



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

16/2018 Valtion rahastojen pääoman hoito 379/54/2016

Ympäristöministeriö, 25.6.2018.

Valtiovarainministeriö, 28.6.2018.

Maa- ja metsätalousministeriö, 7.8.2018.

Valtion eläkerahasto, 13.8.2018.



Tommi Laanti

25.6.2018

VN/3355/2018
VN/3355/2018-YM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö (Dnro 379/54/2016)

YM; Ympäristöministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta valtion rahastojen pääoman hoidosta

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt ympäristöministeriötä lausumaan Valtion rahastojen pääoman hoito -tarkastuskertomuksen luonnoksesta. Ympäristöministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Lausuntopyynnössä todetaan, että tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, sekä kuulla näkemyksiä tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Ympäristöministeriöllä ei ole kommentoitavaa tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin tai suosituksiin.

Ympäristöministeriö toteaa, että valtion asuntorahastoon liittyen rahaston varoista ja niiden käytöstä säädetään Laissa valtion asuntorahastosta (1144/1989). Sen mukaan päätökset mm. rahastosta myönnettävistä tukivoimuuksien määristä ml. korkotukilainoituksen hyväksymisvaltuus ja takaukset sekä sitoumukset niiden maksettavista tuista tehdään talousarvion yhteydessä. Tuet ja niiden maksaminen perustuvat edellä mainittuun lakiin sekä tuotantotukijärjestelmää sääntelevään erityislainsäädäntöön. Näin korkotason nousu ei sinällään nosta tuen tarvetta, kuten tarkastuskertomusluonnoksen sivulla 22 on todettu, vaan maksettavien korkotukien määrää. Tuen tarve on määritelty erityislainsäädännössä yksiselitteisesti. Lisäksi tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että vuonna 2011 valtion asuntorahaston asemaa valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona arvioitaessa ympäristöministeriö ei olisi käsitellyt rahaston edellytyksiä sen tehtävän pysyvyyttä lukuun ottamatta. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan edellytystä vaikeasti ennakoitavista menoista ei käsitellä lainkaan. Kyseisessä arvioinnissa on kuitenkin todettu, että rahoitusmarkkinoilla voi tapahtua nopeasti huomattavan suuria muutoksia ja että "Asuntorahaston menot ovat pääosin useille vuosille jaksottuvia korkotukimenoja ja asuntorakentamisen investointeihin liittyviä avustuksia. Korkotukimenojen määrä vaihtelee korkotason mukaan ja valtio on sitoutunut niiden maksamiseen. Korkotukimenoja ei ole tästä syystä järkevää ottaa budjettitalouden piiriin." Tällä toteamuksella on nimenomaan viitattu implisiittisesti juuri rahaston tehtävään liittyvien huomattavien menojen vaikeaan ennakoimiseen.

Kansliapäällikkö

Hannele Pokka

Asuntoneuvos

Tommi Laanti

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi



Tommi Laanti

25.6.2018

VN/3355/2018
VN/3355/2018-YM-2

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ympäristöministeriö
PL 35
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Aleksanterinkatu 7
00100 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 39320
Internat. +358 9 160 39320

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@ym.fi
www.ym.fi



28.6.2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Porkkalankatu 1
PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 18.6.2018, Dnro 379/54/2016

Valtion rahastojen pääoman hoito

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausunnon koskien tarkastuskertomusluonnosta Valtion rahastojen pääoman hoito. Lausuntonaan valtiovarainministeriö haluaa esittää seuraavaa.

Tarkastuskertomusluonnoksessa tarkastellaan kolmea keskeistä valtion rahastoa, Valtion eläkerahastoa (VER), Asuntorahastoa (VAR) ja Maatilatalouden kehittämisrahastoa (Makera). Tarkastusteema liittyy kokonaisuuteen, jossa tarkastetaan valtion omaisuuden hoidon tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Rahastot ovat merkittävä osa valtion varallisuutta, niiden yhteenlaskettu omaisuus on noin 26 mrd. euroa. Rahastoihin, jotka ovat valtion budjettitalouden ulkopuolella, liittyy mielenkiintoa myös niiden erityisaseman takia.

Tarkastuksessa on arvioitu rahastojen tuloksellisuuden lisäksi niiden toiminnan tavoitteita, rahastomuodon perusteita ja rahaston koon suhdetta sen toiminnan tavoitteisiin.

Valtiovarainministeriö pitää tarkastuksen kysymyksenasettelua perusteltuna. Valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ovat perustuslain ja eduskunnan budjettivallan kannalta erityistapauksia, joita tulee tarkastella kriittisesti. Tarkastuskertomusluonnoksessa tämä näkökohta nostetaan hyvin esille.

Valtiovarainministeriöllä ei ole sisällöllisiä huomautuksia kertomusluonnokseen. Valtion eläkerahaston ja Valtion asuntorahaston osalta annettuja suosituksia valtiovarainministeriö pitää perusteltuina ja hyvänä pohjana valmistelu- ja arviointityölle.

Ylijohtaja, osastopäällikkö

Leena Mörttinen

Finanssineuvos

Markku Puumalainen

Jakelu Valtiontalouden tarkastusvirasto
Tiedoksi VM/RMO, BO, KHT/Holmberg

Valtiontalouden tarkastusvirasto

viite Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Valtion rahastojen pääoman hoito 18.6.2018 (dnro 379/54/2016)

Asia MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN LAUSUNTO LUONNOKSEEN TARKASTUSKERTOMUKSEKSI

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa Maatilatalouden kehittämisrahaston tarkastuksesta seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksen luonnoksessa Maatilatalouden kehittämisrahaston osalta kuvannut, että rahastomuoto mahdollistaa talousarviorahoitusta joustavamman tukipolitiikan ja ettei talousarviosiirron jälkeen varoihin kohdistu samankaltaista harkintaa kuin muuhun valtion varojen käyttöön.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan Maatilatalouden kehittämisrahasto on ollut välineenä hyvä ja joustava pitkäaikaiseen politiikan suunnitteluun. Varojen käyttöä tehdään huolellisella harkinnalla ja menettelyt täyttävät valtiontalouden ehdot. Valtioneuvostolla on mahdollisuus puuttua varojen käyttöön politiikkavalinnoilla. Lisäksi rahaston käyttösuunnitelmasta haetaan raha-asiainvaliokunnan lausunto ennen kuin ministeriö tekee siitä päätöksen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, että avustusmäärät ovat pienentyneet vuoden 2014 jälkeen voimakkaasti. Kyse ei ole kuitenkaan avustustarpeen pienenemisestä vaan siitä, että EU-osarahoitteiset maatalouden investointiavustukset on siirretty valtion talousarvioon momentille 30.10.40. Tämä on osaltaan vaikuttanut Maatilatalouden kehittämisrahaston tulovirran pienenemiseen EU-tulojen lakattua.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut tarkastuskertomusluonnoksessa Maatilatalouden kehittämisrahaston rahastomuodon tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusviraston suosituksen on: *”Valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön tulisi arvioida Maatilatalouden kehittämisrahaston tulevaisuutta ja toimintaa rahastomuodossa, koska se ei enää käytännössä toimi ilman talousarviosta tulevaa rahoitusta.”*

Euroopan Unionin rahoituskauden 2021-2027 haasteet huomioiden Valtiontalouden tarkastusviraston suositus on linjassa maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen kanssa. EU:n tulevalla rahoituskaudella politiikan välineet muuttuvat ja se voi muuttaa myös Maatilatalouden kehittämisrahaston tilannetta. Uudet rahoitusinstrumentit ovat tulossa yhä vahvemmin käyttöön ja Maatilatalouden kehittämisrahaston toimintaa olisi arvioitava myös niiden käytön kannalta.

Maatalouden rahoitusvaihtoehtoista on juuri alkanut tutkimushanke. Hankkeen tavoitteena on kehittää maatalouden rahoitusvaihtoehtoja ja mm. selvittää uusien rahoitusinstrumenttien hyödyntäminen ja toimeenpano Suomessa. Hankkeessa tarkastellaan myös mahdollisuutta Maatilatalouden kehittämisrahaston hyödyntämisestä rahoitusinstrumenttina myös jatkossa. Tutkimushanke valmistuu keväällä 2019. Erikseen olisi tarpeen arvioida voisiko Maatilatalouden kehittämisrahastoa käyttää maatilojen riskienhallinnassa.

Maatalouden investointiavustusten lisäksi Maatilatalouden kehittämisrahastosta rahoitetaan myös mm. poro- ja luontaiselinkeinojen rahoitus- ja rakennetukilakien ja kolttalain mukaisia avustuksia sekä maaseutua, maa- ja elintarviketaloutta, luontaiselinkeinoja ja porotaloutta koskevia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Niiden merkitys toimialan elinkeinojen kehittämiseksi sekä politiikan ja päätöksenteon valmisteluille on erittäin suuri.

Tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksen euromäärä on pysynyt vuosia vakaana, mutta niiden osuus Maatilatalouden kehittämisrahaston menoista on noussut. Samaan aikaan valtion talousarvion pääluokassa 30 tutkimukseen ja kehittämiseen käytettävät varat (erityisesti momentti 30.01.22) ovat pienentyneet. Maa- ja elintarviketutkimukseen on tarjolla hyvin rajallisesti rahoitusta muiden rahoituslähteiden kautta. Talusteoriakin tukee tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoittamista. EU:n uusissa monivuotisissa rahoituskehyksissä tutkimus- ja kehitystoiminnan osuus näyttää kasvavan, joihin tarvitaan jatkossakin Maatilatalouden kehittämisrahastosta kohdistettavaa kansallista osuutta.

Rahaston tulevaisuutta koskevassa suunnittelussa olisi pyrittävä löytämään vaihtoehtoja, joilla pystytään turvaamaan maa- ja elintarviketutkimuksen pitkän aikavälin tarpeet politiikan ja päätöksenteon valmistelulle sekä elinkeinon kilpailukyyn kehittämiseksi.

Maa- ja metsätalousministeriö harkitsee Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksen perusteella teettävänsä arvion Maatilatalouden kehittämisrahaston tulevaisuudesta. Selvityksessä pitäisi arvioida rahaston rooli kokonaisuudessaan EU:n tulevalle rahoituskaudelle siirryttäessä.

Kansliapäällikön sijaisena



Pentti Lähteenoja

Maaseutuekonomisti



Saara Meurasalo

Valtiontalouden tarkastusvirastolle

Valtion Eläkerahasto esittää lausuntonaan tarkastuskertomusluonnoksesta ”*Valtion rahastojen pääoman hoito*” kunnioittavasti seuraavaa:

Valtion Eläkerahasto (VER) pitää valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen hoitoa valtiontaloudellisesti tärkeänä kysymyksenä ja perusteltuna tarkastuskohteena. Luonnoksessa esitetyt keskeisimmät kannanotot myös vastaavat monin osin VERin käsityksiä nykyisestä sääntelystä ja sen kehittämistarpeista.

VERin käsityksen mukaan keskeiset tarkastuskertomusluonnokseen (jäljempänä luonnos) sisältyvät suositukset ovat:

- 1) Valtioneuvoston (VN) ja valtiovarainministeriön (VM) tulisi ryhtyä valmistelemaan VERiä koskevan lainsäädännön uudistusta. Rahaston luonne olisi tarkoituksenmukaista määritellä nykyistä selkeämmin.
- 2) VN:n ja VM:n tulisi varautua VERin tavoitekoon saavuttamiseen. Jos rahasto jatkaa eläkerahastona, pitkäjänteisen sijoituspolitiikan varmistamiseksi tulisi jo ennalta päättää, miten rahaston tulot ja menot tasapainotetaan, kun rahasto kattaa 25 % eläkevastuun määrästä.

Seuraavassa esitetään kommentteja erityisesti näistä kahdesta suosituksesta.

- 1) VER kannattaa lainsäädännön uudistamiseen ryhtymistä. Järjestelmän ongelmakohdat voi olla mahdollista ratkaista lainsäädäntötekniseltä laajuudeltaan suhteellisen pienin muutoksin. Olennaisimmat muutostarpeet liittyvät VERin käsityksen mukaan edellä esitettyyn kohtaan 2.

Edellä kohdassa 1 mainittuun tarpeeseen määritellä rahaston luonne nykyistä selkeämmin liittyy useita näkökohtia. Tuleviin eläkemenoihin varautuminen etukäteisellä rahastoinnilla on laajasti noudatettu käytäntö ja Suomessakin sovellettava menettely eri eläkejärjestelmissä, mukaan lukien valtion eläkejärjestelmä. Tätä vastaava rahaston luonne on sinänsä määritelty selkeästi voimassaolevassa VERiä koskevassa laissa siihen vaiheeseen asti, kun laissa säädetty rahastotavoite on saavutettu. Eri asia on, että rahastoa on ajoittain kasvatettu kertaluonteisin toimenpitein ja että rahastoa on väliaikaisella poikkeuslainsäädännöllä myös käytetty sen perusluonteesta poikkeaviin tarkoituksiin, mitä luonnoksessa kutsutaan puskurirahastona käyttämiseksi. Sikäli kuin VERin luonteen epäselvyydet

liittyvät ajoittaiseen poikkeuslainsäädäntöön, mahdollista ongelmaa on vaikea hoitaa pysyvän lainsäädännön muutoksin.

Mikäli VERin luonteen selkeämmällä määrittelyllä ajateltaisiin rahaston luonteen muuttamista muuksi kuin eläkerahastoksi, tällainen olisi vaikeaa jo valtiosääntöoikeudellisistakin syistä. Kuten luonnoksessakin mainitaan, toiminnan laadun muuttaminen edellyttäisi talousarvion ulkopuoliselle rahastolle nykyisessä perustuslaissa asetettujen korkeiden vaatimusten täyttymistä (ja lisäksi 2/3:n enemmistöä eduskunnassa). Kun luonnoksessa katsotaan, ettei VER nykyisellään täyttäisi talousarvion ulkopuolisen rahaston vaatimuksia, jos sitä oltaisiin nyt perustamassa, VERin eläkerahastoluonteen korvaaminen jollakin muulla tehtävällä perustuslain vaatimusten puitteissa olisi huomattavan vaikeaa.¹

Eläkerahastolle vaihtoehtoisina ratkaisuuina luonnoksessa mainitaan yhtäältä *lyhyen aikavälin puskurirahasto* – jonka piirteitä voidaan nähdä ajoittaisissa poikkeusmenettelyissä – ja toisaalta *pitkän aikavälin varautumisrahasto*, jolla voidaan varautua esimerkiksi demografisesta kehityksestä aiheutuviin pitkän aikavälin menopaineisiin eläkemenoja laajemmin. Luonnoksen mukaan myös jälkimmäinen voidaan käsittää puskurirahastoksi. On kuitenkin tärkeää pitää nämä kaksi rahastotyyppiä ajatuksellisesti erillään senkin vuoksi, että lyhyen aikavälin ja pitkän aikavälin rahastojen tehtävät ja myös vaikutukset sijoitustoiminnan kannalta poikkeavat olennaisesti toisistaan.

Lyhyen aikavälin puskurirahastolle on vaikea nähdä tosiasiallista finanssipoliittista tarvetta nykyaikaisten rahoitusmarkkinoiden oloissa. Sillä, katetaan valtion menoja budjetin ulko- vai sisäpuolelta, ei juuri ole vaikutuksia toimenpiteiden finanssipoliittisten vaikutusten kannalta. Tarve valtion menojen kattamiseen rahastosta voisi liittyä lähinnä täysin poikkeukselliseen finanssimarkkinoiden häiriöön eikä tällaista tarvetta ollut edes vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä. Sijoitustoiminnan ja siihen liittyen rahaston tuotto-odotuksen kannalta lyhyen aikavälin puskurirahasto, jonka käyttämiseen liittyy vahvasti ennakoimattomuus, on erityisen hankala.

Pitkän aikavälin varautumisrahastolle voidaan sitä vastoin esittää sinänsä järkeviä taloudellisia perusteita erityisesti tilanteessa, jossa valtion menoihin liittyy trendinomaisia kasvupaineita, kuten ikääntymisen vuoksi tapahtuu. Tällaisena pitkän aikavälin varautumisrahastona voi toimia tehokkaasti myös eläkerahasto. Vaikka ikääntyminen kasvattaa eläkemenojen lisäksi myös terveys- ja hoivamenoja, eläkemenojen kattaminen osin rahastosta antaa valtiontaloudelle tilaa selvitä paremmin muiden ikääntymismenojen kasvusta. VERin hyödyntäminen valtiontalouden kestävytyden tukemiseen ikääntymisestä aiheutuvien menopaineiden aikana ei siten edellytä VERin luonteen muuttamista muuksi kuin eläkerahasto.

Luonnoksessa todetaan, että VERin määrittelemisen puskuri- tai varautumisrahastoksi tekisi myös tavoitekoon määrittelemisen tarpeettomaksi, jolloin rahasto voisi kasvaa tai rahaston koko voisi vaihdella tarpeen mukaan. VERin näkemyksen mukaan nykyisiä rahaston tavoitekokoa koskevia säännöksiä tulisi joka tapauksessa muuttaa. VER kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahastoon koon vaihtelu tarpeen mukaan olisi ongelmallista sijoitustoiminnan suunnittelun kannalta ja johtaisi herkästi myös pitkän aikavälin tuoton kannalta liian varovaiseen sijoituspolitiikkaan.

¹ Se, että rahastoa on viimeksi vuodelle 2015 säädetyllä lailla tosiasiallisesti käytetty valtion talousarvion tasapainottamiseen, ei ole ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana rahaston luonteen muuttamista koskevana kysymyksenä.

- 2) Luonnoksen kannanotto 25 prosentin rahastointitavoitteen täyttymiseen varautumisesta ja rahaston sen jälkeisen tulevaisuuden päättämisestä ennalta on erityisen tärkeä. Vaikka 25 prosentin rahastointiasteen ei ole syytä odottaa täyttyvän vielä lähivuosina, odotettu täytyminen mahtuu jo selvästi sijoitustoiminnan suunnitteluhorisonttiin ja sijoitusmarkkinoiden myönteisen kehityksen skenaariossa tavoite voisi myös toteutua huomattavastikin perusoletuksia nopeammin.

Rahaston käytön lainsäädännöllinen avoimuus nykyisen tavoitteen täyttymisen jälkeen muodostaa kasvavan ongelman VERin sijoitustoiminnan kannalta. Varautuminen eri vaihtoehtoihin rahastointiasteen täytyttyä vaikuttaa asteittain enenevässä määrin rahaston salkun riskiprofiiliin tuotto-odotusta alentavaan suuntaan. Epävarmuus rahaston käytöstä voi osaltaan vaikuttaa myös yksittäisiin sijoituksiin, koska osa sellaisista mahdollisista sijoituksista, jotka lähtökohtaisesti sopivat hyvin VERin tyyppiselle rahastolle, on luonteeltaan pitkäaikaisia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi infrastruktuurisijoitukset. VER jokaakin luonnoksessa esitetyn näkemyksen, jonka mukaan tavoitteen saavuttamisen lähestyminen voi muuttaa rahaston sijoituspolitiikkaa epätarkoituksenmukaiseksi.

VERin näkökulmasta olisi hyvin tärkeää, että rahaston tulevaisuudesta 25 prosentin rahastointiasteen täyttymisen jälkeen säädettäisiin jo lähitulevaisuudessa. Luonnoksen kannanotto, jonka mukaan VERin tavoitekoon nykyinen määrittely ei ole välttämättä tarkoituksenmukaista, vastaa myös VERin käsitystä. Eri uudistusvaihtoehtojen arviointi sopii hyvin tehtäväksi osana tulevaa lainvalmistelua. Ilmeisinä vaihtoehtoina tulevat kysymykseen yhtäältä rahastointitavoitteen nostaminen ja toisaalta vaikeasti ennakoitavasta ja myös laskentateknisiä kysymyksiä sisältävästä rahastointiastekriteeristä luopuminen lakiin kirjattuna kriteerinä.

VERin sijoitustoiminnan suunnittelun kannalta erityisen olennaista olisi säätäminen rahaston toiminnan jatkuvuudesta. Lainvalmistelussa voidaan arvioida paitsi kysymys siitä, onko laissa säädettävä rahastointitavoite edelleen perusteltu, myös se, katetaanko valtion eläkejärjestelmän menoista rahastosta myös kauempana tulevaisuudessa juuri 40 prosenttia. Tämän osuuden mitoituksessa on perusteltua ottaa huomioon yhtäältä valtiontalouden pitkän aikavälin tarpeet ja toisaalta VERin nettomaksutulon (talousarviosiirron ja maksutulojen erotus) ennakoitavuus ja taso myös sijoitustoiminnan kannalta.

Timo Viherkenttä
Toimitusjohtaja