

LUONNOS 20.9.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtion eläkerahastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että rahastosta valtion talousarvion yleiskatteeksi vuosittain siirrettävää määrää lisättäisiin nykyisestä 40 prosentista asteittain 45 prosenttiin valtion eläkemenosta. Esityksen tavoitteena on lisätä ja oikea-aikaistaa valtion eläkerahaston eläkemenoa tasaavaa vaikutusta sekä myötävaikuttaa rahaston sijoitustoiminnan harjoittamiseen pitkän aikavälin tuoton tavoitteluun perustuen rahaston tuoton turvaamiseksi. Esityksessä ehdotetaan myös rahaston toimitusjohtajan virkasuhteen kes-
ton rajaamista viiden vuoden mittaiseksi ja tehtävän kelpoisuusvaatimusten ottamista lakiin. Lisäksi täsmennettäisiin rahaston hallitukselta vaadittavaa sijoitustoiminnan osaamista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Havaitut lain muutostarpeet	7
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	13
5 Lausuntopalaute	15
6 Säännöskohtaiset perustelut	15
7 Lakia alemman asteinen sääntely	17
8 Voimaantulo	17
9 Toimeenpano ja seuranta	17
10 Suhde muihin esityksiin.....	17
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	17
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	18
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	18
LAKIEHDOTUS	20
Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta	20
LIITE	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
Laki valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta	23

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtion eläkerahasto (jäljempänä *rahasto*) on lähivuosina saavuttamassa sille asetetun rahoitustavoitteen. Valtiontalouden tarkastusvirasto ja rahasto ovat nostaneet esille tarpeen varautua hyvissä ajoin tavoitekoon saavuttamiseen, jotta rahastolla olisi edellytykset harjoittaa sijoitustoimintaa pitkän aikavälin tuotto-odotuksiin perustuvaa sijoituspolitiikkaa noudattaen. Tällä turvattaisiin rahaston varoille saatavaa tuottoa.

Rahasto saa tulonsa valtion eläkejärjestelmään kuuluvien työntekijöiden ja työnantajien maksamista eläkemaksuista ja muista maksuista, työllisyysrahaston maksuista sekä sijoitustoiminnan tuotoista. Rahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvion yleiskatteeksi varoja, joilla tasataan valtion talousarviosta maksettavaa eläkemenoa. Valtion eläkerahastosta annetun lain (jäljempänä *rahastolaki*) mukaan talousarvioon siirretään vuosittain määrä, joka vastaa 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta, kunnes rahasto karttuu täyteen määräänsä. Sen jälkeen siirrosta päätetään vuosittain erikseen valtion talousarvion yhteydessä. Tavoitteen täytyttyä rahaston varojen käytöstä tulee lisäksi säätää erikseen.

Rahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahoitoidut varat ovat 25 prosenttia valtion eläkevastuusta. Tämän voidaan arvioida käytettävissä olevan tiedon valossa tapahtuvan vuoden 2025 tietämällä. Rahaston sijoituspolitiikan näkökulmasta epätietoisuus vuosittain talousarvioon siirrettävästä määrästä ja varojen käyttötarkoituksesta synnyttää tarpeen varautua mittaviinkin siirtoihin ja ylläpitää nykyistä enemmän likvidejä varoja siirtojen mahdollistamiseksi. Tämä lyhentäisi rahaston sijoitustoiminnan aikajännettä ja pienentäisi todennäköisesti sijoitusten tuotto-odotusta. Pitkäjännitteisen sijoituspolitiikan edellytysten varmistamiseksi olisi paikallaan jo ennalta päättää, miten rahaston tulot ja menot tasapainotetaan rahaston lähestyessä sille asetettua rahoitustavoitetta.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä ja perustuu valtion eläkerahastoa koskevan lainsäädännön tarkistamista arvioineen työryhmän kehittämisehdotuksiin (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:68).

Valtiovarainministeriö asetti 15.1.2019 työryhmän selvittämään menettelyt, joilla rahasto voi tehokkaasti ja valtiontalouden hyvän hoidon sekä rahaston sijoitustoiminnan pitkäjännitteisen harjoittamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla toteuttaa sille laissa määrättyä tehtävää varautua valtion eläkemenoihin ja tasata niitä. Työryhmän tehtäväksi annettiin arvioida näiden menettelyjen taloudelliset ja muut vaikutukset sekä valtion talousarviotalouden kannalta että rahaston sijoitustoiminnan näkökulmasta. Työryhmän arvion mukaan rahaston nykyinen talousarviosiirto ei tasaa valtion eläkemenoa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti.

Työryhmän alkuperäinen toimikausi oli 15.1.2019-31.6.2019, mutta toimikautta jatkettiin 31.12.2019 asti. Työryhmä luovutti muistionsa valtiovarainministeriölle 31.12.2019.

Valtiovarainministeriön jatkovalmistelussa työryhmän laatimia laskelmia päivitettiin vuosien 2019 ja 2020 tilastotiedoilla ja valmisteltiin työryhmän kehittämisehdotusten mukaiset säädösehdotukset. Luonnos hallituksen esitykseksi oli julkisella lausuntokierroksella xx.x.2021–xx.x.2021 [Lainsäädännön arviointineuvosto on arvioinut esitysluonnoksen.]

[Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa xx tunnukseella VMxx.]

2 Nykytila ja sen arviointi

Valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2016) 1 §:n mukaan valtion eläkelain piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaukseksi on olemassa valtion talousarvion ulkopuolinen valtion eläkerahasto.

Rahastoon kootaan varoja, joilla valtion eläkevastuun menorasitusta voidaan tasata ajallisesti. Rahastoinnilla on varauduttu valtion eläkejärjestelmään kuuluvien eläkeläisten määrän kasvuun, eläkemaksuja maksavien työntekijöiden määrän vähenemiseen ja näistä aiheutuvaan eläkemenon kasvuun. Rahastoinnilla eläkemenoa on myös voitu kohdentaa sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti.

Rahastoon kertyneet varat ovat valtion varoja, jotka on uskottu rahaston hallintaan. Valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat eläkkeet maksetaan valtion talousarvion määrärahoista. Valtion eläkejärjestelmässä eläkevastuu on valtiolla, ei rahastolla, joten rahastolla ei myöskään ole vakavaraisuusvaatimusta.

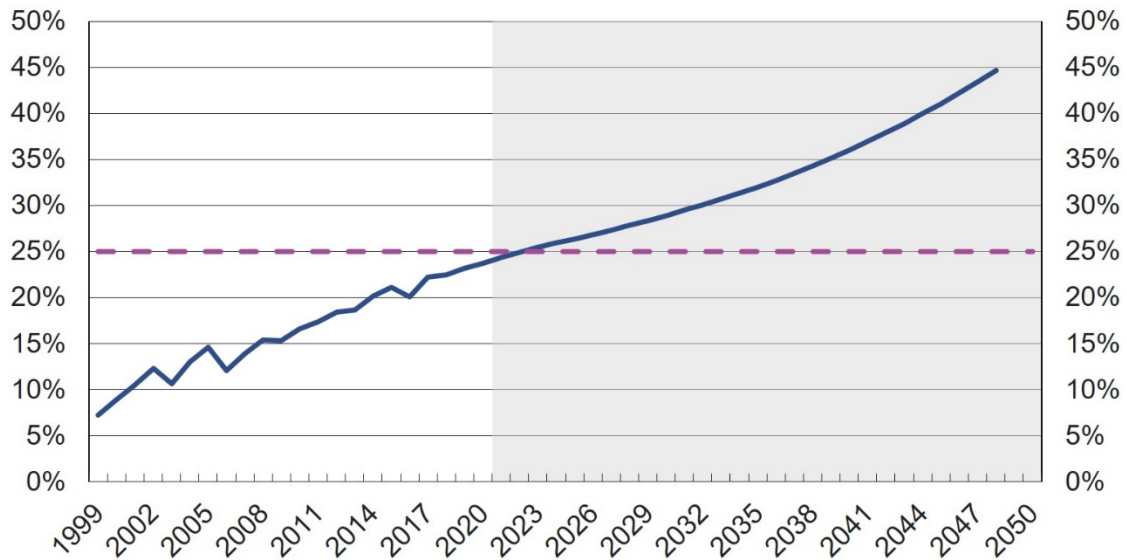
Rahasto on sijoitusorganisaatio, jonka tehtävänä on sijoittaa haltuunsa uskotut varat tuottavasti ja turvaavasti. Sillä ei ole eläketurvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Eläkemaksujen keruusta, etuuksien laskennasta ja eläkkeiden maksamisesta vastaa Keva. Rahaston toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluvat valtiovarainministeriölle. Rahastolla on valtiovarainministeriön määräämä hallitus, joka vastaa rahastosta, ohjaa rahaston sijoitustoimintaa, päättää rahaston sijoitusperiaatteista ja laatii sille sijoitussuunnitelman.

Valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työntekijöiden ja työnantajien eläkemaksut tilitetään kokonaisuudessaan rahastoon, josta siirretään vuosittain valtion talousarvion yleiskatteeksi määrä, joka vastaa 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Vuonna 2020 rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 1,9 miljardia euroa. Rahastoon tuloutettiin eläkemaksuina ja muina maksuina noin 1,5 miljardia euroa, eli nettomääräinen siirto rahastosta talousarvioon oli likimain 400 miljoonaa euroa. Valtion eläkemeno oli vastaavana aikana noin 4,8 miljardia euroa, joten rahaston menoa tasaava vaikutus oli noin kahdeksan prosenttia eläkemenosta.

Rahaston saamat eläkemaksutulot ylittivät talousarvioon siirrettävän määrän vuoteen 2013 asti. Tämän jälkeen rahastosta on siirretty talousarvioon enemmän varoja kuin sinne on maksutulona karttunut. Rahaston nettosiirron ennakoidaan nousevan nykyisestä liki 400 miljoonasta eurosta noin 600 miljoonaan euroon vuonna 2030 rahastolain mukaisella 40 prosentin talousarviosiirrolla. Valtion eläkemenon ennakoidaan samaan aikaan kasvavan noin 6 miljardiin euroon.

Rahaston varallisuus oli vuoden 2020 lopussa markkina-arvoltaan 21,0 miljardia euroa. Valtion eläkevastuu oli rahaston vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan 93,1 miljardia euroa, joten valtion eläkkeiden rahastointiaste oli noin 23 prosenttia. Rahaston sijoitusten keskimääräinen vuosituotto on ollut noin 5,5 prosenttia vuosina 2001 - 2020. Mikäli tuotot pysyvät likimain entisen kaltaisena ja talousarviosiirto 40 prosentissa eläkemenosta, kasvavat rahaston varat edelleen sekä määrältään että suhteessa eläkevastuuseen maltillisesta talousarviosiirron nimelliskasvusta huolimatta (kuvio 1).

1. Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen, %



Lähde: VER, Keva ja työryhmän laskelmat

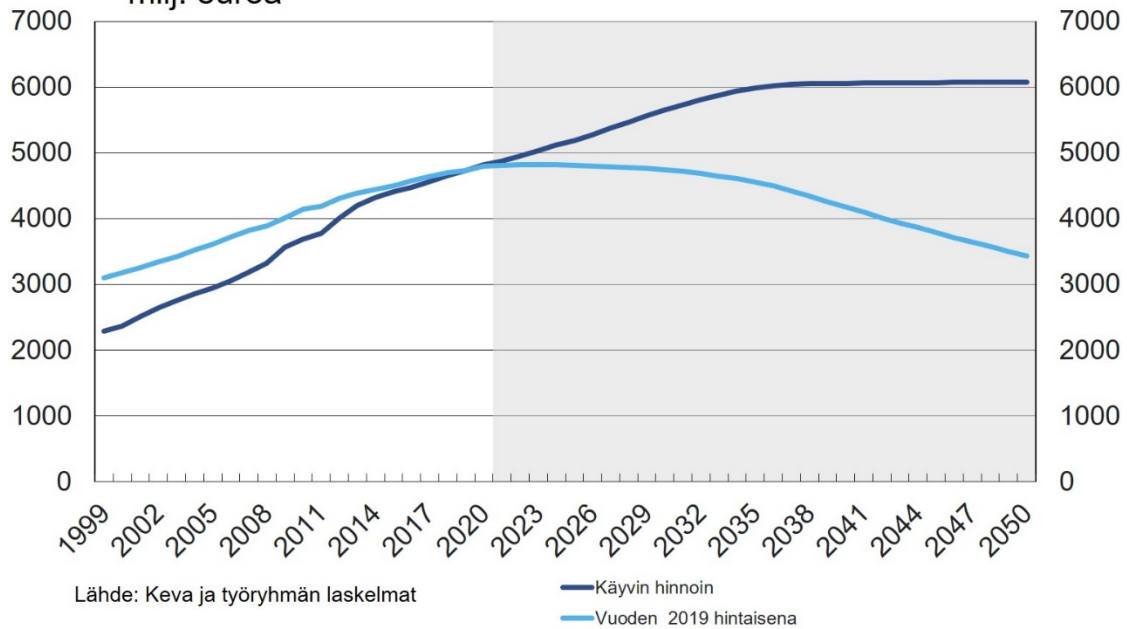
Kuvio 1: Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen, %

Lähde: VER, Keva ja työryhmän laskelmat

Valtion eläkemenot ovat kasvaneet tasaisesti viimeksi kuluneet 20 vuotta, mikä johtuu ennen kaikkea eläkeläisten määrän kasvusta. Valtion eläkemenot olivat 4,8 miljardia euroa vuonna 2020. Eläkemenot kasvavat nimellisesti vielä 2030-loppupuolelle asti, mutta reaalisesti valtion eläkemenot ovat jo saavuttamassa huippunsa (kuvio 2).

2. Valtion eläkemenot käyvin hinnoin ja kiinteähintaisena

milj. euroa

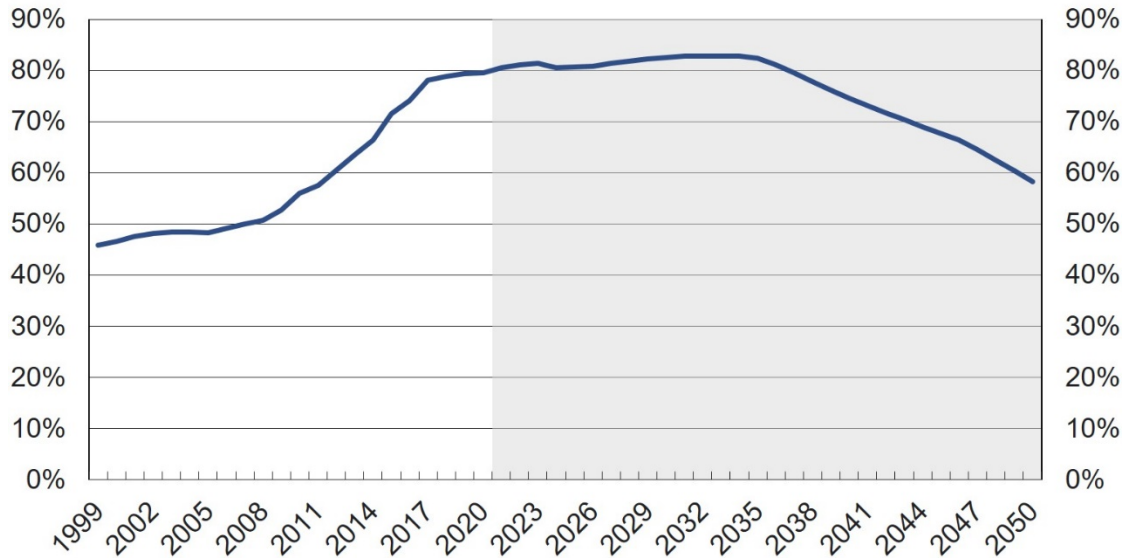


Kuvio 2: Valtion eläkemenot käyvin hinnoin ja kiinteähintaisena

Lähde: Keva ja työryhmän laskelmat

Valtion eläkemenot suhteessa palkkasummaan ovat kohonneet yli 80 prosenttiin 2020-luvun alussa, ja sillä tasolla niiden ennakoitaan pysyvän 2030-luvun jälkipuoliskolle, jolloin menojen ennakoitaan kääntyvän laskuun (kuvio 3).

3. Valtion eläkemenot suhteessa palkkasummaan, %



Lähde: Keva ja työryhmän laskelmat

Kuvio 3: Valtion eläkemenot suhteessa palkkasummaan, %

Lähde: Keva ja työryhmän laskelmat

2.1 Havaitut lain muutostarpeet

Rahastolakia muutettiin vuonna 2005 siten, että tavoiteltu rahastointiaste asetettiin 25 prosenttiin (HE 153/2004). Tämä vastasi tuolloin yksityisen työeläkejärjestelmän rahastointiastetta. Lain mukaan rahaston varojen käytöstä säädetään tavoitellun rahastointiasteen saavuttamisen jälkeen erikseen, ja valtion talousarvioon siirrettävästä määrästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Laissa ei kuitenkaan asetettu määräaika tavoitteen saavuttamiselle, koska rahaston karttuminen riippuu pitkälti sijoitustoiminnan tuotosta. Lain muutoksen yhteydessä kuitenkin arvoitiin, että tavoiteltu rahastointiaste saavutettaisiin vuoden 2020 paikkeilla ja että rahastosta valtion talousarvioon tehtävän siirron määrää voitaisiin kasvattaa 2020-luvulla. Näin voitaisiin tasata väestön ikääntymisestä johtuvia menopaineita vuosina 2020–2040, jolloin valtion eläkemenot suhteessa palkkasummaan ovat suurimmillaan.

Uusimpien arvioiden mukaan rahastointiaste saavuttaisi 25 prosentin rajan vuoden 2025 paikkeilla. Nykyistä suurempi eläkemenojen tasaaminen rahastosta olisi näin ollen mahdollista vasta 2020-luvun jälkipuoliskolla eli hieman ennakoitua myöhemmin. Rahastointiaste on kasvanut arvioitua hitaammin, koska valtion eläkemaksutulo on rahastolain muutoksen aikaan vallinneiden odotusten vastaisesti supistunut vuodesta 2015 alkaen. Maksutuloa on vähentänyt valtion eläkejärjestelmässä vakuutettuna olevien työntekijöiden lukumäärän pientyminen eli valtion henkilöstön ennakoitua nopeampi väheneminen sekä yliopistojen henkilökunnan siirtyminen vaiheittain pois valtion eläkejärjestelmästä. Valtion eläkevastuu on lisäksi nykyisten laskelmien mukaan aiemmin arvioitua suurempi.

Valtion eläkemenojen tasaamisen näkökulmasta olisi perusteltua, että rahastosta valtion talousarvioon tehtävän siirron osuutta eläkemenojen rahoituksesta kasvatettaisiin maltillisesti 2020-luvulla, jolloin valtion eläkemenot suhteessa palkkasummaan ovat suurimmillaan. Lisäksi väestön ikääntyminen luo eläkemenojen ohella enenevää ja hitaammin lieventyvää julkisten terveys- ja hoivamenojen kasvupainetta 2020- ja 2030-luvuilla. Valtiontalouden näkökulmasta olisi näin ollen järkevää käyttää enenevässä määrin rahastoon kerrytettyä varallisuutta ja tasata näin eläkemenoja oikea-aikaisesti, jotta eläkemenot eivät tarpeettomasti rasittaisi valtion talousarviota silloin, kun muutkin ikäsidonnaiset menot kasvavat.

3 Tavoitteet

Valtion talousarvion näkökulmasta rahaston varoja tulisi käyttää eläkemenojen tasaamiseksi silloin, kun eläkemenot ovat suurimmillaan. Näin valtion talousarviotalouden kannettavaksi ei aiheutuisi tarpeettoman suurta rasitusta eläkemenojen kasvusta etenkin, kun muut ikäsidonnaiset menot kasvavat samaan aikaan voimakkaasti. Lisäksi eläkemenojen aiheuttamaa rasitusta voitaisiin tasata sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti.

Rahaston varojen pitkäjännitteisen hoidon kannalta rahastosta valtion talousarvioon tehtävän siirron määrään tulisi liittyä mahdollisimman vähän epävarmuutta. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella ei kuitenkaan ole riittävällä varmuudella ennakoitavissa, miten siirto määräytyy rahaston kartuttua täyteen määräänsä.

Rahastolaissa määrättyä siirtosäännöstä tulisi edellä mainituista syistä tarkentaa, jotta rahasto voi tehokkaasti toteuttaa sille määrättyä eläkemenon tasaustehtävää ja suunnitella pitkäjännitteisesti sijoitustoimintaansa ja maksuvalmiutensa hallintaa. Näin voidaan myös turvata sijoitusten tuottoa pitkällä aikavälillä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan rahaston nykymuotoisen toiminnan jatkamista senkin jälkeen, kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä. Tämä toteutettaisiin siten, että rahastosta valtion talousarvioon siirrettävän määrää lisättäisiin asteittain niin, että siirto olisi vuonna 2024 41 prosenttia, vuonna 2025 42 prosenttia, vuonna 2026 43 prosenttia, vuonna 2027 44 prosenttia ja vuodesta 2028 alkaen 45 prosenttia. Tämä pitäisi rahaston koon 25 prosentin tuntumassa suhteessa eläkevastuuseen tulevina vuosikymmeninä, mikäli rahaston sijoitustoiminnan tuotto pysyisi likimain samansuuruisena kuin tähänkin asti. Rahaston varojen käytöstä säädettäisiin uudelleen vasta siinä tilanteessa, jossa rahasto olisi täyttänyt tasaamistehtävänsä ja alkaisi uudelleen karttua maksutuloin eli kun siirto talousarvion yleiskatteeksi olisi pienempi kuin rahaston maksutulot. Tällöin myös valtion talousarvioon siirrettävästä määrästä päätettäisiin vuosittain talousarviossa.

Esityksessä ehdotetaan myös rahaston toimitusjohtajan virkasuhteen keston rajaamista viiden vuoden mittaiseksi ja viran kelpoisuusvaatimusten ottamista lakiin. Voimassa olevan lain mukaan toimitusjohtaja valitaan toistaiseksi voimassa olevaan virkasuhteeseen, eikä tehtävään ole määritelty kelpoisuusvaatimuksia.

Toimitusjohtajalta vaadittaisiin soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, viran tehtävän hoitamisen edellyttämä monipuolinen kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Toimitusjohtajan tehtävä rinnastuu valtion ylimmän virkajohdon tehtäviin, ja sen vaatimukset vastaisivat ehdotetun muutoksen jälkeen näiden kohdalla sovellettavaa käytäntöä.

Lisäksi muutettaisiin rahaston hallitukselta vaadittavaa sijoitustoiminnan asiantuntemusta siten, että riittävän asiantuntemuksen sijaan hallitukselta vaadittaisiin hyvää sijoitustoiminnan asiantuntemusta. Hallituksen jäseneltä edellytettäisiin lisäksi hyvämaineisuutta. Tämä olisi perusteltua rahaston valtiontaloudellisesti merkittävän koon ja sijoitustoiminnan monipuolisuuden vuoksi. Vaatimukset vastaisivat Kevalle ja yksityisen alan työeläkeyhtiöille asetettuja vaatimuksia hallituksen sijoitustoiminnan asiantuntemuksesta ja hallituksen jäsenen hyvämaineisuudesta. Näiden hallitukselta vaadittavaa hyvää eläkevakuutustoiminnan tuntemusta rahaston hallitukselta ei kuitenkaan edellytettäisi, koska valtion eläkerahasto ei ole eläkelaitos. Se on sijoitusorganisaatio, jonka rinnastuu lähinnä eläkelaitoksen sijoitustoimintoon.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

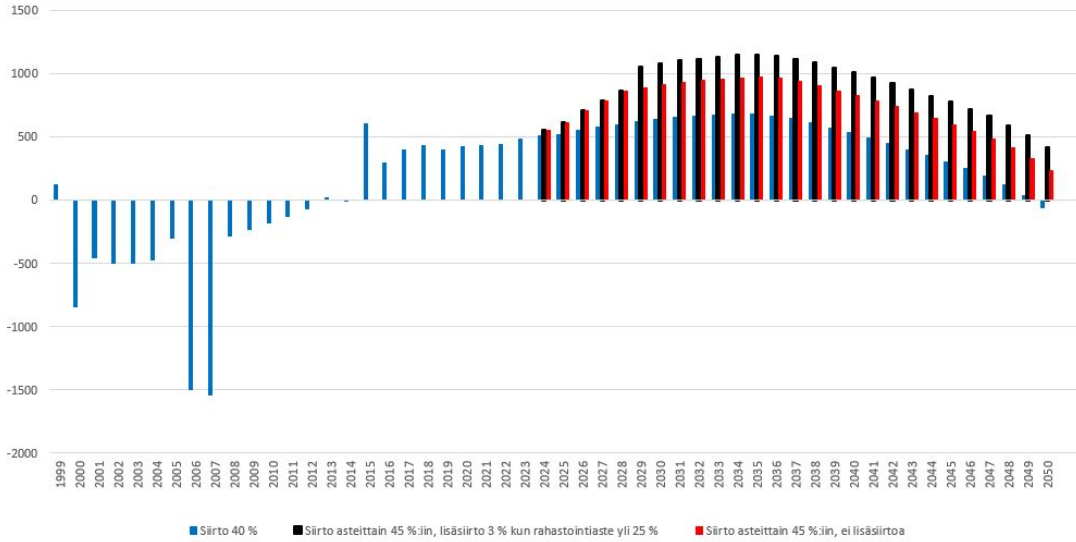
Talousarviosiirron kasvattaminen asteittain 40 prosentista 45 prosenttiin vuotuisesta eläkemenosta lisäisi rahaston siirtoa valtion talousarvioon noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2024, jolloin siirto olisi 41 prosenttia eläkemenoista. Vuonna 2028 siirron saavuttaessa 45 prosenttia siirrettävä määrä olisi noin 270 miljoonaa euroa suurempi kuin voimassa olevan lain mukainen määrä.

Rahastosta talousarvioon siirrettävä määrä olisi 2030-luvun alkupuolella noin 1—1,2 miljardia euroa suurempi kuin rahaston saamat eläkemaksutulot rahaston tuotosta riippuen (kuvio 4). Rahaston nettomääräinen siirto talousarvioon kasvaisi nykyisestä liki kahdeksasta prosentista noin 16 prosenttiin suhteessa eläkemenoon. Näin ollen rahastosta tasattaisiin eläkemenoja nykyistä enemmän eläkemenojen ollessa suurimmillaan.

Muutos vaikuttaisi valtion talousarvioon vuoden 2024 alusta lähtien. Vuosina 2024—2043 eli kahden kymmenen vuoden aikana rahastosta siirrettäisiin esityksen mukaisella siirrolla talousarvioon nimellisarvoisesti kaikkiaan noin 5,3 miljardia euroa enemmän kuin voimassa olevan lain mukaisesti toimittaessa. Tämä olisi vuosittain keskimäärin likimain 260 miljoonaa euroa enemmän kuin nykylain mukainen siirto. Jos siirron enemmyyttä muunnetaan nykyarvoiseksi käyttäen hyväksi kahden prosentin diskonttokorkoa, olisi siirrettävä määrä yhteensä noin 4 miljardia euroa ja keskimäärin likimain 200 miljoonaa euroa vuodessa. Rahastointiasteen nousu yli 25 prosenttiin kahtena peräkkäisenä vuotena lisäisi nimellisarvoista siirtoa 150—180 miljoonaa euroa vuodessa, kunnes rahastointiaste on alle 25 prosenttia.

Talousarviosiirron lisäämisestä huolimatta rahaston euromääräinen koko kasvaisi edelleen. Rahaston koko olisi vuoden 2043 lopussa viiden prosentin tuotto-oletuksen toteutuessa noin 29 miljardia euroa ja 3.9 prosentin toteutumalla noin 23 miljardia euroa (kuvio 5).

4. Nettosiirto rahastosta valtion talousarvioon, miljoonaa euroa

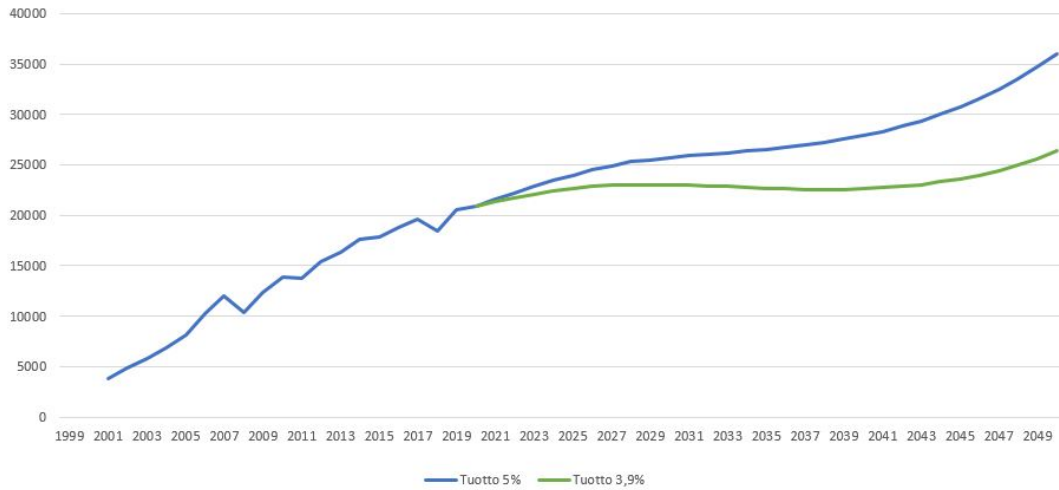


Lähde: VER, [Keva](#) ja työryhmän laskelmat

Kuvio 4: Nettosiirto talousarvioon, miljoonaa euroa

Lähde: VER, Keva ja työryhmän laskelmat

5. Rahaston varat, miljoonaa euroa



Lähde: VER, [Keva](#) ja työryhmän laskelmat

Kuvio 5: Rahaston varat, miljoonaa euroa

Lähde: VER, Keva ja työryhmän laskelmat

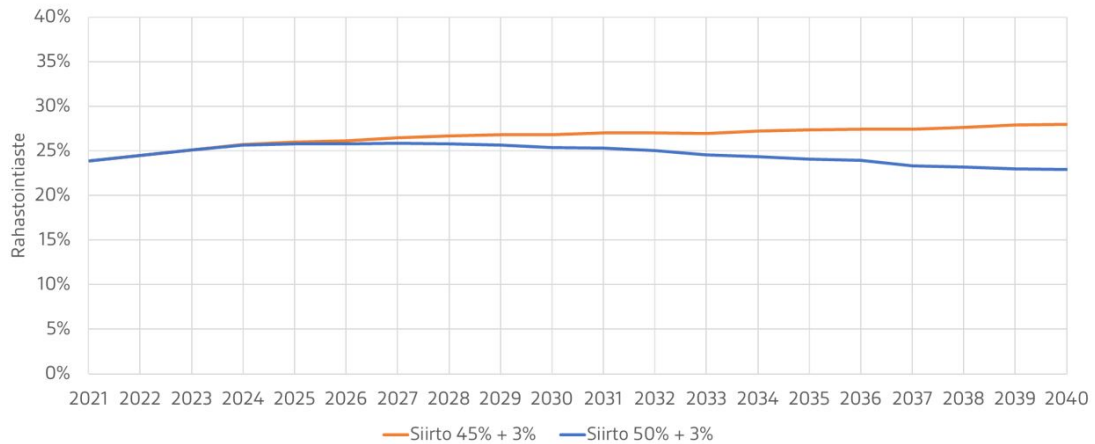
Eläkemenot maksetaan kokonaisuudessaan valtion talousarviosta, ja se rahoitetaan rahastosta talousarvioon tehtävällä siirrolla sekä talousarvion muilla tuloilla. Nettosiirto eli siirto talousarvioon vähennettynä rahastoon kerrytettävillä eläkemaksuilla tehdään rahaston varoista, joita on aikanaan kartutettu eläkemaksuilla ja rahaston varoille saatavilla tuotoilla. Vuoteen 2013 asti talousarvioon tuloutettiin varoja vähemmän kuin mitä rahastoon maksutulona kertyi. Tämän jälkeen rahastosta on siirretty varoja talousarvion katteeksi enemmän kuin maksutuloa on kertynyt.

Eläkemaksuja kerätään rahastoinnin piirissä olevien palkkasummasta. Eläkemaksuperusteiden oletetaan pysyvän nykyisellään 24,4 prosentissa palkkasummasta. Valtion eläkemenot ovat kasvamassa reiluun 80 prosenttiin suhteessa palkkasummaan 2020-luvun alussa. Mikäli eläkemaksuperusteet pysyvät ennallaan, kuormittaa eläkemenon kasvu enenevässä määrin valtion talousarviota 2030-luvulla. Talousarviosiirron korottaminen 40 prosentista 45 prosenttiin eläkemenosta kasvattaa rahaston nettosiirtoa talousarvioon 8 prosentista noin 16 prosenttiin suhteessa eläkemenoon 2030-luvulle tultaessa. Muilla talousarvion tuloilla kustannettava osuus vähenisi vastaavasti.

Valtion talousarvion kannalta rahastosiirron kasvattaminen vähentää talousarvion muilla tuloilla katettavaa eläkemenojen osuutta, joten se – muiden tekijöiden ollessa ennallaan – vähentää vastaavalla määrällä valtion tarvetta tasapainottaa talousarviota verotuloilla, muilla maksuilla ja nettolainanotolla. Valtion talouden arvioidaan olevan alijäämäinen lähivuosina, joten rahastosiirron lisäämisen voidaan todeta vähentävän valtion nettolainantarvetta vastaavalla summalla. Jos rahaston varoille saatavat suhteelliset tuotot pysyttelevät entisen kaltaisena, kasvava rahaston koko siirron lisäämisestä huolimatta edelleen. Näin ollen rahaston vaikutus valtion rahoitusasemaan pysyy siltäkin osin vahvistavana. Rahaston varojen arvioidaan kasvavan nykyisestä noin 21 miljardista eurosta liki 29 miljardiin euroon vuonna 2043. Siirron kasvattamisella ei kuitenkaan ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisiin koko julkisen talouden rahoitustasapainoa kuvaaviin tilastolukuihin, koska kyse on tilastoinnin perusteena olevien määritelmien mukaan julkisen sektorin sisäisestä siirrosta.

Siirron kasvattamisesta huolimatta rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen olisivat 25 prosentin tuntumassa tulevina vuosikymmeninä, jos rahaston nimellistuotto pysyy liki viiden prosentin tasolla ja jos 25 prosentin yli mahdollisesti kertyvät varat siirretään talousarvioon siirtoprosenttia tilapäisesti korottamalla (kuvio 6). Vuotuiset tuotot vaihtelevat rahaston valitseman sijoituspolitiikan vuoksi merkittävästi, minkä vuoksi on mahdollista, että rahastointiaste aika ajoin ylittää 25 prosentin tason. Tällöin tilapäinen 3 prosentin lisäsiirto rajaisi rahaston kasvua. Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen voivat myös alkaa vähentyä, mikäli niille saadut tuotot jäävät historiallisia tuottoja vähäisemmiksi (kuvio 7).

6. Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen 5 prosentin tuotto-odotuksella, %

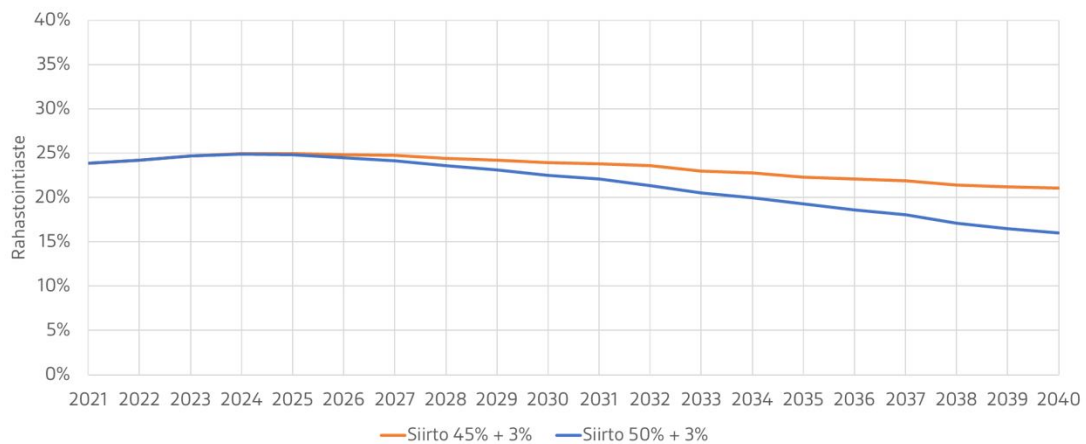


Lähde: VER, Keva ja työryhmän budjettisiirtovaihtoehdot

Kuvio 6: Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen 5 prosentin tuotto-odotuksella, %

Lähde: VER, Keva ja työryhmän budjettisiirtovaihtoehdot

7. Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen 3,9 prosentin tuotto-odotuksella, %



Lähde: VER, Keva ja työryhmän budjettisiirtovaihtoehdot

Kuvio 7: Rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen 3,9 prosentin tuotto-odotuksella, %

Lähde: VER, Keva ja työryhmän budjettisiirtovaihtoehdot

Rahaston kannalta talousarviosiirron kasvattaminen lisäisi kassavarojen tarvetta vuodesta 2024 alkaen. Eläkemenoon sidottu siirto ja selkeä päätössääntö siirron kasvattamisesta rahoitusasteen ylittäessä 25 prosenttia parantavat kuitenkin rahaston maksuvalmiussuunnittelun ennakoitavuutta ja siten rahaston mahdollisuutta harjoittaa sijoitustoimintaa pitkän aikavälin tuoton tavoitteluun perustuvaa sijoitussuunnitelmaa noudattaen.

Rahastosiirron kolmen prosenttiyksikön tilapäinen korottaminen 25 prosentin rahastointiasteen täytyttyä tarkoittaisi noin 150 -180 miljoonan euron lisäsiirtoa rahastosta valtion talousarvioon. Sääntöperusteinen lisäsiirto vähentäisi kuitenkin olennaisesti rahaston epävarmuutta tulevan talousarviosiirron määrästä silloin, kun rahaston rahastointiaste on 25 prosentin tuntumassa.

4.3 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Voimassa olevan sääntelyn pitäminen ennallaan

Voimassa oleva rahastolain mukaan talousarviosiirrosta päätetään vuosittain valtion talousarviossa sen jälkeen, kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä eli kun sen varat ovat 25 prosenttia suhteessa valtion eläkevastuuseen. Tällainen tilanne on uusimpien arvioiden mukaan toteutuksessa vuoden 2025 tietämällä. Rahaston näkökulmasta tämä tarkoittaisi epävarmuutta tulevien siirtojen määrästä ja synnyttäisi todennäköisesti tarpeen sijoittaa enenevässä määrin lyhytaikaisiin korkosijoituskohteisiin ja ylläpitää riittäviä käteisvaroja suurtenkin siirtojen toteuttamiseksi. Tämä lähtökohtaisesti heikentäisi odotettavissa olevaa rahaston varoille saatavaa tuottoa. Riskinä olisi myös, että vuosittain päätettävät siirrot eivät ajoittuisi parhaalla mahdollisella tavalla valtion eläkemenojen tasaamisen näkökulmasta, mikä olisi ongelmallista rahastolle laissa säädetyn tehtävän näkökulmasta. Rahastosiirron harkinnanvaraisuus ei kuitenkaan väistämättä johtaisi nykyistä huonompaan tasaukseen, koska siirto voitaisiin toteuttaa suunnitelmallisesti vailla laintasoista ohjaustakin.

Rahaston karttumisen täyteen määräänsä velvoittaisi voimassa olevan lain mukaan säätämään rahaston varojen käytöstä erikseen. Tämä tarjoaisi tilaisuuden arvioida valtion nykymuotoisen eläkerahastoinnin ja siihen sisältyvän sijoitustoiminnan valtiontaloudellista tarkoituksenmukaisuutta ja taloudellista vaikuttavuutta suhteessa varojen käyttämiseen kansantalouden pitkän aikavälin kasvuedellytysten vahvistamiseen tai muiden vaihtoehtoisten yhteiskunnallisten tarkoitusten toteuttamiseen. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi kansantalouden pitkän aikavälin kasvuedellytysten vahvistamiseksi toteutettavat liikenneinfrastruktuurin kehittämishankkeet, hankkeet hiilineutraalin ja energiaomavaraisen yhteiskunnan toteuttamiseksi tai valtion sisäistä ja ulkoista turvallisuutta sekä huoltovarmuutta vahvistavat hankkeet.

Rahastointitavoitteen korottaminen

Rahastointiastetta koskevan tavoitteen nosto toisi rahaston sijoitustoiminnan suunnitteluun jatkuvuutta, kun rahaston ei tarvitsisi varautua vaikeasti ennustettaviin talousarviosiirtoihin ainakaan lähivuosina. Rahastolain 1 §:n mukaan rahaston tehtävä on kuitenkin valtion eläkemenoihin varautuminen ja niiden tasaaminen. Edellä kuvattu lainmuutos johtaisi siihen, että rahasto todennäköisesti jatkaisi kasvua tilanteessa, jossa valtion eläkemenot ovat suurimmillaan suhteessa palkkasummaan. Rahaston eläkemenoja tasaava vaikutus jäisi näin ollen suhteellisen vaatimattomaksi. Rahasto alkaisi myös kartuttaa varoja tavalla, jonka yhteys laissa säädettyyn tehtävään ei olisi enää yksiselitteinen. Rahastointiasteen nosto ja talousarviosiirron pitäminen nykyisellään johtaisivat pitkällä aikavälillä, eläkemenon taituttua, tilanteeseen, jossa rahastoon

tuloutettavat eläkemaksutulot olisivat suuremmat kuin talousarviosiirto. Tällöin rahasto karttuisi itsetarkoituksellisesti budjettivaroin vailla mahdollisuutta käyttää sen varoja laissa säädettyyn tai muuhunkaan tarkoitukseen.

Rahastoinnin kasvattamista puoltavina seikkoina voitaisiin nähdä valtion muihin yllättäviin menoihin varautuminen sekä omaisuustulojen tavoittelu. Rahaston tehtävästä ja varojen käytöstä tulisi kuitenkin tässä tapauksessa säätää uudelleen, jotta varoja voitaisiin käyttää muuhun kuin nykyiseen tarkoitukseen.

Rahaston tehtävän muuttamiseen liittyisi valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Näitä edellytyksiä tulee eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139/I). Rahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittaisiin kahden kolmasosan enemmistö.

Rahaston sijoituksiin sisältyvä hintariski korreloi lisäksi nykyisen sijoituspolitiikan vallitessa voimakkaasti julkisen talouden muiden riskien kanssa. Tämä heikentää rahaston käytettävyyttä yllättäviin menoihin varautumiseen.

Rahaston talousarviosiirron kasvattaminen 50 prosenttiin eläkemenosta

Rahaston talousarviosiirron kasvattaminen 50 prosenttiin vuoteen 2028 mennessä tasaisi eläkemenoja esitettyä 45 prosentin siirtoa voimakkaammin, mutta samalla eläkerahaston hallussa olevat varat alkaisivat valitulla 5 prosentin tuotto-odotuksella vähentyä. Talousarviosiirron kasvattaminen 50 prosenttiin kasvattaisi rahaston nettosiirron talousarvioon runsaaseen 1,2 miljardiin euroon 2030-luvulla.

Rahaston varat suhteessa eläkevastuisiin alenisivat maltillisesti 5 prosentin tuotto-oletuksella, mutta jo noin prosenttiyksikön alhaisemmalla tuotolla varat supistuisivat nykyisestä runsaasta 20 prosentista suhteessa eläkevastuuseen (kuviot 6 ja 7).

Rahaston talousarviosiirron kasvattaminen 50 prosenttiin eläkemenosta voidaan perustella siten, että eläkemenojen tasaamiseksi kerrytettyjä varoja käytettäisiin ehdotettua selvästi enemmän valtion eläkemenohuipun tasaamiseen ja vähennettäisiin vastaavasti tarvetta tasapainotta valtion talousarviota muilla tuloilla.

Rahaston sijoitustoimintaan liittyy kuitenkin varsinkin nykyisenkaltaisella sijoituspolitiikalla merkittävä riski, ja epävarmuus tulevista tuotoista voidaan vallitsevassa maailmantilanteessa arvioida suuremmaksi kuin mitä se on ollut rahaston tähänastisen toiminnan aikana. Euroalueen poikkeuksellisen rahapolitiikkaympäristö vaikeuttaa pitkän aikavälin tuotto-odotusten muodostamista. Tavanomaisesti turvaaviksi katsottujen vähän luottoriskiä sisältävien korkosijoitusten tuotto on tällä hetkellä hyvin matala ja osin negatiivinen, mikä on nostanut muiden sijoituskohdeiden arvoa merkittävästi viime vuosina. Riskien toteutuminen voisi johtaa varojen vähenemiseen nopeastikin tavalla, joka heikentäisi rahaston edellytyksiä tasata tehokkaasti eläkemenoa lain tarkoittamalla tavalla. Rahastosiirron kasvattaminen 50 prosentin tasolle voisi riskien toteutuessa merkittävästi vähentää rahaston varoja.

5 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

6 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Valtion eläkerahaston tehtävä. Pykälässä säädetään rahaston tehtävästä. Pykälän nykyisen sanamuodon mukaan valtion eläkelain (1295/2006) piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion eläkerahasto. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi, koska valtion eläkelaki (1295/2006) kumoutui nykyisin voimassa olevan julkisten alojen eläkelain (81/2016; *JuEL*) tultua voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017. Säännöksessä tarkoitettu palvelus määriteltäisiin *JuEL*:n piiriin kuuluvan valtion palveluksen mukaan sekä muun valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvan palveluksen perusteella, koska valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluu myös yhteisöjä ja laitoksia, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006). Muutosten tarkoituksena on säilyttää pykälän asiallinen sisältö ja soveltamisala muuttumattomina.

3 §. Valtion eläkerahaston hallitus. Pykälässä säädetään rahaston hallituksesta ja sen tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan rahaston hallituksella edellytetään riittävää sijoitustoiminnan asiantuntemus.

Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahaston hallitukselta edellytetään hyvää sijoitustoiminnan asiantuntemusta ja hallituksen jäseneltä hyvämaineisuutta. Rahaston hallituksen keskeisiin tehtäviin kuuluu rahaston sijoitustoiminnan ohjaaminen (3 §:n 2 momentin 3 kohta), joka vaatii hallituksella sijoitustoiminnan laaja-alaista osaamista. Ehdotettu muutos saattaisi valtion eläkerahaston hallitukselle asetetut sijoitustoiminnan asiantuntemuksen ja hallituksen jäsenen hyvämaineisuuden vaatimukset vastaamaan Kevasta annetussa laissa (66/2016) Kevalle asetettuja vaatimuksia ja laissa työeläkevakuutusyhtiöstä (354/1997) yksityisen alan työeläkeyhtiöille asetettuja vaatimuksia hallituksen sijoitustoiminnan asiantuntemuksesta ja hallituksen jäsenen hyvämaineisuudesta. Kevan ja yksityisen alan työeläkeyhtiöiden hallitukselta vaadittavaa hyvää työeläkejärjestelmän asiantuntemusta ei kuitenkaan edellytetä, koska valtion eläkerahasto ei ole eläkelaitos vaan sijoitusorganisaatio, joka rinnastuu toiminnallisesti lähinnä eläkelaitosten sijoitustoimintoon. Muutosta sovellettaisiin nykyisen hallituksen jälkeisiin hallituksiin. Tästä säädettäisiin erikseen tämän lain voimaantulosäännöksissä

4 §. Valtion eläkerahaston henkilöstö. Pykälän mukaan Valtion eläkerahastolla on virkasuhteinen toimitusjohtaja. Rahastolla voi olla myös muuta virkasuhteista henkilöstöä.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkossa virkasuhteinen toimitusjohtaja valittaisiin viiden vuoden määräajaksi. Lisäksi toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksiksi asetettaisiin ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Vaatimukset saatettaisiin vastaamaan valtion ylimmän virkamiesjohdon tehtävissä sovellettavaa käytäntöä (Valtion virkamieslaki 750/1994, 8 §). Muutos ei koskisi lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevaa toimitusjohtajaa. Tästä säädettäisiin erikseen tämän lain voimaantulosäännöksissä.

5 §. Valtion eläkerahaston tulot. Pykälän 1 momentissa säädetään valtion eläkerahaston tuloista. Momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti rahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat valtion virastojen ja laitosten, liikelaitosten ja muiden yhteisöjen eläkemaksut, työntekijäin eläkemaksut sekä rahaston varoille saadut tuotot. Säännöstä ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että eläkemaksujen maksajat määriteltäisiin siinä tarkemmin vastaavasti kuten valtion eläketurvan rahoituksesta annetun lain (67/2016) 2 §:n 1 momentissa ne on määritelty.

Säännöksen toisen virkkeen mukaisesti tuloja ovat lisäksi valtion eläkelain 5 §:ssä tarkoitetun eläketurvan järjestämisestä aiheutuvat maksut ja muut maksut, jotka erikseen säädetään rahaston tuloiksi. Säännöksestä ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi viittaus valtion eläkelain 5 §:ään, koska kyseistä säännöstä poikkeavan eläketurvan järjestämisestä ei ole käytännössä sovellettu eikä säännöstä otettu valtion eläkelain kumonneeseen, tammikuun 1 päivästä 2017 voimaan tulleen JuEL:iin.

Pykälän 2 momentissa on viittaus Työttömyysvakuutusrahastoon, joka yhdistyi Koulutusrahaston kanssa ja on vuoden 2019 alusta alkaen toiminut nimellä Työllisyysrahasto. Momentin viittaus saatettaisiin vastaamaan vallitsevaa nykytilaa.

Pykälän 3 momentin säännöksen mukaisesti valtion eläkelain 136 §:ssä tarkoitettu työntekijän eläkemaksu tilitetään valtion eläkerahaston tilille kunnallisen eläkelaitoksen määräämällä tavalla. Koska työntekijän eläkemaksusta säädetään nykyään JuEL:n 168 §:ssä, säännöksen viittaus ehdotetaan korjattavaksi viittaukseksi JuEL:n kyseiseen pykälään. Samalla säännöksen sanamuoto kunnallisesta eläkelaitoksesta muutettaisiin Kevaksi, joka on nykyisin eläkelaitoksen nimi JuEL:n 2 §:n määrittelyn mukaisesti.

6 §. Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen. Pykälän 1 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuosittain talousarvioon siirrettävää määrää kasvatetaan asteittain 45 prosenttiin valtion 1 §:n mukaisesta eläkemenosta. Talousarviosiirtoa ehdotetaan kasvatettavaksi yhdellä prosenttiyksiköllä vuosittain vuodesta 2024 alkaen kunnes siirto saavuttaa 45 prosenttia vuonna 2028. Siirron kasvattaminen lisää talousarvioon siirrettävää määrää noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja kasvaa vuosittain, siten että vuonna 2028 siirron määrä olisi noin 270 miljoonaa euroa suurempi kuin mitä voimassa olevan lain mukainen siirto olisi. Lisäksi pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi säännös talousarviosirrosta sen jälkeen, kun rahaston on karttunut täyteen määränsä. Tästä otettaisiin uudistettu säännös pykälään lisättävään uuteen 4 momenttiin.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus valtion eläkevastuuseen saatettaisiin vastaamaan 1 §:n sisältöä ja siihen tehtyä muutosta valtion eläkerahastoinnin ja eläkevastuun piiristä. Momentista poistettaisiin säännös säätää rahaston varojen käytöstä erikseen sen jälkeen, kun rahastointitavoite on saavutettu. Tästä otettaisiin uudistettu säännös pykälään lisättävään uuteen 4 momenttiin.

Pykälän 3 momentti siirrettäisiin 5 momentiksi muuttamatta sen sisältöä.

Pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin rahastosta talousarvioon tehtävästä lisäsiirrosta varojen suhteessa eläkevastuuseen ollessa suurempi kuin 25 prosenttia varainhoitovuoden päättyessä kahtena vuonna peräkkäin. Rahastosta tehtävää siirtoa talousarvioon kasvatetaan kolme prosenttiyksikköä yli sen, mitä 1 momentissa säädetään, kunnes rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen ovat vähemmän kuin 25 prosenttia eläkevastuusta. Tällä ylläpidettäisiin rahaston tavoitteellista kokoa suhteessa eläkevastuuseen.

Pykälään lisättäisiin uusi *4 momentti*, jossa säädettäisiin rahaston talousarviosiirrosta sen jälkeen, kun rahastolle 5 §:n mukaisesti maksettavat tulot olisivat suuremmat kuin rahastosta talousarvioon siirrettävä määrä kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena. Talousarvioon siirrettävästä määrästä päätettäisiin tällöin vuosittain valtion talousarviossa. Lisäksi rahaston varojen käytöstä säädettäisiin tällöin erikseen. Momentin säännöksillä varmistuttaisiin valtion eläkerahastoinnin taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta välttämällä tilanne, jossa rahaston varat karttuisivat maksutuloin ja sijoitustoiminnan tuotoin vailla rahaston tehtävän mukaista eläkemenoa tasaavaa vaikutusta. Lisäksi valtiolla olisi velvoite harkita varojen käyttötarkoitusta nykymuotoisen valtion eläkerahastoinnin täytettyä sille tarkoitetun tasaustehtävän.

8 § Valtion eläkerahaston tilinpäätös ja tilintarkastus.

Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin siten, että valtion eläkerahaston taseessa tai sen liitetiedoissa ilmoitettaisiin 1 §:ssä tarkoitettuun palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvan eläkevastuun kattamattoman osan sijaan katettu osuus sekä suhteessa eläkevastuuseen että euromäärältään. Tämä ilmoitettaisiin varainhoitovuoden lisäksi myös sitä edeltäneeltä varainhoitovuodelta. Muutos selkiyttäisi rahastosta talousarvioon 6 §:n nojalla siirrettävän määrän arviointia valtion talousarviota laadittaessa sekä talousarviosiirtoa tehtäessä. Lisäksi säädettäisiin suhteellisen osuuden tarkkuudesta siten, että se ilmoitettavaksi yhden prosentin kymmenyksen tarkkuudella. Tällä varmistuttaisiin talousarviosiirron toimivuudesta rahaston tavoitteellisen koon ylläpitämisessä.

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Voimassa olevan lain 2 § 1 momentissa säädetään valtiovarainministeriön oikeudesta antaa rahaston hallinnon järjestämistä, rahaston talouden hoitoa ja rahaston varojen sijoittamista koskevia yleisiä määräyksiä. Sääntelyä ei tältä osin esitetä muutettavaksi.

8 Voimaantulo

Tämän lain ehdotetaan tulevan voimaan päivänä kuuta 2022.

Mitä 4 §:ssä säädetään valtion eläkerahaston toimitusjohtajan toimikauden pituudesta, ei koske tämän lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevaa toimitusjohtajaa.

Mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään valtion eläkerahaston hallitukselta edellytettävästä asiantuntemuksesta, ei sovelleta rahaston nykyiseen hallitukseen.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotuksen toimeenpano toteutetaan osana valtion talousarvion valmistelua, alkaen vuoden 2024 talousarvion valmistelusta. Ehdotusten toimeenpanon seuranta toteutetaan osana valtiovarainministeriölle osoitettua rahaston ohjaus- ja valvontatehtävää.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitys ei riipu muista esityksistä.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä ei ole vaikutusta valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, merkitseekö ehdotettu sääntelyratkaisu rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä vaatii. Tällaisen rahaston perustamisesta samoin kuin rahaston tai sen käyttötarkoituksen oleellista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksyminen edellyttää eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistöä annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut käytännössään rahaston ja sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista perustuslain 87 §:n näkökulmasta. Valiokunta on todennut perustuslain esityöiden (HE 1/1998 vp, s. 139/II) nojalla, että rahastoihin kytkeytyvän vaikeutetun säättämisyjärjestyksen tavoite on suojata eduskunnan budjettivaltaa. Rahaston laajentamisen olennaista ei arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta (PeVL 1/1997 vp, s. 1/II).

Perustuslakivaliokunta on ottanut rahastojen osalta kantaa muiden muassa öljysuojarahaston laajentamiseen (PeVL 34/2002 vp, PeVL 31/2004 vp, PeVL 24/2009 ja PeVL 26/2012 vp), televisio- ja radiorahaston kasvattamiseen (PeVL 14/2012 vp) sekä televisio- ja radiorahaston pienenemiseen (PeVL 8/2002 vp). Valiokunta katsoi, että rahaston pääoman ylärajan väliaikainen korotus 7 miljoonasta 11 miljoonaan euroon ja alarajan korotus 3,5 miljoonasta eurosta 5,5 miljoonaan euroon ei ollut olennainen laajennus eduskunnan budjettivallan näkökulmasta (PeVL 34/2002 vp). Valiokunta päätyi samaan lopputulokseen, kun kyse oli rahaston ylärajan pysyvistä korotuksista 7 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon sekä alarajan korotuksesta 3,5 miljoonasta eurosta 5 miljoonaan euroon (PeVL 31/2004 vp). Laajennusten hyväksynnät eivät siten edellyttäneet perustuslain 87 §:n mukaista määränemmistöä. Myös televisio- ja radiorahaston laajentaminen noin kahdeksalla prosentilla sekä saman rahaston pieneneminen maksujen alentamisen seurauksena voitiin kummatkin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/2012 vp ja PeVL 8/2002 vp). Sen sijaan öljysuojarahaston pääomarajojen korottaminen viisinkertaiseksi nähtiin valiokunnan käytännössä rahaston olennaisena laajentamisena (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp).

Valtion eläkerahaston tarkoituksena on varautua valtion eläkejärjestelmän piirissä tehdystä palvelusta aiheutuvien eläke-etujen ja muiden niihin verrattavissa olevien etujen maksamiseen sekä tasata valtiolle näistä aiheutuvia menoja. Esityksessä ehdotettavalla talousarviosiirron määrän asteittaisella lisäyksellä pyritään turvaamaan rahaston alkuperäisen tavoitteen mukainen tasaaaminen silloin, kun valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvasta palveluksesta aiheutuvat menot ovat suurimmillaan. Pohjimmiltaan kyse on siis rahaston eläkemenoa tasaavan vaikutuksen lisäämisestä ja oikea-aikaistamisesta. Talousarviosiirron kasvattaminen 40 prosentista 45 prosenttiin rajoittaa rahaston kasvua, mikä suojaa eduskunnan budjettivaltaa ja edistää rahaston tavoitteiden saavuttamista. Siirtojen kasvattaminen hidastaa rahaston varojen määrän kasvua siten, että rahaston koko pysyy 25 prosentin rahastointitavoitteen tasolla eikä ylitä sitä merkittävästi. Siirtojen kasvattaminen asteittain on keino toteuttaa rahaston tarkoitusta ennustettavasti, selkeästi ja täsmällisesti. Perustuslakivaliokunnan muita rahastoja koskevien kannanottojen nojalla talousarviosiirron kasvattamista ja siitä aiheutuvaa rahaston koon mahdollista vähäistä muutosta ei voida katsoa ongelmallisiksi eduskunnan budjettivallan kannalta. Näin ollen ehdotetut muutokset talousarviosiirtoon eivät merkitse rahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 1 §, 3 §:n 1 momentti, 4—6 § ja 8 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 5 ja 6 § laissa 1043/2013, seuraavasti:

1 §

Valtion eläkerahaston tehtävä

Julkisten alojen eläkelain (81/2016) piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen ja muuhun valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion eläkerahasto.

3 §

Valtion eläkerahaston hallitus

Valtion eläkerahastolla on hallitus, joka vastaa rahastosta. Hallituksen määrää valtiovarainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Hallituksen jäsenen tulee olla hyvämaineinen. Hallituksessa on oltava hyvä sijoitustoiminnan asiantuntemus. Jäsenillä on puheenjohtajaa lukuun ottamatta henkilökohtainen varajäsen. Kolme jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä on määrättävä valtion virkamiesten ja työntekijäin keskustason henkilöstöjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Valtiovarainministeriö voi vapauttaa hallituksen jäsenen tehtävästään. Valtiovarainministeriö vahvistaa jäsenten palkkiot sekä hallituksen esityksestä rahaston työjärjestyksen.

4 §

Valtion eläkerahaston henkilöstö

Valtion eläkerahastolla on virkasuhteinen toimitusjohtaja, jonka toimikausi on viisi vuotta. Toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus ja sijoitustoiminnan tuntemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Rahastolla voi olla myös muuta virkasuhteista henkilöstöä.

5 §

Valtion eläkerahaston tulot

Valtion eläkerahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat valtion virastojen ja laitosten, liikelaitosten sekä niiden yhteisöjen ja laitosten, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), eläkemaksut, työntekijän eläkemaksut sekä rahaston varoille saadut tuotot. Lisäksi tuloja ovat ne muut maksut, jotka erikseen säädetään rahaston tuloiksi.

Työllisyysrahasto suorittaa valtion eläkerahastolle maksun, jolla katetaan työttömyys- ja koulutusajan huomioon ottamisesta aiheutuvaa vastuuta ja kuluja soveltuvin osin siten kuin työntekijän eläkelain (395/2006) 182 §:ssä säädetään.

Julkisten alojen eläkelain 168 §:ssä tarkoitettu työntekijän eläkemaksu tilitetään valtion eläkerahaston tilille Kevan määräämällä tavalla.

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 40 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta. Siirto on vuonna 2024 41 prosenttia, vuonna 2025 42 prosenttia, vuonna 2026 43 prosenttia, vuonna 2027 44 prosenttia ja vuodesta 2028 alkaen 45 prosenttia.

Valtion eläkerahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia julkisten alojen eläkelain mukaiseen valtion palvelukseen ja muuhun valtion eläkerahastoinnin piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta eläkevastuusta.

Mikäli rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat suuremmat kuin 25 prosenttia kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena, lisätään talousarvioon siirrettävää määrää 3 prosenttiyksikköä yli sen, mitä 2 momentissa säädetään, kunnes rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat vähemmän kuin 25 prosenttia.

Jos rahastolle tämän lain 5 §:n perusteella maksettavat tulot ovat kahden peräkkäisen varainhoitovuoden aikana suuremmat kuin mitä 2 ja 3 momenteissa säädetään siirrettäväksi valtion talousarvioon, päätetään talousarvioon siirrettävästä määrästä vuosittain valtion talousarviossa. Rahaston varojen käytöstä säädetään tämän jälkeen erikseen.

Rahaston toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan rahaston varoista.

8 §

Valtion eläkerahaston tilinpäätös ja tilintarkastus

Valtion eläkerahaston taseessa tai sen liitetiedoissa on ilmoitettava 1 §:ssä tarkoitettuun palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu, eläkevastuun katettu osa euromääräisenä ja suhteessa eläkevastuuseen yhden prosentin kymmenesosan tarkkuudella sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä edeltäneeltä tilikaudelta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Mitä 4 §:ssä säädetään valtion eläkerahaston toimitusjohtajan toimikauden pituudesta, ei koske tämän lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevaa toimitusjohtajaa.

Mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään valtion eläkerahaston hallitukselta edellytettävästä asiantuntemuksesta, ei sovelleta rahaston nykyiseen hallitukseen.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 1 §, 3 §:n 1 momentti, 4—6 § ja 8 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 5 ja 6 § laissa 1043/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Valtion eläkerahaston tehtävä

Valtion eläkelain (1295/2006) piiriin kuuluvaa palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion eläkerahasto.

3 §

Valtion eläkerahaston hallitus

Valtion eläkerahastolla on hallitus, joka vastaa rahastosta. Hallituksen määrää valtiovarainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Hallituksessa on oltava riittävä sijoitustoiminnan asiantuntemus. Jäsenillä on puheenjohtajaa lukuun ottamatta henkilökohtainen varajäsen. Kolme jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä on määrättävä valtion virkamiesten ja työntekijäin keskustason henkilöstöjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Valtiovarainministeriö voi vapauttaa hallituksen jäsenen tehtävästään. Valtiovarainministeriö

Ehdotus

1 §

Valtion eläkerahaston tehtävä

Julkisten alojen eläkelain (81/2016) piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen ja muuhun valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvaa palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi on valtion talousarvion ulkopuolinen valtion eläkerahasto.

3 §

Valtion eläkerahaston hallitus

Valtion eläkerahastolla on hallitus, joka vastaa rahastosta. Hallituksen määrää valtiovarainministeriö kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Hallituksessa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. *Hallituksen jäsenen tulee olla hyvämaineinen.* Hallituksessa on oltava *hyvä* sijoitustoiminnan asiantuntemus. Jäsenillä on puheenjohtajaa lukuun ottamatta henkilökohtainen varajäsen. Kolme jäsentä sekä heidän henkilökohtaiset varajäsenensä on määrättävä valtion virkamiesten ja työntekijäin keskustason henkilöstöjärjestöjen ehdottamista henkilöistä. Valtiovarainministeriö voi vapauttaa hallituksen jäsenen tehtävästään. Valtiovarainministeriö

Voimassa oleva laki

vahvistaa jäsenten palkkiot sekä hallituksen esityksestä rahaston työjärjestyksen.

4 §

Valtion eläkerahaston henkilöstö

Valtion eläkerahastolla on virkasuhteinen toimitusjohtaja. Rahastolla voi olla myös muuta virkasuhteista henkilöstöä.

5 §

Valtion eläkerahaston tulot

Valtion eläkerahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat valtion virastojen ja laitosten, liikelaitosten ja muiden yhteisöjen eläkemaksut, työntekijäin eläkemaksut sekä rahaston varoille saadut tuotot. Lisäksi tuloja ovat valtion eläkelain 5 §:ssä tarkoitetun eläketurvan järjestämisestä aiheutuvat maksut ja muut maksut, jotka erikseen säädetään rahaston tuloiksi.

Työttömyysvakuutusrahasto suorittaa valtion eläkerahastolle maksun, jolla katetaan työttömyys- ja koulutusajan huomioon ottamisesta aiheutuva vastuuta ja kuluja soveltuvin osin siten kuin työntekijän eläkelain (395/2006) 182 §:ssä säädetään.

Valtion eläkelain 136 §:ssä tarkoitettu työntekijän eläkemaksu tilitetään valtion eläkerahaston tilille kunnallisen eläkelaitoksen määräämällä tavalla.

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Ehdotus

vahvistaa jäsenten palkkiot sekä hallituksen esityksestä rahaston työjärjestyksen.

4 §

Valtion eläkerahaston henkilöstö

Valtion eläkerahastolla on virkasuhteinen toimitusjohtaja, jonka toimikausi on viisi vuotta. Toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksina ovat ylempi korkeakoulututkinto, tehtävän edellyttämä monipuolinen kokemus ja sijoitustoiminnan tuntemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus. Rahastolla voi olla myös muuta virkasuhteista henkilöstöä.

5 §

Valtion eläkerahaston tulot

Valtion eläkerahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat valtion virastojen ja laitosten, liikelaitosten sekä niiden yhteisöjen ja laitosten, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla lainsäädännössä säädetty valtion vastattavaksi tai joihin on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), eläkemaksut, työntekijän eläkemaksut sekä rahaston varoille saadut tuotot. Lisäksi tuloja ovat ne muut maksut, jotka erikseen säädetään rahaston tuloiksi.

Työllisyysrahasto suorittaa valtion eläkerahastolle maksun, jolla katetaan työttömyys- ja koulutusajan huomioon ottamisesta aiheutuva vastuuta ja kuluja soveltuvin osin siten kuin työntekijän eläkelain (395/2006) 182 §:ssä säädetään.

Julkisten alojen eläkelain 168 §:ssä tarkoitettu työntekijän eläkemaksu tilitetään valtion eläkerahaston tilille Kevan määräämällä tavalla.

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 40 prosenttia valtion eläkelain piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta. Sen jälkeen, kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä, rahastosta valtion talousarvioon siirrettävästä määrästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa.

Valtion eläkerahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia valtion eläkelain piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta eläkevastuusta. *Rahaston varojen käytöstä, sen jälkeen, kun rahastointitavoite on saavutettu, säädetään erikseen.*

Rahaston toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan rahaston varoista.

8 §

Valtion eläkerahaston tilinpäätös ja tilintarkastus

Valtion eläkerahaston taseessa tai sen liitetiedoissa on ilmoitettava 1 §:ssä tarkoitettuun palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu sekä eläkevastuun kattamaton osa.

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 40 prosenttia *julkisten alojen* eläkelain piiriin kuuluvaan *valtion* palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja *muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä* aiheutuvasta vuotuisesta menosta. *Siirto on vuonna 2024 41 prosenttia, vuonna 2025 42 prosenttia, vuonna 2026 43 prosenttia, vuonna 2027 44 prosenttia ja vuodesta 2028 alkaen 45 prosenttia.*

Valtion eläkerahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia *julkisten alojen* eläkelain *mukaiseen valtion palvelukseen ja muuhun valtion eläkerahastoinnin piiriin* kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuvasta eläkevastuusta.

Mikäli rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat suuremmat kuin 25 prosenttia kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena, lisätään talousarvioon siirrettävää määrää 3 prosenttiyksikköä yli sen, mitä 2 momentissa säädetään, kunnes rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat vähemmän kuin 25 prosenttia.

Jos rahastolle tämän lain 5 §:n perusteella maksettavat tulot ovat kahden peräkkäisen varainhoitovuoden aikana suuremmat kuin mitä 2 ja 3 momenteissa säädetään siirrettäväksi valtion talousarvioon, päätetään talousarvioon siirrettävästä määrästä vuosittain valtion talousarviossa. Rahaston varojen käytöstä säädetään tämän jälkeen erikseen.

Rahaston toiminnasta aiheutuvat menot suoritetaan rahaston varoista.

8 §

Valtion eläkerahaston tilinpäätös ja tilintarkastus

Valtion eläkerahaston taseessa tai sen liitetiedoissa on ilmoitettava 1 §:ssä tarkoitettuun palvelukseen perustuvista eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu, *eläkevastuun katettu osa euromääräisenä ja suhteessa eläkevastuuseen yhden prosentin kymmenesosan tarkkuudella*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sekä päättyneeltä tilikaudelta että sitä edeltäneeltä tilikaudelta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Mitä 4 §:ssä säädetään valtion eläkerahaston toimitusjohtajan toimikauden pituudesta, ei koske tämän lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevaa toimitusjohtajaa.

Mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään valtion eläkerahaston hallitukselta edellytettävästä asiantuntemuksesta, ei sovelleta rahaston nykyiseen hallitukseen.