

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 1/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Otso Manninen, Suomen Pankki
- aktuaaripäällikkö Roman Goebel, Keva
- johtaja Mikko Kuusela, Finanssiala ry
- OTT, dosentti, työelämäprofessori Timo Viherkenttä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Eläkesäätiöyhdistys - ESY ry
- professori Niku Määttänen, Helsinki Graduate School of Economics

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen keskeinen sisältö. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläkerahastosta annettua lakia. Rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää nostettaisiin 40 prosentista asteittain 45 prosenttiin valtion eläkemenosta. Tavoitteena on lisätä ja oikea-aikaistaa rahaston eläkemenoa tasaavaa vaikutusta sekä parantaa valtion talousarvioon tehtävän siirron ennakoitavuutta rahaston kartuttua niin sanotusti täyteen määräänsä. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia hallinnollisluonteisiin säännöksiin.

Rahoitusvakaus. Talousvaliokunta on arvioinut ehdotettua sääntelyä oman toimialansa kannalta ja siten erityisesti rahoitusvakauden näkökulmasta. Suuren institutionaalisen sijoittajaan kohdistuva sääntely vaikuttaa sääntelyn kohdetta laajemminkin siihen markkinaan, jolla se toimii.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2022 vp

Markkinahäiriöiden aikana yksittäiset suuret toimijat saattavat toimia tavalla, joka altistaa muut markkinatoimijat suuremmille riskeille. Finanssialan toimijoilla saattaa lisäksi olla suoria kytköksiä reaalityouteen, ja kriiseissä ne saattavat strategisista tai muista syistä vähentää tai jopa katkaista tämän kytköksen, mikä puolestaan heijastuu reaalityouden häiriönsietokykyyn.

Suomen eläkelaitosten omistukset markkinoiden kokoon ja likviditeettiin nähden ovat huomattavia. Niiden rooli kotimaisten yritysten ja siten reaalityouden rahoituksessa joukkolainojen, yritystodistusten ja takaisinlainauksen kautta on merkittävä. Edellisissä finanssikriiseissä tehdyt havainnot ongelmien leviämisestä markkinakytkösten kautta korostavat tarvetta varmistaa, että sääntelyssä huomioidaan mahdollisten kriisitoimien vaikutukset markkinoihin ja toimijoihin. Laajemmat kytkökset huomioiden tulisi harkita makrovakaushäviökulman, erityisesti vastasyklisyyden osalta, parantamista eläkelaitoksia koskevassa lainsäädännössä.

Sijoitustoiminta. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen epävarmuus siitä, paljonko rahastosta otetaan varoja vuosittain, vaikuttaa sijoitustoiminnan suunnitteluun; on kiinnitettävä enemmän huomiota varojen likviditeettiin, mikä on omiaan vaikeuttamaan toiminnan pitkäjänteisyyttä. Toisaalta, jos valtio ei edellytä tarkasti etukäteen määriteltyjä siirtoja vaan sallii niiden vaihtelemaan sijoitustuottoja mukaillen, se mahdollistaa korkeiden tuottojen tavoittelemisen.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että rahaston sijoitustoiminnan tuotto on ollut viime aikoina valtion velanoton kustannusta korkeampi, mikä on tuonut merkittävän hyödyn verrattuna siihen, että rahasto ja vastaavasti velanotto olisivat olleet pienempiä. Hyöty varojen pitämisestä rahastossa budjettiin siirron sijaan on ollut sidoksissa matalaan korkoympäristöön ja sijoitusomaisuuden suotuisaan allokointiin. Talousvaliokunta korostaa, että tämän järjestelyn tuoma suotuisa lopputulema ei ole kuitenkaan tae siitä, että mekanismi tuottaisi vastaavaa hyötyä myös tulevaisuudessa. Rahaston koon tai rahastointiasteen pieneneminen — oli syy sijoitustuottojen heikentyminen tai kasvaneet siirrot budjettiin — vähentäisivät rahaston merkitystä eläkemenojen tasaamisen välineenä ja kykyä tuottaa lisäarvoa valtion taloudelle.

Ehdotettu siirto on julkistalouden sisäinen, ja sillä ei ole tässä mielessä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusjäämään. Tätä näkökulmaa laajemmin tarkasteltuna rahastoa koskeva lainsäädäntö on valiokunnan asiantuntijakuulemisissa nähty osin epätarkoituksenmukaisena.

Tällä hetkellä rahaston edellytetään pitävän melko suuren osan sijoituksistaan vähäriskisissä korkosijoituksissa. Toisaalta valtio myy vastaavia omia velkakirjojaan. Lopputuloksena julkisen sektorin taseessa on sekä velkaa että sijoituksia vastaavanlaisiin kohteisiin. On epävarmaa, onko tällainen järjestely paras mahdollinen menettelytapa julkistalouden näkökulmasta muutoin kuin riskin hajauttamisen kannalta.

Numeeriset käännekohtat. Uuden sääntelyn ajatuksena on pyrkimys pitää rahastointiaste hyvin lähellä 25 prosentin tasoa. Tason määrittämiselle juuri tuohon 25 prosentin tasolle ei ole kuitenkaan muita kuin rahaston syntyhistoriaan liittyviä syitä. Talousvaliokunta huomauttaa, että esimerkiksi kunnallisen eläkejärjestelmän rahastointiaste on 40 prosentin tuntumassa.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2022 vp

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on suhtauduttu osin varauksellisestikin budjettiin siirron kytkemiseen rahastointiasteen vaihteluihin. Rahastointiasteen nimittäjänä olevan valtion eläkevastuun määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Eläkevastuun laskeminen edellyttää muun muassa kuolevuuden ja työkyvyttömyyden arvioinnin perusteista päättämistä ja diskonttokoron määrittämistä. Eläkevastuun suuruus onkin vaihdellut vuosien mittaan miljardeja euroja yksinomaan laskentaan liittyvistä syistä. Tässä valossa eläkevastuulle annettava ratkaiseva merkitys talousarviosiirtoa määrittävänä tekijänä ei ole ongelmaton ratkaisu.

Näitä näkökohtia punnittuaan talousvaliokunta pitää perusteltuna näkemystä, jonka mukaan ehdotetun lain 6 §:n 2 ja 3 momentti voisi olla perusteltua poistaa. Luopuminen rahaston ”täyden määrän” käsitteestä ja monipolvisista menettelyistä tietyn rahastointiasteen ympäristössä selkeyttäisi sääntelyä ja keventäisi eläkevastuun laskemiseen liittyvien sääntelemättömien kysymysten merkitystä.

Johdolle asetettava kelpoisuusvaatimus. Talousvaliokunta pitää kannatettavina ehdotuksia rahaston toimitusjohtajan virkasuhteen keston rajaamisesta viiden vuoden mittaiseksi ja tehtävän kelpoisuusvaatimusten säätämisestä laissa sekä sitä, että rahaston hallitukselta vaadittavaa sijoitustoiminnan osaamista koskeva sääntely täsmennetään vastaamaan lakisääteistä eläkevakuuttamista hoitaville eläkelaitoksille asetettuja vaatimuksia. Valiokunta pitää kuitenkin aiheellisenä huomautusta siitä, ettei ole johdonmukaista, ettei rahaston toimitusjohtajalle aseteta kelpoisuusvaatimuksena hyvämaineisuutta samanaikaisesti, kun sitä edellytetään hallituksen jäseneltä. Sama epäsymmetria toistuu myös laissa Kevasta (66/2016).

Sääntelyssä olisi mahdollista hakea johtoa esimerkiksi sijoituspalvelulaista (747/2012), jonka mukaan ”sen, jolla on huomattava omistusosuus sijoituspalveluyrityksessä, on oltava luotettava” ja että ”luotettavana ei pidetä sitä, joka on viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu vankeusrangaistukseen tai kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana sakkorangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton omistamaan sijoituspalveluyritystä taikka muutoin aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton omistamaan sijoituspalveluyritystä.” Vakuutuslainsäädännössä (laki vakuutusten tarjoamisesta 234/2018) sisällöllisesti yhdensuuntainen vaatimus on nimetty ”hyvämaineisuudeksi”. Ottaen huomioon nyt käsitellyssä olevan rahaston merkitys sekä yhteiskunnallisesti että sosiaaliturvan kannalta edellä kuvattua kelpoisuusehtoa lienee syytä pitää kohtuullisena.

Talousvaliokunta esittää valtiovarainvaliokunnalle harkittavaksi, että rahaston toimitusjohtajalle asetettaisiin kelpoisuusvaatimukseksi hyvämaineisuus.

Siirtymäkausi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöteknisesti ratkaisuksi mallia, jossa 40 prosentin siirto olisi pääsääntö, ja sen jälkeen samassa momentissa todetaan vuotta 2023 seuraavien vuosien prosenttiluvut. Talousvaliokunta pitää selkeämpänä esitystapaa, jossa 45 prosenttia olisi pääsääntö ja vuotta 2028 edeltävät vuodet olisi säännelty siirtymäsäännöksessä.

Talousvaliokunta ehdottaa valtiovarainvaliokunnan harkittavaksi ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin muuttamista kuulumaan seuraavasti:

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2022 vp

”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.”

Lisäksi siirtymäsäännös voisi kuulua seuraavasti:

”Tämän lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu siirto on 40 prosenttia vuosina 2022 ja 2023, 41 prosenttia vuonna 2024, 42 prosenttia vuonna 2025, 43 prosenttia vuonna 2026 ja 44 prosenttia vuonna 2027.”

Muutosten johdosta saman pykälän 3 momentin viittaus 1 momenttiin tulisi muuttaa vastaavasti viittaukseksi tähän lakiin tai 1 momenttiin ja siirtymäsäännökseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller