



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

1/2022 Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä D/505/04.09.02/2021

Sosiaali- ja terveysministeriö, 18.2.2022.

Keva, 18.2.2022.

Eläketurvakeskus (ETK), 24.2.2022.

Valtiovarainministeriö, 7.3.2022.

Valtiokonttori, 11.3.2022.

Kirje

18.2.2022

VN/4222/2022
VN/4222/2022-STM-5

Valtiokonttori

kirjaamo@vtv.fi

STM:n vastaus Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntöön Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 8.2.2022 päivätyssä kirjeessä pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa 'Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä'. Lausunnossa on pyydetty ottamaan kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin:

1. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveysministeriö tunnistavat muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja raportoivat ne osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoja.
2. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ryhtyvät toimenpiteisiin, jotta valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelaeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.
3. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, jotta valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttokorosta laaditaan päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttokoron määräytymisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää vastauksena lausuntoon seuraavaa:

Ensimmäisen suosituksen osalta todetaan, että on tarvetta pohtia eläkejärjestelmistä aiheutuvia pidempiaikaisia vastuita. Tältä osin käynnistetään vuoden 2022 aikana valtiontalouden tarkastusviraston suosituksen mukaisesti selvitystyö, jossa tarkastellaan mahdollisia vaihtoehtoja eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden tunnistamiseksi ja näiden vastuiden raportoimiseksi osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoja.

Johtaja

Essi Rentola

Erityisasiantuntija

Jarmo Kukkonen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi

18.2.2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Tarkastuskertomusluonnos Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä

Kevan lausunto tarkastuskertomuksen luonnoksesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Kevaa antamaan lausunnon viitatusta tarkastuskertomusluonnoksesta. Keva lausuu tarkastuskertomuksesta vain niiltä osin, jotka liittyvät tarkastuksessa tarkastettuun Kevan toimintaan.

Keva toteaa, että tarkastuskertomuksessa on johdonmukaisesti keskitytty alkuperäisen tarkastussuunnitelman mukaisiin tarkastuskysymyksiin. Valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointia koskien tarkastuskertomuksessa todetaan, että Kevan kirjanpidon ja hallinnon menettelyt ovat asianmukaisesti järjestetty siltä osin, kuin ne koskevat valtion eläketurvan toimeenpanoa. Koskien valtion tilinpäätöksen tietoja valtion vastuulla olevista eläkkeistä, tarkastuskertomuksessa todetaan, että valtion tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion eläketurvasta aiheutuvista vastuista. Tarkastuksen havainnot vastaavat Kevan odotusta.

Tarkastuksessa tarkastettiin myös sitä, onko valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, jotta valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttokorosta laaditaan päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttokoron määräytymisestä.

Keva pitää tarkastusviraston suositusta hyvin perusteltuna. Myös Keva on 20.10.2021 lausunnossaan luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion eläkerahastosta annetun lain muuttamisesta sekä uudelleen HE 1/2022 vp valiokuntakäsittelyjen yhteydessä tuonut esiin, ettei valtion eläkevastuun käsitettä ole valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006) tai muuallakaan lainsäädännössä varsinaisesti määritelty. Keva pitää myös perusteltuna sitä, että toimiva taho asiassa on nimenomaan valtiovarainministeriö. Keva voi tarvittaessa tarjota asiantuntija-apua.

Keva kuitenkin kiinnittää huomiota tarkastuskertomusluonnoksessa olevaan toteamukseen, jonka mukaan diskonttokorko vaikuttaa olennaisesti laskelman oikeellisuuteen ja sen tarjoamaan informaatioon. Diskonttokorko on eläkevastuulaskelman näkökulmasta oletus, jolloin se ei Kevan käsityksen mukaan voi vaikuttaa laskelman oikeellisuuteen. Eläkevastuulaskelman tarjoamaan informaatioon diskonttokorko vaikuttaa. Keva suosittaa, että tarkastuskertomusluonnosta tarkistettaisiin vielä tältä osin.

KEVA

Jaakko Kiander
toimitusjohtaja

SU/Eeva Poutiainen, Tuija Nopola

24.2.2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto
kirjaamo@vtv.fi
Asianumero D/505/04.09.02/2021

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö valtion eläkejärjestelmän ja muiden eläkejärjestelmien valtion vastuiden tarkastuskertomusluonnoksesta

Tarkastuskertomusluonnos

Valtiontalouden tarkastusvirasto on lähettänyt 8.2.2022 luonnoksen valtion eläkejärjestelmän ja valtion muiden eläkejärjestelmien vastuiden tarkastuskertomuksesta ja pyytänyt Eläketurvakeskuksen lausuntoa siihen. Lausuntoa pyydetään erityisesti esitetyistä suosituksista sekä pyydetään havaintoja ja kannanottoja ja varmistamaan, ettei kertomuksessa ole asia- tai tulkintavirheitä.

Tarkastuksen havainnot

Tarkastuksessa todettiin, että valtion eläketurvan hallinnointi ja valvonta on järjestetty lain ja muun sääntelyn mukaisesti ja että valtion maksuosuus tarkastetuissa eläkejärjestelmissä pohjautuu luotettaviin laskelmiin ja selvityksiin. Myös todettiin, että valtion tilinpäätöksessä eläkevastuun laskennassa käytetty diskonttokorko olisi tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan vastaavalla tasolla kuin Suomessa yleisesti eläkevastuiden laskennassa käytetty diskonttokorko, mutta korosta ei ole tehty erikseen päätöstä, eivätkä sen määräytymisperusteet ole kaikilta osin läpinäkyviä.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että valtion tilinpäätösnormisto ei velvoita muiden eläkejärjestelmien kuin valtion eläkejärjestelmän vastuiden esittämiseen ja todettiin, että nämä vastuut tulisi tunnistaa ja raportoida valtion tilinpäätöksellä.

Tarkastuksen suositukset

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee tarkastuskertomuksessa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveysministeriö tunnistavat muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja että ne raportoidaan osana valtion tilinpäätöksen liitetietoja. Lisäksi suositetaan, että valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset eri eläkelaeista aiheutuvien vastuiden sisällyttämisestä tilinpäätökseen ja että valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytetävistä diskonttokoroista laaditaan päätös, joka sisältää perustelut diskonttokoron määräytymisestä.

SU/Eeva Poutiainen, Tuija Nopola

24.2.2022

Lausunto

Tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, että valtion eläkevastuiden laskennassa käytetty diskonttokorko 2,7 prosenttia on vastaavalla tasolla kuin Suomessa yleisesti eläkevastuiden laskennassa käytetty diskonttokorko. Tämä korko kuvastaa indeksikorotusten päälle tulevaa korkoa. Eli se vastaa yli 3 prosentin reaalista diskonttokorkoa.

Esimerkiksi työntekijän eläkelakia (TyEL) vakuuttavat eläkelaitokset käyttävät vastuidensa laskennassa 3 prosentin nimelliskorkoa (rahastokorko). Aiemmin tämä korko oli 5 prosenttia, mutta se alennettiin vuonna 1997 nykyiselle tasolle korkotason alentumisen vuoksi.

Tämän jälkeen korkotaso on edelleen alentunut tuntuvasti ja rahastokorko ylittää nykyisin selvästi käyvät korot. Korkean rahastokoron ongelmaan on haettu ratkaisua muutamia vuosia. Eräs mahdollisuus olisi ollut rahastokoron alentaminen entisestään. Tähän ei kuitenkaan päädytty. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, joka mahdollistaisi TyEL-eläkelaitosten tuottovaateen alentamisen alle 3 prosentin tason, jos eläkelaitosten vakavaraisuus heikkenisi merkittävästi.

Eläketurvakeskuksen vuoden 2019 pitkän aikavälin laskelmissa¹ eläketuottojen reaalituotto-oletus on 2,5 prosenttia vuoteen 2028 saakka ja 3,5 prosenttia vuodesta 2029 eteenpäin. Tämä oletus vastaa arviota odotettavissa olevista tuotoista eläkevaroille, eli kyseiseen tuotto-oletukseen ei sisälly tilinpäätösten varovaisuuden periaatetta.

Raportissa esitetään karttuneiden eläkkeiden nykyarvo siten, että tulevat jo karttuneet eläkemenot diskontataan yllä kuvatulla tuotto-oletuksella, sekä yhden prosenttiyksikön matalammalla tuotto-oletuksella. Eläkkeiden rahoituslaskelman tuotto-oletuksen käyttäminen diskonttokorkona on raportin eri tarkasteluiden sisäisen johdonmukaisuuden ja vertailtavuuden kannalta perusteltua. Mutta on syytä huomata, että tässäkin kohdassa korko-oletus ei noudata varovaisuuden periaatetta.

Eläketurvakeskuksen Tilastokeskukselle toimittamissa eläkekarttumalaskelmissa on kolme vaihtoehtoista oletusta reaalille diskonttokorolle: 1, 2 ja 3 prosenttia. Siten Eläketurvakeskus ei käytä 3,5 prosentin diskonttokorkoa laskelmissaan kuten tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 20 on kerrottu.

¹ Tikkanmäki, H. & Lappo, S. & Merilä, V. & Nopola, T. & Reipas, K. & Sankala, M. (2019) Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019. Eläketurvakeskus.

SU/Eeva Poutiainen, Tuija Nopola

24.2.2022

Raportissa todetaan (sivulla 15), että valtion osuus on kasvanut Eläketurvakeskuksen ennusteita nopeammin. Näin on käynyt, koska vakuutetut yrittäjän eläkelain (YEL) mukaiset työtulot ovat kehittyneet odotettua hitaammin. On tärkeää huomata, että valtio rahoittaa YEL:n kuluista sen osan, johon maksutulo ei riitä. Valtion YEL-osuus on siis kahden suuren luvun erotus (YEL:n kulut ja maksutulo). Tämän vuoksi verraten pienetkin heilahtelut maksutulossa tai eläkemenossa vaikuttavat suhteellisesti ottaen paljon valtion YEL-kuluun. Toisin sanoen YEL:n valtion osuus on vaikeasti ennustettavissa oleva suure.

Tarkastuskertomusluonnoksessa sivulla 8 on mainittu, että tarkastukseen ei sisällytetty muita euromääräisesti vähäisempiä eläke-etuuksien kustannuksia, mutta tulokset ja johtopäätökset koskevat niitä soveltuvin osin. Tällä viitattaneen esim. lain valtion varoista suoritettavasta eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta (VEKL) aiheuttamiin kuluihin. VEKL-kulut ovat tällä hetkellä vähäiset (vuonna 2020 noin 10,9 miljoonaa euroa), mutta tulevaisuudessa kasvaisivat vuoteen 2085 mennessä noin 1,5 miljardiin euroon vuodessa (vuoden 2017 rahassa)¹.

Joitain teknisluonteisia huomautuksia ja korjausehdotuksia on toimitettu erillisessä tiedostossa.

Eläketurvakeskuksella ei ole muita huomioita tarkastuskertomusluonnokseen tai sen suosituksiin.

Eläketurvakeskus

Allan Paldanius

Ismo Risku



Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki
kirjaamo@vtv.fi

Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä, 8.2.2022 (D/505/04.09.02/2021)

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta

Valtiovarainministeriö on tutustunut tarkastuskertomusluonnokseen Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä (8.2.2022). Tarkastuksen kohteena olivat valtion eläkejärjestelmä sekä valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä. Eläkkeet ovat valtiontalouden kannalta merkittävä menoerä, sillä vuonna 2020 valtio rahoitti niitä suoraan yli 10 mrd. eurolla.

Tarkastuskertomusluonnoksessa annetaan kolme suositusta:

- 1. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tunnistavat muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja raportoivat ne osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoja.*
- 2. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ryhtyvät toimenpiteisiin, jotta valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelajeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.*
- 3. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, jotta valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttokorosta laaditaan päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttokoron määräytymisestä.*

Valtiovarainministeriön näkemys tarkastushavainnoista

Valtiovarainministeriö pitää tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyjä suosituksia ymmärrettävinä, mutta suositusten toteuttamiskelpoisuuden kunnollinen arvioiminen vaatii vielä perusteellista selvitystyötä. Tämä johtuu muun muassa siitä, että "valtion voimassa oleva tilinpäätösnormisto ei yksiselitteisesti velvoita muista eläkejärjestelmistä näiden vastuiden esittämiseen", kuten VTV itsekin tarkastuskertomusluonnoksessaan toteaa. Siten tarvetta raportointivelvollisuuksien ja –säästöjen muuttamiseen tulisi tarkastella ja

muiden eläkejärjestelmien eläkevastuun mahdollinen esittäminen tulisi arvioida osana talousarviolainsäädännön ja valtion tilinpäätöksen yleistä kehittämistä. Samalla tulisi huomioida myös mahdollisten EU-tasoisten EPSAS-tilinpäätösstandardien kehittäminen. Lisäksi pohdittavaksi tulevat erilaiset rajauskysymykset eli esimerkiksi se, että miten valtion rahoitusvastuulle vuodesta 2023 tulevien hyvinvointialueiden eläkevastuiden kanssa tulisi menetellä.

Valtion eläkevastuiden laskennassa käytetyn diskonttokoron osalta valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että laskennassa säilyy jatkuvuus ja johdonmukaisuus. Siten VTV:n tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn päätöksen mahdollinen tekeminen vaatii myös huolellista selvitystyötä, jotta nämä periaatteet eivät vaarantuisi missään olosuhteissa.

Lisäksi tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että valtion vastuulla kokonaan tai osittain olevien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta ovat järjestetty asianmukaisesti. Valtiovarainministeriö pitää tätä tarkastustulosta tärkeänä ja tervetulleena.

Valtiovarainministeriön kehitysehdotukset tarkastuskertomusluonnokseen

Tarkastuskertomusluonnoksessa eläkevastuiden käsitettä ei ole määritelty selkeästi ja yksityiskohtaisissa suosituksissa on horjuvuutta sen suhteen, minkälaista eläkevastuuta tarkastusvirasto suosittaa jatkossa raportoitavan valtion tilinpäätöksessä. Siten näitä kohtia voisi olla hyödyllistä tarkentaa.

Tällä hetkellä valtion tilinpäätöksessä raportoidaan tarkasteluvuoden loppuun mennessä tosiasiallisesti valtion eläkejärjestelmässä eläkkeensaajille karttuneet eläkkeet. Toisin sanottuna kyseessä on nykyisille ja tuleville eläkkeensaajille karttuneiden eläkeoikeuksien pääoma-arvo. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä on se eläkevastuun käsite, josta tilinpäätösraportoinnissa tulee myös jatkossa pitää kiinni. Myöhemmin tulevaisuudessa karttuvia tai muutoin maksuun tulevia eläkkeitä voidaan toki ennakoida, mutta tämä ennakointi on selvästi hankalampaa ja epävarmempaa kuin tähän mennessä karttuneiden eläkeoikeuksien nykyarvo.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan: "Valtiovarainministeriön vastuiden luokittelun perusteella MEL-, MYEL- ja YEL-vastuut ovat avoimia, suorita vastuita. -- Valtion maksuosuuden perusteella niistä aiheutuu kuitenkin valtiolle taseen ulkopuolinen vastuu. Arvioitaessa näistä järjestelmistä muodostuvan vastuun määrää tulee tarkastelun perustua tilinpäätöksen käyttäjän tietotarpeisiin. Lähtökohtana voi olla esimerkiksi seuraavina vuosina tarvittava määrärahan tarve sekä vastuun kokonaissumma pidemmältä, kuitenkin rajatulta ajanjaksolta."

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan VTV:n mainitsemien eläkelakien lisäksi tulisi tarkastuskertomuksessa tulisi huomioida valtion täysin rahoittama lastenhoidosta ja opiskelusta kertyvä VEKL-eläkevastuu. Lisäksi, mikäli

raportointiin valtiontilinpäätöksessä päädytään, olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan luontevaa raportoida VEKL-, MEL-, MYEL- ja YEL-järjestelmien osalta koko järjestelmiin tähän mennessä kertynyt eläkevastuu sekä valtion viimeisin rahoitusosuus kunkin järjestelmän vuotuisesta eläkemenosta. Näiden tietojen avulla voitaisiin saada karkea kuva siitä, mikä on valtiolle tosiasiallisesti kuuluva eläkevastuu kustakin järjestelmästä. Esimerkkinä, jos tähän mennessä karttunut MYEL-vastuu olisi n. 15 mrd. euroa ja valtion rahoitusosuus järjestelmästä n. 80 %, olisi valtion vastuu arviolta $0,8 \times 15 = 12$ mrd. euroa.

Tässä tarkastelussa on toki ongelmana, että valtion rahoitusosuus YEL- ja MYEL-järjestelmään saattaa jonkin verran vaihdella vuodesta toiseen, jolloin myös eläkevastuun raportoitu määrä voisi heilahdella jonkin verran. Lisäksi on myös mahdollista, että valtion rahoitusosuudessa on arvioitavissa tapahtuvan tulevaisuudessa jonkinasteisia muutoksia. Tällaisten tekijöiden huomioiminen voisi kuitenkin olla hankalaa ja vähintään epävarmaa.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi pitää huolta siitä, että eri eläkelajien osalta mahdollisesti raportoitavat vastuutiedot olisivat keskenään mahdollisimman vertailukelpoisia. Siten niiden tulisi kuvata samaa käsitettä (karttunut eläkevastuu) ja vastuun tulisi olla laskettu yhtenäisiä oletuksia käyttäen (erityisesti diskonttokorko). Lisäksi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan valtion tilinpäätöksessä tulisi myös selkeästi erotella valtion eläkerahastoinnin piirissä olevat eläkevastuut muista eläkevastuista, jotta Valtion eläkerahaston karttuma ja eläkerahastosta tehtävän talousarviosiirron johdonmukaisuus eivät vaarantuisi epätarkoituksenmukaisella tavalla.

Toiseksi tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan: ”Perusturvaan kuuluvat Kelan eläkkeet ovat luokittelun mukaan piileviä vastuita. Myös niissä valtiolla on kuitenkin lakiin perustuva, tosiasiallinen vastuu osallistua kustannusten rahoitukseen. -- Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella myös Kelan eläkkeistä on saatavilla ennustetietoa mahdollisen vastuiden määrittelyn tueksi.”

Edellä esitettyjen näkemysten perusteella valtiovarainministeriö ei pidä luontevana raportoida valtion tilinpäätöksessä Kelan eläkkeisiin liittyviä piileviä vastuita, koska Kelan eläkkeiden osalta kyse ei ole karttuneista eläkeoikeuksista. Toisaalta, jos piilevien vastuiden raportointiin päädyttäisiin, valtiovarainministeriö pitää luontevana, että tällöin niitä ei raportoitaisi ainoastaan Kelan eläkkeiden osalta vaan laajemmin koko Kelan hoitaman kansalaisten perusturvan osalta. Tällöin voisi kuitenkin olla vaikea välttyä hankalilta rajanveto-ongelmilta. Lisäksi tällainen raportointi olisi huomattavan raskas toteuttaa, ja siitä saatava hyöty olisi vähäinen suhteessa jo käytettävissä oleviin toteumatietoihin ja ennusteisiin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö D/505/04.09.02/2021

Valtiokonttorin lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt viiteasiakirjalla Valtiokonttorilta lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta *Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä*.

Valtiokonttori on osallistunut tarkastussuunnitelman läpikäyntiin. Valtiokonttori osallistui myös valtion tilinpäätöksen laatimista koskevaan haastatteluun.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on myöntänyt Valtiokonttorille lisäaikaa lausunnon jättämiseen 11.3.2022 asti.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittaa tarkastuskertomusluonnoksessaan seuraavaa:

1. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja sosiaali- ja terveysministeriö tunnistavat muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ja raportoivat ne osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoja.
2. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ryhtyvät toimenpiteisiin, jotta valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelaeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.
3. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö ryhtyy toimenpiteisiin, jotta valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttorokorosta laaditaan päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttoron määräytymisestä.

Lausuntonaan Valtiokonttori toteaa seuraavaa:

Suosituksset 1 ja 2 koskien eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden raportointia osana tilinpäätöstä

Tarkastusvirasto toteaa tarkastuskertomusluonnoksessa, että valtion eläketurvasta aiheutuva eläkevastuuvelka raportoidaan valtion tilinpäätöksen laadinnassa käytettävän normiston mukaisesti valtion tilinpäätöksen liitteenä. Tarkastusvirasto toteaa myös, että valtion voimassa oleva tilinpäätösnormisto ei



11.3.2022

yksiselitteisesti velvoita muista eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden esittämistä tilinpäätöksessä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut tulisi tunnistaa ja raportoida osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä. Vastuiden raportointi on tärkeää paitsi taloudellisen aseman arvioimiseksi, myös päätöksenteon tietoperustan näkökulmasta.

Valtiokonttori toteaa, että eläkelaeista aiheutuvat vastuut ovat merkittäviä ja siksi tarkastuskertomusluonnoksessa annetut suositukset ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Valtiokonttori näkee kuitenkin, että suositusten toteuttamista suunniteltaessa on tärkeää ottaa huomioon valtion vastuiden raportointi kokonaisuudessaan.

Valtiolla on muitakin lainsäädännöstä aiheutuvia vastuita, jotka aiheuttavat määrärahatarpeita tulevaisuudessa, mutta joiden ei tällä hetkellä ole tulkittu kuuluvan tilinpäätösraportoinnin piiriin. Nykyisellään tilinpäätöksessä raportoidaan valtion vastuita vakiintuneen käytännön mukaisesti. Raportoinnin rajauksissa on kuitenkin tulkinnanvaraa, eikä rajauksia myöskään esitetä yksiselitteisesti raportoinnin yhteydessä. Siksi **Valtiokonttori toteaa, että on tärkeää määritellä kriteerit, joiden mukaiset vastuut tilinpäätöksessä raportoidaan.** Nämä kriteerit tulee olla selkeästi havaittavissa myös raportilta, jotta raportin lukijalle tulee käsitys vastuun määrän lisäksi muun muassa vastuun luonteesta (esimerkiksi suora/ehdollinen) ja vastuun aiheuttamien määrärahatarpeiden ajankohdasta sekä suhteesta muihin raportoituihin ja raportoinnin ulkopuolelle jääviin vastuisiin.

Mikäli ennen tällaisen kriteeristön määrittelyä ja sen mukaiseen raportointiin siirtymistä eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut raportoidaan tilinpäätöksessä, on raportoinnin yhteydessä otsikoinnin, tietojen ryhmittelyn tai muun tekijän avulla tärkeää tuoda esille, että raportoinnissa on kyse juuri näistä nimenomaisista vastuista ja että kaikkia lainsäädännöstä aiheutuvia vastuita ei ole raportoitu.

Tarkastuskertomusluonnoksessa on kuvattu yksi tapa esittää vastuun määrä ja sen aiheuttama määrärahatarve seuraavasti: *”Lähtökohtana voi olla esimerkiksi seuraavina vuosina tarvittava määrärahan tarve sekä vastuun kokonaissumma pidemmältä, kuitenkin rajatulta ajanjaksolta.”* Tämä voisi Valtiokonttorinkin näkemyksen mukaan olla selkeä ratkaisu sekä tilinpäätöksen lukijan että myös vastuun määrää määrittävän tahon näkökulmasta. Tämä esittämistapa edellyttäisi muutoksen ja/tai tarkennuksen nykyisin voimassa olevaan tilinpäätöskaavamääräykseen sekä rajatun ajanjakson ja esittämistavan määrittelyn osalta että myös kannanoton siitä, noudatetaanko tätä tapaa kaikkien vastuiden vai vain joidenkin vastuiden osalta.

Tarkastuskertomusluonnoksen suositusten mukaan eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut tulisi raportoida sekä kirjanpitoyksikön että valtion tilinpäätöksessä. Valtiokonttori näkeekin, että raportoitavat vastuut on tarkoituksenmukaista esittää kirjanpitoyksikön tilinpäätöksessä, josta ne kootaan valtion tilinpäätökseen.



11.3.2022

Suosituksen aikataulu

Tarkastuskertomusluonnoksen suositukset eivät sisällä aikataulua suositusten mukaiseen toimintatapaan siirtymiselle tai suositusten kytkeytymistä muihin vastuiden raportointia mahdollisesti koskeviin muutoksiin. Valtion konsernilaskelmien tarvetta ja toteutusmahdollisuuksia selvittänyt projekti toi esille muun muassa valtion vastuiden raportointiin liittyviä kehittämistarpeita. Projektin kartoittamissa sidosryhmien tietotarpeissa nousi esiin tarve muodostaa kattava kuva valtiontalouden kokonaisuudesta. Osa tätä kuvaa ovat valtion vastuut. Projektin [loppuraportti](#) on luettavissa Valtiokonttorin internetsivuilla. Loppuraportin luvussa 5 on projektin tekemiä havaintoja vastuiden raportoinnin nykytilanteesta sekä ehdotuksia etenemisestä.

Projektin tekemän selvityksen pohjalta on käynnistetty valtion tilinpäätöksen kehittämistyö siten, että valtion tilinpäätös laajennetaan kattamaan talousarvio- ja talouslaskennan lisäksi talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastot ja valtion liikelaitosten muodostamat konsernit. Taseen ulkopuoliset vastuut tulevat olemaan tässä laajennetussakin tilinpäätöksessä yksi keskeinen liitetietokokonaisuus. Raportoitavien vastuiden määrittelyssä on tarkoitus ottaa huomioon konsernilaskelmien tarve- ja toteutus selvitysohjelmassa tehdyt vastuiden raportointia koskevat havainnot. Projektin aikataulun mukaan uusimuotoinen tilinpäätös laadittaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2024.

Valtiokonttori näkee, että tätä nopeammassakin aikataulussa voi olla mahdollista tehdä pienimuotoisempaa kehittämistä vastuiden raportointiin tilinpäätöksessä, mutta merkittävimmät uudistukset olisi luontevaa tehdä samassa aikataulussa kuin valtion tilinpäätöstä muutoinkin uudistetaan. Kehittämistä rajoittavat joka tapauksessa käytettävissä olevat resurssit ja yhteistyömahdollisuudet muiden vastuu- ja riskiraportoinnin kanssa tekemisissä olevien tahojen kanssa. Vastuiden raportoinnin kehittäminen edellyttää useiden tahojen yhteistyötä. Erityisesti vastuiden tunnistamisessa on merkittävä rooli tahoilla, jotka tuntevat vastuun sisällön esimerkiksi vastuuta koskevien säädösten yksityiskohtien osalta. Esimerkiksi eläkejärjestelmiin liittyvien vastuiden osalta tässä on keskeisessä roolissa sosiaali- ja terveysministeriö, kuten tarkastuskertomusluonnoksessakin on todettu. Valtiokonttorilla on roolia vastuiden tunnistamisessa muun muassa laatimalla ohjeistus, jossa määritellään mitkä vastuut tilinpäätöksessä tulee raportoida sekä se, kuinka niistä raportoidaan. Valtiokonttori voi kuitenkin tarkentaa ohjeistusta vasta sen jälkeen, kun valtiovarainministeriö päivittää tilinpäätöksen sisältöä koskevaa määräystä ja/tai muutoin yhdessä valtiovarainministeriön kanssa tarkennetaan vastuiden raportoinnin sisältöä ja rajauksia.

Koska valtion vastuut ovat laaja kokonaisuus, Valtiokonttorin näkemyksen mukaan vastuiden raportoinnin määrittely on syytä tehdä kokonaisuutena, kattaen eläkevastuiden lisäksi muutkin vastuut. Kun tilinpäätöksessä raportoitavien vastuiden kriteeristö on määritelty, voidaan ratkaista kannattaako raportoinnin laadun parantaminen aloittaa esimerkiksi yksittäisistä vastuista tai vastuukokonaisuuksista tai uudistetaanko kokonaisuus kerralla. **Näin ollen Valtiokonttorin näkemyksen mukaan myös eläkevastuiden raportointia**



11.3.2022

koskevia tarkastuskertomusluonnoksen suosituksia ryhdyttäisiin noudattamaan vasta edellä kuvatussa vastuuraportoinnin kokonaistarkastelussa tarkemmin määriteltävällä tavalla ja ajankohtana. Mikäli eri eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätösraportointiin ennen kuin kokonaisuus on määritelty, on tilinpäätöksen informaatioarvon vuoksi tärkeää tuoda esille kyseessä olevan nimenomaan eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden raportointi ja että tilinpäätös ei sisällä kaikkia lainsäädännöstä aiheutuvia valtion vastuita.

Muita huomioita

Tarkastuskertomusluonnoksesta jää epäselväksi, että koskevatko suositukset YEL-, MYEL- ja MEL-eläkkeiden lisäksi myös Kelan hallinnoimia eläkkeitä tai muita, euromääräisesti vähäisempiä eläke-etuuksia. Mikäli myös Kelan hallinnoimat eläkkeet raportoidaan tilinpäätöksessä valtion vastuina, on syytä tiedostaa mahdollinen ristiriita muiden kansalaisen perusturvaan liittyviin, raportoinnin ulkopuolella mahdollisesti oleviin vastuisiin. Esimerkiksi, raportoitaisiinko lainsäädäntöön perustuvan sosiaaliturvan aiheuttamat tulevien vuosien määrärahatarpeet vain eläkkeiden osalta?

Tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 19 määritellään eläkevastuu seuraavasti: *"Eläkevastuulla tarkoitetaan sitä rahamäärää, joka tarkasteluhetkellä riittäisi kattamaan siihen mennessä ansaittujen eläke-etuuksien tulevat kustannukset, kun huomioidaan tulevat sijoitustuotot."* **Valtiokonttori ehdottaa eläkevastuun määritelmän täsmentämistä siten, että vastuu määritellään ottamatta erikseen kantaa tuleviin sijoitustuottoihin tai muihin tapoihin vastuun kattamiseksi.** Eläkevastuun määrästä raportoidaessa voidaan kuitenkin erikseen tuoda esille se, millä tavoin valtio on varautunut vastuun rahoittamiseen (esimerkiksi sijoitustuotoilla).

3. Valtion eläkevastuun laskennan ja laskennassa käytettävän diskonttokoron määräytymisen perusteista

Valtion eläkevastuun laskennasta ei ole säädetty talousarviolainsäädännössä. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan Keva on laatinut laskennasta ohjeituksen, jossa on kuvattu laskennan perusteet ja laskennassa käytettävät parametrit.

Kuten tarkastuskertomusluonnoksessa on todettu, valtion eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on valtion tilinpäätöksen kannalta olennainen tunnusluku. Valtion eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on merkittävä sekä euromääräisesti että laadullisesti tiedon käyttäjän tietotarpeiden kannalta. Muutokset toimintaympäristössä ja lainsäädännössä vaikuttavat myös eläkkeistä muodostuvan vastuun määrään. Diskonttokorko vaikuttaa olennaisesti laskelman oikeellisuuteen ja sen tarjoamaan informaatioon.



11.3.2022

Valtion konsernilaskelmien tarve- ja toteutusselvitys on arvioinut eräiden IPSAS-standardien soveltamismahdollisuutta Suomen valtion tilinpäätösraportoinnissa. Tarkasteluun sisältyi myös eläke-etuuksia koskeva IPSAS-standardi (IPSAS 39 *Employee benefits*). Selvitysprojekti on väliraportissaan todennut, että tieto luvattujen eläke-etuuksien aiheuttaman vastuun rahamäärästä on olennaista tietoa, joka tulee olla päätöksentekijöiden tiedossa vaikkakin arvionvaraisena. Viralliseen taseeseen sisällyttämisen sijasta (IPSAS 39 -standardin mukainen raportointi) eläkevelka ja kattamaton eläkevastuu voidaan esittää kuitenkin taseen liitetiedoissa Kevan laskemalla tavalla kuten tähänkin asti. Konsernilaskelmien tarve- ja toteutusselvitys projekti katsoi, että nykyistä esitystapaa voitaisiin kehittää kuvaamalla diskonttokoron määräytymisen perusteita seikkaperäisemmin. Diskonttokorko pysyisi edelleen kiinteänä.

Valtiokonttori kannattaa tarkastuskertomusluonnoksen suositusta 3, jonka mukaan valtion eläkevastuun laskennan perusteista ja laskennassa käytettävästä diskonttokorosta laadittaisiin päätös, joka sisältää riittävät ja asianmukaiset perustelut diskonttokoron määräytymisestä. Lisäksi Valtiokonttori kannattaa valtion eläkevastuuta koskevan diskonttokoron määräytymisen perusteiden kuvaamista valtion tilinpäätöksen liitteellä. Valtiokonttori näkee stabiilin diskonttokoron käyttämisen eri vuosina vaihtuvaa korkoa perustellumpana, jotta vertailukelpoisuus eri vuosien eläkevastuisiin säilyy. Diskonttokoron olisi hyvä olla samalla tasolla kuin alalla muutoinkin käytettävän koron. Tällöin myös vertailu muiden eläkejärjestelmien eläkevastuisiin olisi helpompaa. Diskonttokorko kuvaa yleisesti rahan aika-arvoa eikä siksi ole riippuvainen vastuutahoon liittyvästä riskistä.

Valtiokonttori tuo esille myös tarpeen informoida tilinpäätöksen lukijaa siitä, millainen merkitys eri tekijöillä (muun muassa diskonttokorko ja laskennassa käytetty indeksi) on vastuun määrään. Tilinpäätöksen ulkopuolisessa, tilinpäätösinformaatiota täydentävässä vastuu- ja riskiraportoinnissa voisi lisäksi tuoda esille sen, kuinka hyvin laskennassa käytetty ennakoarvioon perustuva korko on toteutunut ja kuinka eri tekijät vaikuttavat eläkevastuun tulevaan kehitykseen.

Helsingissä 11.3.2022

Toimialajohtaja

Lasse Skog

Kehittämispäällikkö

Outi Vänntinen

