

Työkyvyttömyysriskin hallinta työeläkevakuutusyhtiöissä

Tämä muistio on liite Finanssivalvonnan valvottavatiedotteeseen, joka koskee työkyvyttömyysriskin hallintaa työeläkevakuutusyhtiöissä.

Muistion tarkoituksena on selventää niiden toimien laatua ja laajuutta, jotka voimassa olevan lain mukaan ovat työkyvyttömyysriskin hallintana mahdollisia työeläkevakuutusyhtiöille. Johtopäätösten perusteleminen edellyttää asiayhteyden tuntemista, minkä vuoksi luvuissa 1 ja 2 käsitellään työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan yleisiä rajoja ja kilpailua.

Sisällys

1 Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan yleiset rajat	2
1.1 Euroopan unionin liittymäsopimus	2
1.2 Toimialarajaus ja sosiaaliturvaluonne	3
1.3 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen	5
2 Kilpailu	7
2.1 Kilpailu työeläkejärjestelmässä	7
2.2 Kilpailu työeläkevakuutusyhtiöissä	9
3 Työkyvyttömyysriskin hallinnan laatu ja laajuus	12
3.1 Historia ja kysymyksenasettelu	12
3.2 Toiminnan rajat	13
3.3 Riskiperusteisuus ja tehokkuus	14
3.4 Rahoitus	16
3.5 Toimenpiteet asiakkaiden kanssa	16
3.6 Lainmuutosta ei tarvita työkyvyttömyysriskin hallinnan rajaamiseksi	17

1 Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan yleiset rajat

Tämä luku on pääpiirteittäinen esitys työeläkejärjestelmän oikeudellisesta suhteesta Euroopan unioniin, työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan säädetyistä rajoista ja yhtiöistä julkisen hallintotehtävän hoitajina. Tarkoituksena on kuvata näiden asioiden merkitys työkyvyttömyysriskin hallinnan rajojen määrittämisessä.

1.1 Euroopan unionin liittymäsopimus

Euroopan unioniin liittyessään Suomi neuvotteli liittymäsopimukseen erivapauden, jonka perusteella silloista henkivakuutusdirektiiviä (nykyisin solvenssi II -direktiivi) ei sovelleta työeläkevakuutusyhtiöihin. Suomen keskeiset neuvotteluelementit perustuivat muun muassa siihen, että työeläkevakuuttaminen on sosiaaliturvaa ja julkisen hallintotehtävän hoitoa.

Erivapaus koskee vain työntekijän eläkelaisissa (395/2006; TyEL) ja siihen liittyvässä muussa Suomen lainsäädännössä tarkoitettua toimintaa. Toimintaa on liittymäehtojen mukaan harjoitettava muusta henkivakuuttamisesta oikeudellisesti erillisissä yksiköissä, joilla on oltava muista toimituksista erilliset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät.

Liittymäehtojen vuoksi kansallisessa lainsäädännössä oli korostettava työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan itsenäisyyttä, erillisyyttä ja sosiaaliturvaluonnetta ja toiminnan perustumista delegeoituun julkiseen hallintotehtävään. Liittymäsopimusperäiset vaateet korostuvat voimakkaasti useissa työeläkevakuutusyhtiöitä koskevissa säännöksissä. Säännöksillä pyritään varmistamaan, että työeläkevakuuttaminen pysyy erillään muusta vakuutustoiminnasta ja muiden alojen liiketoiminnasta.

Erivapaus on käytännössä välttämätön ehto työeläkejärjestelmän hajautetun toimeenpanon säilymiselle. Esimerkiksi eläkelaitosten konkurssivastuu tai eläkkeiden hoitaminen nykymuotoisella jakojärjestelmällä eivät onnistuisi ilman erivapautta.

Erivapauden ehtojen täyttämiseksi säädetty kansallinen normisto on puolestaan suojana erivapauden säilymiselle. Suomi ei voi kansallisin toimin yksin disponoida liittymäsopimuksen tulkinnasta eli antaa työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnalle muita, oleellisesti muuttuneita merkityksiä kuin mitä sillä oli sopimusta tehtäessä. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta on pidettävä liittymäsopimuksessa kuvatun mukaisena, selkeänä ja ymmärrettävänä myös Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen suuntaan. Sekä laista että yhtiöiden hallinnon järjestämisestä ja käytännön toiminnasta tulee näkyä, että yhtiöt hoitavat vain työeläkevakuuttamista. Näin varmistetaan se, ettei erivapautta aseteta kyseenalaiseksi Suomessa tai Euroopan unionissa.

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta ei näin muodoin voi käytännössä kehittyä oleellisesti muuksi kuin mitä on todettu liittymäsopimuksessa ja sen perusteella säädetyssä kansallisessa normistossa. Samalla korostuu tarve varmistaa valvonnalla, että yhtiöiden toiminta pysyy sille säädettyissä rajoissa. Erivapautteen liittyvien syiden lisäksi valvonnan merkitystä

korostavat työeläkejärjestelmän yhteiskunnallisesti keskeinen asema osana sosiaaliturvaa, työeläkevakuutusyhtiöiden keskeinen asema kokonaisuutena varsin mutkikkaassa työeläkejärjestelmässä ja järjestelmän hajautetun toimeenpanon merkittävyys.

1.2 Toimialarajaus ja sosiaaliturvaluonne

Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997; TVYL) mukaan työeläkevakuutusyhtiön toiminta käsittää TyEL:ssa taikka TyEL:ssa ja yrittäjän eläkelaiissa (1272/2006; YEL) tarkoitetun lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamisen. TVYL 2 §:n mukaan toiminnan tarkoituksena on hoitaa lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

Työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin TyEL:n ja YEL:n mukaista toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta.

Henki- ja vahinkovakuutusyhtiö voi harjoittaa liitännäistoimintaa. Vakuutusyhtiölain (521/2008) 2 luvun 16 §:n perusteella liitännäistoiminnassa on kyse siitä, että vakuutusyhtiö saa pääasiallisen toimintansa ohella, laissa määritellyin edellytyksin toimia muun kuin vakuutustoimintaa harjoittavan yrityksen edustajana sekä markkinoida ja myydä tällaisen yrityksen lukuun sen tarjoamia palveluja ja tuotteita asiakkaille. Liitännäistoiminnassa vakuutusyhtiö voi myös sallia oman organisaationsa ja jakelukanaviensa käytön toisen yrityksen tuotteiden tai palvelujen markkinoinnissa.

Henki- ja vahinkovakuutusyhtiöistä poiketen liitännäistoiminta on kielletty työeläkevakuutusyhtiöiltä.

Työeläkevakuutusyhtiötä koskee myös välillisen liiketoiminnan kieltö. Yhtiö ei saa omistamiensa osakkeiden tai muiden omistustensa kautta harjoittaa muun toimialan liiketoimintaa. Tällainen toiminta altistaisi vakuutusten käsittämät edut välillisesti niille riskeille, joilta pyritään suojautumaan keskeisillä vakuutusyhtiöoikeudellisilla periaatteilla ja toiminnan alaa koskevilla säännöksillä. Se, mitä tarkemmin tarkoitetaan liiketoiminnan harjoittamisella, on tapauskohtaisesti harkittava kysymys, jossa arvioidaan hallintoa, päätöksentekoa, raportointijärjestelmiä, rahavirtoja ja muita toiminnan järjestämiseen liittyviä seikkoja.

Koska TVYL 5 §:ssä otetaan erikseen kantaa työeläkevakuutusyhtiön mahdollisuuteen hankkia omistus työeläkevakuutustoimintaan liittyvässä yhteisössä, olisi ristiriitaista, kun omistus sellaisenaan ei vielä edes ole toiminnan harjoittamista, että työeläkevakuutusyhtiö voisi laajentaa harjoittamansa toiminnan alaa perustellen toiminnan liittyvän työeläkekuuttamiseen. Siitä seuraa, että työeläkevakuutusyhtiö ei voi laajentaa toimintaansa omalla päätöksellään työeläkekuuttamiseen liittyvään toimintaan.

Näin ollen työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta toimintaa kuin mikä sen tehtäväksi on nimenomaan säädetty. Samalla muu vakuutusyhtiö ei saa harjoittaa työeläkevakuuttamista. Siten työeläkevakuutusyhtiöt ovat muusta vakuutus toiminnasta ja liiketoiminnasta erillisiä toimijoita.

Toiminnan sosiaaliturvaluonne

Lakisääteinen eläkevakuutus on osa sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvaluonne ilmenee työeläkevakuutusyhtiöiden sääntelyssä paitsi toimialarajauksena myös monella muulla tavalla. Työeläkevakuutusyhtiön on esimerkiksi pakko myöntää siltä haettu vakuutus, koska vakuuttaminen on työntantajalle pakollista. Yhtiön mahdollisuutta jakaa voittoa on rajoitettu merkittävästi. Työeläkevakuutusyhtiöillä on lakisääteinen velvollisuus tehdä työeläkejärjestelmän toimeenpanon kannalta välttämätöntä yhteistyötä. TyEL:n mukaista vakuuttamista harjoittaville eläkelaitoksille on määritelty velvoite vuosittain hyvittää eläkevastuihin liittyviä rahastojaan. Eläkelaitokset ovat yhteisvastuussa eläkkeiden maksamisesta yhden eläkelaitoksen mennessä konkurssiin. Työeläkejärjestelmä on valtaosin jakojärjestelmä, minkä vuoksi suurin osa työeläkevakuutusyhtiöille kerättävästä rahasta käytetään läpikulkueränä lähes saman tien eläkkeiden maksuun. Poikkeuksena muista vakuutuslaitoksista työeläkevakuutusyhtiöillä on oltava valtioneuvoston harkintaan perustuva toimilupa.

Työeläkevakuutusyhtiön hallinnon järjestäminen poikkeaa keskeisesti tavanomaisista yksityisoikeudellisista yhteisöistä. Työmarkkinakeskusjärjestöillä on merkittävä asema työeläkevakuutusyhtiöiden hallinnoissa. Asema perustuu siihen, että keskusjärjestöt haluttiin valvomaan sosiaaliturvan toimeenpanon toteutumista ja jäsenliittojensa jäseniltä työeläkemaksuina kerättyjen eläkevarojen käytön asianmukaisuutta. Järjestelyn tavoitteena oli myös estää muiden tavoitteiden kuin sosiaaliturvan toimeenpanon liukuminen osaksi työeläkevakuutusyhtiön toimintaa. Tällainen liukuma voisi toteutua esimerkiksi erilaisten finanssitavaratalojen yhteisedun muodossa tai kehittämällä eläketurvan toimeenpanoon siihen sopimattomia liiketoiminnallisia piirteitä.

Toiminnan tavoitteiden yhtiöoikeudellinen merkitys

Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta on yhtiöoikeuden peruseriaatteiden mukaisesti sidoksissa yhtiöiden toiminnan tarkoitukseen ja toimialaan. Määrittelemällä toiminnan tarkoitus on vastattu olennaiseen kysymykseen siitä, mihin yhtiöiden toiminnassa tulee pyrkiä ja mihin erilaisia toimintavaihtoehtoja tulee verrata. Yhtiöoikeudessa toiminnan tarkoitus on käsitetty laajasti, ja se rinnastuu yhtiön ja sen osakkaiden etuun. Toiminnan tarkoituksen toteuttamistavat puolestaan määrittyvät tarkemmin yhtiöjärjestyksen toimialamääräyksen kautta. Nämä seikat mukaan luettuna yhtiön yksilöllinen tapa tavoitella toimialallaan toiminnan tarkoitustaan muodostavat ansaintalogiikan.

Toiminnan tarkoituksella on myös kiinteä liittymä johdon tehtäviin ja lojaliteettivelvollisuuteen. Yhtiön edun edistäminen huolellisesti ja ammatti-

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

taitoisesti toimien tulee nähdä velvollisuudeksi kaikin tavoin edistää toiminnan tarkoituksessa määrättyjä tehtäviä. Toisin päin ilmaistuna toiminnan tarkoitus määrittelemällä sidotaan yleinen toiminnan päämäärä ja asetetaan rajat yhtiöiden orgaanien toimivallalle. Yhtiön hallituksen huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteen täyttämistä arvioidaan suhteessa näihin määräyksiin. Myös yhtiön johdon vahingonkorvausvastuuta arvioidaan yleensä yhtiön tosiasiallisen toiminnan ja mainittujen määräysten välisen ristiriidan kautta.

Tavanomainen yksityisoikeudellinen yhtiö voi yhtiökokouksen päätöksellä muuttaa yhtiöjärjestyksessään määrättyä toiminnan tarkoitusta ja toimialaa. Työeläkevakuutusyhtiössä toiminnan tarkoituksen ja toimialan muuttaminen yhtiön toimesta ei ole mahdollista. Ne ovat lakiperusteisia.

Muun muassa edellä tarkastellusta seuraa, että olisi voimassa olevan sääntelyn vastaista katsoa työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta tavanomaiseksi liiketoiminnaksi. Sosiaaliturvaperustainen toiminnan tarkoitus, toimiala ja ansaintalogiikka määritellään laissa. Kun lisäksi muun vakuutustoiminnan, liitännäistoiminnan ja välillisen liiketoiminnan harjoittaminen on kielletty eikä toiminnan alaa voi laajentaa työeläkevakuuttamiseen liittyvään toimintaan, työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa ei jää tilaa sosiaaliturvan toimeenpanosta poikkeavalle toiminnalle, esimerkiksi työkyvyttömyysriskin hallinnan palvelujen vapaalle kehittämiselle.

1.3 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Siihen kuuluu esimerkiksi tehtäviä, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä julkisten palvelujen tuottamiseen.

Julkisessa hallintotehtävässä voidaan käyttää julkista valtaa, kun se perustuu lakiin. Käsite julkinen valta ei liene tarkkarajaisesti määriteltävissä, mutta sillä voidaan kuitenkin katsoa olevan melko vakiintunut sisältö. Perinteisesti julkinen valta määritellään niin, että se on sopimukseen perustumatonta, yksipuolista, määrämuotoista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.

Julkiseen hallintotehtävään kuuluu muun muassa lakisääteisen julkisen palvelutehtävän hoitaminen. Oikeuskirjallisuuden perusteella palveluluontoisissa ja suorittavissa hallintotehtävissä ei ole kyse niinkään tilanteesta, jossa palvelun tuottaja käyttäisi yksipuolisesti julkista valtaa, vaan siitä, että yksilöt ja yhteisöt ovat tosiasiaa riippuvaisia palveluntuotta-

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

jasta eikä palvelun käyttäjällä ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelun sisältöön. Palvelun luonnetta arvioitaessa tulee kirjallisuuden mukaan kiinnittää huomiota muun muassa palvelun yhteiskunnalliseen merkitykseen.

Yksityisten alojen eläketurvan toimeenpano ja siihen liittyvien rahavirtojen hoito on lailla säädetty pääosin työeläkevakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Työeläkevakuutusyhtiöissä esimerkiksi eläkeasioiden käsittely on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja eläke- ja kuntoutuspäätösten tekeminen julkisen vallan käyttöä. Vakuuttaminen ja vakuuttamisen neuvontapalvelut ovat suoraan yhtiöille lailla säädettyjen tehtävien hoitamista, ja niihin liittyy julkisen palvelutehtävän piirteitä. Lain esitöistä saa tukea myös näkemykselle, että vakuuttaminen TyEL:ssä säädettyinä tehtävänä olisi julkisen tehtävän hoitamista.

Myös työeläkevakuutusyhtiöiden sijoitustoiminta perustuu suoraan yhtiöille lailla säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Sijoitustoiminnassa hoidetaan lakisääteisen vakuuttamispakon seurauksena yhtiölle eläketurvan toimeenpanoa varten kertyviä varoja.

Työeläkevakuutusyhtiöiden rahoitus liittyy niiden lakisääteisiin tehtäviin. Yhtiöiden toiminta rahoitetaan lakiin perustuvilla pakollisilla työeläkevakuutusmaksuilla. Vakuutusmaksut on tarkoitettu ainoastaan eläketurvan toimeenpanoon, eikä yhtiöillä ole käytettävissä muita varoja. TyEL 169 §:n 1 momentin mukaan työeläkevakuutusyhtiölle maksettavien vakuutusmaksujen laskuperusteista on käytävä ilmi, miten vakuutusmaksut lasketaan ja miten vakuutusmaksu jakautuu eri kululajeja varten perittäviin osiin. Merkittävää maksun käytön ja yhtiön toiminnan laajuuden välisen yhteyden näkökulmasta on se, että osa vakuutusmaksusta peritään lain nojalla suoraan palkansaaajilta palkan sivukuluna, eikä työntekijällä ole mahdollisuutta päättää maksun maksamisesta tai kohdistamisesta. Työnantajille maksu on yhtä pakollinen. Maksut ovat suoraan ulosotto-kelpoisia. Työnantaja voi valita vain sen, mihin työeläkevakuutusyhtiöön tai muuhun eläkelaitokseen se haluaa maksaa maksunsa. Kun asian toisena puolena on lakisääteinen mahdollisuus pakolla periä maksut ja laissa on rajattu toiminnan tarkoitus, toiminnan ala ja varojen käyttö, ei toisena puolena ole vapaus harjoittaa varoilla mitä toimintaa haluaa.

Työeläkevakuutusyhtiöistä keskusteltaessa esitetään ajoittain näkemys, jonka mukaan yhtiöiden yksityisoikeudellinen yhteisömuoto sallisi toimintavapauksia, joita ei ole vastaavassa viranomaistoiminnassa. Julkista hallintotehtävää hoidettaessa näin ei kuitenkaan ole, sillä toiminnan raja ei määrity yksityis- vaan julkisoikeuden kautta. Viranomaiskoneistoon kuulumattomia julkisia hallintotehtäviä arvioidaan perustuslain lähtökohdista. Nykyään olennaisia eivät enää ole organisaatiomuodot ja organisaation rakenteet, vaan oikeudellinen huomio ja tarkastelu keskittyvät viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavien tehtävien luonteeseen. Siksi työeläkevakuutusyhtiöiden yksityisoikeudellinen yhteisömuoto ei merkitse sitä, että yhtiöt voisivat laajentaa niille siirrettyjen julkisten hallintotehtävien rajoja yksityisoikeudellisten säännösten nojalla. Yksityisoikeudellinen yhteisömuoto on vain tapa hoitaa julkista hallintotehtävää.

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

Toisen ajoittain esitettävän näkemyksen mukaan työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan voisi jakaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja yksityisoikeudelliseen vapaaseen toimintaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalan perusteella. Työeläkelainsäädäntö ja sen esityöt antavat tukea jaottelulle, mutta toisaalta tällaisen yksiselitteisen johtopäätöksen tekemistä vaikeuttaa se, ettei julkista hallintotehtävää ole määritelty tarkkarajaisesti eikä julkisen hallintotehtävän käsitettä käytetä julkisuuslaissa. Julkisuuslakia sovelletaan sen 4 §:n perusteella työeläkevakuutusyhtiöihin vain niiden käyttäessä julkista valtaa, ja julkisen vallan käyttö on käsitteenä suppeampi kuin julkisen hallintotehtävän hoitaminen. Julkisuuslain soveltamisalaa on kuitenkin laajennettu TyEL 191 §:ssä ja YEL 146 §:ssä. Julkisuuslakia sovelletaan tietyiltä osin työeläkevakuutusyhtiöihin TyEL:n ja YEL:n toimeenpanoon liittyvissä asioissa myös silloin, kun kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä. Säännösten esitöiden perusteella näiden lakien mukainen toiminta katsottaisiin julkisen tehtävän hoitamiseksi. Näkemyksestä seuraa, että työeläkevakuutusyhtiön toiminta olisi käytännössä julkisen tehtävän hoitamista muuten kuin sijoitustoiminnan ja hallinnon osalta.

Koska työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta liittyy todetuin tavoin kokonaisuudessaan suoraan tai välillisesti julkisen hallintotehtävän hoitoon, yhtiöille sallitun toiminnan rajaa tulee tarkastella myös julkisen hallintotehtävän siirron näkökulmasta. Julkisen hallintotehtävän siirrosta ei voida yhteen päätellä sitä, mitä toimintaa delegoinnin kohteena olevat yhteisöt voivat harjoittaa kokonaisuutena. Julkisen hallintotehtävän siirto ei kuitenkaan voi olla siinä mielessä epämääräinen kokonaisuus, että siirretyt tehtävät ja niistä johtuva rahoitus tarjoaisivat perustan muuhun kilpailuperusteiseen oheistoimintaan.

Työeläkevakuutusyhtiöt ovat välineitä sosiaaliturvaperustaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi, ja työeläkejärjestelmän toimeenpanomuoto on ainoa asiallinen syy niiden olemassaololle. Yksityisoikeudellisuus liittyy ”kuoreen”, jolla työeläkejärjestelmän hajautus on toteutettu, mutta ”sisusta” on julkisoikeudellisperustaista toimintaa. Työeläkevakuutusyhtiöitä on siten asialliselta kannalta perusteltua pitää lakisääteisiä julkisia hallintotehtäviä hoitavina sosiaaliturvalaitoksina, jotka oikeussysteemillisesti ovat lähinnä osa välillistä julkista hallintoa.

2 Kilpailu

Tässä luvussa käsitellään kilpailun asemaa työeläkejärjestelmässä ja kilpailun ilmenemistä työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa. Tarkoituksena on esittää se, miten yhtiöiden väliseen kilpailuun tulee lain mukaan suhtautua työkyvyttömyysriskin hallinnan rajaa määritettäessä.

2.1 Kilpailu työeläkejärjestelmässä

Toimivaan taloudelliseen kilpailuun kuuluu yleensä yritysten vapaus päästä markkinoille, poistua sieltä sekä oikeus päättää vapaasti toiminnan tarkoituksestaan, toimialastaan ja toimintatavoistaan kilpailukeinoineen. Markkinatalouden ”vapailta markkinoilla” toimii kilpailumekanismi. Sen toimivuutta suojellaan kilpailuoikeuden avulla.

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

Työeläkevakuuttamisessa kilpailun merkitys on kuitenkin huomattavan rajallinen, koska vapaa kilpailu sopii heikosti sosiaaliturvaluonteeseen ja julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevat edellytykset asettavat vaatimuksia toiminnan sisällölle. Useat työeläkejärjestelmän piirteet rajoittavat kilpailua. Vakuutusstuote on sama, eläkelaitoksilla on vakuutuspakko, ja toimintaan kuuluvat maksunpalautukset asiakkaille. Järjestelmän toimivuus edellyttää eläkelaitosten yhteistyötä. Konkurssiyhteisvastuun vuoksi ei ole haluttu sallia yksittäisen eläkelaitoksen muista poikkeavaa, kohtuutonta riskinottoa. Yksittäiset eläkelaitokset eivät myöskään voi itsenäisesti määrittellä tuloksestaan rahastoitavan osuuden määrää (tuottovaatimusta), vaan se asetetaan yhteisesti ja kaikille samaksi. Esimerkiksi eläkelaitoskohtainen tuottovaatimus toisi kilpailua mutta ilman merkittävää lisäsääntelyä toisaalta antaisi heikosti menestyvälle mahdollisuuden jopa velkaantua tai vaikeuttaisi esimerkiksi yhteisesti kustannettavien eläkkeiden hoitamista muiden yhteisvastuuta kantavien vahingoksi.

Kilpailua rajoittavien piirteiden vuoksi eläkelaitosten välinen kilpailu perustuu lähinnä toiminnan tehokkuuteen, asiakaspalvelun laatuun ja sijointuominnan tuottoihin.

Työeläkejärjestelmässä harjoitettavan kilpailun erot tavanomaiseen kilpailuun havaitaan myös toisesta suunnasta, kilpailuoikeuden käsitteitä käyttäen. Eläkelaitosten välinen toiminta ei sisällä vapaata kilpailua ja sen mukanaan tuomaa vapaata liiketoimintaperusteista resurssien kohdentamista ja palvelujen dynaamista kehittämistä. Se ei myöskään järjestelmän sosiaaliturvaluonteesta johtuen ole toimivaa kilpailua. Markkinakäsitys on erilainen ja kilpailuoikeusmielessä ongelmallinen. Kyse ei muodollisesti tarkastellen ole myöskään ensisijassa markkinaosapuolista ja liiketoiminnasta vaan sosiaaliturvan toimeenpanosta ja siihen liittyvästä varainhoidosta.

On lisäksi epäselvää, ovatko työeläkevakuutusyhtiöiden väliset kilpailulliset toimenpiteet tosiasiallisesti vaikuttaneet yhtiöiden markkinaosuuksiin vai onko kyse perimmiltään vain eri syistä tapahtuneesta markkina-liukumasta. Kilpailusta tulisikin työeläkevakuutusyhtiöiden yhteydessä, erotuksena tavanomaiselle kilpailuoikeuden tarkoittamalle kilpailulle, käyttää termiä "työeläkekilpailu". Tämä "kilpailu" tarkoittaa sosiaaliturvaperusteeseen modifioituja menettelymalleja, välineitä, joilla sosiaaliturvan hajautetussa toimeenpanossa joiltakin rajoitetuilta osin tehostetaan toimeenpanoa.

Työeläkelainsäädännön ja kilpailuoikeuden yhteensovittaminen

Edellä esitetyn vuoksi on ongelmallista puhua sosiaaliturvan jakolaitoksina toimivien työeläkevakuutusyhtiöiden välisestä kilpailusta perinteisessä kilpailuoikeusmerkityksessä. Lienee jopa kyseenalaista, voiko kilpailu sosiaaliturvaympäristössä täyttää sille muussa toimintaympäristössä asetetut tehtävät talouden ohjausmekanismilla sillä tavoin, kuin se markkinataloudessa tavanomaisesti ymmärretään. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa ensisijaista, oikeammin todettuna ainoaa hyväksyttävää toimintaa on eläketurvan toimeenpano.

On siis oikeudellisesti epäselvää, voidaanko kilpailuoikeutta kategorisesti soveltaa työeläkejärjestelmän toimeenpanoon. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei ole ratkaisutoiminnassaan ottanut kantaa siihen, onko työeläkevakuuttaminen luonteeltaan taloudellista toimintaa. Se on kuitenkin ilmaissut kantanaan, että kyse on ensisijaisesti sosiaaliturvan toimeenpanosta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kantanaan ilmaissut lisäksi, että tämä yhdessä jakojärjestelmän ja yhteisvastuun kanssa edellyttää työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan sääntelyä siten, että työeläkejärjestelmän kilpailun alaa ja yhtiöiden kilpailukeinoja rajoitetaan sääntelyllä.

Siten Kilpailu- ja kuluttajavirasto on ottanut asiassa pragmaattisen sekä työeläkejärjestelmän hajautettuun toimeenpanoon ja voimassa olevaan sosiaaliturvalainsäädäntöön hyvin soveltuvan ”yhteensovittamisen tulkintalinjan.” Se ei ole pyrkinyt työeläkejärjestelmän sosiaaliturvaluonteen ja sen vaatiman yhteistyön lopettamiseen vaan sallinut sosiaaliturvan kannalta välttämättömän yhteistyön ja kilpailun rajoittamisen. Toisaalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto on korostanut kilpailun toimintaa ja hajautusta tehostavaa merkitystä siellä, missä se sopii sosiaaliturvaluonteeseen. Tehostamisvaatimus pitää puolestaan sisällään sen, että kilpailun ja kilpailun nimissä tehtävien toimenpiteiden on kokonaisuutena säästettävä työeläkevakuutusyhtiön ja siten työeläkejärjestelmän varoja. Vaatimus on perusteltu ja yhtenevä hajautetun järjestelmän perusteiden kanssa.

Finanssivalvonta on TVYL 9 a luvussa säädetysti työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailua valvova toimivaltainen viranomainen. Myös Finanssivalvonnan näkemys on se, että sosiaaliturvaperustainen, työeläkejärjestelmän toimivuuden kannalta välttämätön yhteistyö on järjestelmässä sallittua ja että kilpailua on mahdollista rajoittaa eläketurvan toimeenpanon tavoitteisiin nähden välttämättömällä tavalla. Kuitenkin niiltä osin, kuin kilpailu on osa eläketurvan toimeenpanoa, kilpailun on oltava toimintaa tehostavaa ja kokonaisuutena varoja säästävää.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ”yhteensovittamisen tulkintalinjasta” seuraa, että kilpailuoikeuden vaatimukset ovat nykymuotoisessa työeläkejärjestelmässä alisteisia sosiaaliturvan vaatimuksiin nähden ja että päinvastainen tulkinta johtaisi nykymuotoisen työeläkevakuuttamisen päättymiseen.

2.2 Kilpailu työeläkevakuutusyhtiöissä

Kilpailusta on keskusteltu runsaasti työeläkealalla viime vuosina, osin ”kilpailulle” eri merkityksiä antaen ja tarkoitushakuisesti. Esimerkkinä voi mainita, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto ole ratkaisutoiminnassaan ottanut kantaa siihen, onko työeläkevakuuttaminen luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tästä huolimatta työeläkevakuutusyhtiöt vaikuttavat itse korostavan toimintansa taloudellista luonnetta. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan toiminnan taloudellisen luonteen liiallinen korostaminen käytännössä veisi nykymuotoisen työeläkevakuuttamisen ongelmiin.

Kilpailun ilmenemismuotoja

”Kilpailun” historia työeläkeympäristössä on ollut monimuotoinen. Siitä voi löytää seuraavia ilmiöitä.

1980-luvulla, säännöstellyn rahatalouden aikana, asiakkaita hankittiin myöntämällä sijoituslainoja. Pelkkä lainojen markkamäärä ratkaisi usein sen, mihin työeläkevakuutusyhtiöön asiakas siirtyi. Tämän jälkeen kilpailu siirtyi lainamäärästä hintaan. Lainaa tarvitsevat yritykset kokivat 7,5 prosentin lainakoron ajoittain riittävän edulliseksi työeläkevakuutusyhtiötä vaihtaakseen. ”Kilpailun” erikoiset ilmiöt korostuivat työeläkevakuutusyhtiöiden yrittäessä ylläpitää sijoitustuottojaan sopimalla kartellinomaisesti, ettei alle 7,0 prosentin lainoja luvattaisi asiakaskilpailuissa.

Rahoitusmarkkinoiden muutoksen myötä lainan määrä ja hinta menettivät merkitystään. Alalla alkoi esiintyä lainojen vakuuksien ja niiden arvojen ”asiakaslähtöistä” tarkastelua. Kiinteistöihin liittyviä vakuuksia arvostettiin enenevässä määrin korkealle tosiasiallisiin arvoihin nähden. Kun ilmiöön puututtiin valvonnalla, seurasi erilaisten markkinointisponsorointivaiheiden kautta siirtymä työhyvinvointitoiminnan mahdollisuuksien korostamiseen myös kilpailullisessa mielessä.

Ajatus oli sinällään oikean suuntainen. Haluttiin kilpailla sillä, mikä työeläkevakuutusyhtiö saa aikaan eniten työeläkejärjestelmän rahoituspohjaa hyödyttäviä ja samalla omalla vastuulla olevaa työkyvyttömyysriskiä alentavia, työeläkeliikkeeseen luettavia palveluita. Tämä nykytermejä mukailen ”kestävän työeläkekehityksen tavoite” ei kuitenkaan pysynyt kauan ensisijaisena. Siirryttiin kilpailemaan sillä, mikä yhtiö antaa suurimpia rahamääräisiä panostuksia työhyvinvointitoimintaan. Panostukset vaikuttivat leimallisesti perustuvan työkyvyttömyysriskin, toiminnan riskiperusteisuuden sekä rahamäärän vaikuttavuuden puutteelliseen analysointiin. Työeläkevarojen asiallisen käytön näkökulmasta asia on yhtä ongelmallinen.

Kun rahamääräisiin panostuksiin puututtiin valvonnalla, kilpailukeinona alettiin laajentaa työkyvyttömyysriskin hallinnan palveluja toimialarajoja koetellen. Palveluja on laajennettu työeläkevakuutusyhtiöissä merkittävästi siitä, mitä ne olivat toiminnan alkaessa 1990-luvulla. Tällä hetkellä palvelut kattavat tai niiden markkinoidaan kattavan esimerkiksi toimintoja, joilla ylläpidetään henkilöstön työkykyä, ennaltaehkäistään työkyvyttömyyttä, vähennetään ennenaikaista siirtymistä eläkkeelle ja sairauspoissaoloja, parannetaan yritysten ilmapiiriä, kehitetään johtamisjärjestelmiä, pyritään parantamaan asiakasyrityksen taloudellista asemaa, kehitetään erilaisia toimisto- ja työvaateratkaisuja, annetaan vakuutetulle mahdollisuus seurata kokonaisyhyvinvointiaan tai luodaan yrityksistä haluttuja työpaikkoja työntekijöille. Näitä kaikkia voisi pitää tarkoituksenmukaisina palveluina, jos asiaa olisi mahdollista arvioida vain palvelunkehittämisen ja sitä kautta kilpailun näkökulmasta.

Työeläkevakuutusyhtiöt mieltävät työkyvyttömyysriskin hallinnan nykyisin selvästi kilpailukeinoksi. Työeläkevakuutusyhtiöt tarjoavat palveluja

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

valvontahavaintojen pohjalta arvioituna kategorisesti suuryrityksille tehtävien tarjousten yhteydessä ja merkittävässä määrin pienille ja keskisuurille yrityksille. Toiminnan yhteys yhtiöiden omaan riskienhallintaan on hämärtynyt, ja palvelutarjontaan kuuluu samantyyppisiä palveluja kuin mitä on ostettavissa työhyvinvointitoimialalla toimivilta yksityisiltä palveluntarjoajilta. Vakiintunut perustelu työkyvyttömyysriskin hallinnan palvelujen laajentamiselle vaikuttaa olevan toiminnan sinänsä hyvän tarkoituksen ohella, että toiminta on mahdollista toteuttaa omalla henkilöstöllä ja omaan toimintaan liittyvästä vakuutusmaksun hoitokustannusosasta.

Toinen ongelmallinen toimintatapa liittyy nykyisin maksuluokkamalliin. Asiakas X Oy, jolla on tytäryhtiöitä vakuutettuina työeläkevakuutusyhtiössä, muuttaa vakuutusten henkilöpiiriä. Mahdollisimman suuri osa X Oy:n työkyvyttömyysriskille alttiista henkilökunnasta siirretään pienemmän omavastuuasteen omaavaan tytäryhtiöön. Maksuluokkien piiriin jätetään vain pieni osa henkilökunnasta. Samaan lopputulokseen pääsee myös muilla vastaavilla järjestelyillä.

Koska maksuluokkamalli määrää yrityksen omavastuun määrän, hyötty järjestelyn tehnyt yritys mahdollisesti merkittävän summan rahaa alentuneina työeläkemaksuina. Yrityksen hyötymä maksuosuus on näin siirretty työeläkejärjestelmän kannettavaksi. Järjestelyä voi tosin olla hankala toteuttaa ilman työeläkekilpailun nimissä tehtävää asiakkaan valistamista.

Kolmas ongelmallinen toimintatapa koskee asiakashankinnassa annettua informaatiota. Työeläkevakuutusyhtiö ilmoittaa toisen työeläkevakuutusyhtiön asiakkaalle arvionsa asiakashyvitysten kehittymisestä, mikäli asiakas vaihtaisi työeläkevakuutusyhtiötä. Oman yhtiön sijoitustoiminnan ja hoitokulujen kehitys saatetaan arvioida hyvinkin optimistisesti verrattuna kehitykseen asiakkaan nykyisessä työeläkevakuutusyhtiössä. Tällaisen vertailevan markkinoinnin tietojen asianmukaisuutta asiakkaan on vaikeaa tai mahdotonta varmistaa. Lisäksi asiakashankinnan yhteydessä saatetaan nykyisin sopia työeläkevakuutusyhtiön ja asiakkaan markkinointiviestintää koskevasta yhteistyöstä asiakassuhteen alkamisen jälkeen.

Viimeisenä esimerkkinä voi mainita työeläkejärjestelmän piirissä käydyn keskusteluja siitä, pitäisikö työeläkevakuutusyhtiöiden yhdessä luonnostella säännöksiä työkyvyttömyysriskin hallintaan. Kilpailuoikeuden näkökulmasta voi pohtia esimerkiksi, missä määrin alan toimijat voivat yhdessä tehdä keskinäisiä linjauksia kilpailunsa rajoista.

Kilpailun ylikorostamisen vaikutuksia

Esitetyistä esimerkeistä voi havaita kilpailuelementtien etsimisen periaatteellista suunnanmuutosta. Aikaisemmin kilpailu oli yleisesti todettuna keskittynyt sijoitustoiminnalla käytävään kilpailuun. Tällöin kilpailun vääristymät olivat omiaan alentamaan sijoitustuottoja ja sijoitusten turvaavuutta. Nytemmin kilpailuetua pyritään enemmän etsimään toimialarajoista kehittämällä perustoiminnan osaksi erilaista vakuutuksiin kytkettävää palvelutarjontaa. Kilpailuetua etsitään myös vakuutusten merkitsemisen säännöistä.

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

Suunnanmuutos merkitsee kilpailun laajentamista vakuutustoiminnan ytimeen. Nyt kilpailun vääristymät ovat omiaan rapauttamaan työeläkevakuuttamisen keskeisimpiä lähtökohtia.

Työeläkejärjestelmän näkökulmasta on lisäksi puuttunut kysymyksenasettelu siitä, mitä muuta markkinaosuus tuo kuin hoitokustannusosaa. Nykyisessä järjestelmäympäristössä, jossa tasauksen osuus on noin 75 prosenttia, kilpailussa on kyse tosiasiasa enemmän tai vähemmän siitä, mikä eläkelaitos saa osallistua tasaukseen suurimmalla osuudella.

Kilpailun kehittäminen

Työeläkekilpailulla on Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkoittamassa mielessä ja rajoissa toimintaa tehostava merkitys. Jos työeläkekilpailua halutaan aidosti kehittää, lähtökohdiksi olisi otettava eläketurvan toimeenpanon järjestäminen ja tavoitteet. Pitäisi ensin pohtia, mitä liittymäsopimus, julkisen hallintotehtävän hoito, jakojärjestelmä ja yhteisvastuu edellyttävät, ja sen jälkeen miettiä poissuljentamenetelmällä, mikä on kilpailun mahdollinen ala ja mitkä sen seurauksena ovat työeläkejärjestelmään sopivat ja mahdolliset kilpailutoimenpiteet. Työeläkekilpailu ei ole rajoituksetonta tai irrallaan toimeenpanon tavoitteista. Sen on oltava työeläkejärjestelmää hyödyttävää, ja se tulisi kanavoida oikein. Tämä tarkoittaa pääosin läpinäkyvyyttä, oikein kohdentumista ja mitattavaa hyötyä.

Koska työeläkejärjestelmässä on jo päätetty korostaa maksuhyvitysten merkitystä kilpailullisena ja toimintaa tehostavana tekijänä ja tähän suuntaan on edetty, olisi parempi läpinäkyvästi keskittää työeläkevakuutusyhtiöiden kilpailu yhtiökohtaisella hoitokustannusosalla käytävään kilpailuun ja lopettaa eläketurvan toimeenpanon liiketoiminnallisten piirteiden ja tähänastisten tutkimusten mukaan vaikutuksettomien ”kilpailullisten liiketoimien” kehittäminen. Työeläkejärjestelmän piirissä tulisi erikseen keskustella asiakashyvitysten työeläkejärjestelmälle tarkoituksenmukaisesta määrästä.

3 Työkyvyttömyysriskin hallinnan laatu ja laajuus

Tässä luvussa käsitellään työkyvyttömyysriskin hallinnan sallittua laatua ja laajuutta työeläkevakuutusyhtiössä.

3.1 Historia ja kysymyksenasettelu

Työkyvyttömyysriskin hallinnan palvelut otettiin käyttöön työeläkealalla 1990-luvulla, jolloin ala yritti kouluttaa lääkärinkuntaa työkyvyttömyyseläkkeiden ratkaisutoimintaan liittyvien lääkärinlausuntojen keskeisiin yksityiskohtiin. Palveluiden alkuperäistä tarkoitusta voi luonnehtia kollektiiviseksi ennakoinniksi, jotta yksilölliseen varhaiskuntoutukseen ei olisi tarvetta ryhtyä ja ennenaikainen eläkkeelle jääminen ehkäistäisiin.

Palvelujen laajentuessa ajan myötä on tarkasteltavaksi noussut palvelujen sisällön suhde työeläkevakuutusyhtiöille sallitun toiminnan alaan, eli pysyvätkö yhtiöiden tarjoamat palvelut nykyisten säännösten sallimissa

rajoissa. Toiminta on alkanut saada muotoja, jotka kilpailevat työkyvyn ylläpitotoimintaa liiketoimintanaan tarjoavien työhyvinvointialan yritysten toiminnan kanssa. Työeläkevakuutusyhtiöiden palvelujen raja suhteessa yleiseen työhyvinvoinnin edistämiseen on käytännössä käynyt vaikeasti hahmotettavaksi, samoin kuin palvelujen perustuminen riskiperusteisuuden arviointiin työeläkevakuutusyhtiöiden omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin näkökulmasta. Samalla yksittäisten työeläkevakuutusyhtiöiden tarjoamien palvelujen vaikuttavuutta on kyetty mittaamaan heikosti. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiöt ovat mukana omistamassa työhyvinvointitoimintaa harjoittavia yrityksiä, joiden palveluja työeläkevakuutusyhtiöiden asiakkaat käyttävät yhtiöiden tukemina. Kokonaisuus nostaa esiin kysymyksen, onko toiminta joltain osin työeläkevakuutusyhtiöiltä kiellettyä välillistä liiketoimintaa.

3.2 Toiminnan rajat

Työkyvyttömyysriskin hallinnasta ei nimenomaisesti säädetä työntekijän eläkelaisissa tai muussa laissa. Asiaa ei tunneta lain tasolla edes terminä.

Työkyvyttömyysriskin hallintaan kerätään työeläkevakuutusyhtiölle rahoitus laskuperusteissa, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa TyEL 166 §:n nojalla työeläkevakuutusyhtiön hakemuksesta. TyEL 169 §:n 1 momentin mukaan laskuperusteista on käytävä ilmi, miten vakuutusmaksut lasketaan ja miten vakuutusmaksu jakautuu eri kululajeja varten perittäviin osiin. Laskuperusteissa vakuutusmaksun työkyvyttömyyseläkeosaan sisältyy työkyvyttömyysriskin hallintaosa. Sen suuruus määräytyy laskuperusteiden mukaan, mutta laskuperusteissa ei määrätä työkyvyttömyysriskin hallinnan sisällöstä tai maksunosan käytöstä.

Finanssivalvonta on antanut työkyvyttömyysriskin hallinnasta työeläkevakuutusyhtiöille määräykset ja ohjeet 1/2016 (MOK). Niiden antamisella oli kaksi keskeistä tarkoitusta: yhdenmukaistaa erittäin kirjavaa käytäntöä työkyvyttömyysriskin hallintaa koskevien toimenpiteiden rahoituksessa ja kiinnittää huomiota toiminnan riskiperusteisuuteen. MOK:ssa ei määritellä työkyvyttömyysriskin hallintaa. MOK:ssa annetaan kuitenkin esimerkkejä siitä, millaisia hankkeita korvattava toiminta voisi kattaa ja miten toiminnan vaikuttavuutta tulisi seurata.

Edellä kerrotun perusteella työkyvyttömyysriskin hallinta on työeläkevakuutusyhtiöille sallittua. Rahoitusta toimintaan kerätään ministeriön hallinnollisella päätöksellä. On toisaalta selvää, ettei hallinnollisella päätöksellä voida laajentaa työeläkevakuutusyhtiöille sallitun toiminnan alaa siitä, mitä asiasta säädetään ylemmänasteisilla normeilla. Työeläkevakuutusyhtiöiden toiminta on lailla selkeästi rajattu lakisääteisen eläkevakuutusliikkeen harjoittamiseen. Työkyvyttömyysriskin hallinta ei voi olla eläkevakuutusliikkeeseen liittyvää liitännäistoimintaa, koska liitännäistoiminta ei ole sallittua työeläkevakuutusyhtiöille. Välillisen liiketoiminnan harjoittamiskiellosta johtuen ei myöskään ole mahdollista omistusten kautta tapahtuva työkyvyttömyysriskin hallinta.

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

Näin ollen työkyvyttömyysriskin hallinta on työeläkevakuutusyhtiölle mahdollista vain niissä rajoissa, jotka seuraavat suoraan etenkin Euroopan unionin liittymäsopimuksesta, työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa säädetyistä toiminnan tarkoituksesta, toimialasta ja ansaintalogiikasta sekä työeläkevakuutusyhtiöiden asemasta julkisen hallintotehtävän hoitajina.

Siten työkyvyttömyysriskin hallinta on sallittua työeläkevakuutusyhtiölle vain vakuutusliikkeeseen kuuluvana riskienhallintana, koska yhtiön toiminta on rajattu eläkevakuutusliikkeen harjoittamiseen eikä työkyvyttömyysriskin hallintaa ole määritelty tai erikseen säädetty työeläkevakuutusyhtiön tehtäväksi.

Muu sallivampi näkemys lisäisi riskiä liittymäsopimukseen neuvotellun erivapauden kyseenalaistamisesta, koska tulkinta olisi kansallinen, ei välttämättä Euroopan komission tai Euroopan unionin tuomioistuimen mieltämä. Mikäli työeläkejärjestelmän asemaan, Suomen liittymäsopimuksen tulkintaan, työeläkevakuutusyhtiöiden liiketoimintamahdollisuuksiin tai näiden asioiden valvontaan halutaan oikeudellisesti kestävä muutos, on kontaktoitava komissiota.

Työeläkevakuutusyhtiöt eivät ole asemassa, jossa yhtiökohtaisesti päätetään mainitut rajat ylittävistä toiminnan muutoksista kilpailu- tai tarkoituksenmukaisuussyistä, vaan pitkän ja raskaiden instituutioiden muodostaman ketjun siinä päässä, jossa toteutetaan sitä, mitä työeläkevakuutusyhtiöiden odotetaan lain mukaan toteuttavan. Finanssivalvonta ei vastavasti ole toimivaltuuksiltaan asemassa, jossa se voisi hyväksyä yhtiöiden toiminnan tarkoituksen muuttamisen eli tässä tapauksessa uusien toiminta- ja palvelumuotojen kehittämisen.

3.3 Riskiperusteisuus ja tehokkuus

Työkyvyttömyysriskin hallinta on edellä kuvatulla tavalla vakuutusliikkeeseen kuuluvaa riskienhallintaa. Mitkä ovat tämän riskienhallintatoiminnan lähtökohdat?

Työkyvyttömyysriskin hallinnan ja laskuperusteisiin sisältyvän työkyvyttömyysriskin hallintaosan käytön tulee rajoittua, kuten maksunosan nimi kertoo, työeläkevakuutusyhtiön omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin hallitsemiseen. Näin ollen riskiperusteisuus korostuu työkyvyttömyysriskin hallinnan ensisijaisena lähtökohtana.

MOK 4 luvun 4 kohdan ohjeen mukaan työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi tarkoitetun toiminnan lähtökohtana tulee riskienhallinnan yleisten periaatteiden mukaisesti olla riskiperusteisuus. Finanssivalvonnan tulkinna mukaan riskiperusteisuudella tarkoitetaan esimerkiksi arviointia siitä, millä toimin työeläkevakuutusyhtiön vastuulla olevaa työkyvyttömyysriskiä voidaan mahdollisimman tehokkaasti alentaa.

Työkyvyttömyysriskin hallinnan riskiperusteisen toteuttamisen lähtökohdina ovat työeläkevakuutusyhtiön koko vakuutuskannasta tehtävä riskiar-

28.10.2019

FIVA 20/01.00/2019

Julkinen

vio ja toimenpiteiden kohdentaminen tehdyn riskiarvion perusteella. Työkyvyttömyysriskin hallinnan toimenpiteet ja työkyvyttömyysriskin hallintaosana kerätty rahoitus on kohdennettava siten, että yhtiön omalla vastuulla olevan työkyvyttömyysriskin kokonaismäärä alenee mahdollisimman tehokkaasti. Kysymyksessä on siten selkeä panos - tuotos-mittaus. Työeläkevarojen käyttö riskin vähentämiseen on perusteltavissa vain todennettavissa olevien vaikutusten kautta.

Työeläkevakuutusyhtiön on itse aktiivisesti tarjottava työkyvyttömyysriskin hallintaa ja rahallista tukea niille vakuutuksenottajille, joille kohdennettuna toiminta on tehokkainta. Toimenpiteitä ei tule kohdentaa sattumanvaraisesti sen perusteella, miten aktiivisesti asiakas osaa pyytää niitä. Tehokkuusvaatimuksesta seuraa myös, ettei kohdentamisen kannalta saa olla merkitystä sillä, onko asiakas uusi vai olemassa oleva.

Toimenpiteiden kohdentamisessa eivät myöskään saa vaikuttaa asiakashankinnan tai asiakaspidon näkökulmat. Riskienhallinta on vakuutustoiminnan ydintä, ja työkyvyttömyysriskin hallinnan tehokkuustavoite syrjäyttää kilpailulliset asiakashankinnan tavoitteet. Uuden asiakkaan hankkiminen tai olemassa olevan pitäminen eivät saa vaikuttaa toimenpiteiden kohdentamiseen. Kilpailullinen ulottuvuus näkyy työkyvyttömyysriskin hallinnassa lähinnä siinä, miten tehokkaasti työeläkevakuutusyhtiö hoitaa toimintaa.

MOK 4 luvun 4 kohdan mukaan varojen käytön näkökulmasta oleellista on toiminnan kohdentuminen todennettavissa oleviin työkyvyttömyysriskeihin. Ohje korostaa sitä, että työeläkevakuutusyhtiön on kohdennettava toimenpiteet asiakkaisiin, joilla riskien kartoittamisen perusteella on olemassa todennettavaa työkyvyttömyysriskiä. Toimenpiteitä ei tule kohdistaa esimerkiksi sillä perusteella, että yleisen kokemuksen mukaan kyseisen tyyppisen asiakkaan työkyvyttömyysriski saattaa nousta tai toteutua tulevaisuudessa.

Työeläkevakuutusyhtiön on voitava osoittaa työkyvyttömyysriskien aleneminen omassa asiakaskunnassaan. Tämä edellyttää asiakaskunnan työkyvyttömyysriskien kartoittamista, toimenpiteiden oikeaa kohdentamista ja toimenpiteiden vaikutusten mittaamista.

Työkyvyttömyysriskin hallinnan vaikutusten mittaaminen luotettavasti on Finanssivalvonnan havaintojen ja ulkopuolisten selvitysten perusteella vaikeaa tai mahdotonta. Vaikeus koskee sekä yksittäisen työeläkevakuutusyhtiön toiminnan vaikuttavuutta että toimenpiteiden vaikuttavuutta työeläkejärjestelmän tasolla. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että työeläkevakuutusyhtiö kartoittaa riskit koko vakuutuskannastaan ja kohdentaa toimenpiteensä riskiperusteisesti. Näin maksimoidaan todennäköisyys sille, että työeläkevakuutusyhtiön toimenpiteet vähentävät mahdollisimman tehokkaasti yhtiön omalla vastuulla olevaa työkyvyttömyysriskiä. Vain näin toimien työeläkevakuutusyhtiön harjoittama työkyvyttömyysriskin hallinta voidaan katsoa perustelluksi ja työeläkevakuutusmaksuna kerättyjen varojen käyttö toimintaan hyväksyttäväksi.

3.4 Rahoitus

MOK 4 luvun 1 kohta koskee rahoitusta. Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan työkyvyttömyysriskin hallitsemiseksi tehdyt palvelusopimukset ja kolmannelta osapuolelta ostettavat työkyvyttömyysriskin hallintaa tukevat palvelut tulee rahoittaa vain työkyvyttömyysriskin hallintaosasta kerättävällä maksulla. Työeläkevakuutusyhtiön työsuhteessa olevan oman henkilöstön työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvät henkilöstökulut voidaan rahoittaa joko työkyvyttömyysriskin hallinta- tai hoitokustannusosasta kerätyllä maksulla.

Työkyvyttömyysriskin hallinta on siis rahoitettava työkyvyttömyysriskin hallintaosalla. Ainoa poikkeus ovat työeläkevakuutusyhtiön omat henkilöstökulut. Niihin voi käyttää hoitokustannusosaa. Tulkinnan perusteella on selvää, ettei hoitokustannusosaa ole tarkoitettu muuten käytettäväksi työkyvyttömyysriskin hallintaan. Tällöin tulkintaan kirjattu poikkeus olisi tarpeeton.

Koska hoitokustannusosan käyttö on poikkeus työkyvyttömyysriskin hallinnan rahoittamisessa, määrittelee työkyvyttömyysriskin hallintaosa koko toiminnan suuruusluokan. Omiin henkilöstökuluihin käytettävä hoitokustannusosa ei saa olla määrältään olennaisessa asemassa työkyvyttömyysriskin hallintaosaan nähden. Hoitokustannusosan käytön tulee olla hyväksyttävässä suhteessa myös yhtiön varsinaiseen toimintaan sosiaalivakuutuksen toimeenpanijana, sillä työeläkevakuutusyhtiön hoidossa olevat varat on tarkoitettu lakisääteisen sosiaaliturvan toimeenpanoon, eikä varoja voi käyttää muuhun kuin niille osoitettuihin tarkoituksiin.

Työkyvyttömyysriskin hallinnan on oltava vakuutusyhtiön harjoittamana riskiperusteisena, ennaltaehkäisevänä riskienhallintana suuruudeltaan marginaalista suhteessa yhtiön muuhun toimintaan ja tälle alisteista.

3.5 Toimenpiteet asiakkaiden kanssa

Millaisia toimenpiteitä työeläkevakuutusyhtiö voi tehdä yhdessä asiakkaan kanssa työkyvyttömyysriskin hallinnassa? Edellä kuvatusti työkyvyttömyysriskin hallinta on riskiperusteista vakuutusliikkeeseen kuuluvaa riskienhallintaa. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiön toiminta tulee pitää selkeästi erillään muusta vakuuttamisesta ja liiketoiminnasta. Työhyvinvointiin ja työkyvyttömyysriskin hallintaan liittyvien palvelujen tarjonta vapailla markkinoilla on lisääntynyt viime vuosina. Palvelutarjonta, kilpailuseikat, työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan rajausta ja työkyvyttömyysriskin hallinnan tarkoitus huomioon ottaen ei ole perusteltavissa, että työeläkevakuutusyhtiö toteuttaisi pakollisella vakuutusmaksulla rahoitettuna palveluita, jotka sisältävät varsinaisia asiakasyritysten työkyvyttömyysriskiä vähentäviä toimenpiteitä.

Näillä perusteilla voidaan johtaa yleinen toimintamalli työeläkevakuutusyhtiön toimenpiteisiin asiakkaan kanssa:

- Yhteiset toimenpiteet asiakkaan kanssa käynnistyvät normaalisti sen jälkeen, kun työeläkevakuutusyhtiö on riskikartoituksen perusteella valinnut asiakkaan toimenpiteiden kohteeksi.
- Työeläkevakuutusyhtiö neuvoo ja valistaa asiakastaan työkyvyttömyysriskiin liittyvissä asioissa. Työeläkevakuutusyhtiö auttaa asiakasyritystä ymmärtämään, mitkä syyt aiheuttavat työkyvyttömyysriskiä ja mitä syitä on työkyvyttömyyden taustalla. Asiakkaan kanssa voi myös pohtia tapoja, joilla työkyvyttömyysriskiä voidaan alentaa.
- Kun työkyvyttömyysriskin syyt ovat selvät, asiakas voi, ellei se itse toteuta tarvittavia toimenpiteitä, kääntyä ulkopuolisen palveluntarjoajan puoleen ja ostaa tarvittavan palvelun. Työeläkevakuutusyhtiö voi tarjota siihen asiakkaalle rahallista tukea työkyvyttömyysriskin hallintaosasta.
- Työeläkevakuutusyhtiö ei itse toteuta varsinaisia työkyvyttömyysriskiä alentavia toimenpiteitä asiakkaalle. Toisin sanoen työeläkevakuutusyhtiön toimintaan ei kuulu tällaisten palvelujen tuottaminen. Yhtiön toimintaan ei myöskään kuulu tehdä palveluntarjoajien kanssa sopimuksia, joiden perusteella palveluntarjoaja työeläkevakuutusyhtiön rahoittamana toteuttaisi varsinaisia työkyvyttömyysriskiä alentavia toimenpiteitä yhdelle tai useammalle yhtiön asiakkaalle. Tällaisia toimenpiteitä koskevat sopimukset ovat asiakkaan ja palveluntarjoajan välisiä.

Esitettyä toimintatapaa noudattamalla työeläkevakuutusyhtiön toiminta pysyy vakuutustoimintaan kuuluvana, sallittuna vakuutusriskin hallitsemisena ja vähentämisenä. Samalla raja sallitun ja kielletyn toiminnan välillä pysyy kohtuullisen selväpiirteisenä ja vältetään se, että työeläkevakuutusyhtiö alkaa pakollisella työeläkevakuutusmaksulla rahoitetulla toiminnallaan kilpailla vapailla markkinoilla toimivien palveluntarjoajien kanssa. Kuvattua toimintatapaa voi verrata esimerkiksi vahinkovakuuttamisessa harjoitettavaan (palo)vahingontorjuntavalistukseen.

3.6 Lainmuutosta ei tarvita työkyvyttömyysriskin hallinnan rajaamiseksi

Finanssivalvonnan havaintojen perusteella työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnassa esiintyneiden ongelmien keskeisenä syynä on ollut työeläkevakuutustoiminnan luonteen ja toimintaa koskevan sääntelyn puutteellinen huomioon ottaminen. Tähän on liittynyt pyrkimys tulkita säännöksiä ja ohjeita laajasti ja tätä kautta korostaa työkyvyttömyysriskin hallinnan merkitystä kilpailukeinona.

Työeläkevakuutusyhtiön toiminnan rajat on säännelty selkeästi voimassa olevassa lainsäädännössä. Tämä sääntely rajaa myös työkyvyttömyysriskin hallintaa. Uutta sääntelyä tältä osin ei tarvita.

Sen sijaan Finanssivalvonnan sanktiovaltuudet työeläkevakuutusyhtiöiden suhteen ovat puutteelliset. Finanssivalvonta on jo aiemmin tehnyt lainsäädäntöaloitteen mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksuja muiden valvottavien lisäksi myös työeläkevakuutusyhtiöille. Seuraamusmaksujen asettamisella olisi mahdollista vahvistaa valvonnan vaikuttavuutta.