

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia.

Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden eläkkeiden eläkevastuun katteena olevien varojen vähimmäistasoa ehdotetaan muutettavaksi 41 prosentista 30 prosenttiin vuoteen 2038 mennessä. Lisäksi ehdotetaan joitakin täsmennyksiä voimassa olevaan lakiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkkeet määräytyvät pääsääntöisesti samoin kuin valtion palveluksessa olevien eläkkeet. Nämä Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkkeet ja perhe-eläkkeet maksetaan Kansaneläkelaitoksen eläkevastuurahastosta. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 g §:n mukaan eläkevastuurahaston varat ovat Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkelaitoksen palvelukseen perustuvan eläkevastuun katteena.

Eläkevastuurahaston varojen määrän tulee olla vähintään 41 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Tätä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 g §:ssä asetettua vähimmäistasoa ei saa alittaa kuin tilapäisesti. Eläkevastuun täyden määrän laskemisessa noudatetaan soveltuvin osin eläkesäätiölain (1774/1995) 6 luvussa säädettyjä perusteita, joista Finanssivalvonta antaa tarkemmat määräykset.

Kansaneläkelaitoksen omaisuus kirjataan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan tilinpäätöksessä hallituksen päättämään määrään, kuitenkin enintään käypään arvoon. Saman lain 5 §:n 5 kohdan mukaan valtuutettujen tehtävänä on vahvistaa Kansaneläkelaitoksen hallituksen esityksestä laitoksen tilinpäätösperusteet. Näihin perusteisiin sisältyy myös omaisuuden arvostamista koskevat tarkemmat määräykset. Valtuutettujen vahvistamien periaatteiden mukaan Kansaneläkelaitoksen sijoitus- ja käyttöomaisuus arvostetaan tilinpäätöksessä käypään arvoon. Eläkevastuurahastossa olevien varojen arvo vaihtelee näin ollen esimerkiksi pörssikurssien vaihtelun mukaan.

Eläkevastuuseen sisältyy peruseläketurvan ja lisäeläketurvan eläkevastuuta. Lisäeläketurvasta aiheutuva eläkevastuu katetaan kokonaan ja perusturvan eläkevastuusta osa siten, että kokonaiseläkevastuusta on katettu vähintään 41 prosenttia. Kokonaiseläkevastuun arvioidaan olevan vuoden 2015 lopussa 2 004 miljoonaa euroa ja tästä lisäeläketurvaa vastaava osuus on noin 100,5 miljoonaa euroa eli 5,0 prosenttia. Kokonaiseläkevastuusta on katettu vuoden 2014 lopussa 42,1 prosenttia. Peruseläketurvan mukaisesta vastuusta on katettu 36,9 prosenttia ja lisäeläketurvan mukainen vastuu on katettu kokonaan. Lisäeläketurvan osuus kokonaisvastuusta on pienenevässä ja sen arvioidaan poistuvan vuoteen 2035 mennessä. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläke on vastannut vuodesta 1995 lähtien työntekijäin eläkelain (395/1961) ja myöhemmin työntekijän eläkelain (395/2006) säännöksiä. Tämän vuoksi lisäeläketurvasta aiheutuvan eläkevastuun suhteellinen osuus Kansaneläkelaitoksen kokonaiseläkevastuusta pienenee. Vuonna 1998 annetun hallituksen esityksen (HE 179/1998) yhteydessä todettiinkin, että silloin ehdotettua eläkevastuun 41 prosentin kattamistason tavoitetasoa tulisi tarkistaa aika ajoin, kun kokonaan katettavan lisäeläketurvan osuus eläkevastuusta pienenee.

HE 71/2016 vp

Alla olevassa taulukossa on arvio Kansaneläkelaitoksen henkilökunnan eläkevastuun (peruseläke- ja lisäeläketurva eriteltyinä) kehittymisestä vuoteen 2040 mennessä.

Vuosi	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Peruseläke, milj. €	1 903,5	2 217	2 571	2 943	3 247	3 472
Lisäeläke, milj. €	100,5	87	67	40	8	0
Yhteensä	2 004,0	2 304	2 638	2 983	3 255	3 472

Luvut kunkin vuoden tasossa

Eläkevastuurahastoa kartutetaan vuosittain eläkevastuurahaston omaisuuden tuotoilla, Kansaneläkelaitoksen työntekijöiden maksamilla eläkemaksuilla ja eläkevastuurahastoon vuosittain suoritettavalla kannatusmaksulla. Tämä kannatusmaksu mitoitetaan siten, että täydestä eläkevastuusta tulee katetuksi vähintään 41 prosenttia. Laissa säädetty 41 prosentin eläkevastuurahaston katteen vähimmäistaso voidaan ylittää omaisuuden arvovaihteluista johtuvista syistä tai jos kattaminen tapahtuu siirtämällä käyttö- tai sijoitusomaisuutta etuusrahastoista eläkevastuurahastoon. Vuonna 2014 eläkevastuurahastoa kartutettiin eläkevastuurahaston omaisuuden tuotoilla 26,7 miljoonaa euroa, työntekijöiden eläkemaksuilla 13,6 miljoonaa euroa ja kannatusmaksuilla 55,7 miljoonaa euroa. Kannatusmaksun rahana maksettua määrää vähensi osakesiirroilla rahoitettu määrä 15,5 miljoonaa euroa. Vuosina 1991—2014 kannatusmaksuja on maksettu yhteensä 1 256,1 miljoonaa euroa vuoden 2014 rahan arvolla laskettuna. Siitä 512,2 miljoonaa euroa on rahoitettu omaisuuden siirroilla ja 744,1 miljoonaa euroa rahana. Omaisuuden siirtojen määrä on noin 40,7 prosenttia suoritettujen kannatusmaksujen yhteismäärästä.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 14 §:n mukaan työnantaja pidättää työntekijältä työntekijän eläkemaksun maksamastaan palkasta (työansio) sen maksamisen yhteydessä siten kuin työntekijän eläkelain 152 §:ssä ja sen nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään. Työntekijän eläkemaksusta kertyvät varat tilitetään eläkevastuurahastoon. Työntekijän eläkemaksuista koostuvista varoista saadaan käyttää eläkkeiden maksuun enintään yhtä suuri osuus kuin työntekijän eläkelain mukaisessa eläkejärjestelmässä käytetään keskimääräisen eläkkeistä aiheutuvan vastuun tasaamiseen. Kansaneläkelaitos rahastoi työntekijöiden eläkemaksusta vastaavan määrän kuin työntekijän eläkelain mukaista toimintaa harjoittavien työeläkevakuutusyhtiöiden laskuperusteissa määritellään työntekijöiden eläkemaksusta kertyneeksi rahastoksi, ja loput käytetään eläkkeiden maksuun.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 h §:n mukaan etuusrahastoista on maksettava Kansaneläkelaitoksen henkilöstön eläkevastuun kattamiseksi ja eläkkeiden maksamiseksi eläkevastuurahastoon kannatusmaksua. Kannatusmaksu on osa etuusrahastojen toimintakuluja, joita valtio rahoittaa. Etuusrahaston toimintakuluksi ei kuitenkaan lueta sitä osaa kannatusmaksusta, joka suoritetaan siirtämällä käypään arvoon arvostettua käyttö- tai sijoitusomaisuutta etuusrahastosta eläkevastuurahastoon.

Kannatusmaksun suorittaminen siirtämällä eläkevastuurahastoon etuusrahastojen sijoitus- ja käyttöomaisuutta alentaa etuusrahastojen toimintakuluihin luettavaa kannatusmaksua ja siten myös valtion menoja. Etuusrahastojen sijoitusomaisuutta on siirretty eläkevastuurahastoon vuosien 1991—2014 aikana useaan otteeseen. Vuoden 2014 lopussa Kansaneläkelaitoksen etuusrahastoissa oli jäljellä sen hetkisten pörssikurssien mukaan arvostettuna sijoitusomaisuutta noin 47,8 miljoonan euron arvosta. Vuonna 2015 omaisuudensiirron määrän arvioidaan olevan noin 13 miljoonaa euroa ja vuonna 2016 noin 20 milj. euroa. Vuoden 2017 osalta siirron mahdollisuus riippuu tähän tarkoitukseen käytettävissä olevan omaisuuden arvonkehityksestä vuosina 2015 ja 2016. Viimeinen omaisuussiirto tullaan tämän mukaisesti tekemään joko vuonna 2016 tai 2017.

2 Ehdotetut muutokset

Kansaneläkelaitoksen toimihenkilöiden eläkkeiden eläkevastuun katteena olevien eläkevastuurahaston varojen vähimmäistasoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että eläkevastuusta olisi kattettava 30 prosenttia. Kattamisprosentin laskeminen nykyisestä 41 prosentista ehdotetaan tehtäväksi vuodesta 2017 alkaen asteittain 0,5 prosenttiyksikköä vuodessa, jolloin 30 prosentin taso saavutettaisiin vuonna 2038.

Nykyinen 41 prosentin kattamisen vähimmäistaso on korkea verrattuna yksityisen ja julkisen sektorin noin 30 prosentin rahastointiasteeseen. Korkeampi kattamistaso johtuu siitä, että eläkevastuuseen sisältyy myös lisäeläketurvaa, joka on katettu kokonaan vastaavasti kuin eläkesäätiöiden ja eläkekassojen lisäeläketurva. Koska lisäeläketurvan arvioidaan poistuvan kokonaan vuoteen 2038 mennessä, katettavaksi jää tuolloin vain lakisääteinen peruseläketurva. Tällöin olisi perusteltua, että kattamistaso vastaisi suuruusluokaltaan julkisen ja yksityisen sektorin rahastoimisastetta.

Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 g §:n 3 momenttia siten, että Kelan eläkevastuurahaston eläkevastuun laskemisessa noudatetaan eläkesäätiölain 6 luvussa säädettyjä vapaaehtoisten lisäeläkkeiden ja muiden etuuksien laskuperusteita ja niiden soveltamista annettuja Finanssivalvonnan määräyksiä. Eläkesäätiölain 6 luku koskee sekä lakisääteisen eläketurvan että lisäeläketurvan laskuperusteita, joten ehdotetaan täsmennettäväksi, että Kelan eläkevastuun laskemisessa noudatetaan eläkesäätiön lisäeläketurvan laskuperusteita. Lisäksi Finanssivalvonnan määräykset eläkevastuun laskemisesta koskevat vain eläkesäätiön lisäeläkkeitä. Lisäksi ehdotetaan mainittavaksi 6 luvun sijaan ne pykälät, joissa säädetään lisäeläketurvan laskuperusteista, ja sosiaali- ja terveysministeriön asetus eläkevastuun laskemisessa käytettävän koron enimmäismäärästä.

Nykyinen 12 h §:n 2 momentin viittaus 12 g §:n 2 momentissa säädettyyn vähimmäistasoon ja vähimmäistason määrittävän prosentin mainitseminen muutettaisiin viittaukseksi 12 g §:n 2 momentissa määritettävään vähimmäistasoon. Tällöin vähimmäistasoa muutettaessa tätä pykälää ei tarvitsisi muuttaa.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 14 §:n 3 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että työntekijöiden eläkemaksusta koostuvista varoista rahastoidaan vastaava määrä kuin työntekijän eläkelain mukaisesta vastuuvelasta vastaa työntekijöiden eläkemaksuista rahastoitua määrää. Ehdotettu muotoilu vastaisi nykyistä menettelyä ja olisi täsmällisempi kuin nykyinen muotoilu.

3 Esityksen vaikutukset

Eläkevastuun kattamista koskevan vähimmäistason alentaminen pienentäisi eläkevastuun kattavaa määrää arviolta aluksi noin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Myöhemmin 2020-luvun lopusta alkaen katettava määrä pienenesi noin 20 miljoonaa euroa vuosittain vuoteen 2037 saakka. Tämä pienentäisi eläkevastuurahaston kannatusmaksuja vuodessa noin 10 miljoonalla eurolla vuoteen 2037 saakka. Katettavan määrän pienentäminen ei pienentäisi koko määrällä kannatusmaksuja, koska eläkevastuurahaston kokoa pienennettäessä myös siitä saatavat sijoitustuotot jäisivät pienemmiksi. Vuodesta 2038 alkaen kannatusmaksujen arvioidaan olevan noin 5–6 prosenttia suuremmat kuin ilman muutosta. Kannatusmaksujen nousu johtuisi siitä, että kattamistason alentaminen pienentäisi eläkevastuurahastoa, jolloin rahastosta saatavat sijoitustuotot pienenisivät.

Alla olevassa taulukossa on esitetty arvioitu eläkevastuun määrä vuodesta 2015 vuoteen 2040 sekä nykysäännöksiä (kattamistaso 41 %) ja ehdotetun muutoksen (katteen vähimmäistaso laskee asteittain 30 %:iin vuoteen 2038 mennessä) mukainen katettava eläkevastuun määrä.

Vuosi	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Eläkevastuu (milj. €)	2 004	2 304	2 638	2 983	3 255	3 472
Katettu määrä nykysäännöksin	826	945	1 082	1 223	1 335	1 424
Katettu määrä ehdotuksen mukaan	826	899	960	1 008	1 019	1 053

Luvut kunkin vuoden tasossa

Ehdotettu muutos vaikuttaisi valtion osuuteen samalla tavoin kuin muut Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen muutokset. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtio rahoittaa Kelan toimintamenoista noin 67 prosenttia. Loppuosa rahoitetaan vakuutettujen (sairaanhoitovakuutus, työtulovakuutus) ja työnantajien (työtulovakuutus) maksuilla. Kannatusmaksujen määrää ja rahoitusta tarkastellaan alla olevissa taulukoissa. Taulukot on laadittu vuoden 2015 loka-kuussa voimassa olleiden työnantajien ja vakuutettujen rahoitusvastuiden mukaisesti.

Alla olevassa taulukossa on kannatusmaksun arvioitu määrä ja rahoitus vuodesta 2015 vuoteen 2040 nykysäännöksiä (kattamistaso 41 %) mukaisesti.

HE 71/2016 vp

Vuosi	2015	2017	2020	2025	2030	2035	2040
Kannatusmaksu nykysäännöksin (milj. €)	54,1	75,8	96,1	115,8	142,2	144,5	143,7
- työnantajan keskimääräinen TyEL-maksu	41,6	47,2	50,3	57,8	66,4	76,1	87,3
- omaisuuden siirto	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- valtio	0,0	19,1	30,6	38,8	50,7	45,8	37,8
- vakuutetut	0,0	5,2	8,3	10,5	13,8	12,4	10,3
- työnantajat	0,0	4,3	6,8	8,6	11,3	10,2	8,4

Luvut kunkin vuoden tasossa

Alla olevassa taulukossa on kannatusmaksun arvioitu määrä ja rahoitus vuodesta 2015 vuoteen 2040 ehdotetun muutoksen (katteen vähimmäistaso laskee asteittain 30 %:iin vuoteen 2038 mennessä) mukaisesti.

Vuosi	2015	2017	2020	2025	2030	2035	2040
Kannatusmaksu ehdotetun muutoksen mukaan (milj. €)	54,1	66,0	85,0	103,5	129,9	134,7	152,6
- työnantajan keskimääräinen TyEL-maksu	41,6	47,2	50,3	57,8	66,4	76,1	87,3
- omaisuuden siirto	12,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- valtio	0,0	12,6	23,2	30,6	42,5	39,2	43,7
- vakuutetut	0,0	3,4	6,3	8,3	11,5	10,7	11,9
- työnantajat	0,0	2,8	5,2	6,8	9,4	8,7	9,7

Luvut kunkin vuoden tasossa

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhdessä Kansaneläkelaitoksen edustajien kanssa. Valmistelun yhteydessä on lisäksi kuultu seuraavia tahoja: valtiovarainministeriö, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, AKAVA ry, Suomen Yrittäjät ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 g §:n 2 ja 3 momentti, 12 h §:n 2 momentti ja 14 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 12 g §:n 2 ja 3 momentti ja 12 h §:n 2 momentti laissa 987/2008 ja 14 §:n 3 momentti laissa 1342/2007, seuraavasti:

12 g §

Eläkevastuurahasto

Eläkevastuurahaston varojen on kunkin kalenterivuoden päättyessä oltava vähintään 30 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Vähimmäistason saa alittaa ainoastaan tilapäisesti.

Eläkevastuun täyden määrän laskemisessa noudatetaan eläkesäätiölain (1774/1995) 43, 44 ja 44 a §:n mukaisia vapaaehtoisten lisäeläkkeiden eläkevastuun laskuperusteita, sosiaali- ja terveysministeriön asetusta eläkevastuun laskemisessa käytettävän koron enimmäismäärästä ja Finanssivalvonnan mainittujen perusteiden soveltamisesta eläkesäätiöille antamia tarkempia määräyksiä.

12 h §

Eläkevastuun kattaminen

Edellä 12 g §:n 2 momentissa säädetty vähimmäistaso voidaan ylittää omaisuuden arvovaihteluista johtuvista syistä tai jos kattaminen tapahtuu siirtämällä käyttö- tai sijoitusomaisuutta etuusrahastoista eläkevastuurahastoon.

HE 71/2016 vp

14 §

Työntekijän eläkemaksu

Työntekijän eläkemaksuista koostuvista varoista rahastoidaan määrä, joka vastaa työntekijän eläkelain mukaisessa eläkejärjestelmässä työntekijöiden eläkemaksuista kertynyttä vastuuvalkaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Sen estämättä mitä 12 g §:n 2 momentissa säädetään, eläkevastuurahaston varojen on vuoden 2017 päättyessä oltava vähintään 40,5 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Tämän jälkeen kattamisasteen vähimmäistaso alenee vuosittain puoli prosenttiyksikköä siten, että vuonna 2038 vähimmäistaso on 30 prosenttia.

Helsingissä 28 päivänä huhtikuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylä

Laki

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 g §:n 2 ja 3 momentti, 12 h §:n 2 momentti ja 14 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 12 g §:n 2 ja 3 momentti ja 12 h §:n 2 momentti laissa 987/2008 ja 14 §:n 3 momentti laissa 1342/2007, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

12 g §

Eläkevastuurahasto

Eläkevastuurahaston varojen on kunkin kalenterivuoden päättyessä oltava vähintään 41 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Vähimmäistason saa alittaa ainoastaan tilapäisesti.

Eläkevastuun täyden määrän laskemisessa noudatetaan *soveltuvin osin* eläkesäätiölain (1774/1995) 6 luvussa säädettyjä perusteita ja Finanssivalvonnan mainittujen perusteiden soveltamisesta eläkesäätiöille antamia tarkempia määräyksiä.

12 h §

Eläkevastuun kattaminen

Edellä 12 g §:n 2 momentissa säädetty 41 prosentin vähimmäistaso voidaan ylittää omaisuuden arvovaihteluista johtuvista syistä tai jos kattaminen tapahtuu siirtämällä

Ehdotus

12 g §

Eläkevastuurahasto

Eläkevastuurahaston varojen on kunkin kalenterivuoden päättyessä oltava vähintään 30 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Vähimmäistason saa alittaa ainoastaan tilapäisesti.

Eläkevastuun täyden määrän laskemisessa noudatetaan eläkesäätiölain (1774/1995) 43, 44 ja 44 a §:n mukaisia vapaaehtoisten lisäeläkkeiden eläkevastuun laskuperusteita, sosiaali- ja terveysministeriön asetusta eläkevastuun laskemisessa käytettävän koron enimmäismäärästä ja Finanssivalvonnan mainittujen perusteiden soveltamisesta eläkesäätiöille antamia tarkempia määräyksiä.

12 h §

Eläkevastuun kattaminen

Edellä 12 g §:n 2 momentissa säädetty vähimmäistaso voidaan ylittää omaisuuden arvovaihteluista johtuvista syistä tai jos kattaminen tapahtuu siirtämällä käyttö- tai sijoit-

HE 71/2016 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

käyttö- tai sijoitusomaisuutta etuusrahastoista eläkevastuurahastoon.

tusomaisuutta etuusrahastoista eläkevastuurahastoon.

14 §

Työntekijän eläkemaksu

14 §

Työntekijän eläkemaksu

Työntekijän eläkemaksuista koostuvista varoista saadaan käyttää eläkkeiden maksuun enintään yhtä suuri osuus kuin työntekijän eläkelain mukaisessa eläkejärjestelmässä käytetään keskimääräisen eläkkeistä aiheutuvan vastuun tasaamiseen.

Työntekijän eläkemaksuista koostuvista varoista *rahastoidaan määrä, joka vastaa työntekijän eläkelain mukaisessa eläkejärjestelmässä työntekijöiden eläkemaksuista kertynyttä vastuuvelkaa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sen estämättä mitä 12 g §:n 2 momentissa säädetään, eläkevastuurahaston varojen on vuoden 2017 päättyessä oltava vähintään 40,5 prosenttia eläkevastuun täydestä määrästä. Tämän jälkeen kattamisasteen vähimmäistaso alenee vuosittain puoli prosenttiyksikköä siten, että vuonna 2038 vähimmäistaso on 30 prosenttia.