaikkia toimialoja ja asiakasryhmiä koskien; pienten ja keskisuurten yritysten sarjan voittaja on työeläkeyhtiö Elon vakuutuspalvelut.

⁸⁹ Finanssivalvonta: *Määräykset ja ohjeet 1/2016* (FIVA 16/01.00/2015).

toimintaa työkyvyttömyysriskin hallinta- ja hoitokustannusosasta kerätyllä maksulla, jolloin asiakasyrityksen panostuksen tulee olla vähintään yhtä suuri kuin työeläkevakuutusyhtiön. Finanssivalvonta painottaa, että ”varojen käytön näkökulmasta olennaista on toiminnan kohdentuminen todennettavissa oleviin työkyvyttömyysriskeihin.” Hyväksyttävänä hankkeina mainitaan esimerkkinä kollektiiviset koulutukset, kun taas ulkopuolelle rajataan esimerkiksi työsuojeluun kustannukset.

Työntekijän jaksaminen ja viihtyminen vaikuttavat hänen työntantajansa tuottavuuteen. Katkoton ja pitkäaikainen työssäolo nostaa palkkatuloja parantaen eläkejärjestelmän kestävyyttä korkeampien tuottojen ja pienempien menojen kautta. Jo yksilötason inhimillisestä mutta myös eläkejärjestelmätason taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vaikkapa työelämäään paluuseen johtava kuntoutus on oikein toteutettuna hyvä investointi.⁹⁰

Työkyvyttömyysriskien hallinnan tarkoituksena on edistää työssä jaksamista ja pidentää työuria, joista molemmat ovat tärkeitä ja kannatettavia tavoitteita. Telan mukaan näihin palveluihin käytettiin vuonna 2018 suhteellisen vaatimattomat 15,3 miljoonaa euroa, eli keskimäärin noin 8,2 euroa TyEL- tai YEL-vakuutettua kohti. Nämä kulut ovat kuitenkin trendinomaisessa kasvussa, joten niitä on syytä pohtia tarkemmin.

Ilman erityisjärjestelyjäkin työnantajalla on kannustimet investoida työntekijöidensä tuottavuuden parantamiseen ja työsuhteen keskeytymättömään jatkamiseen siinä laajuudessa, kun tämä vaikuttaa yrityksen tulevien tulojen ja menojen kautta realisoituvaan voittojen nettohyötyyn. Taloustieteellisestä näkökulmasta tämä markkinamekanismin kautta tuleva kannustin on yhteisön näkökulmasta lähinnä oikea taso näille investoinneille, joskin esimerkiksi työntekijöiden liikkuvuus – ja siten kyseisten investointien menetykset muille työnantajille – saattaa johtaa investointien liian alhaiseen tasoon.⁹¹

Nykykäytännön mukaan työeläkevakuutus ja työkyvyttömyysriskien hallinta on ostettava korina siten, että suoritettu maksu koskee työeläkevakuutusta, ja työhyvinvointipalvelut tulevat ikään kuin ”kaupan päälle”. Sillä maksaako yrityksen työhyvinvointia edistävän toimen osin yritys itse, ei tässä esitettävän analyysin kannalta ole merkitystä niin kauan, kun yritys ei maksa näistä toimista täyttä markkinahintaa. Näin ollen emme jatkossa erikseen korosta tätä näkökohtaa.

Erikseen hinnoittele mattomien palvelujen ongelma on, että asiakkaalla on taloudelliset kannustimet käyttää palveluja aina, kun niistä ei ole suoranaista haittaa. Sikäli kun tarjontaa on, periaatteessa asiakas siis käyttää näitä palveluja laajuudessa, jossa hänelle järjestyksessä vähiten kannattavan palvelun hyöty on nolla. Asiakkaalla on myös taloudelliset kannustimet ”naamioida” muita käyttämiään palveluja sellaisiksi, että ne näyttäytyvät työkyvyttömyysriskin hallinnalta ja tulevat siten rahoitetuksi ”yhteisestä piikistä” työeläkevakuutusyhtiön kautta.

Työeläkevakuutusyhtiön näkökulmasta näiden palvelujen tarjoaminen on lyhyellä aikavälillä ”kuormasta syömistä”, sillä niiden tarjoaminen on pois sijoitustuotoista tai sisäisestä tehokkuudesta. Pitkällä aikavälillä ja onnistuessaan nämä palvelut kuitenkin lisäävät *järjestelmän* kestävyyttä, joskin yksittäiselle työeläkevakuutusyhtiölle tästä ei ole suoranaista hyötyä (ellei oleteta toiminnan pienentävän merkittävästi kunkin yhtiön omalla vastuulla olevaa työkyvyttömyysmenoa).

Asiakasyrityksellä sen sijaan on kannustimet ”syödä kuormasta” näiden palvelujen tehokkuudesta välittämättä. Yksittäisen asiakasyrityksen päätöksen kannalta olennaista on, että nämä palvelut ovat asiakaskohtaisia, mutta asiakashyöty on eläkevakuutusyhtiökohtainen, jolloin asiakkaalla on kannustimet vaatia *itselleen* laajat palvelut – ajatuksellisesti *muiden* asiakkaiden kustannuksella.

⁹⁰ Investoinnin ”hyvyys” määräytyy kaikki menot/haitat ja tulot/hyödyt huomioivan nettohyötylaskelman perusteella, mikä on jälkeensä todennettavissa oleva empiirinen kysymys; ainakaan Leinosen ym. tieteellisessä aikakauskirjassa julkaistu tutkimus (*Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, <http://doi.org/10.5271/sjweh.3823>) ei anna mairittelevaa kuvaa työeläkekuntoutuksen kyvystä lisätä työhön osallistumista.

⁹¹ Taloustieteessä puhutaan yleisesti läikkymis- tai ulkoisvaikutuksista silloin, kun markkinan toimintaan liittyy kolmansille osapuolille koituvia hyötyjä tai haittoja.

Työeläkevakuutusyhtiöllä on taloudelliset kannustimet olla mukana muiden palveluiden naamiointissa työkyvyttömyysriskin hallinnaksi varsinkin, kun näissä tapauksessa eläkeyhtiön palveluntuottamiskustannus on todennäköisesti alhainen.

Yllä olevan analyysin perusteella on selvää, että eläkevakuuttamisten kontekstissa tarjottujen työkyvyttömyysriskin hallintapalveluiden markkinalla ei ole mahdollisuuksia toimia kunnolla. Kysyntää on liikaa ja tarjottavien palvelujen sisältö on väärä. Näin tarjotut palvelut ovat myös omiaan saattamaan työntekijät keskenään eriarvoiseen asemaan, koska työeläkevakuutusyhtiöllä on kannustimet tarjota laajempaa ja parempaa palvelua tärkeimpinä pitämilleen asiakkaille, vaikka näiden palvelujen maksamiseen osallistuvat kaikki asiakkaat. Lisäksi kylkiäisenä tarjottavat palvelut tuhoavat tai ainakin vääristävät erikseen tarjottavien palvelujen markkinoita, mikä vaikuttaa negatiivisesti kokonaisuutena (kylkiäisinä tai muuten) tarjolla olevien palvelujen kirjoon, laatuun ja kohdentumiseen. Eläkevakuuttamisen ja työkyvyttömyysriskin hallintapalveluiden yhdistämisen kaikkein keskeisin ongelma on kuitenkin se, että kilpailun ollessa varsin rajallista *oikeanlaisia* kannustimia tarjoavassa asiakashyvitysulottuvuudessa työeläkevakuutusyhtiöt saattavat keskittyä eläkejärjestelmän kannalta selvästi toissijaiseen ja nyky muodossaan *vääränlaisten* kannustimien riivaamaan ulottuvuuteen.

4.4 Kilpailutaloustieteellisiä huomioita työeläkejärjestelmän tehokkuuteen liittyen

Taloustieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna Suomen yksityisiin työeläkevakuutusyhtiöiden perustuva järjestelmä on kuin mehiläinen, jonka ei aerodynamiikkansa perusteella pitäisi lentää. Mutta se lentää silti ja ilman mitään korjaavia toimenpiteitäkin se on varsin hyvä, ellei jopa erinomainen, suoritus.⁹² Perusratkaisuiltaan se on parempi kuin mikään realistisista vaihtoehdoista varsinkin, jos mahdolliseen muutokseen liittyvät kustannukset ja riskit suhteuttaa muutoksen arvioituihin hyötyihin (nettonykyarvomielessä).

Laskentateknisesti nykyjärjestelmän merkittävin tehottomuus liittyy siihen, että useampi yhtiö ylläpitää maksujen keräämiseen ja maksamiseen liittyviä käytäntöjä, vaikka vähintäänkin näihin liittyvien tietoteknisten ratkaisujen osalta on osin kyse pyörän keksimisestä uudelleen. Sikäli kun tämä tehottomuus halutaan eliminoida, vaihtoehtoja on kolme: (1) näiden toimintojen hoitaminen viranomaisen toimesta, (2) näiden toimintojen hoitaminen jonkun nykyisen yhtiön toimesta kaikkien yhteiseen lukuun, tai (3) uuden yhtiön perustaminen mahdollisesti siten, että nykyiset työeläkeyhtiöt olisivat mukana yhtiön omistajina. Tällöin työeläkevakuutusyhtiöt olisivat selvästi nykyistä puhdasverisemmin *sijoitusyhtiötä*, jolloin niitä saattaisi olla nykyistä useampia ja myös niiden kannustimia olisi helpompi miettiä uusiksi.⁹³ Vaikka siirtyminen useammasta yhteen keräämis- ja maksamisratkaisuun tuntuu ajatuksellisesti houkuttelevalta, yritysfuusioiden perusteella vaikuttaa siltä, että tätä kautta realisoitavissa oleva säästö saattaisi lopulta jäädä toivottua pienemmäksi.⁹⁴

Nykyjärjestelmässä työeläkevakuutusyhtiöiden välinen kilpailu on tosiasiallisesti vähäistä. Olennaista on kuitenkin, että *yhtiöiden oma kokemus kilpailusta* – ja siten sen ohjaava vaikutus – tuntuu olevan toinen. Uskomme tässä yhteydessä kilpailun tuomiin tehokkuushyötyihin, joskin niiden varsinainen osoittaminen edellyttäisi nyky maailman vertailua kuvitteelliseen vaihtoehtoiseen tilanteeseen eli esimerkiksi siihen, että työeläkevakuuttamisen hoitaisi yksi julkinen toimija. Nähdäksemme myös

⁹² Lähinnä kehittyneiden maiden eläkejärjestelmiä vertailevan *Melbourne Mercer Global Pension Index* (MMGPI) nostaa Suomen järjestelmän kokonaisuutena maailman kolmanneksi parhaaksi (<http://www.mercer.com/globalpensionindex>). Alankomaat ja Tanska nousevat Suomen ohi lähinnä historiallisten ansioiden eli pitkäaikaisen korkean rahastointiasteen ansiosta, joten on tulkinnanvaraista, ovatko ne nimenomaan *järjestelmän* Suomen vastaavaa parempia.

⁹³ Esim. suoraan sijoitustilille osoitetut kannustimet pidemmällä aikavälillä realisoituvien tuottojen perusteella voisivat tulla kyseeseen.

⁹⁴ Esimerkiksi Eläke-Tapiola ja Eläke-Fennian fuusio Eloksi vuonna 2014. TyEL-vakuutettua kohden lasketut hoitokustannukset tai kokonaisliikekulut eivät olennaisesti muuttuneet fuusion seurauksena.

moniyhtiömallin muut hyödyt – portfolion hajautus, toimintatapoihin liittyvät kokeilut ja eläkejärjestelmän eristäminen päivän politiikasta – ovat todellisia ja merkittäviä.⁹⁵

Nykyjärjestelmässä koettu kilpailupaine saattaa olla jossain määrin herkkä vallitsevalle rakenteelle. Niinpä eläkeyhtiöiden määrää vähentäviin fuusioihin ja muihin toimenpiteisiin tulee suhtautua varauksin. Varsinkin Rinteen hallitusohjelmassa tehdyn sote-linjauksen perusteella emme myöskään näe akuuttia tarvetta sille, että kuntien tai valtion eläkevakuuttamista siirrettäisiin nykyistä enempää yksityisille yhtiöille.

Työeläkevakuuttamisen nykymuotoista yhdistämistä työkyvyttömyysriskin hallintaan pidämme sen sijaan huonona ratkaisuna. Keskeisin ongelma tältä osin on se, että tällä yhdistelmällä kaikille osapuolille – mutta varsinkin työeläkevakuutusyhtiöille – tulee kummallisia ja keskenään ristiriitaisia kannustimia. Lisäksi tämä järjestely pitkälti tuhoaa vastaavien riippumattomien palvelujen markkinan. Onneton asiantila olisi helposti korjattavissa siten, että työeläkevakuutusyhtiöt kilpailisivat vain asiakashyvitysten kautta ja työhyvinvoinnin kysymykset hoidettaisiin kokonaan työeläkevakuutusjärjestelmän ulkopuolella.⁹⁶ Muutos olisi hyvä tehdä nyt, kun yhtiöiden tarjoamat työhyvinvointipalvelut ovat vielä lasten kengissä.

Työeläkevakuutusyhtiöt itse ja monet muut toimijat ovat ehdottaneet markkinalla käytävän kilpailun laajentamista useassa eri ulottuvuudessa, joiden järkevyyttä voidaan arvioida tässä luvussa esitellyllä viitekehyksellä. Uusia kilpailumuotoja pohdittaessa on analysoitava niiden vaikutuksia nykyisiin ja uusiin kannustimiin, joiden kautta voidaan tarkastella muutosten odotettuja tulemia. Myös vaikutukset muualla kuin itse työeläkevakuutusmarkkinoilla tulee huomioida. Työeläkevakuuttajien intresseissä saattaa olla maksujen ja palautusten kasvava asiakaskohtaisuus.⁹⁷ Koko talouden tasolla tavoitteena on sen sijaan ollut, että työeläkejärjestelmä kohtelee yksilöitä ja organisaatioita mahdollisimman *tasapuolisesti*, koska muuten eläkejärjestelmä tulee vaikuttaneeksi hyvinvoinnin jakautumiseen sekä yritysten selviytymisiin ja kasvueroihin tavoilla, joista perustellusta syystä päätetään muilla politiikkalohkoilla ja markkinoilla.

⁹⁵ Ajatuksellisesti työeläkejärjestelmän pitää kestää myös "vaikutusvaltaisen roiston" ryöstöyritys, koska satojen vuosien jatkumossa tuo henkilö ja hänen yrityksensä osunee kohdalle.

⁹⁶ Jos nämä palvelut halutaan pitää järjestelmän sisällä, niin esimerkiksi työnantajakohtainen tili, jonka varoilla kyseessä olevia palveluja voisi ostaa myös muilta kuin omalta työeläkevakuutusyhtiöltä, olisi yksi mahdollinen edistysaskel. Tässä kontekstissa työeläkevakuutusyhtiö voisi säilyttää tehtävän ostettujen palvelujen sisällön valvomisessa.

⁹⁷ Joko suoraan rahan tai epäsuorasti alihinnoiteltujen omien tai liitännäisten tuotteiden muodossa.

5. SUOMEN TYÖELÄKEJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVIEN MUUTOSEHDOTUSTEN ARVIOINTIA

5.1 Työeläkejärjestelmään suunnitteilla olevat muutokset

5.1.1 Yhtiökohtainen hoitokustannusosa ja laskuperusteiden valmistelu

Työeläkemaksun hoitokustannusosan yhtiökohtaisuutta on aiemmin käsitelty ja arvioitu useissa eri yhteyksissä. Yhtiökohtaisuus tarkoittaisi käytännössä sitä, että kukin työeläkevakuutusyhtiö voisi määrittellä omat sääntönsä, joiden mukaan yhtiön asiakkaiden työeläkemaksuun kuuluva hoitokustannusosa määräytyisi.

Vuonna 2011 STM:ssä ryhdyttiin selvittämään yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan siirtymistä tekevällä asiasta arviomuistio, joka valmistui joulukuussa 2011.⁹⁸ Arviomuistiossa katsottiin, että varsinaiseen yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan siirtyminen olisi edellyttänyt muutoksia voimassaolevaan lainsäädäntöön. Myöhemmin arviomuistion valmistumisen jälkeen asiassa aloitettiin kolmikantainen lainvalmistelu, ja syksyllä 2015 esityksen valmistelu liitettiin työeläkejärjestelmän työhyvinvointitoimintaan liittyvän lakihankkeen valmistelun yhteyteen.

Samaan aikaan syksyllä 2015 työmarkkinakeskusjärjestöt kävivät yhtiökohtaiseen hoitokustannusosaan siirtymistä koskevia neuvotteluja, ja päätyivät neuvotteluratkaisulla sopimaan, että asiakashyvitykset kohdennetaan kunkin työeläkevakuutusyhtiön omalla päätöksellä (**2015 neuvotteluratkaisu**). Neuvottelutuloksen perusajatuksena oli edetä asiassa ilman lainsäädäntömuutoksia ottamatta käyttöön yhtiökohtaista hoitokustannusosaa. Sen sijaan järjestelmän tehokkuutta oli tarkoitus parantaa siten, että asiakashyvitykset voitaisiin jatkossa kohdentaa yhtiön päätöksellä, mutta kuitenkin laissa olevan kohtuusperiaatteen rajoissa ja objektiivisin kriteerein. Neuvottelutulos tarkoitti, että jokainen työeläkevakuutusyhtiö voisi hakea omaa laskuperustettaan alkaen vuodelta 2018 kertyvän ylijäämän perusteella jaettaville asiakashyvityksille. Asiakashyvitysten enimmäismäärä määräytyisi edelleen yhteisten perusteiden mukaan, mutta kukin työeläkevakuutusyhtiö voisi kohdentaa asiakashyvitykset omien laskentäsääntöjensä mukaan (toisin sanoen hyvitysten kohdentaminen "vapautettiin" yhtiökohtaiseksi). Samassa yhteydessä päätettiin myös, että hoitokustannusylijäämä voitaisiin jakaa kokonaisuudessaan osana asiakashyvityksiä aiemman enintään 50 %:n sijasta.

Neuvottelutuloksen johdosta edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten valmistelu STM:ssä päättyi, ja ministeriö alkoi valmistella ohjetta siitä, miten se tulkitsee TyEL:n säännöksiä asiakashyvityksistä. STM:n ohje annettiin tiedoksi kevään 2016 aikana työeläkevakuutusyhtiöille osoitetun kirjeen muodossa.⁹⁹

Yhtiökohtaista hoitokustannusosaa koskeva asiointi ja käytäntö on siten tällä hetkellä jonkinlaisessa murrostilassa vuoden 2015 neuvotteluratkaisun jälkeen. 2015 neuvotteluratkaisussa kuitenkin sovittiin muutosten seurannasta siten, että vuoden 2019 syyskuun loppuun mennessä laaditaan riippumaton selvitys neuvotteluratkaisussa sovittujen muutosten vaikutuksista vakuutuksenottajien ja vakuutettujen palveluihin, sekä työeläkejärjestelmän toimeenpanon tehokkuuteen ja hajautukseen. Sovitun seurannan toteuttamiseksi Tela on tammikuussa 2019 tilannut työmarkkinakeskusjärjestöjen pyynnöstä selvityksen työeläkevakuutusyhtiöiden työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvästä toiminnasta, sekä työeläkemaksun hoitokustannusosasta ja asiakashyvityksistä. Selvityksen tarkoituksena on tukea työmarkkinajärjestöjä työeläkejärjestelmän kehittämisessä.

Selvityksessä arvioidaan työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvän toiminnan ohjeistuksen toimivuutta ja Finanssivalvonnan sitä koskevan ohjeistuksen täsmentämisen vaikutuksia. Selvityksessä annetaan kvalitatiivinen tai kvantitatiivinen arvio koko hoitokustannusylijäämän jakamisesta asiakashyvityksinä ja

⁹⁸ Sosiaali- ja terveysministeriö, Rajamäki, *Arviomuistio 17.12.2011, Työeläkejärjestelmäkilpailun toimivuus*.

⁹⁹ Sosiaali- ja terveysministeriö, *Kirje työeläkevakuutusyhtiöille 27.5.2016, Työeläkevakuutusyhtiöiden asiakashyvitykset*.

yhtiökohtaisiin hyvitystenjakoperusteisiin siirtymisestä yhdessä uusien vuosille 2018-2020 haettujen jälkihyvityspeniteiden kanssa. Arvioiden tavoitteena on ottaa kantaa siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on ollut (i) työeläkevakuutusyhtiöiden vakuutuksenottajille tai vakuutetuille tarjoamiin palveluihin, (ii) työeläkevakuutusyhtiöiden tehokkuuteen työeläkemaksun käytön näkökulmasta sekä (iii) hajautukseen työeläketurvan hoitamistavan valinnan tai työeläkevakuutusyhtiöiden määrän näkökulmasta.

5.1.2 KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmässä työnantaja vakuuttaa työntekijät työeläkevakuutusyhtiössä, eläkesäätiössä tai eläkekassassa TyEL:n mukaan. Kunnallisessa eläkejärjestelmässä työntekijät vakuutetaan Kevassa JuEL:n mukaan. Tässä selvityksessä KuEL-lyhenteellä viitataan yleisesti kunnalliseen eläkejärjestelmään.

Toisin kuin TyEL-järjestelmässä, KuEL-järjestelmässä on vain yksi eläkelaitos, Keva. Kevan lakisääteiset jäsenyhteisöt eivät voi järjestää työntekijöidensä eläketurvaa muussa eläkelaitoksessa. Joillakin kuntaomisteisilla yhteisöillä on mahdollisuus valita, järjestävätkö ne työntekijöidensä eläketurvan Kevassa vai yksityisten alojen eläkelaitoksessa. Jos tällainen yhteisö valitsee yksityisten alojen eläkelaitoksen, työntekijät vakuutetaan TyEL:n mukaan.

Kaikkien kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä olevien työntekijöiden eläketurva järjestetään Kevassa ja Kevan jäsenyhteisöt vastaavat kaikista kunnallisen eläkejärjestelmän menoista. Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituksen lähtökohtana on toisin sanoen koko kuntasektorin yhteisvastuu. TyEL-järjestelmä toimii osittain rahastoivalla periaatteella, jossa osa kunakin vuonna maksetuista työeläkemaksuista rahastoidaan tulevia vuosia varten, ja loppuosa käytetään kyseisenä vuonna maksettavien eläkkeiden rahoitukseen. KuEL-järjestelmä taas on luonteeltaan jakojärjestelmä, jossa vuosittain kerätyillä eläkemaksuilla kustannetaan kunkin vuoden eläkkeet. KuEL-järjestelmään sisältyy myös puskuriluonteinen rahasto (eläkevastuurahasto), jolla tasoitetaan eläkemenon vaikutuksia eläkemaksuun tulevaisuudessa. Rahastoon siirrettävä määrä tai sieltä myöhemmin purettava määrä päätetään kunakin vuonna erikseen. Rahasto on osa kuntataloutta, jonka kestävyys perustuu viime kädessä kuntien päätöksentekoon kunnallisen itsehallinnon rajoissa. Rahaston pääoma oli vuoden 2017 lopussa noin 52 miljardia euroa. Toisin kuin TyEL-järjestelmässä, KuEL-järjestelmässä ei ole vakavaraisuussäännöksiä, koska rahoitusperiaatteet ovat erilaiset eikä Keva myöskään ole mukana eläkelaitosten jakojärjestelmässä. Kevalla ei siten ole vakavaraisuuspääomaa kuten työeläkevakuutusyhtiöillä.

STM:n ja valtiovarainministeriön (VM) yhteinen Eläkejärjestelmien erillisyys -työryhmä asetettiin kesällä 2017 tehtävänä arvioida, olisiko kunnallisen ja yksityisen sektorin työeläkejärjestelmien erillisyydestä mahdollista ja tarkoituksenmukaista luopua siten, että kaikki näiden järjestelmien piirissä nykyisin tehtävä työ vakuutettaisiin TyEL:n mukaan. KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisestä on perusteltu sillä, että nykyinen eläkejärjestelmien erillisyys muodostuu ongelmalliseksi erilaisissa julkisen ja yksityisen puolen välillä tapahtuvissa organisaatiomuutoksissa. Suuret hallintorakennemuutokset, kuten sote- ja maakuntauudistus, vaikuttaisivat eläkejärjestelmien toimintakenttään ja eläkkeiden rahoitukseen työntekijöiden siirtyessä massoittain julkiselta sektorilta yksityiselle tai toisinpäin. Tällaiset merkittävät kerta- luontoiset henkilöstösiirtymät vaikuttavat järjestelmien rahoitustasapainoon, koska suuri osa työeläkkeistä rahoitetaan vuosittain kerättävällä työeläkemaksulla, jolloin aiemmin ansaitut eläkeoikeudet jäävät maksutuloa menettäneen eläkejärjestelmän vastuulle.

Työryhmä luovutti loppuraporttinsa 19.2.2019, ja lausuntokierros käytiin ajalla 25.2.2019–19.4.2019. Työryhmä katsoi loppuraportissaan, että eläkejärjestelmien yhdistäminen olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista.¹⁰⁰ Yhdistymisen ajankohdasta alkaen kunta-alan työntekijät vakuutettaisiin TyEL:n mukaisesti. Ennen muutosta KuEL-järjestelmässä karttuneet eläkkeet jaettaisiin kahteen osaan. Toinen osa laskettaisiin kuten eläke olisi kertynyt TyEL:n perusteella ja loppuosa olisi TyEL:iä parempaa

¹⁰⁰ Eläkejärjestelmien erillisyys, Työryhmän raportti, Sosiaali- ja terveysministeriön muistioita ja raportteja 2019:15 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4042-0>).

eläketurvaa. TyEL:n mukaisesti lasketut eläkeoikeudet, rahastoidut eläkkeet ja niitä vastaavat eläkevas-
tuut siirrettäisiin TyEL-järjestelmään ja tätä osaa toimeenpanemaan perustettaisiin uusi yksityinen työ-
eläkevakuuttaja (ns. **TyEL-Keva**), joka voisi olla työeläkevakuutusyhtiö tai eläkekassa. Kevasta siirret-
täisiin TyEL-tasoa vastaava vastuuvélka ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavarai-
suuspääomaa vastaava määrä varoja TyEL-Kevaan. TyEL-tason ylittävä osa eläketurvasta jätettäisiin
puolestaan julkiseen työeläkevakuuttajaan (ns. **Julkis-Keva**), ja tämän osan rahoituksesta vastaisivat
kunnat.¹⁰¹

Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että hallitus valmistelee kunnallisen ja yk-
sityisen sektorin eläkejärjestelmien yhdistäminen Eläkejärjestelmien erillisyyss -työryhmän ehdotusten
pohjalta.

5.2 Arvio yhtiökohtaisesta hoitokustannusosasta ja laskuperusteiden valmistelun muuttamisesta

Kuten jo edellä on esitetty, työeläkevakuutuksen laskuperusteet on toistaiseksi valmisteltu työeläkeva-
kuutusyhtiöiden yhteistyönä Telan laskuperustejaostossa. Valmistelun tavoitteena on ollut valmistella
yksimielinen ja yhteinen laskuperusteiden vahvistamista koskeva hakemus STM:lle, jonka STM voi hy-
väksyä. Todettakoon tältä osin, että TyEL 172 §:ssä myös edellytetään eläkelaitoksia toimimaan yhteis-
työssä vakuutusehtojen, mallisääntöjen ja laskuperusteiden valmistelussa TyEL 167 §:ssä mukaisen
tavoitteen saavuttamiseksi. TyEL 167 §:ssä kielletään STM:tä ilman erityistä syytä vahvistamaan eläke-
vakuutuksen ehtoihin tai laskuperusteisiin eroja, jotka vaikeuttavat TyEL:n toimeenpanoa tai eläkelai-
tosten yhteisten asioiden hoitamista.

Edellä esitetyllä tavalla yhtiöiden yhteistyönä tapahtuva laskuperusteiden valmistelu on toisinaan kat-
sottu ongelmalliseksi kilpailulainsäädännön näkökulmasta (ks. edellä [luku 3.3](#)). Mikäli nykyistä laskupe-
rusteiden valmistelumallia haluttaisiin muuttaa, on sille lähtökohtaisesti hahmotettavissa kaksi vaihtoeht-
toista mallia:

- (a) Laskuperusteiden valmistelun siirtäminen tapahtuvaksi STM:n virkatyönä
- (b) Yhteisistä laskuperusteista luopuminen (osittain/kokonaan) ja yhtiökohtaisiin laskuperusteisiin siir-
tyminen

*Valtiontukioikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna vaihtoehto (a) ei merkitsisi olennaista muutosta
edellä [luvussa 2.2.3](#) esitettyyn johtopäätökseen koskien Suomen työeläkejärjestelmän valtiontukioikeu-
dellista asemaa: nykyiseen järjestelmään liittyy runsaasti ominaispiirteitä, jotka puoltavat sen katsomista
pääosin sellaiseksi ei-taloudelliseksi toiminnaksi, johon ei lähtökohtaisesti sovelleta valtiontukioikeudel-
lista sääntelyä. Tästä johtopäätöksestä seuraa, ettei työeläkevakuutusyhtiöitä ole pidettävä SEUT
107(1) artiklassa tarkoitettuina "yrityksinä" niiden osallistuessa järjestelmän toimeenpanoon.¹⁰² Voidaan
kuitenkin todeta, että laskuperusteiden valmistelun siirto tapahtuvaksi STM:n virkatyönä pienentäisi en-
tisestään riskiä siitä, että komissio tai EU-tuomioistuin katsoisi järjestelmässä olevan kyse sellaisesta
taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan SEUT:n valtiontukioikeudellisia määräyksiä. Selvyiden
vuoksi on kuitenkin todettava, että valmistelun siirto STM:öön ei käsityksemme mukaan olisi ratkaiseva
tekijä tässä arvioissa, koska yhtiöiden yhteistyönä valmistelemaat laskuperusteet ovat jo nykyisin samat
kaikille yhtiöille ja tukevat näin ollen tulkintaa järjestelmästä solidaarisuuteen perustuvana järjestelmä.*

Mikäli Suomen työeläkejärjestelmässä puolestaan siirryttäisiin laskuperusteiden vahvistamiseen yhtiö-
kohtaisesti nykyisen keskitetysti tapahtuvan valmistelun sijasta, olisi tällaisella muutoksella sen sijaan
olennaisia vaikutuksia edellä suoritettuun sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen arvioon,

¹⁰¹ Eläkkeen karttumisen säännökset ovat nykyisin lähes samanlaiset julkisella ja yksityisellä puolella, ja eläkettä kertyy ansioista samojen
karttumisprosenttien mukaan. Aiemmin erot olivat suuremmat, mistä voidaan mainita esimerkkinä KuEL-järjestelmän lisäeläkkeet (ennen
vuotta 1995).

¹⁰² Johtopäätöksen osalta on kuitenkin otettava huomioon unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen *Slovakia* -ratkaisun aiheut-
tama oikeudellinen epävarmuus, johon on viitattu edellä luvussa 2.2.3.

erityisesti mitä tulee ”yrityksen” käsitteen tunnusmerkistön täyttymiseen työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla. Näin on ennen kaikkea siksi, että *yhtiökohtaisiin laskuperusteisiin siirtyminen merkitsisi järjestelmään liittyvän solidaarisuuden periaatteen olennaista heikkenemistä*, vaikkei muutoksella sinänsä puuttuttaisi yhtiöiden keskinäisen konkurssiyhteisvastuun periaatteeseen. Mikäli lainsäätäjät ryhtyisi tulevaisuudessa vakavasti harkitsemaan siirtymistä nykymallista yhtiökohtaiseen laskuperusteiden valmisteluun, olisikin valmistelutyön yhteydessä syytä arvioida perusteellisesti muutoksen seurauksia koko Suomen työeläkejärjestelmän sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukioikeudellisen aseman kannalta.

Kilpailutaloustieteellisestä näkökulmasta olisi puolestaan arvioitava, tulisiko yhtiökohtaisuuteen siirtyminen työeläkevakuutusyhtiöiden välistä aitoa kilpailua, toisin sanoen tehostaisiko muutos työeläkejärjestelmän täytäntöönpanoa. Pelkkä nimellinen / periaatteellinen kilpailun lisääntyminen ei riitä muutoksen perusteeksi, vaan muutoksesta on koiduttava myös tosiasiallista tehokkuusetua. *Ilman tehokkuusetuja yhtiökohtaisuuteen siirtymistä on vaikea perustella.*¹⁰³ Yhtiökohtaisuus merkitsisi esimerkiksi tarvetta jokaiselle työeläkevakuutusyhtiölle muokata ja räätälöidä omia tietojärjestelmiään, mikä puolestaan vaikuttaisi hoitokustannusosasta rahoitettavien tietojärjestelmäkustannukset suuruuteen.¹⁰⁴ Olisi siten olennaista arvioida, syntyisikö yhtiökohtaisuudesta aitoja tehokkuusetuja, jos samaan aikaan esimerkiksi tietojärjestelmäkustannukset nousevat.

Monessa yhteydessä on esitetty, että *hoitokustannusosan yhtiökohtaisuudesta* todennäköisesti hyötyisivät eniten suuret työeläkevakuutusyhtiöt, sillä vakuutuskannassa on määrällisesti vähemmän vakuutuksia, minkä hoitaminen on edullisempaa kuin paljon pieniä vakuutuksia sisältävän vakuutuskannan hoito (joka edellyttää suurempaa työmäärää ja siten suurempia hoitokuluja).¹⁰⁵ Työeläkevakuutusyhtiöiden yhteisvastuun näkökulmasta sekä työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteesta johtuen on arvioitava, onko perusteltua ryhtyä muutoksiin, joiden edut eivät jakaudu tasaisesti kaikille työeläkevakuutusyhtiöille. *Selvityksen laatijoiden kilpailutaloustieteellisen arvion mukaan muutoksella saavutettavat tehokkuusedut olisivat lähtökohtaisesti häviävän pieniä, eivätkä siten riittäviä yhtiökohtaisen hoitokustannusosan käyttöönoton perustelemiseksi.*

5.3 Arvio KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisestä

Tätä selvitystä laadittaessa ei toistaiseksi ole selvillä, tullaanko ehdotettu KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen toteuttamaan tulevalle hallituskaudella ja miten yhdistäminen käytännössä toteutettaisiin. Jäljempänä esitettävät huomiot järjestelmien yhdistämisestä perustuvat seuraaville oletuksille yhdistämisen toteuttamistavasta¹⁰⁶:

- 1) Perustettava TyEL-Keva olisi oikeudelliselta muodoltaan työeläkevakuutusyhtiö.
- 2) TyEL:a paremmat eläkeoikeudet jäisivät julkisoikeudellisena toimijana jatkamaan Julkis-Kevaan.
- 3) Julkis-Kevasta siirrettäisiin TyEL-Kevaan TyEL-tasoa vastaava vastuuvetä ja sen kattamiseen tarvittavat varat sekä tarvittavaa vakavaraisuuspääomaa vastaava määrä varoja.
- 4) Järjestelmien yhdistäminen toteutettaisiin maksuvaikutuksiltaan neutraalisti siten, ettei järjestelmien rahoituksesta vastaavien toimijoiden maksurasitus pitkän aikavälin tarkastelussa muuttuisi.

¹⁰³ Esimerkiksi Erkki Rajaniemi on esittänyt, että yhtiökohtaisuus merkitsisi tarvetta jokaiselle työeläkevakuutusyhtiölle muokata ja räätälöidä omia tietojärjestelmiään, mikä puolestaan vaikuttaisi hoitokustannusosasta rahoitettavien kustannusten (tietojärjestelmäkustannukset) suuruuteen (*Yhtiökohtainen työeläkemaksu työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun lisäajänä*, Defensor Legis N:o 6/2011, s. 801). Olisi siten olennaista arvioida, syntyisikö yhtiökohtaisuudesta aitoja tehokkuusetuja, jos samaan aikaan esimerkiksi tietojärjestelmäkustannukset nousevat. Tämä merkitsee intressipunninta yhtiökohtaisten hyötyjen ja haittojen välillä. Yhtiökohtaisuus merkitsisi tarvetta muokata ja räätälöidä tietojärjestelmiä, ja koska kyseessä ovat nimenomaisesti kilpailun keskipisteessä olevat järjestelmät, oletettavasti kukin yhtiö joutuisi itse räätälöimään hankkeitaan. Tietojärjestelmäkustannukset ovat kuitenkin osa niitä kustannuksia, jotka rahoitetaan hoitokustannusosasta joten keskeinen kysymys kuuluu, paljonko hoitokustannusosaa tietojärjestelmien hoito ja ylläpito kuluttaisivat

¹⁰⁴ Rajaniemi, Erkki: *Yhtiökohtainen työeläkemaksu työeläkevakuutusyhtiöiden välisen kilpailun lisäajänä*, Defensor Legis N:o 6/2011, s. 801.

¹⁰⁵ Rajaniemi 2011, s. 8–9.

¹⁰⁶ Oletukset perustuvat edellä mainitussa työryhmän loppuraportissa esitettyyn (Rajaniemi 2011, s. 22).

Yleisenä suunniteltua eläkejärjestelmien yhdistämistä koskevana *valtioneuvoston* huomiona voidaan todeta, että järjestelmien yhdistäminen on käsityksemme mukaan toteutettavissa siten, ettei yhdistämisen puitteissa muodostu SEUT 107(1) artiklan mukaista valtiontukea millekään yksittäiselle järjestelmän toimijalle. Järjestelmien yhdistäminen ei myöskään johtaisi Suomen työeläkejärjestelmän yleistä sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellista asemaa koskevan arviomme muuttumiseen.

Samalla on kuitenkin huomioitava, että TyEL-Kevan perustaminen tulee edellyttämään useiden teknisten yksityiskohtien ratkaisemista (uuden toimijan rahoitusmalli, mahdolliset kannansiirrot), joiden valtioneuvoston oikeudellinen arviointi ei ylipäätään ole vielä tässä vaiheessa mielekästä tai edes mahdollista. Yhdistämisen jatkovalmistelussa tulisi tältä osin ottaa lähtökohdaksi, että *järjestelmien yhdistämiseksi toteutettavat lainsäädännölliset toimenpiteet, joilla turvataan TyEL-Kevan elinkelpoisuus sekä järjestelmien maksuvaikutuksiltaan neutraali yhdistäminen, kohtelisivat kaikkia TyEL-järjestelmän toimijoita tasapuolisesti*. Näin voidaan pyrkiä välttämään riski kilpailuneutraliteetin vääristymisestä järjestelmän eri toimijoiden välillä.

Järjestelmien yhdistämisellä ei sen sijaan lähtökohtaisesti olisi vaikutusta nykyisten työeläkevakuutusyhtiöiden *hankintaoikeudelliseen asemaan. Järjestelmien yhdistäminen ei toisin sanoen nykytietojen valossa merkitsisi hankintalain soveltamisalan laajentamista työeläkevakuutus-yhtiöihin*. Järjestelmien yhdistämisen myötä perustettavan TyEL-Kevan mahdollinen asema hankintayksikkönä riippuisi puolestaan siitä, täyttäisikö se hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaiset julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit.¹⁰⁷

Siltä osin kuin TyEL-järjestelmän piiriin eläkejärjestelmien yhdistämisen seurauksena tulevat kunnalliset työnantajat kuuluisivat hankintalain soveltamisalaan, tulisi niiden kilpailuttaa hankkimansa työeläkevakuutuspalvelut hankintalain mukaisessa menettelyssä. Hankintalaki ei sisällä nimenomaista poikkeusta, joka sulkisi työeläkevakuutusten hankinnat hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Työeläkevakuutuspalveluiden hankinnan osalta voidaan tehdä seuraavat yleisen tason huomiot:

- Hankintalaki ei aseta enimmäiskestoja solmittaville vakuutus sopimuksille. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sopimusten solmimista määräajaksi, jonka päätyttyä ne olisi kilpailutettava uudelleen. Tätä lähtökohtaa puoltavat muun muassa hankintalain hankintayksiköille asettama velvoite olemassa olevien kilpailuolosuhteiden hyödyntämiseen sekä rajalliset mahdollisuudet muuttaa jo solmittujen hankintasopimusten mukaista hinnoittelua ilman velvollisuutta kilpailuttaa sopimus kokonaisuudessaan uudelleen hankintalain mukaisessa menettelyssä.
- Hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa työeläkevakuutuspalveluiden hankinnoissa voittavan tarjouksen valinta tapahtuisi lähtökohtaisesti hankintalain mukaisen kokonaistaloudellisen edullisuuden, tarkemmin ottaen parhaan hinta-laatu-suhteen, perusteella. Laatukriteerin osalta voitaisiin tarjousten vertailussa huomioida esimerkiksi eri tarjoajien tarjoamien työhyvinvointipalveluiden laajuus. Koska hankittavan palvelun (työeläkevakuutuksen) hinta on pitkälti standardisoitu eri toimijoiden välillä, on todennäköistä, että kyseisen laatukriteerin tosiasiallinen merkitys korostuisi tarjousten vertailuperusteena.

KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisestä aiheutuisi arviomme mukaan oikeudellisten seurausten lisäksi myös eräitä *tosiasiallisia hyötyjä ja haittoja*, joita on esitetty seuraavassa taulukossa:

¹⁰⁷ Tältä osin voidaan todeta, että mikäli hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt (esim. kunnat) nimittäisivät yli puolet TyEL-Kevan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä, katsottaisiin myös TyEL-Keva suurella todennäköisyydellä lain soveltamisalaan kuuluvaksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi (vrt. Mela).

Taulukko 4: KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisen hyötyjä ja haittoja

| Hyödyt | Haitat |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Eläke-etuudet ja säännökset olisivat jatkossa yhdenmukaiset kunnallisella puolella ja yksityisellä puolella. • Yhdistäminen poistaisi työvoiman siirtymisestä julkisen ja yksityisen sektorin välillä aiheutuvat eläkejärjestelmien maksupohjiin kohdistuvat riskit. • Yhdistäminen kasvattaisi molempien eläkejärjestelmien osalta joukkoa, joka kantaa riskin mahdollisista toimintaympäristön muutoksista. | <ul style="list-style-type: none"> • Tietojärjestelmämuutokset ja niistä aiheutuvat kustannukset. |

Selvityksen laatijoiden käsityksen mukaan KuEL-järjestelmään tehtäviä muutoksia on harkittava tarkkaan, ja muutosten vaikutuksia on arvioitava laajasti. VM:n selvityksessä kuntaeläkkeiden rahoituksesta on todettu seuraavaa:

Kunnallinen eläkejärjestelmä ei ole kriisissä eikä näköpiirissä ole pikaisia toimia vaativia uhkatekijöitä. On helppo yhtyä aiempien selvitysten yleiseen johtopäätökseen siitä, että kuntasektorin eläkkeiden rahoituspohja ei tällä hetkellä ole vaarassa, mutta että kuntasektorin työntekijämäärään vaikuttavien rakenteellisten uudistusten vaikutuksia eläkkeiden rahoituspohjaan on syytä tarkkaan seurata ja tarvittaessa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin. Kuntasektorin eläkkeiden rahoitus riippuu pitkällä aikavälillä kuntien kyvystä kaiken kaikkiaan huolehtia menojaan rahoituksesta.¹⁰⁸

KuEL-järjestelmä on osa kuntahallintoa ja kuntien taloutta. Järjestelmä on aikoinaan perustettu kunnallisen itsehallinnon pohjalta, ja sen erillisyys yksityissektorin eläkejärjestelmästä korostaa hajautetun eläkejärjestelmän toimivuutta. KuEL-järjestelmän toimivuutta ja onnistuneisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi sitä kautta, että Keva on tuloksellisesti laajentanut toimialuettaan muidenkin julkisten eläkejärjestelmien toimeenpanijaksi.¹⁰⁹ KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen kulminoituuakin periaatteelliseen kysymykseen siitä, onko kunnallinen eläkejärjestelmä tulevaisuudessa edelleen osa kuntataloutta ja kuntapolitiikkaa, vai osa työmarkkinoita ja eläkepolitiikkaa.

Yhdistämisen myötä nykyinen Keva joutuisi muuttamaan sen maksunmääräytymismallia, sen tulisi siirtyä TyEL:n mukaiseen rahastointimalliin ja sen hallinto- ja päätöksentekomallia tulisi muuttaa työmarkkinapainotteiseksi.¹¹⁰ Samalla nykyinen Keva tulisi yhdistämisen myötä TyEL-järjestelmän yhteisvastuun ja vakavaraisuuslainsäädännön piiriin. KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen tarkoittaisi käytännössä myös sitä, että tähän mennessä kerätty puskurirahasto siirtyisi kuntien taloudesta yksityisen sektorin eläkejärjestelmään. Muutosta on täten vaikea perustella *julkisen sektorin näkökulmasta*.

Yksityisen sektorin työnantajien näkökulmasta KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen tarkoittaisi sitä, että eläkejärjestelmien rahoitukseen liittyvät tulevaisuuden riskit jaettaisiin yhteisesti nykyistä suuremman joukon kesken. Olettaen, että TyEL-Keva perustettaisiin työeläkevakuutusyhtiönä, myös konkurssiyhteisvastuun piiriin tulisi mukaan uusi toimija ja yksityisten alojen työnantajille tulisi yksi työeläkevakuutusyhtiö lisää vaihtoehdoksi eläkevakuuttamiseen. Monissa yhteyksissä onkin esitetty yhdistämisen vaikuttavan kilpailukenttään, sillä TyEL-järjestelmään tulisi uudeksi kilpailijaksi TyEL-Keva ja uusiksi asiakkaita kunta- ja maakuntatyönantajat. *Edellä kuvatulla tavalla kilpailun parametrit TyEL-*

¹⁰⁸ Ahtela, Jukka: Selvitys kuntaeläkkeiden rahoituksesta. Elokuu 2014. Valiovarainministeriö (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ab959490-d2ec-42c2-baac-5167a2aed42/93b02c79-c030-4b6f-8ab2-5288b20f5b34/JULKAISU_20140805074117.pdf) (Ahtela 2014), s. 25.

¹⁰⁹ Ahtela 2014, s. 24.

¹¹⁰ Ahtela 2014, s. 25–26.

järjestelmässä ovat kuitenkin erittäin rajatut, eikä järjestelmien yhdistelemisen perustelemista kilpailun lisäämisellä voitane näin ollen pitää perusteltuna.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMINTASUOSITUKSET

6.1 Suomen työeläkejärjestelmän keskeiset periaatteet

Suomen työeläkejärjestelmän EU- ja kilpailuoikeudellisessa arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin järjestelmän keskeisiin periaatteisiin:

- **Lakisääteisyys ja pakollisuus.** Järjestelmän keskeinen ominaispiirre on sen perustuminen suoraan lainsäädäntöön. Maksettavat eläkemaksut sekä työntekijälle karttuva eläke seuraavat suoraan sovellettavasta lainsäädännöstä, eikä työntekijä voi omilla valinnoillaan esimerkiksi työeläkevakuuttajaa tai sijoitettavien eläkevarojen riskiprofiilia koskien vaikuttaa hänelle kertyvän työeläkkeen määrään. Järjestelmään kuulumisen on pakollista kaikille työntekijöille, eikä työntekijä voi päättää järjestää eläketurvaansa vaihtoehtoisella tavalla jättäytymällä järjestelmän ulkopuolelle.
- **Etuusperusteisuus.** Maksettavan eläkkeen määrä määräytyy sitovasti etukäteen työuran aikaisten ansioiden perusteella. Etuusperusteisessa järjestelmässä eläkkeiden maksuhetkellä työelämässä olevilta henkilöiltä kerättävien eläkemaksujen suuruus joustaa tarvittaessa, jotta järjestelmän puitteissa kulloinkin maksettavana olevat eläkkeet saadaan katettua. Samalla järjestelmä merkitsee käytännössä sitä, että riskiä eläkejärjestelmän kestävydestä jaetaan eläketurvan rahoittajien kesken (vrt. maksuperusteinen täysin rahastoiva järjestelmä, jossa riski sijoitustoiminnan tuloksesta on kokonaisuudessaan eläkkeensaajalla).
- **Osittainen rahastointi.** Ainoastaan osa työeläkemaksuista rahastoidaan vuosittain lainsäädännössä määriteltyjen periaatteiden mukaan, jotka koskevat kaikkia eläkevakuuttajia. Huolimatta järjestelmän hajautetusta toimeenpanosta, yksittäiselle eläkkeensaajalle maksettava eläke ei ole suoraan riippuvainen rahastoiduilla työeläkevaroilla harjoitetun sijoitustoiminnan toteutuneista tuotoista. Järjestelmä on pääasiallisesti jakojärjestelmä, jossa suurin osa maksettavista eläkkeistä katetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perittävillä eläkemaksuilla. Eläkerahastojen koko on kuitenkin merkittävä ja ne voidaan nähdä puskurahastoina, joilla tasataan ikäluokkien erilaiseen kokoon liittyviä ongelmia.
- **Kollektiivisuus ja konkurssiyhteisvastuu.** Vaikka järjestelmän ominaispiirteisiin kuuluu sen toimeenpanon hajauttaminen useille yksityisoikeudellisille toimijoille, järjestelmän erityispiirteenä on eri toimijoiden yhteisvastuu toistensa eläkevelvoitteista. Toisin sanoen, mikäli yksi työeläkevakuutusyhtiö tulee maksukyvyttömäksi, vastaavat muut työeläkevakuutusyhtiöt yhteisvastuullisesti sen eläkevelvoitteista ja näin on myös historiassa tapahtunut. Järjestelmän kollektiivista luonnetta korostaa myös ns. viimeisen laitoksen periaate, toisin sanoen se, että eläkkeensaaja saa eläkkeensä selvitettyä ja maksuun siitä eläkelaitoksesta, jonka kautta eläkkeensaajan viimeisin työnantaja on järjestänyt työeläketurvan työntekijän eläköitymishetkellä.
- **Voittoa tuottamattomuus.** Toisin kuin tavanomaisten osakeyhtiöiden, työeläkevakuutusyhtiöiden tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen omistajilleen vaan lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan työeläkkeen hallinnoiminen ja toimeenpano. Toiminnassa mahdollisesti syntyvää ylijäämää voidaan palauttaa työeläkevakuutusyhtiön asiakkaille (ts. työnantajille ja näiden työntekijöille) ainoastaan lainsäädännössä vahvistetulla tavalla (ns. asiakashyvitysten muodossa).

Ennen kaikkea edellä mainittujen järjestelmän peruseriaatteiden vuoksi EU:n, mukaan lukien Euroopan komission, vakiintunut tulkinta on ollut, että Suomen työeläkejärjestelmä on osa *kansallista, lakisääteistä sosiaaliturvaa*. Kyseinen tulkinta on ollut hyvin vakiintunut käytännössä koko sen ajan, jonka Suomi on ollut EU:n jäsenenä. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä mahdollisuutta, että *tulevaisuudessa* syntyisi painetta järjestelmän oikeudellisen aseman uudelleentarkasteluun Euroopan komission tai viime kädessä unionin tuomioistuinten toimesta. *Näin on erityisesti tilanteessa, jossa kansallisesti*

omaksutaan lainsäädännöllisiä ratkaisuja tai alan toimijoiden menettelytapoja, jotka kyseenalaistavat järjestelmän aiemman EU-oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat.

6.2 Suomen työeläkejärjestelmään liittyvät oikeudelliset näkökohdat

6.2.1 Sisämarkkinaoikeudellinen sääntely

Työeläkevakuutusyhtiöiden perustamiseen ja toimintaan liittyy useita säännöksiä, jotka rajoittavat olennaisesti markkinatoimijoiden vapautta harjoittaa kyseistä toimintaa (esimerkiksi toimilupavaatimus, omistajakontrolli ja hallinnon järjestämistä koskevat säännökset). Nykyisin voimassa olevia säännöksiä voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää suhteellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisina suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin eikä niillä myöskään aseteta suomalaisia ja ulkomaalaisia toimijoita eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden syrjimättömyysperiaatteen vastaisella tavalla. Nykyiseen työeläkevakuutusjärjestelmään ei lähtökohtaisesti myöskään sisälly sellaisia elementtejä, joiden voitaisiin katsoa rajoittavan sisämarkkinaoikeudessa turvattua pääomien vapaata liikkuvuutta.

6.2.2 Valtiontukioikeudellinen sääntely

Selvityksessä suoritetusta työeläkejärjestelmän *valtiontukioikeudellisesta arviosta* voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- Työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna *EU:n valtiontukisääntely on relevanttia vain sijoitustoiminnan, mutta ei lakisääteiseksi sosiaaliturvaksi luokiteltavan eläkevakuutustoiminnan oikeudellisen arvioinnin kannalta.*
- Sijoitustoiminnan osalta on keskeistä tarkastella, täytyvätkö SEUT 107(1) artiklan mukaiset valtiontuen kriteerit kyseisen toiminnan kohdalla. Näkemyksemme on, että *valtio ei käytä suhteessa työeläkevakuutusyhtiöihin sellaista määräysvaltaa, jota ns. valtion varat -kriteerin täytyminen edellyttäisi.* Koska SEUT 107(1) artiklan mukaiset kriteerit ovat kumulatiivisia, seuraa tästä, että sijoitustoiminnassa ei lähtökohtaisesti muodostu kiellettyä valtiontukea.
- Selvityksessä ei ole yksityiskohtaisemmin arvioitu, täytyisivätkö muut SEUT 107(1) artiklan mukaiset kriteerit työeläkevakuutusyhtiöiden harjoittaman taloudellisen toiminnan kohdalla. Yleisenä huomiona voidaan kuitenkin todeta, että esimerkiksi työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta näyttäisi lähtökohtaisesti täyttävän myös SEUT 107(1) artiklan mukaisen ns. markkinataloustoimijatestin kriteerit. Työeläkevakuutusyhtiöt toimivat sijoitustoiminnassaan tavanomaisen markkinataloustoimijan tavoin pyrkien maksimoimaan sijoitustensa tuoton samalla kuitenkin huolehtien vakavaraisuussääntelyn edellyttämällä tavalla sijoitustoimintaansa liittyvistä riskeistä.

6.2.3 Julkisten hankintojen sääntely

Työeläkevakuutusyhtiöt eivät täytä hankintalain mukaista julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää, sillä yhtiöitä rahoittavat yksityisen sektorin työnantajat yhtiöille suorittamallaan työeläkemaksuilla, yhtiöiden johto ei pääsääntöisesti ole minkään hankintayksikön valvonnan alaista eikä millään hankintayksiköllä pääsääntöisesti ole oikeutta nimittää yli puolta yhtiöiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. *Näin ollen emme näe perusteita sille, että hankintalain soveltamisalaa ulotettaisiin yksityisen sektorin työeläkevakuutusyhtiöihin.*

6.2.4 Kilpailuoikeudellinen sääntely

Selvityksessä suoritetusta työeläkejärjestelmän kilpailuoikeudellisesta arviosta voidaan tehdä seuraavat huomiot:

- Kuten EU:n valtioneuvoston lakisääntelyn osalta todettiin, myös kilpailuoikeudellisesti tarkasteltuna työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa.
- Säädöshierarkiassa saman tasoisten säädösten keskinäisen hierarkian osalta on huomioitava, että *erityislaki syrjäyttää yleislain*. Tästä periaatteesta seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä työeläkevakuutusjärjestelmää koskeva erityislainsäädäntö syrjäyttää kilpailulain yleiset säännökset. Niin kauan kuin toimialan yritysten toiminta seuraa suoraan sovellettavasta erityislainsäädännöstä tai viranomaisten vaatimuksista, ei toimintaan liity kilpailuoikeudellista ongelmaa. Selvityksen selkeä johtopäätös onkin, että *laissa tai asetuksissa säädetty tai ministeriön johdolla tapahtuva lakisääteeseen työeläkevakuuttamiseen liittyvä yhtiöiden välinen yhteistoiminta ei ole kilpailuoikeudellisesti kiellettyä*.
- Samalla on kuitenkin huomioitava, että *työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta on lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa, johon kilpailuoikeudellinen sääntely soveltuu ja jonka osalta yhtiöt eivät näin ollen saa omaksua kilpailua rajoittavia menettelytapoja*.

6.3 Suomen työeläkejärjestelmään liittyvät kilpailutaloustieteelliset näkökohdat

Työeläkevakuutusmarkkina eroaa useilta keskeisiltä ominaispiirteiltään olennaisesti "tavanomaisista" hyödykemarkkinoista, joille on tunnusomaista markkinatoimijoiden välinen kilpailu. Keskeisimmät työeläkevakuutusmarkkinan tavanomaisista hyödykemarkkinoista erottavat ominaispiirteet myyjän (ts. työeläkevakuutusyhtiön) näkökulmasta ovat seuraavat:

- Keskinäisen työeläkevakuutusyhtiön omaehtoinen alalta poistuminen on vallitsevalla hallintorakenteella lähes mahdotonta.
- Työeläkevakuutusyhtiöiden on tarjottava palveluita kaikille halukkaille asiakkaille.
- Työeläkevakuutusyhtiön takuupääomalle suoritetaan vaatimaton säännelty tuotto eikä yhtiöllä ole muita voitonjakomahdollisuuksia (pl. taloudelliselta merkitykseltään vähäiset asiakashyvitykset).
- Vaikka yhtiökohtaisen konkurssin mahdollisuus on olemassa, yhtiön omistajat eivät viime kädessä kanna taloudellista riskiä konkurssin seurauksista johtuen kaikkien yhtiöiden viimekätisestä yhteisvastuusta toistensa velvoitteita.

Asiakkaan (ts. työnantajayrityksen) näkökulmasta keskeisimmät työeläkevakuutusmarkkinan tavanomaisista hyödykemarkkinoista erottavat ominaispiirteet ovat puolestaan seuraavat:

- Koska työeläkevakuuttaminen ja sen laajuus on lakisääteistä, asiakas ei voi päättää olla ostamatta hyödykettä tai ostaa sitä enemmän/vähemmän.
- Ostajan näkökulmasta kaikki markkinalla olevat vaihtoehdot ovat liki samansisältöisiä (tuotedifferentiaatiota ei käytännössä esiinny).
- Työeläkevakuutuksen loppukäyttäjä eli vakuutettu on työntekijä, mutta valinnan tarjoajasta tekee muu kuin hyödykkeen loppukäyttäjä (työnantaja).
- Tuotteen välitön maksaja tai loppukäyttäjä ei voi vaikuttaa mitenkään tuotteen sisältöön tai käyttöön eikä se ole kummallekaan varallisuuserä.

Edellä mainituista seikoista johtuen kilpailu työeläkevakuutusyhtiöiden välillä on tosiasiallisesti hyvin rajoitettua ja tapahtuu pääasiallisesti *asiakashyvitysten* muodossa: Myös näiden taloudellinen merkitys on tosiasiallisesti hyvin vähäinen, sillä asiakashyvitykset muodostavat keskimäärin ainoastaan 0,6 prosenttiyksikköä kaikista vakuutetuista palkoista.

Huomionarvoista on kuitenkin, että *yhtiöiden oma kokemus kilpailusta* vaikuttaa olevan toinen. Koetun kilpailupaineen voidaan olettaa tuottavan tehokkuushyötyjä järjestelmän kokonaisuuden tasolla tarkasteltuna, joskin niiden kiistaton osoittaminen on vaikeaa. Myös moniyhtiömallista seuraavat muut hyödyt (riskiportfolion hajautus, toimintatapoihin liittyvät innovaatiot ja eläkejärjestelmän eristäminen poliittisesta päätöksenteosta) voidaan arvioida todellisiksi ja merkittäviksi. *Lähtökohtaisesti työeläkejärjestelmän hajautettua toimeenpanoa voidaan näin ollen pitää järjestelmän taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta onnistuneena ratkaisuna.*

Useat eri tahot (ml. työeläkevakuutusyhtiöt itse) ovat ehdottaneet markkinalla käytävän kilpailun laajentamista eri keinoin. Tältä osin on korostettava, että *kilpailua ei lakisääteiseen sosiaaliturvaan kuuluvan työeläkevakuuttamisen kohdalla tule pitää itsetarkoituksena vaan ainoastaan keinona järjestelmän tehokkaan toiminnan edistämiseksi.* Uusia kilpailumuotoja pohdittaessa on näin ollen huolellisesti analysoitava niiden vaikutuksia eri toimijoiden kannustimiin, jotta voidaan tarkastella muutosten odotettuja tulemia järjestelmän kokonaisuuden tasolla, samalla huomioiden vaikutukset myös muualla kuin itse työeläkevakuutusmarkkinoilla. Siltä osin kuin ehdotettujen toimenpiteiden ei voida suurella todennäköisyydellä osoittaa johtavan tehokkuushyötyjen saavuttamiseen (huomioiden myös toimenpiteisiin liittyvät kielteiset vaikutukset, ml. sääntelyn muuttamiseen liittyvät riskit), ei tällaisten ehdotusten täytäntöönpanoa voida pitää perusteltuna järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta.

6.4 Järjestelmään ehdotetut muutokset ja toimintasuositukset

6.4.1 Muutokset laskuperusteiden valmistelutapaan ja yhtiökohtainen hoitokustannusosa

Mikäli nykyistä laskuperusteiden valmistelumallia haluttaisiin muuttaa, on sille lähtökohtaisesti hahmotettavissa kaksi vaihtoehtoista mallia: (a) laskuperusteiden valmistelun siirtäminen tapahtuvaksi STM:n virkatyönä ja (b) yhteisistä laskuperusteista luopuminen (osittain/kokonaan) ja yhtiökohtaisiin laskuperusteisiin siirtyminen.

Kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna laskuperusteiden valmistelun siirto STM:öön ei merkitsisi olennaista muutosta Suomen työeläkejärjestelmän oikeudelliseen asemaan. Voidaan kuitenkin todeta, että *laskuperusteiden valmistelun siirto tapahtuvaksi STM:n virkatyönä pienentäisi entisestään riskiä siitä, että komissio tai EU-tuomioistuin katsoisi järjestelmässä olevan kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan SEUT:n kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisia määräyksiä.* Selvyyden vuoksi on kuitenkin todettava, ettei valmistelun siirto STM:öön olisi käsityksemme mukaan ratkaiseva tekijä tässä arvioissa, koska yhtiöiden yhteistyönä valmistelemat laskuperusteet ovat jo nykyisin samat kaikille yhtiöille ja tukevat näin ollen tulkintaa järjestelmästä solidaarisuuteen perustuvana (ei-taloudellisena) järjestelmä.

Mikäli Suomen työeläkejärjestelmässä puolestaan siirryttäisiin laskuperusteiden vahvistamiseen yhtiökohtaisesti nykyisen keskitetysti tapahtuvan valmistelun sijasta, olisi tällaisella muutoksella sen sijaan olennaisia vaikutuksia edellä esitettyyn kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliseen arvioon, erityisesti mitä tulee ”yrityksen” käsitteen tunnusmerkistön täyttymiseen työeläkevakuutusyhtiöiden kohdalla. Näin on ennen kaikkea siksi, että *yhtiökohtaisiin laskuperusteisiin siirtyminen merkitsisi järjestelmään liittyvän solidaarisuuden periaatteen olennaista heikkenemistä*, vaikei muutoksella sinänsä puututtaisi yhtiöiden keskinäisen konkurssiyhteisvastuun periaatteeseen. Mikäli lainsäätäjä ryhtyisi tulevaisuudessa vakavasti harkitsemaan kyseistä vaihtoehtoa, tulisi valmistelutyön yhteydessä näin ollen perusteellisesti arvioida muutoksen vaikutuksia Suomen työeläkejärjestelmän kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliseen asemaan.

Kilpailutaloustieteellisestä näkökulmasta olisi puolestaan huolellisesti arvioitava, tehostaisiko nykyistä useampiin yhtiökohtaisiin maksunosiin siirtyminen työeläkejärjestelmän täytäntöönpanoa. Pelkkä nimellinen tai periaatteellinen kilpailun lisääntyminen ei riitä muutoksen perusteeksi, vaan muutoksesta on koiduttava myös tosiasiallisia tehokkuushyötyjä järjestelmän kokonaisuuden tasolla arvioituna. Mikäli ehdotettujen toimenpiteiden ei voida suurella todennäköisyydellä osoittaa johtavan tällaisten tehokkuushyötyjen saavuttamiseen (huomioiden myös toimenpiteisiin liittyvät kielteiset vaikutukset, ml. sääntelyn muuttamiseen liittyvät riskit), ei niiden täytäntöönpanoa voida selvityksen laatijoiden arvion mukaan pitää perusteltuna. *Selvityksen laatijoiden arvion mukaan muutoksella saavutettavat tehokkuusedut olisivat häviävän pieniä, eivätkä siten riittäviä yhtiökohtaisen hoitokustannusosan käyttöönoton perustelemiseksi.*

6.4.2 KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen

Selvityksen laatijoiden arvion mukaan ehdotetulla KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämisellä ei itsessään olisi merkittäviä vaikutuksia tässä selvityksessä esitettyyn Suomen työeläkejärjestelmää koskevaan *sisämarkkinaoikeudelliseen tai kilpailuoikeudelliseen* arvioon. Yleisenä suunniteltua yhdistämistä koskevana *valtiontukioikeudellisena* huomiona voidaan puolestaan todeta, että järjestelmien yhdistäminen on käsityksemme mukaan toteutettavissa siten, ettei yhdistämisen puitteissa muodostu SEUT 107(1) artiklan mukaista valtiontukea millekään yksittäiselle toimijalle.

Järjestelmien yhdistämisellä ei myöskään lähtökohtaisesti olisi vaikutusta nykyisten työeläkevakuutusyhtiöiden *hankintaoikeudelliseen* asemaan. Järjestelmien yhdistäminen ei toisin sanoen nykytietojen valossa merkitsisi hankintalain soveltamisalan laajentamista työeläkevakuutusyhtiöihin. Järjestelmien yhdistämisen myötä perustettavan TyEL-Kevan mahdollinen asema hankintayksikkönä riippuisi puolestaan siitä, täyttäisikö se hankintalain 5 §:n 2 momentin mukaiset julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkit.¹¹¹

Siltä osin kuin TyEL-järjestelmän piiriin eläkejärjestelmien yhdistämisen seurauksena tulevat *kunnalliset työnantajat* kuuluisivat hankintalain soveltamisalaan, tulisi niiden kilpailuttaa hankkimansa työeläkevakuutuspalvelut hankintalain mukaisessa menettelyssä. Hankintalaki ei sisällä nimenomaista poikkeusta, joka sulkisi työeläkevakuutusten hankinnat hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

6.4.3 Toimintasuositukset

Ottaen huomioon tässä selvityksessä esitetyt Suomen työeläkejärjestelmään liittyvät oikeudelliset ja kilpailutaloustieteelliset näkökohdat, selvityksen laatijoiden toimintasuositukset koskien Suomen työeläkejärjestelmän kehittämistä ovat seuraavat:

- Yhtiökohtaisiin laskuperusteisiin siirtyminen merkitsisi Suomen työeläkejärjestelmään liittyvän solidaarisuuden periaatteen olennaista heikkenemistä, vaikei muutoksella sinänsä puututtaisi yhtiöiden keskinäisen konkurssiyhteisvastuun periaatteeseen. Näin ollen muutoksella saattaa olla olennaista vaikutusta siihen, katsotaanko Suomen työeläkejärjestelmän toiminnassa olevan kyse EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeuden soveltamisalaan kuuluvasta taloudellisesta toiminnasta. Mikäli lainsäätäjä ryhtyisi tulevaisuudessa vakavasti harkitsemaan kyseistä vaihtoehtoa, tulisi valmistelutyön yhteydessä näin ollen perusteellisesti arvioida muutoksen vaikutuksia Suomen työeläkejärjestelmän kilpailu- ja valtiontukioikeudelliseen asemaan.
- Laskuperusteiden valmistelun siirto tapahtuvaksi STM:n virkatyönä pienentäisi entisestään riskiä siitä, että komissio tai EU-tuomioistuin katsoisi työeläkejärjestelmässä olevan kyse sellaisesta taloudellisesta toiminnasta, johon sovelletaan EU:n kilpailu- ja valtiontukioikeudellista sääntelyä.

¹¹¹ Tältä osin voidaan todeta, että mikäli hankintalain soveltamisalaan kuuluvat hankintayksiköt (esim. kunnat) nimittäisivät yli puolet TyEL-Kevan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä, katsottaisiin myös TyEL-Keva suurella todennäköisyydellä lain soveltamisalaan kuuluvaksi julkisoikeudelliseksi laitokseksi (vrt. Mela).

Valmistelun siirtoa STM:öön ei kuitenkaan voida pitää välttämättömänä sen enempää kilpailu- kuin valtiontukioikeudellisten näkökohtien vuoksi.

- Selvityksessä ei ole tunnistettu kilpailu-, valtiotuki- tai hankintaoikeudellisia esteitä ehdotetulle KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistämiselle. KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen kulminoituu-kin periaatteelliseen kysymykseen siitä, onko kunnallinen eläkejärjestelmä tulevaisuudessa edelleen osa kuntataloutta ja kuntapolitiikkaa, vai osa työmarkkinoita ja eläkepolitiikkaa. Selvityksen laatijoiden käsityksen mukaan yhdistämisen vaikutuksia olisi täten vielä harkittava tarkkaan, ja muutosten vaikutuksia arvioitava laajasti.

LIITE: YHTENNETTÄVÄT JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ

| | EU:n sisämarkkinaoikeus | EU:n kilpailuoikeus (SEUT 101 ja 102) | EU:n valtiontukioikeus (SEUT 107) | Kilpailutaloustieteellisiä huomioita |
|--|--|--|---|---|
| Nykytilan säilyttäminen | Suomen nykyinen työeläkejärjestelmä on vakiintuneesti katsottu EU:n sisämarkkinaoikeudellisen sääntelyn mukaiseksi. | Työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa. Lakisääteiseen työeläkevakuuttamiseen liittyvä yhtiöiden välinen yhteistoiminta ei ole kilpailuoikeudellisesti kiellettyä. Työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta on puolestaan lähtökohtaisesti sellaista taloudellista toimintaa, johon kilpailuoikeudellinen sääntely soveltuu ja jonka osalta yhtiöt eivät saa omaksua kilpailua rajoittavia menettelytapoja. | Työeläkevakuutusyhtiöt harjoittavat sekä ei-taloudellista (lakisääteinen eläkevakuutus) että taloudellista (esim. sijoitustoiminta) toimintaa. Koska työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitusvarat eivät kuitenkaan täytä ns. valtion varat -kriteeriä, ei niiden sijoitustoiminnassa lähtökohtaisesti katsota muodostuvan kiellettyä valtiontukea. | Nykyistä työeläkejärjestelmää voidaan pitää perusratkaisuiltaan hyvin toimivana. Tehokkuusetuja saattaisi kuitenkin syntyä, mikäli yhtiöt siirtyisivät kohti yhteistä maksujärjestelmää (päällekkäisten tietojärjestelmäkustannusten poistuminen). Työhyvinvointipalvelujen erottaminen lakisääteisestä eläkevakuutustoiminnasta lisäisi järjestelmän taloudellista tehokkuutta ja eri toimijoiden välistä kilpailuneutraliteettia. |
| KuEL- ja TyEL-järjestelmien yhdistäminen | Yhdistämisellä ei itsessään olisi merkittävää vaikutusta työeläkejärjestelmän sisämarkkinaoikeudelliseen asemaan. Mikäli muutos kuitenkin johtaisi järjestelmän keskeisten peruseriaatteiden (solidarisuus ym.) muuttamiseen, saattaisi sillä olla vaikutusta myös järjestelmän sisämarkkinaoikeudelliseen asemaan | Yhdistämisellä ei itsessään olisi merkittävää vaikutusta työeläkejärjestelmän kilpailuoikeudelliseen asemaan. Mikäli muutos kuitenkin johtaisi järjestelmän keskeisten peruseriaatteiden (solidarisuus ym.) muuttamiseen, saattaisi sillä olla vaikutusta myös järjestelmän kilpailuoikeudelliseen asemaan | Yhdistäminen on lähtökohtaisesti toteuttavissa siten, ettei yhdistämisen seurauksena muodostu kiellettyä valtiontukea millekään yksittäiselle toimijalle. Yhdistämisen käytännön toteutus tulisi suunnitella siten, että vältetään riski kilpailuneutraliteetin vääristymisestä eri toimijoiden välillä. | Muutosta on vaikea perustella julkisen sektorin näkökulmasta. Koska nykyiset kilpailun parametrit työeläkejärjestelmässä ovat erittäin rajatut, ei järjestelmien yhdistämistä voida perustella myöskään kilpailun lisäämisellä. |
| Yhtiökohtaisten maksuosien lukumäärän kasvattaminen | Muutos heikentäisi Suomen työeläkejärjestelmän solidaarista luonnetta ja saattaisi täten johtaa järjestelmän nykyisen sisämarkkinaoikeudellisen aseman uudelleenarviointiin. | Muutos heikentäisi työeläkejärjestelmän solidaarista luonnetta ja saattaisi täten johtaa Suomen työeläkejärjestelmän nykyisen kilpailuoikeudellisen aseman uudelleenarviointiin (ts. toiminnan katsomiseen luonteeltaan taloudelliseksi). | Muutos heikentäisi työeläkejärjestelmän solidaarista luonnetta ja saattaisi täten johtaa Suomen työeläkejärjestelmän nykyisen valtiontukioikeudellisen aseman uudelleenarviointiin (ts. toiminnan katsomiseen luonteeltaan taloudelliseksi). | Muutoksella saavutettavat tehokkuusedut olisivat häviävän pieniä, eivätkä siten riittäviä muutoksen perustelemiseksi. |
| Laskuperusteiden valmistelun siirto STM:öön | Muutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta työeläkejärjestelmän sisämarkkinaoikeudelliseen asemaan. | Muutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta työeläkejärjestelmän kilpailuoikeudelliseen asemaan | Muutoksella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta työeläkejärjestelmän valtiontukioikeudelliseen asemaan | Muutoksen puolesta/sitä vastaan ei liity merkittäviä kilpailutaloustieteellisiä näkökohtia. |