

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläkerahastosta annettua lakia. Esityksen mukaan rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää lisättäisiin nykyisestä 1,2 prosenttiyksiköllä vuodesta 2026 lähtien. Vuodesta 2028 alkaen talousarvioon siirrettävä määrä olisi pysyvästi 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta. Lisäksi ehdotetaan 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirtoa rahastosta valtion talousarvioon vuodelle 2027, jonka seurauksena vuoden 2027 talousarvioon siirrettävä määrä vastaisi kokonaisuudessaan 63,9 prosenttia valtion eläkemenosta. Esityksen tavoitteena on lisätä eläkemenojen katteeksi tehtävien talousarviosiirtojen määrää, jolloin valtion velanottotarve vähenee.

Esityksen taustalla ovat pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihen linjaukset vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset	7
4.3 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
5 Lausuntopalaute	12
6 Säännöskohtaiset perustelut	12
7 Voimaantulo	12
8 Toimeenpano ja seuranta	13
9 Suhde talousarvioesitykseen	13
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	13
LAKIEHDOTUS	15
valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta	15
LIITE	16
RINNAKKAISTEKSTI	16
valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta	16

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitus linjasi 23.4.2025 puoliväliriihessä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029. Puoliväliriihessä linjattiin, että Valtion eläkerahastosta talousarvioon siirrettävää määrää nostetaan vuosittain 1,2 prosenttiyksiköllä siten, että vuoden 2028 siirto on 46,2 prosenttia eläkemenosta. Lisäksi vuodelta 2027 Valtion eläkerahastosta tehtävää siirtoa lisätään kertaluonteisesti 18,7 prosenttiyksikköä siten, että vuonna 2027 rahastosta siirretään valtion talousarvioon yhteensä 63,9 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Eläkemenojen kattaminen lisäsiirrolla Valtion eläkerahastosta vähentää valtion velanottotarvetta vuonna 2027 noin 1050 miljoonaa euroa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä ja perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihessä 23.4.2025 tekemiin linjauksiin julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2026–2029.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu ehdotettujen lisäsiirtojen vaikutuksia rahastoon ja sen toimintaan yhteistyössä Valtion eläkerahaston kanssa.

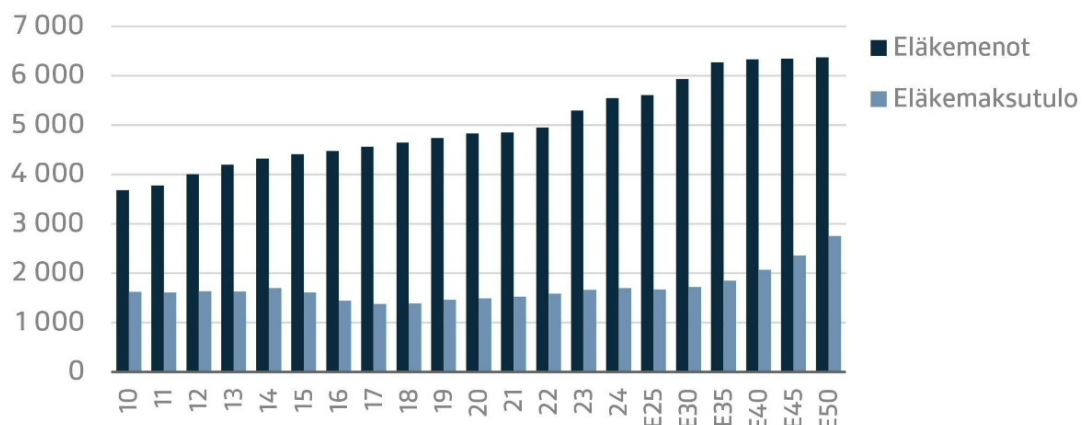
Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet/tunnuksella/VM046:00/2025>.

2 Nykytila ja sen arviointi

Valtion eläkerahastosta (jäljempänä myös *rahasto*) annetun lain (1297/2006) 1 §:n mukaan 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.

Rahastoon kootaan varoja, joilla valtion eläkevastuun menorasitusta voidaan tasata ajallisesti. Rahasto saa varansa eläkemaksuista ja eräistä niihin liittyvistä maksuista sekä sijoitustoimintansa tuotoista. Rahastoinnilla on varauduttu valtion eläkejärjestelmään kuuluvien eläkkeensaajien määrän kasvuun, eläkemaksuja maksavien työntekijöiden määrän vähenemiseen ja näistä aiheutuvaan eläkemenon kasvuun. Rahastoinnilla eläkemenoa on myös voitu kohdentaa sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti.

Kuvio 1. Valtion eläkemenot ja eläkemaksutulot, miljoonaa euroa



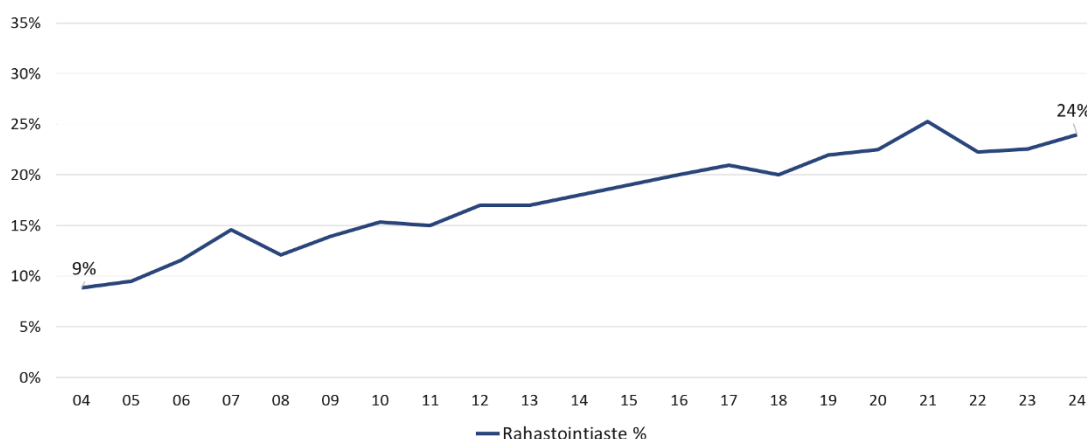
Lähde: Valtion eläkerahasto

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 asianmukaisesti hajauttaen, tuottavasti ja turvaavasti. Sillä ei ole eläketurvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Eläkemaksujen keruusta, etuuskien 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. Finanssivalvonta valvoo rahaston sijoitustoimintaa.

Valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:ssä on säädetty, että rahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaa valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta eläkevastuusta. Rahasto saavutti sille asetetun 25 prosentin rahastointiastetavoitteen selvästi oletettua aiemmin 31.12.2021, jonka jälkeen valtion eläkerahastosta annettua lakia tarkistettiin ja muutoslaki astui voimaan huhtikuussa 2022.

Valtion talousarvioon siirretään rahastosta voimassa olevan lain mukaan 45 prosenttia eläkemenosta. Voimassa olevaa lakia päivitettiin rahastosta tehtävien talousarviosiirtojen osalta vuonna 2022 siten, että vuosittain valtion talousarvioon siirrettävää määrää nostettiin 40 prosentista 45 prosenttiin valtion vuotuisista eläkemenosta. Lakimuutoksen yhteydessä määriteltiin siirtymäaika, jolloin tehtävien siirtojen määrä kasvaa vuosittain yhdellä prosenttiyksiköllä vuodesta 2024 alkaen vuoteen 2028 asti, kunnes saavutetaan laissa määritetty 45 prosentin taso. Lisäksi laissa määriteltiin, että mikäli rahaston rahastointiaste on kahtena peräkkäisenä kalenterivuotena yli 25 prosenttia, toteutetaan ylimääräinen kolmen prosenttiyksikön siirto, kunnes rahastointiaste on palautunut alle 25 prosentin. Valtion eläkevastuu oli rahaston vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan 101 miljardia euroa, joten valtion eläkkeiden rahastointiaste oli 24,2 prosenttia.

Kuvio 2. Rahastointiasteen kehitys vuosina 2004–2024 (rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen), prosenttia

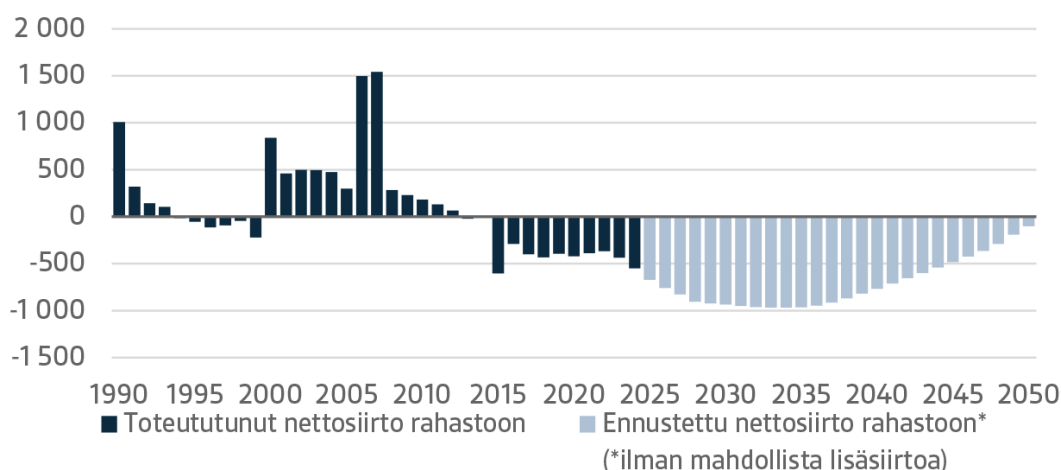


Lähde: Valtion eläkerahasto

Valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työntekijöiden ja työnantajien eläkemaksut tilitetään kokonaisuudessaan rahastoon, josta siirretään vuosittain valtion talousarvion yleiskatteeksi laissa määritetty määrä vuotuisesta eläkemenosta. Vuonna 2024 rahastosta siirrettiin valtion talousarvioon 41 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Talousarviosiirto oli euromääräisesti noin 2,3 miljardia euroa. Rahastoon tuloutettiin eläkemaksuina ja muina maksuina noin 1,7 miljardia euroa vuonna 2024, eli rahaston negatiivinen nettomaksutulo oli tuolloin 565 miljoonaa euroa.

Rahaston saamat eläkemaksutulot ylittivät valtion talousarvioon siirrettävän määrän vuoteen 2013 asti. Tämän jälkeen rahastosta on siirretty talousarvioon enemmän varoja kuin sinne on maksutulona karttunut. Talousarviosiirron määrä kasvaa tulevaisuudessa entisestään, mikä hidastaa rahaston kasvua. Rahaston nettosiirron ennakoidaan nousevan voimassa olevan lain mukaisilla talousarviosiirroilla liki 600 miljoonasta eurosta noin miljardiin euroon 2030-luvulla. Valtion eläkemenon ennakoidaan samaan aikaan kasvavan yli kuuteen miljardiin euroon. Rahastosta talousarvioon siirrettävä nettosiirto alkaa vähitellen pienentyä 2030-luvun lopulla ja nettomaksutulon arvioidaan kääntyvän positiiviseksi taas 2050-luvulla.

Kuvio 3. Valtion eläkerahaston nettomaksutulon kehitys 1990–2050, miljoonaa euroa



Lähde: Valtion eläkerahasto

Rahaston koon kehitys on nettomaksutulon lisäksi riippuvainen rahastossa olevien sijoitusten tuotoista. Rahaston sijoitusten markkina-arvo oli maaliskuun lopulla 2025 noin 24,2 miljardia euroa. Sijoituksista 54,4 prosenttia oli osakesijoituksia, 39,4 prosenttia oli korkosijoituksia ja 8,1 prosenttia oli muita sijoituksia (johdannaisten allokaatiovaikutus -1,8 prosenttia). Sijoitusten allokaatiota ja riskinottoa rajoittaa valtiovarainministeriön antama määräys. Rahaston sijoitusten keskimääräinen vuosituotto on ollut nimellisesti noin 5,5 prosenttia vuoden 2001 ja vuoden 2025 ensimmäisen vuosineljänneksen välillä. Viimeisen viiden vuoden keskimääräinen nimellinen vuosituotto on ollut 8,5 prosenttia. Mikäli tuotot pysyvät likimain entisen kaltaisena ja talousarviosiirto 45 prosentissa eläkemenosta, rahaston varojen odotetaan kasvavan edelleen ja pysyvän suhteellisen vakaana suhteessa eläkevastuuseen.

Valtion talousarvion näkökulmasta rahaston varoja tulisi käyttää eläkemenojen tasaamiseksi silloin, kun eläkemeno ovat suurimmillaan. Näin valtion talousarviotalouden kannettavaksi ei aiheutuisi tarpeettoman suurta räsistystä eläkemenojen kasvusta etenkin, kun muut

ikäsidonnaiset menot kasvavat samaan aikaan voimakkaasti. Lisäksi eläkemenojen aiheuttamaa räsistusta voitaisiin tasata sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti.

Rahaston varojen pitkäjännitteisen hoidon kannalta rahastosta valtion talousarvioon tehtävän siirron määrään tulisi liittyä mahdollisimman vähän epävarmuutta. On tärkeää, että rahasto voi tehokkaasti toteuttaa sille määrättyä eläkemenon tasaustehtävää ja suunnitella pitkäjännitteisesti sijoitustoimintaansa ja maksuvalmiutensa hallintaa. Näin voidaan myös turvata sijoitusten tuottoa pitkällä aikavälillä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä Valtion eläkerahastosta tehtävien talousarviosiirtojen määrää eläkemenojen katteeksi, jolloin valtion velanottotarve vähenee.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon siirrettävää määrää lisättäisiin nykyisestä 1,2 prosenttiyksiköllä vuosittain, jonka jälkeen vuodesta 2028 alkaen rahastosta talousarvioon siirrettävä määrä vastaisi pysyvästi 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta.

Lisäksi vuodelta 2027 Valtion eläkerahastosta tehtävää siirtoa ehdotetaan lisättävän kertaluonteisesti 18,7 prosenttiyksiköllä siten, että valtion talousarvioon siirrettävä määrä olisi yhteensä 63,9 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta.

Talousarviosiirrot voimassa olevan lain mukaan sekä ehdotetuilla lisäsiirroilla on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Vuosittaisten talousarviosiirtojen ehdotetut muutokset

Vuosi	Talousarviosiirto voimassa olevan lain mukaan	Talousarviosiirto esityksessä ehdotetun mukaan	Muutos
2025	42 %	42 %	Siirto pysyisi ennallaan.
2026	43 %	44,2 %	Siirtoa lisättäisiin 1,2 prosenttiyksikköä.
2027	44 %	63,9 %	Siirtoa lisättäisiin 1,2 prosenttiyksikköä ja lisäksi tehtäisiin 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirto.

2028	45 %	46,2 %	Siirtoa lisättäisiin 1,2 prosenttiyksikköä, jonka jälkeen siirto olisi pysyvästi 46,2 % eläkemenosta myös tulevana vuosina.
------	------	--------	---

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia erityisesti valtiontalouteen sekä Valtion eläkerahastoon.

Eläkemenojen kattamiseksi tehtävän siirron kasvattaminen 1,2 prosenttiyksiköllä kasvattaisi vuosittaista rahastosta valtion talousarvioon tehtävää siirtoa arvioiden mukaan noin 66 miljoonaa euroa vuosittain vuosien 2026–2029 aikana. Rahastosta tehtävän siirron määrä jäisi pysyvästi 46,2 prosenttiin eläkemenosta vuodesta 2028 alkaen, mikä kasvattaisi siirtoja valtion talousarvioon myös tulevaisuudessa. Lisäksi eläkemenojen kattaminen 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirrolla vuonna 2027 merkitsisi arviolta 1050 miljoonaa euron lisäsiirtoa valtion talousarvioon, mikä vähentäisi valtion velanottotarvetta yli miljardilla eurolla. Edellä mainitut siirrot kuitenkin laskisivat eläkerahaston puskurirahaston tasoa siirtojen verran.

Talousarviosiirron määrän kasvattaminen lisäisi rahaston kassavarojen tarvetta vuodesta 2026 alkaen, jotta siirrot talousarvioon voidaan toteuttaa. Vuoden 2027 lisäsiirto kasvattaisi merkittävästi kassavarojen tarvetta, sillä siirto valtion talousarvioon olisi yhteensä 63,9 prosenttia eläkemenosta, joka tarkoittaisi eläketulot huomioden lähes 2 miljardin euron nettosiirtoa rahastosta talousarvioon kyseisenä vuonna. Rahasto on arvioinut, että esitetyillä lisäsiirroilla ei tämän hetken arvioiden mukaan olisi suurta vaikutusta rahaston sijoitustoiminnalle. Valtion kasvavien eläkemenojen takia rahaston tuloutukset valtiolle tulevat joka tapauksessa kasvamaan, mikä on edellyttänyt rahastolta varautumista ja tämän huomiointia sijoitusten kokonaisriskitasossa. Alustavien arviolaskelmien mukaisesti rahaston tuotto riittäisi todennäköisesti pitämään rahaston sijoitusten markkina-arvon nimellisesti nykytasolla ehdotetut lisäsiirrot huomioden, mutta sijoitustuottojen epävarmuus voi vaikuttaa rahaston kokoon merkittävästi suuntaan tai toiseen. Lisäsiirto vähentäisi sijoitussalkun kokoa ja täten altistaisi rahastoa heikkojen tuottoskenaarioiden vaikutuksille. Toistuessaan kertaluonteiset lisäsiirrot saattaisivat vaikeuttaa riskitason ylläpitämistä. Rahasto päivittää laskelmiaan vuosittain ja muuttaa sijoitusstrategian kokonaisriskitasoa tarvittaessa.

Rahaston oletettujen tuottojen kannalta on tärkeää, että muutokset talousarviosiirroissa eivät johda siihen, että rahaston tulisi laskea sijoitusallokaationsa riskitasoa, mikä johtaisi oletettujen sijoitustuottojen pienentymiseen. Rahaston toiminnan lähtökohtana on, että talousarviosiirrot eivät saa vaarantua pitkälläkään aikavälillä. Toisaalta riskitaso ei saa olla liian varovainen, jotta pitkän aikavälin tuotto-odotus pysyy hyvänä. Epälikvidit omaisuuserät ovat tuottaneet viime vuosina hyvin, mutta rahaston allokaatio niihin on likviditeettitarpeet huomioden pidetty maltillisena. Rahaston sijoitusstrategian näkökulmasta epätietoisuus vuosittain talousarvioon siirrettävästä määrästä voisi synnyttää tarpeen varautua yllätyksellisiin siirtoihin ja ylläpitää nykyistä enemmän likvidejä ja vähäriskisiä varoja salkussa siirtojen mahdollistamiseksi. Tämä voisi lyhentää rahaston sijoitustoiminnan aikajännettä ja pienentäisi todennäköisesti sijoitusten tuotto-odotusta.

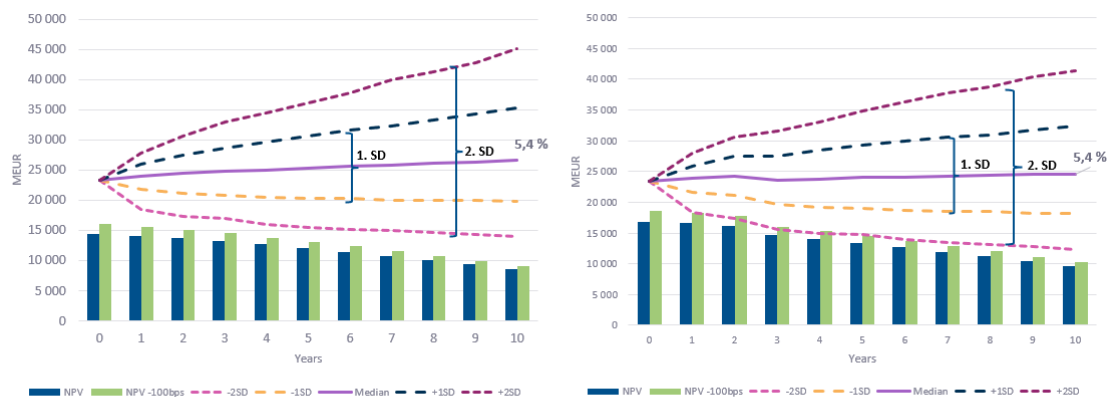
Alla olevassa kuviossa 4 näkyy 10 vuoden skenaario sijoitussalkun markkina-arvon kehitykselle ja nettosiirtojen nykyarvolle eri siirtovaihtoehdoilla rahaston nykyisellä riskitasolla.

Vasemmanpuoleisessa kuviossa tarkastellaan tilannetta, jossa rahastosta ei tehtäisi lisäsiirtoja, kun taas oikeanpuoleisessa kuviossa tarkastellaan skenaariota, jossa ehdotetut lisäsiirrot talousarvioon toteutettaisiin. Skenaariossa mediaanituotto perustuu rahaston tuoton tulevaisuuden arvioituun tuotto-odotukseen, joka on noin 5,4 prosenttia vuodessa ja näkyy kuviossa violetilla viivalla. Kuviossa on esitetty lisäksi tuottojen vaihteluväli keskihajonnan (± 1 SD, ± 2 SD) päässä mediaanista. Kaksi ylintä käyrää kuvaavat optimistisempia tuottoskenaarioita ja kaksi alinta käyrää kuvaavat pessimistisempiä tuottoskenaarioita. Heikoimmassa skenaariossa vuosittainen keskimääräinen tuotto-olettama kymmenen vuoden ajanjaksolla on 0 prosenttia ja parhaassa +10 prosenttia. Tilastollisesti sijoitustuotto asettuu näiden käyrien väliin noin 95 prosentin todennäköisyydellä.

Mikäli ehdotetut lisäsiirrot tehtäisiin ja rahaston tuotot olisivat skenaariossa arvioitujen mediaanituottojen (5,4 prosenttia) mukaiset, pysyisi rahaston koko nimellisarvoisesti ennallaan, vaikkakin rahaston koko supistuisi tulevaisuudessa verrattuna nykysiirroilla laskettuun skenaarioon. Kuvio 4 osoittaa, että jos lisäsiirtoja ei tehtäisi, rahaston arvo mediaanituotolla kasvaisi voimassa olevan lain mukaisilla siirroilla kymmenessä vuodessa noin 27 miljardiin euroon ja ehdotetuilla lisäsiirroilla se jäisi nimellisesti nykytasolle alle 25 miljardin euroon. Mikäli sijoitusten riskitasoa kasvatettaisiin, kasvaisi sijoitusten tuotto-odotus, mutta hajonta kasvaisi kuitenkin suhteessa enemmän, mikä voisi heikoissa skenaarioissa johtaa huonompaan lopputulemaan.

Tulevien nettosiirtojen nykyarvo on keskeinen mittari, jota voidaan tarkastella suhteessa rahaston sijoitusten markkina-arvoon. Rahaston sijoitusten riskitaso pyritään asettamaan siten, että rahaston varojen putoaminen nettosiirtojen nykyarvon alapuolelle olisi epätodennäköistä. Kuvion 4 pylväät kuvaavat rahaston maksettavaksi tulevia nettomaksuja nykyarvossa eri vuosina ja kahdella eri korko-olettamalla (perusoletus ja -100 korkopistettä).

Kuvio 4. Valtion eläkerahaston sijoitussalkun kehitys* suhteessa talousarvioon tehtävien nettosiirtojen nykyarvoon nimellisesti ennen siirtoja (vasemmalla) ja ehdotettujen siirtojen jälkeen (oikealla)**



*Sijoitussalkun kehitys mallinnettu VERIN nykyisellä riskitasolla: kuvassa tuotto-odotuksen (5,4%) mukainen vuotuinen keskituotto sekä tuoton 1. ja 2. keskihajonnan mukaiset vaihteluvälit (1. SD ja 2. SD). Tilastollisesti 10 vuoden sijoitustuotosta 68 % asettuu vaihteluväliin: +2,5 % - +8,0 % (1. SD) ja 95 % asettuu vaihteluväliin: 0 % - +10 % (2. SD)

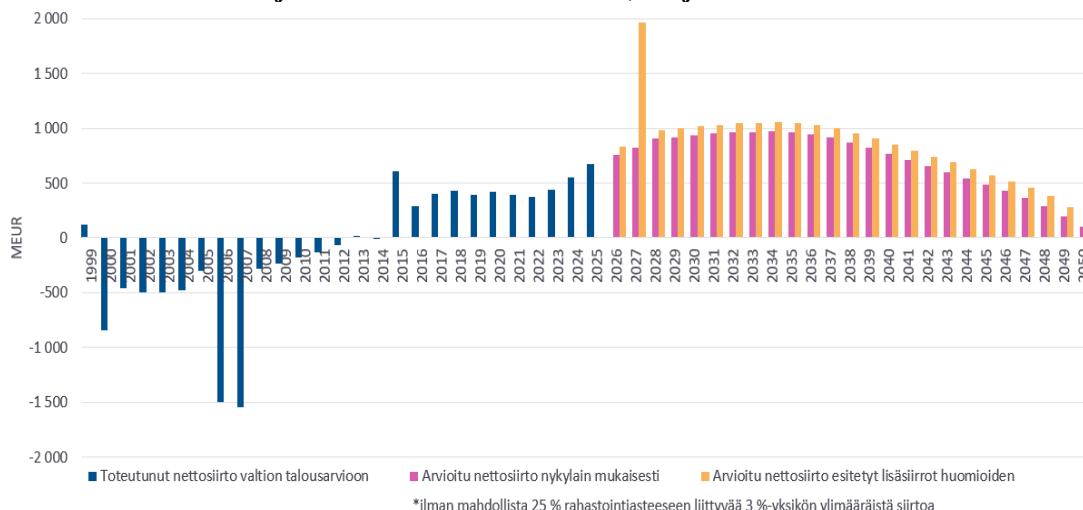
**Graafissa nettomaksutulon nykyarvo diskontattu nykyisellä eur swap korkotasolla sekä 1%-yksikön matalammalla korkotasolla.

Lähde: Valtion eläkerahasto

Alla olevassa kuviossa 5 on kuvattu rahastosta tehtäviä nettosiirtoja talousarvioon voimassa olevan lain mukaisilla siirroilla sekä ehdotetuilla lisäsiirroilla. Kuviossa havainnollistetaan

vuonna 2027 lisäsiirtona tehtävä yli miljardin euron siirto, jonka seurauksena rahastosta valtion talousarvioon siirrettäisiin nettona lähes 2 miljardia euroa vuonna 2027. Arvioiden mukaan talousarviosiirrot kasvaisivat 2030-luvun loppuun, jonka jälkeen siirtojen määrä alkaisi vähitellen laskea. Nettosiirtojen arvioidaan kääntyvän negatiiviseksi 2050-luvulla, jolloin rahastoon maksettavat eläketulot ylittäisivät jälleen rahastosta maksettavat talousarviosiirrot.

Kuvio 5. Nettosiirtojen kehitys ja arvioidut tulevat nettosiirrot talousarvioon voimassa olevan lain mukaisilla ja ehdotetuilla lisäsiirroilla*, miljoonaa euroa



Lähde: Valtion eläkerahasto

Valtion talousarvion kannalta rahastosta tehtävän siirron kasvattaminen vähentäisi talousarvion muilla tuloilla katettavien eläkemenojen osuutta, joten muiden tekijöiden pysyessä ennallaan siirron kasvattaminen vähentäisi vastaavalla määrällä valtion tarvetta tasapainottaa talousarviota verotuloilla, muilla maksuilla ja nettolainanotolla. Valtion talouden arvioidaan olevan alijäämäinen lähivuosina, joten rahastosiirron kasvattamisen voidaan todeta vähentävän valtion nettolainanottotarvetta vastaavalla summalla. Siirron kasvattamisella ei kuitenkaan olisi vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisiin koko julkisen talouden rahoitustasapainoa kuvaaviin tilastolukuihin, koska kyse on tilastoinnin perusteena olevien määritelmien mukaan julkisen sektorin sisäisestä siirrosta.

4.3 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen linjauksia rahastosta talousarvioon tehtävien lisäsiirtojen osalta. Lisäsiirroilla katettaisiin valtion talousarviosta maksettavia eläkemenoja, minkä seurauksena valtion velanoton voidaan arvioida vähenevän.

Vaihtoehtoisesti Valtion eläkerahastosta tehtävät talousarviosiirrot voitaisiin pitää voimassa olevan lain mukaisesti 45 prosentissa. Tämä tarkoittaisi sitä, että rahastoon jäisi tehtävien lisäsiirtojen verran varallisuutta, jonka rahasto sijoittaisi ja josta kertyisi tuottoa. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on tehty arviolaskelmia vaihtoehtoiskustannuksista, joita valtiolle aiheutuisi lisäsiirtojen toteuttamisesta.

On kuitenkin huomioitava, että valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:ssä on säädetty, että rahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut

varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia eläkevastuusta. Lisäksi pykälässä on säädetty, että mikäli rahaston varat suhteessa eläkevastuuseen ovat yli 25 prosenttia kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena, lisätään valtion talousarvioon siirrettävää määrää 3 prosenttiyksikköä yli laissa määritetyn tavallisen siirron, kunnes rahaston varat ovat alle 25 prosenttia eläkevastuusta. Rahaston sijoitukset ovat viime vuosina tuottaneet odotettua paremmin ja voimassa olevan lain mukaisilla alhaisemmilla talousarviosiirroilla voidaan pitää todennäköisempänä, että 25 prosentin rahastointiaste saavutetaan ja talousarvioon tehtäisiin joka tapauksessa 3 prosenttiyksikön lisätuloutus. Edellä mainittuja rahastointiasteen täyttymisen johdosta tehtäviä lisäsiirtoja talousarvioon ei ole huomioitu vaihtoehtoiskustannusten laskennassa.

Valtiolle lisätuloutuksesta aiheutuvia vaihtoehtoiskustannuksia voidaan arvioida vertailemalla rahaston sijoituksilleen saamaa tuottoa valtion velanhoidon korkokustannukseen. Vaihtoehtolaskelmien lähtökohtana on, että valtio voisi vähentää velkaa tehtävillä lisäsiirroilla valtion talousarvioon, mutta menettäisi samalla oletetun tuoton sijoituksille.

Arviolaskelmissa voidaan käyttää rahaston sijoitusten oletettuna tuottona esimerkiksi sijoitusten keskimääräistä historiatietoon perustuvaa vuosituothona vuoden 2001 ja vuoden 2025 ensimmäisen vuosineljänneksen välillä (5,5 prosenttia) ja valtion velan kustannuksena kumulatiivista efektiivistä vuotuista keskikorkoa samalta ajanjaksolta (2,5 prosenttia). Arviolaskelmissa on huomioitu, että tehdyt lisäsiirrot vähentävät sijoituksia pysyvästi myös tulevana vuosina ja se, että lisäksi kunakin vuonna saaduille tuotoille saatavat lisätuotot menetetään (korkoa korolle -ilmiö). Edellä mainitulla 5,5 prosentin tuotto-oletuksella ja 2,5 prosentin velanhoidon kustannuksella vaihtoehtoiskustannus olisi vuosittain noin 2 miljoonaa euroa ensimmäisenä vuotena ja noin 36–42 miljoonaa euroa seuraavina kolmena vuotena. Oheisessa taulukossa 2 esitetään arvioidut vaihtoehtoiskustannukset vuositasona eri tuotto-oletuksilla ja 2,5 prosentin velanhoidon kustannuksella.

Taulukko 2. Arviolaskelma ehdotettujen lisäsiirtojen vaihtoehtoiskustannuksista vuosina 2026–2029

Lisäsiirrot (Milj. €)	2026	2027	2028	2029
Vuotuiset lisäsiirrot valtion talousarvioon VERistä	66	1116	66	66
Vuotuinen vaihtoehtoiskustannus (Milj. €)	2026	2027	2028	2029
8,0 % tuotto-oletus ja 2,5 % velanhoidon kustannus	3,6	65,2	72,4	80,0
5,5 % tuotto-oletus ja 2,5 % velanhoidon kustannus	2,0	35,5	38,6	41,7
2,5 % tuotto-oletus ja 2,5 % velanhoidon kustannus	0,0	0,0	0,0	0,0

Lähde: Valtion eläkerahasto, valtiovarainministeriö

Lisäksi tulisi huomioida, että 1,2 prosenttiyksikön korotus valtion talousarvioon tehtäviin siirtoihin olisi pysyvä myös vuoden 2029 jälkeisinä vuosina.

Laskelmaan liittyy useita epävarmuustekijöitä, koska sijoitusten tuoton lähivuosien kehitystä tai valtion velanottoon liittyvää korkotason kehitystä ei voida varmuudella ennustaa. Molempiin vaikuttaa talouden ja rahoitusmarkkinoiden yleinen kehitys. Vaihtoehtoiskustannus voi muuttua merkittävästi sijoitustuottojen poiketessa keskimääräisestä historiallisesta vuosituothona. Historiatietoon perustuvat positiiviset vuosituotot eivät takaa tulevia tuottoja sijoitusten osalta. Lisäksi valtion velanhoidon kustannuksiin sisältyy epävarmuutta. Valtion velanhoidon efektiivinen kustannus vuonna 2024 oli noin 2 prosenttia ja historiatietoon perustuva

kumulatiivinen vuotuinen kesvikorko vuoden 2001 ja vuoden 2025 ensimmäisen vuosineljänneksen välillä on noin 2,5 prosenttia, mutta velanhoidon kustannukset voivat myös nousta tai laskea nykytilanteeseen verrattuna.

Alla olevassa taulukossa 3 on kuvattu mahdollisia korkoeroskenaarioita ja niiden pohjalta laskettuja kumulatiivisia vaihtoehtokustannuksia vuosien 2026–2029 välillä eri skenaarioissa.

Taulukko 3. Yksinkertainen herkkyysslaskelma

Vaihtoehtokustannus (Korkoero, %)		Tuotto-oletus		
		2,5%	5,5%	8,0%
Velanhoidon kustannus	1,5%	1,0%	4,0%	6,5%
	2,5%	0,0%	3,0%	5,5%
	3,5%	-1,0%	2,0%	4,5%

Kumulatiivinen vaihtoehtokustannus (Milj. €)		Tuotto-oletus		
		2,5%	5,5%	8,0%
Velanhoidon kustannus	1,5%	38,5	158,6	264,1
	2,5%	0,0	117,8	221,3
	3,5%	-37,7	77,7	179,3

Lähde: Valtion eläkerahasto

5 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnoksesta pidettiin julkinen lausuntokierros lausuntopalvelu.fi:ssä 6.6.–4.7.2025, jossa pyydettiin lausuntoa Finanssivalvonnalta, Kevalta, sosiaali- ja terveysministeriöltä sekä Valtion eläkerahastolta. Määräajan puitteissa lausunnon antoi sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ollut esitykseen huomautettavaa eikä esitykseen ole lausunnon perusteella tehty muutoksia. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti kuitenkin lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetut lisäsiirrot vähentäisivät sijoitussalkun kokoa ja voisivat altistaa rahastoa heikkojen tuottoskenaarioiden vaikutuksille. Lisäksi lausunnossa korostettiin, että toistuvat siirrot voisivat vaikeuttaa rahaston riskitason ylläpitämistä ja vaikuttaa rahaston odotettavissa oleviin tuottoihin. Lausunnossa kuitenkin todettiin, että esityksen mukaan lisäsiirroilla ei olisi suurta vaikutusta rahaston sijoitustoimintaan. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tarkoituksenmukaisena rahaston varojen käyttöä valtion eläkevastuun menorasituksen tasaamiseksi ajallisesti ja eläkemenon kohdentamista sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti, mitä ehdotettu ylimääräinen tuloutus rahastosta tukisi.

6 Säännöskohtaiset perustelut

6 §. Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuosittain talousarvioon siirrettävä määrä vastaisi 46,2 prosenttia valtion eläkerahastosta annetun lain 1 §:n mukaisesta eläkemenosta. Pykälän mukaista perustasoa sovellettaisiin kuitenkin vasta vuonna 2028, sillä vuosina 2026 ja 2027 talousarvioon siirrettävistä määristä säädettäisiin erikseen siirtymäsäännöksellä. Siirtymäsäännöksen mukaan vuoden 2026 siirto olisi tasoltaan 44,2 prosenttia ja vuoden 2027 siirto puolestaan 63,9 prosenttia lain 1 §:n mukaisesta eläkemenosta.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2026.

8 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotusten toimeenpano toteutetaan osana valtion talousarvion valmistelua, alkaen vuoden 2026 talousarvion valmistelusta. Ehdotusten toimeenpanon seuranta toteutetaan osana valtiovarainministeriölle osoitettua rahaston ohjaus- ja valvontatehtävää.

9 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen yhteydessä on tarpeen arvioida valtiosääntöoikeudellisesti, merkitsevätkö ehdotetut sääntelyratkaisut 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 esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 139/II) nojalla, että rahastoihin kytkeytyvän vaikeutetun säätämisjärjestyksen tavoite on suojata eduskunnan budjettivaltaa. Rahaston laajentamisen olennaisuutta 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 vp 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 hyväksynnit eivät siten edellyttäneet perustuslain 87 §:n mukaista määräenemmistöä. Myös televisio- ja radiorahaston laajentaminen noin 8 prosentilla sekä saman rahaston pieneneminen maksujen alentamisen seurauksena voitiin kummatkin käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä (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 palveluksesta aiheutuvien eläke-etujen ja muiden niihin verrattavissa olevien etujen maksamiseen sekä tasata valtiolle näistä aiheutuvia menoja. Esityksessä ehdotettavalla

talousarviosiirron määrän lisäyksellä katetaan valtion talousarviosta maksettavia valtion eläkemenoja. Kyse on siis rahaston eläkemenoa tasaavan vaikutuksen lisäämisestä.

Valtion eläkerahastosta annetun lain mukaan rahasto on karttunut täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet määrän, joka on 25 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta eläkevastuusta. Arvioiden mukaan talousarviosiirron kasvattamisen jälkeen rahasto pysyy nimellisesti nykyisessä arvossa. Rahasto on kasvanut odotettua nopeammin ja voimassa olevan lain mukaisilla siirroilla olisi todennäköisempää, että 25 prosentin rahastointiaste ylittyisi ja rahastosta tehtäisiin 3 prosenttiyksikön lisäsiirto.

Esityksen lakiehdotuksen mukainen talousarviosiirron kasvattaminen 45 prosentista 46,2 prosenttiin rajoittaisi rahaston kasvua, mikä suojaisi eduskunnan budjettivaltaa ja edistäisi rahaston tavoitteiden saavuttamista. Samoin vuonna 2027 tapahtuva suurempi kertasiirto rahaston käyttötarkoituksen mukaiseen tarkoitukseen tukisi osaltaan eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslakivaliokunnan muita rahastoja koskevien kannanottojen nojalla ehdotettua talousarviosiirron kasvattamista ja siitä aiheutuvaa rahaston oletettavaa pienenemistä ei voida katsoa ongelmalliseksi eduskunnan budjettivallan kannalta. Näin ollen ehdotetut muutokset talousarviosiirtoon eivät merkitsisi rahaston käyttötarkoituksen olennaista laajentamista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 218/2022, seuraavasti:

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 46,2 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu siirto on 44,2 prosenttia vuonna 2026 ja 63,9 prosenttia vuonna 2027.

Helsingissä 25.9.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Elinkeinoministeri Sakari Puisto

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 45 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta.

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 46,2 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu siirto on 44,2 prosenttia vuonna 2026 ja 63,9 prosenttia vuonna 2027.