

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 1/2022 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- talousvaliokunta TaVL 11/2022 vp

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on kuullut:

- osastopäällikkö, ylijohtaja Pauli Kariniemi, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Timo Löyttyniemi, Valtion Eläkerahasto
- aktuaaripäällikkö Roman Goebel, Keva

HALLITUKSEN ESITYS

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 parantaa rahastosta valtion talousarvioon tehtävän siirron määrän ennakoitavuutta rahaston kartuttua täyteen määräänsä. Näin voidaan myös turvata rahaston sijoitusten tuottoa pitkällä aikavälillä. Esityksessä ehdotetaan myös rahaston toimitusjohtajan virkasuhteen keston rajaamista viiden vuoden mittaiseksi ja tehtävän kelpoisuusvaatimuksista säätämistä lain tasolla. Lisäksi täsmennettäisiin rahaston hallituksesta vaadittavaa sijoitustoiminnan osaamista koskevaa sääntelyä.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muutettuna. Muutoksilla täydennetään eläkerahaston toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksia ja tehdään lainsäätötekkinen muutos rahastosta talousarvioon siirrettävän määrän pääsääntöön.

Valtion eläkerahaston laissa määrättyä tehtävänä on varautua valtion eläkevastuiden kasvuun ja tasata niistä valtiolle aiheutuvia menoja. Rahasto saavutti alustavien laskelmien mukaan sille asetetun 25 prosentin rahastointitavoitteen valtion eläkevastuista vuoden 2021 lopussa. Hallitus esittää rahastosta valtion talousarvioon siirrettävää määrää nostettavaksi asteittain nykyisestä 40 prosentista 45 prosenttiin valtion vuotuisesta eläkemenosta vuoteen 2028 mennessä. Muutos vaikuttaisi talousarvioon vuodesta 2024 alkaen.

Valiokunta pitää rahaston tehtävän mukaisesti tarkoituksenmukaisena käyttää kertynyttä varallisuutta enenevässä määrin eläkemenoihin, jotka ovat reaalisesti saavuttamassa huippunsa 2020-luvulla. Rahastosiiirron kasvattaminen on perusteltua myös valtion talousarvion kannalta, koska näin vähennetään talousarvion muilla tuloilla, kuten lainanotolla, katettavaa eläkemenojen osuutta. Ehdotettu muutos tasaa myös eläkemenojen aiheuttamaa raskautta sukupolvien välillä.

Rahaston varojen pitkäjänteisen hoidon kannalta on tärkeää, että valtion talousarvioon tehtävän siirron määrään liittyy mahdollisimman vähän epävarmuutta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan siirto kuitenkin päätetään vuosittain sen jälkeen, kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä. Ehdotetut lakiin perustuvat siirrot parantavat siten rahaston sijoitustoiminnan ennakoitavuutta ja turvaavat sijoitusten tuottoa pitkällä aikavälillä. Hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu, että talousarviosiiirron lisäämisestä huolimatta rahaston euromääräinen koko kasvaisi edelleen myös toteutunutta alhaisemmalla tuotto-oletuksella. Valiokunta muistuttaa kuitenkin siitä, että maltillisiinkin tuotto-odotuksiin sisältyy aina epävarmuutta.

Rahaston tavoitteellinen koko

Rahaston tavoitteellinen koko, 25 prosenttia valtion eläkevastuiden määrästä, on asetettu vuonna 2005 (VaVM 19/2004 vp — HE 153/2004 vp).

Talousvaliokunta arvioi lausunnossaan (TaVL 11/2022 vp — HE 1/2022 vp), että rahaston täyden määrän käsitteestä ja rahaston tavoitteellisesta koosta suhteessa eläkevastuuseen voisi luopua. Ehdotetun lain 6 §:n 2 ja 3 momenttien poistaminen selkeyttäisi talousvaliokunnan mukaan sääntelyä ja keventäisi eläkevastuun laskemiseen liittyvien sääntelemättömien kysymysten merkitystä.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että eläkevastuun määritelmän osalta ei ole havaittu rahaston toiminnan näkökulmasta ongelmia nykyisen soveltamiskäytännön valossa. Rahaston tavoitteellisen koon määritelyyn ei siten liity ainakaan välittömiä ongelmia. Valtiovarainministeriö ei ole myöskään vastineessaan talousvaliokunnan lausuntoon puoltanut rahaston täyden määrän käsitteestä luopumista.

Valtiovarainvaliokunta toteaa lisäksi, että rahaston tavoitteellisen koon poistamisella voisi olla merkittäviä vaikutuksia ehdotettuun rahaston toimintadynamiikkaan. Mikäli muutos katsotaan myöhemmin tarpeelliseksi tehdä, se on perusteltua arvioida ja valmistella huolella.

Johdolle asetettavat kelpoisuusvaatimukset

Esityksessä ehdotetaan, että rahaston hallitukselta vaaditaan hyvää sijoitustoiminnan asiantuntemusta ja hyvämaineisuutta nykyisen riittävän asiantuntemuksen sijaan. Tämä on valiokunnan mielestä perusteltua rahaston valtiontaloudellisesti merkittävän koon ja sijoitustoiminnan monipuolisuuden vuoksi. Lisäksi ehdotetaan rahaston toimitusjohtajan virkasuhteen keston rajaamista viiteen vuoteen ja viran kelpoisuusvaatimusten ottamista lakiin. Nämä vaatimukset vastaavat valtion ylemmän virkajohdon tehtäviin sovellettavaa käytäntöä.

Valiokunta pitää perusteltuna, että myös rahaston toimitusjohtajalle asetetaan kelpoisuusvaatimukseksi hyvämaineisuus, ja ehdottaa kyseistä lisäystä lain 4 §:ään.

Muuta

Hallituksen esityksessä lainsäädäntöteknisesti ratkaisuksi on otettu malli, jossa nykyinen 40 prosentin talousarviosiirto on pääsääntö ja sen jälkeen samassa momentissa todetaan siirrot prosenttilukuina vuosina 2024—2027 ja vuodesta 2028 eteenpäin. Valiokunta pitää talousvaliokunnan tavoin selkeämpänä esitystapaa, jossa 45 prosenttia on pääsääntö ja vuotta 2028 edeltävistä vuosista säädetään siirtymäsäännöksessä. Valiokunta ehdottaa näin ollen teknisluonteista muutosta lain 6 §:n 1 momenttiin ja siirtymäsäännökseen. Pääsäännön muutoksen johdosta myös 6 §:n 3 momentin viittausta tulee täydentää.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

4 §. Valtion eläkerahaston henkilöstö. Valiokunta pitää perusteltuna, että rahaston hallituksen jäsenten lisäksi myös rahaston toimitusjohtajalta edellytetään hyvämaineisuutta. Valiokunta ehdottaa siten hyvämaineisuuden lisäämistä pykälässä edellytettäviin toimitusjohtajan kelpoisuusvaatimuksiin.

6 §. Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen. Valiokunta ehdottaa muutosta pykälän 1 momenttiin siten, että eläkerahastosta vuosittain talousarvioon siirrettävän määrän pääsääntö on 45 prosenttia eikä nykyinen 40 prosenttia. Pääsääntö tulee voimaan vuonna 2028, ja sitä edeltävät vuodet säännellään siirtymäsäännöksessä.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

Pääsäännön muutoksen johdosta valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentin täydentämistä viittauksella myös siirtymäsäännökseen.

Siirtymäsäännös. Valiokunta ehdottaa, että rahastosta siirtymäaikana tehtävät siirrot talousarvioon lisätään siirtymäsäännöksen loppuun johtuen pääsääntöön ehdotetusta muutoksesta. Hallituksen esityksessä nämä prosenttiosuudet on mainittu 6 §:n 1 momentissa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 1/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 1 §, 3 §:n 1 momentti, 4, 5 ja 6 § sekä 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 henki-

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

lökohtainen 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 **sekä hyvämaineisuus**. Rahastolla voi olla myös muuta virkasuhteista henkilöstöä.

5 §

Valtion eläkerahaston tulot

Valtion eläkerahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat valtion virastojen ja laitosten eläkemaksut, liikelaitosten eläkemaksut, niiden yhteisöjen ja laitosten eläkemaksut, joiden henkilöstön tai sen osan eläketurva on muualla laissa säädetty valtion vastattavaksi tai joiden henkilöstöön tai sen osaan on sovellettu kumottua valtion eläkelakia (1295/2006), 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. Maksun suorittamiseen sovelletaan, mitä 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 **45** prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta. ~~Siirto on 41 prosenttia vuonna 2024, 42 prosenttia vuonna 2025, 43 prosenttia vuonna 2026, 44 prosenttia vuonna 2027 ja 45 prosenttia vuodesta 2028.~~

Valtion eläkerahasto 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.

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

Jos rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat yli 25 prosenttia kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena, lisätään talousarvioon siirrettävää määrää 3 prosenttiyksikköä yli sen, mitä 1 momentissa ja siirtymäsäännöksessä säädetään, kunnes rahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ovat alle 25 prosenttia. Talousarvioon siirrettävä määrä maksetaan rahaston tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen.

Jos rahastolle 5 §:n perusteella kertyvät tulot pois lukien rahaston varoille saadut tuotot ovat kahden peräkkäisen varainhoitovuoden aikana suuremmat kuin mitä 2 ja 3 momentissa 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 sekä 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 sovelleta tämän lain voimaan tullessa virkasuhteessa olevaan toimitusjohtajaan.

Mitä 3 §:n 1 momentissa säädetään valtion eläkerahaston hallitukselta edellytettävästä asian-
tuntemuksesta, ei sovelleta rahastolla tämän lain voimaan tullessa olevaan hallitukseen.

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.

— — — — —

Valiokunnan mietintö VaVM 3/2022 vp

Helsingissä 25.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Heli Järvinen vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila