

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia. Vieraan pääoman käyttö sallittaisiin työeläkevakuutusyhtiöiden tytäryhtiönä olevalle asunto-osakeyhtiölle tietyin edellytyksin. Tavoitteena on luoda edellytyksiä vuokra-asuntotuotannon kasvattamiselle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2015 alusta.

Säännöksiä sovellettaisiin 31 päivään joulukuuta 2032 sellaisiin työeläkevakuutusyhtiöiden tytäryhteisöinä oleviin asunto-osakeyhtiöihin, jotka on perustettu lain voimaantulon jälkeen ja viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus sopi 29 päivänä elokuuta 2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. Päätöksellään rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta 29 päivänä marraskuuta 2013 hallitus täydensi rakennepoliittisessa ohjelman esityksiä. Rakentamisen ja asuntomarkkinoiden toiminnan tehostamista koskevia esityksiä täydennettiin kirjauksella vuokra-asuntotuotannon edellytysten parantamisesta. Kirjauksen mukaan työeläkelaitosten sijoitustoimintaa ohjaavaa sääntelyä kiinteistösijoittamisessa uudistetaan siten, että työeläkelaitokset voivat käyttää vierasta pääomaa vuokra-asuntojen rakennuttamiseen. Vieraan pääoman käyttö sallitaan työeläkelaitosten tätä tehtävää varten perustamille tytäryhtiöille ja rajataan 50 prosenttiin sijoitusten arvosta. Kirjauksen mukaan toimenpide on määräaikainen.

Tämä hallituksen esitys perustuu edellä mainittuun päätökseen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. Päätöksessä todetaan myös, että edellä kuvatun muutoksen lisäksi samalla tehdään tarvittavat muutokset verolainsäädäntöön koskien varojen arvostamista käypiin arvoihin eläkelaitosten taseessa. Tästä osasta päätöstä ei ole annettu eduskunnalle hallituksen esitystä.

2 Nykytila

2.1 Työeläkelaitosten luotonoton rajoitukset

Yksityisen sektorin työeläkevakuutuksen toimeenpanosta huolehtivat työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (työeläkevakuutusyhtiölaki, 354/1997) tarkoitetut työ-

eläkevakuutusyhtiöt, vakuutuskassalaisissa (1164/1992) tarkoitetut lakisääteistä eläkevakuutusta harjoittavat eläkekassat ja eläkesäätiölaissa (1774/1995) tarkoitetut B-eläkesäätiöt ja AB-eläkesäätiöt (eläkelaitos). Merimieseläkekassa huolehtii merimieseläkelain (1290/2006) mukaisen eläketurvan toimeenpanosta ja Maatalousyrittäjien eläkelaitos maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukaisen eläketurvan toimeenpanosta.

Työeläkevakuutusyhtiöihin sovelletaan vakuutusyhtiölain (521/2008) 15 luvun säännöksiä vakuutusyhtiön luotonotosta ja vakuuden antamisesta. Pääsääntönä on, että vakuutusyhtiö ei saa ottaa luottoa. Vakuutusyhtiölain 15 luvun 1 §:ssä säädetään tähän pääsääntöön kuitenkin muutamia poikkeuksia. Vakuutusyhtiö saa ottaa luottoa välttämättömän maksuvalmiutensa hoitamiseksi, työntekijän eläkelaisissa (395/2006) tarkoitettujen perusteiden mukaisena takaisinlainauksena, laissa määritellyt ehdot täyttävänä pääomailainana, oman henkilökuntansa omistamalta henkilöstörahasolta sekä liiketoimintaansa liittyvinä tavanomaisina tililuottoina ja muina niihin rinnastettavina luottoina. Sama koskee vakuutusyhteisön tytäryhteisönä olevaa palveluyritystä ja sellaista tytäryhteisöä, jonka tehtävänä on omistaa vakuutusyhtiön puolesta vastuuvelan katteena olevia varoja. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisö voi ottaa luottoa emoyhtiönä olevalta vakuutusyhtiöltä.

Eläkesäätiöitä ja eläkekassoja koskevat säännökset luotonottokiellosta vastaavat pääpiirteiltään vakuutusyhtiölain säännöksiä. Eläkesäätiö ja eläkekassa eivät saa kuitenkaan antaa takausta eivätkä ottaa pääomailainaa.

Eläkesäätiölain 4 §:n 3 momentin mukaan eläkesäätiön on sopeutettava toimintansa sellaiseksi, että se on mahdollista ilman lainanottoa. Poikkeuksista lainanottokieltoon B-

eläkesäätiö tai AB-eläkesäätiön B-osaston osalta säädetään tarkemmin terveysministeriön asetuksella eläkesäätiön lainanotosta (416/2006). Asetuksen mukaan lainanotto on sallittua, kun kyseessä on työntekijän eläkelaisissa tarkoitettu takaisinlainaus, maksuvalmiuden hoitamiseen tarvittava luotto, valtion asuntotarkoituksiin myöntämä luotto, vuokra-asuntolainojen korkotuesta annetussa laissa (867/1980) säädetty laina tai erityisen painavista syistä tarvittava muu luotto.

Vakuutuskassalain 7 §:n 2 momentin mukaan myös eläkekassan on sopeutettava toimintansa sellaiseksi, että sen harjoittaminen on mahdollista ilman lainanottoa. Kassa saa kuitenkin ottaa maksuvalmiuden hoitamiseen tarvittavia lyhytaikaisia luottoja, omien toimiloiden tarkoituksenmukaiseen hankkimiseen tarvittavia luottoja sekä sosiaali- ja terveysministeriön luvalla erityisen painavista syistä tarvittavia muita luottoja.

Merimieseläkelaisissa ei ole asetettu Merimieseläkekassalle luotonoton rajoituksia eikä maatalousyrittäjän eläkelaisissa Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle. Eläkesäätiölle ja eläkekassalle ei ole säädetty tytäryhteisöjä koskevaa erillistä luotonottokieltoa.

2.2 Työeläkelaitokset kiinteistösijoittajina

Yksityisalojen työeläkelaitokset ovat merkittäviä sijoittajia kotimaisilla markkinoilla. Yksityisalojen työeläkelaitosten sijoituskanta vuoden 2013 lopussa oli noin 105,2 miljardia euroa, josta työeläkevakuutusyhtiöiden osuus oli noin 98,5 miljardia. Kiinteistösijoitusten osuus sijoituskannasta on ollut pääosin 11–14 %. Vuoden 2013 lopussa yksityisalojen eläkelaitoksilla oli kiinteistöihin sijoitettuna 13,5 miljardia euroa, josta työeläkevakuutusyhtiöiden osuus oli noin 12,4 miljardia. Yksityisalojen työeläkelaitosten suorien kiinteistösijoitusten osuus koko Suomen kiinteistösijoitusmarkkinoista on noin viidennes. Tämän lisäksi yksityisalojen työeläkelaitokset toimivat merkittävinä omistajina listatuissa ja listaamattomissa kiinteistösijoitusyhtiöissä.

Finanssivalvonnan vuonna 2012 tekemän selvityksen mukaan työeläkevakuutusyhtiöiden, eläkesäätiöiden ja eläkekassojen kiinteistösijoitukset olivat pääosin Suomeen

kohdistuvia suoria kiinteistösijoituksia. Suomeen tehtyjen kiinteistösijoitusten osuus oli 91 % ja suorien 84 %. Lisäksi Suomen sisällä sijoitukset olivat kohdistuneet voimakkaasti pääkaupunkiseudulle, jonka osuus Suomeen kohdistuvista suorista kiinteistösijoituksista oli 69 %. Kiinteistösijoituksista 15 % oli suoria asuinkiinteistösijoituksia. Vuoden 2013 lopussa työeläkevakuutusyhtiöiden suorien asuntosijoitusten määrä oli noin 1,6 miljardia euroa. Suorat asuinkiinteistösijoitukset ovat lähes kokonaan vuokra-asuntoja.

2.3 Vieraan pääoman käyttö sijoitustoiminnassa

Velanottoa käytetään sijoitustoiminnassa erityisesti kahdesta syystä. Ensinnäkin vierasta pääomaa käyttämällä on mahdollista kasvattaa omalle pääomalle saatavaa tuottoa. Jotta velanotto kannattaa, tulee vieraan pääoman kustannuksen olla alhaisempi kuin sillä saatava lisätuotto. Toiseksi velan ottaminen mahdollistaa sen, että oma pääomapanos jää pienemmäksi. Tämä on erityisesti kiinteistösijoitustoiminnassa tärkeä seikka, sillä siinä käytettävät rahamäärät ovat suuria ja hajautetun kiinteistösalkun muodostaminen vaatii runsaasti pääomia.

Voimassa olevat lainanoton kieltävät säännökset estävät sen, että työeläkevakuutusyhtiö tai sen tytäryhteisö voisi käyttää suoraan vierasta pääomaa kiinteistösijoittamiseen. Epäsuorasti velan käyttö on mahdollista esimerkiksi usean sijoittajan muodostaman kommandiittiyhtiörakenteen avulla. Lisäksi listatut kiinteistösijoitusyhtiöt tai kiinteistösijoitusrahastot käyttävät tyypillisesti velkahoitusta sijoitustoiminnassaan, joten eläkelaitos käyttää epäsuorasti velkavipua omistaessaan osuuksia näistä.

3 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia muutettavaksi siten, että työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisönä oleva asunto-osakeyhtiö voisi tietyin edellytyksin käyttää vierasta pääomaa asuntojen rakennuttamiseen. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä vuokra-asuntotuotannon kasvattamiselle.

Velanotto olisi sallittua työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisönä olevalle asunto-osakeyhtiölle sillä edellytyksellä, että tilinpäätöksen, tai jos asunto-osakeyhtiön on laadittava niin konsernitilinpäätöksen, mukaisen vieraan pääoman määrä ei saa ylittää 50 prosenttia taseen loppusummasta. Tämä sallisi tytäryhteisönä olevalle asunto-osakeyhtiölle luotonoton, mutta rajaisi sen enimmäismäärää. Ylärajan asettaminen on perusteltua sijoitettuun pääomaan kohdistuvan riskin rajaamiseksi. Säännöksellä on merkitystä vain muun kuin emoyhtiön antaman luoton suhteen, koska tytäryhteisö voi jo nykyisin ottaa luottoa emoyhtiönä olevalta työeläkevakuutusyhtiöltä. Pääomien vapaan liikkuvuuden takaamiseksi laki koskisi myös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sijaitsevaa asunto-osakeyhtiön rinnastettavaa yhtiötä ja yhteisöä.

Vaikka laissa ei olisi vaatimuksia siitä, kuinka paljon tytäryhteisönä olevan asunto-osakeyhtiön asunnoista tulisi olla vuokra-asuntoja, olisi lain tavoitteena nimenomaan vuokra-asuntotuotannon kasvattaminen. Koska työeläkevakuutusyhtiöiden suorat asuinkiinteistösijoitukset ovat lähes kokonaan vuokra-asuntoja, tähän tavoitteeseen arvioitaisiin päästävän ilman erityistä vaatimusta vuokra-asuntotuotannosta.

Koska eläkesäätiölaissa, vakuutuskassalaissa, merimieseläkelaisissa, maatalousyrittäjän eläkelaisissa ja alemmanasteisissa säädöksissä ei ole kyseisten lakien toimintaa harjoitettavien eläkelaitosten tytäryhteisöjä koskevia luotonoton rajoituksia, muuta yksityisalojen työeläkesääntelyä ei ole tarve muuttaa.

Säännöksiä sovellettaisiin sellaisiin työeläkevakuutusyhtiöihin, jotka on perustettu lain voimaantulon jälkeen ja viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2017. Perustamisen tarkalla päivämäärällä tarkoitetaan asunto-osakeyhtiölain (1599/2009) mukaisen perustamissopimuksen mukaista viimeisen osakkeenomistajan allekirjoituksen päivämäärää. Lakia kuitenkin sovellettaisiin 31 päivään joulukuuta 2032 asti sellaisiin työeläkevakuutusyhtiöihin, jotka on perustettu voimassaoloaikana. Siirtymäsäännös on tarpeellinen, jotta esimerkiksi rahoituksena hankittu

pankkilaina voisi olla riittävän pitkäkestoinen käytännön toiminnan kannalta. Laina-ajan rajautuminen liian lyhyeksi käytännössä estäisi järkevän ulkopuolisen rahoituksen hankkimisen. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiö voisi hyvissä ajoin varautua tilanteeseen, jossa palat-taisiin nykysäännösten mukaiseen tilaan luotonoton osalta.

4 Esityksen vaikutukset

Työeläkevakuutusyhtiöiden suoraan tai kiinteistörahastojen kautta rakennuttamien vuokra-asuntojen määrä on noin 600—800 kappaletta vuodessa. Velan käytön mahdollisuuden arvioidaan lisäävän asuinkiinteistötuotannon houkuttelevuutta sijoittamisen näkökulmasta, koska sijoitetulle pääomalle on mahdollista saada parempaa tuottoa. Tämän arvioidaan lisäävän vuokra-asuntotuotantoa karkeasti noin 100—200 asunnolla vuodessa. Vaikutukset näkyisivät kuitenkin usean vuoden viiveellä lain voimaantulon jälkeen, koska uuden kohteen rakennuttaminen on aikaa vievää.

Lain voimassaolon aikana ja sen jälkeen seurattaisiin, kuinka paljon vuokra-asuntotuotanto käytännössä lisääntyy.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun yhteydessä on kuultu valtiovarainministeriötä, Finanssivalvontaa, Työeläkevakuuttajat TELA ry:tä, Akava ry:tä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:tä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä sekä Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:tä.

6 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015 ja se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2017. Lakia sovellettaisiin kuitenkin 31 päivään joulukuuta 2032 asti lain voimassaoloaikana perustettuihin työeläkevakuutusyhtiöihin tytäryhteisönä oleviin asunto-osakeyhtiöihin. Siirtymäsäännös olisi tarpeellinen, jotta lain voimassaolon päättyttyä työeläkevakuutusyhtiöiden ei tarvitsisi välittömästi ryhtyä toimiin, kuten ulkoisen

velan takaisinmaksuun, jotta perustettu asunto-osakeyhtiö täyttäisi pysyvän lainsäädännön vaatimukset.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työeläkevakuutusyhtiöistä annettuun lakiin (354/1997) väliaikaisesti uusi 5 a § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

5 a §

Asunto-osakeyhtiön luotonotto

Työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisönä oleva asunto-osakeyhtiö saa ottaa muutakin kuin vakuutusyhtiölain 15 luvun 1 §:ssä tarkoitettua luottoa edellyttäen, että sen tilinpäätöksen mukaisen vieraan pääoman määrä ei ylitä 50 prosenttia taseen loppusummasta. Jos asunto-osakeyhtiön on laadittava konserniti-

linpäätös, koskee mainittu 50 prosentin raja konserniti-linpäätöksen taseen loppusummaa.

Mitä edellä säädetään asunto-osakeyhtiöstä, sovelletaan myös toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sijaitsevaan siihen rinnastettavaan yhtiöön ja yhteisöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2017.

Tätä lakia sovelletaan 31 päivään joulukuuta 2032 sellaisiin työeläkevakuutusyhtiön tytäryhteisöinä oleviin asunto-osakeyhtiöihin, jotka on perustettu lain voimassa ollessa.

Helsingissä 16 päivänä lokakuuta 2014

Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri

ANTTI RINNE

Sosiaali- ja terveysministeri *Laura Rätty*