

MIKKO ALKIO¹

Suomalaiset työeläkelaitokset ja kilpailuoikeus²

Kilpailuoikeuden voittaessa koko ajan lisää soveltamisalaa, yhä keskeisemmäksi nousee kysymys siitä, miten EY:n tai Suomen kilpailuoikeus soveltuu sosiaaliturvainstituutioiden, kuten työeläkelaitosten (TEL-laitokset) sääntelyyn ja toimintaan.³ Keskustelu kilpailuoikeuden roolista on syntynyt myös kotikutoisesti. Erityisesti eläkesäätiöiden ja -kassojen keskuudessa on koettu, että viime vuosien toimet järjestelmän kehittämiseksi eivät ole kohdelleet eri eläkelaitostyyppisiä tasapuolisesti. On herännyt kysymys, onko Suomen TEL-laitosjärjestelmä kaikilta osin kilpailu- ja sisämarkkinaoikeuden mukainen.

Toivottavaa tietysti olisi, ettei edes tarvitsisi miettiä, soveltuuko kilpailuoikeus TEL-sääntelyyn. Mutta kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen noudattamisessa ei pitäisi lähtökohtaisesti olla mitään pelättävää. Myös TEL-järjestelmä

vaikuttaisi olevan helposti rakennettavissa kilpailuneutraaliksi ja se hyödyttäisi pidemmän päälle kaikkia toimijoita – työntekijöitä, työnantajia ja järjestelmää itseään.

Yleensä kilpailua rajoittavat järjestelyt ovat merkki siitä, että eri syistä markkinoilla vahvassa asemassa olevat toimijat pyrkivät suojelemaan asemaansa. Jos taas kilpailuolosuhteet ovat tasapuoliset, tehokkaat toimijat pärjäävät. Suomen TEL-laitosjärjestelmän osalta se tarkoittaa, että pitkällä tähtäimellä eläkevaramme ohjautuvat niihin eläkevakuutusyhtiöihin, -kassoihin ja säätiöihin, jotka pystyvät pitämään hallintokustannukset pieninä ja menestyvät hyvin sijoitustoiminnassaan. Tämä on paras turva myös eläkevaroille. Tulevaisuuden osalta suurin riski kohdistuu siihen, pystymmekö saavuttamaan varoille riittävän tuoton.

¹ OTK, LL.M. (Brügge) Mikko Alkio toimii parhaillaan komissaari Olli Rehnin kabinetin jäsenenä vastuualueena erilaiset sisämarkkinaoikeuteen kuuluvat asiat. Hän siirtyy 1.10.2005 pääministeri Matti Vanhasen talouspoliittiseksi avustajaksi.

² Kirjoitus pohjautuu pääosin Mikko Alkion alustukseen Eläkesäätiöyhdistyksen keväteseminaarissa 16.5.2005. Esitetyt mielipiteet ovat puhtaasti henkilökohtaisia.

³ On huomattava, että EY:n kilpailusäännöt voivat soveltua paitsi yritysten väliseen toimintaan myös jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimiin, silloin kun niillä on kilpailua rajoittavia vaikutuksia EY:n perustamissopimuksen vastaisella tavalla.

MIKKO ALKIO, OTK, LL.M.

• e-mail: alkio@kolumbus.fi

TEL-järjestelmän poikkeavuus tunnustettiin Suomen EU-liittymissopimuksessa

Tavallisesti eläkevakuuttaminen luokitellaan kolmeen pilariin: 1. Lakisäateinen eläketurva (julkiset, pakolliset eläkejärjestelmät), 2. Täydentävä, kollektiivinen eläketurva (työnantajien ja työntekijöiden sopimat kollektiiviset järjestelyt) ja 3. Yksityiset eläkevakuutukset. Poiketen suuresta osasta EU-maita, Suomessa pääpaino on 1-pilarin lakisäateisissä eläketurvassa, johon on rahastoitu noin 90 miljardia euroa tulevia eläkevarojamme.⁴ Suomen TEL-järjestelmässä yhdistyy lakisäateisyys ja hajautettu yksityisesti hoidettu eläkevarojen hallinnointi.

Kansallisista erityispiirteistä johtuen olemassa olevan EU-oikeuden sekä oikeuskäytännön hyödyntäminen ei ole aina yksiselitteistä. Näin on myös Suomen eläkejärjestelmän osalta. Vastaavaa järjestelmää, jossa lakisäateisen eläketurvan sijoitustoiminta ja hallinnointi olisi yksityistetty eläkevakuutusyhtiöille, -kassoille ja -säätioille, on vaikea löytää muualta Euroopasta. Suomen TEL-järjestelmä poikkeaa myös sijoitustoimintasäännösten näkökulmasta siitä, miten valvonta ja erityisesti vakavaraisuussääntely on järjestetty monissa Euroopan maissa.

Suomen liittyessä Euroopan unioniin Suomen TEL-järjestelmän poikkeavuus tunnustettiin. Liittymissopimuksen liiteasiakirjoissa todetaan, että henkivakuutusdirektiivit eivät koske ”eläkevakuutusyritysten eläketoimintaa, josta on säädetty työntekijän eläkelaisa (TEL) ja siihen liittyvässä Suomen lainsäädännössä”.⁵

Samalla kuitenkin edellytettiin, että eläkevakuutusyhtiöt erotetaan muusta vakuutustoi-

minnasta, ja että Suomen viranomaisten on sallittava ketään syrjimättä jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten ja yhtiöiden harjoittaa TEL-toimintaa. Tämän voi tapahtua joko omistamalla eläkevakuutusyhtiön tai perustamalla uusia eläkevakuutusyhtiöitä.

Tämän linjan on myös nykyinen komissio vahvistanut hiljattain Euroopan parlamentin jäsen Esko Seppäsen tekemään kirjalliseen kysymykseen. Komissio ei suunnittele tältä osin muutoksia henkivakuutusdirektiiveihin. On kuitenkin tärkeää erottaa henkivakuutusdirektiivien soveltamisesta saatu poikkeus muun yhteisöoikeuden soveltumisesta. Henkivakuutusdirektiivien soveltamisesta saatu poikkeus ei tarkoita sitä, etteikö perustamissopimus soveltuisi muuten TEL-laitosten sääntelyyn.

Sosiaaliturvalainsäädäntökään ei saa haitata perusteetta kilpailua tai yritysten toimintaa sisämarkkinoilla

Lähtökohta Euroopan unionissa on, että sosiaaliturvalainsäädäntö kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. EY:n kilpailu- ja sisämarkkinoikeudella estetään kuitenkin, että sosiaaliturvajärjestelmiin sisältyy sellaisia rajoituksia, jotka vaikeuttavat perusteettomasti sisämarkkinoiden toimintaa.

Kilpailuoikeudella tarkoitetaan lähinnä EY:n perustamissopimuksen 81, 82 ja 86 artikloja, joiden tavoitteena on turvata, ettei kilpailu sisämarkkinoilla perusteettomasti häiriinny. Sisämarkkinasäännöillä viitataan ns. neljään vauputeen. Kansallisessa toimivallassa olevalla sosiaaliturvalainsäädännölläkään ei saada vai-

⁴ Lähde: Työeläkelaitosten liitto, TELA. Ks. www.tela.fi (sijoitustoiminnan ryhmittely eläkelaitosryhmittäin).

⁵ Asiakirjat Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin, 1995 II, s. 186.

keuttaa tavaroiden, palveluiden, ihmisten sekä yritysten ja pääomien vapaata liikkuvuutta.

Vaikka kilpailuoikeudella ja sen painopisteillä on Euroopassa selvä liityntä sisämarkkinoiden syntyyn ja toimintaan liittyviin tavoitteisiin, on kilpailuoikeudessa kysymys myös EU-oikeudesta riippumattomasta markkinoiden sääntelystä. Keskeinen syy kilpailuoikeuden roolin vahvistumiseen on ollut ennen kaikkea talouden murros sääntelytaloudesta avoimeen markkinatalouteen. Sääntelytaloudesta, jossa yhteiskunta vaikuttaa hyödykkeiden hinnanmuodostukseen, kilpailuoikeuden rooli ei ole kovin merkittävä.

Tänään kilpailulakeja sovelletaan useisiin sellaisen taloudellisen toiminnan aloihin, joiden on katsottu kuuluvan aiemmin valtion sääntelyn tai tiettyjen erityistoimien piiriin. Esimerkkeinä voidaan mainita urheilu, media sekä valtion toimivaltaan kuuluneet posti- ja teletoiminta sekä energia- ja liikennesektorit. Listaani voi hyvin lisätä rahoitusmarkkinat, sisältäen pankki- ja vakuutus toiminnan lisäksi myös eläkelaitokset.

EY:n kilpailuoikeuden ensisijainen tarkoitus on – kuten kilpailuoikeusjärjestelmien yleensäkin – tehokkaan kilpailun ja tätä kautta toimivan markkinatalousjärjestelmän vahvistaminen. Kilpailuneuvoston pitkäaikainen pääsihteeri Petri Kuoppamäki on tiivistänyt kilpailuoikeuden tavoitteet väitöskirjassaan kolmeen sanaan: vapaus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus.⁶

Kilpailuoikeus puuttuu markkinavoiman hankkimiseen tai sen käyttöön pääasiassa neljän tyyppisissä tapauksissa. Ensinnäkin markkinoilla toimivat yritykset voivat pyrkiä hankkimaan markkinavoimaa suhteessa asiakkaisiinsa harjoittamalla yhteistyötä tai koordinoimalla kilpai-

lukäyttyytymistään, tarkoittaen käytännössä kartelleja. Toiseksi markkinavoimaa voidaan hankkia yrityskaupoilla. Nämä ovat tavallisesti hyväksytyjä niin kauan kuin keskittymä ei johda yksittäisen yrityksen tai ns. yhteisen kilpailua haittaavan markkina-aseman syntymiseen tai vahvistumiseen. Kolmanneksi, kun yritys on merkittävässä markkina-asemassa, sitä sääntelevät lisänormit määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä. Neljänneksi kilpailuoikeudella pyritään erityisesti Euroopassa turvaamaan yleinen markkinoiden läpinäkyvyys ja poistamaan kilpailumekanismien toimivuutta hankaloittavia esteitä (erityisesti vertikaaliset kilpailurajoitukset).⁷

Kilpailuoikeuden ydintehtävien lisäksi EY:n kilpailuoikeuteen liitetään myös julkisia yrityksiä koskeva sääntely, valtion yrityksille annamat tuet sekä julkisia hankintoja koskeva sääntely. Näillä lähtökohtaisesti EU:n sekä muista kansainvälisistä sopimuksista seuraavilla säännöksillä pyritään varmistamaan, että valtiot eivät toimillaan puutu markkinoiden toimintaan ja että kilpailu voi toimia. Kysymys on siis myös siitä, että niin lainsäätäjät pyrkii luomaan kuin markkinaosapuolet kunnioittavat toiminnassaan hyvän tavan mukaisia kilpailukeinoja.

EY-oikeudessa valtiolle kohdistettu velvoite kunnioittaa keskeisiä kilpailusääntöjä eli ennen muuta perustamissopimuksen 81 ja 82 artikloja on toteutettu 86 artiklan avulla. 86 artiklan 1 kohdassa todetaan, että ”jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, erityisesti sen 12 ja 81–89

⁶ Petri Kuoppamäki, Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa, 2003, Helsingin yliopisto.

⁷ Ks. tarkemmin, Alkio & Wik, Kilpailuoikeus, Luku I.

artiklan määräysten kanssa”. Artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä”. Kilpailuoikeusartiklojen vastaiset toimenpiteet, esimerkiksi sopimukset tai lainsäädäntö, ovat mitättömiä, eikä esimerkiksi kansalliset tuomioistuimet saa niitä soveltaa.

Suomeksi sanottuna 86 artikla tarkoittaa, että jäsenvaltiot ovat velvoitettuja huolehtimaan kilpailusääntöjen noudattamisesta myös sellaisen yritysten osalta, joille ne ovat antaneet lain tai päätöksin tiettyjä erityistehtäviä.

TEL-laitokset ja 86 artikla

Yleishyödyllisten yritysten liiketoiminta jää kilpailusääntöjen ulkopuolelle vain siltä osin kuin kilpailusääntöjen soveltaminen estää yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä. Ei kuitenkaan näyttäisi siltä, että kilpailusääntöjen soveltaminen estäisi eläkelaitoksia soveltamasta niille annettua julkista tehtävää. TEL-yhtiöt ovat tyyppillisiä 86 artiklan tarkoittamia yrityksiä, joille valtio on myöntänyt erityisoikeuksia, kun se on antanut niiden tehtäväksi huolehtia lakisääteisen eläketurvan rahastoinnista ja mm. sijoitustoiminnasta. Artiklan soveltamisen osalta on kiinnitettävä huomioita erityisesti kahteen käsitteeseen: eläkelaitokset kilpailuoikeuden tarkoituksena yrityksinä ja kauppakriteerin täytyminen.

TEL-järjestelmän osalta kysymys 86 artiklan soveltumisesta liittyy siihen, onko TEL-laitokset luokiteltava kilpailusääntöjen mukaisiksi yrityksiksi ja toiseksi, missä tilanteissa ns. kaup-

pakriteeri täyttyy. Tällä tarkoitetaan, että kilpailurajoituksella on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos kilpailurajoituksella on vain ja ainoastaan rajallisia kansallisia vaikutuksia, EY:n kilpailunormit eivät sovellu.

a) Yrityksen käsitteestä

Yrityksen käsitteen osalta olemassa oleva oikeuskäytännöstä voi löytää tapauksia ns. molempiin suuntiin. Esimerkiksi ranskalaista vanhuusvakuutusjärjestelmää koskeneen *Poucet & Pistre* -tapauksen perusteella voisi tulla siihen tulokseen, että perustamissopimuksen 86 artikla ei soveltuisi Suomen TEL-laitoksiin.⁸ Tapauksessa EY-tuomioistuin katsoi, että julkisen palvelun luonteisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointiin osallistuvien elinten harjoittama toiminta ei ollut luonteeltaan taloudellista. Sen sijaan viimeaikaisemmassa *Pavlov*-ratkaisussa, joka koski hollantilaisia eläkekassoja, EY-tuomioistuin katsoi eläkejärjestelmän hallinnoinnin olevan perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla taloudellista toimintaa.⁹ EY-tuomioistuin katsoi, että eläkejärjestelmää hallinnoinut säätiömuotoinen ammatillinen eläkekassa oli perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettu taloudellista toimintaa harjoittanut yritys.

Näkemykseni on, että vanhojen tuomioistuintapauksien pohjalta ei voi ratkaista suomalaisten TEL-laitosten toiminnan luonnetta. Tärkeää on arvioida objektiivisesti laitosten toiminnan luonnetta. Tunemme hyvin TEL-yhtiöiden laajan taloudellisen merkityksen mm. eläkevaikuttajina, takaisinlainaajina, sijoittajina ja strategisina omistajina suomalaisessa yhteiskunnassa. Olisi suhteellisen vaikeaa – esimerkiksi eläkelaitosten toimintakertomuksia lukemalla tulla

⁸ Asiat C-159/91 ja C-160/91, *Poucet & Pistre*, [1993] ECR I-637.

⁹ Asiat C-180–184/98, *Pavlov*, [2001] ECR I–6451.

siihen tulokseen, ettei kysymys ole EY:n perustamissopimuksen tarkoittamasta taloudellisesta toiminnasta.

Vahvin argumentti sen puolesta, että TEL-laitokset ovat EY:n kilpailusääntöjen tarkoittamia yrityksiä, löytyy Suomen liittymissopimuksesta: Euroopan unioni on nimenomaisesti edellyttänyt liittymisneuvotteluissa Suomea mahdollistamaan eläkelaitosten perustamisen myös muille kuin kansallisille toimijoille. Näin ei tietenkään vaadittaisi, jos kysymys olisi puhtaista sosiaaliturvainstituutioista. Kuten myös edellä olevasta Suomen liittymissopimuksen lainauksesta käy ilmi, poikkeuksen osalta henkivakuutusdirektiiveissä puhutaan ”eläkevakuutusyrityksistä”.

Onkin vaikea kuvitella, ettei EY:n tuomioistuin pitäisi TEL-laitoksia yrityksinä. Liittymissopimuksen kirjaukset ovat täysin yksiselitteisiä.

Osa TEL-laitosten toiminnasta näyttäisi olevan puhdasta sosiaaliturvan hallinnointia, osa toiminnasta taas selvästi taloudellista toimintaa ja näin sisämarkkinasääntösten alaista. Yleisten periaatteiden mukaisesti: Kun TEL-laitosten hallinnointi on kerran yksityistetty, niin hallinnointiin soveltuu kilpailu- ja sisämarkkinasäännöt, vaikka kysymys onkin lakisääteisistä eläkevaroista.

b) Vaikutuksesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

Kauppakriteerin osalta on helppo yhtyä Kilpailuviraston hiljan antamaan lausuntoon hallituksen esityksestä 45/2005 työntekijän eläkelaiaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.¹⁰ Lähtökohtana voidaan pitääkin, että kauppakriteeri eläke-

laitoslainsäädännön osalta tavallisesti täyttyy. Vallitsevan tulkinnan mukaan kun kilpailunrajoituksella pyritään sulkemaan kansallisia markkinoita, voi yhden jäsenvaltion alueeseen rajoittuva sopimus vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toisaalta EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännössä sellaiset lainsäädännöllä aikaansaadut kilpailunrajoitukset, jossa säädöksen vaikutus ulottuu koko jäsenvaltion alueelle, on katsottu täyttävän kauppavaikutuskriteerin.

Eli yhteenvetona TEL-laitokset ovat tulkintani mukaan 86 artiklan tarkoittamia julkisia yrityksiä, joihin voidaan soveltaa tietyissä oloissa EY:n kilpailusääntöjä.

TEL-lainsäädännön ajankohtaisista kilpailuongelmista

Kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen näkökulmasta nousee esiin neljä ajankohtaista kysymystä: (1) laskuperustekorona määrittäminen, (2) eläkevakuutusten siirtotilanteet laitoksesta toiseen, (3) vakavaraisuussääntelyn suhde sijoittautumisvapauden kanssa sekä (4) keskustelu eläkevarojen Suomeen sijoittamisen kannustamiseksi.

(1) Onko mahdollista, että EU:n kilpailuviranomainen katsoo Suomen rikkovan perustamissopimuksen 86 ja 81 artikloja kun se lainsäätäjänä sallii eläkelaitosten tiiviin yhteistyön, esimerkiksi laskuperustekorona määrittämisen osalta?

Käytännössä kysymys on siis kartellinomaisen toiminnan sallimisesta tai siihen kannustamisesta lainsäädännöllä. Kilpailuoikeyus ei tietenkään estä, että elinkeinonharjoittajia tai heidän yhteenliittymiään kuuluaan osana lainvalmistelua tai päätöksentekomenettelyä. Mutta päätöksen ei voida

¹⁰ Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle Hallituksen esityksestä 45/2005 työntekijän eläkelaiaksi, dnro 380/71/2005, 11.5.2005.

antaa kohteena olevien toimijoiden yhdessä valmisteltavaksi yleensä, mutta ei varsinaakaan tavalla joka sitoo julkista viranomaista lainsäätäjänä. Vastaus kysymykseen: on mahdollista.

- (2) Onko mahdollista, että kilpailuviranomainen katsoo, että Suomi rikkoo perustamissopimuksen 86 artiklaa ja 81/82 artikloja asettamalla erilaiset eläkelaitokset erilaiseen asemaan vakuutuskannan siirtämistä koskevien päätösten osalta?

Kilpailuoikeuden käsittein kysymys on siis syrjinnästä. Tältä osin voin viitata niin ikään edellä mainittuun Kilpailuviraston aloitteeseen, jossa todetaan seuraavasti: ”Sosiaali- ja terveysministeriö on vahvistanut siirtyvän toimintapääoman määräksi 11,8 %. Koska laitoksille laskuperustekorkona asetettu tuottovaatimus on asetettu keskimääräisen toimintapääoman mukaan, uuden laitoksen perustavalla vakuutuksenottajalla ei ole asetuksessa määrätyllä siirtyvällä toimintapääomalla tasavertaisia mahdollisuuksia kilpailla luovuttavan laitoksen kannattavuuden kanssa. Sen sijaan se näyttäisi luovan kilpailun kannalta ongelmallisia kannustinvaiikutuksia esimerkiksi vakuutuksenottajille lakkauttaa työeläkesäätiöitä kertaluontoisten, siirtyvän toimintapääoman ylittävien määrien, vakuutusmaksupalautusten tulouttamiseksi.” Tähän minulla ei ole mitään lisättävää. Vastaus kysymykseen: On mahdollista, että syrjintä täyttää 86 ja 82 artiklan tunnusmerkistön.

On myös syytä esittää varoituksen sana niille yhtiöille, jotka suunnittelevat eläkesäätiön toiminnan lakkauttamista ja varojen tulout-

tamista yrityksen taseeseen. Pidän hyvin mahdollisena, että tulouttaminen on EY:n perustamissopimuksen laittomia valtion tukia koskevien 87–89 artiklojen vastaista.

On muistettava, että TEL-varat – myös niillä saavutetut tuotot – ovat osa julkista taloutta, jotka lasketaan osaksi ns. EMU-puskureita. Ei voi olla niin, että kaunistamme TEL-varoilla toisaalla julkisen talouden tilastojamme ja toisaalla jaamme TEL-varoja takaisin yrityksille. Varat eivät ole yritysten varoja. Jos näin on, on julkisen talouden tilastointia muutettava.¹¹

- (3) Miten Suomessa voimassa oleva vakavaraisuusjärjestelmä tai edellä mainittu toimintapääoman siirtymissäännökset ovat sopu-soinnussa EY:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevien sääntöjen kanssa?

Perustamissopimuksen 43 artikla kieltää rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita toisen jäsenvaltion kansalaisia perustamasta sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä. Artikla velvoittaa siis jäsenvaltiot sallimaan muista jäsenvaltioista tulevien yritysten sijoittautumisen jäsenvaltion alueelle samoilla ehdoilla kuin jäsenvaltion omilla toimijoilla on siihen mahdollisuus. Ei ole poissuljettua, että jos uuden eläkesäätiön perustaminen tehdään käytännössä mahdottomaksi, joka useimmilla suuremmilla Suomeen sijoittautuneilla yrityksillä on jo olemassa, rikotaan perustamissopimuksen 43 artiklaa. Pitää siis antaa samat mahdollisuudet niin kotimaiselle kuin ulkomaiselle toimijalle. Poissuljettua ei ole myöskään se, että sovellettavaksi tulisi pää-

¹¹ Tässä tapauksessa myös TEL-järjestelmän lakisääteisyys romuttui ja TEL-järjestelmä olisi luokiteltava 2-pilarin eläkejärjestelmäksi.

omien vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt, jos säännökset tarpeettomasti heikentävät ulkomaisten sijoittajien kiinnostusta hankkia suomalaisia yrityksiä tai sijoittaa niihin.

- (4) Neljäs kysymys liittyy pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja eläkevarojen Suomeen sijoittamisen kannustamiseen. Oma käsitykseni on, että TEL-varoja ei voida suoraan tai välillisesti valtion ohjein tai säännöksiin kohdistaa erityisesti Suomeen. Tämä rikkoisi mm. pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä.

Eri tahot ovat suosittaneet vakavaraisuussääntösten keventämisestä siten, että tietyn rajallisen eläkevastuun katteena olevaa sijoitusomaisuutta voitaisiin sijoittaa hieman nykyistä helpommin pääomasijoitusrahoitukseen tai suoraan yrityksiin. Olen itsekin sitä mieltä, että tämä olisi erittäin tärkeää Pohjoisen-Euroopan vielä liian kehittymättömien rahoitus- ja erityisesti pääomamarkkinoiden toiminnan näkökulmasta.

Mutta on muistettava, että EU-oikeus ei salli tältä osin erottelua ETA-maiden kesken. Näin ei voida kiertää säännöksiä vastuuvuvelan katteeksi hyväksyttävistä varoista, jotka on toteutettu siten, ettei keinotekoisia esteitä synny sisämarkkinoille.

Kuten kilpailuoikeuden, myös sisämarkkinaoikeuden tavoitteena on, että sijoituspääoma löytää sisämarkkinoilta tehokkaimmat sijoituskohteet.

Mitään poppaskonteja Suomeen sijoittamisen kannustamiseksi ei ole olemassa. Mutta se ei tarkoita sitä, etteikö vakavaraisuussääntelyä muuttamalla voida tältä osin vastata Suomenkin pääomamarkkinoiden tarpeisiin. Jos sääntöjä muutetaan horisontaalisesti, kohdistuu varoista varmasti joka ta-

pauksessa suuri osa suomalaisen rahoitus- ja yritysmaailman hyväksi.

TEL-laitosten sääntely kaipaa selkeitä uudistuksia

Kuten edellä olevista neljästä kysymyskokonaisuudesta voi todeta, eläkelaitosten sijoitustoimintasääntely sisältää kilpailu- ja sisämarkkinaoikeussääntösten tai ainakin niiden hengen vastaisia säännöksiä – aivan kuten Kilpailuvirasto on viimeaikaisissa aloitteessaan todennut. Toivottavaa on, että suunta tulevissa uudistuksissa olisi toinen. Myös järjestelmälle itselleen on eduksi, jos laitosten sääntelyä yksinkertaistettaisiin kerralla kunnolla.

Nykyisen hajautetun järjestelmän on katsottu toimivan tehokkaasti ja saavan aikaan parempia sijoitustuottoja. Mutta on pakko kysyä, toteuttaako nykyinen vakavaraisuuskehikko ja tuottovaadejärjestelmä varmasti tätä tavoitetta. Päinvastoin järjestelmä näyttää synnyttävä kilpailuvääristymiä niin järjestelmän sisällä kuin sisämarkkinoillakin.

Kun vertaa eläkevakuutusyhtiöiden vuoden 2004 sijoitusjakaumaa 1990-luvun lopun tilanteeseen, voi todeta, että sijoitusjakauma ei ole juurikaan muuttunut. Ongelma on, että laitosten sijoitustoiminta on ennemminkin yhdenmukaistunut, mikä ei ole tietysti hajautetun järjestelmän tavoitteiden näkökulmasta tärkeää. Tällöin kannetaan hajautetusta järjestelmästä syntyvät kustannukset, mutta ei saada hyötyjä.

Toivottavaa olisikin, että nyt julkinen keskustelu kohdistuisi laskuperustekorun ja toimintapääomakysymysten lisäksi myös järjestelmän laajempaan yksinkertaistamiseen. Saman pesuveden mukana häipyisivät todennäköisesti myös kilpailuongelmat. Tavoitteena pitää olla vanhanaikaisen sijoitustoimintasääntelyn modernisointi. On vaikea ymmärtää, mitä eroa yk-

DISCUSSION

sityisillä TEL-varoilla on Valtion eläkerahaston, Kuntien eläkevakuutuksen tai Norjan öljyvarojen kanssa. Kaikki ovat puskurirahastoja, joiden tavoitteena on varautua tuleviin nouseviin eläke- ja sosiaaliturvamenopaineisiin.

TEL-järjestelmä on näytellyt erityisesti 1970- ja 1980-luvuilla merkittävää roolia Suomen teollistamisessa ja sen korkean hyvinvoinnin rakentamisessa, josta saamme tänään nauttia. Nyt eletään kuitenkin tätä päivää ja on katsottava eteenpäin. On tärkeää huolehtia järjestelmän yleisistä oikeudenmukaisuuskysymyksistä ja tehtävä uudistuksia, jotka turvaavat eläkevaroillemme riittävän tuoton tulevaisuudessa.

Itseisarvo ei kilpailun aikaansaaminen. Mutta toisaalta, mikä arvo on hajautetulla järjestelmällä ja sen päällekkäisillä kustannuksilla, jos sillä ei tavoitella tehokkuushyötyjä toimivan kilpailun avulla. Jos pysytään hajautetussa mallissa, on tärkeää, että suomalainen eläkelaitosjärjestelmä on tasapuolinen ja oikeudenmukainen, turvaten niin nykyisten kuin tulevien eläkkeensaajien eläkkeet tukien samalla toimivien rahoitusmarkkinoiden kautta yritystoimintaa ja taloutemme kestävästä kasvusta. Tässä yksinkertaiset, läpinäkyvät pelisäännöt ja toimiva kilpailu voivat olla avuksi. Siihen kannattaa pyrkiä. ■