

Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

1/2022



Tarkastuskertomus

Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/505/04.09.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen Valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä, johon on yhdistetty laillisuustarkastuksen ja tilintarkastuksen näkökulmat. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssi-politiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Valtiokonttorille, Valtion eläkerahastolle, Kevalle, Maatalousyrittäjien eläkelaitokselle, Merimieseläkekassalle ja Eläketurvakeskukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, Valtiokonttorilla, Valtion eläkerahastolla, Kevalla, Maatalousyrittäjien eläkelaitoksella, Merimieseläkekassalla ja Eläketurvakeskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 4. huhtikuuta 2022

Jaakko Eskola
johtaja

Olli Piironen
ylitarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-517-7 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-517-7
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-517-7>

Tarkastuskertomuksen valokuva
iStock

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli valtion eläkejärjestelmä sekä valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä. Eläkkeet ovat valtiotalouden kannalta merkittävä vuosittainen menoerä: vuonna 2021 niiden yhteissumma oli noin 10,2 miljardia euroa.

Valtion eläkejärjestelmä käsittää valtion työntekijöiden eläketurvan, jonka valtio rahoittaa kokonaan. Sen lisäksi valtio rahoittaa kokonaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) maksumat eläkkeet, kuten kansaneläkkeen ja takuueläkkeen, ja osallistuu yrittäjäeläkkeiden (YEL), maatalousyrittäjien eläkkeiden (MYEL) ja merimieseläkkeiden (MEL) rahoitukseen. Valtion sitoutumisesta eri eläkejärjestelmiin aiheutuu valtionaloudelle tulevaisuudessa huomattavia kustannuksia, ja ne muodostavat siten merkittävän taloudellisen vastuun.

Tarkastuksessa selvitettiin, onko valtion osin tai kokonaan rahoittamien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta järjestetty asianmukaisesti. Lisäksi selvitettiin, antaako valtion tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot valtion vastuulle kuuluvista eläkkeistä.

Valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta on järjestetty asianmukaisesti

Tarkastuksessa käytiin läpi valtion eläketurvan hallinnointia ja valvontaa. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion eläketurvan hallinnointi ja valvonta on järjestetty lain ja muun sääntelyn mukaisesti.

Valtion eläkejärjestelmän hallinnointi on jaettu valtiovarainministeriön (VM), Valtion eläkerahaston (VER) ja eläkelaitos Kevan tehtäväksi. Keva perii eläkemaksut valtion eläketurvan piirissä olevilta työnantajilta ja tilittää ne edelleen VERille, jonka tehtävänä on varojen turvaaminen sijoittamalla ne tuottavasti.

Valtion eläkkeet maksetaan valtion talousarviosta. Osa valtion eläkkeiden vuosittaisista maksuista katetaan VERistä tehtävällä siirrolla, joka on tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. Valtiovarainministeriö siirtää eläkkeiden maksuun tarvittavat varat kuukausittain Kevalle, joka mak saa eläkkeet niiden saajille.

Valtion eläketurvan järjestämistä ja eläkkeiden sijoitustoimintaa valvovat valtiovarainministeriö ja Finanssivalvonta (Fiva). Valtiovarainministeriö valvoo Kevan ja VERin yleistä toimintaa ja laillisuutta. Fivan valvonta perustuu eläkkeensaajan edun turvaamiseen ja kohdistuu paljolti sijoitustoimintaan.

Valtio osallistuu osittain myös esimerkiksi MYEL-, YEL- ja MEL-eläkkeiden rahoitukseen. Näiden järjestelmien osalta tarkastuksessa käytiin läpi valtion maksuosuuden muodostumisen perusteita. Eläkelaitokset hakevat rahoitusta vuosittain valtion talousarviosta sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä (STM), joka vahvistaa maksuosuudet ja osallistuu myös eläkelaitosten ohjaukseen. Tarkastuksen perusteella todetaan, että valtion maksuosuus pohjautuu luotettaviin laskelmiin ja selvityksiin.

Valtion tilinpäätöksessä raportoitu eläkevastuu antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion eläkkeistä

Valtion eläketurvasta aiheutuva eläkevastuuvelka raportoidaan valtion tilinpäätöksen laadinnassa käytettävän normiston mukaisesti valtion tilinpäätöksen liitteenä. Eläkevastuun määrä vuoden 2020 tilinpäätöksessä oli 93,1 miljardia euroa. Eläkevastuu kuvaa valtion eläketurvan piirissä muodostuneiden eläkkeiden pääoma-arvoa tilinpäätöshetkellä.

Eläkevastuun määrään ja nykyarvoon vaikuttaa keskeisesti laskennassa käytetty diskonttokorko, joka on valtion vuoden 2020 tilinpäätöksessä 2,7 prosenttia. Valtion eläkevastuun laskennassa käytetty diskonttokorko on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan vastaavalla tasolla kuin Suomessa yleisesti eläkevastuiden laskennassa käytetty diskonttokorko. Käytetystä diskonttokorosta ei ole kuitenkaan tehty erillistä päätöstä, eikä diskonttokoron määräytymisperuste ole tilinpäätöksen käyttäjälle kaikilta osin läpinäkyvä. Käytettävä diskonttokorko vaikuttaa olennaisesti eläkevastuusta esitettävään nykyarvoon.

Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita ei ole tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä

Valtiolla on lakiin perustuva, tosiasiallinen vastuu osallistua maatalousyrittäjien, yrittäjäläkkeiden, merimieseläkkeiden sekä Kelan hallinnoimien eläkkeiden rahoitukseen. Eri eläkejärjestelmistä valtiolle myöhemmin maksettavaksi lankeavien vastuiden määrä on merkittävä. Esimerkiksi valtion 0,7 miljardin euron vuosittainen maksuosuus maatalousyrittäjien eläkkeistä muodostaa vuosina 2022–2050 yhteensä noin 18 miljardin euron talousarviomenot.

Valtion voimassa oleva tilinpäätösnormisto ei yksiselitteisesti velvoita esittämään muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita. 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.

Eläkejärjestelmän luonteella voi olla vaikutusta taseen ulkopuolisen vastuun määrittelyyn, mutta lähtökohtaisesti vastuun määritelmä ei ole riippuvainen eläkejärjestelmän luonteesta. Näin ollen valtiolle voi muodostua taseen ulkopuolinen vastuu sekä rahastovasta järjestelmästä että jakojärjestelmästä.

Tarkastusviraston suositukset

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 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 määrittämisestä.

Sisällys

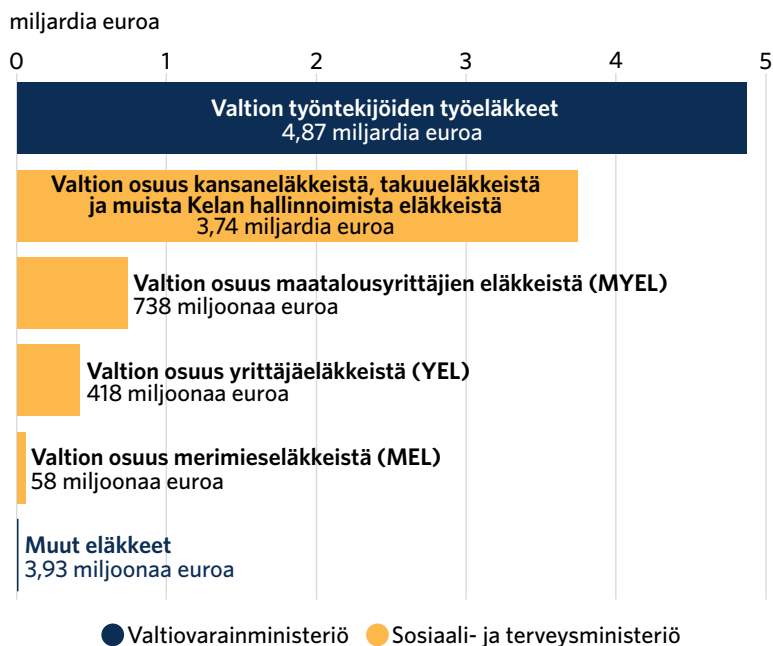
Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko valtion vastuulle kuuluvien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta järjestetty asianmukaisesti?	12
2.1 Valtion eläkkeiden hallinnointi ja valvonta on järjestetty asianmukaisesti	12
2.2 Valtion rahoitusosuus muissa eläkejärjestelmissä perustuu asianmukaisiin selvityksiin	16
3 Antaako valtion tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot valtion vastuulle kuuluvista eläkkeistä?	20
3.1 Valtion työeläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on raportoitu asianmukaisesti	20
3.2 Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita ei ole tunnistettu osaksi tilinpäätöstä	23
3.3 Tilinpäätösten liitetietojen sisältöä tulee edelleen kehittää	26
4 Onko eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?	28
4.1 Valtion eläkevastuun laskennasta ja siinä käytettävästä diskonttokorosta tulee ohjeistaa	28
4.2 Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa valtion rahoitusosuuden muissa eläkejärjestelmissä	29
Liite: Miten tarkastettiin	32
Viitteet	37



1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen kohteena oli valtion eläkejärjestelmä ja valtion vastuut muissa eläkejärjestelmissä. Tarkastus sisältyi Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2021 tarkastussuunnitelmaan, ja se teutettiin monilajitarkastuksena. Pääpaino oli laillisuustarkastuksessa, mutta lisäksi hyödynnettiin tilintarkastuksen kysymyksenasettelua ja menetelmiä.

Eläkkeet ovat valtiontalouden kannalta merkittävä vuosittainen menoerä. Vuonna 2021 menojen yhteissumma talousarviossa oli noin 10,2 miljardia euroa. Valtio osallistuu osittain tai kokonaan useiden eri eläkejärjestelmien mukaisten eläkkeiden rahoitukseen.



Kuvio 1: Eläkkeet vuoden 2021 talousarviossa hallinnonaloittain

Valtio vastaa kokonaisuudessaan valtion työntekijöiden työeläkkeistä, joiden kokonaismäärä vuoden 2021 talousarviossa oli 4,87 miljardia euroa. Valtio osallistuu osittain myös maatalousyrittäjien (MYEL), yrittäjien (YEL) ja merimieseläkkeiden (MEL) rahoitukseen. Valtion rahoitusosuus MYEL-eläkkeistä oli vuonna 2020 noin 718 miljoonaa euroa, YEL-eläkkeistä noin 371 miljoonaa

euroa ja MEL-eläkkeistä noin 61 miljoonaa euroa. Valtio rahoittaa lisäksi perusturvaan luettavat Kelan hallinnoimat eläke-etuudet, joita ovat muun muassa kansaneläke ja takuueläke. Kelan hallinnoimat eläkkeet on budjetoitu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle, ja Kela vastaa kokonaisuudessaan niiden hallinnoinnista.

Näiden lisäksi valtio osallistuu myös muiden, euromääräisestä vähäisempien eläke-etuuksien kustannuksiin, jotka eivät ole sisällyneet tarkastukseen, mutta tarkastuksen tulokset ja johtopäätökset koskevat soveltuvilta osin myös niitä. Esimerkkinä tällaisesta on eläke alle kolmivuotiaan lapsen hoidon ja opiskelun ajalta (VEKL), jonka kustannukset tällä hetkellä ovat noin 11 miljoonaa euroa vuodessa, mutta joiden odotetaan kasvavan tulevaisuudessa merkittävästi.

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtion vastuulla olevien, talousarvion ulkopuolella hallittavien eläkkeiden ja eläkevarojen hallinnointi sekä valvonta asianmukaisesti järjestetty?
2. Antavatko valtion tilinpäätöksessä esitetyt tiedot oikean ja riittävän kuvan valtion vastuulla olevista eläkkeistä?

Lisäksi tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto kolmanteen pääkysymykseen:

3. Onko valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Ensimmäisessä pääkysymyksessä valtion vastuulla olevilla eläkkeillä tarkoitetaan valtion eläkkeitä sekä muita eläkejärjestelmiä, joiden rahoitukseen valtio osallistuu kokonaan tai osittain. Tarkastukseen valittiin talousarvion kannalta olennaisimmat eläkejärjestelmät. Tarkastuskysymykseen vastattiin laillisuustarkastuksen menetelmillä, ja tarkastuskriteerit muodostuivat pääasiassa eläkkeiden hallinnoinnista vastaavia toimijoita koskevasta lainsäädännöstä sekä muista niitä velvoittavista ja ohjaavista määräyksistä, säännöistä ja ohjeista.

Toiseen pääkysymykseen vastattiin arvioimalla eläkevastuiden esittämistä koskevaa lainsäädäntöä sekä peilaamalla menettelytapojen asianmukaisuutta yleisesti kirjanpidossa noudatettavaan hyvään kirjanpitotapaan. Tarkastuksessa arvioitiin pääasiassa talousarviolakia ja -asetusta, valtion tilinpäätöksen laadintaa ja esittämistapaa koskevia määräyksiä sekä muita valtion kirjanpitoa ja tilinpäätöstä koskevaa ohjeistusta.

Kolmannen pääkysymyksen varmuustaso oli kahdesta edellisestä poiketen rajoitettuun varmuuteen perustuva. Siinä arvioitiin sisäisen valvonnan asianmukaisuutta sekä eläkkeiden hallinnoinnissa että valtion tilinpäätöksen muodostuksessa.

Tarkastuskysymykset ja kriteerit on kuvattu tarkemmin liitteessä 1 *Miten tarkastettiin*. Seuraavat säädökset ja määräyksen muodostavat tarkastetun toiminnan keskeisen säädöserustan:

- laki valtion talousarviosta (423/1988)
- asetus valtion talousarviosta (1423/1992)
- laki Kevasta (66/2016)
- laki valtion eläkerahastosta (1297/2006)
- merimieseläkelaki (1290/2006)
- maatalousyrittäjän eläkelaki (1280/2006)
- yrittäjän eläkelaki (1272/2006)
- hallintolaki (434/2003).

Tarkastuksessa on huomioitu seuraavat Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukset: [Valtion rahastojen pääoman hoito \(16/2018\)](#) sekä [Valtion vastuusitoumukset kansainvälisissä yhteisöissä \(3/2018\)](#).

VTV:n tarkastusoikeudesta on säädetty laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000). Muiden kuin valtion virastojen osalta VTV:n tarkastusoikeus perustuu VTV-lain 2 § 1. momentin 3. kohtaan.

Lisäksi VTV:llä on oikeus tarkastaa Kevaa siltä osin, kuin se hoi-
taa valtion eläketurvan toimeenpanoa.

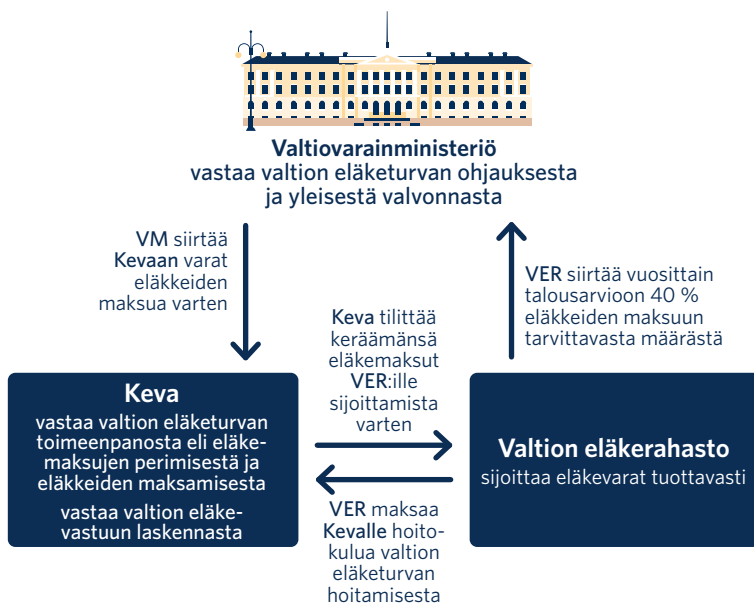
2 Onko valtion vastuulle kuuluvien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Valtion vastuulla kokonaan tai osittain olevien eläkkeiden hallinnointi ja valvonta ovat järjestetty asianmukaisesti. Tarkastuksessa käytiin läpi eläkkeiden hallinnon, kirjanpidon ja valvonnan menettelyjä, jotka on jaettu valtiovarainministeriön, Valtion eläkerahaston ja Kevan tehtäväksi. Valtio osallistuu valtion työntekijöiden eläketurvan rahoituksen lisäksi myös muiden eläkejärjestelmien rahoitukseen. Näiden järjestelmien osalta tarkastettiin valtion maksuosuuden muodostumista ja käsittelyä.

2.1 Valtion eläkkeiden hallinnointi ja valvonta on järjestetty asianmukaisesti

Valtion eläkkeitä hallinnoivat valtiovarainministeriö, Valtion eläkerahasto ja Keva

Valtion työntekijöiden työeläkkeistä säädetään julkisten alojen eläkelaisissa (81/2016). Valtion työeläkkeiden rahoitus perustuu lakiin valtion eläketurvan rahoituksesta (67/2016). Valtion eläkkeiden hallinnointi on jaettu valtiovarainministeriölle (VM), Kevalle ja valtion eläkerahastolle (VER). Kevan toiminnasta säädetään Kevasta annetussa laissa (66/2016) ja VERin toiminnasta puolestaan laissa valtioneläkerahastosta (1297/2006).



Kuvio 2: Valtion eläketurvan järjestäminen

Keva vastaa valtion työntekijöiden eläkemaksujen keräämisestä ja eläkkeiden maksamisesta. Lisäksi Keva järjestää valtion eläkevastuun laskennan. VER maksaa Kevalle eläketurvan toimeenpanosta kuukausittain hoitokuluennakkoa, jonka yhteismäärä vuonna 2021 oli noin 15,5 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriö vahvistaa vuosittain hoitokuluennakon määrän ja maksuaika- taulun. Kerätyt eläkemaksut Keva tilittää Valtion eläkerahastolle, jonka tehtävä on sijoittaa eläkevarat tuottavasti.

Valtion eläketurva rahoitetaan valtion talousarviosta. Eläkkeiden maksua varten Valtion eläkerahastosta tehdään valtion talousarvioon vuosittain siirto, joka on tällä hetkellä voimassa olevan, valtion eläkerahastosta annetun lain mukaan 40 prosenttia valtion vuotuisesta eläkemenosta. VERistä valtion eläkemenoja varten tehtävät siirrot talousarvioon budjetoidaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle tuloarviotilille 12.28.50 *Siirto valtion eläkerahastosta*. Eläkemenot maksetaan edelleen Kevalle valtiovarainministeriön hallinnonalan momentilta 28.50.15 *Eläkkeet (arviomääräraha)*. Vuoden 2021 talousarviossa valtion eläkkeiden menomomentille myönnetty summa oli 4 869 142 000 euroa. VERistä valtion talousarvioon vuonna 2021 siirrettiin 1 940 950 705 euroa.

Keva vastaa valtion eläketurvan toimeenpanosta

Tarkastuksessa käytiin läpi Kevan hallinnon ja kirjanpidon menettelyjä siltä osin, kuin ne koskevat valtion eläketurvan hoitamista. Keva vastaa eläkemaksujen keräämisestä valtion työnantajilta. Työnantaja ilmoittaa työntekijälle maksetut ansiot tulorekisteriin. Keva laskuttaa työnantajalta palkkaperusteisen eläkemaksun, joka perustuu työntekijälle rekisteröityihin ansioihin. Palkkaperusteinen eläkemaksu sisältää myös työntekijän maksuosuuden, jonka työnantaja pidättää työntekijältä.

Keva-lain mukaan Kevalla tulee olla hyvän hallinnon ja jatkuvuuden varmistamiseksi muun muassa hyväksytyt jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimintaperiaatteet eläkelaitoksen sisäisestä valvonnasta, riskienhallintajärjestelmästä ja sisäisen tarkastuksen järjestämisestä. Kevalla on myös oltava kirjalliset toimintaperiaatteet menettelyistä, joita noudatetaan eturistiriitojen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä. Lisäksi sen on ylläpidettävä luetteloa johdon ja sen lähipiirin kanssa tehdyistä merkittävistä liiketoimista. Kevan hallituksen ja johdon tulee tehdä strategisen tason riskiarvio, joka sisältää myös keskeiset toimenpiteet arvioidun nousseiden riskien hallitsemiseksi. Hallinto- ja johtamisjärjestelmää sekä kirjallisia toimintaperiaatteita on arvioitava säännöllisesti.

Tarkastuksessa käytiin läpi edellä mainittujen vaatimusten mukaiset kirjalliset toimintaperiaatteet. Niiden todettiin olevan asianmukaisia.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että Kevan kirjanpidon ja hallinnon menettelyt ovat asianmukaisesti järjestetty siltä osin kuin ne koskevat valtion eläketurvan toimeenpanoa.

Valtion eläkerahaston tehtävänä on eläkevarojen sijoittaminen

Valtion eläkerahasto on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jonka tehtävä on sijoittaa valtion eläkevaroja ja näin varautua valtion tuleviin eläkemenoihin. Valtion eläkerahaston toiminnasta säädetään valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006), ja sen ohjauksesta ja valvonnasta vastaa valtiovarainministeriö.

Valtion eläkejärjestelmä on jaettu valtiovarainministeriön, Valtion eläkerahaston ja Kevan tehtäväksi. Keva vastaa valtion eläkemaksujen perimisestä. Keva tilittää kerätyt eläkemaksut suoraan VERille, jonka tehtävänä on varojen turvaaminen sijoittamalla ne tuottavasti.

Tarkastuksessa käytiin läpi VERin kirjanpidon menettelyt katkaen kuukausittain tehtävän siirron valtion talousarvioon sekä Kevalle kuukausittain maksettavan hoitokulun. Lisäksi tarkastettiin pistokokein VERin ja VM:n välisiä siirtoja valtion talousarvioon sekä VM:n ja Kevan välisiä eläkemaksujen siirtoja.

Tarkastuksessa käytiin läpi myös VERin hallinnon menettelyjä. VER-lain mukaan VERillä tulee olla muun muassa omistajaohjauksen periaatteet, luottamustehtäviä koskeva ajantasainen luettelo, toimintaperiaatteet ristiriitojen tunnistamiseksi ja ehkäisemiseksi, luettelo lähipiiriliiketoimista sekä sisäpiirirekisteri. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että VERin kirjanpidon ja hallinnon menettelyt ovat asianmukaisesti järjestetty.

Valtion eläkkeiden valvonta on asianmukaista

Valtion eläkkeiden valvonta muodostuu valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan suorittamasta valvonnasta. Lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa Kevaa siltä osin, kuin se hoitaa valtion eläketurvan toimeenpanoa. Finanssivalvonnan suorittama tarkastus on riskiperusteista, ja se kohdistuu pitkälti Kevan ja VERin sijoitustoimintaan.

Kevasta ja VERistä annettujen lakien mukaan niiden yleinen valvonta on valtiovarainministeriön vastuulla¹. Kevasta annetun lain esitöiden² mukaan yleisellä valvonnalla tarkoitetaan lähinnä toiminnan ja hallinnon lainmukaisuuden valvontaa. Valtiovarainministeriö nimittää Kevalle tilintarkastajan, jonka tehtävä on tarkastaa valtion eläkemaksujen ja niistä annettavien tietojen oikeellisuus. Lisäksi ministeriön tulee arvioida viiden vuoden välein Kevan suorittamaa valtion eläkkeiden hoidon kustannustehokkuutta ja laatutasoa.

Tarkastuksessa arvioitiin valvonnan riittävyttä ja asianmukaisuutta käymällä läpi valtion eläkkeiden valvonnan järjestäminen ja menettelyt.

Kevan varsinainen valvonta toteutetaan vuosittain järjestettävällä valvontatilaisuudella, johon osallistuvat Kevan, valtiovarainministeriön ja Finanssivalvonnan edustajat. Valvontatilaisuudessa käydään läpi muun muassa eläkkeidenhoidon tuloksellisuutta ja taloudellisuutta. Tilaisuuden sisältö vastaa myös Keva-lain 24 §:n edellyttämän viisivuotistarkastelun vaatimuksia.

VERin valvonnasta ja ohjauksesta on säädetty tarkemmin valtiovarainministeriön päätöksellä Valtion eläkerahaston toiminnasta 3.3.2016, jossa on määrätty eläkerahaston toimintaa koskevista periaatteista ja rajoitteista. Sen mukaisesti VER raportoi



Kevan ja VERin yleinen valvonta on valtiovarainministeriön vastuulla.

VM:lle kuukausittain keskeiset tiedot sijoitusten hoidosta. Osana valvontaa järjestetään vuosittain VERin ja valtiovarainministeriön välinen tilaisuus, jossa käydään läpi VERin toimintaa ja sen taloudellisuutta ja tuloksellisuutta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on järjestänyt vastuullaan olevan Kevan ja VERin valvonnan asianmukaisesti.

2.2 Valtion rahoitusosuus muissa eläkejärjestelmissä perustuu asianmukaisiin selvityksiin

Mela hoitaa maatalousyrittäjien eläketurvaa

Maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukainen MYEL-vakuutus on viljelijöiden, metsänomistajien, kalastajien ja poronhoitajien sekä heidän perheenjäsentensä työeläkevakuutus. Myös tieteen ja taiteen apurahansaajat kuuluvat tämän eläketurvan piiriin. MYEL-eläkkeitä hallinnoi Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela).

Melan keräämät maatalousyrittäjien vakuutusmaksut ja Melan sijoitusten tuotot eivät kata maatalousyrittäjien eläkemenosta kuin osan, ja suurimmaksi osaksi kustannuksista vastaa valtio. Melan vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan valtion maksuosuus MYEL-eläkkeistä vuonna 2020 oli 711,5 miljoonaa euroa. Yhteensä valtion maksuosuudet Melalle olivat yli 80 prosenttia korvausmenoista. Melan sijoitusvarallisuus ja sijoitustuotot ovat hyvin pienet suhteessa eläkevastuuseen ja eläkemenoon, joten MYEL on käytännössä jakojärjestelmä.

Tarkastuksessa käytiin läpi MYEL-eläkkeiden valtion rahoitusosuuden muodostumista ja sen taustalla olevia laskelmia sen varmentamiseksi, että valtion osuus perustuu asianmukaisiin ja luotettaviin selvityksiin. Valtion maksuosuuden määrittämiseen ja maksueroihin liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella maatalousyrittäjän eläkelain täytäntöönpanosta (1407/2006). Asetuksen mukaisesti Melan on toimitettava ennakoerien määrittämiseen ja tarkistamiseen sekä edellisen vuoden lopullisen maksun määräytymiseen liittyviä selvityksiä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle kaksi kertaa vuodessa, toukokuussa ja lokakuussa. Selvitysten yhteydessä Mela perustelee maksuihin vaikuttavat muutokset ja pyrkii myös ennakoimaan kehitystä. Melan mukaan suurimmat erot ennusteiden ja toteutumien välillä aiheutuvat muiden eläkelaitosten maksamista MYEL-eläkkeistä, joissa saattaa olla vuositasolla merkittävää vaihtelua.

Mela toimittaa kehyslaskelmia varten sosiaali- ja terveysministeriölle valtion maksuosuuden ennusteet noin viiden vuoden aikajänteellä, mutta valtionosuuden kehitystä voidaan ennakoita melko tarkasti kymmeniä vuosia eteenpäin. Nykyisten ennusteiden mukaan valtion rahoitusosuus kasvaisi vielä jonkin aikaa, mutta olisi taittumassa laskuun 2030-luvulla.

Sosiaali- ja terveysministeriön valvonta toteutuu Melassa pääosin hallitustyöskentelyn ja lakisäateisen raportoinnin kautta. Myös Finanssivalvonnalla on keskeinen rooli käytännön valvontatyössä, koskien esimerkiksi Melan hallintoa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion osuus maatalousyrittäjien eläkkeistä perustuu asianmukaisesti laadittuihin ja käsiteltyihin selvityksiin.

Valtion rahoitusosuus yrittäjäeläkkeistä perustuu Eläketurvakeskuksen laatimaan kustannustenjakoon

Yrittäjän eläkelaisla (1272/2006) määrittää valtion maksuosuus yrittäjäeläkkeistä (YEL). Lain mukaan valtio maksaa puuttuvan osan, jos eläkelaitosten keräämät YEL-vakuutusmaksut eivät riitä eläkkeiden ja etuuksien kustannuksiin. Valtion osuuden ja ennakon suorittamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (1406/2006). YEL-eläkkeet kustannetaan yhteisesti jakojärjestelmällä eli YEL-eläkkeitä ei rahastoida.

YELin mukaan karttuneiden yrittäjäeläkkeiden rahoitusosuudet selvitetään YEL-eläkkeiden kustannustenjaossa, jonka toteuttaa käytännössä Eläketurvakeskus (ETK). Eläketurvakeskuksen toimittama kustannustenjako perustuu erikseen vahvistettuihin kustannustenjaon perusteisiin. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa kustannustenjaon perusteet ja niissä tarvittavien kertomien arvot ETK:n esityksestä. Esimerkiksi vuotta 2021 koskevat perusteet on vahvistettu marraskuussa 2020. Kustannustenjakoperusteet sisältävät sekä TyEL–MEL–VILMA-eläkeselvittelyyn että YEL-eläkkeiden kustannustenjakoon liittyvien menetelmien kuvauksen. ETK saa eläkelaitoksilta selvittelyyn tarvittavat tiedot. Niiden perusteella se määrittää perusteiden mukaisilla kaavoilla ja laskentasäännöillä kullekin eläkelaitokselle sekä maksujen ennakot että lopulliset maksut ja hyvitykset.

YEL-valtionosuus määräytyy asetuksessa kuvatun vuosikellon mukaisesti. Eläketurvakeskus toimittaa lokakuussa sosiaali- ja terveysministeriölle selvityksen seuraavan vuoden ennakkomaksujen määräytymisestä, ja ministeriö vahvistaa sen marraskuussa. Kuluvan vuoden ennakkomaksuja tarkistetaan toukokuussa, ja vielä uudelleen loka–marraskuussa. Kunkin vuoden lopullinen valtion osuus vahvistetaan viimeistään seuraavan vuoden lokakuussa.



Melan eläkemeno-ot ovat hyvin ennustettavissa.

Eläketurvakeskuksen sosiaali- ja terveysministeriölle toimitamat selvitykset valtion maksuosuudesta sisältävät kuluvan tai seuraavan vuoden lisäksi ennusteen viidelle seuraavalle vuodelle. Huomionarvoista on se, että ennusteen mukaan valtion maksuosuus yrittäjäläkkeistä on tulevana vuosina selvästi kasvamassa.

Valtion osuus yrittäjäläkkeistä on viime vuosina kasvanut jopa ennusteita nopeammin. Esimerkiksi vuonna 2019 laaditussa pitkän aikavälin ennusteessa oli arvioitu, että valtion maksuosuus olisi 314 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 396 miljoonaa vuonna 2030. Kuitenkin jo tällä hetkellä ollaan selvästi ennustetun kasvuvauhdin yläpuolella, kun vuonna 2020 valtion lopullinen maksu oli noin 371 miljoonaa, vuoden 2021 lokakuussa tarkistettu koko vuoden ennakkomaksu 380 miljoonaa, ja vuoden 2022 talousarviossa ennakkoarvio on 431 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion osuus yrittäjäläkkeistä perustuu asianmukaisesti laadittuihin ja käsiteltyihin selvityksiin.

Merimieseläkekassa vastaa merimieseläkkeiden hallinnoinnista

Merimieseläkelaisissa (1290/2006, 152 §) määritellään valtion maksuosuus merimieseläkkeistä (MEL), joka on vuodesta 2021 alkaen 29 prosenttia kyseisen lain mukaisista eläkkeistä ja kuntoutusrahoista. Tarkastuksessa käytiin läpi MEL-eläkkeiden valtion rahoitusosuuden muodostumista ja sen taustalla olevia laskelmia sen varmentamiseksi, että valtion osuus perustuu asianmukaisiin ja luotettaviin selvityksiin. Valtion maksuosuuden täytäntöönpanoa on säädelty tarkemmin valtioneuvoston asetuksella merimieseläkelain täytäntöönpanosta (1408/2006). Valtion maksuosuuden määrittäminen tapahtuu asetuksen 4 §:ssä kuvatun vuosikellon mukaisesti. Merimieseläkekassa toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle lokakuussa hakemuksen ja laskelman seuraavan vuoden arvioidusta valtion osuudesta. Laskelmissa on arvioitu eläkemenon ja siitä lasketun valtion osuuden kehittymistä yhteensä neljälle seuraavalle vuodelle.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa seuraavan vuoden ennakkomaksut Merimieseläkekassalta saatujen laskelmien perusteella. Ministeriön vahvistamat ennakot eivät ole aina täsmälleen yhtä suuria kuin hakemuksissa on esitetty. Esimerkiksi vuodelle 2020 Merimieseläkekassa arvioi valtion maksuosuuden 60,5 miljoonaksi euroksi, mutta ministeriön päätöksessä summa oli budjetin sallimat 59,0 miljoonaa. Määrärahoja lisättiin sittemmin kahdessa lisätalousarviossa vuonna 2020.



Valtion osuus yrittäjäläkkeistä on viime vuosina kasvanut jopa ennusteita nopeammin.



Valtion maksuosuus merimieseläkkeistä on 29 prosenttia.

Seuraavan vuoden ennakkolaskelmien yhteydessä tarkistetaan myös kuluvan vuoden ennakkoja. Valtion kunkin vuoden lopullinen osuus vahvistetaan seuraavan vuoden keväällä. Lopullisiin laskelmiin sisältyy Eläketurvakeskuksen kokoama tieto myös muiden eläkelaitosten kuin Merimieseläkekassan maksamista merimieseläkkeistä ETK:n toimittaman TyEL–MEL–VILMA-eläkeselvitteilyn mukaisesti. Ennakoiden ja lopullisen maksun erotus huomioidaan heinäkuun ennakkomaksuissa.

Merimieseläkekassan hallinnossa toimii ylimpänä päättävänä elimenä sosiaali- ja terveysministeriön asettama valtuuskunta, jonka jäsenistö muodostuu työnantajien, työntekijöiden ja valtion edustajista. Valtuuskunta päättää eläkekassan toiminnan yleisistä periaatteista ja valvoo eläkekassan hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus- ja valvontarooli toteutuu hallitustyöskentelyn kautta. Finanssivalvonta valvoo Merimieseläkekassan vakavaraisuutta, riskienhallintaa ja hallintoa.

Merimieseläkekassan eläkemeno on viime vuosina kasvanut, mutta vakuutettujen ja eläkkeensaajien määrä on jo pidempään vähentynyt. Eläkkeitä rahoitetaan eläkemaksujen ja valtion osuuden lisäksi sijoitustuotoilla. Merimieseläkkeistä valtiolle kuuluvan maksuosuuden arvioidaan pysyvän varsin tasaisena, noin 60–70 miljoonaa euroa vuodessa, aina 2040-luvulle asti. Erityispiirteensä MEL-lain mukainen työnantajan vakuutusmaksu on alempi kuin keskimääräinen yksityisen sektorin työeläkevakuutuksen TyEL-vakuutusmaksu. MEL-maksuprosentti määritellään Merimieseläkekassassa, jonka jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa maksutason.

Valtiolle merimieseläkkeistä aiheutuvia kokonaiskustannuksia kasvattaa myös se, että valtio osallistuu rahoitukseen myös Liikenne- ja viestintäviraston hallinnoiman merenkulun tuen kautta. Varustamoille palautetaan erillisestä hakemuksesta jälkikäteen puolivuositain ennakonpidätyksen alaisesta merityötulosta maksetut ennakonpidätykset, MEL-maksut ja tapaturmavakuutusmaksut. Esimerkiksi vuoden 2021 talousarviossa momentille 31.20.43 *Meriliikenteessä käytettävien alusten kilpailukyvyyn parantaminen (arviomääräraha)* on kokonaisuudessaan myönnetty määrärahaa 88 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion osuus merimieseläkkeistä perustuu asianmukaisesti laadittuihin ja käsiteltyihin selvityksiin.



Valtio osallistuu merimieseläkkeiden rahoitukseen myös merenkulun tuen kautta.

3 Antaako valtion tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot valtion vastuulle kuuluvista eläkkeistä?

Valtion tilinpäätöksessä on raportoitu valtion työntekijöiden työeläkkeistä aiheutuva eläkevastuu. Vastuun määrä oli vuoden 2020 tilinpäätöksessä 93,1 miljardia euroa. Valtion tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion eläketurvasta aiheutuvista vastuista.

Valtio osallistuu myös muiden eläkejärjestelmien rahoitukseen. Näistä järjestelmistä aiheutuvia vastuuta ei ole tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä. Tarkastuksen perusteella suositellaan, että nämä vastuut raportoidaan osana valtion ja kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä. Lisäksi suositellaan, että valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelaeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.

3.1 Valtion työeläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on raportoitu asianmukaisesti

Valtion työntekijöiden työeläkkeistä aiheutuva eläkevastuu tarkoittaa valtion eläketurvan piirissä tarkasteluhetkellä olevien eläkeoikeuksien pääoma-arvoa.

Valtion eläkevastuu muodostuu pääasiassa julkisten alojen eläkelain (81/2016) mukaisista eläkkeistä. Siihen sisältyy lisäksi lukuisten eri lakien perusteella aiheutuneita eläkkeitä ja etuuksia, kuten kansanedustajien ja liikelaitosten henkilöstön eläkkeitä.

Tilinpäätöksessä ilmoitettuun eläkevastuuseen ei ole sisällytetty vastuuta, jotka aiheutuvat kuntien ja valtion keskinäisen korvausliikenteen piiriin kuuluvista eläkkeistä. Niistä valtiolle aiheutuva vastuu on noin 52 miljoonaa euroa. Kustannus ei ole ollenainen eläkevastuun kokonaismäärään, 93,1 miljardia euroa vuonna 2020, huomioiden.

Eläkevastuu ja taseen ulkopuolinen vastuu

Eläkevastuulla tarkoitetaan sitä rahamäärää, joka tarkasteluhetkellä riittäisi kattamaan siihen mennessä ansaittujen eläke-etuuksien tulevat kustannukset.

Taseen ulkopuolinen vastuu on varainhoitovuoden päättyessä voimassa oleva ja edelleen jatkuva, sopimukseen tai lakiin perustuva vastuu, josta aiheutuu tulevaisuudessa määrärahan tarpeita.

Eläkevastuu raportoidaan osana valtion tilinpäätöstä talousarvioasetuksen³ ja VM:n tilinpäätöksen laatimista koskevan määräyksen⁴ mukaisesti. Raportoitu eläkevastuu on sama kuin VERin tilinpäätöksessä ilmoitettu. Valtion eläkevastuun laskentaperiaatteista ei ole säädetty erikseen, eikä siitä ole annettu erillistä ohjeistusta. Eläkevastuun laskenta tehdään Kevassa, jonne se on siirtynyt Valtiokonttorista vuonna 2013 osana muiden valtion eläkejärjestelmää koskevien tehtävien siirtoa. Laskenta perustuu Kevassa laadittuun ohjeistukseen, joka perustuu edelleen alalla yleisesti käytössä oleviin laskentamalleihin.

Tarkastuksessa käytiin läpi laskentaan liittyvä ohjeistus, sen perusteena olevat säädökset ja ohjeet sekä laskentamenettelyt. Lisäksi tarkastettiin pistokokein laskennassa käytettäviä parametreja täsmäyttämällä ne niiden perusteena olevaan dokumentaatioon. Tarkastuksessa ei varmennettu eläkevastuun laskennan matemaattista oikeellisuutta. Eläkevastuu lasketaan täyden rahastoinnin periaatteen mukaisesti. Se tarkoittaa, että eläkevastuu kattaa kaikki karttuneista eläke-etuuksista muodostuvat eläkekulut, sisältäen indeksikorotukset. Täyden rahastoinnin periaate on linjassa tilinpäätöksen yleisten laatimisperiaatteiden kanssa, sillä eläkevastuuvetka on raportoitu tältä osin varovaisuuden periaatetta noudattaen.

Diskonttokorko on samansuuntainen kuin muilla toimijoilla

Eläkevastuun määrään keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat laskentaperiaatteet sekä laskennassa käytettävä diskonttokorko.

Eläkevastuun laskennassa käytettävä diskonttokorko on tällä hetkellä 2,7 prosenttia. Sen katsotaan olevan reaalikorko, joka ylittää eläkeoikeuksiin tulevaisuudessa tehtävät indeksikorotukset. Diskonttokorko perustuu valtiovarainministeriön asettaman valtion eläkkeiden laskentajärjestelmätyöryhmän muistioon vuodelta 1986, jossa se on määritelty 2,5 prosenttiin.



Eläkevastuun laskennassa käytettävä diskonttokorko on tällä hetkellä 2,7 prosenttia.

Vuodesta 2007 alkaen diskonttokorkona on käytetty 2,7 prosenttia. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan diskonttokoron muutoksesta on päätetty valtiovarainministeriössä, mutta siitä ei ole laadittu erillistä päätöstä tai tarkkaa laskelmaa, josta ilmenisi diskonttokoron laskennan perusteet.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan diskonttokorko vastaa Eläketurvakeskuksen pitkällä aikavälillä käyttämää 3,5 prosentin diskonttokorkoa, sillä Eläketurvakeskuksen laskelma sisältää indeksitarkistukset, joita valtion eläkkeiden laskelmassa ei ole huomioitu. Tarkastuksessa verrattiin eläkevastuun laskennassa käytettyä diskonttokorkoa muiden toimijoiden käyttämään korkoon, joka vaihtelee 2,5–3 prosentin välillä.

Stabiilin diskonttokoron käyttöä on tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan perusteltu muun muassa eläkevastuun antaman informaation vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi, sillä muutos diskonttokorossa vaikuttaa merkittävästi vastuun määrään. Käytetty diskonttokorko on vastaavalla tasolla kuin Suomessa yleisesti eläkevastuiden laskennassa käytetty diskonttokorko.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtion tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot valtion eläketurvasta aiheutuvista vastuista.

Rahastointiaste on täyttynyt

Valtion eläkerahastosta annetussa laissa (1297/2006, 6 §) säädetään, että eläkerahasto on karttunut täyteen määränsä sen varainhoitovuoden lopussa, kun rahastoidut varat ovat saavuttaneet 25 prosenttia eläkevastuista, jotka aiheutuvat valtion eläkelain piiriin kuuluvaan palvelukseen perustuvista eläkkeistä. Tavoitellun rahastointiasteen täyttymisen jälkeen rahaston varojen käytöstä säädetään erikseen. Tarkastushetkellä vielä vahvistamattoman VERin vuoden 2021 tilinpäätöksen mukaan laissa määritetty 25 prosentin rahastointiaste on täyttynyt vuonna 2021. Keväällä 2022 eduskunnan hyväksymän valtion eläkerahastoa koskevan lain muutoksen seurauksena talousarviosiirtoa kasvatetaan 45 prosenttiin⁵.

3.2 Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuuta ei ole tunnistettu osaksi tilinpäätöstä

Valtion toiminnasta laaditaan varainhoitovuosittain tilinpäätös⁶, joka sisältää talousarvion toteumalaskelman, tuotto- ja kululaskelman, taseen, rahoituslaskelman sekä oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset liitetiedot. Valtion tilinpäätös yhdistellään kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksistä. Lisäksi siihen sisällytetään tiedot valtion eläkevastuusta, joka raportoidaan VERin tilinpäätöksen liitetiedoissa. VERin tilinpäätöstä ei muilta osin yhdistellä valtion tilinpäätökseen, sillä se on talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Valtion tilinpäätöksestä on säädetty tarkemmin talousarvioasetuksessa, jonka mukaan tilinpäätöksen liitteenä on esitettävä selvitys varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleista valtion takauksista, valtioneuvoston ja muista valtion vastuusitoumuksista sekä muut oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarvittavat täydentävät tiedot.⁷ Vastuiden esittämisestä on määrätty lisäksi Valtiokonttorin laatimassa Valtion kirjanpidon käsikirjassa ja VM:n määräyksellä. Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaan muilla monivuotisilla vastuilla tarkoitetaan varainhoitovuoden päättyessä voimassa olleita ja edelleen jatkuvia vastuuta. Muut monivuotiset vastuut jaotellaan edelleen toimintamäärärahojen perusteella tehtyihin tavanomaisiin sopimuksiin sekä muihin kuin toimintamäärärahojen perusteella tehtyihin sitoumuksiin. Muulla perusteella tehdyt sopimukset raportoidaan eriteltynä säädöksittäin tai päätöksittäin⁸. VM:n tilinpäätöksen laatimista koskevassa määräyksessä (TM 1603) on mainittu, että muilla monivuotuisilla vastuilla tarkoitetaan myös valtion eläkevastuuta. Määräyksessä ei ole mainintaa muista eläkejärjestelmistä mahdollisesti aiheutuista taseen ulkopuolisista vastuista.⁹

Valtion vuoden 2020 tilinpäätöksessä liitteessä 12 raportoitava eläkevastuu sisältää valtion työntekijöiden työeläkkeistä aiheutuvan eläkevastuun. Se tarkoittaa rahasummaa, joka tarvitaan kattamaan vastaisuudessa valtiolle eläke-etuuksista aiheutuvat taloudelliset vastuut.

Valtio osallistuu kuitenkin myös muiden eri eläkejärjestelmien rahoitukseen, kuten merimieseläkkeisiin, maatalousyrittäjien eläkkeisiin, yrittäjäläkkeisiin sekä Kelan hallinnoimien eläkkeiden rahoitukseen.

Valtion tilinpäätöksen ja siinä esitettävien taseen ulkopuolisten vastuiden kannalta on merkityksellistä, onko vastuu tosiasiallinen ja onko sen määrä määritettävissä. Eläkejärjestelmän luonteella

voi olla vaikutusta taseen ulkopuolisen vastuun määrittelyyn, mutta lähtökohtaisesti ulkopuolisen vastuun määrittelmä ei ole riippuvainen eläkejärjestelmän luonteesta. Näin ollen valtiolle voi muodostua taseen ulkopuolinen vastuu sekä rahastoivasta järjestelmästä että jakojärjestelmästä.

Valtiovarainministeriö on katsauksessaan luokitellut valtiolle aiheutuvia taloudellisia vastuita sen perusteella, ovatko ne avoimia, oikeudellisesti velvoittavia vai piileviä, yhteiskunnallisesti velvoittavia. Vastuita voidaan luokitella tarkemmin vielä sen perusteella, onko niiden aiheutuminen suoraa vai riippuvaista jonkin muun tapahtuman toteutumisesta.

Taulukko 1: Valtion taloudellisten vastuiden luokittelu¹⁰

Vastuu/Velvoite	Olemassa oleva tukimuoto	Ehdollinen jonkin tapahtuman toteutuessa velvoittava
Avoin Oikeudellisesti velvoittava	Talousarvion menot	Valtiontakuu ja -takaus (ml. vientitakuu)
	Laina, koronmaksu	Vaadittaessa maksettavat pääomaosuudet kansainvälisissä rahoituslaitoksissa
	Elinkaarimallin palvelumaksut Muut lakiin perustuvat tai sopimusperusteiset velvoitteet	Ilmastovastuut Ydinvastuut
Piilevä Yhteiskunnallisesti tai poliittisesti velvoittava	Kansalaisten perusturva	Talletussuoja ja muu pankkisektorin tuki Valtionyhtiöiden pääomitus tai maksu- valmiuden turvaaminen Kuntasektorin taloudellinen tuki Ympäristövastuut, katastrofit, ulkoinen ja sisäinen turvallisuus

Tarkastuksessa käytiin läpi eri eläkejärjestelmiin liittyvää lain-säädäntöä suhteessa valtion tilinpäätösnormistoon. Tavoitteena oli selvittää, onko valtiolla tosiasiallinen vastuu osallistua eri järjestelmien rahoitukseen. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin käytettävissä olevaa tietoa eläkkeistä tulevaisuudessa aiheutuvien vastuiden määrästä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiolla on tosiasiallinen vastuu osallistua maatalousyrittäjien eläkkeiden, yrittäjäläkkeiden, merimieseläkkeiden sekä Kelan hallinnoimien eläkkeiden rahoitukseen¹¹. Koska valtion rahoitusvelvollisuus perustuu lakiin ja vastuun arvo on mahdollista määrittää, vastuut tulisi tunnistaa ja raportoida osana asianomaisen kirjanpitoyksikön ja valtion tilinpäätöstä.

Valtiovarainministeriön vastuiden luokittelun (ks. taulukko 1) perusteella MEL-, MYEL- ja YEL-vastuut ovat avoimia, suoria vastuita. Perusturvaan kuuluvat Kelan eläkkeet ovat luokittelun mukaan piileviä vastuita. Myös niissä valtiolla on kuitenkin lakiin perustuva, tosiasiallinen vastuu osallistua kustannusten rahoitukseen. Taulukon perusteella ei kuitenkaan voi tehdä suoraan tulkintaa, mitä tilinpäätöksessä tulisi esittää. Erona näissä eläke-

järjestelmissä on, että MEL-, MYEL- ja YEL- eläkkeet ovat työntekoon perustuvia, kun taas Kelan eläkkeet perustuvat asumiseen Suomessa. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, tunnistetaanko Kelan eläkkeistä taseen ulkopuolinen vastuu.

Näitä eri eläkejärjestelmistä aiheutuvia vastuita ei ole tunnistettu eikä raportoitu osana valtion tilinpäätöstä. Valtion tilinpäätös muodostetaan kirjanpitoyksikön tilinpäätöksistä, joten vastuiden tunnistaminen tulee tehdä asianomaisessa kirjanpitoyksikössä. Edellä mainitut eläkkeet on budjetoitu valtion talousarviossa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalalle pääluokkaan 33.

Eri eläkejärjestelmistä aiheutuvien vastuiden raportointi osana valtion ja kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä on tärkeää, jotta tilinpäätös antaa valtiontaloudesta oikean ja riittävän kuvan. Vastuiden raportointi on merkityksellistä myös päätöksenteon tietoperustan kannalta. Muutokset eri eläkejärjestelmien toimintaympäristössä ja niitä koskevassa lainsäädännössä vaikuttavat myös vastuiden määrään. Tunnistamalla ja raportoimalla nämä vastuut liitetiedoissa, tulisivat ne näkyviksi myös tilinpäätöksen käyttäjälle. Tarkastuksen perusteella VTV suosittaa, että muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut tunnistetaan ja raportoidaan osana valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöstä.

Lisäksi suositellaan, että valtion ja kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöksen laadintaa koskeviin ohjeisiin lisätään määräykset siitä, että eri eläkelaeista aiheutuvat vastuut sisällytetään tilinpäätökseen.

Valtiokonttori toteaa kertomusluonnokseen antamallaan lausunnolla, että valtion tilinpäätöksen kehittämistyö on käynnissä ja mahdolliset muutokset olisi järkevää tehdä samassa yhteydessä. Uudistettu valtion tilinpäätös laadittaisiin ensimmäisen keran vuodelta 2024. VTV pitää aikataulua tarkoituksenmukaisena suositusten toimeenpanon kannalta; mahdolliset uudistukset on luontevaa huomioida valtion tilinpäätöksen kokonaisuuden uudistuksen yhteydessä.

Eri eläkejärjestelmästä aiheutuvien vastuiden määrä on huomattava

Muista eläkejärjestelmistä aiheutuvat vastuut ovat merkittäviä. Valtion talousarviossa muiden eläkejärjestelmien rahoitukseen osoitetut määrärahat olivat vuonna 2021 yhteensä noin 3,8 miljardia euroa. Kelan hoitamiin kansaneläkkeeseen ja takuueläkkeeseen osoitettu määräraha oli yhteensä 2,5 miljardia euroa. Määräraha maatalousryttäjien eläkkeisiin oli 737,5 miljoonaa euroa, ryttäjäläkkeisiin 418,0 miljoonaa euroa ja merimieseläkkeisiin 58,4 miljoonaa euroa.



Muihin eläkejärjestelmiin osoitettiin vuonna 2021 yhteensä noin 3,8 miljardia euroa.

Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennusteessa¹² on kuvattu muun muassa yrittäjä- ja maatalousyrittäjien eläkkeiden valtion osuuden kehitystä tarkasteluhetkestä 2017 vuoteen 2085 saakka. Tuoreemmassa lyhyen aikavälin ennusteessa on kuvattu YEL- ja MYEL-eläkkeiden valtion osuuden kehitystä vuoteen 2026 saakka. Siinä yrittäjäeläkkeiden valtion osuuden ennakoidaan olevan 424 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja kasvavan yli 500 miljoonaa euroon vuoteen 2025 mennessä. Valtion MYEL-rahoitusosuuden ennakoidaan olevan 735 miljoonaa euroa vuonna 2022.¹³ Vuosina 2022–2050 MYEL-valtionosuuksista muodostuu pitkän aikavälin ennusteen mukaan noin 18 miljardin euron talousarviomenot (vuoden 2017 hintatasossa). Osa vastuista on jo tosiasiallisesti muodostunut voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuen. Tuleviin vastuisiin voidaan vaikuttaa lainsäädäntöä muuttamalla.

Merimieseläkkeiden valtion osuus on Merimieseläkekassan laattiman ennusteen mukaan vuonna 2022 noin 58 miljoonaa euroa, ja osuus kasvaa tulevina vuosina. Vuosilta 2022–2041 valtion maksumuus MEL-eläkkeistä on yhteensä noin 1,3 miljardia euroa.

Perusturvaan luettavat, Kelan hallinnoimat eläkkeet ovat valtiovarainministeriön luokittelun perusteella piileviä vastuita. Tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella myös Kelan eläkkeistä on saatavilla ennustetietoa mahdollisen vastuuden määrittelyn tueksi.



Tuleviin vastuisiin voidaan vaikuttaa lainsäädäntöä muuttamalla.

3.3 Tilinpäätösten liitetietojen sisältöä tulee edelleen kehittää

Valtion ja kirjanpitoyksikön tilinpäätösten liitetiedoissa tulee antaa taseen ulkopuolisten vastuiden lisäksi myös muut oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi tarpeelliset täydentävät tiedot¹⁴.

Valtion osittain tai kokonaan rahoittamista eläkkeistä ja niistä aiheutuvista taloudellisista vastuista raportoidaan valtion tilinpäätöksessä tällä hetkellä vain valtion eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu. Se oli vuonna 2020 noin 93,1 miljardia euroa. Valtion tilinpäätöksessä esitettävä eläkevastuu on sama, jonka VER esittää omassa tilinpäätöksessään.

Euromääräisen vastuun lisäksi eläkevastuusta raportoidaan se osuus omaisuudesta, joka on eläkevastuun katteena. Vuoden 2020 lopussa omaisuuden arvo oli 21,1 miljardia euroa arvostettuna markkinahintaan, jolloin eläkevastuun kattamaton osuus oli noin 72,0 miljardia euroa. Liitetiedon yhteydessä raportoidaan myös eläkevastuun laskennassa käytetty diskonttokorko (2,7 prosenttia), indeksitasot sekä eläkelaskennassa käytetyt taustaoletukset yleisellä tasolla. Liitetiedossa myös todetaan, että tärkeimmät säädökset, joihin vastuu perustuu, ovat julkisten alojen eläkelaki (81/2016) ja julkisten alojen eläkelain voimaannpanolaki (82/2016).

Valtion eläkevastuun laskennassa diskonttokoron vaikutus on merkittävä. Diskonttokoron katsotaan olevan reaalikorko, joka ylittää eläkeoikeuksiin tehtävät tulevat indeksikorotukset. Tilinpäätöksessä annettavat tiedot diskonttokorosta ja sen perusteista eivät ole kaikilta osin läpinäkyviä. Valtion eläkevastuuta koskevaa liitetietoa tulisi kehittää edelleen kuvaamalla diskonttokoron perusteita yksityiskohtaisemmin, jotta tilinpäätöksen käyttäjä voi muodostaa perustellun käsityksen tulevaan vastuuseen liittyvistä keskeisistä oletuksista.

Tarkastuksen perusteella VTV suosittaa, että MYEL-, YEL- ja MEL-eläkkeistä valtiolle aiheutuvat, myöhemmin maksettavaksi lankeavat vastuut lisätään valtion ja asianomaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen liitetietoihin. Nämä järjestelmät, joista vastuut aiheutuvat, ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia kuin valtion eläkejärjestelmä. YEL- ja MYEL-eläkkeet ovat jakojärjestelmiä, MEL-eläke on lähtökohdiltaan työeläkejärjestelmää vastaava. 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 kokonaisuus pidemmältä, kuitenkin rajatulta ajanjaksolta.

4 Onko eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti?

Eläkevastuun laskennasta tulee ohjeistaa, ja eläkevastuun laskennassa käytettävä diskonttokorko tulee vahvistaa. Tarkastuksessa havaittiin yksittäisiä puutteita sosiaali- ja terveysministeriön tekemissä valtion rahoitusosuuksia koskevissa päätöksissä ja niihin liittyvissä menettelytavoissa.

4.1 Valtion eläkevastuun laskennasta ja siinä käytettävästä diskonttokorosta tulee ohjeistaa

Talousarvioasetuksen 69 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukainen sisäinen valvonta. Sisäisen valvonnan tulee varmistaa toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot viraston ja laitoksen taloudesta ja toiminnasta sekä turvata sen varat. Viraston tai laitoksen johdon on huolehdittava siitä, että sisäisen valvonnan menettelyjen on käsitettävä myös muiden yhteisöjen tehtäväksi annetut toiminnot ja tehtävät.

Keva vastaa valtion eläketurvan toimeenpanon lisäksi myös valtion eläkevastuun laskennan järjestämisestä. Valtion eläketurvan hoitaminen on siirretty Valtiokonttorista Kevan tehtäväksi vuosien 2011 ja 2013 aikana. Siirron yhteydessä Kevaan siirrettiin myös eläkevastuun laskentaan liittyvät tehtävät.

Valtion eläkevastuun laskennasta ei ole säädetty laissa tai asetuksessa. Keva on laatinut laskennasta ohjeistuksen, jossa on kuvattu laskennan perusteet ja laskennassa käytettävät parametrit. Valtio ei osallistu laskennassa käytettävien ohjeiden laatimiseen tai hyväksymiseen.

Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan eläkevastuun laskenta perustuu julkisten alojen eläkelakiin (81/2016) sekä soveltuvin osin työntekijän eläkelain rekisteröidyn lisäeläketurvan, työntekijän eläkelain (395/2006) ja Finanssivalvonnan eläkesäätiön eläkevastuun laskuperusteisiin¹⁵.

Valtion eläkkeistä aiheutuva eläkevastuu on valtion tilinpäätöksen kannalta olennainen tunnusluku. On perusteltua, että valtiolla olisi rooli eläkevastuun laskentaan liittyvän ohjeistuksen ja sisäisen valvonnan ohjauksessa.

Valtion eläkevastuun laskennassa on vuodesta 2007 alkaen käytetty diskonttokorkoa 2,7 prosenttia¹⁶. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan diskonttokoron muutoksesta on päätetty valtiovarainministeriössä, mutta siitä ei ole laadittu erillistä päätöstä tai tarkkaa laskelmaa, josta ilmenisi diskonttokoron laskennan perusteet.

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 tarjoamaan informaatioon.

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.

4.2 Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa valtion rahoitusosuuden muissa eläkejärjestelmissä

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa siitä, että valtion rahoitus on valtion osavastuulle kuuluvissa eläkejärjestelmissä riittävä. Ministeriöllä on tiedonsaantioikeus eläkejärjestelmiin, joiden rahoitukseen se osallistuu. Tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö saa riittävät tiedot päätöksenteon perusteeksi. Se ei itse tuota eläkejärjestelmää koskevia lukuja tai ennusteita, vaan se hyödyntää erityisesti Eläketurvakeskuksen ja Työeläkevakuuttajat TELA ry:n tuottamaa tietoa. Ministeriö kuitenkin raportoi eläkejärjestelmän tietoja esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n tietopyyntöihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön rooliin kuuluu erityisesti eri eläkelakeihin liittyvien maksu- ja laskuperusteiden sekä valtion maksuosuuksien vahvistaminen. Nämä ovat lähtökohtaisesti hakemusasioita, eli ministeriöön tulee ensin hakemus, jonka



Diskonttokorosta ei ole laadittu erillistä päätöstä.

ministeriö käsittelee ja tekee sen pohjalta päätöksen. Hakemusten yhteydessä ministeriöön toimitetaan tarvittaessa selvityksiä. Työeläkeyhtiöiden laskuperustehakemukset valmistellaan Telan laskuperustejaoksessa, jossa on myös sosiaali- ja terveysministeriön edustajia pysyvinä asiantuntijoina. Merimieseläkekassa hakee omat maksuperusteensa. YEL- ja MYEL-maksutasot seuraavat käytännössä TyEL-maksujen tasoa.

Eri eläkelaeissa ja niitä täsmentävissä asetuksissa on määritelty vuosikello, jonka mukaan hakemukset tulee toimittaa sosiaali- ja terveysministeriön käsiteltäväksi. Kun hakemus tulee ministeriöön, se tarkastaa ensimmäisenä määrärahatilanteen. Jos määrärahat riittävät, myöntö tehdään pääsääntöisesti hakemuksen perusteella. Ministeriön mukaan heillä ei ole kuitenkaan resursseja hakemusten tai niiden taustatietojen perusteelliseen tarkastamiseen, vaan ministeriössä luotetaan, että hakemukset on tehty oikein.

Tarkastuksessa tuli esiin tapaus, jossa Merimieseläkekassan sosiaali- ja terveysministeriöön toimittamassa, vuoden 2020 lopullisen valtion osuuden määräytymiseen liittyvässä laskelmassa oli ollut 100 000 euron virhe, jota ei ollut ministeriössä huomattu. Merimieseläkekassa oli kuitenkin myöhemmin itse huomannut virheen, ja se otettiin korjauksena huomioon joulukuun 2021 tarkistetussa ennakkomaksussa.

Käytännössä ministeriössä yksi henkilö valmistelee päätöksen sovitun työnjaon mukaisesti. Päätökset kuitenkin tarkistetaan keskitetysti ennen kuin ne laitetaan eteenpäin hyväksyttäväksi. Käsitelyssä on huomioitu virkamiesten mahdolliset hallitusjäsenyydet eläkelaitoksissa ja niistä aiheutuvat esteellisyydet. Käsitely- ja päätösprosessista ei ole ajantasaista ohjetta, mutta tarkastuksessa saadun tiedon mukaan ohjeen laatiminen on huomioitu vuoden 2022 työsuunnitelmassa.

Menettelytapoihin liittyvänä yksittäisenä havaintona tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota merimieseläkkeiden valtion maksuosuuden vuoden 2020 ennakon korottamiseen. Sosiaali- ja terveysministeriö teki 13.11.2020 päätöksen ennakkomaksujen korottamisesta 61,1 miljoonaan euroon, mutta asiaan liittyneen seitsemänneen lisätalousarvion käsittely oli eduskunnassa tuolloin vielä kesken. Ministeriöstä saadun tiedon mukaan tämä oli yksittäinen poikkeustapaus, joka johtui aikataulukiiireestä. Oikea menettely olisi ollut arviomäärärahan ylitysluvan hakeminen talousarvioasetuksen 17 §:n mukaisesti.



Eläkemaksut käsitellään vakiintuneen vuosikellon mukaisesti.

Valtion maksuosuuksiin liittyvä seuraavan vuoden talousarvio tehdään sosiaali- ja terveysministeriössä toukokuussa saatujen laskelmien perusteella. Elokuussa ennen budjettiriihtä tarkastetaan vielä keväällä tehtyjen laskelmien paikkansapitävyys. Kun ministeriöön lokakuussa tulee lopulliset hakemukset seuraavan vuoden ennakkomaksuiksi, on talousarvioon mahdollista tehdä vielä täydennyksiä. Kuitenkin lähes vuosittain jonkin eläkelain suhteen on käynyt niin, että STM on vahvistanut käytettävissä olleiden määrärahojen puitteissa pienemmän summan kuin siltä on haettu. STM:n mukaan näistä tilanteista on sovittu eläkelaitosten kanssa siten, että on otettu huomioon eläkelaitosten maksuvalmius. Ennakkomaksujen hakemus on vasta arvio, ja lopullinen valtion maksuosuus täsmentyy myöhemmin. Lokakuussa saatuja laskelmia käytetään sittemmin seuraavassa kehysvalmistelussa.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli antaa kohtuulliseen varmuuteen perustuva kannanotto seuraaviin pääkysymyksiin:

1. Onko valtion vastuulla olevien, talousarvion ulkopuolella hallittavien eläkkeiden ja eläkevarojen hallinnointi sekä valvonta asianmukaisesti järjestetty?
2. Antavatko valtion tilinpäätöksessä esitetyt tiedot oikean ja riittävän kuvan valtion vastuulla olevista eläkkeistä?

Lisäksi tavoitteena oli antaa rajattuun varmuuteen perustuva kannanotto seuraavaan pääkysymykseen:

3. Onko valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistui toimijoihin, jotka osallistuvat valtion osin tai kokonaan rahoittamien eläkkeiden hallinnointiin. Tarkastus kohdistui valtiovarainministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön, Valtiokonttoriin, Valtion eläkerahastoon, eläkelaitos Kevaan, Maatalousyrittäjien eläkelaitokseen, Merimieseläkekassaan sekä Eläketurvakeskukseen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Valtiokonttorilta, Valtion eläkerahastolta, Kevalta, Maatalousyrittäjien eläkelaitokselta, Merimieseläkekassalta sekä Eläketurvakeskuskelta, joista kaikki muut paitsi Merimieseläkekassa antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuskysymys 1: Onko valtion vastuulla olevien, talousarvion ulkopuolella hallittavien eläkkeiden ja eläkevarojen hallinnointi sekä valvonta asianmukaisesti järjestetty?

- Ovatko Kevan perimät, VERille osoitetut eläkemaksutulot kirjattu oikean määrisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 5 §; laki Kevasta 66/2016, 2 § 1 mom.)
- Onko VERin valtion talousarvioon tekemä siirto tehty oikean määrisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 6 §)
- Onko Keva määrittänyt ja dokumentoinut yleisiin hallintovaatimuksiin liittyvät toimintaperiaatteet? (laki Kevasta 66/2016, 8 §, 9 §)?
- Onko Keva laatinut riskiarvion, joka sisältää oleellisten riskien vaikutuksen Kevan toimintaan ja ne toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia arvioinnissa esiin nousseiden riskien hallitsemiseksi, ja onko Keva toimittanut sen valtiovarainministeriölle? (laki Kevasta 66/2016, 25 a §)
- Onko hallinto- ja ohjausjärjestelmää, kirjallisia toimintaperiaatteita ja jatkuvuus-suunnitelmaa arvioitu säännöllisesti? (laki Kevasta 66/2016, 8 §)
- Onko Kevalla sen hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet eturistiriitojen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä noudatettavista menettelytavoista? (laki Kevasta 66/2016, 12 §)
- Onko lähipiirin kanssa tehdyistä transaktioista pidetty julkista luetteloa? (laki Kevasta 66/2016, 13 §)
- Onko VM:n Kevalle maksamat eläkkeiden ennakkomaksut maksettu oikean määrisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 43–45 §, 38 §)
- Onko valtio maksanut Kevalle korvauksen oikean määrisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (valtion palveluksesta karttuvaan eläketurvaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi) (laki Kevasta 66/2016, 24 § 2 mom.)
- Onko valtiovarainministeriö arvioinut eläkkeiden hoidon kustannustehokkuudelle ja laatutasolle asetettujen tavoitteiden toteutumista? (Arviointi tehtävä viiden vuoden välein) (laki Kevasta 66/2016, 24 § 3 mom.)
- Onko Valtion eläkerahaston hallitus muodostettu lainmukaisesti? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 3 § 1 mom.)
- Onko Valtion eläkerahaston hallitus vahvistanut omistajaohjauksen periaatteet? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 3 a §)
- Onko Valtion eläkerahastolla luottamustehtäviä koskeva ajantasainen luettelo? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 4 a §)
- Onko Valtion eläkerahastolla hallituksen hyväksymät kirjalliset toimintaperiaatteet eturistiriitojen tunnistamisessa ja ehkäisemisessä noudatettavista menettelytavoista? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 4 b §)

- Onko Valtion eläkerahastolla lähipiirin kanssa tehdyistä liiketoimista pidetty ajantasaista luetteloja? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 4 c §)
- Onko Valtion eläkerahastolla lain vaatima sisäpiirirekisteri? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 4 f §)
- Miten rahastointiasteen täyttymiseen ja siitä aiheutuviin muutoksiin lainsäädännössä ja VERin sijoitustoiminnassa on varauduttu? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 6 § 2 mom.)
- Onko VER laatinut sijoitussuunnitelman ja täyttääkö sijoitussuunnitelma sille lainsäädännössä asetetut vaatimukset? (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 7 §)
- Onko VERin toiminnasta laadittu tilinpäätös (laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 8 §, 9 §)
- Onko valtion rahoitusosuuksien yrittäjäläkkeistä maksettu oikean määrällisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (yrittäjän eläkelaki 1272/2006, 140 §)
- Valtioneuvoston asetus yrittäjän eläkelain täytäntöönpanosta 1406/2006)
- Onko valtion rahoitusosuuksien merimieseläkkeistä maksettu oikean määrällisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (merimieseläkelaki 1290/2006, 152 §)
- Onko valtion rahoitusosuuksien maatalousyrittäjien eläkkeistä maksettu oikean määrällisenä ja käsitelty asianmukaisesti? (maatalousyrittäjän eläkelaki 1280/2006, 135 §)

Tarkastuskysymys 2: Antavatko valtion tilinpäätöksessä esitetyt tiedot oikean ja riittävän kuvan valtion vastuulla olevista eläkkeistä?

- Onko valtio tunnistanut kaikki sille eri järjestelmien kautta myöhemmin maksettaviksi lankeavat työsuhde-etuksista aiheutuvat eläkevastuut? (laki valtion talousarviosta 423/1988, 17 a §)
- Onko valtion tilinpäätöksen liitetiedossa esitetty kaikki olennaiset valtion vastuulla olevat eläkkeisiin liittyvät vastuut? (laki valtion talousarviosta 423/1988, 17 a §, asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 67 a § 12)
- Antaako valtion tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot valtion eläkevastuusta? (laki valtion talousarviosta 423/1988, 14 §, 18 §, asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 67 a § 13, Hyvä kirjanpito tapa)
- Onko eri eläkelakien mukaiset vastuut esitettävissä yhdenmukaisin periaattein laskettuna? (laki valtion talousarviosta 423/1988, 18§, asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 67 a § 13)
- Onko valtion eläkevastuu laskettu voimassa olevien säädösten mukaisesti? (Julkisten alojen eläkelaki (81/2016), työntekijän eläkelaki 395/2006, 166 §, sosiaali- ja terveysministeriön asetus eläkesätiön eläkevastuun laskuperusteista 747/2019, muutos 664/2020, Finanssivalvonnan ohjeistukset eläkevastuun laskennasta.)
- Onko valtion tilinpäätöksessä esitettävän eläkevastuun laskennassa käytetty diskonttokorko asianmukainen? (laki valtion talousarviosta 423/1988, 18 §)

Tarkastuskysymys 3: Onko valtion vastuulla olevien eläkkeiden hallinnointiin liittyvä sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty?

- Onko valtiovarainministeriö hoitanut Kevan ja VERin toiminnan yleistä laillisuuden ja hallinnon valvontaa? (laki Kevasta 66/2016, 6 §, laki valtion talousarviosta 423/1988, 2 §, asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 69 §)
- Onko Kevan sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty siltä osin, kuin se koskee valtion vastuulla olevien eläkemaksujen perintää, käsittelyä ja maksamista? (Laki Kevasta 66/2016, 26 §)
- Onko Valtion eläkerahaston sisäinen valvonta asianmukaisesti järjestetty? (Laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 3 § 2 mom.)
- Ovatko eläkkeiden hallinnoinnista vastuulliset viranomaiset riittävästi varmistuneet siitä, että valtion eläkkeiden hallinnoinnissa toimivaltaiset virkamiehet eivät ole toiminnassaan esteellisiä? (Hallintolaki 434/2003, 27–29 §)
- Onko sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö hoitanut eri eläkelakeihin liittyvää ohjaus- ja valvontatehtäväänsä asianmukaisesti? (asetus valtion talousarviosta 1243/1992, 69 §)

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä ja valtiokonttoria tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen pääasiallisena aineistona olivat eri toimijoiden hallinnon asiakirjat, organisaatioiden sisäiset säännöt ja menettelytapaohjeet, haastattelumateriaali, päätökset sekä kirjanpidon ja maksuliikenteen materiaali.

Tarkastuksen pääasiallisena analyysimenetelmänä oli sisältöanalyysi (kirjalliset dokumentit) sekä läpimeno- ja tapahtumatarkastus (kirjanpito ja maksuliikenne).

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastuksen suunnittelu, toteutus ja raportointi on toteutettu kesäkuussa 2021 – maaliskuussa 2022.

Aineistona on käytetty organisaatioiden hallinnon asiakirjoja ja ohjeita, kirjanpito- ja maksuliikennemateriaalia sekä haastatteluja. Aineisto kerättiin ja haastattelut suoritettiin syksyn 2021 aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Olli Piironen, johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs, ylitarkastaja Tiina Riihilahti-Jylhä, johtava tilintarkastaja Jari Sirola, projekti-asiantuntija Simo Pesola sekä johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen. Tarkastuksen projektipäällikkönä toimi Olli Piironen ja tarkastuksesta vastaavana johtajana Jaakko Eskola.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

- Tarkastus kohdistui valtiontalouden kannalta vain olennaisimpiin eläkkeisiin ja eläkejärjestelmiin. Valtio osallistuu myös muiden eläkkeiden ja etuuksien rahoitukseen. Tarkastuksen tuloksia voidaan tarvittaessa hyödyntää soveltuvin osin myös näiden etuuksien liittyvän tilinpäätösraportoinnin kehittämisessä.
- Valtion eläkevastuun laskentaperiaatteita on tarkastettu rajatusti. Valtion eläkevastuun laskenta suoritetaan ohjelmistolla. Tarkastuksessa käytiin läpi laskennan yleiset periaatteet. Lisäksi tarkastettiin pistokokein laskennassa käytettäviä periaatteita täsmäyttämällä ne päätökselle tai taustadokumentaatiolle. Tarkastuksessa ei tarkastettu varsinaisen laskennan suorittamista eikä suoritettu esimerkiksi eläkevastuun uudelleenlaskentaa.
- Tarkastuksessa ei ole otettu kantaa diskonttokoron absoluuttiseen määrään, koska valtion tilinpäätösnormistossa ei ole annettu siitä tarkempaa ohjeistusta. Diskonttokorkoa on verrattu alalla käytettyihin korkoihin ja arvioitu sen yhdenmukaisuutta tilinpäätöksen yleisten laatimisperiaatteiden kanssa.
- Tarkastuskertomuksella on käytetty talousarvion osalta vuoden 2021 lukuja. Muun taloudellisen informaation osalta on käytetty pääosin vuoden 2020 tilinpäätösten lukuja.

Viitteet

- 1 Laki Kevasta 66/2016, 6 §; laki valtion eläkerahastosta 1297/2006, 2 §.
- 2 HE 21/2015 vp.
- 3 Asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 67 a § 12. kohta.
- 4 Valtiovarainministeriön määräys kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista, TM 1603 VM/23/00.00.00/2016, 16 §.
- 5 HE 1/2022 vp.
- 6 Laki valtion talousarviosta 17 a §.
- 7 Asetus valtion talousarviosta 67 a §.
- 8 Valtiokonttori – Valtion kirjanpidon käsikirja 2021 luku 12.3.12.
- 9 Valtiovarainministeriön määräys kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen kaavoista ja liitteenä ilmoitettavista tiedoista, TM 1603 VM/23/00.00.00/2016.
- 10 Valtiovarainministeriö – Katsaus valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, syksy 2020.
- 11 Maatalousyrittäjien eläkelaki (1280/2006) 135 §, yrittäjän eläkelaki (1272/2006) 140 §, merimieseläkelaki (1290/2006) 152 §, kansaneläkelaki (568/2007) 8 §, takuueläkelaki (703/2010) 1 §, 36 §.
- 12 ETK: Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2019 <https://www.julkari.fi/handle/10024/137763>.
- 13 ETK: Vuoden 2022 TyEL-maksun perusteena oleva lyhyen aikavälin ennuste 8.10.2021, julkaistu 19.10.2021 <https://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ja-ennusteet/ennustelaskelmat/lyhyen-aikavalin-elakemeno-ja-maksutasoennusteet/>.
- 14 Asetus valtion talousarviosta 66 h §, 67 a §.
- 15 Fiva 15/01.00/2018.
- 16 Diskonttokorkoa on käsitelty myös kohdassa 3.1.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi