VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

HELKA LIU, ERITYISASIANTUNTIJA RAHOITUSMARKKINAOSASTO
VALTIOVARAINVALIOKUNTA
03.10.2025

Valtion eläkerahastosta tehtävät lisäsiirrot talousarvioon linjattu puoliväliriihessä

- Pääministeri Orpon hallitus linjasi 23.4.2025 puoliväliriihessä, että *Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon siirrettävää määrää nostetaan vuodesta 2026 alkaen nykyisestä vuosittain 1,2 prosenttiyksiköllä siten, että vuoden 2028 siirto on 46,2 % eläkemenosta. Lisäksi vuodelta 2027 Valtion eläkerahastosta tehtävää siirtoa lisätään kertaluonteisesti 18,7 prosenttiyksikköä siten, että vuoden 2027 valtion talousarvioon rahastosta siirrettävä määrä on yhteensä 63,9 % valtion vuotuisesta eläkemenosta.*
- Viimeisimmässä syyskuun 2025 budjettiriihessä hallitus linjasi keväällä sovittujen lisäsiirtojen lisäksi tehtävistä noin 100 miljoonan euron vuosittaisista lisäsiirroista vuodesta 2027 alkaen sekä Valtion eläkerahaston sijoitustoiminnan tuottotavoitteen nostamisesta. **Säädösvalmistelu viimeisimmän ehdotuksen mukaisista siirroista tehdään erillisenä hallituksen esityksenä siten, että muutos astuisi voimaan vuoden 2027 alusta. Uudet lisäsiirrot edellyttävät muun muassa uusien vaikutusarviointien laatimista.**

Voimassa olevat vuosittaiset siirrot Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon

- Nykyiset talousarviosiirrot määritellään Valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006), lakia päivitettiin viimeksi 2022 talousarviosiirtojen osalta.
  - *6 §:n 1 momentti: 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 6 §:n 3 momentissa säädetään, että 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.*
- Vuoden 2022 lakimuutoksen yhteydessä määritelty siirtymäaika voimaantulosäännöksissä.
  - *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.*
  - Vuodesta 2028 alkaen talousarviosiirron määrä on lain mukainen 45 %.

Ehdotettu talousarviosiirtojen nosto

- Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä. Vaikutusarvioiden osalta on tehty yhteistyötä Valtion eläkerahaston kanssa.
- Muutos esitetään Valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 6 §:ään ja sen voimaantulosäännöksiin.
- Käytännössä siirrot muuttuisivat eri vuosina seuraavasti puoliväliriihessä kirjatun mukaisesti:
  - 2025, siirto pysyisi ennallaan 42 %:ssa eläkemenosta.
  - 2026, siirto kasvaisi 43 %:sta 44,2 %:iin (+1,2 prosenttiyksikköä) eläkemenosta.
  - 2027, siirto kasvaisi 44 %:sta 63,9 %:iin (+1,2 prosenttiyksikön vuosittainen siirto + 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirto) eläkemenosta.
  - 2028, siirto kasvaisi 45 %:sta 46,2 %:iin (+1,2 prosenttiyksikköä, jonka jälkeen vuosittainen siirto pysyy 46,2 %:ssa myös tulevina vuosina) eläkemenosta.

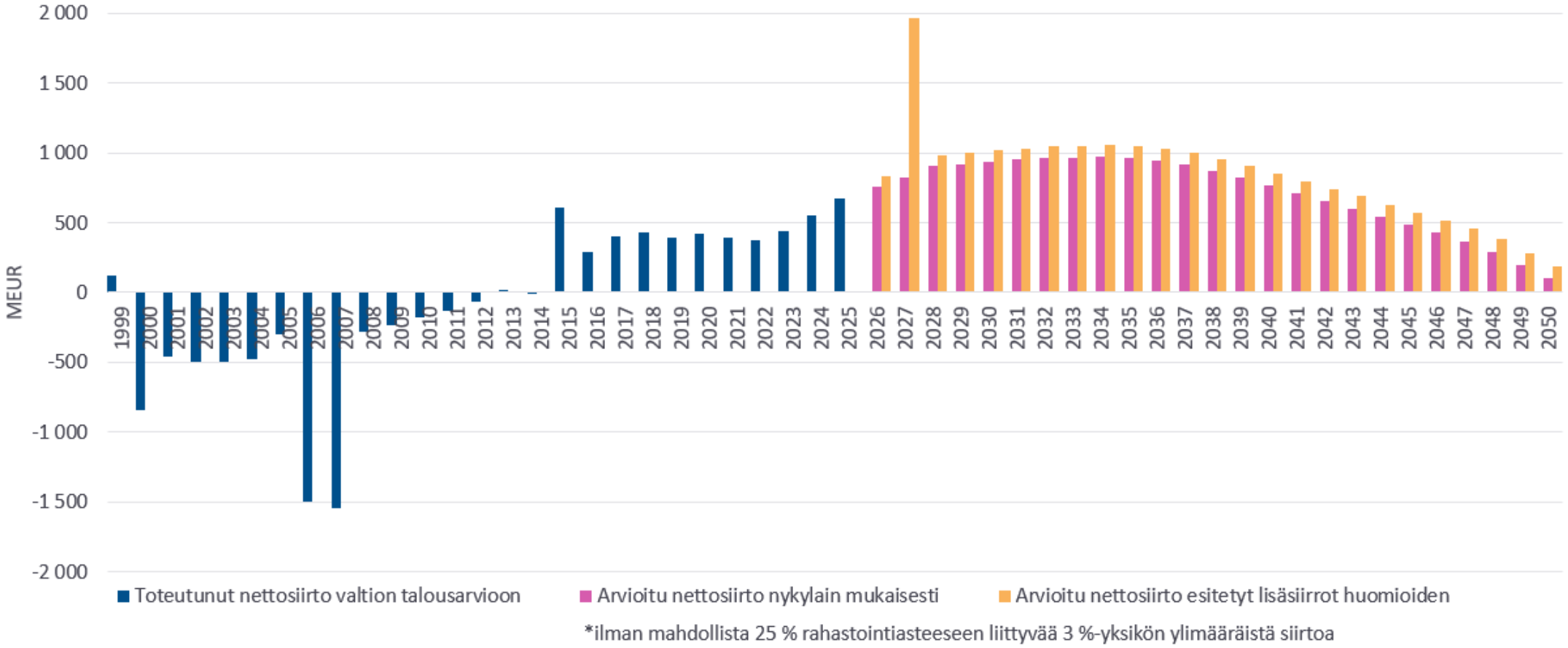
Vaikutukset valtion velanottoon

- Lisäsiirroilla valtion talousarvioon tasattaisiin valtion eläkemenoja, minkä seurauksena valtion velanottotarve tätä tarkoitusta varten vähenisi. Merkittävin vaikutus olisi vuoden 2027 noin miljardin euron lisäsiirrolla talousarvioon.
  - Lisäsiirrot olisivat arvioiden mukaan euromääräisesti noin 66 miljoonaa vuosina 2026–2029. Lisäksi vuoden 2027 suurempi kertasiirto on euromääräisesti noin 1050 miljoonaa euroa.
- Tehtävillä siirroilla ei kuitenkaan ole vaikutusta valtion nettovelka-asemaan, sillä valtion varallisuus vähenee siirtojen verran. Mikäli siirtojen myötä rahaston odotetut tuotot ja sitä kautta varallisuus heikkenevät niin myös valtion nettovelka-asema saattaa heikentyä.
- Rahastosta tehtävien lisäsiirtojen osalta tulee huomioida, että vaikka valtio voi vähentää velanottoa tehtävillä lisäsiirroilla valtion talousarvioon, saattaa se menettää oletetun tuoton sijoituksille.
  - Historiallisesti valtion eläkerahaston sijoituksille saatu tuotto (2001–2025 välillä vuotuinen tuotto on ollut keskimäärin 5,5 %) on ylittänyt velanoton kustannuksen (2001–2025 vuotuinen kustannus on ollut keskimäärin 2,5 %).
  - Sijoitusten tulevien vuosien tuottoon liittyy kuitenkin epävarmuutta, ja sijoituksesta saatava tuotto voi vaihdella merkittävästi (tai olla negatiivinen) riippuen sijoituskohteesta ja markkinatilanteesta.

Vaikutukset Valtion eläkerahastoon

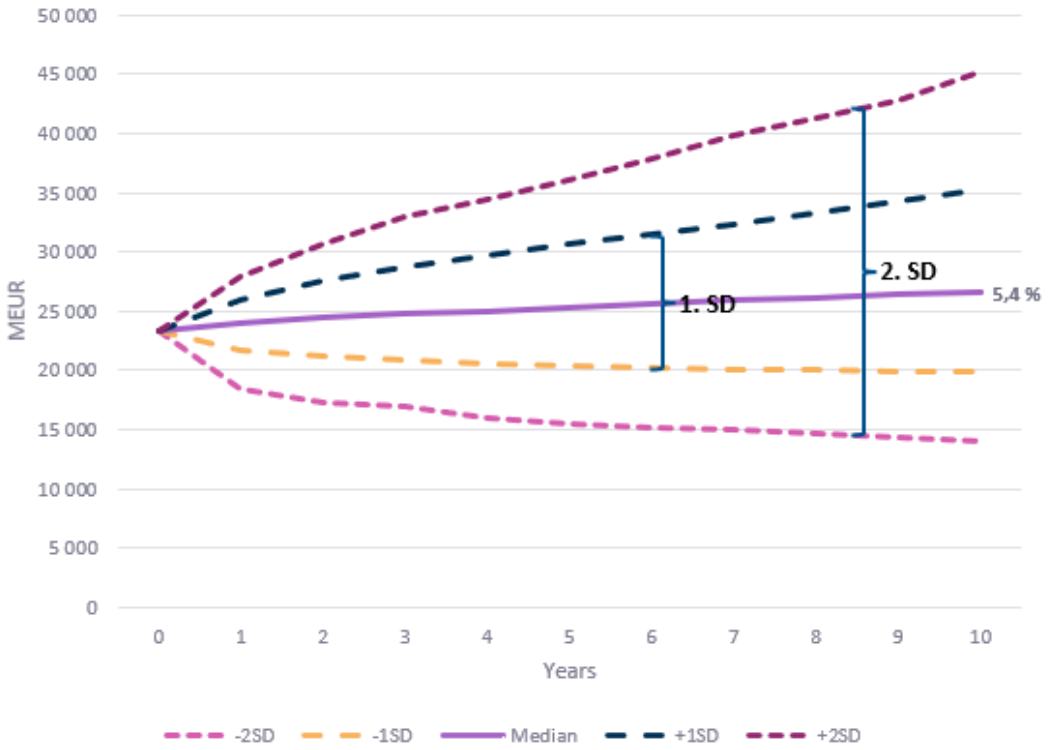
- Talousarviosiirron kasvattaminen vähentäisi tuleviin eläkkeisiin kerättävän puskurirahaston tasoa ja siirron kasvattaminen voisi johtaa rahaston koon supistumiseen, mikäli rahaston sijoitustuotot jäävät odotettua matalammiksi.
- Valtion eläkerahaston arvioiden mukaan ehdotetuilla lisäsiirroilla ei tämän hetken tietojen perusteella olisi vaikutuksia rahaston sijoitustoimintaan tai riskitasoon.
- Valtion eläkerahaston arvioiden mukaan toistuessaan kertaluonteiset lisäsiirrot saattaisivat vaikeuttaa rahaston riskitason ylläpitämistä ja vaikuttaa negatiivisesti oletettuihin tuottoihin.
- Epätietoisuus tulevista siirroista voi aiheuttaa rahastolle tarvetta varautua yllätyksellisiin siirtoihin ja pitää likvidejä ja vähäriskisiä varoja salkussa siirtojen mahdollistamiseksi.

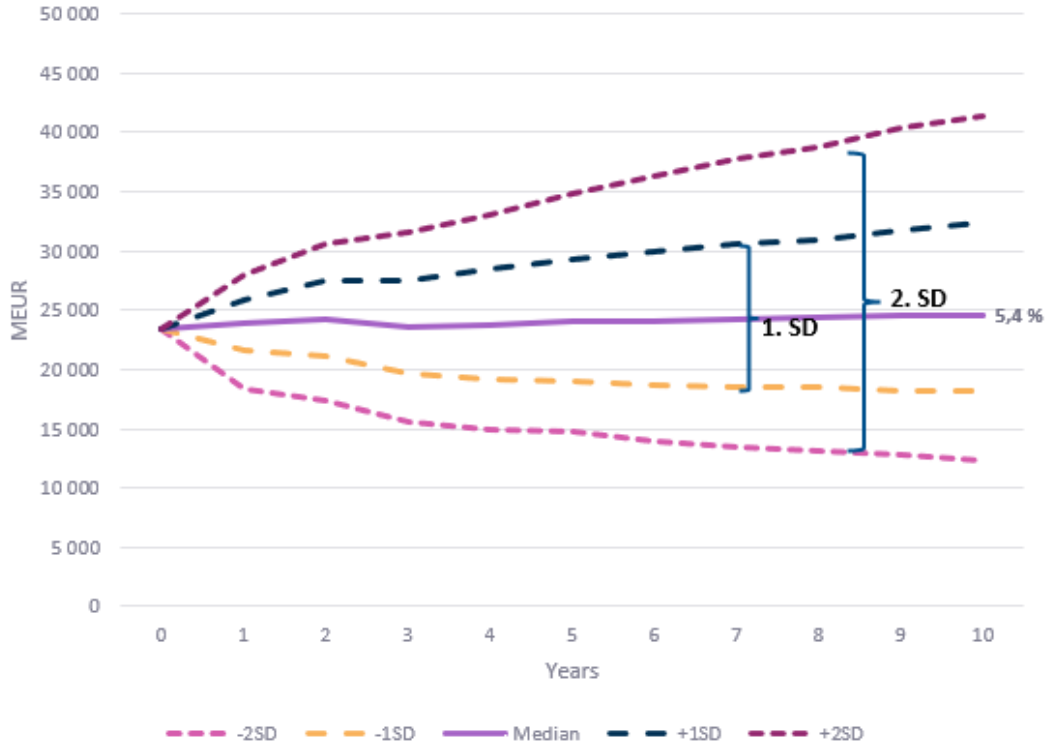
Arvioidut nettosiirrot Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon voimassa olevan lain mukaan ja ehdotetuilla lisäsiirroilla



Lähde: VER

VERin sijoitussalkun kehitys ennen siirtoja (vasen) ja siirtojen jälkeen (oikea)





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

Lähde: VER

Arviolaskelma ehdotettujen lisäsiirtojen vuosittaisista vaihtoehtoiskustannuksista 2026–2029 eri tuotto-olettamilla ja velanhoidon kustannuksilla

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-oletuks ja 2,5 % velanhoidon kustannus	0,0	0,0	0,0	0,0

*Laskelmaan liittyy epävarmuustekijöitä, koska sijoitusmarkkinoiden 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 vuosituotosta. Historiatietoon perustuvat positiiviset vuosituotot eivät takaa tulevia tuottoja sijoitusten osalta. Lisäksi valtion velanhoidon kustannuksiin sisältyy epävarmuutta.

Tausta-aineistoa

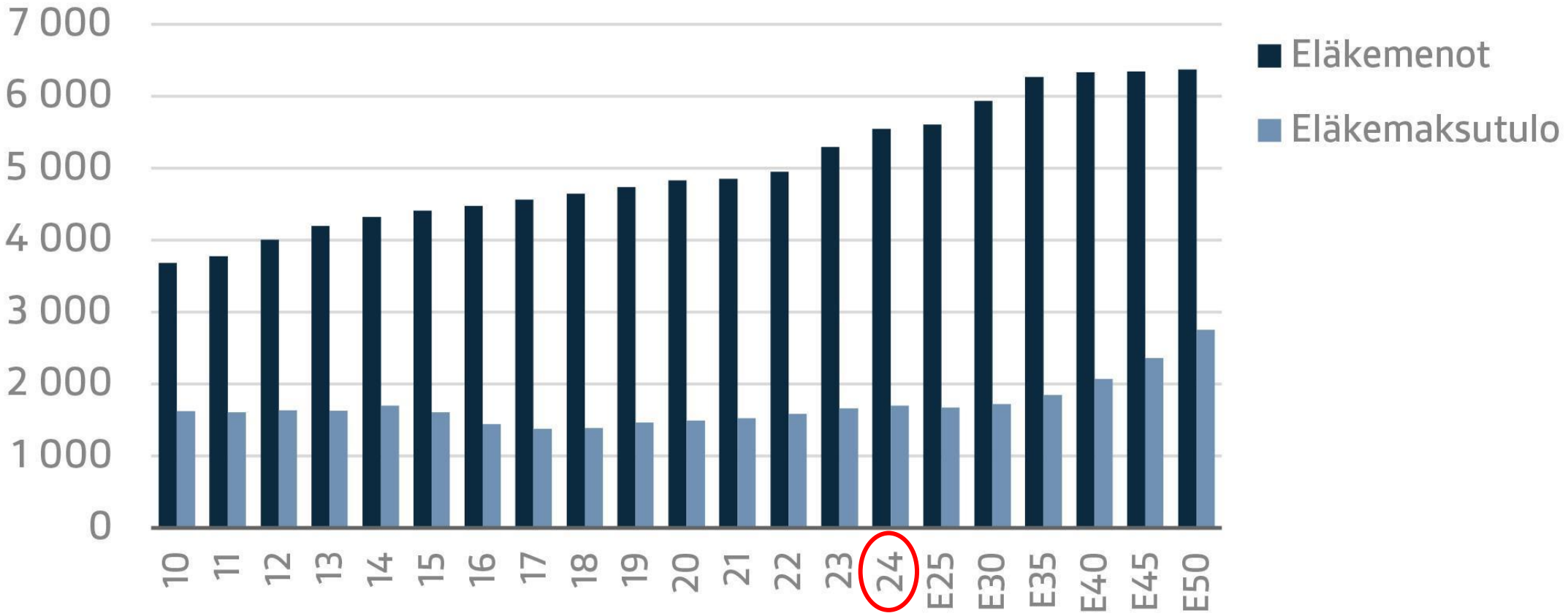
Valtion eläkerahasto (VER) lyhyesti

	2023	2024
Valtion eläkejärjestelmän eläkemenot	5,3 mrd. €	5,5 mrd. €
Eläkemaksut (tulot), tuloutetaan VERiin	1,7 mrd. €	1,7 mrd. €
Siirto VERstä valtion talousarvioon eläkemenojen katteeksi	2,1 mrd. €	2,3 mrd. €
VERin nettomaksutulo	-437 milj. €	-565 milj. €

Lähde: ver.fi

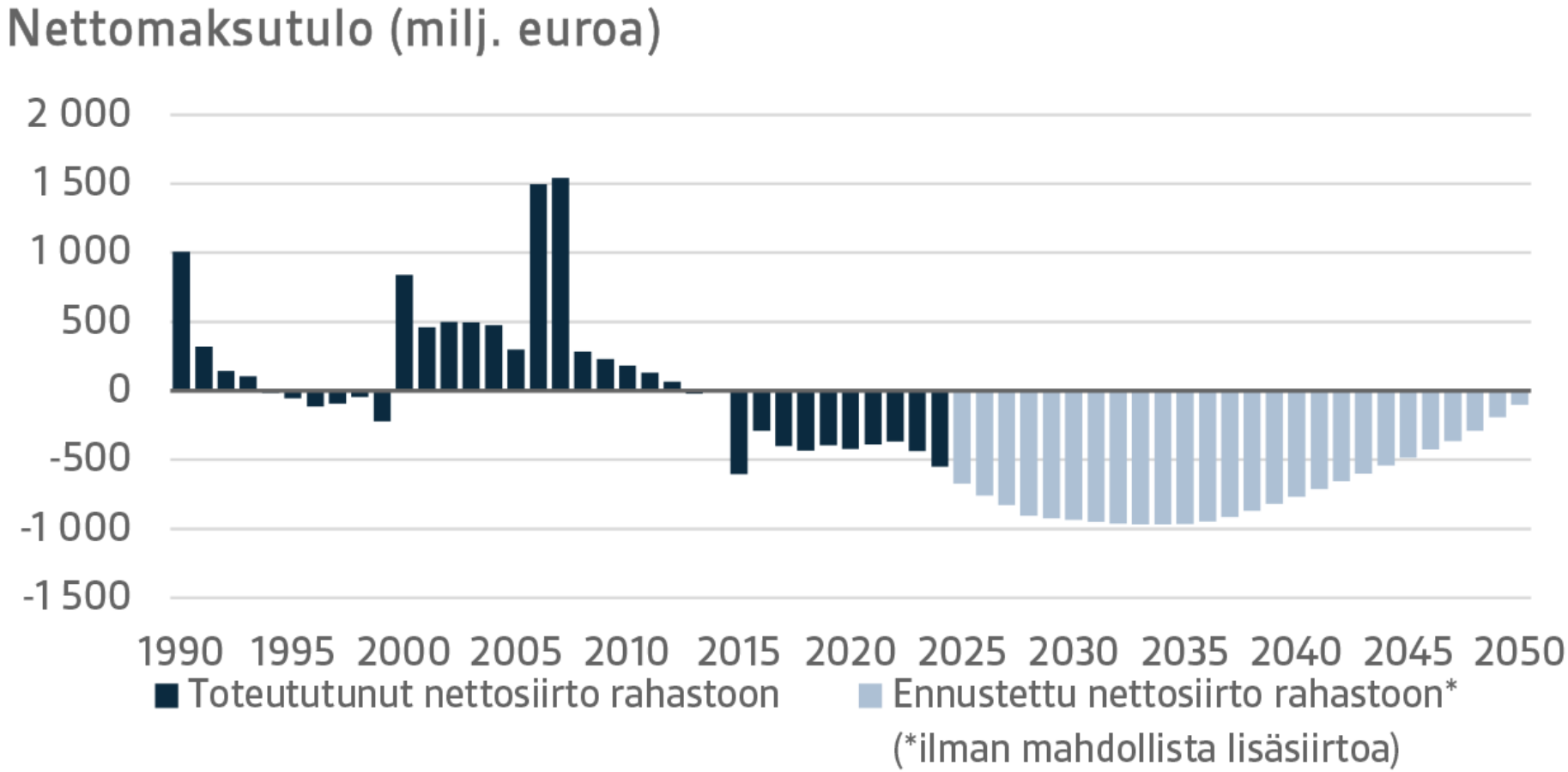
- Valtion eläkejärjestelmässä eläkevastuu on valtiolla ja Valtion eläkerahastolla tasataan eläkemenon menorasitetta valtiolle.
- Valtion henkilöstön eläkkeiden rahoitus pohjautuu saatuihin eläkemaksuihin, puskurirahaston sijoitusvaroihin ja niille saatuihin sijoitustuottoihin sekä valtion budjettirahoitukseen.
- Valtion henkilöstön eläkemaksut ohjataan puskurirahastona toimivaan eläkerahastoon
- Valtion eläkerahasto siirtää vuosittain valtion talousarvioon laissa määrätyn prosenttiosuuden valtion vuotuisesta eläkemenosta.
- Vuonna 2024 siirto talousarvioon oli 41 %:ia eläkemenoista eli yhteensä noin 2,3 miljardia euroa (koko eläkemeno n. 5,5 mrd. €). Loppuosa valtion eläkemenoista rahoitetaan suoraan valtion talousarviosta.
- Valtion eläkejärjestelmän piirissä oli vuonna 2024 noin 132 000 henkilöä. Valtion eläkkeitä maksettiin noin 460 000 henkilölle.
- Eläkemaksujen keruusta, etuuksien laskennasta ja eläkkeiden maksamisesta vastaa Keva.

Valtion eläkemenot ja eläkemaksutulot (milj. euroa)



Lähde: ver.fi

VER:n nettomaksutulo (saatu eläketulo - talousarviosiirrot) nykyisillä siirroilla



Lähde: ver.fi

VERin sijoitustuotto verrattuna valtion velan hinta

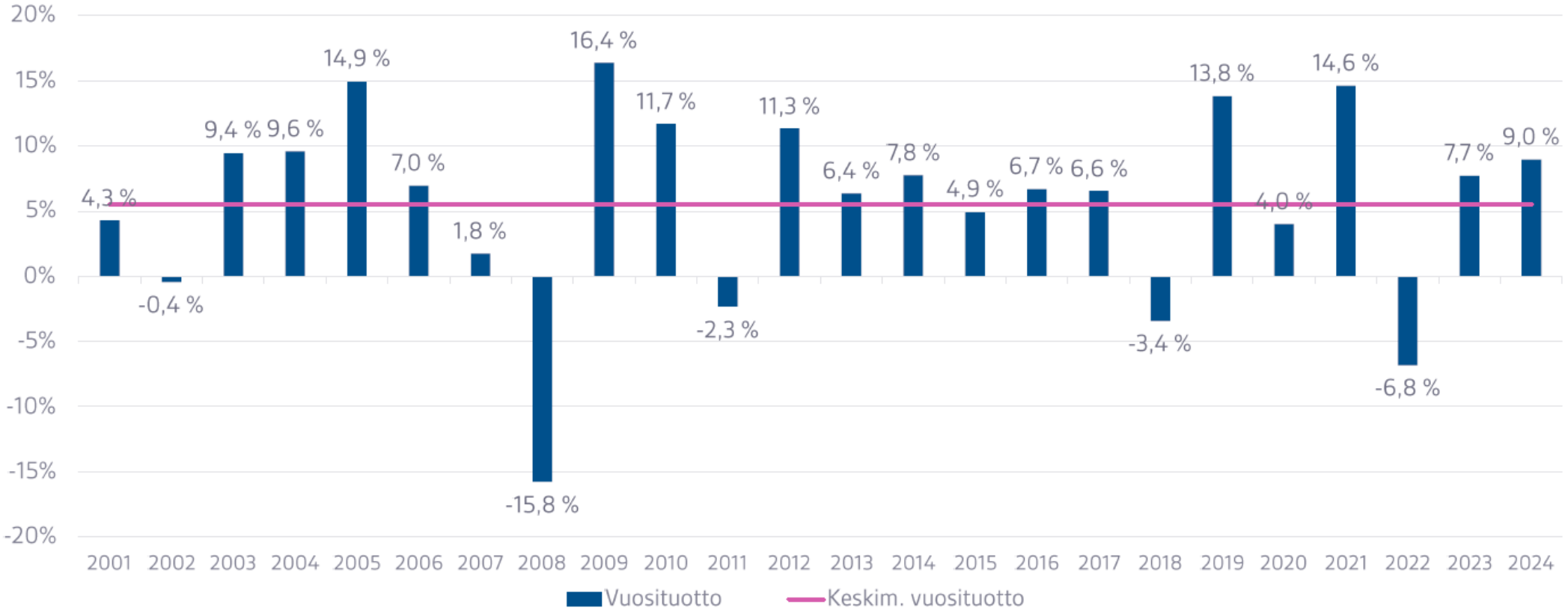


VERin sijoitustoiminnan allokaatiorajoitteet – valtiovarainministeriön määräys

- Vuoden 2022 määräyksellä allokaatiorajoja muutettiin seuraavasti:
  - osakesijoitusten enimmäismäärää nostettiin 55 prosentista 60 prosenttiin sijoitussalkun arvosta
  - korkosijoitusten vähimmäismäärää laskettiin 35 prosentista 30 prosenttiin sijoitussalkun arvosta
  - muiden sijoitusten enimmäismäärää nostettiin 12 prosentista 15 prosenttiin sijoitussalkun arvosta sijoitushetkellä
  - Lisäksi asetettiin uusi vaatimus, jonka mukaan likvidien ja vähäriskisten korkosijoitusten osuus tulee olla vähintään 20 prosenttia sijoitussalkun arvosta.
- VERin sijoitussalkku oli 30.6.2025 markkina-arvoltaan 24,5 miljardia euroa (tuotto 2025 Q1-Q2 noin 2,5 %). Sijoitussalkussa osakesijoituksia oli 53,8 prosenttia, korkosijoituksia oli 37,9 prosenttia ja muita sijoituksia 8,2 prosenttia.
- Rahaston nettotuotto (mukaan lukien markkina-arvon nousu, myyntivoitot, osingot, korkotuotot ym.) vuonna 2024 noin 2,0 miljardia euroa (1,7 miljardia euroa, 2023)

Pitkän aikavälin tuotot

MWR



Lähde: VER