Työeläkeuudistus

Asia: HE 40/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Lausunto perustuu Etlassa tehtyyn Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaan riippumattomaan tutkimukseen uudistuksen vaikutuksista (Lassila, ym. 2026).

Yhteenveto

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelma sisältää kirjauksen eläkeuudistuksen valmistelusta. Ohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on työeläkemaksutason pitkän aikavälin kehityksen vakauttaminen ja julkisen talouden merkittävä vahvistaminen sääntöpohjaisen vakautusjärjestelmän avulla. Myöhemmin vaadittu vahvistuminen on täsmennetty noin miljardin euron suuruiseksi, eli noin 0,4 prosentiksi bruttokansantuotteesta.

Hallituksen esitys lakimuutoksista pohjautuu työmarkkinajärjestöjen väliseen sopimukseen työeläkeuudistuksen toteuttamiseksi. Keskeinen osa uudistusta on sijoittamiseen ja vakavaraisuuteen kohdentuvan sääntelyn muuttaminen niin, että **yksityisen sektorin työeläkelaitokset voivat sijoittaa nykyistä enemmän osakkeisiin ja ottaa muutoinkin enemmän sijoitusriskiä. Tältä osin uudistukselle on hyvät perusteet**, koska aiempi sääntely on johtanut keskimääräisten tuottojen jäämiseen selvästi matalammiksi kuin kansainvälisillä verrokeilla, joilla ei vastaavaa säätelyä ole.

Sijoitusuudistus tulee kasvattamaan riskinottoa ja keskimääräistä sijoitusten tuottoa. Kun tuottojen vaihtelu tulee kasvamaan, paine työeläkemaksujen vaihtelulle kasvaa. Sitä voidaan puskuroida rajallisesti muuttamalla tulevien eläkkeiden rahastointiastetta, mutta suurten ja pitkäaikaisten maksupaineiden purkamiseen ehdotettu lainsäädäntö ei ole varautunut.

Hallitusohjelman keskeinen tavoite eläkemaksujen vakautumisesta ei toteutunut, sillä maksujen vaihtelu kasvaa uudistuksen jälkeen. **Samoin jäi luomatta hallitusohjelmaan kirjattu väline maksujen automaattiseksi vakauttajaksi**. Vakauttaja olisi vähentänyt tarvetta uusille eläkeuudistuksille, joiden ajoitus ja sisältö jäävät nyt arvailujen varaan. Näin hallitus luovutti päätösvallan keskeisessä osassa finanssipolitiikkaa etujärjestöille.

Lakiluonnokseen liittyy myös ehdotukset **työeläkemaksujen rahastoidun osan kasvattamisesta** ja **TyEL-maksujen kiinnittämisestä vuosille 2026–2030**. Näistä ensimmäinen tasaa sukupolvien välistä maksurasitusta nostamalla maksua nyt ja vähentämällä maksujen nousupainetta pitkällä tulevaisuudessa suurempien rahastoista saatavien tuottojen avulla. Tätä voidaan pitää perusteltuna nykyisten väestö- ja talousennusteiden vallitessa. Maksujen kiinnittäminen lähivuosiksi on lähtökohtaisesti taloudellista suunnittelua helpottava asia, mutta kiinnityksen aikainen talouskehitys ja rahastoihin menevän maksujen osan suurentaminen lisäävät todennäköisesti paineita maksumuutoksille heti kiinnitysjakson jälkeen.

Neljäs keskeinen elementti uudistusehdotuksessa on indeksirajoitin. Työeläkeindeksi ei saa kahden peräkkäisen vuoden aikana kasvaa enempää kuin palkkakerroin. Rajoitin poistaa kannusteen ajoittaa eläkkeen noston aloittaminen inflaatiosokin aikaan. Tilanteita, jossa rajoitin vaikuttaa

merkittävästi indeksikorotukseen, sattuu hyvin harvoin, mutta vaikutus on pysyvä. Se leikkaa sattumanvaraisesti eri tavoin eri kohorttien eläkkeitä. Menoleikkurina rajoitin on ala-arvoinen: se ei ota mitenkään huomioon työeläkejärjestelmän rahoituksellista tilannetta, jolloin se voi säästää menoissa myös silloin kun maksu on matala. Näiden ominaisuuksien perusteella on vaikea ymmärtää indeksirajoittimen järkevyyttä. Ilmeinen vaihtoehto olisi lisätä rajoittimeen sääntö, joka nostaa työeläkeindeksin vähitellen tasolle, jolla se oli ilman rajoittimen käyttöä. Rajoitin on ainoa osa uudistuksesta, joka vaikuttaa suoraan työeläke-etuuksiin ja koko työeläkejärjestelmään.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan kestävyysvajeen mediaani alenee 0,80 prosenttiyksikköä ja sen kasvamisen todennäköisyys on pieni. **Myös Etlan laskelmat osoittavat julkisen talouden kohenevan uudistuksen seurauksena (Lassila, ym. 2026).**

Eläkeuudistuksen tulkinta

Eläkeuudistusten tulkinta on usein suoraviivaista, koska järjestelmän sääntömuutokset kirjataan lakiin ja asetuksiin, ja muutoksia täytyy kaikkien noudattaa. Tässä uudistuksessa työmarkkinajärjestöjen rooli tulkinnassa kuitenkin korostuu, kahdesta syystä. Ensimmäinen liittyy siihen, että esitysluonnoksen mukainen uudistus mahdollistaa sekä suuremman osakkeiden osuuden että yleensä suuremman riskinoton sijoitustoiminnassa, mutta **emme tiedä etukäteen missä määrin eläkelaitokset näitä vapaampia sijoitusmahdollisuuksia käyttävät eri tilanteissa tulevaisuudessa.** Työmarkkinajärjestöt käyttävät tässä merkittävää valtaa, koska ne ovat yksityisen sektorin työeläkelaitosten hallinnossa.

Toinen syy liittyy vuosittaiseen työeläkemaksujen asettamiseen. Maksujen muutostarvetta voi ajoittaa säätämällä tasausvastuun suuruutta ja kohdentamalla rahastotäydennykset eri ikäluokille. Käytännössä tämä vaikuttaa maksujen vaihtelun lisäksi siihen, kuinka suuri osa tulevista eläkemenoista on rahastoitu, ja siten sukupolvien väliseen tulonjakoon. **Emme tiedä myöskään etukäteen näiden eläkemaksujen säätömahdollisuuksien käytöstä**, koska siitä ei säädetä lakiehdotuksessa, vaikka se on keskeinen osa maksujen määräytymistä.

Tässäkin asiassa työmarkkinajärjestöt ovat vallankäyttäjiä. Työmarkkinajärjestöjen vaikutusvalta tulee hyvin esiin sopimustekstissä, joka määrää maksujen jäädytyksen seuraavaksi viideksi vuodeksi ja päätöksenteolle asetetun tavoitteen maksujen vakaudesta. Jos sijoitusuudistus osoittautuu toimivaksi ja syntyy mahdollisuus maksujen alentamiseen, ei ole siis selvää, että näin todella tehdään, koska se vaatisi työmarkkinajärjestöjen yksimielisyyden.

Eläketurvakeskus on joutunut edellä mainituista syistä arvaamaan etujärjestöjen toimintapolitiikan arvioidessaan eläkeuudistuksen vaikutuksia työeläkejärjestelmään. Valtiovarainministeriön arviot julkisen talouden vaikutuksista perustuvat näihin samoihin oletuksiin sijoituspolitiikasta ja eläkemaksujen määräytymisestä.

Valtionvarainministeriö on omissa laskelmissaan joutunut myös yksinkertaisuuden vuoksi olettamaan, että muuta verotusta muutetaan eläkemaksujen muuttuessa, niin että kokonaisveroaste pysyy ennallaan. Lisäksi on oletettu, että neutraloimalla näin kokonaisveroasteen muutokset eläkemaksujen muutokset eivät vaikuta kansantalouteen. Nämä oletukset ovat yhtä aikaa voimakkaita ja epärealistisia. Muun verotuksen säätäminen työeläkemaksun vaihtelujen mukaan vaatisi muun muassa verotuksen keventämistä veropohjien heikon kasvun aikana. Kansantaloudellisten vaikutusten neutralointi verotuksella on mahdotonta jo pelkästään työeläkemaksun ja palkanmuodostuksen välisen yhteyden vuoksi.

Mitä jäi puuttumaan?

Työeläkeuudistusta edeltävissä keskusteluissa oli esillä paljon muitakin elementtejä kuin nyt valmisteltu oleva sijoitusuudistus. Ehdotukset koskevat muun muassa eläkkeen karttumista palkattomilta jaksoilta, kiristyksiä varhaiseläkesääntöihin, eläkeiän nostoa ja automaattisia vakauttajia, jollainen mainittiin myös hallitusohjelmassa.

Hallituksen lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että uudistus hillitsee riittävästi maksujen nousupainetta. Muiksi syiksi maksun vakauttajan poisjättämiseen mainitaan niiden monimutkaisuus ja juridiset haasteet. Todellinen syy siihen, että hallitusohjelmassa mainittua eläkemaksujen vakauttajaa saatu aikaan, oli kuitenkin neuvotteluosapuolien erimielisyys. Tämä on juuri se skenaario, jota varten hallitusohjelmaan oli kirjattu hallituksen päättävän uudistuksen sisällöstä, jos sopua ei saada aikaan.

Työeläkemaksujen vakauttajan jääminen pois uudistuksesta samalla kun tehtiin maksun vaihtelua kasvattava sijoitusuudistus tarkoittaa, että maksujen vaihtelu tulee kasvamaan. Siis päinvastoin kuin mitä hallitusohjelmaan oli kirjattu uudistuksen tavoitteeksi.

Lähde: Lassila Jukka, Tarmo Valkonen ja Eija Kauppi (2026). Arvio vuoden 2026 työeläkeuudistuksesta. Etla Raportteja 173. https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-173.pdf

Tarmo Valkonen

Senior Fellow-tutkija

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos