

**Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion eläkevastuiden rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan valtion eläkerahaston perustamista valtion tuleviin eläkekustannuksiin varautumiseksi ja eläkemenojen tasaamiseksi. Valtion virastot ja laitokset suorittaisivat rahastoon syntyvän eläkevastuun suuruisen eläkemaksun. Lisäksi valtion tulo- ja menoarviossa voitaisiin osoittaa määräraha rahastoon siirrettäväksi. Rahaston varoista voitaisiin maksaa valtion palvelukseen perustuvat lakisääteiset eläkkeet. Rahaston varat, siltä osin kun niitä ei kulloinkin tarvita eläkkeiden mak-

samiseen, olisivat valtion käytettävissä. Eläkerahaston perustaminen toteutettaisiin säätämällä laki valtion eläkerahastosta. Lisäksi olisi muutettava valtion liikelaitoksista annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1990 alusta. Lakiehdotukset liittyvät valtion tulo- ja menoarvioon vuodelle 1990 ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

## SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT .....	3	2.1. Eläkerahaston perustaminen ja hallinto ...	6
<b>1. Nykyinen tilanne ja muutoksen syyt</b> .....	<b>3</b>	2.2. Varojen kerääminen ja rahastoinnin aste .	<b>6</b>
1.1. Nykyinen tilanne .....	3	<b>3. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset</b> .....	<b>7</b>
1.1.1. Eläkevastuun käsite .....	3	<b>4. Asian valmistelu</b> .....	<b>7</b>
1.1.2. Eläkevastuun kattaminen .....	3	<b>5. Säättämisjärjestys</b> .....	<b>7</b>
1.1.2.1. Vaihtoehdot .....	3	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	8
1.1.2.2. Käytäntö eri työeläkejärjestelmissä .....	3	<b>1. Lakiehdotusten perustelut</b> .....	<b>8</b>
1.1.2.3. Tilanne muissa pohjoismaissa .....	4	1.1. Laki valtion eläkerahastosta .....	8
1.2. Muutoksen syyt .....	4	1.2. Laki valtion liikelaitoksista .....	8
1.2.1. Eläkemenojen kehitys ja kasvunuste .....	4	<b>2. Voimaantulo</b> .....	<b>8</b>
1.2.2. Säästämisen lisääminen .....	5	LAKITEKSTIT .....	9
1.2.3. OECD:n raportti .....	6	LIITE .....	11
1.2.4. Kustannusvastuun lisääminen .....	6	<b>Rinnakkaisteksti</b> .....	<b>11</b>
<b>2. Ehdotetut muutokset</b> .....	<b>6</b>		

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Nykyinen tilanne ja muutoksen syyt

#### 1.1. Nykyinen tilanne

##### 1.1.1. Eläkevastuun käsite

Käsitteellä eläkevastuu ymmärretään yksilölle karttuneen eläkeoikeuden pääoma-arvoa. Eläkevastuun voidaan katsoa olevan rahamäärä, joka sille tulevaisuudessa saatavine korkotuottoineen riittää karttuneita eläkeoikeuksia vastaavien eläkkeiden loppuunsaattamiseen.

Valtion palveluksen perusteella määräytyvä eläkevastuu muodostuu palveluksessa olevien tai olleiden yksilöiden eläkevastuiden summasta. Eläkevastuu voidaan jakaa kolmeen osaan: palveluksessa olevien eli aktiivien valtion palveluksen perusteella karttuneiden eläkeoikeuksien pääoma-arvoon; eläkkeelle siirtyneiden henkilöiden valtion palveluksen perusteella määräytyvien tulevien eläkkeiden pääoma-arvoon; sekä valtion palveluksesta ennen eläkkeelle siirtymistä pois siirtyneiden henkilöiden valtion palveluksen perusteella määräytyvien eläkeoikeuksien (niin sanotut vapaakirjat) pääoma-arvoon.

Vuoden 1990 tilanteessa arvioidaan valtion palveluksen perusteella määräytyvän eläkevastuun olevan noin 180 miljardia markkaa, josta aktiivien osuus olisi jonkin verran alle 80 miljardia markkaa, eläkkeellä olevien osuus noin 100 miljardia markkaa ja vapaakirjavastuiden eli valtion palveluksesta poissiirtyneiden osuus muutama miljardi markkaa.

##### 1.1.2. Eläkevastuun kattaminen

###### 1.1.2.1. Vaihtoehdot

Eläkevastuun kattaminen voi tapahtua kolmella pääperiaatteella.

*Täysin rahastoivassa järjestelmässä* rahasto sille saatavine korkotuottoineen riittää kulloinkin karttuneena olevien eläke-etujen maksami-

seen. Eläkemaksu vastaa karttuvaa uutta eläketurvaa. Täysin rahastoivassa järjestelmässä kukin työntekijäpolvi kustantaa omat eläkkeensä.

*Jakojärjestelmässä* eläkemaksu vastaa eläkemenoa. Jakojärjestelmässä ei rahastoida tulevia eläkkeitä. Jakojärjestelmässä nykyisten työntekijöiden eläkkeiden kustantaminen siirtyy käytännössä tulevien työntekijäpolvien kustannettavaksi.

*Osittain rahastoivassa järjestelmässä* eläkemaksu vastaa toisaalta kulloinkin karttuvaa rahastoitavaa eläkettä ja toisaalta maksettaviksi erääntyvien eläkkeiden ei-rahastoituja osia. Osittain rahastoivan järjestelmän rahastointi voi perustua myös siihen, että eläkemaksu sovitaan suuremmaksi kuin eläkemenon ylittävä eläkemaksun osa siirretään yhdessä rahaston korkotuoton kanssa rahastoon. Osittain rahastoivassa järjestelmässä kukin työntekijäpolvi kustantaa osan eläkkeistään ja osan kustantaminen siirtyy tulevien työntekijöiden kustannettavaksi.

###### 1.1.2.2. Käytäntö eri työeläkejärjestelmissä

*Valtiolla eläkkeiden rahoitus* tapahtuu pääasiassa jakojärjestelmän mukaisesti. Vuosittaiset eläkemenot maksetaan tulo- ja menoarviossa sitä varten osoitetulla määrärahalla. Tulevia eläkkeitä varten tai eläkemenojen tasoittamiseksi ei ole muodostettu rahastoa.

Jakojärjestelmässä markkamääräinen eläkemeno muuttuu hitaasti henkilömäärän muuttuessa. Yleensä henkilöstön määrän lisääminen aiheuttaa merkittävän nousun eläkemenoon vasta vuosikymmenien kuluttua. Pitkään voimassa olleessa järjestelmässä, jossa aktiivihenkilöstön määrä vähenee, nousee eläkemaksu prosentteina palkoista suureksi.

*Kunnallinen eläkejärjestelmä* (KVTEL) oli vuoteen 1988 asti esimerkki puhtaasta jakojärjestelmän mukaisesta rahoitustavasta, jossa menot jaetaan jokaiselta varanhoitovuodelta jäsenyhteisöjen eli kuntien ja kuntainliittojen

vastattaviksi niiden viranhaltijoilleen ja työntekijöilleen maksamien palkkojen suhteessa.

Niiden yli 20 vuoden aikana, jolloin KVTEL-järjestelmä on ollut voimassa, järjestelmään on kertynyt huomattavat kattamattomat eläkevastuut. Tuleviin eläkevastuihin varautumiseksi säädettiin vuoden 1988 alusta voimaan tullut laki kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta (260/87). Laki muutti KVTEL-järjestelmän osittain rahastoivaksi, jolloin osa tulevista eläkevastuista katetaan etukäteen. Rahastointi toteutetaan saattamalla KVTEL-maksu keskimääräisen TEL-maksun suuruiseksi ja rahastoimalla kerättyjen maksujen ja eläkejärjestelmän kustannusten erotus. KVTEL-maksusta päättää eläkelaitoksen valtuuskunta.

*Työntekijäin eläkelain* (TEL) mukainen järjestelmä on osittain rahastoiva. Vastaista eläkeoikeutta rahastoidaan vanhuuseläke-edun osalta ikävälillä 23—54 vuotta. Mainitulla ikävälillä eläkettä rahastoidaan kunakin vuonna määrä, joka vastaa sinä vuonna karttuvaa vanhuuseläkettä. Rahastoinnin ulkopuolelle jää ikävuodesta 55 eteenpäin karttuva vanhuuseläke. Työkyvyttömyyseläkkeistä runsas puolet rahastoidaan ja työttömyyseläkkeistä pieni osa. Se osa eläkevastuusta, jota ei ole rahastoitu, kustannetaan TEL-järjestelmässä sitä mukaa kuin eläke-erä erääntyy maksettavaksi. Osa kustannetaan rahastoille saatavasta korkotuotosta, pääosa vakuutusmaksuun sisältyvällä niin sanotulla maksun tasausosalla.

TEL-vakuutusmaksu, joka vuonna 1989 on keskimäärin 14,9 % palkoista, jakautuu nykyisin noin puoleksi rahastoitavia eläkkeitä varten perittävien osien ja tasausosan kesken.

#### 1.1.2.3. Tilanne muissa Pohjoismaissa

Muissa pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa ja Norjassa, valtion eläkejärjestelmät ovat luonteeltaan lisäeläkejärjestelmiä. Ne täydentävät kansaneläkettä ja yleistä työeläkettä toisin kuin meillä, jossa valtion eläkejärjestelmä antaa valtion palveluksessa oleville pääasiallisen eläketurvan. Muiden pohjoismaiden tilanne ei edellä mainituista eläketurvan rakenteellisista tekijöistä johtuen ole Suomeen nähden vertailukelpoinen.

## 1.2. Muutoksen syyt

### 1.2.1. Eläkemenojen kehitys ja kasvuennuste

Valtion eläkemenot ovat viime vuosiin saakka kasvaneet jatkuvasti palkkausmenojen kasvua nopeammin. Eläkemenojen lisäys johtuu yhtäältä valtion henkilöstön lukumäärän kasvusta ja henkilöstörakenteen muutoksesta sekä toisaalta eläke-etujen kehittämisestä. Vuosina 1987—88 palkkasumma on kuitenkin poikkeuksellisesti kasvanut nopeammin kuin eläkemenot.

Valtion palvelukseen perustuvien eläkemenojen suhde palkkasummaan on noussut 16,6 %:sta 25,4 %:iin ajanjaksolla 1970—1988. Palkkasumman kasvu on ollut 12,7 % ja eläkemenojen vastaava kasvu 15,4 % vuodessa. Valtion palvelukseen perustuvien eläkkeiden lukumäärä on lisääntynyt vastaavana ajanjaksona noin 70 000:sta runsaaseen 165 000:een.

Koko yhteiskunnan sosiaalimenot olivat vuonna 1987 93 miljardia markkaa, joka on 24,1 % bruttokansantuotteesta. Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman raportin *Sosiaalimenot ja niiden rahoitus vuosina 1987—2030* mukaan sosiaalimenojen arvioidaan kohoavan 139 miljardiin markkaan vuonna 2000 ja 275 miljardiin eli kolminkertaiseksi vuonna 2030. Sosiaalimenoista eläkemenojen osuus kasvaa erityisesti ensi vuosituhannella, mikä johtuu suurelta osin odotettavissa olevasta väestön määrän ja rakenteen kehityksestä.

Edellä mainitun raportin mukaan maamme väkiluku kasvaa vielä noin 10 vuoden ajan mutta alenee vuoteen 2030 mennessä runsaalla 300 000 henkilöllä nykyiseen verrattuna. Työikäisen väestön määrä kasvaa vuoteen 2010 saakka mutta kääntyy sen jälkeen laskuun. Keskeistä väestön kehityksessä on sen sisällä tapahtuva voimakas ikärakenteen muutos. Vuoteen 2030 mennessä lasten ja työikäisten määrä pienenee mutta vanhusväestön määrä kasvaa runsaalla puolella miljoonalla. Myös eliniän piteneminen lisää vanhusväestön määrää. Eläkeläisten suhde työvoimaan kaksinkertaistuu vuoteen 2030 mennessä.

Työeläkemenot olivat vuonna 1987 noin 25 miljardia markkaa. Suhteessa palkkasummaan eläkemenojen arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2030 mennessä. Erityisesti vanhuuseläkkeiden määrä tulee 2000 luvun alkupuolella voimakkaasti kasvamaan suurten ikäluokkien

siirtyessä vanhuuseläkkeelle. Vanhuuseläkkeiden osuus työeläkemenoista on nykyisin runsas puolet ja tulee olemaan noin 70 % vuonna 2030. Eläkkeet nousevat kuitenkin jo melko jyrkästi vuosituhatteen vaihteessa kun suurten ikäluokkien työkyvyttömyysriski vanhenemisen myötä lisääntyy ja varhaiseläkeoikeus alkaa.

Eläkemenojen osuus palkoista vaihtelee huomattavasti eri eläkejärjestelmissä. Vuonna 1987 eläkemenon osuus palkoista oli suurin valtion eläkejärjestelmässä, runsas 25 %. Valtiolla eläkemenon on arvioitu kohoavan 29 %:iin palkoista vuoteen 2000 mennessä ja edelleen 47 %:iin vuoteen 2030 mennessä. TEL- ja KVTEL-eläkkeissä eläkemenon osuus palkoista on tällä hetkellä verraten alhainen, noin 12 %, mutta lähtötasosta, ikärakenteesta yms. johtuen se kasvaa verrattain nopeasti. TEL-järjestelmässä eläkemeno tulee olemaan arvioiden mukaan 17,5 % palkoista vuonna 2000 ja 40,5 % vuonna 2030 ja vastaavasti

kuntien eläkejärjestelmässä vuonna 2000 noin 18 % palkoista ja vuonna 2030 36,5 % palkoista. (Kuvio)

Kuten edellä kohdasta 1.1.2 *Eläkevastuun kattaminen* ilmenee, valtio on, lukuunottamatta eräitä pienempiä julkisia eläkejärjestelmiä, ainoa lakisääteisistä eläkejärjestelmistämme, joka ei ole rahastoimalla varautunut tulevien eläkevastuiden kattamiseen.

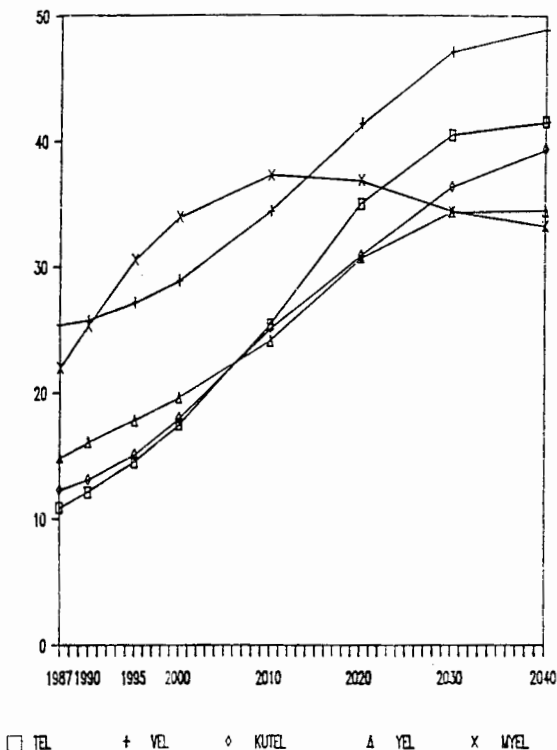
### 1.2.2. Säästämisen lisääminen

Hallittu sopeutuminen kasvaviin työeläkemenoihin edellyttää, että työeläkejärjestelmiä kehitetään ja niiden säästämisvaikutuksia kansantalouteen vahvistetaan. Useissa OECD-maissa suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen varaudutaan rahastoinnin avulla. Suomessa, jossa eläkeläisten määrän kasvu varhaiseläkejärjestelyjen takia on jo vuosituhatteen vaihteessa nopeimpia maailmassa, myös tarve varautua tuleviin eläkkeisiin on erityisen suuri.

Säästämisaste on alentunut tällä vuosikymmenellä, vaikka huomattava osa suurista ikäluokista on tullut parhaaseen säästämisvaiheeseen. Säästämisen lisääminen on perusteltua Suomen keskipitkän ajan talouspolitiikan tavoitteiden kannalta. Vaihtotaseen suuren alijäämän supistaminen ilman, että talouskasvu olennaisesti vaarantuisi, edellyttää kansantalouden säästämisasteen kohottamista. Varautuminen rahastoinnilla valtion tuleviin työeläkkeisiin yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän tapaan on eräs keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Nykyisellään — puhtaana jakojärjestelmänä — valtion työeläketurva on omiaan vähentämään säästämistä. Yksityisessä työeläkesektorissa tapahtuvan eläkesäästämisen osuus kansantalouden kokonaissäästämisestä on viime vuosina ollut noin 30 %.

Valtion ja koko kansantalouden säästämisaste nousee silloin, kun eläkerahastointi vähentää valtion muiden menojen kasvuvaraa. Säästämisasteen nousu pienentää vaihtotaseen vajetta, vähentää ulkomaista velkaantuneisuutta ja luo osaltaan edellytyksiä kotimaisen korkotason alentamiselle suhteessa ulkomaihin parantaen näin kansantalouden investointi- ja kasvumahdollisuuksia pitemmällä aikavälillä. Eläkkeiden rahastointi — pitäessään yllä säästämistä ja investointeja — tukee kansantuotteen ja varallisuuden kasvua ja helpottaa tulevien eläkkeiden rahoitusmahdollisuuksia.

Kuvio. Työeläkejärjestelmän eläkemenot vuosina 1978—2040, % palkoista



### 1.2.3. OECD:n raportti

OECD:n elokuussa 1989 julkaisemassa Suomen talouskatsauksessa todetaan, että eläkekustannukset vuodesta 1987 vuoteen 2040 tulevat TEL-järjestelmässä nelinkertaistumaan, KVTEL-järjestelmässä kolminkertaistumaan ja VEL-järjestelmässä kaksinkertaistumaan. Raportin mukaan eläkemenot lisääntyvät väestön ikääntymisen ja eläkkeiden tason nousun takia.

Reportissa todetaan, että julkiset eläkkeet (VEL ja KVTEL) on maksettu jakojärjestelmän mukaisesti. Kasvava määrä julkishallinnon eläkeläisiä aiheuttaa paineita yleisen verorasituksen korottamiseen. Valtionhallinnon melko suotuisa ikärakenne aiheuttaa hitaampaa eläkemenojen kasvua kuin kunnilla vuoteen 2000 saakka, mutta tästä eteenpäin eläkevastuut tulevat valtiolla kasvamaan nopeammin. KVTEL-järjestelmä on jo alkanut rahastoida tulevaa eläkevastuutaan. Valtionhallinto ei ole toistaiseksi ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin.

Reportissaan OECD päätyy siihen tulokseen, että säästämistä ja investointeja on Suomessa lisättävä. Esimerkiksi eläkkeiden rahastointia pitäisi lisätä sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Tämä olisi erityisen tärkeää Suomessa, jossa eläkeläisten määrä tulee ensi vuosisadan alussa kasvamaan selvästi nopeammin kuin keskimäärin OECD-maissa.

### 1.2.4. Kustannusvastuun lisääminen

Eläkemenot eivät nykyisin pääsääntöisesti sisälly virastojen ja laitosten toimintamenoihin, vaan eläkemenot suoritetaan keskitetysti valtiokonttorin momentilta. Näin ollen virastojen ja laitosten toimintamenot eläkemenon osalta eivät vastaa toiminnan todellisia kustannuksia. Eläkemaksun sisällyttäminen toimintamenoihin merkitsisi menojen saattamista tältä osin realistisemmalle pohjalle. Tätä kautta voitaisiin lisätä virastojen ja laitosten kustannustietoisuutta ja kustannusvastuuta toiminnan kokonaisuudesta. Samalla eläkemenot kohdentuisivat sinne, missä eläkevastuuta syntyy.

## 2. Ehdotetut muutokset

### 2.1. Eläkerahaston perustaminen ja hallinto

Edellä esitettyihin perusteluihin viitaten ehdotetaan, että tuleviin eläkekustannuksiin varautumiseksi ja eläkemenojen tasaamiseksi perustetaan valtion eläkerahasto. Rahasto perustettaisiin säätämällä sitä koskeva laki. Jotta ehdotettu uudistus koskisi myös valtion liikelaitoksia, on valtion liikelaitoksista annettua lakia muutettava.

Valtion eläkerahasto ehdotetaan perustettavaksi valtion tulo- ja menoarvion ulkopuoliseksi rahastona, jolla ei olisi omaa organisaatiota eikä toimintaa. Eläkerahasto olisi valtiokonttorin hoidossa.

### 2.2. Varojen kerääminen ja rahastoinnin aste

Eläkerahasto saisi varansa virastojen ja laitosten suorittamista eläkemaksuista sekä valtion tulo- ja menoarviosta. Virastot ja laitokset suorittaisivat niiden eläkevastuun suuruisen eläkemaksun, joka kattaisi syntyvän uuden eläkevastuun. Valtion tulo- ja menoarviosta siirrettäisiin vuosittain rahastolle erikseen päätettävä määrä.

Tavoitteena on, että valtiolla tulevia eläkkeitä varten suoritettavan rahastoinnin aste saavuttaisi TEL-järjestelmälle asetetun tavoitteen vuonna 2010. Sosiaali- ja terveysministeriön pitkän tähtäimen sosiaalimenoennusteen mukaan TEL-järjestelmässä olisi tuolloin rahastoituna 1.5 kertaa vuoden palkkasumma. Valtiolla sovellettuna tavoite tarkoittaisi sitä, että vuoden 2010 lopussa eläkkeitä varten olisi oltava rahastoituna 53.1 miljardia markkaa vuoden 1990 hintatasossa. Koska valtiolla ei eläkerahastointia ole tähän mennessä suoritettu lainkaan, tavoitteen toteuttaminen merkitsee, että tarkastelukaudella jouduttaisiin siirtämään suhteellisesti enemmän varoja rahastoon kuin TEL-järjestelmässä, jonka piirissä osa eläkkeistä on ennestään jo rahastoitu.

Tarkoituksena on, että ne rahaston varat, joita ei kulloinkin tarvita myönnettyjen eläkkeiden maksamiseen, olisivat valtion käytettävissä ja lainattavissa valtion tulo- ja menoarvion katteeksi.

### 3. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Eläkerahastointi vähentäessään valtion muiden menojen kasvuvaraa nostaa valtion ja koko kansantalouden säästämistä ja on osaltaan pienentämässä vaihtotaseen suurta alijäämää. Lisäksi rahastointi parantaa virastojen ja laitosten kustannustietoisuutta, kun eläkeistä aiheutuvia kustannuksia — eläkemaksun muodossa — otetaan huomioon mitoitettaessa virastojen ja laitosten toimintaan osoitettuja määrärahoja. Nykyistä parempi kustannusten kohdentaminen lisännee välillisesti myös säästämistä. Eläkerahastoinnin rahoitusmarkkina-vaikutukset jäävät melko vähäisiksi, koska varoja ei sijoiteta rahoitusmarkkinoiden kautta muiden sektoreiden käyttöön. Siltä osin kuin rahastointi lisää säästämistä ja parantaa kansantalouden ulkoista tasapainoa, se antaa mahdollisuuksia korkoeron supistamiseen suhteessa ulkomaihin.

Valtion virastot ja laitokset suorittaisivat vuosittain rahastolle eläkemaksuina noin 4400 miljoonaa markkaa. Vuonna 1990 tämä tehtäisiin kuitenkin keskitetysti siirtona rahastoon valtion tulo- ja menoarviossa tähän tarkoitukseen osoitettavasta määrärahasta. Valtion liikelaitokset suorittaisivat lisäksi rahastolle eläkemaksuina vuosittain noin 1500 miljoonaa markkaa. Lisäksi valtion tulo- ja menoarvioon otettaisiin vuosittain määräraha rahastolle tehtävää siirtoa varten. Vuonna 1990 tämän siirron suuruus olisi 6775 miljoonaa markkaa. Vuodesta 1991 lukien tulo- ja menoarviossa tulisi varautua myös koron maksuun rahaston varoille. Kun valtion palvelukseen perustuvat eläkkeet voitaisiin maksaa vastaisuudessa rahaston varoista, vähenisivät valtion tulo- ja menoarvion eläkemenot tätä vastaavasti. Se osuus rahaston varoista, jota ei kulloinkin tarvita myönnettyjen eläkkeiden maksamiseen ja joka otettaisiin lainaksi valtion tulo- ja menoarvion katteeksi, lisäisi valtionvelan määrää.

Rahaston perustamisella ei ole merkittäviä organisatorisia vaikutuksia. Eläkemaksun määrääminen virastoille ja laitoksille aiheuttaa kuitenkin merkittävän lisän valtiokonttorin muutoin varsin vähäiseen vakuutusmatemaattiseen työhön.

### 4. Asian valmistelu

Asiaa on valmisteltu virkatyönä valtiovarainministeriössä ja valtiokonttorissa.

### 5. Säättämisyjärjestys

Valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolisista rahastoista säädetään hallitusmuodon 66 §:n 2 momentissa. Säännöstä on käytännössä tulkitu siten, että rahasto voidaan perustaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos rahaston perustaminen ei loukkaa eduskunnan budjettivaltaa eikä rahastoa perusteta valtion vuotuisia tarpeita varten.

Valtion eläkerahastolla ei olisi omaa organisaatiota, joka voisi vapaasti määrätä rahastoitujen varojen käytöstä. Rahastoa hoitaisi valtiokonttori virkatyönä. Rahaston varoista voitaisiin maksaa ainoastaan valtion palvelukseen perustuvia lakisääteisiä eläkemenoja. Lisäksi rahaston ne varat, joita ei kulloinkin tarvittaisi eläkemenojen maksamiseen, sijoitettaisiin tulo- ja menoarvion katteeksi, jolloin niiden käyttämisestä päättäisi eduskunta. Näin ollen kysymys siitä, voisiko rahaston suuruus muodostaa sellaisen seikan, jonka johdosta eduskunnan budjettivalta voisi vaarantua, ei voine muodostua samalla tavoin ratkaisevaksi kuin niissä tapauksissa, jolloin rahaston varoja voidaan esimerkiksi rahaston omien toimielimien päätöksin käyttää eduskunnan tahdosta riippumatta. Rahaston suuruuskin olisi täysin riippuvainen sille valtion tulo- ja menoarviossa vuosittain siirtoa varten myönnettävistä määrärahoista.

Rahaston perustamisen tarkoituksena on varautua valtion vastaisiin eläkekustannuksiin ja toteuttaa vuosikymmeniä kattava eläkemenojen tasaussuunnitelma. Rahastoinnin voidaan siten katsoa tapahtuvan tulevaa toimintaa eikä valtion vuotuista tarvetta varten. Rahaston täydessä laajuudessa vain osa rahaston pääoma-arvosta käytettäisiin kunkin vuoden vuotuisiin tarpeisiin. Tämä samoin kuin edellä esitetyt seikat puoltaisivat sitä, että valtion eläkerahasto voitaisiin perustaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Laki valtion eläkerahastosta

1 §. Yleisperusteluihin viitaten ehdotetaan perustettavaksi valtion eläkerahasto tuleviin eläkekustannuksiin varautumiseksi ja eläkemenojen tasaamiseksi.

2 §. Valtion eläkerahasto olisi valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto. Sille ei ehdoteta omaa organisaatiota eikä toimintaa, vaan sitä hoitaisi valtiokonttori virkatyönä.

3 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lueteloa siitä, mistä rahaston tulot koostuvat.

Valtion tulo- ja menoarviosta tehtävästä siirrosta päätettäisiin vuosittain. Siirron suuruus olisi riippuvainen kulloisestakin tarpeesta sekä valtiontaloudellisesta tilanteesta.

4 §. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että virastot ja laitokset suorittaisivat rahastolle eläkemaksun, jonka valtiokonttori määräisi syntyvän eläkevastuun perusteella. Sen suuruus tullee eläkemaksun ensimmäisenä suorittamisvuotena olemaan keskimäärin 25 % viraston tai laitoksen henkilöstön palkkasummasta.

5 §. Vaikka rahaston tarkoituksena on kerätä varoja vastaisia eläkekustannuksia varten, niin rahastoa tulisi voida käyttää myös eräntyvien eläkkeiden maksamiseen. Säännös antaisi siihen mahdollisuuden, mutta ei toisaalta estäisi eläkkeiden maksamista nykyiseen tapaan tulo- ja menoarviosta. Rahaston varoista voitaisiin maksaa ainoastaan valtion palveluksen perusteella myönnetyt lakisääteiset eläkkeet. Valtion tulo- ja menoarvioon otetusta määrärahasta maksettaisiin edelleen ne kunnan, seurakunnan ja yksityisen palveluksen perusteella myönnetyt eläkkeet, perhe-eläkkeet ja haudausavut sekä valtionapulaitosten eläkkeet, jotka suoritetaan valtion varoista, sekä kansanedustajain ja valtioneuvoston jäsenten eläkkeet ja perhe-eläkkeet sekä ylimääräiset eläkkeet.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion liikelaitosten eläkemaksusta säädettäisiin erikseen. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) 25 §:ää muutettavaksi. Valtion liikelaitokset ovat maksaneet vastuun täyden kattamisen periaatteen mukaisen eläkemaksun valtion liike-

laitosten eläkemaksujen perusteista annetun valtioneuvoston päätöksen (867/88) nojalla. Valtiokonttori on vahvistanut liikelaitoksille maksettavaksi 19—24 %:n suuruisen eläkemaksun niiden henkilöstön palkkasummasta. Mainittu valtioneuvoston päätös on tarkoitus muuttaa vastaamaan nyt ehdotettavaa rahastointijärjestelyä.

6 §. Rahaston varat olisivat valtion kassavaroja. Siltä osin kun niitä ei tarvita eräntyneiden eläkkeiden maksamiseen, ne voitaisiin lainata valtiolle sen mukaan kuin valtiovarainministeriö eduskunnan hyväksymien lainanottovaltuuksien puitteissa päättäisi. Edellä kohdassa 2.2. esitetyn rahastointitavoitteen mukaisesti rahaston pääoma olisi vuonna 2010 noin 53 miljardia markkaa vuoden 1990 hintatasossa. Saattaa esiintyä sellaisia vuosia jolloin valtiolla ei olisi tarvetta täysimääräiseen lainaukseen. Tällöin varat säilyisivät kassavaroina, joita valtio voisi tulevana vuosina lainata tulo- ja menoarvion yleiskatteeksi. Varojen tallettamisesta tai muusta sijoittamisesta olisi soveltuvin osin voimassa mitä valtion kassavarojen sijoittamisesta on tulo- ja menoarvioasetuksen 36 §:ssä säädetty. Käytännössä kassavarat voitaisiin tallettaa esimerkiksi Suomen Pankkiin.

7 §. Pykälässä säädettäisiin rahaston eläkevastuun ja sen kattamattoman osan ilmoittamisesta.

8 §. Valtioneuvosto antaisi tarvittaessa tarkemmat määräykset lain täytäntöönpanosta.

#### 1.2. Laki valtion liikelaitoksista

25 §. Yleisperusteluihin viitaten ehdotetaan pykälää muutettavaksi siten, että liikelaitosten eläkkeet maksetaan tulo- ja menoarvion sijasta valtion eläkerahastosta. Eläkemaksu tuloutettaisiin tulo- ja menoarvion sijasta valtion eläkerahastoon.

### 2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 1990 alusta. Virastojen ja laitosten eläkemaksut olisi tarkoitus suorittaa vuodelta 1990 keskitetysti valtion tulo- ja menoarviosta. Virastot ja laitokset suorittaisivat itse eläkemaksunsa



vuodesta 1991 lähtien. Valtion liikelaitokset suorittaisivat kuitenkin vuodesta 1990 alkaen eläkemaksun eläkerahastoon.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

### **Laki** valtion eläkerahastosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

Valtion palvelukseen perustuvien tulevien eläkkeiden, perhe-eläkkeiden ja niihin verrattavien muiden etujen maksamiseen varautumiseksi ja näistä eduista valtiolle aiheutuvien menojen tasaamiseksi on valtion eläkerahasto.

#### 2 §

Valtion eläkerahasto on valtion tulo- ja menoarvion ulkopuolinen rahasto, jota hoitaa valtiokonttori.

#### 3 §

Rahaston tuloja ovat rahastolle tuloutettavat virastojen ja laitosten eläkemaksut, valtion tulo- ja menoarviossa rahastolle siirrettävät varat sekä rahaston varoille saatavat tuotot.

Rahastoon tehtävästä 1 momentissa tarkoitusta siirrosta päättää valtiokonttori valtiovarainministeriön antamien määräysten mukaan.

#### 4 §

Valtion virastot ja laitokset suorittavat rahastolle syntyvää eläkevastuuta vastaavaa vuotuista eläkemaksua, jonka perusteet valtioneuvosto määrää. Eläkemaksun suuruudesta ja suorittamisesta päättää valtiokonttori.

Valtion liikelaitosten eläkemaksusta on säädetty erikseen.

#### 5 §

Rahastosta voidaan maksaa valtion eläkelain (280/66), valtion eläkelain voimaanpanolain (281/66), valtion perhe-eläkelain (774/68) ja valtion perhe-eläkelain voimaanpanolain (775/68) nojalla myönnetty eläkkeet ja perhe-eläkkeet sekä ennen mainittujen lakien voimaantuloa voimassa olleeseen lainsäädäntöön perustuvat vakinaiset eläkkeet, perhe-eläkkeet, hautausavut ja hautauskustannusten korvaukset.

Rahaston varoja ei saa käyttää muiden kuin edellä 1 momentissa tarkoitettujen menojen suorittamiseen.

#### 6 §

Se osuus rahaston valtion keskuskirjanpidossa olevan yhdystilin varoista, jota ei tarvita 5 §:ssä tarkoitettujen menojen suorittamiseen, lainataan valtiolle tulo- ja menoarviossa olevien menojen suorittamiseen sen mukaan kuin valtiovarainministeriö eduskunnan hyväksymien lainanottovaltuuksien puitteissa päättää.

Rahaston valtion keskuskirjanpidossa olevan yhdystilin varoille ja valtiolle lainatuille varoille valtio maksaa korkoa, jonka suuruuden valtioneuvosto päättää ottamalla huomioon yleisen korkotason sekä työntekijäin eläkelain (395/61) mukaisessa eläkejärjestelmässä vakuutusmaksulainasta perittävän koron. Korko tuloutetaan rahastolle vuosittain jälkikäteen helmikuun loppuun mennessä.

#### 7 §

Rahaston taseessa tai sen liitetiedoissa on ilmoitettava 5 §:ssä tarkoitetuista eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu sekä eläkevastuun kattamaton osa.

#### 8 §

Tarkemmat määräykset tämän lain täytäntöönpanosta antaa tarvittaessa valtioneuvosto.

#### 9 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990. Virastot ja laitokset suorittavat 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua eläkemaksua kuitenkin ensimmäisen kerran vuonna 1991. Vuodelta 1990 niiden eläkemaksu suoritetaan keskitetysti valtion tulo- ja menoarviosta.

## 2.

**Laki****valtion liikelaitoksista annetun lain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion liikelaitoksista 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetun lain (627/87) 25 § näin kuuluvaksi:

## 25 §

*Eläkkeet sekä muut etuudet ja korvaukset*

Liikelaitoksen henkilöstön eläkkeet sekä palvelussuhteesta johtuvat henkilöstön omaisten perhe-eläkkeet maksetaan valtion eläkerahastosta sen mukaan kuin niistä on erikseen säädetty. Muut henkilöstölle keskitetysti suoritettavat palvelussuhteesta johtuvat etuudet ja korvaukset maksetaan valtion tulo- ja menoarvioon otetuista määrärahoista sen mukaan kuin näistä etuuksista ja korvauksista on erikseen säädetty.

Liikelaitos maksaa henkilöstönsä eläkkeiden sekä palvelussuhteesta johtuvien henkilöstön omaisten perhe-eläkkeiden kattamiseksi valtion eläkerahastoon tuloutettavan eläkemaksun, jonka perusteet määrää valtioneuvosto. Muut 1 momentissa tarkoitetut etuudet ja korvaukset peritään liikelaitokselta sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 1989

**Tasavallan Presidentti**  
**MAUNO KOIVISTO**

Ministeri *Ulla Puolanne*

## 2.

**Laki****valtion liikelaitoksista annetun lain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtion liikelaitoksista 10 päivänä heinäkuuta 1987 annetun lain (627/87) 25 § näin kuuluvaksi:

*Voimassa oleva laki*

## 25 §

*Eläkkeet sekä muut etuudet ja korvaukset*

Liikelaitoksen henkilöstön eläkkeet ja muut henkilöstölle keskitetyt suoritettavat palvelussuhteesta johtuvat etuudet ja korvaukset samoin kuin palvelussuhteesta johtuvat henkilöstön omaisten perhe-eläkkeet maksetaan valtion tulo- ja menoarvioon otetuista määrärahoista sen mukaan kuin näistä etuuksista ja korvauksista on erikseen säädetty.

Liikelaitos maksaa valtion tulo- ja menoarvioon tuloutettavan eläkemaksun, jonka perusteet määrää valtioneuvosto. Muut 1 momentissa tarkoitetut etuudet ja korvaukset peritään liikelaitokselta sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää.

*Ehdotus*

## 25 §

*Eläkkeet sekä muut etuudet ja korvaukset*

Liikelaitoksen henkilöstön eläkkeet sekä palvelussuhteesta johtuvat henkilöstön omaisten perhe-eläkkeet maksetaan valtion eläkerahastosta sen mukaan kuin niistä on erikseen säädetty. Muut henkilöstölle keskitetyt suoritettavat palvelussuhteesta johtuvat etuudet ja korvaukset maksetaan valtion tulo- ja menoarvioon otetuista määrärahoista sen mukaan kuin näistä etuuksista ja korvauksista on erikseen säädetty.

Liikelaitos maksaa henkilöstönsä eläkkeiden sekä palvelussuhteesta johtuvien henkilöstön omaisten perhe-eläkkeiden kattamiseksi valtion eläkerahastoon tuloutettavan eläkemaksun, jonka perusteet määrää valtioneuvosto. Muut 1 momentissa tarkoitetut etuudet ja korvaukset peritään liikelaitokselta sen mukaan kuin valtioneuvosto määrää.

---

*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 1990.*

---

