



10.6.2009

Valtiovarainministeriö

PITKÄAIKAISSÄÄSTÄMISTÄ KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa hallituksen esityksestä sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevaksi lainsäädännöksi (VM056:00/2009) sekä hallituksen esityksestä verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (VM055:00/2009).

Hallituksen esitykset

Esitysten tavoitteena on lisätä säästö- ja vakuutusmarkkinoiden kilpailua luomalla myös muille palvelujen tarjoajille kuin vakuutusyhtiöille edellytykset tarjota verotuetta pitkäaikaissäästämistuotetta. Pitkäaikaissäästämistä koskevassa laissa säädettäisiin oikeudesta tarjota laissa tarkoitettuja pitkäaikaissäästämissopimuksia, sopimusten sisällöstä, asiakkaan ja palveluntarjoajan oikeuksista ja velvollisuuksista säästämissopimusta tehtäessä ja sen voimassaoloaikana sekä säästövarojen sijoittamisesta ja niiden oikeudellisesta asemasta.

Verolainsäädännössä säädettäisiin säästöjen verotuen edellytyksistä eli iästä, josta alkaen säästöt voisi nostaa ja nostoajan pituudesta. Esityksessä esitetään, että säästöjen nosto olisi mahdollista henkilön omasta vanhuuseläkeiästä lähtien ja säästöjä tulisi nostaa vähintään 10 vuoden ajan. Ehdotuksen mukainen verotuki muodostuisi tuottojen verovapaudesta. Jos säästöt siirtyisivät perhe-eläkkeenä säästäjän perillisille, ehdotuksesta seuraisi myös säästöjen vapauttaminen perintöverosta.

Lausunto

Yleistä

Esitysten keskeinen sisältö on uuden verotuetun pitkäaikaissäästämismallin luominen Siva-työryhmän ehdotusten pohjalta. Monia keskeisiä näkökohtia on kuitenkin jäänyt sivuun. Esimerkiksi pitkäaikaisten reaaliarvoltaan turvattujen sijoituskohteiden vähäisyyttä tai varautumista yksilön mahdollisesti pitkäänkin elinikään ei käsitellä. Lisäksi näkökohta, että ehdotuksella luotaisiin kahdet säästömarkkinat (tavanomaisella tavalla verotetut sekä tuetut pitkäaikaissäästämisen markkinat) sivuutetaan kokonaan. Yksilöllisten eläkevakuutusten korkeat kulut tuodaan esille, mutta vähemmälle käsittelylle jäävät rahastosäästämiseen yleisemminkin liittyvät korkeat kulut.

Valtiovarainministeri Jyrki Katainen on 18.9.2008 asettanut työryhmän selvittämään verotuksen kehittämistä. Työryhmän tehtävänä on arvioida nykyisestä verojärjestelmästä ja talouden toimintaympäristön muutoksista aiheutuvia verojärjestelmän muutostarpeita ja mm. tehdä tarvittavat ehdotukset verojärjestelmän kehittämisessä noudatettavista suuntalinjoista. Työryhmä pohtii myös verotuksen rakennemuutoksia.

Tätä lakiesitystä valmisteltaessa on syytä ottaa huomioon kyseiseen työryhmään tehtävä valmistelutyö.

10.6.2009

Esityksen perusteluihin liittyy yleisesti lisäeläketurvan tarpeen näkökulmasta epärelevanttia pohdintaa ja kuvausta. Lisäksi perustelut ovat osittain epätarkkoja ja puutteellisia. Lain perusteluissa on käsitelty monia toissijaisia kysymyksiä samalla kun useita lain kannalta relevantteja kysymyksiä on sivuutettu. Alla tuodaan esiin muutama esimerkki.

Epäolennaisuuksia

Esityksessä pitkäaikaissäätämisestä luodaan pitkä katsaus EU-raportteihin eläkejärjestelmien kestävydestä. Niissä kuvaillaan Euroopassa vallitsevaa suuntausta siirtää vastuuta eläkkeistä etuudensaajalle itselleen ja tuodaan esiin eurooppalaisissa eläkejärjestelmissä olevia ongelmia yleisellä tasolla. Nämä näkökohdat soveltuvat vain osittain Suomen tilanteeseen ja Suomen valitsemaan eläkestrategiaan. Lisäksi niiden yhteys käsillä olevaan lakiehdotukseen on osittain etäinen.

Perustelut (erityisesti kohdassa 2.1.1) ovat osittain ristiriitaisia esityksessä ilmaistuun tavoitteeseen nähden. Toisaalta sanotaan tavoiteltavan eläkeuudistuksella ja hallitusohjelmallakin tavoiteltavaa työurien pidentymistä, mutta toisaalta annetaan ymmärtää, että eläketurva jää puutteelliseksi mm. elinaikakertoimen vaikutuksen johdosta. Elinaikakertoimen yksi tehtävä on nimenomaan se, että työuraa eliniän pidentyessä jatkettaiisiin, ei eläkkeiden tason leikkaaminen.

Edelleen kyseisessä kohdassa viitataan yksilöllisen eläkesäästämisen sataprosenttiseen rahastointiin ja verrataan sitä lakisääteiseen rahastointiin. Tämä vertailu on asian kannalta epärelevanttia.

Muutenkin esityksessä todetaan faktana erilaisiin olettamuksiin perustuvia ja julkisessa keskusteluissa esiintuotuja asioita. Niitä olisi hallituksen esityksessä syytä tarkastella kriittisesti ja tuoda esille niiden spekulatiivinen luonne eikä esittää niitä tosiasioina. Viittauksia tutkimuksiin ja tutkimuksiin on laajalti, mutta lähteitä ei mainita.

Epätarkkuuksia

Lain perusteluissa käytetään eläkekatto-termiä kuvattaessa vuoteen 2005 asti vallinnutta lakisääteisen eläkejärjestelmän yhteensovitusäänöstöä. Tämä, mahdollisesti väärinkäsityksiä aiheuttava termi, tulee korvata täsmällisellä yhteensovitus-termillä. Suomessa vallinneesta järjestelmästä ei voi käyttää termiä eläkekatto, sillä eläkekatoilla ymmärretään yleensä eläkkeen perusteena olevalle ansiolle tai maksuille asetettavaa euromääräistä rajaa. Tällaista ei ole Suomessa koskaan ollut. Termi esiintyy esityksessä useissa kohdissa.

Esityksessä todetaan, että elinaikakerroin vaikuttaa alentavasti myös työkyvyttömyyseläkkeeltä vanhuuseläkkeelle siirtyvän eläkkeeseen. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys HE 68/2009, jossa esitetään muutosta työkyvyttömyyseläkkeensaajien elinaikakertoimeen. Tekstiä olisi tältä osin syytä ajantasaistaa.

10.6.2009

Eläketason parantamisargumenttiin liittyen esityksessä ei oteta kantaa siihen, kohdentuisiko eläketason parannus sellaisille, jotka lisäturvaa todella tarvitsisivat. Yksilöllisiä eläkevakuutuksia on huomattavasti keskimääräistä enemmän ylemmillä toimeentulotasoilla. Alimman toimeentulotason kotitalouksilla, joilla täydentävän eläketurvan tarve olisi suurin, on muita huomattavasti vähemmän yksilöllisiä eläkevakuutuksia.

Eläketurvan sisällöstä

Kohdassa 2.3.2 perustellaan sitä, miksi eläkesäästön nostoaika eläkevaiheessa pitäisi olla rajoitettu eikä elinikäinen. Elinikäisyydellä olisi esityksen mukaan mm. säästämisen kannustavuutta vähentävä ja henkivakuutusosan kustannuksia sekä monimutkaisuutta lisäävä vaikutus. Toisaalla kuitenkin säästämistuotetta perustellaan paremmalla varautumisella vanhuusiän kasvaviin terveydenhoito- ja hoivamenoihin ja tästä saatavilla julkisen talouden säästöillä.

Terveydenhoitomenot kasvavat voimakkaasti vasta eläkeajan loppupuolella, jolloin ehdotettu kymmenen vuoden nostoaika ei vielä välttämättä yllä tuohon kasvavien hoivamenojen aikaan. Samoin esityksessä esiin tuotu huoli eläketason riittävydestä ja sen heikkenemisestä erityisesti eläkeaikana suhteessa palkkoihin ei puolla eläkesäästön noston määräaikaaisuutta. Jos ajatellaan, että eläketurva muodostuisi riittämättömäksi tasoltaan pitkän eläkkeellä olon johdosta, turvaa pitäisi olla pidemmäksi aikaa. Näiden syiden vuoksi määräaikaisuus sopii huonosti yhteen esityksen tavoitteiden kanssa. Säästöjen nostoaika olisi oltava elinikäinen.

Esityksissä ei nyt ole selkeästi säädelty sitä, mihin ikään asti säästäminen olisi mahdollista ja olisiko se mahdollista esimerkiksi eläkkeellä oltaessa tai eläkeiän saavuttamisen jälkeen. Jotta välttyttäisiin eläkkeensaajan ei-toivotuilta spekulointimahdollisuuksilta, olisi laissa hyvä olla raja, jossa säästäminen olisi mahdollista vain esimerkiksi eläkeikään tai eläkkeen nostamisen alkamiseen asti.

Perusteluissa ja lakitekstissä puhutaan henkilöön sovellettavasta työeläkelain mukaisesta eläkeiästä. Tässä lienee tarkoitettu sitä eläkeikää, jossa työeläkelain mukaan vanhuuseläkkeen voisi saada. Sotilailla eläkeikä on vastedeskin 55 vuotta. Lisäksi julkisella ja yksityisellä sektorilla on vielä pitkään lisäturvan mukaisia alennettuja eläkeikiä, joissa myös perusturvan mukainen eläke voidaan myöntää. Jää epäselväksi, miten yksilöllisen säästötuotteen eläkeikä muuttuu siinä tapauksessa, että henkilö siirtyy työuran loppupuolella toiseen työsuhteeseen ja hänen eläkeikänsä nousee yleiseen eläkeikään. Selkeämpää olisi sitoa eläkeikä aina TyEL:n mukaiseen eläkeikään.

Muita näkökulmia

Eläkejärjestelmä antaa jo nykyisin eläkeotteita ja tietoa myös elinaikakertomien vaikutuksesta. Kohdassa 1.2.1 tuodaan esiin tiedottamisen parantaminen. Jotta tuleva eläkkeensaaja saisi oikeaa tietoa tulevasta kokonaiseläketurvastaan, olisi lakisääteisen ja yksilöllisen eläketurvan järjestäjien tehtävä tiedottamisessa yhteistyötä laskentaoletusten yhdenmukaistamiseksi.

10.6.2009

Verolakiin tehtävän muutosesityksen tavoitteissa mainitaan julkisten terveydenhoito- ja hoivakulujen vähentäminen, koska lisäsäästämisen johdosta oma rahoitusmahdollisuus näistä kuluista kasvaa. Tämän täsmällinen merkitys jää epäselväksi. Onko tarkoitus, että tällä pienennettäisiin esimerkiksi julkisen laitoshoidon kustannuksia, jolloin säästöt tulisivat käytetyksi laitoshoidon kustannuksiin? On tarpeen kertoa jo säästämisvaiheessa, miten näitä tuloja tulkitaan esimerkiksi julkisen laitoshoidon tai muiden tulosidonnaisten etuuksien osalta.

Esityksessä jää täsmentämättä myös avio-oikeus pitkäaikaissäästötilillä oleviin varoihin. Koska kyseessä on säästäjän oma varallisuus, olisi syytä täsmentää miten avio-oikeuden olemassaolo vaikuttaa avioerotilanteessa.

Parhaillaan on menossa siirtymäkausi yksilöllisten eläkevakuutusten siirtymisessä pääomatuloverotuksen piiriin. Vuodesta 2010 alkaen eläkeiät on verotuen saamiseksi oltava korotettu 62 vuoteen. Vuodesta 2004 alkaen (6.5.2004) maksetut maksut ovat pääomatuloista vähennettäviä ja aikanaan näistä maksuista kertynyt eläke on pääomatulona verotettavaa. Tätä ennen kertyneet varat verotetaan ansiotulona ja ne on myös vähennetty ansiotuloista. Tämän siirtymäkauden meneillään olo on omiaan sekoittamaan eri säästömuotojen verotuskohtelua.

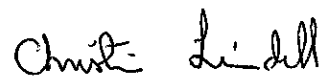
Eläketurvakeskus toteaa, että:

Tulee vielä uudestaan tutkia mahdollisuuksia sen varmistamiseksi, että säästötuotteet antaisivat yksilölle suojan mahdollisesti pitkänkin eliniän varalta, esimerkiksi annuiteettiperiaatetta soveltaen. Säästösopimuksia tulee rajata esitettyä voimakkaammin, jotta mahdollisuudet ei-toivottavaan verosuunnitteluun vähenisivät. Esityksen yleisperusteluihin sisältyy lisäksi epärelevantteja ja epätarkkoja väittämiä, jotka olisi syytä poistaa ja/tai täsmentää.

ELÄKETURVAKESKUS



Jukka Rantala
Toimitusjohtaja



Christina Lindell
Osastopäällikkö