Eduskunnan valtiovarainvaliokunta

Lausunto lakiesitykseen

Valtion eläkerahasto haluaa lausua seuraavaa koskien valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) muuttamisesta:

Tausta

Valtion eläkerahasto (VER) on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka toiminta käynnistyi vuonna 1990. Rahasto on toiminut nykymuotoisena, kun vuonna 1991 valtion työnantajien eläkemaksut ohjattiin VERiin ja sen jälkeen vuonna 1993 alkoi myös valtion työntekijöiden eläkemaksujen tulouttaminen VERiin. Toiminta sijoitusorganisaationa alkoi 2000-luvun alussa, kun VERin toimintaa varten perustettiin asteittain oma organisaatio. Toimintansa aikana VER on luonut sijoitustoiminnallaan lisäarvoa valtiolle noin 10 miljardia euroa verrattuna niihin valtion korkomenojen säästöihin, jotka olisivat muodostuneet, jos eläkemaksuja ei olisi siirretty rahastoon ja valtion velka olisi vastaavasti jäänyt pienemmäksi. Tämä johtuu siitä, että VERin vuosittaiset tuotot ovat ylittäneet valtion velan vuosittaiset kustannukset. VERin toiminnan yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu valtiovarainministeriölle.

Valtion eläkerahaston tarkoituksena on varautua valtion henkilöstön eläkkeisiin, perhe-eläkkeisiin ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi. VERin lisäarvona on kohdentaa eläkkeistä aiheutuvat kustannukset oikein sekä tasata eläkkeistä aiheutuvaa kustannusrasitetta.

Varautuminen toteutui rahaston toiminnan alkuvaiheessa konkreettisesti siten, että vuoteen 2013 saakka rahaston eläkemaksutuloutukset olivat suuremmat kuin VERin siirrot valtion talousarvioon. Tämän jälkeen VERin nettosiirto talousarvioon on asteittain kasvanut ja siirto talousarvioon oli noin 400 miljoonaa euroa suurempi kuin eläkemaksutulo vuonna 2021. Näin on alkanut toteutua konkreettinen kustannusten tasaaminen. Nettomaksu kasvaa nykylain mukaisesti noin vuoteen 2035 saakka, jolloin valtion eläkemenot ovat suurimmillaan.

Valtion eläkerahaston avulla huolehditaan siitä, että eläkekustannus kohdentuu Suomen eläkejärjestelmän tavoin eläkemaksujen muodossa oikein ja että rahastoinnin avulla huolehditaan, että eläkevarojen käyttö tasataan pitkälle ajanjaksolle. Eläkejärjestelmän ja eläkevarojen aikajänne on pitkä, sillä eläkkeen karttumisen ja eläkkeen maksamisen välinen aikajänne ulottuu usealle vuosikymmenelle.

Lakiehdotus

Valtiovarainministeriön lakiehdotuksen tarkoituksena on täsmentää lakiin liittyviä yksityiskohtia. Lakiehdotuksen keskeiset ehdotukset perustuvat Valtion eläkerahastoa koskevan lainsäädännön tarkistamista arvioivan työryhmän muistioon[1]. Keskeisin muutosesitys koskee vuosittain valtiolle tuloutettavaa valtion talousarvioon VERistä siirrettävää määrää.

Lakiehdotuksen mukaisesti tätä siirtoa kasvatetaan, jotta rahaston koko ei kasva yli sille asetetun tavoitetason eli 25 prosentin rahastointiasteen[2]. Rahastointiasteella tarkoitetaan rahaston varojen arvoa suhteessa valtion eläkevastuun nykyarvoon. Eläkevastuu lasketaan kunkin tilikauden tilinpäätöksen yhteydessä Kevan aktuaarien toimesta kulloinkin käytössä olevalla diskonttokorolla. Eläkevastuuluku on tiedossa kunkin kalenterivuoden jälkeen helmikuussa.

Keskeisin lakiehdotukseen sisältyvä tarkennus VER-lakiin on VERistä valtion talousarvioon siirrettävän määrän muutos. Esityksen mukaan talousarviosiirron määrä kasvaa asteittain 40 prosentista 45 prosenttiin sekä rahastointiasteen ollessa kahden kalenterivuoden ajan yli 25 prosentin tätä siirtoa nostetaan 3 prosenttiyksiköllä kunnes rahastointiaste on palautunut alle 25 prosentin.

Esitetty muutos lisää VERistä siirrettävää määrää talousarvioon, mutta se ei muuta VERin tarkoitusta ja on sen kanssa yhdenmukainen. Oikean siirrettävän määrän suuruuden arviointi on vaikeaa, sillä sen arvioimiseksi pitäisi tietää tulevat sijoitustuotot sekä näiden ajoittuminen. VERissä tehtyjen skenaariopohjaisten arviointien pohjalta voidaan todeta, että rahaston reaalinen koko ja rahastointiaste ovat herkkiä tuotto-odotusten melko pienille muutoksille. Ehdotetun lakimuutoksen jälkeen tuotto-odotusten lasku noin prosenttiyksiköllä (5 prosentista 3,9 prosenttiin) sekä talousarviosiirron kasvattaminen johtaisivat rahastointiasteen jatkuvaan laskuun.

Skenaariolaskelmat viittaavat siihen, että 5% tuotto-odotuksella rahastosiirron kasvattaminen ja lisäsiirto rajaavat tehokkaasti rahaston kasvun. Pitkän aikavälin tarkastelussa sijoitustuottojen jääminen käytettyjä oletuksia heikommaksi tai niiden voimakas heilahtelu voi aiheuttaa sen, että sekä rahaston koko että rahastointiaste pienenevät. Tällaisessa tilanteessa rahaston merkitys tulevaisuuden eläkemenojen tasaamisen välineenä heikkenisi ja rahaston valtiolle tuoma lisäarvo vähenisi. Rahaston lisäarvo valtiolle on perustunut eläkekustannusten ajalliseen tasaamisen lisäksi siihen, että sijoitustuotot ovat olleet suuremmat kuin valtion lainanoton rahoituskustannus. Mikäli rahaston koko pienenee, pienenee täten myös euromääräisen lisäarvon tuottaminen pitkällä aikavälillä.

[1] Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:68.

[2] Suomen eläkejärjestelmässä rahastointiaste on 31 prosentin (TyEL) ja 39 prosentin (Keva) välillä ETK:n pitkän aikavälin laskelmien mukaan käyttäen yhdenmukaista diskonttokorkoa (Eläketurvakeskus, 2019). Etuudet eri järjestelmien välillä on pyritty yhdenmukaistamaan eläkeuudistusten avulla. Rahastointiasteen tason valintaan vaikuttaa muun muassa työntekijämäärän ja odotettavien eläkemaksujen euromääräisen tulon kehitys suhteessa eläkevastuihin.

VER on tuottanut merkittävää lisäarvoa valtiolle. VERin käyttämien asiantuntija-arvioiden perusteella sijoitustuottojen odotetaan laskevan nyt saavutettavien historiallisten tuottojen tasosta. Poikkeuksellisen alhainen korkotaso on nostanut kaikkien omaisuuslajien arvoja. Koska valtion velan keskimääräinen rahoituskustannus on alhainen, nyt noin 0,4 prosenttia ja pysynee verraten alhaalla jatkossakin, on asiantuntija-arvioiden perusteella merkittävän lisäarvon saavuttaminen pitkällä aikavälillä yhä mahdollista. Mutta epävarmaa on, saavuttaako VER 2030-luvulla noin 5 prosentin vuosittaista tuottoa, jota rahaston koon säilyminen nykyisellä tasolla edellyttää.

VER on alustavien laskelmien mukaan saavuttanut sille asetetun rahastointiastetavoitteen 25 prosenttia 31.12.2021. Tämä vahvistuu tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä keväällä 2022. VER-lain tarkistaminen mahdollistaa VERin pitkäjänteisen sijoitustoiminnan suunnittelun ja toteuttamisen. VER-lain tarkistamisen vaikutukset VERin sijoitusstrategiaan ja allokaatioon arvioidaan tarkemmin VER-lain muutoksen jälkeen VM:n uuden toimintamääräyksen ja VERin strategian päivittämisen yhteydessä.

Timo Löyttyniemi

Toimitusjohtaja

Valtion eläkerahasto