

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan eläkevastuurahaston perustamista kunnalliseen eläkelaitokseen. Jäsenyhteisöjen maksuosuuteen eläkelaitoksen menoista voitaisiin sisällyttää siirrot eläkevastuurahastoon. Lakiin lisättäisiin myös säännökset eläkelaitoksen sijoitusneuvottelukunnasta, jonka tehtävänä olisi

hyväksyä rahaston varojen vuotuinen sijoitustoiminnan yleissuunnitelma. Neuvottelukunnan kokoonpanosta säädettäisiin laissa.

Lainmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1988 alusta.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

Kunnallisen viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 6 §:ssä on säädetty jäsenyhteisöjen maksuosuudesta eläkelaitoksen menoihin seuraavasti:

”Kunnallisen eläkelaitoksen menot, joita varten viranhaltijoilta ja työntekijöiltä ei kanneta maksuja, jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi niiden sinä varainhoitovuotena eläkelaitoksen eläketurvan alaisille viranhaltijoilleen ja työntekijöilleen suorittamien palkkojen yhteismäärien suhteessa kertomalla palkat sitä ennen eläkelaitoksen valtuuskunnan määrävuosiksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, vahvistamalla kertoimella. Kertoimen suuruus riippuu siitä, ovatko jäsenyhteisön viranhaltijat ja työntekijät osallisina vain peruseläketurvassa vai myös jossakin 3 §:n 3 momentissa tarkoitettun järjestelmän mukaisessa lisäeläketurvassa ja mistä lähtien eläketurva jäsenyhteisön viranhaltijain ja työntekijäin kohdalta on ollut voimassa, sekä valtuuskunnan harkinnan mukaan muistakin eläkelaitoksen eläkevastuisiin vaikuttavista tekijöistä.”

Kuntien ja kuntainliittojen kohdalla ei ole pidetty tarpeellisenä työntekijäin eläkelain mukaista rahastointia. Jakojärjestelmän mukaisen rahoitustavan valintaan on saattanut osaltaan vaikuttaa se, että monille kunnille jäi vielä kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen järjestelmän voimaantullessa eläkerasitusta niiden omien eläkesääntöjen mukaisista eläkkeistä, minkä lisäksi järjestelmästä aiheutuvan rasituksen ajateltiin muodostuvan pienemmäksi kuin mitä kehitys on osoittanut.

Kunnallinen henkilökunta on kasvanut hyvin nopeasti ja on ikärakenteeltaan nuorta, minkä vuoksi eläkemenot suhteessa palkkoihin ovat vielä varsin pienet. Henkilökunnan nopea kasvu aiheuttaa kuitenkin suuret eläkemenot myöhempinä vuosina, jolloin toisaalta henkilökunnan kasvu jo on hidastunut muun muassa työvoiman yleisen saatavuuden vuoksi. Tällöin eläkemenot nousevat suhteessa palkkoihin varsin suuriksi, jopa suuremmiksi kuin yksityisellä sektorilla, jossa eläkeikä on korkeampi ja eläke-etuudet pienemmät.

Tämän vuoksi on katsottu, että myös tulevien kunnallisten eläkemenojen rahoitukseen tulisi varautua rahastoimalla. Eläkerahastointi merkitsisi

myös sitä, että kunnallisen toiminnan kustannukset eläkemenon osalta vastaisivat paremmin todellisia kustannuksia ja että kunnallisista palveluista perittävät maksut vastaisivat paremmin todellisia kustannuksia silloin, kun maksut määrytyvät kustannuslaskennan pohjalta. Muutoinkin kunnallisen toiminnan laajennuksia arvioitaisiin nykyistä realistisemmin perustein.

Kunnallisten eläkkeiden rahoitus perustuu kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisessa järjestelmässä jäsenyhteisöjen yhteisvastuullisuuteen. Eläkemenoit rahoitetaan suhteessa jäsenyhteisöjen maksamiin mainitun eläkelain piiriin kuuluviin palkkoihin riippumatta siitä, minkä jäsenyhteisön palvelun perusteella eläkeoikeus tai eläkemeno ovat syntyneet. Tästä syystä rahastointi, joka perustuu työntekijäin eläkelain (TEL) mukaisen järjestelmän tapaan jäsenyhteisön työntekijöiden palkkoihin, sukupuoleen, ikään ja palveluaikaan, ei sovellu kunnalliseen eläkejärjestelmään ilman, että koko eläkejärjestelmän rahoitusperusteet muutettaisiin.

Eläkerahastointi toteutettaisiin siten, että eläkelaitoksen vuotuisia menoja ja rahastointia varten suoritettava maksuosuus suhteessa kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain piiriin kuuluviin palkkoihin vastaisi keskimääräistä TEL-maksua ja eläkevastuurahastoon siirrettäisiin se osuus, jota ei käytetä eläkelaitoksen vuotuisien menojen kattamiseen. Kun vuotuiset menot saavuttavat TEL-maksutason, maksut vastaisivat vuotuisia menoja, kunnes rahastoa alettaisiin käyttää maksujen alentamiseen. Rahastoinnin aikana rahastoon siirrettäisiin myös rahaston sijoituksista saatava tuotto.

Kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuteen oikeuttaviksi käyttömeneiksi katsotaan kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain (35/73) 5 §:n mukaan maksuista eläkelaitokselle aiheutuneet kustannukset. Maksut eläkelaitokselle eläkerahastoinnin osalta sisältyisivät valtionosuuteen oikeuttaviin käyttökustannuksiin ja valtionosuuksilla tasoitettaisiin kuntien erilaisia rahoitusmahdollisuuksia.

Sijoitettaessa kunnallisen eläkerahaston varoja voidaan edellytyksenä rahastoinnille pitää positii-
visen reaalkoron vaatimusta. Käytännössä korkotaso tuskin voi, etenkin pitkällä aikavälillä, poiketa muiden luotonantajien perimästä keskimääräisestä korosta, minkä vuoksi rahaston korkotuotto on sidoksissa yleiseen rahoitusmarkkina-kehitykseen sekä rahan kysynnän ja tarjonnan suhteen kehitykseen. Toisaalta rahastosta myönnettävien lainojen korkotaso voi ohjata luottojen

käyttöä huomattavastikin. Myös muutoin rahaston sijoitustoimintaa olisi ohjattava sen suotuisien vaikutusten tehostamiseksi ja epäedullisten vaikutusten estämiseksi, mikä merkitsee sijoitustoiminnan painottumista erityisesti tuotannollisten hankkeiden rahoitukseen.

Yksityisessä työeläkejärjestelmässä rahaston sijoitustoiminnassa noudatetaan automaattisen takaisinlainauksen eli vakuutusmaksulainauksen periaatetta. Koska kunnallisten eläkkeiden rahoitus perustuu jäsenyhteisöjen yhteisvastuullisuuteen, ei sanottu vakuutusmaksulainauksen periaate sovellu kunnalliseen eläkerahastointiin.

Rahastoinnin edullisuus riippuu suureksi osaksi rahaston sijoittamisesta. Kysymys on siitä, voidaanko varat kohdentaa koko kansantaloutta mahdollisimman hyvin hyödyttävällä tavalla. Eläkerahastointi on kansantaloudellisesti perusteltua vasta, kun se ei ainakaan rahastojen kartuttamisvaiheessa kulutusmenoja kasvattamalla laajenna julkista toimintaa. Rahaston käyttövaiheessa puolestaan rahastointi parantaisi julkisen sektorin toimintaedellytyksiä. Kun talouspolitiikan tavoitteena on yleensä hillitä julkisen sektorin laajenemista ja veroasteen nousua, tulisi rahastojen sijoitustoiminta suunnata siten, että myös nämä tavoitteet saavutetaan.

Kun valtio osallistuu rahastointiin, rahastojen varojen sijoittamista koskevaa päätöksentekoa varten tarvitaan järjestelmä, jonka puitteissa sekä valtion että kuntien näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon. Tällaisessa järjestelmässä voitaisiin varojen sijoittamisesta päätettäessä ottaa paremmin huomioon myös kokonaistaloudelliset näkökohdat, kuten rakenne-, suhdanne- ja veropoliittiset näkökohdat. Rahaston varat on tarkoitettu sijoitettaviksi pääasiallisesti eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen ja valtion osoittamiin kohteisiin.

2. Esityksen taloudelliset vaikutukset

Ryhdyttäessä muodostamaan eläkerahastoa ja korotettaessa maksuosuutta rahastoinnin takia ja edellyttäen, että rahastoitava osuus katetaan kokonaan verotuloilla, noin 3 prosentin suuruisen rahastointimaksun arvioidaan johtavan noin 0,2 prosenttiyksikön suuruiseen veroasteen nousuun. Toteutuvaan veroasteen nousuun vaikuttaa kuitenkin se, miten rahaston varat sijoitetaan ja miten kunnallinen toiminta reagoi uuteen mak-
suun. Vaikutusta veroäyrin hintaan voidaan lie-

ventää perimällä ainakin aluksi pienempää mak-suosuutta rahastointia varten.

Kunnallisten eläkkeiden rahastointi nostaa aluksi porrasmaisesti veroasteen tasoa; sen jälkeen paine veroasteen nousuun lisääntyy kunnallisten eläkkeiden vuoksi eläkemenoja hitaammin ja myöhemmin pääasiassa todellisten eläkemenojen myötä. Eläkerahastoinnista aiheutuva veroaste nousee osittain kunnallisveroäyrin hinnan kohotessa ja osittain joko välittömän tai välillisen valtionverotuksen kiristyessä. Myöhemmin, kun rahastointimaksu alenee, paine verotuksen kiristämiseen heikkenee, ja käytettäessä varoja eläkkeiden rahoitukseen veroaste laskee.

Arvioitaessa kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen järjestelmän eläkemenoja vuosina 1984—2030 on asetettu seuraavia laskentaoletuksia:

Henkilökuntakehitys; muutos prosenttia vuodessa

Aikaväli	A (hidas kasvu)	B (nopeahko kasvu)	C (nopea kasvu)
1984—1985	2	2,5	3
1985—1990	1,5	2	2,5
1990—2000	0	0,5	1
2000—2030	-0,5	0	0,5

Taloudellinen kehitys

	Muutos, prosenttia vuodessa Vuoteen 2000	Vuodesta 2000
Hidas inflaatio		
— työpanos	0,5	0
— BKT	3	2,5
— reaali-ansiotaso	2	2
Nopea inflaatio		
— työpanos	0,5	0
— BKT	2	1,5
— reaali-ansiotso	1	1

Henkilökunnan eri kasvuoletuksilla eläkemenojen kehitys muodostuisi seuraavaksi:

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen järjestelmän eläkemenot vuoden 1984 hinnoin, miljardia mk

Vuosi	Henkilökunnan kasvu A Reaali-ansiotaso		Henkilökunnan kasvu B Reaali-ansiotaso		Henkilökunnan kasvu C Reaali-ansiotaso	
	2 %	1 %	2 %	1 %	2 %	1 %
1984	1,9	2,1	1,9	2,1	1,9	2,1
1990	3,4	3,5	3,4	3,5	3,4	3,5
2000	7,1	6,8	7,1	6,8	7,1	6,9
2010	13,3	11,8	13,5	11,9	13,7	12,1
2020	22,9	18,4	23,8	19,1	24,6	19,7
2030	28,2	20,9	31,1	22,9	33,7	24,8

Järjestelmän mukaisten eläkemenojen suhteellisen osuuden kasvu on viimeisten kymmenen vuoden aikana ollut hidasta, mutta se kiihtyy vähitellen henkilökunnan kasvun hidastumisen ja ikärakenteen muuttumisen seurauksena. Eläkemenot saavuttavat korkeimman osuuden palkkasummasta vuosina 2025—2030.

Rahaston karttuminen on riippuvainen kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain piiriin kuuluvan henkilökunnan lukumäärän ja ansiotason kehityksestä sekä sijoitetuille varoille saatavasta reaalikorosta. Mitä nopeampaa on henkilömäärän kasvu, sitä nopeammin kasvaa myös rahasto. Jos esimerkiksi ansiotaso kasvaa keskimäärin 2 %/v ja reaalikorko on 3 %/v, on rahaston arvo vuonna 1995 vuoden 1984 hinnoin 7,5 miljardia markkaa (22,5 % palkkasummasta), 9,2 miljardia markkaa (26,1 % palkkasummasta) tai 10,5 miljardia markkaa mk (28,5 % palkkasummasta) henkilömäärän kasvusta riippuen. Edellä mainittua korkeampi reaalikorko luonnollisesti kasvattaa ja alhaisempi pienentää rahastoa.

Toimikunnan ehdotuksen mukainen eläkerahastointi olisi vuonna 1984 lisännyt kuntien ja kuntainliittojen eläkemaksumenoja yhteensä 584 miljoonaa markkaa, josta valtionosuuksilla olisi rahoitettu noin 234 miljoonaa markkaa ja kuntien rahoitettavaksi olisi jäänyt noin 350 miljoonaa markkaa. Vuonna 1984 TEL-maksun ja kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain mukaisen järjestelmän vuosimenojen välinen erotus (rahastoituva maksuosuus) olisi 2,7 % järjestelmän palkkasummasta. Kahtena seuraavana vuotena erotus oli 2,4 ja 2,6 %. Mikäli erotus olisi vuonna 1987 edellisten vuosien suuruinen eli 2,6 %, lisäksi rahastointi kuntien ja kuntainliittojen eläkemaksumenoja vuonna 1987 arviolta 750 miljoonaa markkaa (vuoden 1987 hinnoin), josta valtionosuuksilla rahoitettaisiin 300 miljoonaa

naa markkaa ja kuntien rahoitettavaksi jäisi 450 miljoonaa markkaa.

3. Valmistelu

Ehdotuksen kunnallisen eläkejärjestelmän muuttamisesta osittain rahastoivaksi on valmistel-

lut kunnallisten eläkkeiden rahoitustoimikunta (komiteanmietintö 1985:10). Mietinnöstä on saatu lausunnot asianomaisilta ministeriöiltä, kuntien keskusjärjestöiltä sekä keskeisiltä kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijäin keskusjärjestöiltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

6 a §. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös eläkelaitoksen menojen tasoittamista varten perustettavasta eläkevastuurahastosta. Säännöksen mukaan lain 6 §:ssä tarkoitettuihin eläkelaitoksen menoihin luettaisiin kuuluviksi siirrot eläkevastuurahastoon. Tarkoituksena on, että jäsenyhteisöjen maksuosuuteen eläkelaitokselle sisältyisi rahastoitava osuus, joka vastaisi työntekijäin eläkeläin keskimääräisen vakuutusmaksun ja kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkeläin eläkemenon erotusta. Rahastoon siirretään myös rahaston sijoituksista saatava tuotto. Koska maksuosuudet eläkelaitokselle ovat kuntien ja kuntainliittojen valtionosuuteen oikeuttavia käytömenoja, myös rahastoituva osa olisi valtionosuuteen oikeuttavaa. Rahaston perustamisesta päättäisi eläkelaitoksen valtuuskunta, joka päättäisi myös maksuosuuteen sisältyvästä rahastoitavasta osasta. Rahaston hallinnosta huolehtisi eläkelaitoksen hallitus.

Eläkevastuurahaston sijoitustoiminnan periaatteista annettaisiin laissa säännökset. Varat tulee sijoittaa turvaavasti ja tuloa tuottavasti. Niin kuin edellä yleisperusteluissa on todettu, ehdotomana edellytyksenä rahastoinnille on, että sijoitustoiminnalla saavutetaan positiivinen reaalkorko. Rahaston varoja sijoitettaessa asetettaisiin etusijalle tuotannolliset kohteet sekä tuotannollista ja elinkeinotoimintaa edistävät kohteet. Eriyisistä syistä vähäinen osa lainoista voitaisiin myöntää käyvällä korolla myös jäsenyhteisön lakisääteisten tehtävien hoidon kannalta tai muutoin välttämättömiin kohteisiin sijoitustoiminnan yleissuunnitelmassa tarkemmin määriteltävällä tavalla.

Sijoituskohteina voisivat olla muun muassa sijoitukset kunnallistekniikkaan, voimaloihin, teollisuushalleihin, asuntotuotantoon ja liikenneyhteyksiin, ammattikoulutukseen, viennin edistämiseen, tutkimukseen ja tuotekehittelyyn tukemiseen sekä muuhun tuotanto- ja elinkeinotoiminnan lainoitukseen. Sijoitukset julkisen sektorin ulkopuolelle toisivat kevennystä tulevaan kustannuskehitykseen ja vähentäisivät täten painetta veroasteen ja eläkemaksun nousuun.

6 b §. Säännöksen perusteella eläkelaitoksessa olisi sijoitusneuvottelukunta, jonka tehtävänä olisi hyväksyä vuotuinen sijoitustoiminnan yleissuunnitelma ja seurata sen toteutumista. Sijoitustoiminnan yleissuunnitelman laatimisessa otettaisiin huomioon rahastojen varojen sijoittaminen turvaavasti ja tuloa tuottavasti ja siten kokonaistaloudelliset näkökohdat huomioonottaen, kuin yleisperusteluissa ja edellä 6 a §:n perusteluissa on esitetty.

Sijoitustoiminnan yleissuunnitelman hyväksyminen on suunnitelman luonteesta johtuen neuvottelukunnan tehtävä, kun taas yksittäiset sijoituspäätökset tekisi eläkelaitoksen hallitus yleissuunnitelman puitteissa. Koska valtio osallistuu rahastoinnin kustannuksiin suorittamalla valtionosuutta maksuosuuksiin eläkelaitokselle, valtion näkökohdat on tarpeen ottaa huomioon sijoitustoiminnassa. Neuvottelukunnassa olisi siten myös valtion edustus. Myös alueelliset näkökohdat tulisi ottaa huomioon, jos sijoituskannan alueellinen jakautuma olisi vinoutunut ja lainaehdot täyttäviä kohteita olisi.

Sijoitusneuvottelukunnan kokoonpano säädettäisiin lailla. Neuvottelukunnan asettaisi eläkelaitos, jonka hallintoelin se olisi, mutta neljä jäsentä nimettäisiin sisäasiainministeriön, valtiovarain-

ministeriön ja kauppaja- ja teollisuusministeriön nimeämistä henkilöistä. Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin edustavimpien keskusjärjestöjen nimeämistä henkilöistä kutsuttaisiin neuvottelukuntaan kaksi pysyvää asiantuntijaa.

Tarkemmat määräykset sijoitusneuvottelukunnasta ja sen tehtävistä voidaan sisällyttää lain 4 ja 14 §:ssä tarkoitettuun ohjesääntöön. Neuvottelukunnan puheenjohtaja nimettäisiin kunnallishallinnon edustajista.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 1988 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti lisätään 30 päivänä huhtikuuta 1964 annettuun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakiin (202/64) uusi näin kuuluva 6 a ja 6 b §:

6 a §

Edellä 6 §:ssä tarkoitettuihin menoihin kuuluviin luetaan myös siirrot eläkevastuurahastoon, jonka eläkelaitoksen valtuuskunta voi perustaa eläkelaitoksen tästä laista johtuvien eläkemenojen tasoittamiseksi.

Eläkevastuurahaston varat sijoitetaan turvavasti ja tuloa tuottavasti. Sijoitustoiminnassa asetetaan etusijalle tuotannolliset sekä tuotannollista ja elinkeinotoimintaa edistävät kohteet. Erityisesti syystä lainaa voidaan myöntää myös jäsenyhdistöjen lakisääteisten tehtävien hoidon kannalta tai muutoin välttämättömiin kohteisiin sijoitustoiminnan yleissuunnitelmassa tarkemmin määriteltävällä tavalla.

jonka tehtävänä on vuosittain hyväksyä sijoitustoiminnan yleissuunnitelma ja seurata sen toteutumista.

Eläkelaitoksen hallitus kutsuu toimikaudekseen sijoitusneuvottelukuntaan kahdeksan jäsentä ja jokaisella henkilökohtainen varajäsen. Jäsenistä kahden tulee edustaa valtiovarainministeriötä, yhden sisäasiainministeriötä ja yhden kauppaja- ja teollisuusministeriötä. Neuvottelukunnassa on lisäksi kaksi pysyvää asiantuntijaa ja heidän henkilökohtaiset varamiehensä, jotka eläkelaitoksen hallitus nimeää kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin edustavimpien keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä.

6 b §

Eläkelaitoksessa on sijoitusneuvottelukunta,

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1988.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Sisäasiainministeri *Kaisa Raatikainen*

