

Puheenvuoro: Rahastointiastetta sääteleviä käytännön näkökohtia*

RISTO KAUSTO

Suomen ansioeläkejärjestelmän osittain rahoitavaan tekniikkaan on päädytty pitkälti käytännön sanelemien reunaehtojen johdosta. Tämä onkin syytä pitää mielessä käytäessä usein varsin teoriapainotteista keskustelua siitä, mikä rahastointiasteen tulisi olla.

Kun työeläkejärjestelmä käynnistyi 1960-luvun alussa, haluttiin jo järjestelmän alkuvaiheessa taata tietty vähimmäiseläketaso myös niille vakuutetuille, jotka eivät olleet ehtineet kartuttaa itselleen työeläkettä. Tämä oli välttämätöntä, jotta työeläke olisi heti täyttänyt edes jossain määrin sitä palkansaajien sosiaaliturvan aukkoa, jonka paikkaamiseksi järjestelmä luotiin. Pitkä voimaantulovaihe ilman vähimmäiseläkeratkaisua olisi vienyt uskottavuuden koko ratkaisuun. Täysin rahoitava järjestelmä olisi kuitenkin merkinnyt työnantajille kohtuutonta kustannusrasitetta heti järjestelmän alkuvaiheessa, sillä vähimmäiseläkeitä vartenhan ei oltu muodostettu etukäteissäastöjä. Vähimmäiseläkkeet olikin rahoitettava pääosin jakojärjestelmäpohjaisesti.

Täysin rahoitava malli johtaa (vanhuuseläkkeen osalta) voimakkaasti ikäriippuvaan maksuun. Näin ollen jo järjestelmän alkuvaiheessa katsottiin, että vanhemmista vakuutetuista aiheutuvat kustannukset on syytä tasata laajemmalle ikäalueelle. Rahastointi päättyykin yksilötasolla 54 ikävuoteen ja sen jäl-

keen ansaitut vanhuuseläkkeen osat rahoitetaan tasausjärjestelmän kautta. Tällöin näiden eläkkeiden osat rahoitetaan periaatteessa jakojärjestelmäpohjaisesti, ellei tasausjärjestelmään ole muodostettu niitä vastaavaa ennakkorahastointia.

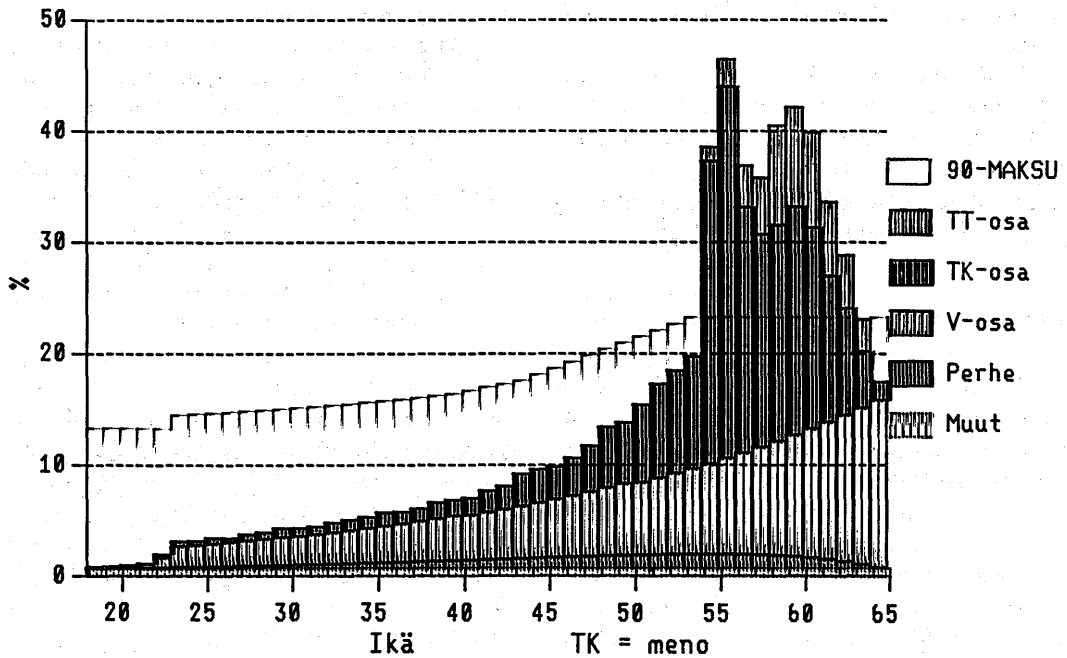
Keskusteltaessa rahastointiasteesta onkin syytä pitää mielessä nämä järjestelmän kaksi luonteeltaan erilaista kustannusten tasoitusarvetta. Toisaalta järjestelmätasolla eri sukupolvien välinen oikeudenmukainen kustannusten jakaantuminen ja toisaalta erilaisesta ikärakenteesta johtuvien kustannuserojen tasaminen lyhyemmällä aikavälillä eri vakuutusosastojen kesken. Mikäli tasausjärjestelmään muodostetaan ennakkorahastointia, ei jälkimmäinen tasoittaminen kuitenkaan välttämättä merkitse pitkällä aikavälillä rahastointiasteen voimakasta alenemista.

TEL-rahaston käyttö suhdannepolitiikan välineenä

Viime vuosina on paljon puhuttu siitä, onko oikein käyttää TEL-maksua suhdannepolitiikan välineenä. Työeläkelaitokset ovat ilmaiseet voimakkaan vastalauseensa tapahtuneelle kehitykselle. Syynä kielteiseen asenteeseen on ollut se, että ei olla pystytty sopimaan tarpeeksi selviä pelisääntöjä sille, kuinka keskipitkällä aikavälillä (2—5 vuotta) menetellään, mikäli

* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksessa 3. 6. 1991.

Kuvio 1. TEL-maksun ikäriippuvuus, miehet.



jonakin vuonna TEL-maksun tasaiseen kehitykseen puututaan suhdannevaiheen perusteella.

Tähän problematiikkaan syvemmin tässä yhteydessä paneutumatta toteaisin omana näkemyksenäni, että viime vuonna toteutetun TEL 12 §:n muutoksen jälkeen meillä on nyt käytettävissämme tekniset mahdollisuudet tarpeellisten pelisääntöjen kehittämiseksi. Eräs malli voisi olla esimerkiksi seuraava:

- 1) Sovitaan yhteisesti hyväksytty tasausvastuun alaraja tai tavoitetaso.
- 2) Sovitaan, että tasausmaksun muutokset, jotka johtavat oleellisiin poikkeamiin tästä tasosta toteutetaan vain poikkeuslakimenettelyllä, jolloin alaspäin mentäessä kirjataan lakiin syntyneen vastuuvajauksen lyhennyssuunnitelma. Vastaavasti poikkeamat ylöspäin huomioidaan tulevissa maksuissa siten, että ko. tavoitetasolle palautuminen tapahtuu keskipitkällä aikavälillä.
- 3) Sovitaan, että inflaation ylittäessä 5 prosenttia tuetaan vastaisten vanhuuseläkevas-

tuiden reaaliarvoa siirroilla tasausvastuuta. Rahoitus tapahtuisi ensi sijassa rahastojen korkotuoton kautta.

Työntekijän vakuutusmaksu

Toimikunta ottaa mietinnössään esille vakuutettujen oman maksuosuuden. Tässä puututaan järjestelmää luotaessa tehtyihin keskeisiin periaatepäätöksiin. Onkin luultavaa, että palkansaajapuoli ei tule helpolla mukaan tällaisiin suunnitelmiin. Toisaalta ei olla vielä kovin tarkkaan pohdittu kuinka vakuutettujen omat maksuosuudet istuisivat TEL-järjestelmäämme suhteessa muihin järjestelmän kannalta keskeisiin periaatteisiin. Otan seuraavassa esille pari mieleeni noussutta kysymystä.

Työntekijän maksuosuus rahastoitava?

Voidaan pitää todennäköisenä, että mikäli palkansaajat tulisivat mukaan rahoittamaan

järjestelmää, he eivät suostuisi osallistumaan eläkkeiden jakojärjestelmäpohjaiseen rahoitukseen.

Tämä tuntuu sikälikin perustellulta lähtökohdalta, että vain säästämällä suoraan omaa rahastoituvaa eläkettä saavutetaan vakuutettujen oma sitoutumisen aste nousemaan, mitä pidetään eräänä keskeisenä tavoitteena omiin maksuosuuksiin mahdollisesti mentäessä.

Mikäli siis vakuutetut osallistuisivat esimerkiksi vanhuuseläkemaksuihin, nousee seuraavaksi esille kysymys näin syntyvien rahastojen korkotuoton käytöstä. Nykyjärjestelmän mukaisestihan laskuperustekorona ja 5 prosentin koron erotusta vastaava korkotuotto siirretään tasausjärjestelmään. Näin voitaisiin menetellä tietysti omienkin maksuosuuksia vastaavien rahastojen osalta. Toisaalta koska vakuutetut kokisivat omista maksuosuuksistaan muodostuneet rahastot aivan uudella tavalla »omiksi rahoikseen», nousisi varmasti esille kysymys siitä, pitäisikö näille rahastoille hyvittää vähintään laskuperustekorokoa vastaava tuotto. Muutoinhan vakuutetut kokisivat sijoittaneensa varansa huonoon kohteeseen.

Mikäli vakuutettujen »omille rahastoille» hyvitetäisiin esimerkiksi laskuperustekorokoa kasvattaisi tämä aluksi tasausjärjestelmän rahoitustarvetta, mutta helpottaisi vastaavasti myöhemmin ko. henkilön siirtyessä vanhuuseläkkeelle rahastoidun eläkkeenosan ollessa nykyjärjestelmään verrattuna selvästi suurempi. Toisaalta mikäli vakuutetun oma maksuosuus pienentäisi suoraan työnantajan vastaa-

vaa maksua, helpottaisi tämä välittömästi työnantajan kustannusrasitetta.

Vakuutetut voisivat tietysti myös kartuttaa ylimääräistä rahastoitua vanhuuseläkettä, jolloin työnantajien nykykustannukset eivät muuttuisi, mutta kustannusrasite helpottuisi vuosituhanneen vaihteen jälkeen suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Tällaisessa mallissa lienee selvä, että rahastoille olisi hyvitetävä vähintään laskuperustekorokko.

Kuten jo tästä lyhyestä pohdiskelusta käy ilmi, voidaan vakuutettujen oma maksuosuus toteuttaa monella eri tavalla. Se mikä tapa valitaan, heijastuu puolestaan eteenpäin esimerkiksi siihen, minkälaisia vaikutuksia tällä on vaikkapa takaisinlainausjärjestelmään. Lienee selvää, että mitä selvemmin omista maksuosuuksista muodostuu vakuutettujen »omia rahastoja», sitä perustellummaksi muodostuvat vaatimukset siitä, että rahojen sijoittamisessa tulee palkansaajapuolella olla nykyistä voimakkaampi vaikutusvalta. Ääripäässä on tietysti vakuutettujen mahdollisuus itse lainata kertyneitä vakuutussäästöjään. Tämän kaltaisiin järjestelyihin eivät eläkelaitosten nykyiset resurssit kuitenkaan riitä.

Rahastoituvan maksuosuuden käyttö sapattivapaan järjestämiseen

Olisiko vakuutettujen oma maksuosuus ohjattavissa sapattivapaa järjestelyn rahoittamiseen? Etuuden suuruus pitäisi määräytyä kertyneen säästön pohjalta eikä siihen tule käyttää järjestelmään eläkkeitä varten karttuneita varoja.