Valiokunnan lausunto TyVL 5/2026 vp─ HE 40/2026 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 40/2026 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Outi Aalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylimatemaatikko Minna Lehmuskero, sosiaali- ja terveysministeriö
- finanssineuvos Tuomas Laiho, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Ismo Risku, Eläketurvakeskus
- työura- ja eläkeasioiden päällikkö Sinikka Näätsaari, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- juristi Samppa Koskela, STTK ry
- työeläke- ja sosiaalivakuutusasioiden päällikkö Katri Ojala, Akava ry
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- johtava eläkeasiantuntija Juha Knuuti, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- johtaja Mikko Koskinen, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- johtaja Mikko Kuusela, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Eläkesäätiöyhdistys – ESY ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla muutoksilla kevennetään eläkelaitosten vakavaraisuuden sääntelyä, lisätään vanhuuseläkkeiden rahastointia ja rajoitetaan työeläkkeisiin tehtäviä

indeksikorotuksia korkean inflaation tilanteissa. Muutoksilla tavoitellaan työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyyden varmistamista ja riittävän etuustason turvaamista.

Esitys on valmisteltu kolmikantaisessa työryhmässä. Työryhmätyötä on edeltänyt hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan huoltosuhteen heikkenemisen sekä talouden kehitykseen, eläkevarojen sijoitustuottoihin ja tulevaan maksukehykseen liittyvän epävarmuuden takia valmistellaan kolmikantaisesti tarvittavia työeläkelainsäädännön muutoksia. Tämän kirjauksen perusteella työmarkkinajärjestöt saivat tammikuussa 2025 valmiiksi neuvottelutuloksen, jonka Suomen hallitus katsoi kokonaisuutena täyttävän uudistukselle asetetut tavoitteet.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina. Edellisen, vuoden 2017 eläkeuudistuksen keskeisenä sisältönä oli elinajanodotteeseen sidotun vanhuuseläkeiän käyttöönotto. Kyseisen uudistuksen tavoitteena oli pidentää suomalaisten työuria ja sitä kautta keventää ihmisten elinajanodotteen pitenemisen vaikutuksia eläkejärjestelmälle. Vuodesta 2010 alkanut syntyvyyden lasku on kuitenkin jatkunut edelleen 2020-luvun alkuvuosina, ja vuonna 2024 kokonaishedelmällisyysluku oli 1,25, joka on mittaushistorian alin lukema. Alhainen syntyvyys aiheuttaa työeläkemaksuille korotuspaineita tulevaisuudessa.

Uudistusten myötä yksityisalojen työeläkemaksu kiinnitetään 24,4 prosenttiin vuoteen 2030 saakka. Rahastoinnin kasvattaminen ja paremmat sijoitustuotot keventävät työeläkemaksun nostopaineita, ja pitkällä aikavälillä keskimääräinen työeläkemaksu on laskelmien mukaan noin 4 prosenttiyksikköä alempi vuoteen 2090 mennessä kuin ilman uudistusta.

Hallitus asetti eläkeuudistuksen tavoitteeksi julkisen talouden vahvistamisen vähintään 0,4 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen, mikä vastaa noin 1 miljardia euroa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää myönteisenä, että nyt ehdotetut muutokset vahvistavat valtiovarainministeriön arvion mukaan julkista taloutta 0,8 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen (eli noin 2 miljardilla eurolla), joka ylittää merkittävästi uudistukselle asetetun alkuperäisen tavoitetason.

Valiokunta toteaa, että lakisääteisten eläkkeiden rahoituksen osuus bruttokansantuotteesta on vuosien 2000—2024 välisenä ajanjaksona pysynyt varsin vakaana ollen 11,8 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2000, 13,0 prosenttia vuonna 2013 ja 12,9 prosenttia vuonna 2024. Samana aikana eläkkeensaajien määrä on noussut noin 400 000 henkilöllä. Valiokunta pitää tärkeänä saavutuksena sitä, ettei eläkejärjestelmän muodostama rasitus julkiselle taloudelle ole noussut muiden ikäsidonnaisten menojen tahdissa.

Suomen työeläkejärjestelmä perustuu ansaintaperiaatteelle, eli eläke karttuu työansioiden perusteella. Samojen työansioiden perusteella määräytyy työeläkevakuutusmaksu. Mitä suuremmista ansioista on kyse, sitä suurempi on työeläke ja työeläkevakuutusmaksu. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa työllisyyspolitiikan ja työurien merkitystä eläketason muodostumisessa ja sukupuolten keskimääräisten eläkkeiden välisten erojen kaventamisessa. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että Suomessa joutuu edelleen vuosittain huomattava määrä ihmisiä jäämään työkyvyttömyyseläkkeelle ennen vanhuuseläkeiän saavuttamista.

Sijoitusuudistus

Hallituksen esityksen mukaan osaketuottosidonnaisen lisävakuutusvastuun perusteena olevan osakkeiden keskimääräisen vuosituottoprosentin mukainen osuus vastuuvelasta nostetaan nykyisestä 20 prosentista 30 prosenttiin. Esityksen mukaan osaketuottosidonnaisen lisävakuutusvastuun ylä- ja alarajat poistetaan. Lisäksi osakkeiden keskimääräistä vuosituottoprosenttia laskettaessa otetaan huomioon kaikilla säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteena olevat osakkeet nykyisen kehittyneissä valtioissa säännellyllä markkinalla kaupankäynnin kohteina olevien osakkeiden sijaan.

Muutosten seurauksena tehdään teknisiä täsmennyksiä lainsäädäntöön. Esitetyt muutokset mahdollistavat eläkelaitoksille nykyistä korkeamman osakepainon sijoitustoiminnassa, ja niillä vahvistettaisiin yksittäisen eläkelaitoksen kykyä kantaa sijoitusriskiä. Osakesijoituksille asetetaan ylärajaksi 85 prosenttia sijoituksista.

Työeläkevakuuttajien vakavaraisuudella tarkoitetaan niiden kykyä selviytyä eläkevakuutustoiminnan kohtaamista riskeistä. Vakavaraisuutta koskevalla sääntelyllä määritellään työeläkesijoittamisessa sallittu riskitaso ja siten myös raamit sijoitustoiminnassa tavoiteltaville tuotoille. Vakavaraisuussääntely koskee vain yksityisalojen työeläkevakuuttajia eli työeläkeyhtiöitä, eläkekassoja ja -säätiöitä sekä Merimieseläkekassaa. Eräitä vakavaraisuussääntelyyn liittyviä sijoitusten hajauttamista ja hallinnointia koskevia pykäliä sovelletaan myös Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen.

Hallituksen esityksessä eläkelaitosten vakavaraisuusrajan laskentaan tehdään muutoksia, joilla kevennetään vakavaraisuussääntelyä, lisätään eläkelaitoksen mahdollisuuksia ottaa enemmän sijoitusriskiä sijoitustoiminnassaan ja mahdollistetaan näin parempien sijoitustuottojen tavoittelu. Esityksen mukaan laissa säädetään vakavaraisuusrajan laskennan pohjalla olevien parametrien turvaavuustasosta ja parametrien päivitystiheydestä. Sijoituksiin mahdollisesti sisältyvän velkaosuuden huomiointia täsmennetään. Lisäksi tehdään joitakin täsmennyksiä vakavaraisuusrajan laskentaan. Myös vakavaraisuuspääoman enimmäismäärää työeläkevakuutusyhtiöille ja eläkesäätiöille ja -kassoille ehdotetaan nostettavaksi väliaikaisesti.

Esityksessä lisätään myös eläkelaitosten luotonoton ja takauksen käytön mahdollisuuksia. Työeläkevakuutusyhtiöitä koskien laajennetaan luotonottomahdollisuus koskemaan kaikkia työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisöjen kiinteistösijoituksia. Lisäksi selkiytetään sääntelyä, jonka mukaan työeläkevakuutusyhtiö voi taata kiinteistöihin tai rakennuksiin sijoittavan tytäryhteisön luottoja. Luotonottomahdollisuudesta ehdotetaan uusia säännöksiä myös Merimieseläkekassalle sekä eläkesäätiöille ja eläkekassoille.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että työeläkejärjestelmän rahoituksessa korostuvat tulevina vuosikymmeninä rahastoitujen varojen määrä ja niille saatavat sijoitustuotot. Työeläkevakuutusmaksu on ollut yksityisellä sektorilla jo useamman vuoden pienempi kuin maksettava työeläkemeno. Erotus katetaan suunnitellusti eläkerahastoilla ja niiden tuotoilla. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien mukaan yksityisellä sektorilla nykyinen maksutaso ei ilman uudistuksia riitä kattamaan tulevaisuudessa eläkkeitä, vaan maksutasoon kohdistuu korotuspainetta. Mitä suuremmiksi sijoitustuotot muodostuvat pitkällä aikavälillä, sitä enemmän pitkän aikavälin maksutason korotuspaine helpottuu.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin, että työeläkejärjestelmän talous on kestävällä pohjalla ja sijoitusriskin lisääminen on työeläkevakuuttajille mahdollista, koska niiden vakavaraisuus kestää useiden vuosienkin mittaisia negatiivisen tuoton kausia. Esityksen mukaan pitkäaikaiset sijoitukset osakkeisiin ovat tuottaneet historiallisesti paremmin kuin monet muut sijoituskohteet. Valiokunta toteaa sijoitusuudistuksen tuovan mukanaan tuottojen vaihtelun lisääntymistä, mikä saattaa kasvattaa riskiä työeläkevakuutusmaksun vaihtelulle. Suurella todennäköisyydellä sijoitusriskin kasvattaminen kuitenkin tuottaa pitkällä aikavälillä korkeampia sijoitustuottoja ja siten työeläkemaksun korotuspaineeseen helpotusta.

Esityksessä tuodaan esiin, että eläkelaitokset sijoittavat eläkevaroja lainsäädännön mukaisesti turvaavasti ja tuottavasti. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostaa, että työeläkejärjestelmän ensisijainen tehtävä on turvata eläkkeiden maksu ja pitää eläkemaksut kohtuullisina, ja sijoitustuotot ovat tässä tärkeässä roolissa.

Vanhuuseläkerahastoinnin lisääminen

Vanhuuseläkemaksua aletaan rahastoida 0,4 prosentin sijasta 0,5 prosentin karttuman perusteella. Tämä tarkoittaa, että työeläkemaksun osana olevaa vanhuuseläkemaksua nostetaan tasolta 3,7 prosenttia palkoista tasolle 4,6 prosenttia palkoista. Muutos ei nosta kokonaiseläkemaksua. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vuonna 2026 yksityisen puolen työeläkkeiden palkkasummaksi arvioidaan noin 77 miljardia euroa, mikä tarkoittaisi vanhuuseläkerahastointiin noin 700 miljoonan euron kasvua edellä kuvatun muutoksen myötä. Pidemmällä aikavälillä rahastoinnin kasvattaminen tulee näin ollen kasvattamaan työeläkevarojen määrää.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää perusteltuna, että vanhuuseläkkeiden rahastointia lisätään pitkän aikavälin työeläkevakuutusmaksujen korotuspaineen helpottamiseksi. Valiokunta toteaa, että vanhuuseläkerahastoinnin lisääminen hyödyttää erityisesti nuoria ja tulevia ikäluokkia.

Indeksirajoitin

Hallituksen esityksessä esitetään työeläkejärjestelmässä käyttöönotettavaksi uutta automaattista vakauttajaa. Työmarkkinajärjestöjen sopimuksessa indeksirajoitinta kutsuttiin inflaatiovakauttajaksi, mutta myöhemmässä valmistelussa käyttöön on vakiintunut termi indeksirajoitin.

Indeksirajoittimessa indeksin muutos kahden peräkkäisen vuoden tarkastelujaksossa ei saa olla enempää kuin palkkakertoimen muutos samana aikana. Työeläkeindeksi lasketaan ensin samalla tavalla kuin nykyisin, ja laskennan jälkeen työeläkeindeksin kahden peräkkäisen vuoden tarkastelujakson muutosta verrataan palkkakertoimen vastaavan ajan muutokseen. Jos työeläkeindeksin muutos kahden peräkkäisen vuoden tarkastelujaksolla ylittää palkkakertoimen vastaavan ajan muutoksen, työeläkeindeksin arvoksi annetaan suurin arvo, jolla sen kahden peräkkäisen vuoden tarkastelujakson muutos ei ylitä palkkakertoimen vastaavan ajan muutosta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä indeksirajoitin astuu voimaan sellaisen kahden vuoden jakson jälkeen, jolloin kuluttajahintojen nousu on suurempaa kuin palkkojen nousu samana ajanjaksona. Indeksirajoittimeen liittyy kuitenkin

itsessään rajoitin. Indeksirajoitin voi leikata työeläkeindeksin nousua, mutta se ei voi saada negatiivista arvoa, jonka mukaisesti varsinaisen työeläkkeen suuruus leikkaantuisi. Valiokunta toteaa, että historiallista kehitystä vasten tarkasteltuna vaikuttaa siltä, ettei indeksirajoitin todennäköisesti aktivoidu käyttöön kovin usein.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Anne Rintamäki ps
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Pia Sillanpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Miika Suves