

LAUSUNTO
11.6.2009

Valtiovarainministeriö

Viite: Lausuntopyyntö 11.5.2009
VM 055:00/2009 ja VM 056:00/2009

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi sidottua pitkäaikaissäästämistä koskevaksi lainsäädännöksi ja luonnos hallituksen esitykseksi pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työeläkevakuuttajat TELA esittää lausuntonaan asiakohdassa mainituista luonnoksista seuraavan.

Ehdotukset osana eläkepolitiikkaa ja työeläkejärjestelmän kuvaus

Ehdotettu sidottu pitkäaikaissäästäminen liittyy eläkepolitiikkaan. Tarkoituksena on sitoa säästämisen verotuki työeläkelakien mukaiseen eläkeikään ja kannustaa säästöjen takaisinmaksuaikaa koskevalla sääntelyllä pidempää työelämässä jatkamista. Luonnoksissa todetaan muun ohella, että yksilöllinen pitkäaikaissäästäminen ja eläkevakuutus ovat osa yksilön toimeentuloturvaa, jolla pyritään saamaan lisäturvaa erityisesti eläkeajan toimeentuloon. Edelleen todetaan, että täydentämisen tarvetta korostaa se, että eläkeuudistuksen mukaisesti elinaikakerroin pienentää vanhuuseläkkeen määrää vuodesta 2010 alkaen.

Pitkäaikaissäästämistä koskevan hallituksen esityksen mukaan (s.32) ehdotuksen peruslinjauksena on, että vapaaehtoisen eläkesäästämisen sääntelyä kehitetään johdonmukaisesti yleisten eläkepoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta esityksillä on rahoitusmarkkinapoliittisia tavoitteita, kuten pitkäaikaissäästämisen eri muotojen tasapuoliset kilpailuedellytykset. Kiinnitämme lausunnosamme ennen muuta huomiota esitysluonnosten eläkepoliittisiin kysymyksiin. Katsomme, että on perusteltua kehittää lakisääteistä eläketurvaa täydentäviä lisäeläkejärjestelmiä, ammatillisia lisäeläkkeitä ja yksilöllisiä vapaaehtoisia lisäeläkkeitä sekä siihen rinnastettavaa pitkäaikaissäästämistä.

Lakisääteinen työeläke on pyritty mitoittamaan riittävän tasoiseksi, ettei eläkkeen täydentäminen olisi yleensä tarpeen. Tätä tavoitetta ei

saavuteta tyypillisesti silloin, kun vakuutetun henkilön elinkaaren viimeisinä vuosina hoito-, hoiva, ym. vastaavat menot kasvavat jyrkästi. Lakisääteisen eläkkeen etuustasoa ei ole mitoitettu, eikä voidaakaan mitoitaa kattamaan nämä tarpeet kokonaisuudessaan. Siksi on tärkeää, että myös elinkaaren loppuvuosina on mahdollisuus saada lisätuloja lisäeläkkeenä tai muista pitkäaikaissäästöistä. Työeläkkeen indeksisuojarakenteen vuoksi voi riittävän tasaisen toimentulon turvaamiseksi olla tarpeen saada lisätuloa pitkäaikaissäästöistä. Riittävät tulot ovat edellytys sellaisten palvelujen hankkimisen, jotka mahdollistavat asumisen pitempään omassa kodissa. Tämä on yhteiskunnan kustannusten kannalta erittäin tärkeä kysymys. Näiden tarpeiden toteutumisesta ei tukisi se, että pitkäaikaissäästöt voisi nostaa kymmenen vuoden kuluessa vanhuuseläkeiän täyttämisestä. Eläkepoliittisten tavoitteiden vuoksi sidottu pitkäaikaissäästäminen tuleekin toteuttaa siten, että se mahdollisimman hyvin turvaa elinikäisen tulon säästäjälle.

Pitkäaikaissäästämistä koskevassa esitysluonnoksessa on kuvattu esityksen tavoitteiden yhteydessä yleisiä lähtökohtia. Sivulla 30 on kuvio yksilöllisestä eläkesäästämisestä osana eläketurvaa. Siinä on kuvattu perusturvana kansaneläke ja sen päällä ansiosidonnainen turva: työeläke ja ryhmäeläkkeet. Kuvio antaa virheellisen kuvan Suomen eläkejärjestelmän rakenteesta, koska lakisääteinen työeläke muodostaa eläkejärjestelmän perustan, jota kansaneläke tarpeen mukaan täydentää. Tämä on todettu ehdotuksen tekstissä kohdassa 3.2 (s.31).

Koska esitykset ovat luonteeltaan eläkepoliittisia, tulee yksilöllisen eläkesäästämisen suhdetta lakisääteiseen eläketurvaan täsmentää. Kohdassa 2.1.1 (sivulla 23) on todettu : "Vapaaehtoisen eläkesäästämisen kehittäminen tukee ihmisten omaehtoisia mahdollisuuksia täydentää joustavasti ja tehokkaasti lakisääteistä eläketurvaansa. Tämä on entistä tärkeämpää, kun työeläkejärjestelmään tehdyt uudistukset heikentävät eläkkeiden korvausasteita tulevaisuudessa, jollei työuraa pidennetä." Esityksessä tulee kertoa, että työeläkejärjestelmässä ollaan parhaillaan kartoittamassa keinoja, joilla työuria pidennetään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä.

Samassa kohdassa todetaan elinaikakertoimesta: "Kerroin pienentää alkavan vanhuuseläkkeen määrää vuodesta 2010 alkaen. Se vaikuttaa alentavasti myös työkyvyttömyyseläkkeeltä vanhuuseläkkeelle siirtyvän eläkkeeseen." Vuoden 2010 alussa tulee voimaan lainmuutos, jonka mukaan elinaikakerroin ei pienennä eläkettä vanhuuseläkkeelle siirryttäessä, vaan määrältään pienempi vähennys tehdään työkyvyttömyyseläkkeen alkaessa. Samalla parannettiin työkyvyttömyyseläkkeen tasoa, jotta vähennyksen merkitys olisi kohutuullisella tasolla.

Edelleen on sivulla 23 todettu, että " Palvelujen tarjoajien kannalta on myös merkitystä sillä, että työeläkkeiden yhteensovitus eli eläkekatto poistui vuoden 2005 alusta voimaan tulleen eläkeuudistuksen myötä. Eläkeselvitysten teko säästäjän kokonaiseläketurvasta ja

monimutkaiset ennakkolaskelmat lisäeläkkeiden sallitusta tasosta ovat tarpeettomia.” Tältä osin on huomattava, että eläketurvaa ei enää yhteen soviteta 60 %:in eläkepalkasta ja työeläkettä voi rajoitusta kartuttaa yli entisen yhteensovituksen rajamäärän.

Luonnoksen työeläkkeiden rahastoinnin kuvauksessa on virheitä. Sivulla 24 todetaan, että ”Nykyisestä TyEL -maksusta rahastoidaan vanhuuseläkettä varten vain pieni osa”. TyEL -maksusta osa rahastoidaan tulevia vanhuuseläkkeitä ja työkyvyttömyyseläkkeitä varten. Vanhuuseläkkeitä varten rahastoidaan 14 %:a maksusta. Työkyvyttömyyseläkkeeseen rahastoitava maksu määräytyy vakuutuskohtaisten riskiarvioiden perusteella ja keskimäärin työkyvyttömyyseläkkeitä varten rahastoidaan 7,5 % maksusta. Lisäksi työeläkejärjestelmässä on jakojärjestelmäosaan liittyviä puskureita, kuten tasausvastuu ja sen osana oleva niin sanottu EMU -puskuri, joilla varaudutaan tuleviin riskeihin. Suhdannevaihteluihin on varauduttu EMU -puskurilla, jonka koko vaihtelee (nyt noin 4 617 miljoonaa euroa). Sen arvioidaan purkautuvan vuonna 2009 ensimmäistä kertaa heikon suhdanetilanteen vuoksi.

Luonnoksen sivulla 24 on esitetty, että ”Vapaaehtoisia eläkkeitä säästävien lukumäärän nopea kasvu on johtanut tilanteeseen, jossa vapaaehtoisin lisäeläkkeisiin (ryhmä- ja yksilöllisiin eläkkeisiin) maksumatona rahastoitua vuosittainen summa on noussut noin miljardiin euroon, joka on vain hieman vähemmän kuin TyEL-järjestelmään vuosittain rahastoitava runsaan miljardin euron määrä. Jos yksityisen eläkevakuuttamisen kasvuvauhti pysyy nykyvuosien suuruisena, on Suomessa vuonna 2012 miljoona pitkäaikais- ja eläkevakuutusäästäjää, joiden vuotuinen rahastointi yhdessä muun lisäeläkesäästämisen kanssa ylittää TyEL-järjestelmän maksumatona rahastoitavan määrän.” Tämä rahastointia koskeva näkemys on virheellinen. Eläketurvakeskuksen arvio yksityisen sektorin palkkasummasta vuonna 2009 on noin 48 000 miljoonaa euroa. Keskimääräinen TyEL -maksuprosentti on 21,3 %. Jos arvioidaan maksumatona olevan suuruusluokaltaan noin 10 200 miljoonaa euroa, muodostuu rahastointi seuraavasti. Vanhuuseläkettä rahastoidaan: 2,9 % eli 1 400 miljoonaa euroa ja työkyvyttömyyseläkkeitä 1,6 % eli 770 miljoonaa euroa. Suoraan rahastoituvat osat siis yhteensä noin 2 200 miljoonaa euroa. Tämä on yli kaksinkertainen lakiluonnoksen perusteluissa väitettyyn. Erityisesti vanhuuseläkerahastointi on todellisuudessa 40 % suurempaa kuin perusteluissa esitetty. Lisäksi työeläkemaksusta rahastoidaan mahdollisuuksien mukaan osa EMU -puskuriin jakojärjestelmän riskejä varten.

On erittäin tärkeää, että eläkepoliittiset esitykset perustuvat eläkejärjestelmän oikeaan kuvaukseen ja oikeisiin tietoihin. Luonnoksia tulee tältä osin korjata.

EU- ja kansainväliseen kehitykseen liittyvät perustelut

Sidottua pitkäaikaissäätämistä koskevan ehdotuksen kansainväliseen kehitykseen ja EU-lainsäädäntöön liittyvissä perusteluissa on paljon huomautettavaa.

Ensiksikin voidaan todeta, että Euroopan Unionin ikääntymisraporttien yleiset suositukset on kytketty osin harhaanjohtavasti suomalaiseen tilanteeseen. Tulisi tuoda esille, että Euroopan Unionissa eläkkeet ovat osana sosiaaliturvaa kansallisen päätäntävällän alaisia asioita. Samoin tulee ottaa huomioon, että Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmän rahoitus on ehdotuksessa siteeratuissa eurooppalaisessa vertailussa osoittautunut verrattain kestäväksi. (Adequate and Sustainable Pensions 2006) Myös Suomen julkisen talouden kestävyys on osoittautunut EU vertailussa kuuluvan kestävimpien joukkoon. (2008 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States). EU -tason suositukset pienentää julkisten eläkejärjestelmien korvausastetta ja siirtää vastuuta eläketurvasta kotitalouksille koskevat yleisluontoisina lähinnä maita, joissa eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys on heikko tai joissa julkisen talouden rahoituksen kestävyys on heikko. Näissä maissa ei yleensä ole rahastoitu eläkkeitä etukäteen. Rahastoinnin kasvattamiseksi suositellaan yksilöllistä säästämistä. Näiden perusteiden liittäminen suomalaiseen keskusteluun, jättäen samalla toteamatta, että suomalainen tilanne rahoituksen kestävyiden osalta on huomattavasti parempi, antaa virheellisen kuvan tämän lakiesityksen sosiaalisesta ja yhteiskunnallisesta tarpeesta.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että tutkijoiden mukaan parhaillaan on meneillään niin kutsuttu hiljainen siirtymä, jossa kansalaiset ottavat huomioon pakollisen eläketurvansa heikentymisen ja täydentävät sitä vapaaehtoisella pitkäaikaissäätämisellä. Yksilöllisessä säästämässä riskin kantaa yksilö. Nykyinen finanssikriisi osoittaa mielestämme, että eläketurvassa kollektiivisesti kannettu sijoitusriski on yhteiskunnan kannalta tehokkaampi keino kantaa sijoitusriskiä kuin yksilöllisen säästäminen, koska kollektiivi kestä riskin poikkeustilanteissa paremmin. Verotuettu säästäminen tulisikin pääasiallisesti kohdistaa järjestelyihin, joissa sijoitusriskiä kannetaan kollektiivisesti. Suomalainen työeläkejärjestelmä on osoittanut monia vahvuuksia tässä tilanteessa, suhteessa yksilölliseen eläkesäästämiseen.

Pitkäaikaissäätämistä koskevassa esitysluonnoksessa on laajasti kuvattu ulkomaiden lainsäädäntöä. Verotusta koskevasta esitysluonnoksesta tämä osuus puuttuu. Ulkomaisen lainsäädännön kuvaus on osin sekavaa ja puutteellista. Monessa EU-maassa, kuten esimerkiksi Ranskassa, on viime vuosina tapahtunut pitkäaikaissäätämistä koskevassa lainsäädännössä merkittävää kehitystä, jota olisi aiheellista kuvata esityksessä luonnosta tarkemmin.

Yksityisen säästämisen tukeminen ja työurien pidentäminen

Lakiesityksen perusteluissa viitataan tarpeeseen kasvattaa säästämistä. Suhdannepoliittisesti nähtynä säästämiskannusteiden kasvatamista juuri nyt on syytä harkita, kun talous velkaantuu ja vientiteollisuus supistuu. Kotimarkkinoiden kysyntää olisi pidettävä yllä.

Yksityisen säästämisen verokannusteita perustellaan teoriassa sillä, että ihmiset eivät muuten varautuisi eläkeaikaiseen toimeentuloonsa. Meillä lakisääteinen työeläke palvelee tätä tarkoitusta ja kuten muissa pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa, osin syrjäyttää yksityistä säästämistarvetta.

Lakiluonnoksesta puuttuu vakuutuselementti, joka loisi positiivisia johdannaisvaikutuksia verosubventiosta. Ilman vakuutuselementtiä, esimerkiksi elinikäistä annuiteettimuotoista vanhuuseläkettä, tämän tyyppisen pitkäaikaissäästämisen tukeminen on lähinnä kotitalouksien verosuunnittelun tukemista. Eläkeaikaisen annuiteetin puuttuminen hämärtää lakiluonnoksen eläkepoliittisia päämääriä.

Työurien pidentämisen kannalta lakiluonnos ei sisällä uskottavia keinoja. Perusteluissa todetaan, että pitkäaikaissäästämisen avulla voitaisiin varautua elinaikakertoimen vaikutuksiin. Tämä on vastoin elinaikakertoimen työuria pidentävää tavoitetta. Tällöin tarjottaisiin, niille joilla on varaa säästää itselleen lisäeläke verovaroin tuettu mahdollisuus irrottautua tästä kannustimesta, samalla kun yleisenä eläkepoliittisena tavoitteena on pidentää työuria.

Säästöjen noston määrittelemättömyys tekee tuotteista vaikeasti myytäviä kuluttajille, jotka haluavat suunnitella omia ratkaisujaan. Tämä myös vaikeuttaa johdonmukaisten perustelujen esittämistä esitetyn pitkäaikaissäästämisen hyödyistä yhteiskunnalle.

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle pitkäaikaissäästämisen verotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen kohtaan 6.3. "Vaikutukset julkiseen talouteen" sisältyvän arvion mukaan *100 miljoonan euron lisäys* pitkäaikaissäästämisen *maksuissa* aiheuttaisi valtiolle tuotto-odotuksista riippuen noin 17,5 – 18,9 miljoonan euron veromenetyksen. Vastaavasti kuntien verotulojen arvioidaan pienenevän noin 3,2 miljoonalla eurolla alijäämähyvityssäännösten johdosta. Esityksessä ei tarkastella sen vaikutusta vakuutetun sairaanhoitomaksuun. Esityksessä käytetty 100 miljoonan euron lisäys pitkäaikaissäästämisen maksuissa pienentäisi alijäämähyvitysmenettelyn johdosta vakuutetun sairaanhoitomaksusta kertyviä tuloja arviolta 0,2 – 0,3 miljoonaa euroa.

Muuta

Luonnoksessa pitkäaikaissäästämistä koskevaksi hallituksen esitykseksi olevat yksityiskohtaiset perustelut kaipaavat tarkentamista. Esimerkiksi 1 §:n soveltamisalaa koskevissa perusteluissa on kuvattu monia muitakin kysymyksiä, kuin lain soveltamisala. Toisaalta monien säännösehdotusten perustelut ovat luonnoksessa hyvin niukkoja.

Ei vaikuta onnistuneelta, että lausunnolla olevissa luonnoksissa toisessa käytetään käsitettä säästämissopimus ja toisessa pitkäaikais-säästämissopimus. Kyse on kuitenkin samasta asiasta ja käsitteiden tulisi olla yhteneviä.

TYÖELÄKEVAKUUTTAJAT TELA



Esa Swanljung
toimitusjohtaja