

16.2.2017

Reijo Vanne

**EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Työeläkevakuuttajat TELA ry:ltä asiantuntijaa 17.2.2017 kuulemiseen, jossa käsitellään kansalaisaloitetta *KAA 4/2016 vp. Työeläkeindeksin palauttaminen takaisin palkkatasoindeksiksi*. Telalta on pyydetty asiantuntijaa kuultavaksi koko kansalaisaloitteesta ja erityisesti sijoitustuotoista. Telan nimeämänä asiantuntijana esitän kunnioittavasti seuraavaa.

**Lausunnon pääkohdat:**

- Tela ei kannata kansalaisaloitteen toteuttamista.
- Työeläkejärjestelmän nykyinen tulojen ja menojen likimääräinen tasapaino pitkällä aikavälillä on saavutettu määrätietoisilla uudistuksilla lähes 30 viime vuoden aikana. Nykyiseen kohtalaisen hyvään asiintilaan ei siis ole päädytty yllättäen.
- Työeläkevaroilla ja niiden tuotoilla on pysyvä tehtävä pitää työeläkemaksutasoa alempana kuin maksu olisi ilman rahastointia.
- Kansalaisaloitteen toteuttaminen kääntäisi työeläkevarojen määrän ennen pitkää laskuun, tyhjentäisi lopulta rahastot ja aiheuttaisi suuren rahoitusongelman. Aloitteen perusteluissa ehdotettu rahoitus ei riittäisi lähimainkaan uudistuksen kustannuksiin.
- Kansalaisaloitteen toteuttaminen luonnollisesti nostaisi työeläkkeiden tasoa nyky-lainsäädäntöön verrattuna, kunnes syntynyt rahoitusvaje on pakko ratkaista. Vaje on täytettävissä valtavilla työeläkemaksun korotuksilla tai eläke-etuuksien leikkauksilla.
- Eläkeläisten köyhyyden poistaminen tai vähentäminen esitetään kansalaisaloitteen keskeiseksi tavoitteeksi. Tela pitää tätä tavoittelemisen arvoisena, mutta esitetty keino ei ole tähän paras mahdollinen ja se on tuloksiin nähden tavattoman kallis.

**Epätasapainosta kohti tasapainoa**

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama vuoden 1991 työeläkerahastotoimikunta päätyi peruslaskelmassaan siihen, että silloisen lainsäädännön ja silloisten väestöennusteiden mukaan yksityisalojen palkansaajien järjestelmän (TEL) maksutaso pitäisi nostaa noin 35 prosenttiin palkoista vuoteen 2030 mennessä, vaikka TEL-varat olivat laskelmassa kääntyneet vuoden 2020 tienoilla kohti nolaa (Komiteamietintö 1991:44). Laskelman mukaan vuoden 2017 TEL-maksu olisi ollut noin 30 prosenttia palkoista. TEL-maksu oli

16.2.2017

Reijo Vanne

16,9 prosenttia vuonna 1991. Taloudelliset oletukset olivat likimain samat kuin Eläketurvakeskuksen vuonna 2016 julkaisemissa uusimmissa TyEL-laskelmissa.

Työeläkerahastotoimikunnan aikaisissa väestöennusteissa elinajan pitenemisen oletettiin päättyvän laskelmakauden aikana. Jos olisi oletettu jatkuvasti pitenevä elinaika kuten vajaa vuosikymmen myöhemmin sekä kansallisissa että kansainvälisissä pitkän aikavälin laskelmissa alettiin tehdä, tulevaisuuden maksutaso olisi laskelmassa noussut vielä korkeammaksi.

Kuluneiden 25 vuoden aikana on tehty kolme suurta yksityisten ja julkisten alojen työeläkkeitä koskevaa uudistusta voimaantulovuosina 1996, 2005 ja 2017. Lisäksi on tehty muutama pienempi uudistus, joissa on muun muassa korotettu etuuksiin oikeuttavia ikärajoja.

Yksityisalojen työeläkevarojen sijoitussäätelyä on uudistettu tuottohakisempaan ja samalla riskiä sallivampaan suuntaan suurella uudistuksella voimaantulovuotena 1997 ja pienemmillä uudistuksilla voimaantulovuosina 2007 ja 2017. Julkisilla aloilla aloitettiin rahastointi vuosina 1988 - 1990.

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on harventunut sitten 1990-luvun.

Työeläkemaksuja on eri vaiheissa korotettu sekä yksityisillä että julkisilla aloilla.

Edellä kuvattujen suurten muutosten ansiosta työeläkejärjestelmän rahoitus on nyt kokonaisuutena ainakin likimain kestävällä pohjalla. Kestävä rahoitus tarkoittaa sitä, että työeläkemaksuprosentteja tai työeläkkeisiin käytettäviä valtionosuuksia suhteessa bruttokansantuotteeseen ei tarvitse nostaa pitkälläkään aikavälillä.

### **Työeläkevarat, sijoitustuotot ja eläkkeiden rahoitus nykyisin mukaan**

Työeläkevarojen sijoitustoiminnan tarkoitus on se, että työeläkemaksut voidaan pysyvästi vakauttaa alemmalle tasolle kuin menot ovat, eli alentaa rahoitusrasitusta siitä, mitä se olisi, jos työeläkkeet rahoitettaisiin niin sanotulla jakojärjestelmärahoituksella. Jakojärjestelmässä maksutuloja kerätään menojen verran.

Vuonna 2017 TyEL-kokonaismaksu olisi noin 2,4 prosenttiyksikköä korkeampi, jos sijoitusvaroja ja niiden tuottoja ei olisi käytettävissä, ja riittävät tulot jouduttaisiin keräämään työeläkemaksuilla. Vuosi 2017 on ensimmäinen, jolloin myös julkisilla aloilla yhteenlaskettuna tarvitaan rahoitusta sijoituksista.

Sijoituksista tarvitaan koko työeläkealalla rahoitusta yhteensä noin 2 miljardia euroa vuonna 2017. Kymmenen vuoden kuluttua sijoituksista tarvitaan rahoitusta noin 4 miljardia vuodessa vuoden 2017 rahassa. Rahoitustarve pysyy likimain tällä tasolla vuoteen 2030-luvun loppupuolelle. Sen jälkeen tarve on 3 - 4 miljardia vuodessa, kunnes alkaa kohota 2050-luvulla ja kasvaa lähelle 10 miljardia 2080-luvulla.

16.2.2017

Reijo Vanne

Varojen määrä suhteessa työeläkemenoihin pysyy koko ajan suunnilleen nykytasolla ja tuotolla voidaan kestäväällä tavalla rahoittaa yhtä suuri osuus menoista.

### **Ansiotasoindeksin mukaisiin työeläkkeiden tarkistuksiin siirtymisen kustannus ja rahoitusmahdollisuudet**

Kansalaisaloitteen perusteluissa indeksimuutoksen lisäkustannukseksi arvioidaan 312 miljoonaa. Arvio on likimain oikea muutoksen voimaantulo vuoden kustannuksena, mikäli inflaation ylittävä ansiotasoindeksin vuosinousu on 1,5 prosenttia. Lisäkustannuksia tulee seuraavana vuonna kuitenkin saman verran edellisen vuoden tarkistuksen aiheuttaman lisäkustannuksen päälle. Kolmen näin suuren korotuksen jälkeen vuotuinen lisäkustannus on jo lähes miljardi euroa.

Eläketurvakeskuksenkin laskelmien mukaan vuotuinen lisäkustannus olisi vuoden 2030 tienoilla noin 3 miljardia euroa vuoden 2017 rahassa, jos indeksimuutos tulisi voimaan vuonna 2018. Kansalaisaloitteen mukaan indeksimuutoksen kustannukset voidaan rahoittaa eläkevarojen tuotolla. Kun rahastoista tarvitaan nykyisenkin lainsäädännön mukaisiin menoihin 4 miljardia noina aikoina, eläkevarojen reaalin määrä kääntyisi yhteensä 7 miljardin vuotuisella käytöllä pysyvään laskuun 2030-luvulla ja varat loppuisivat 2060-luvulla. Indeksimuutoksen vuosikustannuksethan kasvaisivat vielä 2030-luvun jälkeenkin.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen ETLAn laskelmat, joissa on otettu huomioon myös niin sanotut dynaamiset vaikutukset, antavat tulokseksi, että työeläkevarat loppuvat jo 2050-luvun loppupuolella (Lähde: Lassila, Jukka, Määttä, Niku & Valkonen, Tarmo 8.12.2016).

Eläkevarojen loputtua työeläkemaksut pitäisi korottaa yli 30 prosenttiin palkoista tai leikata heti eläkkeitä noin kolmanneksella, jos maksutasot pidetään nykyisellään.

### **Työeläkevarojen sijoitustuotot**

Työeläkevaroja oli vuoden 2016 lopussa ennakkotietojen perusteella arvioituna hieman alle 190 miljardia euroa.

Varoille saatu tuotto on vaihdellut paljon vuodesta ja myös vuotta pitemmästä aikavälistä toiseen. Viime 20 vuoden aikana yksityisten ja julkisten alojen työeläkevarojen vuotuinen reaalityttö on ollut keskimäärin 4,3 prosenttia vuodessa, yksityisaloilla 4,1 prosenttia vuodessa. Viime 10 vuoden aikana vastaavat luvut ovat olleet 2,8 ja 2,5 prosenttia.

Eläketurvakeskuksen uusimmassa pitkän aikavälin laskelmassa reaalitytön oletetaan olevan yksityisaloilla 3,0 prosenttia vuodessa seuraavan 10 vuoden aikana ja 3,5 prosenttia vuodessa sen jälkeen.

16.2.2017

Reijo Vanne

Edellä kuvatuissa indeksimuutoksen rahoituslaskelmissa on käytetty näitä lukuja. Jos reaalityöt olisivatkin 4 prosenttia vuodessa, indeksimuutoksen rahoituksesta aiheutuva työeläkevarojen loppuminen ajoittuisi myöhemmäksi, mutta tapahtuisi kuitenkin nykyisten nuorimpien työikäisten elinkaaren aikana.

### **Eläkkeen ostovoima ja eläkeläisten köyhyys**

Kansalaisaloitteen keskeinen tavoite on eläkeläisten köyhyden poistaminen tai vähentäminen. Tavoite on kannatettava. Työeläkeindeksi täysi ansiotasoindeksipainotus olisi kustannuksiinsa nähden tavoitteen kannalta tehoton toimenpide.

Aloitteen perustelujen mukaan nykyinen työeläkeindeksi ei pidä yllä työeläkkeen ostovoimaa elintason noustessa. Tavanomaisessa kielenkäytössä ostovoiman muutoksella tarkoitetaan taloudellisen suureen muutosta suhteessa kuluttajahintoihin. Nykyinen työeläkeindeksi on säilyttänyt työeläkkeiden ostovoiman. Tämä toteutuu myös tulevaisuudessa, jos yleinen ansiotasoindeksi muuttuu vähintään kuluttajahintojen muutosvauhdilla.

Aloitteen perusteluissa todetaan, että vuonna 1995 keskimääräinen työeläke oli 60 % palkoista ja että vuonna 2014 se oli reaalisesti enää 47 %. Tilastojen mukaan keskimääräisen kuukausityöeläkkeen suhde säännöllisen työajan keskimääräiseen kuukausipalkkaan ei kuitenkaan ole muuttunut tällä aikavälillä.

Aloitteen perusteluissa todetaan eläkeläisten köyhtyvän vanhetessaan ja viitataan siihen, että köyhyysrajan alapuolella olevien osuudet kasvavat ikäryhmittäin. Yksin elävien 65 vuotta täyttäneiden naisten todetaan olevan huonoimmassa asemassa. Yksin elävät vanhimpien ikäryhmien naiset ovatkin nuorina työkyvyttömiksi joutuneiden ohella se ryhmä, jossa köyhyysaste on korkeimmillaan.

Nykyinen työeläkeindeksi ei liene kuitenkaan keskeinen tekijä siinä, että köyhyys osuu juuri yksin asuviin ja naisiin. Työeläkeindeksihän ei erottele eläkkeensaajia asumismuodon tai sukupuolen mukaan.

Köyhyysraja - tai Tilastokeskuksen käyttämin termein pienituloisuusraja - on 60 prosenttia väestön mediaanitulosta, kun tulokäsitteenä on muun muassa kotitalouden rakenteesta riippuva niin sanottu ekvivalenttitulo. Tällä tavalla määritellyn köyhyysrajan alapuolella olevien eläkeläisten lukumäärä on Tilastokeskuksen mukaan viime vuosina vähentynyt ja oli vuoden 2015 ennakkotietojen mukaan alle 200 000 eläkeläistä. Luonnollisesti myös köyhyysrajan alapuolella olevien osuus eläkeläisistä on vähentynyt viime vuosina.

Työeläkeindeksin korotukset ovat prosentuaalisesti samat kaikensuuruisille työeläkkeille. Korotus on silloin luonnollisesti euromääräisesti sitä suurempi, mitä suurempi on se eläke, jota korotetaan. Pienimpiä lakisääteisiä eläkkeitä saavien kokonaisaläkkeestä osa on todennäköisesti kansaneläkettä tai takuueläkettä. Pienimpien eläkkeiden saajat

16.2.2017

Reijo Vanne

saisivat pienemmän korotuksen kokonaiseläkkeeseensä prosentuaalisestikin kuin suurta eläkettä saavat.

**Muita näkökohtia**

Sukupolvet alkaen 1970-luvulla syntyneistä joutuisivat indeksimuutoksen myötä siihen tilanteeseen, että heidän pitäisi kaiken aikaa maksaa nykyisentasoisia työeläkemaksuja, vaikka heidän eläkeaikanaan tai jo ennen sitä dramaattiset muutokset työeläke-etuuksissa tai rahoituksessa olisivat väistämättömät. Vaikka indeksimuutos toteutettaisiin, näin jännitteinen asetelma luo myös indeksimuutoksesta hyötyville sukupolville sen riskin, että suuria muutoksia tehdäänkin jo heidän elinkaarensa aikana eli ennen kuin ollaan pakon edessä.

Suomen koko lakisääteinen työeläkejärjestelmä luetaan Euroopan unionissa voimassa olevan asetuksen mukaan julkisyhteisöihin kansantalouden tilinpidossa. Tätä seuraten työeläkesektori sisällytetään myös julkisen talouden alijäämä- ja kestävyysvajelaskelmiin.

Indeksimuutoksen takia työeläkesektori alkaisi ajan myötä tuottaa merkittävä julkista alijäämää, kun sektori on nyt hienoisesti ylijäämäinen. Työeläkesektori lienee uusimpien laskelmien valossa likimain tasapainossa kestävyysvajemielessä. Indeksimuutos aiheuttaisi arviolta noin 2 prosenttiyksikön kestävyysvajeen suhteessa bruttokansantuotteeseen.

**Telan kanta lausunnon kohteena olevaan kansalaisaloitteeseen**

Tela kannattaa kansalaisaloitteen tavoitteeksi sanottua eläkeläisten köyhyyden vähentämisen tavoitetta.

Kansalaisaloitteessa esitetty keino eli työeläkeindeksin täysi ansiotasoindeksipainotteisuus on kustannuksiltaan valtavan kallis ja on tavoitteen kannalta tehoton.

*Tela ei kannata kansalaisaloitteessa esitettyä työeläkeindeksin muutosta.*