

Puheenvuoro: Työeläkejärjestelmän kestävyys ratkaistaan lähiaikoina*

HEIKKI OKSANEN

Takaisinlainausjärjestelmä on yksi Suomen työeläkejärjestelmän olennaisista piirteistä. Tässä ei selosteta järjestelmän yksityiskohtia, mutta todettakoon sen merkitsevän, että yrityksellä on oikeus lainata käyttöönsä kokonaan ne varat, jotka ovat sen maksamista telmaksuista kertyneet työeläkerahastoihin. Rahastojen varoista kuitenkin vain vähän yli puolet on takaisinlainattu; tämä johtuu monista seikoista, joista merkittävin lienee, ettei kenelläkään ole takaisinlainausoikeutta toimintansa lopettaneiden yritysten maksuista kertyneisiin varoihin.

Jotta takaisinlainausjärjestelmä ylipäättään toimisi, on siinä sovellettavan koron tietysti oltava jonkin verran markkinakorkoa alempi. Järjestelmän arvostelijat ovat väittäneet, että tämä korkoero aiheuttaa pääomien käytön tehottomuutta. Tämä arvostelu ei kestä kritiikkiä, onhan toki perustellut syyt olettaa, että yritykset sijoittavat pääomansa — sekä oman että vieraan — parhaaksi katsomallaan tavalla siitä riippumatta, mitä korkoa ne veloistaan maksavat. Peräti oudolta tuntuu väite, että yritykset valitsisivat tarkoituksellisesti huonoja vaihtoehtoja pelkästään siksi, että jokin osa niiden veloista on halvempaa kuin jokin toinen osa.

Tulonjakoon erilaisten yritysten kesken työeläkejärjestelmän laskuperustekorko ja sen

mukaan määräytyvä takaisinlainauskorko kylläkin kiistattomasti vaikuttaa. Vanhalle yritykselle on takaisinlainausoikeutta kertynyt ja uudelle ei, joten kullakin hetkellä vanhat yritykset hyötyvät alhaisesta takaisinlainauskoroista uusien yritysten kustannuksella. Syy on, että koron alentaminen aiheuttaa telmaksujen noston. Koron alentamisesta koituva hyöty jakautuu yritysten kesken takaisinlainausoikeuden suhteessa, ja telmaksujen nosto rasittaa niitä palkkasummien suhteessa. Koron alentamisen hyödyt ja haitat eivät siten käy yrityksissä yksiin. Tätä valottaa *taulukko 1*, joka kertoo, miten yhden prosenttiyksikön suuruinen koron alentaminen vaikuttaa eri yritysten kokonaiskustannuksiin.

Tulonjakovaikutusta vähentäisi markkina-

Taulukko 1. *Laskuperustekoron yhden prosenttiyksikön alentamisen vaikutus eri yritysten kokonaiskustannuksiin.*

Yritystyyppi	Takaisinlainausoikeus, osuus palkkasummasta, %	Kokonaiskustannusten muutos, osuus palkkasummasta, %
A	0	+0.7
B	0.1	+0.6
C	0.4	+0.3
D	0.7	0.0
E	1.0	-0.3
F	1.5	-0.8

Lähde: Tuukkanen, 1989, s. 11.

* Kommenttipuheenvuoro Kansantaloudellisen Yhdistyksen kokouksessa 3. 6. 1991.

koron ja takaisinlainauskoron erotuksen pitämisen suhteellisen kiinteänä ja siten ennustettavana. Ajan kuluessa osasta uusia yrityksiä nimittäin tulee vanhoja, ja vaikutus näinollen tasoittuu. Takaisinlainauskoron alhaisuus ei siten suosi pelkästään vanhoja yrityksiä, vaan myös niitä, jotka aikovat tulla vanhoiksi. Koska pitkäjänteisen sijoittamisen suosiminen lyhytjänteisen kustannuksella voi näinä epävarmoina aikoina olla yleisen edun mukaista, tämäkään asia ei ole yksioikoinen.

Yhteenvedo takaisinlainauskoron alhaisuutta koskevista näkökohdista on, ettei koron pitämisen pari prosenttia markkinakorkoa alempana aiheuta pääomien kohdentumisen tai tulonjaon vääristymiä, jotka olisivat ainaakaan mittava yhteiskunnallinen epäkohta. Mutta takaisinlainausoikeudessa ja sen kritiikissä voikin pohjimmiltaan olla kysymys jostakin vielä yleisemmästä, joka ei paljastu pelkästään korkoja vertailemalla. Mitä ilmeisimmin kysymys on taloudellisesta vallasta.

Asian valottamiseksi on syytä palata työeläkejärjestelmän syntyyn ja silloin tehtyihin yhteiskunnallisesti merkittäviin pälinjauksiin.

Järjestelmästä tehtiin osittain rahastoiva, ja näköpiirissä oli, että rahastoja karttuu kansantaloudellisesti merkittävä määrä. Keskeinen kysymys oli, kuka päättää eläkerahastoihin karttuvien varojen sijoittamisesta. Markku Mansnerin kirjoittamasta STK:n historias-ta käy hyvin selville se jaakopin-paini, jota työnantaja tel-järjestelmää luotaessa kävi. Ruotsin työnantajaliiton toimitusjohtaja saattoi onnitella suomalaisia kolleegojaan rahastososialismin torjumisesta (*Mansner 1990*, s. 460—472). Koko asiassa olikin yritysten kannalta luultavasti merkittävintä, että työeläkevarojen joutuminen kansaneläkelaitoksen tai jonkin muun valtionlaitoksen käsiin saatiin torjutuksi. SAK ja sosiaalidemokraatit hyväksyivät tämän ratkaisun joko osana kompromissia tai ymmärtäen, että hajautettu järjestelmä vastaa myös palkansaajien etuja.

Rahastososialismin haamu ei kummittele enää, mutta kysymys taloudellisen vallasta on

pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden mullistuksessa saanut uusia muotoja.

Vaatimuksia takaisinlainausoikeuden purkamisesta on perusteltu väittämällä, että siten edistettäisiin sellaisten syvien pitkän pääoman markkinoiden kehittymistä, joilla tuotot yhtenäistyisivät ja pääomat siten kohdentuisivat nykyistä tehokkaammin.

Käsitys, että takaisinlainausoikeuden purkaminen sinänsä johtaisi olennaisesti paremmin toimiviin pääomamarkkinoihin, nojaa varsin yksioikoisiin käsityksiin. Sellaisia markkinoita, joilla pääomat ohjautuvat anonyymisti ja tehokkaasti eri kohteisiin ei ole muualla kuin alkeisoppikirjoissa. Yritysten reaalisisjoituksissa ja kaikissa yli vuoden mittaisissa finanssisjoituksissa on aina kysymys siitä, kuka arvioi investoinnin riskin ja odotetun tuoton ja kantaa vastuun arviointiinsa perustuvien päätösten seurauksista. Sitä päivää ei tule, jona pieni tai keskisuuri yritys tyypillisesti rahoittaisi itseään laskemalla liikkeeseen joukkovelkakirjoja suoraan laajalle joukolle sijoittajia ehdoin, jotka perustuisivat kattavaan käsitykseen yrityksen menestymisen mahdollisuuksista. Välissä on aina pankki tai muu rahoituslaitos.

Jos tel-takaisinlainaus poistettaisiin, joukkovelkakirjamarkkinoille epäilemättä tulisi lisää materiaalia, mutta samalla etenkin pienet ja keskisuuret yritykset joutuisivat rahoittamaan itseään nykyistä suuremmassa määrin pankeista ja muista rahoituslaitoksista anomillaan lainoilla. Päätöksentekoa keskittyisi tämän takia pankkeihin ja vakuutuslaitoksiin. Tämä kaventaisi pienten ja keskisuurten yritysten elintilaa. Kukin harkitkoon, mitkä olisivat hyödyt ja haitat kenenkin kannalta.

Työeläkejärjestelmän päätehtävien kannalta näyttää olevan parempi, että järjestelmä pidetään hajautettuna. Järjestelmä on lakisääteinen ja pakollinen, ja työeläkelaitokset vastaavat yhdessä merkittävästä osasta järjestelmän vastuista. Yhteisvastuu ulottuu myös pääomien säilyvyyteen ja niille asetettuun vähimmäistuottoon. Yhteisvastuun ja viranomaisvalvonnan tehtävänä on estää, ettei järjestelmän varoja siirry tuntemattomiin osoit-

teisiin. Takaisinlainausoikeus auttaa pitämään eläkevaroja koskevan päätöksenteon hajautetuna. Tämä on omiaan estämään pahimpien vaihtoehtojen toteutumisen, kun se takaa, ettei valta keskity kohtuuttomasti.

Takaisinlainausjärjestelmä on siis syytä säilyttää, jos työeläkejärjestelmämme halutaan ylipäätään pitää olennaisesti nykyisenä. Sitäpaitsi takaisinlainausoikeus koskee vain vähän yli puolta työeläkerahastojen varoista. Järjestelmää voidaan eri tavoin parantaa siten, että työeläkelaitosten muut kuin takaisinlainatut varat tulisivat nykyistä joustavammin pääomamarkkinoille. Niistäkin joukkovelkakirjamarkkinamme saisivat merkittävästi ja alkuunsa aivan riittävästi uutta ainesta.

Rahastointiastetta nostettava tuntuvasti

Seuraavaksi käsittelen Suomen ansioeläkejärjestelmän näkymiä 20—30 vuoden tähtäimellä.

Nähdäkseni seuraavien 20—30 vuoden kuluessa toteutuu jokin seuraavista kolmesta vaihtoehdosta. Vaihtoehdossa 1 eläkejärjestelmä ajautuu kriisiin, jossa eläkkeitä joudutaan leikkaamaan pakon edessä ja huonossa järjestyksessä. Kun yhteiskunnalliset ristiriidat kärjistyvät, aiheutuu yleensä tuotannon ja hyvinvoinnin menetyksiä, jotka koskettavat lähes kaikkia.

Vaihtoehdossa 2 toimeen tartutaan välittömästi kohtuullistamalla eläke-etujen kertymistä ja nostamalla nykyisen eläkejärjestelmämme rahastointiastetta eli varautumalla tulevien eläkkeiden maksamiseen nykyistä paremmin.

Lopuksi esitettävää vaihtoehtoa 3 suosittelen vakavasti harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei asioiden vastuullinen hoitaminen nykyjärjestelmää parantamalla jostakin syystä näytä luonnistuvan.

Vaihtoehto 1 eli eläkejärjestelmän ajautuminen kriisiin uhkaa toteutua paljolti sen takia, että rahastointiaste on Suomen työeläkejärjestelmässä jäänyt varsin alhaiseksi. Suomen työeläkejärjestelmä on muuten suoras-

taan yhteiskuntainsinööritaidon mestarinäyte, mutta yksi keskeinen virhe siihen pääsi alunalkaen pesiytymään, nimittäin haavoittuvuus inflaatiolle. Rahastointiaste eli varautuminen tuleviin eläkemenoihin on jäänyt varsin alhaiseksi sen vuoksi, että vanhuuseläkerahastoon säästetään vain nimellistä rahaa, ja rahan arvon heikkenemisestä johtuvat korotukset jätetään tulevien sukupolvien taakaksi.

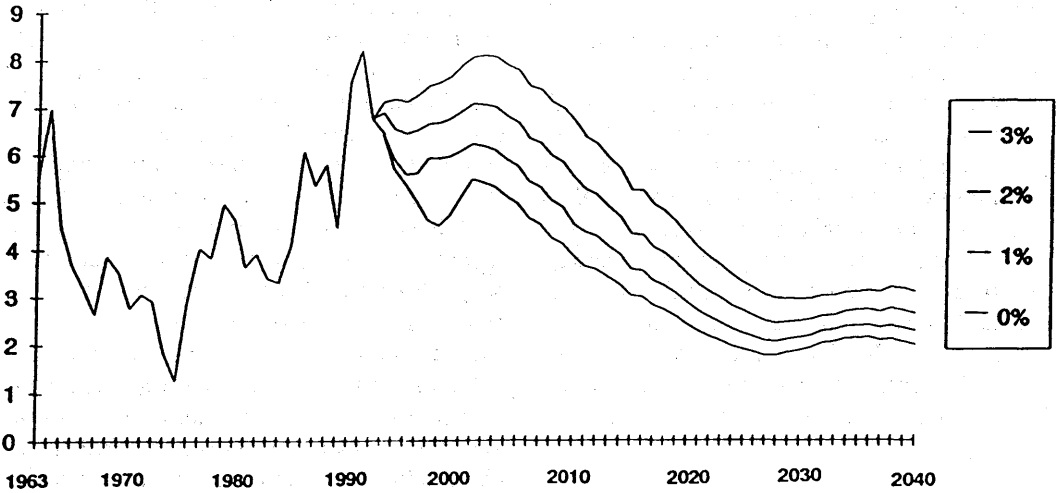
Rahastointiasteen alhaisuus on osaltaan aiheuttanut löysyyttä eläke-etujen parantamiseen. Palkansaaajien on ollut helppo vaatia lisää, kun kustannukset eivät ole kunnolla näkyneet palkoissa. Työntajataho ei puolestaan ole ollut tiukkana, koska luvattujen etujen kustannukset eivät ole kirjautuneet tuloslaskelmaan kuin vähäiseltä osin, eikä kukaan ole ajanut niiden työnantajien etuja, jotka laskun aikanaan maksavat.

Piittaamattomuutta aikanaan edessä olevista eläkkeiden rahoittamisen ongelmista ovat osaltaan ylläpitäneet ne laskelmat, joiden mukaan kansantalouden kasvaessa 2—2½ prosentin vauhdilla myös aktiivien tulotaso hieinanousee, eikä kasvu sentään aivan kokonaan mene eläkkeisiin. Tällöin ei ole riittävästi otettu huomioon, että nykyperusteiden eläkemenojen osuus palkoista nousee vuoteen 2015 mennessä 30 prosenttiin, ja senkin jälkeen nousu jatkuu. On syytä epäillä, ettei tällainen maksutaso ole integroituvassa maailmassa mahdollinen. Tuotannontekijät voivat nimittäin siirtyä alueille, joilla verot ja pakolliset maksut ovat keveämmät. Sanottakoon selvytyden vuoksi, että tämä johtopäätös on riippumaton Suomen integraatoratkaisun yksityiskohdista — ja erityisen varmasti eläkkeiden rahoitus ajautuu kriisiin, jos Suomi jää integroituvan Euroopan syrjäalueeksi.

Jotta suomalaisten eläkkeiden rahoitus pidettäisiin hallinnassa, on välttämättömät muutokset tehtävä nyt, kun ne voidaan vielä tehdä hallitusti. Lähimpien 15 vuoden aikana on sekä leikattava eläke-etuuksien kertymistä että nostettava rahastointiastetta.

Todennäköisesti nyt vielä ollaan tilanteessa, jossa jo ansaittuja etuja ei tarvitse yleisesti leikata. Mutta kun vastaisuudessa kertyvien

Kuvio 1. Työeläkerahastojen (TEL) reaalin kasvu, % palkkasummasta, kun vanhuuseläkerahastojen indeksikorotukset vaihtelevat.



etujen alentaminen vaikuttaa menoihin vasta pitkän ajan kuluttua, on päätöksillä jo kiire. Eläke-etujen leikkaaminen on aloitettava siisteistä sisätöistä, joissa työttömyysturva ja palkatkin ovat hyvät, ja joissa silti on paremmat eläke-edut kuin muilla. Tämä tarkoittaa tietysti julkista sektoria.

Eläke-etuuksien kohtuullistamisen lisäksi on lähimpien 10—20 vuoden aikana rahastointiastetta nostettava. Tämä tekee hyvää sekä eläkejärjestelmälle itselleen että koko kansantaloudelle. Työeläkerahastojen kasvattaminen on sitä kansantalouden säästämisen lisäämistä, jota Suomi tarvitsee sekä sisäisistä syistä että osallistuakseen mahdollisimman hallittuun kansainväliseen kehitykseen. On yleiseurooppalainen etu, että pääomaa sijoitetaan Euroopan alueille, jotka nyt ovat jäljessä Länsi-Euroopasta.

Parhaimmassa valittavissa olevista vaihtoehdoista Etelä-Eurooppa, itäinen Keski-Eurooppa — siis Puola, Tšekkoslovakia ja Unkari — sekä Neuvostoliitto pääsevät hallitun kasvun uralle, jolloin niihin hakeutuu pääomaa lännestä. Länsi-Euroopan vaihtotaseen on silloin oltava ylijäämäinen. Meillä on vaihtotaseen ylijäämään pitkä matka, mutta suunnan on oltava selvä, koska Suomi ei voi tässä-

kään suhteessa lukeutua Itä-Eurooppaan. Euroopan hallitun kehityksen vaihtoehto vaatii siis meiltäkin säästämistä. Hallitsematon vaihtoehto merkitsisi puolestaan kansainvälisiä ja epävakaita oloja, joissa sekä aktiivien että eläkeläisten kulutus jäisi alemmaksi kuin hallitun kehityksen vaihtoehdossa. Muun ohessa romuttuisivat myös länsimaiden sosiaali- ja eläketurvajärjestelmät.

Koska rahastointiastetta on tel-järjestelmässä nostettava lähimpien 10—20 vuoden aikana, päätöksillä on kiire. Aikaa asioiden perusteelliseen valmisteluun on nyt vuoden verran: linjauksen tulee näkyä vuodesta 1993 eteenpäin. Kestävältä uralta ei ole vielä pudottu.

Oheisen kuvion 1 mukaan tänä vuonna työeläkerahastojen reaalin kasvu on jopa suurempi kuin viime vuonna (huippu on siis vuonna 1991), eikä se romahda ensi vuonnaan tel-maksujen alentamisesta huolimatta. Avuksi on nimittäin tullut inflaation hidastuminen, jonka takia rahastoihin nyt karttuu aikaisempaa suurempi osa aikanaan maksuun tulevista eläkkeistä. Jos inflaatio vakiintuu kolmeksi prosentiksi, seuraamme tästä eteenpäin uraa, joka on merkitty kuvioon kahden prosentin reaalkoron uraksi; kuvio on laadittu olettamalla inflaatioksi 5 prosenttia, ja siir-

tämällä vanhuuseläkerahastojen vahvistamiseen vaihtoehtoisesti 0,1,2 tai 3 prosenttia niiden arvosta.

Eläke-etujen kohtuullistaminen ja rahastointiasteen nostaminen — eli nykyisen järjestelmän korjaaminen — on ilmeisesti monessa suhteessa paras vaihtoehto. Mutta ongelmaksi voi osoittautua, että liian harvat ymmärtävät nykyisen järjestelmän arvon. Konsensus pitkäjänteisestä uudistamisesta voi jäädä löytämättä, kun liian moni osapuoli on lyhytnäköinen ja liian monella on mahdollisuus jarruttaa uudistusten toteuttamista.

Tämän takia niiden, jotka kantavat huolta ylihuomisesta, on syytä valmistella myös nykyjärjestelmän kokonaan korvaavaa vaihtoehtoa, joka voisi alustavasti hahmotellen olla seuraavanlainen. Jakojärjestelmällä rahoitettaisiin ansioeläkkeen osa, joka olisi $\frac{2}{3}$ nykyisestä ansioeläkkeestä eli 40 prosenttia eläkepalkasta. Tämän rinnalla olisi täysin rahastoiva, puhtaiden vakuutusliikeperiaatteiden mukaisesti toimiva järjestelmä, johon kertyvistä varoista maksettaisiin eläkkeiden osa, joka vastaisi kolmasosaa nykyisestä tasosta. Jotta järjestelmä olisi selkeä, täysin rahastoiva osa pitäisi järjestää siten, että maksutaso olisi määrätty ja eläkkeen taso riippuisi siitä tuotosta, jonka vakuutusyhtiö varoille hankkisi. Maksut mitoitettaisiin siten, että niiden arvoitaisiin johtavan eläkkeen osaan, joka vastaisi 20 prosenttia palkkatasosta. Tällaisessa järjestelmässä edunsaajien, siis palkansaajien tulisi kilpailuttaa vakuutusyhtiöitä, mistä puolestaan seuraa, että eläkemaksujen tämän osan tulisi olla palkansaajien maksama.

Kokonaisuutena tällaisessa järjestelmässä toteutuisi kolmasosan rahastointiaste. Siirtyminen uuteen järjestelmään voisi tietysti tapahtua hyvässä järjestyksessä ansaittuja etuja loukkaamatta.

Tällaiseen uuteen järjestelmään siirtyminen merkitsisi nykyisten tel-laitosten toiminnan lopettamista. Puhtaan jakojärjestelmän hoitamiseen ei niitä tarvittaisi, ja täysin rahastoi-

van osan hoitaisivat tavalliset vakuutusyhtiöt, jotka nyt hoitavat henkivakuutusta ja vapaaehtoista, täysin rahastoivaa lisäeläkevakuutusta. Uusi järjestelmä olisi tietysti avoin vähintään eurooppalaiselle kilpailulle.

Työnantajille tällaiseen uuteen järjestelmään siirtyminen merkitsisi, että osa eläkemaksuista kirjattaisiin palkansaajien maksuksi. Mitä kokonaistyövoimakustannuksille tapahtuisi, onkin jo vaikeampi sanoa. Takaisinlainausoikeuden työnantajat tietysti menettäisivät ja alkaisivat nykyistä enemmän asioida laina-anomuksineen vakuutusyhtiöissä, joiden toiminta-alue olisi vähintään Eurooppa. Silti olisi varmaankin vakuutusyhtiöitä, joissa puhuttaisiin myös suomea; saattaisi joukossa olla jokin, jonka pääkonttorikin olisi Suomessa.

Palkansaajien kannalta suurin muutos olisi, että eläke-etujen hinta tulisi entistä paremmin näkyviin. Tämä tuottaisi päätöksenteon tuskaa. Palkansaajien tulisi entistä selkeämmin valita nykyisen kulutuksen ja tulevien eläkkeiden välillä. Tämä olisi yleisen edun ja pitemmän päälle myös palkansaajien edun mukaista.

Loppulause

Vielä jonkin aikaa olemme tilanteessa, jossa voimme valita eläkejärjestelmämme kehittämisen vaihtoehdon. Mutta aikaa on jäljellä vain vähän. Jo ennen vuotta 1993 koskevien maksujen päättämistä pitäisi tehdä selväksi, mikä linjaus valitaan seuraaviksi 10—20 vuodeksi.

Kirjallisuus

- Mansner, M. (1990): *Suomalaista yhteiskuntaa rakentamassa*, Suomen Työnantajain Keskusliitto 1956—1982, Helsinki.
- Tuukkanen, J. (1989): »Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä Suomessa eläkkeiden rahoituksen ja rahastoinnin näkökulmasta», Keskustelualoitteita no 21, valtiovarainministeriö, kansantalousosasto.