Valiokunnan mietintö VaVM 26/2026 vp─ HE 231/2026 vp

Valtiovarainvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta (HE 231/2026 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Sakari Lehtiö, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Ellimaija Virtanen, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Antti Suhonen, Valtion Eläkerahasto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan valtion eläkerahastosta annettua lakia muutettavaksi pääministeri Orpon hallituksen budjettiriihissä 2.9.2025 ja 1.9.2026 tekemien linjausten mukaisesti.

Esityksessä ehdotetaan, että rahastosta valtion talousarvioon vuonna 2027 siirrettävä määrä olisi 67,5 prosenttia valtion eläkemenosta. Siirrettävä määrä olisi vuosien 2028–2037 välillä 49,5 prosenttia valtion eläkemenosta ja vuodesta 2038 eteenpäin siirrettävä määrä olisi pysyvästi 48 prosenttia valtion eläkemenosta. Esityksen tavoitteena on kasvattaa talousarviosiirtojen määrää, jolloin valtion velanottotarve vähenee.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n 3 momentin mukainen 3 prosenttiyksikön siirto, joka syntyy valtion eläkerahaston rahastointiasteen ylittäessä 25 prosenttia kahtena peräkkäisenä varainhoitovuonna, kumotaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Hyväksytty
3.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valtion eläkerahasto siirtää vuosittain valtion talousarvioon laissa määrätyn prosenttiosuuden valtion vuotuisesta eläkemenosta. Loppuosa eläkemenosta rahoitetaan suoraan valtion talousarviosta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan talousarviosiirto on 44,2 prosenttia valtion eläkemenoista (noin 2,5 miljardia euroa) vuonna 2026 ja 63,9 prosenttia (noin 3,6 miljardia euroa) vuonna 2027. Vuodesta 2028 lukien siirto on 46,2 prosenttia (vuosittain noin 2,7—2,8 miljardia euroa vuoteen 2032 asti ja noin 2,9—3,0 miljardia euroa vuoteen 2039 asti).

Hallituksen esityksen tavoitteena on lisätä Valtion eläkerahastosta tehtävien talousarviosiirtojen määrää, jolloin valtion velanottotarve vähenee. Taustalla ovat hallituksen vuosina 2025 ja 2026 linjaamat sopeutustoimet.

Esityksessä Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon siirrettävää määrää lisätään nykyisestä 3,6 prosenttiyksiköllä vuonna 2027, 3,3 prosenttiyksiköllä vuosina 2028—2037 ja 1,8 prosenttiyksiköllä vuodesta 2038 lukien[1]. Talousarviosiirron määrä suhteessa valtion eläkemenoon on muutosten jälkeen 67,5 prosenttia vuonna 2027, 49,5 prosenttia vuosina 2028—2037 ja 48 prosenttia vuodesta 2038 eteenpäin. Kyseisiä muutoksia ehdotetaan lain 6 §:n 1 momenttiin.

Valtion eläkerahastosta tehtävän siirron kasvattaminen vähentää talousarvion muilla tuloilla katettavien eläkemenojen osuutta, joten muiden tekijöiden pysyessä ennallaan siirron kasvattaminen vähentää vastaavalla määrällä valtion nettolainanottoa. Hallituksen esityksen mukaan lisäsiirrot ovat vuosina 2027—2037 kaiken kaikkiaan vuosittain 190—211 miljoonaa euroa ja vuodesta 2038 lukien vuosittain 116 miljoonaa euroa suurempia kuin nykytilanteessa.

Siirron kasvattamisella ei kuitenkaan ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisiin julkisen talouden rahoitustasapainoa kuvaaviin tilastolukuihin, koska kyse on määritelmällisesti julkisen sektorin sisäisestä siirrosta. Lisäsiirroilla ei myöskään ole vaikutusta valtion nettovelka-asemaan, sillä valtion varallisuus vähenee siirtojen verran. Valtion nettovelka-asema saattaa myös heikentyä, mikäli siirtojen myötä rahaston odotetut tuotot heikkenevät enemmän kuin valtionvelan korkomenot pienenevät siirron aikaansaaman pienemmän velkaantumisen myötä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan nykyisen lain 6 §:n 3 momentin kumoamista sekä asiaan liittyvää siirtymäsäännöstä. Kumottavan momentin mukaan talousarvioon tehtävän siirron määrää lisätään 3 prosenttiyksiköllä tilanteessa, jossa eläkerahaston varat suhteessa valtion eläkevastuuseen ylittävät kahtena peräkkäisenä varainhoitovuotena 25 prosenttia. Esityksessä todetaan, että 25 prosentin rahastointiaste ylittyi vuoden 2025 tilinpäätöksessä ollen 26,5 prosenttia ja että Valtion eläkerahaston arvion mukaan se voisi ylittyä myös vuonna 2026, jolloin 3 prosenttiyksikön lisäsiirto toteutuisi ilman säädösmuutoksia. Hallituksen esittämillä

1 Kokonaisuus koostuu seuraavista elementeistä: Pysyvä 1,8 prosenttiyksikön korotus vuodesta 2027 alkaen (noin 100 miljoonan euron vuosittainen lisäsiirto), 1,8 prosenttiyksikön kertasiirto vuonna 2027 (102 miljoonaa euroa) ja 1,5 prosenttiyksikön määräaikainen lisäsiirto vuoteen 2037 asti (vuosittain noin 90 miljoonaa euroa).

muutoksilla rahaston talousarviosiirrot kasvavat siten, että rahaston kokoa rajoittavaa mekanismia ei enää nähdä tarpeelliseksi.

Valiokunnan arvio

Valiokunta toteaa, että valtion eläkejärjestelmässä eläkevastuu on valtiolla, ei rahastolla. Valtion eläkerahasto on sijoitusorganisaatio, jonka tehtävänä on sijoittaa haltuunsa uskotut varat asianmukaisesti hajauttaen, tuottavasti ja turvaavasti. Se on toimintaperiaatteeltaan puskurirahasto, joka tavoittelee selkeästi valtion velan kustannusta korkeampaa tuottoa. Sillä ei myöskään ole eläketurvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Ehdotetuilla muutoksilla ei näin ollen ole vaikutuksia valtion työntekijöiden eläketurvaan.

Valiokunta pitää perusteltuna (kuten VaVM 11/2025 vp), että rahastoon kertynyttä varallisuutta käytetään kasvavassa määrin valtion eläkemenojen tasaamiseen aikana, jolloin eläkemenot ovat suurimmillaan. Rahastosiirron kasvattaminen on tarkoituksenmukaista myös ottaen huomioon merkittävästi alijäämäisen valtion talousarvion.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota Valtion eläkerahastosta tehtävien lisäsiirtojen vaihtoehtoiskustannuksiin. Ensinnäkin valtio voi lisäsiirtojen myötä menettää tuotot sekä edelleen tuotoille saatavat tuotot, joita se olisi voinut saada rahastoon sijoitetuista varoista. Lisäsiirtojen vaihtoehtoiskustannusta voidaan arvioida sen pohjalta, että vuosina 2001—2025 rahaston sijoituksille saatu vuosituotto on ollut keskimäärin 5,7 prosenttia, mikä on ylittänyt kyseisellä ajanjaksolla velanoton keskimääräisen 2,5 prosentin kustannuksen. Tämän historiatiedon perusteella arvioituna vaihtoehtoiskustannus noin 200 miljoonan euron vuotuiselle lisäsiirrolle olisi vuosittain noin 6—26 miljoonaa euroa[2] vuosina 2027—2030 kumuloituen yhteensä 65,1 miljoonaan euroon. Laskelmaan liittyy epävarmuustekijöitä, koska sijoitusten tuoton lähivuosien kehitystä tai valtion velanottoon liittyvää korkotason kehitystä ei voida varmuudella ennustaa. Tulee huomata, että esityksen myötä talousarviosiirrot kasvavat pysyvästi, mikä vaikuttaa vaihtoehtoiskustannuksiin myös pitkällä aikavälillä.

Edellä esitetty laskelma ei ota huomioon sitä, että lisäsiirrot voivat aiheuttaa rahaston sijoitusten riskitason laskua, mikä voi osaltaan johtaa sijoitustuottojen heikkenemiseen. Rahaston sijoitustoiminnan riskitason kokonaiskuvassa myös sillä on merkitystä, että seuraavan vuosikymmenen talousarviosiirrot ovat muutoinkin poikkeuksellisen korkealla tasolla[3]. Riskinottomahdollisuuksia tarkasteltaessa tulee lisäksi huomioida vuoden 2026 alussa voimaan astuneen lakimuutoksen (1067/2025) myötä tulevat lisäsiirrot (pysyvä 1,2 prosenttiyksikön korotus vuodesta 2026 alkaen ja 18,7 prosenttiyksikön kertaluonteinen lisäsiirto vuonna 2027). Hallituksen esityksen mukaan edellinen lakimuutos on johtanut rahaston sijoitusten riskitason laskuun alkuvuodesta 2026 ja nyt esitettävät lisäsiirrot heikentävät rahaston riskinkantokykyä edelleen.

2 Hallituksen esityksen sivulla 13 lukee virheellisesti, että vaihtoehtoiskustannus olisi vuosittain noin 6,26 miljoonaa euroa, kun siinä tulisi lukea noin 6—26 miljoonaa euroa.

3 Nettosiirron talousarvioon on arvioitu kasvavan 2030-luvun puoliväliin saakka, jonka jälkeen nettosiirron määrä alkaisi vähitellen laskea.

Lisätuloutusten seurauksena rahaston riskitaso on jäänyt työntekijän eläkelain (395/2006) mukaisten rahastojen (TyEL-rahastojen) riskitasojen alapuolelle, kun tarkastellaan esimerkiksi sijoitusten osakepainoa. Jatkossa ero todennäköisesti jatkaa kasvuaan, sillä TyEL-yhtiöiden osakepainon arvioidaan vielä kasvavan vuoden 2027 aikana asteittain voimaan tulevan eläkeuudistuksen vuoksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan TyEL-yhtiöiden riskitason mukaisella tuotto-odotuksella Valtion eläkerahaston sijoitusvarojen voitaisiin arvioida nousevat 10 vuodessa noin 3—4 miljardia euroa suuremmiksi kuin tilanteessa, jossa rahasto joutuu pienentämään riskinottoaan.

Kuten VaVM 11/2025 vp, valiokunta pitää rahaston varojen pitkäjänteisen hoidon kannalta tärkeänä sitä, että valtion talousarvioon tehtävän siirron määrään liittyy mahdollisimman vähän epävarmuutta, mikä tukee rahastoa sijoitusten riskitason ylläpitämisessä. On tärkeää, että rahasto voi tehokkaasti toteuttaa sille määrättyä eläkemenon tasaustehtävää ja suunnitella pitkäjänteisesti sijoitustoimintaansa ja maksuvalmiutensa hallintaa, mikä turvaa myös sijoitusten tuottoa. Ennakoitavuuden kannalta on myönteistä, että 3 prosenttiyksikön lisäsiirtoa koskeva säännös kumotaan.

Valiokunta painottaa, että rahastosta tehtävästä siirrosta ei tule muodostua mekanismia, jota käytetään toistuvasti valtion velan kattamiseen. Tämä olisi myös julkisen talouden hoitamista koskevan parlamentaarisen sopimuksen[4] hengen vastaista.

Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 231/2026 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

4 Ks. liite 1 julkaisussa "Julkisen talouden ylivaalikautinen tavoite 2027—2033" (Valtioneuvoston julkaisuja 2026:17).

Valiokunnan mietintö VaVM 26/2026 vp

Helsingissä 6.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr
jäsen Otto Andersson r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mika Lintilä kesk
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Janne Jukkola kok
varajäsen Jaana Strandman ps
varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Berghäll

Valiokunnan mietintö VaVM 26/2026 vp
Vastalause

Vastalause /vas, vihr, sd

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon vuonna 2027 siirrettävä määrä olisi 67,5 prosenttia valtion eläkemenosta. Siirrettävä määrä olisi vuosien 2028—2037 välillä 49,5 prosenttia valtion eläkemenosta ja vuodesta 2038 eteenpäin siirrettävä määrä olisi pysyvästi 48 prosenttia valtion eläkemenosta.

Esityksen tavoitteena on kasvattaa talousarviosiirtojen määrää, jolloin valtion velanottotarve vähenee. Hallitus linjasi vuoden 2025 budjettiriihessä, että valtion eläkerahaston riskinottokykyä ja samalla vuosittaista tuloutusta valtion budjetista maksettavien eläkemenojen katteeksi kasvatetaan vuodesta 2027 alkaen. Vuoden 2027 tuloutusta päätettiin kasvattaa 100 miljoonalla eurolla. Lisäksi Orpon hallitus linjasi 1.9.2026 budjettiriihessä uusista siirroista valtion eläkerahastosta, jolloin aikaisempien linjausten lisäksi vuosittaista tuloutusta valtion budjetista maksettavien eläkemenojen katteeksi kasvatettaisiin vuodesta 2027 alkaen. Vuoden 2027 tuloutusta kasvatettaisiin 102 miljoonalla eurolla eli yhteensä 204 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan myös vuoden 2025 linjaus. Nämä uudet tuloutukset tulevat jo aiemmin päätetyn 1050 miljoonan tuloutuksen päälle.

Toistuvat ylimääräiset tuloutukset valtion eläkerahastosta valtion budjettiin ei ole kestävää taloudenpitoa. Valtion nettovelka-asema saattaa jopa heikentyä siirtojen takia, mikäli rahaston odotetut tuotot heikkenevät enemmän kuin valtionvelan korkomenot pienenevät siirron aikaansaaman pienemmän velkaantumisen myötä. Kuten valiokunta nostaa esille mietinnössään, valtio voi lisäsiirtojen myötä menettää tuotot sekä edelleen tuotoille saatavat tuotot, joita se olisi voinut saada rahastoon sijoitetuista varoista. Lisäsiirtojen vaihtoehtoiskustannusta voidaan arvioida sen pohjalta, että vuosina 2001—2025 rahaston sijoituksille saatu vuosituotto on ollut keskimäärin 5,7 prosenttia, mikä on ylittänyt kyseisellä ajanjaksolla velanoton keskimääräisen 2,5 prosentin kustannuksen. Tämän historiatiedon perusteella arvioituna vaihtoehtoiskustannus noin 200 miljoonan euron vuotuiselle lisäsiirrolle olisi vuosittain noin 6—26 miljoonaa euroa vuosina 2027—2030 kumuloituen yhteensä 65,1 miljoonaan euroon. Edellä esitetty laskelma ei ota huomioon sitä, että lisäsiirrot voivat aiheuttaa myös rahaston sijoitusten riskitason laskua, mikä voi osaltaan johtaa sijoitustuottojen heikkenemiseen edelleen.

Toisaalta siirron kasvattamisella ei ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisiin julkisen talouden rahoitustasapainoa kuvaaviin tilastolukuihin, koska kyse on julkisen sektorin sisäisestä siirrosta. Siirto ei myöskään vaikuta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen mukaiseen nettomenopolkuun. Julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta kyseessä on siis lähinnä silmänkääntötemppu, joka pienentää vain valtion budjetin alijäämää parantamatta julkisen talouden kestävyyttä kokonaisuudessaan.

Toistuvat ylimääräiset tuloutukset valtion eläkerahastosta merkitsee sitä, että eläkerahastoa käytetään lyhyen aikavälin budjettitarpeiden rahoittamiseen eläkejärjestelmän ja julkisen talouden pitkäjänteisen kestävyyden kustannuksella. Tämä hallitus on leikannut merkittävästi hyvinvointivaltiosta ja pienituloisilta perustellen leikkaukset julkisen talouden kestävyydellä ja

velkasuhteen taittamisella. Kuitenkin hallituksen vuoden 2027 budjettiriihen päätökset heikentävät koko julkista taloutta yhteensä noin 350 miljoonalla eurolla vuonna 2027, kun laskelmassa huomioidaan sosiaaliturvamaksujen muutokset. Hallitus myös toteuttaa ensi vuonna kritiikistä huolimatta kalliin ja tehottoman yhteisöveroalennuksen, jonka vaikutuksia se on jo yrittänyt paikata aiemmin päätetyllä yli miljardin tuloutuksella valtion eläkerahastosta. Ylimääräisten tuloutusten valtion eläkerahastosta on tarkoitus paikata valtion alijäämäistä budjettia ja vähentää valtion velanottotarvetta. Tässä kontekstissa kirjanpitokikkailu toistuvilla lisätuloutuksilla näyttäytyy ensisijaisesti hallituksen yrityksenä peitellä talouspolitiikansa epäonnistumista.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 6.11.2026

Hanna Sarkkinen vas
Saara Hyrkkö vihr
Joona Räsänen sd
Seppo Eskelinen sd
Suna Kymäläinen sd
Pia Viitanen sd
Aki Lindén sd