

PÄÄTÖS TYÖELÄKELAITOSTEN LUOKITTELUSTA INSTITUTIONAALISESSA SEKTORILUOKITUKSESSA

Luokittelumuutos

Tehtyjen selvitysten ja saatujen asiantuntijalausuntojen perusteella Tilastokeskus muuttaa työeläkelaitosten määrittelyä institutionaalisessa sektoriluokituksessa ja kansantalouden tilinpidossa siten, että laitokset siirretään vakuutuslaitossektorista sosiaaliturvarahastoihin. Laitokset muodostavat sosiaaliturvarahastojen sisällä oman alasektorinsa.

Luokittelumuutos perustuu seuraaviin seikkoihin:

- julkisen sektorin kontrolli on työeläkelaitosten kohdalla voimakas
- työeläkejärjestelyjä voidaan pitää kollektiivisena sopimuksena
- työeläkelaitosten toiminnalla ei pyritä voiton tavoitteluun
- kansantalouden tilinpidon laadinnan ja tietojen tulkinnan kannalta työeläkelaitosten luokittelu sosiaaliturvarahastoihin on hallittavampaa kuin luokittelu vakuutuslaitossektoriin
- muutos selkeyttää julkisen sektorin kansainvälistä vertailtavuutta.

Luokittelumuutoksen rajaus

Luokittelumuutos edellyttää, että samaan sektoriin sisällytetään työeläkeyhtiöiden, -kassojen ja -säätiöiden ohella Kuntien eläkevakuutus, LEL-työeläkekassa, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa sekä Esiintyvien taiteilijoiden eläkekassa. Myös Eläketurvakeskus luokitellaan samaan sektoriin.

Myös työttömyyskassat ja niiden keskuskassa sekä koulutus- ja erorahasto sisältyvät edelleen sosiaaliturvarahastot-sektoriin.

Valtion eläkerahastoa ei luokitella sosiaaliturvarahastoihin, koska se ei ole itsenäinen institutionaalinen yksikkö.

Lakisääteinen tapaturmavakuutus, työntekijäin ryhmähenkivakuutus sekä liikennevakuutus jäävät edelleen vakuutuslaitossektoriin, koska niiden hoitamista ei voida erottaa omiksi institutionaalisiksi yksiköikseen.

Luokitusratkaisun vaikutukset julkista sektoria kuvaaviin tunnuslukuihin

Luokitusratkaisu muuttaa julkisen sektorin rahoitusaseman kuvaajana käytettävää julkisyhteisöjen nettoluotonantoa. Tiedoissa on kuitenkin pyrittävä erottamaan valtion rahoitusasema koko sektorin rahoitusasemasta.

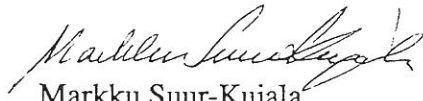
Kansantalouden tilinpidon yhteydessä laadittavissa veroastelaskelmissa esitetään uuden rajauksen mukainen veroasteluku. Kokonaisveroastetta ei enää lasketa.


Julkisten menojen osuutta bruttokansantuotteesta kuvaavassa tunnusluvussa otetaan myös käyttöön sektorin uusi rajaus.

Uuden luokituksen käyttöönotto

Luokittelumuutos sisältyy uudistettavana olevaan institutionaaliseen sektoriluokitukseen.

Kansantalouden tilinpidossa luokittelumuutos toteutetaan kesällä 1993 julkaistavissa tarkistetuissa aikasarjatiedoissa.


Markku Suur-Kujala
Tilastojohtaja


Eeva Hamunen
Suunnittelija

Jakelu:
Tilastokeskus, tilastoyksiköt
VM/KO, VM/BO, VM/VO
STM, Talous- ja suunnitteluosasto
STM, Vakuutusosasto
VNK/Relander
Eläketurvakeskus
Vakuutusyhtiöiden keskusliitto
Työeläkelaitosten liitto
Suomen Pankki, Kansantalouden osasto
Suomen Pankki, Tilasto-osasto
VATT
ETLA
PTT
TTT

TYÖELÄKELAITOKSET JA INSTITUTIONAALINEN SEKTORILUOKITUS

ONGELMAN TAUSTAA

Kysymys työeläkelaitosten luokittelusta kansantalouden tilinpidossa heräsi Suomen ETA- ja EY-neuvottelujen pohjustamisen yhteydessä. Jäsenmaiden kansantalouksien vertailussa, määriteltäessä esimerkiksi EMU-kriteereitä, käytetään kansantalouden tilinpidon mukaisia tietoja. Mm. julkisen sektorin rahoitusasemaa kuvataan kansantalouden tilinpidon julkisyhteisöjen nettoluotonannolla. Useissa muissa Euroopan maissa työeläkerahastot kuuluvat julkiseen sektoriin ja vaikuttavat siten julkisen sektorin rahoitusasemaan. Kansainvälisen vertailtavuuden parantamiseksi myös Suomesta on esitetty eräissä yhteyksissä tietoja, joissa työeläkelaitokset on käsitelty julkisen sektorin yhteydessä.

Aiemmin työeläkelaitosten luokitteluun on törmätty veroastevertailujen yhteydessä. Kun laitokset on Suomessa luokiteltu yksityiseen sektoriin, ei myöskään pakollisia työeläkemaksuja ole otettu mukaan virallisiin veroastetietoihin. Veroksi luokittelu edellyttää, että maksun saaja on julkisyhteisö. Tämän virallisen veroasteen rinnalla meillä on tosin laskettu ns. kokonaisveroastetta, johon on otettu mukaan kaikki pakolliset, lakisääteiset sosiaalivakuutusmaksut, maksun saajasektorista riippumatta.

Työeläkelaitosten luokittelun uudelleen pohtiminen on tullut mahdolliseksi institutionaalisen sektoriluokituksen uudistuksen vuoksi. Uudistuksen taustalla on paitsi luokituksen ajanmukaistaminen, myös luokituksen perustana olevien kansainvälisten suositusten, YK:n kansantalouden tilinpidon suosituksen, SNA:n ja EY:n vastaavan ESA-suosituksen uudistaminen.

Työeläkelaitosten kautta liikkuvat rahavirrat ovat melkoisen suuria. Mikäli ne luokiteltaisiin julkisyhteisöihin sisältyviin sosiaaliturvarahastoihin, paranisi julkisyhteisöjen rahoitusasema nettoluotonannolla mitattuna vuonna 1992 ennakoarvion mukaan noin 19 miljardilla. EMU-kriteereiden mukainen osuus bruttokansantuotteesta olisi -5 %, kun se nyt on lähes -9 %. Veroaste nousisi lähes kahdeksalla prosenttiyksiköllä. Samoin julkisten menojen suhde bruttokansantuotteeseen kasvaisi useita prosenttiyksiköjä.

Julkista bruttovelkaa luokittelumuutos ei juurikaan kasvattaisi, sen sijaan nettovelka alenisi.

ISL:N LUOKITTELUKRITEERIT

Kansantalouden tilinpidossa taloudellisten yksiköiden luokittelu perustuu institutionaaliseen sektoriluokitukseen, ISL:ään.

ISL luokittelee päätöksentekoyksiköitä, joilla on itsenäinen päätösvalta rahoitusvarojensa suhteen. Luokitteluun vaikuttavia ominaisuuksia ovat yksikön toiminnan tarkoitus, rahoitustapa, omistajuus ja kontrolli sekä oikeudellinen muoto.

Institutionaalinen sektoriluokitus perustuu em. YK:n kansantalouden tilinpidon suositukseen SNA:han. Myös EY noudattaa tätä suositusta, joskin oman ESA-versionsa mukaisena.

Kun luokitellaan erityisesti eläkevakuutusta harjoittavia laitoksia, luokitteluun vaikuttavat alla luetellut kriteerit. Ne pohjautuvat YK:n uuteen kansantalouden tilinpidon suositukseen sekä EY:n voimassa olevaan ESA-suositukseen (joka säilynee varsin samansisältöisenä tältä osin myös uudistettavassa versiossa).

- kenen rahoja rahastoidaan eläkerahastoihin: työnantajien, palkansaajien vaiko sosiaaliturvarahastojen; kuka omistaa eläkerahastojen varat?
- onko kyseessä työnantajien ja työntekijöiden välinen yksilöllinen sopimus vaiko laajaa ryhmää koskeva kollektiivinen sosiaalipoliittinen järjestely?
- miten rahastojen toiminta rahoitetaan?
- ovatko vakuutusmaksut suhteessa vakuutetun riskiin?
- käytetäänkö vakuutusmaksuja ja -etuuksia julkisen politiikan välineenä?
- onko yksikkö juridisesti itsenäinen, omistajistaan erotettavissa vai ei?
- mikä on omistamisen ja tosiasiallisen valvonnan välinen suhde, voiko joku muu taho kuin omistajat (esimerkiksi valtiovalta) vaikuttaa yksikön toimintaan ja miten laajasti?
- pyrkiikö rahastoja hoitava yksikkö tavoittelemaan voittoa tuottamillaan palveluilla vai hoitaako se rahastoja ilman voiton tavoittelua?

Suomen työeläkevakuutusta luokiteltaessa näiden kriteereiden tulkinta ei ole täysin yksiselitteistä. Järjestelmän hoito on yksityisten omistamissa, yleisesti yksityisiksi miellettyissä laitoksissa, kuitenkin monet seikat viittaavat vahvaan julkisen vallan väliintuloon.

TYÖELÄKELAITOSTEN LUOKITTELUA KOSKEVIA LAUSUNTOJA

Institutionaalisen sektoriluokituksen uudistusta koskevalla lausuntokierroksella kysyttiin erikseen, miten työeläkelaitokset tulisi luokitella uudessa ISL:ssa. Saadut lausunnot olivat ristiriitaisia, kannatettiin sekä laitosten säilyttämistä vakuutuslaitossektorissa että luokittelua sosiaaliturvarahastoihin.

Seuraavassa yhteenveto tärkeimmistä työeläkelaitoksia koskevista lausunnoista:

Valtiovarainministeriö:

- sosiaaliturvarahastoihin kansainvälisen vertailtavuuden vuoksi (mm. EMU-kriteerien tulkinta)
- julkisen vallan kontrolli suuri

Sosiaali- ja terveysministeriö (Talous- ja suunnitteluosasto):

- KELA erikseen
- vakuutuslaitokset jaettuina yksityisvakuutuksen harjoittajiin ja sosiaalivakuutuksen harjoittajiin

Kansaneläkelaitos:
- toiminnallisesti samanlaiset samaan luokkaan, sosiaaliturvarahastoihin

Eläketurvakeskus:
- työeläkelaitokset omana luokkanaan vakuutuslaitossektorissa, jaettuina yksityisiin ja julkisiin
- perusteluna toiminnan, rahoitustavan, omistajuuden ja oikeudellisen muodon ero-
avuudet KELAn ja työeläkelaitosten välillä

Työeläkelaitosten liitto:
- vakuutuslaitokset
- tarkka erittely yksityisiin ja julkisiin

Vakuutusyhtiöiden keskusliitto
ETLA
STK:
- KELA ja työeläkelaitokset omina luokkina, kuten nyt

Lausuntokierroksen jälkeen alkuperäistä ISL:n versiota korjattiin lähinnä Eläketurva-
keskuksen lausunnon perusteella. Laitokset jätettiin edelleen kuulumaan vakuutuslaitos-
sektoriin, mutta erotettiin omaksi luokakseen. Perusteluna tälle ratkaisulle oli, että työ-
eläkerahastot tulkittiin kotitalouksien rahastoiksi ja yksityistä omistajuutta haluttiin ko-
rosta.

MUIDEN ASiantuntijoiden ERIKSEEN PYYDETYT Käsitykset

Tämän jälkeen asiasta on edelleen neuvoteltu valtiovarainministeriön kanssa. Neuvot-
telun pohjalta on vielä erikseen pyydetty asiantuntijanäkemyksiä EUROSTAT:in (EY:n
tilastoyksikön) kansantalouden tilinpidon asiantuntijoilta, OECD:stä sekä STM:n va-
kuutusosastolta.

EUROSTAT:
- sosiaaliturvarahastoja, koska vakuutusmaksut ovat pakollisia ja koska vakuutusmak-
sun ei voida katsoa olevan sidoksissa yksilölliseen riskiin

OECD:
- sosiaaliturvarahastoja, koska julkisen vallan kontrolli on suuri

Sosiaali- ja terveysministeriö, vakuutusosasto:
- sosiaaliturvarahastoja, koska sopimukset ovat kollektiivisia,
eivät myöskään tavoittele voittoa ja ovat osa sosiaaliturvajärjestelmää

YHTEENVETO

Tilastokeskuksessa tehtyjen selvitysten ja saatujen asiantuntijalausuntojen perusteella
näyttäisi perustellulta muuttaa työeläkelaitosten luokittelua siten, että ne siirrettäisiin
vakuutuslaitossektorista sosiaaliturvarahastoihin. Laitokset olisi kuitenkin syytä luoki-
tella omaksi alasektorikseen, jotta ne tarvittaessa saataisiin erikseen.

Luokittelumuutos perustuisi julkisen sektorin kontrollikriteerin korostamiseen. Uudessa SNA-suosituksessa tämä kriteeri on aiempaa voimakkaammin esillä.

Myös kansantalouden tilinpidon laadinnan ja tietojen tulkinnan kannalta luokittelu sosiaaliturvarahastoihin olisi selkeintä ja hallittavinta. Vakuutuslaitoksiin luokittelu edellyttäisi joka tapauksessa nykyisen menettelytavan muuttamista SNA:n mukaiseksi, mitä se ei tähän mennessä ole ollut. Rahastot ja niiden kasvu tulisi kirjata tässä tapauksessa kotitaloussektoriin. Uusi menettely aiheuttaisi kotitaloussektorin kannalta hankalasti mielletäviä laskennallisuuksia. Nämä laskennallisuudet ovat uudessa SNA-suosituksessa entisestään lisääntyneet. Kun kyseessä ovat suuret rahavirrat ne vaikeuttaisivat kotitaloussektorin tietojen tulkintaa.

Luokituksen muutos edellyttää, että samaan sektoriin sisällytetään työeläkeyhtiöiden, -kassojen ja -säätiöiden ohella Kuntien eläkevakuutus, LEL-työeläkekassa, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Merimieseläkekassa sekä Esiintyvien taiteilijoiden eläkekassa.

Valtion eläkerahastoa ei ainakaan toistaiseksi luokiteltaisi sosiaaliturvarahastoihin, koska sitä ei voida pitää itsenäisenä institutionaalisenä yksikkönä.

Myös työttömyyskassat ja niiden keskuskassa sekä koulutus- ja erorahasto tulisivat edelleen sisältymään sosiaaliturvarahastosektoriin. Sen sijaan lakisääteinen tapaturmavakuutus, työntekijäin ryhmähenkivakuutus sekä liikennevakuutus jäisivät edelleen vakuutuslaitossektoriin, koska niiden hoitamista ei voida erottaa omiksi institutionaalisiksi yksiköikseen.

Tämän ratkaisun jälkeen julkisen sektorin rahoitusasemaa kuvaavissa tiedoissa olisi kuitenkin syytä, aina kun se on mahdollista, erottaa valtion rahoitusasema koko sektorin rahoitusasemasta.

Veroastelaskelmissa tultaisiin virallisena veroasteena esittämään uuden rajauksen mukaista yhtä veroastelukua, eikä mitään kokonaisveroastetta enää laskettaisi.