

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 126/2025 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sosiaali- ja terveystieteiden valiokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta StVL 10/2025 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Helka Liu, valtiovarainministeriö
- toimitusjohtaja Timo Löyttyniemi, Valtion Eläkerahasto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Keva

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtion eläkerahastosta annettua lakia. Esityksen mukaan rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää lisättäisiin nykyisestä 1,2 prosenttiyksiköllä vuodesta 2026 lähtien. Vuodesta 2028 alkaen talousarvioon siirrettävä määrä olisi pysyvästi 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta. Lisäksi ehdotetaan 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirtoa rahastosta valtion talousarvioon vuodelle 2027, jonka seurauksena vuoden 2027 talousarvioon siirrettävä määrä vastaisi kokonaisuudessaan 63,9 prosenttia valtion eläkemenosta. Esityksen tavoitteena on lisätä eläkemenojen katteeksi tehtävien talousarviosiirtojen määrää, jolloin valtion velanottotarve vähenee.

Esityksen taustalla ovat pääministeri Petteri Orpon hallituksen puoliväliriihen linjaukset vuosien 2026—2029 julkisen talouden suunnitelmasta.

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp

Esitys liittyy valtion vuoden 2026 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon tehtävillä lisäsiirroilla tasataan valtion eläkemenoja, jolloin valtion velanottotarve tätä tarkoitusta varten vähenee. Tuloutuksen kasvattamisella ei kuitenkaan ole vaikutusta kansantalouden tilinpidon mukaisiin julkisen talouden rahoitustasapainoa kuvaaviin tilastolukuihin, sillä kyse on määritelmällisesti julkisen sektorin sisäisestä siirrosta.

Esityksen mukaan eläkemenojen kattamiseksi tehtävän siirron kasvattaminen 1,2 prosenttiyksiköllä nostaa vuosittaista rahastosta talousarvioon tehtävää siirtoa arviolta 66 milj. euroa vuosina 2026—2029. Siirto jää pysyvästi 46,2 prosenttiin eläkemenosta vuodesta 2028 alkaen, mikä kasvattaa siirtoja talousarvioon myös tulevaisuudessa. Lisäksi vuoteen 2027 kohdistuu arviolta noin 1 050 milj. euron kertatuloutus.

Talousarviosiirron kasvattaminen lisää rahaston kassavarojen tarvetta vuodesta 2026 alkaen. Erityisesti vuoden 2027 lisäsiirto kasvattaa merkittävästi kassavarojen tarvetta, sillä eläketulot huomioiden nettosiirto olisi lähes 2 mrd. euroa kyseisenä vuonna. Valtion eläkerahasto on kuitenkin arvioinut, että lisäsiirroilla ei tämän hetken arvioiden mukaan olisi suurta vaikutusta sijoitustoiminnalle. Valtion kasvavien eläkemenojen takia tuloutukset valtiolle tulevat joka tapauksessa kasvamaan, mikä on edellyttänyt rahastolta varautumista ja tämän huomiointia sijoitusten kokonaisriskitasossa.

Hallituksen esityksen mukaan rahaston tuotto riittäisi todennäköisesti pitämään rahaston sijoitusten markkina-arvon nimellisesti nykytasolla lisäsiirrot huomioiden. Lisäsiirto kuitenkin vähentää sijoitussalkun kokoa ja altistaa rahastoa heikkojen tuottoskenaarioiden vaikutuksille. Sijoitustuottojen epävarmuus voi lopulta vaikuttaa rahaston kokoon suuntaan tai toiseen.

Rahastosta tehtävien lisäsiirtojen osalta on hyvä huomioida, että valtio saattaa tältä osin menettää sijoituksille odotetun tuoton sekä edelleen tuotoille saatavat tuotot. Lisäsiirtojen vaihtoehtoiskustannusta voidaan arvioida sen pohjalta, että vuosina 2001—2025 rahaston sijoituksille saatu tuotto on ollut keskimäärin 5,5 prosenttia, mikä on ylittänyt kyseisellä ajanjaksolla velanoton keskimääräisen 2,5 prosentin kustannuksen. Tämän historiatiedon perusteella arvioituna vaihtoehtoiskustannus voisi olla vuosina 2026—2029 arviolta yhteensä 117,8 milj. euroa. Sijoitusten tulevien vuosien tuottoon liittyy kuitenkin epävarmuutta, ja sijoituksesta saatava tuotto voi vaihdella merkittävästi (tai olla negatiivinen) riippuen sijoituskohteesta ja markkinatilanteesta.

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp

Valiokunta pitää perusteltuna käyttää rahastoon kertynyttä varallisuutta kasvavassa määrin valtion eläkemenojen tasaamiseen aikana, jolloin eläkemenot ovat suurimmillaan. Tämä on valtion eläkerahaston tehtävän mukaista ja myös tasaa eläkemenojen aiheuttamaa raskautta sukupolvien välillä oikeudenmukaisesti. Rahastosiirron kasvattaminen on tarkoituksenmukaista ottaen huomioon myös hallituksen talouspolitiikan kokonaiskuvan ja merkittävästi alijäämäisen valtion talousarvion. Muutoksella ei ole vaikutuksia valtion työntekijöiden eläketurvaan.

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. Valiokunta viittaa myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntoon (StVL 10/2025 vp), jossa painotetaan, että eläkejärjestelmän kestävyysvarmistamiseksi rahastosta tehtävästä siirrosta ei saa muodostua mekanismeja, jota käytetään toistuvasti valtion velan kattamiseksi. Rahaston tulee voida toteuttaa tehokkaasti sille määrättyä eläkemenon tasaustehtävää sekä suunnitella pitkäjänteisesti sijoitustoimintaansa ja maksuvalmiutensa hallintaa. Näin voidaan myös turvata sijoitusten tuottoa pitkällä aikavälillä.

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 126/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp

Helsingissä 4.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk
jäsen Otto Andersson r
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Suna Kymäläinen sd (osittain)
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps (osittain)
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Eeva Kalli kesk
varajäsen Mikko Lundén ps (osittain)
varajäsen Lauri Lyly sd (osittain)
varajäsen Krista Mikkonen vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jonna Berghäll

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp
Vastalause 1

Vastalause 1 /sd, vihr, vas

Perustelut

Valtion eläkerahastosta annettua lakia koskeva hallituksen esitys merkitsee poikkeuksellisen suurta ja rakenteellisesti merkittävää muutosta valtion eläkejärjestelmän rahoitukseen. Hallitus esittää, että valtion talousarvioon tehtävää siirtoa Valtion eläkerahastosta (VER) kasvatetaan vuonna 2027 kertaluonteisesti 18,7 prosenttiyksiköllä. Tämä lisäsiirto kattaisi arviolta 63,9 prosenttia valtion eläkemenosta ja vähentäisi valtion velanottotarvetta kyseisenä vuonna noin 1 050 miljoonalla eurolla. Lisäksi hallitus esittää, että rahastosta talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää korotetaan pysyvästi 1,2 prosenttiyksiköllä vuodesta 2026 alkaen, jolloin talousarviosiirto olisi vuodesta 2028 lukien 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta.

Esitetty linjaus alentaa vastaavasti Valtion eläkerahaston puskurirahaston tasoa ja lisää rahaston kassavarojen tarvetta jo vuodesta 2026 alkaen, erityisesti vuonna 2027. Hallituksen esityksen mukaan kertaluonteinen lisäsiirto vähentää rahaston sijoitussalkun kokoa ja altistaa sen aiempaa enemmän heikkojen tuottonäkymien vaikutuksille. Toistuvina tällaiset kertaluonteiset lisäsiirrot vaikeuttavat rahaston riskitason johdonmukaista ylläpitämistä ja voivat heikentää pitkän aikavälin tuotto-odotuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan tämä voi luoda haasteita sekä tulevien talousarviosiirtojen toteuttamiselle ja suunnittelulle että valtion eläkejärjestelmän rahoituksen ennakoitavuudelle. Valtiovarainministeriö on puolestaan todennut, että epävarmuus tulevista siirroista voi pakottaa rahaston pitämään sijoitussalkussaan tavanomaista enemmän likvidejä ja vähäriskisiä varoja, mikä sekin heikentää tuottopotentiaalia.

Allekirjoittaneiden mielestä kokonaisuus merkitsee sitä, että eläkerahastoa käytetään lyhyen aikavälin budjettitarpeiden rahoittamiseen eläkejärjestelmän pitkäjänteisen vakauden kustannuksella.

Valiokunnan saamien selvitysten perusteella kertaluonteinen lisäsiirto ei ole taloudellisesti perusteltu edes hallituksen omista lähtökohdista. Valtiovarainministeriön mukaan jo maltillisella 5,5 prosentin pitkän aikavälin sijoitustuotto-odotuksella — joka vastaa VER:n keskimääraistä sijoitustuottoa vuodesta 2001 lähtien — verrattuna noin 2,5 prosentin velanhoidokustannukseen hallituksen esittämän järjestelyn kustannus on noin 35,5 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja kumulatiivisesti vuosina 2026—2029 yhteensä 117,8 miljoonaa euroa. Mikäli sijoitustuotoksi arvioidaan kahdeksan prosenttia, kustannus nousee arviolta 65,2 miljoonaan euroon vuonna 2027 ja koko kehyskaudella noin 221,2 miljoonaan euroon.

Valiokunnan vähemmistö pitää valtion eläkerahaston varojen käyttämistä valtiontalouden kertaluonteiseen paikkaamiseen lähtökohtaisesti ongelmallisena. Tilanteessa, jossa valtio voisi rahoittaa alijäämän markkinoilta olennaisesti matalammalla korkotasolla kuin mitä eläkerahaston pitkän aikavälin tuotto-odotus on, menettelyä on pidettävä veronmaksajien edun vastaisena.

Tämän vuoksi esitämme, että lakiehdotuksesta poistetaan vuodelle 2027 esitetty 18,7 prosenttiyksikön suuruinen kertaluonteinen lisäsiirto Valtion eläkerahastosta valtion talousarvioon. Lakiehdotus voidaan muutoin hyväksyä.

**Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp
Vastalause 1**

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna. (Vastalauseen muutosehdotus)

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 218/2022, seuraavasti:

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 46,2 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu siirto on 44,2 prosenttia vuonna 2026 ja 45,2 prosenttia vuonna 2027.

Helsingissä 4.11.2025

Joona Räsänen sd
Seppo Eskelinen sd
Lauri Lyly sd
Pia Viitanen sd
Aki Lindén sd
Suna Kymäläinen sd
Krista Mikkonen vihr
Hanna Sarkkinen vas

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp
Vastalause 2

Vastalause 2 /kesk

Perustelut

Keskustan valiokuntaryhmä ei pidä perusteltuna, että yhteisöveron alentamista rahoitetaan yhtenä vuonna kertaluonteisesti siten, että Valtion eläkerahastosta tuloutetaan valtion kassaan ylimääräiset noin miljardi euroa vuonna 2027. Tällainen kertaluontoinen kikkailu sopii huonosti pysyvän veronalennuksen rahoittamiseen.

Hallituksen esityksen mukaan rahastosta valtion talousarvioon vuosittain siirrettävää määrää lisättäisiin nykyisestä 1,2 prosenttiyksiköllä vuodesta 2026 lähtien. Vuodesta 2028 alkaen talousarvioon siirrettävä määrä olisi pysyvästi 46,2 prosenttia valtion eläkemenosta. Tältä osin hallituksen esittämää muutosta voi pitää maltillisena ja hyväksyttävänä.

Ongelmallinen sen sijaan on se, että hallitus ehdottaa 18,7 prosenttiyksikön lisäsiirtoa rahastosta valtion talousarvioon vuodelle 2027, jonka seurauksena vuoden 2027 talousarvioon siirrettävä määrä vastaisi kokonaisuudessaan 63,9 prosenttia valtion eläkemenosta.

Tällainen kertaluontoinen kikkailu sopii huonosti yhteen myös parlamentaarisen sovun kanssa finanssipolitiikan säännöistä. Eduskuntapuolueet vasemmistoliittoa lukuun ottamatta ovat juuri päässeet yhteisymmärrykseen kansallisesta finanssipoliittisesta lainsäädännöstä. Yhtenä asiana on sovittu, että julkisen talouden tunnuslukuja ei saa keinotekoisesti parantaa omaisuuden myyntituloilla tai muilla keinoilla.

Olisi suotavaa, että pääministeri Orpon hallitus näyttäisi asiassa itse ryhdikkäästi esimerkkiä, eikä toteuttaisi samanaikaisesti toimenpiteitä, joilla se keinotekoisesti ja lyhytjänteisesti pyrkii kaunistelemaan lukuja. Tässä tapauksessa kohdistuen valtion budjettitalouden alijäämään vaalivuonna.

Hallituksen kaunisteluoperaation taustalla on se, että yhteisöveroa ollaan alentamassa 18 prosenttiin vuodesta 2027 lähtien. Keskustan valiokuntaryhmän mielestä yhteisöveroon tulisi yleisen veronalennuksen sijaan toteuttaa reformi, jossa yritykseen sisään kasvun, työllisyyden, TKI:n sekä investointien tueksi jätetyn tuloksen osalta yhteisöveroa alennettaisiin selvästi, mutta ei suinkaan osinkoina ulos jaettavan voiton osalta. Samalla keskustan mielestä myös yrittäjävähennystä tulisi korottaa, jotta myös muut kuin osakeyhtiömuotoiset yritykset otetaan huomioon.

Uudistus tukisi paremmin aktiivisuutta yrityksissä, kun hallituksen esittämä alennus tukee enemmänkin sijoittajien tulotasoa. Tuntuva osa hallituksen esittämästä yhteisöveron alennuksesta tulee nimittäin siirtymään suurten suomalaisten pörssiyritysten omistajille, monesti ulkomaisille sellaisille, kasvavina osinkoina. Näin ollen sen vaikutus kasvuun Suomessa jää varsin rajalliseksi, mutta vaikutus verotuottoon on pitkäaikaisesti negatiivinen.

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp
Vastalause 2

Hallituksen arvioimaa veronkevennysvaraa tulisi kohdistaa mieluummin tavallisen keskituloisen työn verotuksen keventämiseen, jonka verotus on tällä hetkellä kireintä vähintäänkin kymmeneen vuoteen.

Keskituloisen verotus on nyt erittäin korkeaa naapurimaa Ruotsiin verrattuna. Tähän tilanteeseen hallituksen toisen esityksen yhteydessä esittämä marginaaliverotuksen alentaminen ei yllä, koska hallitus on rajannut sen muutoksen koskemaan ainoastaan kaikkein suurituloisimpia. Työnteon verotuksen keventäminen tavallisilta ihmisiltä vahvistaisi kuluttajien ostovoimaa ja heijastuisi taloudelliseen aktiivisuuteen nopeasti.

Hallituksen esittämällä budjettitalouden alijäämän kaunistelulla vaalivuonna ei ole suoraa vaikutusta valtion nettovelka-asemaan, sillä valtion varallisuus vähenee siirtojen verran. Ei ainakaan positiivista vaikutusta. On kuitenkin huomattava, että siirron myötä rahaston odotetut tuotot ja sitä kautta eläkevarallisuus heikkenevät, jolloin myös valtion nettovelka-asema saattaa heikentyä.

Valtion eläkerahaston tuotto-odotus on historiallisesti ollut suurempi kuin valtion velastaan maksama korko. Rahastosta tehtävän kertaluonteisen lisäsiirron osalta tuleekin huomioida, että vaikka valtio voi vähentää velanottoa tehtävillä lisäsiirroilla valtion talousarvioon, saattaa se menettää oletetun tuoton sijoituksille.

Valtiovarainministeriö on kertonut, että 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 %). Tuottoero on historiallisesti ollut 3 prosenttiyksikköä vuodessa noin 25 vuoden aikajaksolla Valtion eläkerahaston hyväksi.

Lisäsiirtojen myötä tuottoeron vuoksi menetetään vaihtoehtoiskustannuksena arviolta 35,5 miljoonaa euroa jo vuonna 2027, jonka jälkeen tuottomenetys kertaantuu vuosittain, koska sijoitettavaa on pysyvästi noin miljardi euroa vähemmän. Historiatiedon perusteella arvioituna vaihtoehtoiskustannus voisi olla vuosina 2026—2029 arviolta yhteensä 117,8 miljoonaa euroa, josta valtaosa kertyy nimenomaan vuoden 2027 lisäsiirron vaikutuksesta.

Tätä korkeammalla eläkerahaston sijoitusten 8 prosentin tuotto-odotuksella vaihtoehtoiskustannus olisi jo 65,2 miljoonaa euroa yksinomaan vuonna 2027.

Pääministeri Orpon hallituksen harjoittama budjettitalouden alijäämänumeroiden kertaluonteinen kaunistelu vaalivuonna tulee suomalaisille veronmaksajille varsin kalliiksi.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna. (Vastalauseen muutosehdotus)

Valiokunnan mietintö VaVM 11/2025 vp
Vastalause 2

Laki

valtion eläkerahastosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion eläkerahastosta annetun lain (1297/2006) 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 218/2022, seuraavasti:

6 §

Valtion eläkerahaston menot ja rahaston karttuminen

Valtion eläkerahastosta siirretään vuosittain valtion talousarvioon määrä, joka on 46,2 prosenttia julkisten alojen eläkelain piiriin kuuluvaan valtion palvelukseen perustuvista eläkkeistä ja muista valtion eläketurvan rahoituksen piiriin kuuluvista eläkkeistä aiheutuvasta vuotuisesta menosta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu siirto on 44,2 prosenttia vuonna 2026 ja 45,2 prosenttia vuonna 2027.

Helsingissä 4.11.2025

Markus Lohi kesk
Eeva Kalli kesk