16.2.2022

Timo Viherkenttä
OTT, Professor of Practice[1]

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta (1/2022 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläkerahastosta (VER) annettua lakia siten, että rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää nostettaisiin nykyisestä 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.

> ***Pidän lain muuttamista erittäin tarpeellisena esityksessä mainituista syistä. Ratkaisu, jossa valtion talousarviotalouteen vuosittain siirrettävä määrä nostettaisiin viiden vuoden kuluessa asteittain 45 prosenttiin eläkemenosta, on tasapainoinen ja perusteltu. Lisämekanismia, jolla pyritään varmistamaan rahastointiasteen pysyminen enintään noin 25 prosentissa valtion eläkevastuusta, pidän ongelmallisena ja ylipäänsä tarpeettomana.***

1. Lain muuttamisen tarpeesta

Keskeiset rahastointia koskevat säännökset sisältyvät lain 6 §:ään. Nykyisen säännöksen mukaan rahaston kartuttua täyteen määräänsä valtion talousarvioon siirrettävästä määrästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Rahaston sanotaan karttuneen täyteen määräänsä sen varainhoitovuoden lopussa, jonka aikana rahastoidut varat ovat saavuttaneet 25 prosenttia valtion eläkevastuusta. Rahaston varojen käytöstä sen jälkeen, kun rahastointitavoite on saavutettu, säädetään pykälän mukaan erikseen.

Nykyinen lainsäädäntö on toiminut käytännössä hyvin sinä aikana, jona rahastointiaste on vähän kerrallaan noussut kohti tavoitteeksi asetettua 25 prosentin tasoa. Lainsäädäntö ei ole kuitenkaan tyydyttävä nyt käsillä olevassa tilanteessa, jossa 25 prosentin rahastointiaste ollaan saavuttamassa. Lakia olisi ollut hyvä tarkistaa tältä osin jo aiemmin, mutta pääasia on, että niin ollaan nyt tekemässä.

[1] Toimin valtion eläkerahaston toimitusjohtajana 2015–2020. Nykyisin minulla ei ole rahastoon liittyviä sidonnaisuuksia.

VERin sijoitustoiminnan kannalta nykyinen lainsäädäntötila, jossa talousarvioon siirrettävä määrä on 25 prosentin rahastointiasteen täytyttyä epäselvä, on kiusallinen. Epävarmuus siitä, paljonko rahastosta otetaan varoja, vaikeuttaa sijoitustoiminnan suunnittelua ja heikentää tuotto-odotusta. Jos on varauduttava mahdolliseen odotettua suurempaan varojen ottamiseen rahastosta, sijoitustoiminnassa on pakko kiinnittää enemmän huomiota rahaston likviditeettiin, mikä ei tue pitkäjänteistä sijoitustoimintaa. Tällä on suuri merkitys, kun on kyse yli 20 miljardin euron varoista.

Asetetun rahastointitavoitteen täyttyminen on tullut eteen huomattavasti odotettua aikaisemmin, kun rahaston sijoitustoiminnan tuotot ovat olleet suotuisten sijoitusmarkkinoiden kaudella hyvät. Vielä rahaston hallituksen vuonna 2016 hyväksymässä strategiassa asetettiin tavoitteeksi 25 prosentin rahastointiasteen saavuttaminen vuoteen 2033 mennessä. Rahastointiasteeseen vaikuttavista tekijöistä epävarmuutta on liittynyt sijoitusomaisuuden kehityksen lisäksi eläkevastuun suuruuteen laskentatekijöiden vuoksi.

2. Talousarviosiirron kasvattaminen 45 prosenttiin

VERin roolia valtion eläkemenojen rahoituksessa säädellään käytännössä talousarviosiirron suuruuden määrittämisellä. Pitkään sovellettu 40 prosentin siirto suhteessa valtion eläkemenoon on pitänyt rahaston hyvällä kasvu-uralla, vaikkakin kasvu on luonnollisesti vaihdellut sijoitusmarkkinoiden mukana. Kasvua on toki hidastanut se, että rahaston nettomaksutulo eli eläkemaksutulojen ja budjettisiirron erotus on ollut enenevästi negatiivinen.

Valtion eläkemenon ajallinen profiili poikkeaa muusta työeläkejärjestelmästä, koska valtion eläkejärjestelmän piirissä olevan henkilöstön määrä on voimakkaasti supistunut. Valtion eläkemeno on rahallisesti suurimmillaan jo näinä aikoina ja alkaa vähitellen reaalisesti alentua. Kun ajatellaan eläkerahaston tehtävää tasata valtion eläkemenoja, on luontevaa kasvattaa varojen siirtoa talousarviotalouteen silloin, kun eläkemenokin on korkea.

Talousarviosiirron suuruuteen ei ole yhtä oikeaa ratkaisua vaan kyseessä on aidosti päätöksenvarainen asia. Arvioinnissa on hyvä muistaa, että siirto on julkisen talouden sisäinen, joten sillä ei ole välitöntä vaikutusta koko julkisen talouden rahoitusjäämään, jolla on keskeinen merkitys Euroopan unionin finanssipoliittisessa sääntelyssä ja yleisemminkin talouspolitiikan suunnittelussa.

Kuten esitykseen sisältyvistä laskelmista ilmenee, ehdotetulla ratkaisulla valtion talousarviota tuetaan tähänastiseen verrattuna selvästi enemmän. Siirtymäajan lopussa vuonna 2028 talousarvioon tuloutuisi vuositasolla noin 270 miljoonaa euroa enemmän kuin tähänastisella 40 prosentin tuloutuksella. Pitempiaikaista merkitystä kuvaa hyvin esityksen arvio, jonka mukaan talousarviosiirron kasvattaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi valtion talousarviotulojen kasvamista vuoteen 2043 mennessä yhteensä yli 5 miljardilla eurolla. Tällä olisi tuntuva vaikutus tuolloisen valtionvelan suuruuteen.

Vielä suuremmalla talousarviosiirron kasvattamisella voitaisiin luonnollisesti tukea valtion talousarviota ja alentaa näköpiirissä olevaa valtion velanottoa vielä enemmän. On kuiten-

kin hyvä muistaa, että rahaston sijoitustoiminnan tuotto on ollut huomattavasti valtion velanoton kustannusta korkeampi, mikä on tuonut useiden miljardien hyödyn verrattuna siihen, että rahasto ja vastaavasti velanotto olisivat olleet pienempiä. Myös tulevaisuudessa sijoitusten tuoton voidaan arvioida olevan velan kustannusta korkeampi, joskin on melko todennäköistä, että ero on toteutunutta kapeampi.

Siirron suuruutta harkittaessa on syytä ottaa huomioon myös, että rahasto joutuu kattamaan negatiivisen nettomaksutulonsa sijoitusten tuotoilla ja käytännössä myös sijoituksia realisoimalla. Esitys kasvattaa tätä realisointitarvetta ja esitettyä suurempi talousarviosiirto kasvattaisi sitä tietysti vielä enemmän. Negatiivisen nettomaksutulon kattamistarve heikentää jonkin verran pitkäjänteisen sijoitustoiminnan edellytyksiä ja esimerkiksi 50 prosentin suuruinen talousarviosiirto suhteessa eläkemenoon lisäisi tätä vaikutusta.

> ***Esitetty talousarviosiirron kasvattaminen 45 prosenttiin on tasapainoinen ratkaisu, jossa otetaan hyvin huomioon sekä valtion talousarviotalouden että rahaston sijoitustoiminnan tarpeet***.

Ainoa huomautukseni talousarviosiirron lähtökohtaista tasoa koskevaa 6.1 §:ää koskien on lainsäädäntötekninen tyylikysymys. Kun koko esityksen keskeinen sisältö on talousarviosiirron kasvattaminen siirtymäkauden kuluessa 45 prosenttiin, en pidä onnistuneena säännöksen muotoilua, jossa esitetään pääsäännön luonteisesti vanha 40 prosentin siirto ja sen jälkeen ikään kuin täydentävästi vuotta 2023 seuraavat vuodet. Tavanomaisempi ja kuvaavampi tapa olisi esittää tuleva *45 prosentin siirto pääsääntönä*, jollaiseksi se on tarkoitettu, ja siirtymävaiheen järjestelynä vuotta 2028 edeltävät siirrot.

Tämän mukaisesti 6.1 § voisi kuulua seuraavasti:

> *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.*

Tämän lisäksi tarvittava siirtymäsäännös voisi olla lain lopussa:

> *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.*

3. Rahastointitavoitteen täyttymisen jälkeiset menettelyt

Rahastointitavoitteen saavuttamisen jälkeistä aikaa koskeva nykyisen sääntelyn sisäinen logiikka on vaikeasti avautuva. Lain 6.1 §:n mukaan sen jälkeen, kun rahasto on karttunut täyteen määräänsä, talousarvioon siirrettävästä määrästä päätetään vuosittain valtion talousarviossa. Toisaalta saman pykälän 2 momentin mukaan rahaston varojen käytöstä sen jälkeen, kun rahastointitavoite on saavutettu, säädetään erikseen.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

Esityksessä ehdotetaan 1 ja 2 momentin tarkistusten lisäksi pykälään kokonaan uutta 3 momenttia, jonka pääsisältö on talousarviosiirron kasvattaminen rahastointiasteen ylittäessä 25 prosenttia. Ratkaisu ei ole monestakaan syystä hyvä.

Uuden mekanismin syynä on pyrkimys pitää rahastointiaste hyvin lähellä 25 prosentin tasoa sen jälkeen, kun siihen on tultu. Tästä rahastointiasteesta käytetään sekä nykyisissä että esitetyissä säännöksissä ilmaisua ”rahasto on karttunut täyteen määräänsä”. Tälle 25 prosentin rahastointiasteelle ei ole mitään varsinaista perustetta. Taustalla on TyEL-järjestelmän 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikainen rahastointiaste, joka tuolloin ajateltiin sopivaksi tavoitteeksi myös valtion järjestelmälle. Sittemmin TyEL-järjestelmän rahastointiaste on noussut ja vähintään yhtä hyvän vertailukohdan, kunnallisen eläkejärjestelmän, rahastointiaste on kohonnut jo 40 prosentin suuruusluokkaan.

Kun voidaan vähän kärjistäen sanoa, että 25 on vain numero muiden joukossa, uuden vähän mutkikkaan sääntelyn rakentaminen sen estämiseksi, että rahastointiaste nousisi tuota juuri korkeammaksi, tuntuu tarpeettomalta. Myös eräänlaisen lainsäädännöllisen ennakoitavuuden parantumisesta saatava hyöty olisi osin näennäinen, kun itse rahastointiasteen ennakointi on vaikeaa.

Konkreettisten vaikutusten kytkeminen rahastointiasteen pieniinkin heilahteluihin on huono ratkaisu myös siksi, että rahastointiasteen nimittäjänä olevan valtion eläkevastuun määrittäminen ei ole lainkaan yksiselitteinen laskutoimitus. Keva, jolle laskenta kuuluu, on kiinnittänyt tähän aiheellisesti huomiota kuten esityksessä selostetaan. Eläkevastuun laskeminen edellyttää muun muassa kuolevuuden ja työkyvyttömyyden arvioinnin perusteista päättämistä ja ennen kaikkea diskonttokoron määrittämistä.

Valtion eläkevastuun suuruus onkin käytännössä liikkunut vuosien mittaan miljarditasoisesti pelkästään vastuun laskentaan liittyvistä syistä. On vaikea yhtyä esityksen ilmaisuun, jonka mukaan ”eläkevastuun --- määrittelyssä ei ole rahaston toiminnan näkökulmasta havaittu ongelmia”.

Eläkevastuun suuruuteen on aivan ratkaiseva vaikutus sovellettavalla diskonttokorolla. Laskennassa käytetty korko on sinänsä pysynyt vakiona eikä ole ollut syynä toteutuneisiin eläkevastuun vaihteluihin. Diskonttokoron määrittämiseen on kuitenkin hyvin erilaisia tapoja niin teoreettisesti kuin eläkerahastomaailman kansainvälisessä käytännössäkin. Valtion eläkevastuun laskennassa sovelletulla korolla eläkevastuun nykyarvo on runsaat 90 miljardia euroa, mutta aivan hyvin voitaisiin perustella vaikkapa sellaista diskonttokorkoa, jolla laskettu vastuu olisi 150 miljardia euroa. Tähän nähden eläkevastuulle annettava ratkaiseva merkitys talousarviosiirtoa määrittävänä tekijänä on hyvin kyseenalainen ratkaisu.

Myös päätöksentekoroolien kannalta on ongelmallista, jos lainsäätäjä antaa ratkaisevan vaikutuksen rahastointiasteelle, jonka laskemiseen liittyy erilaisia valintoja eikä laskuperusteista ole säädetty missään. Näistä perusteista ei ole käsitykseni mukaan voimassa myöskään varsinaisia hallinnollisia päätöksiä. Kun tällaisessa asetelmassa rahastointiasteluku laukaisee huomattavia välittömiä seurauksia, Kevan aktuaaritoimi on melko epäkiitollisessa tosiasiallisen päätöksentekijän asemassa.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574

Vaikka rahastointiasteen laskentaan liittyy kysymyksiä ja sen tavoiteltavasta tasosta voidaan esittää erilaisia näkemyksiä, rahastointiastetta voidaan hyvin pitää *yhtenä näkökohtana muiden joukossa* rahaston kokoon liittyvää sääntelyä harkittaessa. Se on kuitenkin aivan eri asia kuin välittömien ja olennaisten seuraamusten lainsäädännöllinen kytkeminen merkittäviä laskentaperustevalintoja sisältävään suureeseen.

Esityksessä on käsitelty asianmukaisesti talousarvion ulkopuolisten rahaston perustuslaillista asemaa, mukaan lukien *laajentamiskielto*. Olennaisena laajentamisena ei voida pitää sitä, että rahasto voisi yllättävän hyvien sijoitustuottojen ansiosta kasvaa odotettua suuremmaksi, koska tämä ei ilman aivan epärealistisia tuottoja vaarantaisi rahaston roolia eläkemenoihin varautumisen ja niiden tasaamisen välineenä. Tätä ei muuttaisi myöskään se, jos lakiin jätettäisiin sisällyttämättä ehdotettu 6.3 §:n ongelmallinen säännös ylimääräisestä talousarviosiirrosta. Tällaisen positiivisen ongelman tilanteessa olisi myös hyvin yksinkertaista kasvattaa maltillisesti talousarviosiirtoa, jos se nähtäisiin tarpeelliseksi.[2]

> ***Esityksen 6 §:n 2 ja 3 momentti tulisi kokonaan poistaa. Luopuminen rahaston täyden määrän käsitteestä ja mutkikkaista menettelyistä tietyn rahastointiasteen ympäristössä selkeyttäisi sääntelyä ja keventäisi ratkaisevasti eläkevastuun laskemiseen liittyvien sääntelemättömien kysymysten merkitystä.***

[2] Rahastosta talousarvioon siirrettävään määrän mitoitukseen ja käyttötarkoitukseen ei ole aina suhtauduttu perustuslain kannalta erityisen pidättyvästi. Vuoden 2015 talousarvioon tehtiin kertaluonteinen 500 miljoonan euron lisäsiirto. Lisäystä todettiin käytettävän valtion velan lyhentämiseen ja kasvupanostuksiin (HE 134/2014 vp), jollaisena hallituksen budjettitiedotteessa mainittiin muun muassa Olympiastadionin perusparannus. Jäi epäselväksi, millä tavoin nämä käyttötarkoitukset vastasivat valtion eläkemenoihin varautumista ja eläkkeistä valtiolle aiheutuvien menojen tasaamista.

Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu
Laskentatoimen laitos

Postiosoite
PL 21210
00076 AALTO

Käyntiosoite
Ekonominaukio 1
Espoo

Puhelin 09 47001
Y-tunnus 2228357-4

www.aalto.fi
etunimi.sukunimi@aalto.fi
VAT FI22283574