

Asia: VN/3386/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lausuntopyynnön kysymykset

Kommentit nykytilaan

Suomalaisen työeläkejärjestelmän erityispiirre on, että järjestelmää voidaan sopeuttaa ja siihen voidaan tehdä muutoksia, jotka tukevat järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä, vakauttavat työeläkemaksun tasoa tai muuttavat etuuksia kansallisista lähtökohdista käsin ja asioihin voidaan aina hakea parhainta mahdollista ratkaisua.

Kommentit ehdotuksista ja niiden vaikutuksista

Nyt laadittu työeläkeuudistus pohjautuu maan hallitusohjelman tavoitteeseen vahvistaa julkista taloutta. Sen perusteella työmarkkinakeskusjärjestöt pääsivät sopuun työeläkejärjestelmän kehittämisestä tammikuussa 2025. Hallituksen esitys perustuu tähän sopimukseen.

Mielestämme hallituksen esitys onnistuu päätavoitteissaan, eli se tulee pitkällä aikavälillä vahvistamaan työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä työeläkelaitosten sijoitustuottoja kasvattamalla. Tämä perustuu riskiperusteisen vakavaraisuusmallin kehittämiseen tavalla, joka mahdollistaa aikaisempaa tuottohakuisemman sijoittamisen. Työeläkelaitosten riskinkantokyky siis nousee.

Nimenomaan sijoitustuotoilla on tarkoitus kattaa yhä enenevässä määrin maksussa olevia eläkkeitä, koska maksussa olevien eläkkeiden määrä suhteessa vakuutusmaksuihin kasvaa trendinomaisesti johtuen yhä ikääntyvien ja eläkkeellä olevien henkilöiden määrän kasvusta suhteessa työssä olevaan väestöön.

Kommentit säännöskohtaisiin perusteluihin

4.2.1.4 Vaikutukset eläkelaitoksiin

Pidämme merkittävänä puutteena sitä, että työeläkeuudistuksen vaikutusarviosta puuttuvat työeläkeuudistuksen vaikutukset erilaisiin eläkelaitoksiin. Muutoksessa ei ole tuotu esiin sitä, että työeläkejärjestelmässä yksityisen alan eläketurvaa hoitaa erilaisia toimijoita ja vaikutukset näihin toimijoihin ovat erilaisia. Toteutuessaan ehdotuksilla olisi siten vaikutuksia myös työeläkelaitosten kilpailuun jossain määrin.

Perusteluissa todetaan, että osakesijoitusten määrä tulee kasvamaan ja kasvu johtaa aikaisempaa suurempaan salkkujen yhdenmukaistamiseen. Perusteluissa ei kerrota sitä, että eläkesäätiöt ja eläkekassat pienempinä toimijoina varautuvat poikkeamariskiin esimerkiksi pitämällä järjestelmän keskimääräistä vakavaraisuutta suurempaa puskuria sijoitustoiminnan ja vakuutusliikkeen heilahtelujen varalle. Työeläkejärjestelmä hyötyy hajautuksesta ja eroista sijoitussalkuissa, mutta myös siitä, että työeläkejärjestelmässä on enemmän vakavaraisuutta, koska vakavaraisuus ohjautuu lopulta vanhuuseläkerahastojen täydentämiseen.

Uudistus kuitenkin vähentää vakavaraisten eläkesäätiöiden ja eläkekassojen liikkumatilaa. Niille jää entistä vähemmän mahdollisuuksia sijoittaa turvaavammin. Sen sijaan uudistus pakottaa ne sijoittamaan yhä tuottohakisemmin eläkelaitoksen valitusta tai halutusta sijoituspolitiikasta riippumatta. Lisäksi uudistus pakottaa joitakin vakavaraisia eläkesäätiöitä ja eläkekassoja purkamaan ja palauttamaan vakavaraisuutta osakkaille. Tämä vakavaraisuuden palautus heikentää niiden vakavaraisuutta ja vähentää työeläkejärjestelmän varautumista tulevaisuuden eläkemaksuihin hieman.

Muutos johtuu siitä, että uudistus vahvistaa eläkelaitosten riskinkantokykyä, mutta ei nosta sallitun vakavaraisuuspääoman ylärajaa, vaikka yläraja on kytketty vakavaraisuusrajaan, kuten riskinkantokykykin. Vakavaraisuusylärajan nostaminen 3,5-kertaiseen määrään hieman helpottaa asiaa, mutta koska tämäkin ehdotus olisi vain määräaikainen, ehdotettu muutos on ongelmallinen.

Kommentit voimaantuloon

-

Kommentit lakiehdotuksista

Vakavaraisuuslaskennan parametrien tarkastelu viiden vuoden välein

Uudistukseen liittyen päätettiin siitä, että jatkossa vakavaraisuusrajan laskennassa käytettäviä vakoiden arvoja päivitetäisiin viiden vuoden välein valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetukseen tulisi ehkä myös määritellä, minkälaiset muutokset antavat aiheen päivittää parametreja. Nyt laaditussa työeläkeuudistuksessa ei päädytty päivittämään sellaisia parametreja, joiden vaikutukset jäivät vähäisiksi. Onko siis tarkoitus, että myös jatkossa päivitetään vain muutokset, joilla on asiallista merkitystä? On myös mahdollista, joskin epätodennäköistä, että tehdyt parametrimuutokset voivat arvaamattomalla tavalla heikentää tai vahvistaa työeläkelaitosten riskinkantokykyä. Tähänkin ehkä tulisi varautua.

Yhdistyksemme huomiot ja toiveet muutoksille:

Hallituksen esityksessä ei perustella tai pohdita, miksi vakavaraisuusaseman ylärajaa ei pitäisi nostaa vastaamaan aikaisemmin hyväksyttyä ja vallinnutta vakavaraisuustasoa - eli miksi vakavaraisuusrajan yläraja ei automaattisesti muutu samassa suhteessa kuin vakavaraisuusraja.

Ehdotamme siis, että vähintäänkin vakavaraisuusaseman ylärajasta 3,5 pitäisi tulla pysyvä.

Toinen eläkelaitosten väliseen kilpailuasemaan vaikuttava muutos on takausten salliminen kaikille muille työeläkelaitoksille paitsi eläkesäätiöille ja eläkekassoille. Työeläkeyhtiöt ja Merimieseläkekassa siis voivat antaa takauksia tytäryhteisöilleen, mutta eivät eläkesäätiöt ja eläkekassat. Koska kaikkien eläkelaitosten tuottovaatimus määräytyy samoin perustein, myös sijoitustoiminnan sääntelyn pitäisi olla vieraan pääoman käyttämisen osalta yhdenmukainen. Lakihankkeen aikana asiaan ei ehditty paneutua riittävästi eikä sitä, että eläkesäätiöille tai eläkekassoille ei ole vastaavasti sallittu takausten käyttämistä niiden tytäryhteisöinä oleville kiinteistöyhtiöille, ole hallituksen esityksessä perusteltu.

Takausten käytön laajentaminen eläkelaitosten tyttärenä oleville kiinteistöyhteisöille vähentää kiinteistöyhteisön rahoituksen hankkimiseen käytettäviä kustannuksia, eli vähentää kiinteistöyhtiön rahoituskuluja ja siten kasvattaa eläkelaitoksen sijoitustuottoja. Nyt tätä ei ehdoteta laajennettavaksi eläkesäätiöille ja eläkekassoille, ja näiden eläkelaitosten toimintamahdollisuudet rajautuvat edelleen vain samansuuruisen lainan myöntämiseen omalle kiinteistöyhteisölleen, mikä laina taas vähentää näiden eläkelaitosten sijoitustuottoja lähtökohtaisesti. Eläkelaitoksilla pitäisi olla tasapuoliset toimintamahdollisuudet. Tämän vuoksi olisi välittömästi tehtävä tämä pieni muutos, joka mahdollistaisi eläkesäätiöiden ja eläkekassojen takaukset omille tytäryhteisöilleen. Perustelemattomia eroja eläkelaitosten välille ei pitäisi synnyttää.

Vakavaraisuuslainsäädäntöön liittyy elinkeinoverolaki ja siellä verotuksessa hyväksyttäviä varauksia koskeva kohta. Elinkeinoverolain 48a§:n ongelmallisuus tuotiin esille jo 2011 vuoden vakavaraisuusuudistuksessa, mutta sosiaali- ja terveysministeriö veti muutosehdotuksensa silloin pois hallituksen esityksestä viime hetkillä. Pykälää ei ole sittemminkään korjattu, mutta nyt sen

korjaamiseen olisi syytä välittömästi ryhtyä. Erityinen syy tähän on vakavaraisuusrajan enimmäismäärän muutos. Tämä muutos voidaan toteuttaa erillään työeläkeuudistuksesta, mutta kuitenkin välttämättömänä ja kiireellisenä uudistuksena.

Työeläkeuudistukseen liittyen tulisi muuttaa EVL 4 luvun 48a§:n kolmatta momenttia esimerkiksi seuraavasti.

Nykyinen EVL 48a § 3 momentti:

Jos varauksen määrä ylittää 2 momentissa mainitussa lainkohdassa tarkoitetun lisävakuutusvastuun enimmäismäärän toisena peräkkäisenä verovuonna, ylittävä osa luetaan eläkesäätiön tai eläkekassan viimeksi mainitun verovuoden veronalaiseksi tuloksi. Vakuutusyhtiön veronalaiseksi tuloksi luetaan viimeksi mainitusta verovuodesta alkaen varauksen ylittävästä osasta se määrä, joka on siirrettävä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan ositettuun lisävakuutusvastuuseen.

Momenttia tulisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

Jos varauksen määrä ylittää 2 momentissa mainitussa lainkohdassa tarkoitetun lisävakuutusvastuun enimmäismäärän toisena peräkkäisenä verovuonna, eläkesäätiön ja eläkekassan veronalaiseksi tuloksi luetaan viimeksi mainitusta verovuodesta alkaen se määrä, joka on ESKL 7 luvun 9 §:n purettava vakuutusmaksujen alentamiseen. Vakuutusyhtiön veronalaiseksi tuloksi luetaan viimeksi mainitusta verovuodesta alkaen se määrä, joka on siirrettävä työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain 18 §:n § momentin mukaan ositettuun lisävakuutusvastuuseen.

Voimassa oleva säännös tiukasti tulkittuna tarkoittaisi sitä, että eläkesäätiön ja eläkekassan pitäisi maksaa tuloveroa varallisuudesta, jota ei voida palauttaa osakkaille. Suomessa verotus perustuu kirjanpitoon, ei realisoitumattomien arvomuutosten eli varallisuuden verottamiseen tuloverona.

Muut kommentit ja yleiset huomiot

-

Heinström Ismo

