

Työurat ja eläketurvan kestävyys

MIKKO KAUTTO

Johdanto

Eläketurvaa koskevat kysymykset ovat yhteiskuntapolitiikan keskiössä. Keskustelua on käyty eläkkeelle siirtymisiän nostamistarpeesta ja -mahdollisuuksista. Keskustelu käynnistyi helmikuussa 2009, kun pääministeri Matti Vanhanen ehdotti lakisäateisen vanhuuseläkeiän alarajan nostamista nykyisestä 63 vuodesta 65 vuoteen. Esitys tyrmistyi palkansaajajärjestöt, jotka olivat juuri sopineet Elinkeinoelämän keskusliiton kanssa sosiaalilupossa muutoksista eläketurvaan. Osin vastareaktiota sävytti ihmetyks hallitusohjelman vastaisesta menettelytavasta. Hallitusohjelmaan oli kirjattu, että eläkepoliittisista kysymyksistä neuvotellaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Kuukauden kestänyt konflikti ratkesi, kun työmarkkinajärjestöt sopivat hallituksen kanssa siitä, että työmarkkinajärjestöt keskinäisellä valmistelulla esittävät ehdotuksia eläkkeellesiirtymisiän odotteen nostamiseksi kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Valmistelun käynnistyttyä kävi yhä selvemmin ilmeiseksi, miten syvään taantumaa Suomi oli finanssikriisin jälkeisen maailmantalouden ongelmien myötä vajonnut. Eläkepolitiikan muuttamista ryhdyttiin vaatimaan entistä ponnekkaammin vastauksena julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Viimeksi valtiosihteerin Raimo Sailas esitti nostotarpeeksi neljä vuotta.

Mediakäsittelyn myötä on tilanteesta voinut syntyä sellainen kuva, että eläketurva on julkisen talouden kestävyysavainongelma, johon toimivien ratkaisu olisi vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentäminen. Näin ymmärrettynä julkisen talouden kestävyysvaaste on kuitenkin väärin paikannettu ja epäolennaiseen ratkaisuun tarttuva.

Tämä avaus yrittää esittää eläketurvan kestävyysvaasteesta monisävyisempää analyysiä. Aluksi tuodaan esille suomalaisen eläkejärjestelmän perusratkaisuja, jotka vaikuttavat järjestelmään ky-

kyyn selviytyä toimintaympäristön muutoksista ja äkillisistä shokeista. Sitten palautetaan mieliin, kuinka on jo toimittu kestävyysparantamiseksi. Kuluneen vuoden eläkepoliittisen keskustelun ytimessä on ollut jonkinlainen epäluottamus tehtyjen ratkaisujen riittävyteen. Tätä eläketurvaan kohdistuvaa uutta muutoshaastetta yritetään hieman selventää.

Eläkejärjestelmän luonne

Lakisäateinen eläketurva on suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan peruspilareita (eläkejärjestelmän tarkemmasta kuvauksesta ks. Hietaniemi & Ritola 2007). Se muodostuu yhtäältä maassa asumisvuosien perusteella maksettavasta tasasuuruudesta kansaneläkkeestä, jota hallinnoi Kela, ja toisaalta työhistoriaan ja ansioihin perustuvasta työeläkkeestä, jota hallinnoivat yksityiset työeläkelaitokset, säätiöt ja kassat sekä kunta-alan vakuutettujen osalta Kuntien eläkevakuutus ja valtion vakuutettujen osalta Valtiokonttori. Vuoden 2009 lopussa eläkkeet takasivat taloudellista toimeentuloa yli 1,4 miljoonalle ihmiselle (Eläketurvakeskuksen rekisterit, Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2008).

Eläketurva on sosiaaliturvan suurin lohko: eläkemenojen osuus sosiaalimenoista kattaa noin 43 prosenttia. Suurin osa eläkemenoista syntyy työeläkkeistä, erityisesti vanhuuseläkkeistä. Julkisista menoista eläkkeet muodostavat neljänneksen. Työtuloihin suhteutettuna eläkemenojen osuus on noin 23 prosenttia.

Kansaneläkettä maksetaan niille, jotka eivät ole ansainneet työeläkejärjestelmästä riittävän suurta eläkettä. Kansaneläkejärjestelmä rahoitetaan verovaroin. Rahoitus on puhtaasti jakojärjestelmään perustuva: veroja maksavat rahoittavat kansaneläkettä saavien perusturvan.

Työeläke on luonteeltaan sosiaalivakuutus. Työeläke perustuu pitkälti elinkaarisäästämisen ajatukseen. Työeläkettä on joskus kutsuttu jälkipalkaksi, ja näin on tuotu esille se, että työntekijä luopuu osasta ansioitaan saadakseen sen vastineeksi työn jättämisen jälkeen kohtuullisen toimeentulon. Vanhuuden, työkyvyttömyyden tai perheenjäsenen kuoleman riski on suojattu vakuutuksella, jonka rahoittivat vuoteen 1995 asti työnantajat. Tuon vuoden jälkeen on otettu käyttöön myös työntekijän eläkevakuutusmaksu ja sovittu, että vastedes maksuun liittyvät korotukset jaetaan puoliksi työnantajien ja työntekijöiden kesken.

Lakisääteisten eläkkeiden rahoitus hoidetaan siis eri kukkaroista. Yhtäältä valtio siirtää verotuloista rahaa valtiokonttoriin eläkkeiden maksamiseksi ja rahastoimiseksi (kansaneläkkeet, valtion eläkkeet). Toisaalta kunnat maksavat tulopohjastaan kuntien eläkkeistä vakuutusmaksuja. Yksityisellä sektorilla rahoitus hoituu työnantajien ja työntekijöiden keskenään sopimilla vakuutusmaksuilla. Kuitenkin Euroopan yhteisön jäsenyyden ajoista lähtien kaikki työeläkejärjestelmään maksettavat maksut ja sieltä maksetut eläkkeet on luettu osaksi julkista taloutta. Huoli julkistalouden kestävydestä pitää siksi sisällään hyvin erityyppisiä järjestelmiä ja rahoitusvastuita. Vastuiden jakamisen takia esimerkiksi yksityisen sektorin työeläkejärjestelmään tehdyillä muutoksilla ei välttämättä ole suurtakaan vaikutusta valtiontalouden kannalta.

Eläketurvan rahoituksen ja julkisen taloudenkin kannalta merkittävää on myös työeläkejärjestelmän käyttöön ottama rahastointi. Vakuutusmaksuja on pitkään peritty enemmän, kuin mitä vuotuinen eläkemeno olisi edellyttänyt. Ylimenevä maksun osa on sijoitettu pääomamarkkinoille hyvää tuottoa tavoittelemaan. Näin työeläkejärjestelmä on kuvattavissa osittain rahastoivaksi. Valtaosa rahoituksesta toki perustuu ns. jakojärjestelmään eli PAYG (*pay-as-you-go*) -periaatteelle. Silti työeläkerahastoihin on vuosien varrella karttunut merkittävä sijoitusomaisuus, jonka suuruus on noin 160 prosenttia palkkasummasta. Tämä työeläkkeiden maksamiseen korvamerkitty varallisuus luetaan julkisen talouden kestävyyslaskelmassa julkisiksi varoiksi ja on merkittävä tekijä arvioitaessa velan merkitystä ja rahoituksen tasapainoa.

Osittain rahastoivassa työeläkejärjestelmässä eläkemenot yhdessä rahastoitujen eläkevarojen tuottojen kanssa määrittävät eläkemaksujen suu-

ruuden. Käytännössä ansiotyötä tekevät maksavat vakuutusmaksuillaan valtaosan nyt eläkkeellä olevien eläkkeistä. PAYG on rahoituksellisesti neutraali järjestelmä silloin, kun ikäluokat ovat samansuuruisia ja talouskehitys on samankaltaista. Jos maksavat ikäluokat pienenevät ja etuuksia saavat ikäluokat kasvavat, rahoituksen tasapaino ja reiluus muuttuu. Juuri tätä silmälläpitäen työeläkevarojen rahastointiin alun pitäen ryhdyttiin. Rahastoinnin tavoite on toimia puskurina ja tasoiittaa kohorttien välisten kokoerojen tuottama epäsuotuisaa tilannetta. Suomen työeläkejärjestelmän rahastointiaste on kansainvälisessä vertailussa korkea.

Kestävyysaasteet

Eläketurva on osa sosiaaliturvaa. Joillekin se on hyvinvoinnin osatekijä, mutta toiset näkevät sen maksurasitteena. Eläkkeensaajat katsovat maksaneensa ja ansainneensa omat eläkkeensä. Työnantajat taas katsovat, että he maksavat eläkkeet ja haluaisivat pitää palkan ja työn sivukulut mahdollisimman pieninä. Julkisen talouden näkökulmasta korostuu eläkemeno osana sosiaali- ja julkisia menoja ja vakuutusmaksu osana kokonaisverorasitetta. Eläketurvaa koskevissa ratkaisuisa haetaan tasapainoa taloudellisen ja sosiaalisen kestävyuden välille. Poukkoileva eläkepolitiikka horjuttaa järjestelmän poliittista kestävyyttä.

Eläketurvan pitäisi taata työelämästä pois siirtyville riittävä toimeentulon turva ja estää köyhyys. Turvan on toisaalta oltava sellaisella tasolla, että menot voidaan maksaa ja että niistä huolehtiminen ei vaaranna julkistalouden kestävyttä eikä kansantalouden kehitystä. Jo pitkään on kannettu huolta nimenomaan julkistalouden kestävydestä ja yritysten kilpailukyvystä (johon eläkevakuutusmaksun suuruudella on merkitystä). (ks. VTM 2010).

Kolikon toinen puoli on eläketurvan sosiaalinen kestävyys. Siihen kuuluu eläkkeiden tasoon ja jakautumiseen, eläkeläisten toimeentulon sekä luottamukseen kuuluvia ulottuvuuksia. Kaikilla rahoituksen kestävyttä korjaavilla ratkaisuilla on joku seuraus eläkkeiden tasolle ja jakautumiselle.

Mikä sitten eläketurvan kestävyyttä uhkaa? Jo pitkään on keskeinen muutosajuri ollut väestön ikärakenteen ennustettu muutos. Eläkeläisten määrän kasvu lisää eläkemenoja. Eliniän kasvun

myötä myös eläkeajat pidentyvät, mikä sekkin kasvattaa menoja. Toisaalta työssäkäyvät ikäluokat ja eläkkeiden rahoituspohja eivät kasva.

Toisena kestävyysaasteena on puhuttu työllisyydestä. Tältä osin keskustelu on ollut osin harhaanjohtavaa. On turhan yksioikoisesti esitetty, että eläketurvan rahoitus riippuu myönteisestä kehityksestä työikäisen väestön määrässä ja työhön osallistumisasteissa. Aktuaarisesti neutraalisessa järjestelmässä, jossa maksettujen vakuutusmaksujen tulisi kattaa eläkeaikaiset tulonsiirrot, työpanoksen määrä ei kuitenkaan pitkällä aikavälillä ole merkityksellinen. Suuresta työpanoksesta kertyy aikanaan suuret eläkkeet ja suuret menot. Jos ei taas olla työssä, ei tästä työeläkevastuitakaan kerry. Työurien pidentäminen ei siis ole eläkejärjestelmän rahoitusta turvaava simppei poppakonsti. Lyhyellä aikavälillä ja suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen yhteydessä on tosin sinänsä suotavampaa, että työllisyys on enemmän korkealla kuin matalalla tasolla.

Työurien pidentämisen korostaminen heijastaa enemmän huolta valtiontalouden rahoituksen hoitamisesta kuin työeläkejärjestelmästä. Kuten edellä todettiin, työeläkemenon nousun rahoituksesta huolehtiminen on työnantajien ja työntekijöiden välinen asia, josta he keskenään sopivat. Miksi hallitus sitten nostaa tämän ongelmaksi? Vastauksia voivat tarjota sekä kestävyyslaskelmien tekniikka että käytännölliset syyt. Kestävyyslaskelmissa on teknisistä syistä johtuen oletus stabiilista veroasteesta. Kun veroaste ei laskelmissa saisi joustaa, työeläkemaksun nousupaineen nähdään syövän tilaa muulta verotukselta. Voi myös olla, että työeläkemaksun nousun nähdään vaikuttavan kielteisesti työllisyyteen. Käytännöllisempi syy lienee kuitenkin se, että työssäkäyville valtio saa enemmän verotuloja kuin eläkkeensaajilta.

Eläkepolitiikan muutokset

Eläkepolitiikassa on tehty paljon muutoksia 1990-luvun alun talouslaman jälkeen. Aluksi toimet liittyivät laman aiheuttamien rahoitusongelmien ratkaisuun. Kansaneläkkeen pohjaosan poisto, työeläkevähenteisyys ja työeläketurvan indeksointiin liittyvät muutokset vaikuttivat ja vaikuttavat edelleen eläke-edun rakenteeseen ja suuruuteen. Viimeistään 1990-luvulla alkoi myös työvarhaisen eläkkeelle siirtymisen vähentämiseksi.

Yksilöllinen vanhuuseläke poistettiin eläkkeiden valikoimasta ja erityisesti ns. työttömyyseläkeputken ikärajoja on korotettu useampaan kertaan.

Vanhenevaan väestöön on varauduttu työeläkejärjestelmässä erityisesti 2005 voimaan tulleilla muutoksilla. Tuolloin muutettiin eläkkeen karttumaprozenteja työssä jatkamista tukevaan suuntaan. Samalla tuettiin yksilöllistä valintaa siirtymällä joustavaan vanhuseläkeikään. Eläkkeen määrätymistä muutettiin niin, että kaikki 18 ikävuoden jälkeen tehty työ kartuttaa eläkettä. Vanhemmuuden ajasta ja opiskelusta alkoi karttua eläkettä. Elinajan pidentymisen huomioiva elinaikakerroin otettiin käyttöön.

Vuonna 2007 astui voimaan sijoitustoimintaa säätelevä uudistus, joka mahdollisti rahastoitujen työeläkevarojen sijoittamisessa korkeamman riskinoton. Viimeksi vuonna 2009 ns. sosiaalituossa sovittiin työeläkemaksun nostamisesta vuosina 2011–2014 sekä muutoksia työttömyysturvan ns. lisäpäivien alkamiseen ja osa-aikaeläkkeen alkamisajankohdan nostamisesta 60 vuoteen. Samaa aikaan hallitus ilmoitti poistavansa työnantajien kansaneläkemaksun. Pitkään jatkuneen kansaneläkkeiden tason jäädyttämisen jälkeen toteutettiin tasokorotus vuonna 2008. Kaikkien kansaneläkkeiden tason edelleen nostaminen todettiin Sata-komitean työssä kalliiksi ja kehitettiin uusi pienituloisimmille kohdennettu eläke muoto, ns. takuueläke, joka tulee voimaan maaliskuussa 2011.

Muutoksia on siis tehty paljon ja niiden yhteisvaikutus pitkälle tulevaisuuteen riippuu osin työllisyyttä ja ihmisten käyttäytymistä koskevista oletuksista. Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallin avulla on arvioitu eläkemenojen ja -maksujen kehitystä (Elo & al. 2009). Malli mahdollistaa myös keskieläkkeen vertaamisen vallitsevaan ansiotasoon. Mallilla eri vuosina tehtyjen peruslaskelmien avulla on myös summattavissa, kuinka ikärakenteen muutokseen on vastattu.

Vielä ennen nykyistä taantumaa eläketurvan kehitykseen saattoi suhtautua kohtuullisen luotavaisesti. Eläkkeelle siirtyminen myöhentyi, ja vuoden 2005 uudistus näytti tuottavan toivottuja tuloksia. Erilaisten eläkepoliittisten ratkaisujen yhteisvaikutusta saattoi riskien jakautumisen näkökulmasta arvioida hyväksi. Rahoitushaasteeseen oli vastattu usealla eri keinolla, jotka kohdensivat vastuita ja riskejä eri tahoille.

Ensinnäkin eläkkeen määrätymiseen ja kannustimiin liittyvien muutosten seurauksena työ-

ikäisen väestön odotetaan lisäävän työntekoa. Toiseksi osa rahoitushaasteesta on tavoiteltu hoidettavan työeläkevarojen sijoittamisesta saatavilla tuotoilla. Kolmas vastaus on ollut eläkkeiden aiheuttamien menojen karsiminen. Erityisen merkittävä on elinaikakerroin, joka alentaa alkavaa eläkettä, mikäli elinikä nousee. Silti tulevilla eläkkeensaajilla on aikaisempaa korkeampia eläkkeitä. Vaikka eläkkeensaajat jatkossa osallistuvat näin rahoitustasapainon parantamiseen, eläkemenot nousevat silti reippaasti. Osa tästä noususta on sovittu hoidettavan nostamalla työnantajien ja työntekijöiden eläkevakuutusmaksua.

Vuosikymmenen uusi kestävyysaaste

Miksi näinkin suurten ja vain vähän aikaa sitten tehtyjen politiikkamuutosten jälkeen Suomessa käydään eläkepolitiikan muuttamiseen tähtäävää keskustelua? Eivätkö jo tehdyt muutokset riitä? Eläkepoliittisen kuohunnan taustalla ovat huoli valtiontalouden kehityksestä, finanssikriisin aiheuttama shokki eläkevaroihin ja taantumana aiheuttama työllisyyden pudotus. Tämän päälle voidaan vielä laskea uusimmat ennusteet elinajan pidentymisestä.

Ensiksi, julkistalouden näkökulmasta eläkemeno on keskeinen ja kasvava kuluerä. Eläkeikäisen väestön määrän kasvu tuottaa myös kasvupaineita hoito- ja hoivamenoihin. Työllisyyden romahduksella ja valtion elvytystoimilla on myös vakavat seurauksensa julkistaloudelle vuosikausiksi eteenpäin. Näiden aiheuttamia lovia on jotenkin paikattava.

Toiseksi, osakemarkkinoiden historiallinen romahdus vuonna 2008 tuotti sijoitustappioita ja heikensi merkittävästi työeläkerahastojen pääoman arvoa. Vuonna 2008 eläkeyhtiöt ilmoittivat negatiivisesta tuotosta (18 %). Sijoitustuottojen mennyt ja tuleva kehitys vaikuttavat osaltaan eläkemaksun korottamispaineisiin. Vuonna 2009 sijoitustoiminnasta saatava tuotto oli korkea ja pudotusta kurottiin umpeen.

Kolmanneksi, vuonna 2007 työllisyysaste oli Tilastokeskuksen mukaan noin 71 prosenttia, nyt ollaan noin neljä prosenttiyksikköä alemmalla tasolla. Kun työllisten joukko on pienempi, myös palkkasumma ja siitä saadut vakuutusmaksut ovat pienemmät. Yritysten sopeutustoimet taantumassa taas saattavat johtaa eläkkeelle johtavien reittien käytön kasvuun.

Vähiten on puhuttu elinajan ennakkoidusta pidentymisestä, mutta se voidaan nostaa neljänneksi syyksi kestävyystarkasteluille. Uusin Tilastokeskuksen väestöennuste vuodelta 2009 olettaa elinajanodotteen kasvavan nopeasti. Mikäli näin todella tapahtuu, eläkkeitä maksetaan huomattavasti kauemmin, kuin mitä vuoden 2005 eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä ennakoitiin. Vaikka eläkkeellesiirtymisikä on hiljalleen nousut, elinajanodotteet ovat nousseet vielä nopeammin. Vajaassa kymmenessä vuodessa on elinajanodotetta kaikissa väestöennusteissa jouduttu toteutuneen kehityksen takia korjaamaan ylöspäin.

Viimeisimmässä ennusteessa on tästä syystä myös ennusteen laskeminen toteutettu hieman toisin. Seurauksena on, että hyvin pitkään elävi- en määrä tulevaisuudessa on aiemmin ennakoitua isompi. Vuosituhannen alussa tehdyssä Eurostatin Suomen väestöennusteessa 62-vuotiaan elinajanodotteeksi vuonna 2050 ajateltiin 23,35 vuotta. Viimeisimmässä Tilastokeskuksen ennusteessa odotteeksi on laskettu 28,53 vuotta. Ero on yli viisi vuotta ja eläketurvan rahoituksen järjestämisen kannalta tuntuva.

Sijoitustuottojen toivottua heikomman kehityksen, vakuutusmaksutulon pienentymisen ja ennakkoidun pidemmän eläkkeellä oloajan yhteisvaikutuksena on eläkkeiden rahoituksen uusi kestävyysaaste.

Ratkaisumahdollisuudet

Vuoden 2005 eläkeuudistus ja tehdyt muutokset työnteon kannustimiin ja varhaiselle eläkkeelle siirtymisen reitteihin purevat vähitellen, ja eläkeaikeita suunnittelevien joukko muuttuu ominaisuuksiltaan. Ihmisten työurakäyttäytymiseen vaikuttavat tekijät löytyvät kuitenkin keskeisesti muista kuin eläkepoliittisista tekijöistä. Työmarkkinoiden kehitys, työpanoksen hinnan määräytyminen ja työnantajien toiminta säätelevät työn määrää. Toisaalta se, miten väestön terveys kehittyy ja jakaantuu ja kuinka työkyky kehittyy useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksen tuloksena, on keskeistä työurien pitenemisen kannalta. Näiden lisäksi merkittävä eläkeaikeisiin ja -päätöksiin vaikuttava tekijä on myös kehitys työelämässä. Eläkkeelle työntäviä tekijöitä on löydetty mm. työntekijöiden työoloista, joustavuuden puutteesta, kiireestä ja huonosta johtamisesta. (Uusitalo & al. 2010).

Jos työkykyä on, töitä riittää, työkavereiden kanssa tulee toimeen, pomokin on ok ja arjen velvoitteista huolehtiminen onnistuu, työssä jatkamiselle on hyvät edellytykset. Mihinkään näistä tekijöistä ei kuitenkaan voi eläkepolitiikalla vaikuttaa.

Vuonna 2009 työurien pidentämistä tukevia keinoja mietittiin sekä työelämän (Jukka Ahtelan työryhmä) että eläkepolitiikan (Jukka Rantanen työryhmä) saralla. Työelämätekijöiden merkityksen tunnustamisen myötä esille on noussut yhä vahvemmin koko työuran huomioiminen, ei vain työelämän loppupään valinnat. Esimerkiksi vanhuuseläkeiän nosto voisi koskea vain valikoitunutta osaa työntekijöistä: suuri osa nimittäin siirtyy työelämästä pois työkyvyttömyyseläkkeelle. Työvuosien lisäämisen näkökulmasta potentiaali on siis nimenomaan varhaiseläkkeelle siirtymisen ehkäisyssä. Tässä taas ratkaisuja tulee etsiä muualtakin kuin vanhuuseläkelainsäädännöstä.

Voi myös sanoa, että eläkkeellesiirtymisiän odote kuvaa sitä yhtä hetkeä, jolloin siirrytään työstä eläkkeelle, ts. yhtä ajankohtaa ihmisen elinkaarella. Eläkkeiden rahoituksen ja julkistalouden kannalta olennaisempaa on tehdyn työn määrän kehitys eli myös se, milloin työmarkkinoille tullaan ja kuinka tiiviisti siellä ollaan. Työpanoksen kokonaisuutta, työuran kestoa ja työllisyysastetta kuvaavat mittarit ovat siis keskeisiä.

Toisin sanoen eläkeikää olennaisempi julkisen talouden kestävyuden avainongelma on työllisyys. Vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentäminen puolestaan voi tarjota tähän ongelmaan vain marginaalista apua, ellei työllisyyttä muuten saada paranemaan. Eläkepolitiikalla ei voida ratkaista kaikkia niitä haasteita, joita julkistaloudella on. Toisaalta yksinomaan eläkepolitiikalla ei voida vaikuttaa ihmisten työssä jatkamispäätöksiin siksi, että päätöksiin vaikuttavat taloudellisia kannustimia ja ikärajoja enemmän erityisesti terveys ja työkyky sekä työpaikkojen tilanne ja toiminta työpaikoilla.

Yli vuoden kestäneen eläkkeellesiirtymisikää koskeneen keskustelun jälkeen on tavallaan palattu takaisin lähtöruutuun (ks. VNK 2009). Hallitus ja työmarkkinaosapuolet ovat sopineet kolmikantaisesta valmistelusta työllisyyden, tuottavuuden ja talouskehityksen parantamiseksi. Työssä jatkamista tukevien tekijöiden kehittämistä ja eläkepolitiikan arviointia jatketaan osana tätä laajempaa valmistelua. Eläkepolitiikka on nyt osa ratkaisua, ei *the* ratkaisu. Päälimmäisiksi ovat nyt

nousseet isommat ja merkittävämät asiakokonaisuudet.

Tavallaan oma uusi kysymyksensä on se, että elinajan pidentyminen on tuottanut eläketurvan rahoituksellisen kestävyuden kannalta uudelleenarvioinnin paikan. Kysymys on väestömuutoksen ennakoimisen tarkkuudesta. Vaikkei työllisyyskriisiä olisikaan, demografinen muutos vaatisi selvittämistä. Kyse on työssäoloajan ja eläkkeellä oloajan välisestä suhteesta ja tämän seurauksista maksutasapainolle. Maksurasite nousee työssä oleville liian kovaksi, jos ajatellaan elämään saatavien lisävuosien jakautuvan voittopuolisesti vapaa-ajalle.

Sosiaalisen kestävyuden kysymyksiä

Keskustelua eläkkeellesiirtymisen myöhentämisestä on käyty lähestulkoon ilman viittauksia nykyisten tai tulevien eläkkeensaajien asemaan. Tämä on sikäli outoa, että jokaisella rahoituksellista kestävyyttä parantavalla ratkaisulla on sosiaaliset seurauksensa. Onkohan eläkkeen tasosta liian hyvä kuva, kun tehtyjen eläkepoliittisten muutosten ja työnteon merkitystä eläkkeen suuruudelle ei juurikaan käsitellä?

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta nyt työelämässä olevat sukupolvet joutuvat työskentelemään pidempään ja saavat nykyisten eläkkeiden määräytymiseen nähden eläkkeensä heikommilla ehdoilla. Pitemmästä työhistoriasta kertyy kuitenkin suurempi eläke. Heidän eläkkeellä oloikansa on todennäköisesti pidempi, jopa siinä määrin, että suhde työnteon ja eläkeajan välillä voi olla jopa ”edullisempi”. Toisaalta tulevien sukupolvien eläkkeen suhde vallitsevaan palkkatasoon on nykyisiä eläkkeensaajia huonompi ennen kaikkea elinaikakertojen vaikutuksen takia. Elinajan kasvu ja pitkät eläkeperiodit voivat nostaa eläkkeensaajien ostovoiman säilymisen ja köyhtymisen kysymykset esille. (Kautto & al. 2009.)

Työnteon jatkamiskeskustelu tarvitsisi seurakseen toimeentulovaikutusten pohtimista. On harhaluulo ajatella, että eläke-edut olisivat Suomessa niin hyviä, että työntekoa koskevilla päätöksillä ei niihin olisi mainittavaa vaikutusta. Ns. superkartumaa tärkeämpi taloudellinen kannustin jatkaa työssä voi olla tieto omasta tulevasta eläketasosta. Jatkossa eläkkeiden taso suhteessa ansioihin näyttäisi pienentyvän. Työurat voivat pidentyä osin

siksi, että joillakin ei ole varaa siirtyä eläkkeelle.

Oma lukunsa ovat ne, joilla ei ole mahdollista hankkia työeläketurvaa. Jo nyt eläkkeensaajien keskuudessa on paljon pienituloisia ihmisiä. Kansaneläkkeiden taso ei riitä nostamaan ihmisiä laskennallisen köyhyysriskirajan yläpuolelle. Kansaneläkkeissä käytössä oleva indeksointi ja riippuvuus poliittisista päätöksistä tarkoittavat pitkällä juoksulla kansaneläkkeensaajan suhteellisen aseman heikkenemistä. Saa nähdä korjaako takuueläke tilannetta. Myös työkyvyttömyyseläkeläiset, joilla on lyhyt työhistoria, ovat usein köyhyysriskissä. Eläkkeensaajien keskuudessa yleinen yksinasuminen pahentaa tilannetta toimeentulon kannalta.

Köyhyysriskirajan paikkeilla on myös paljon pienen työeläkkeen saajia. Jatkossa elinaikakerroin pienentää alkavia eläkkeitä jopa eläkeuudistusta suunniteltua tapaa voimakkaammin. Ne, jotka eivät pysty tätä kompensoimaan työntekoa lisäämällä, joutuvat sopeuttamaan kulutustottumuksiaan.

Vuoden 2005 karttumamuutokset tuottivat myös tilanteen, jossa eläkkeen taso voi korkealla työpanoksella ja ansiotasolla nousta erittäin suureksi. Tällaisille ihmisille todennäköisesti karttuu myös tavanomaista korkeampi varallisuus. Työ siis kartuttaa eläkettä, ja jatkossa sen merkitys eläkeaikaiselle toimeentulolle voi olla totuttuakin suurempi. Tällä lienee myös vaikutuksensa eläkkeensaajien tulonjaon tasaisuuteen.

Karttumamuutokset ovat positiivinen kannustin ikääntyneille työntekijöille, elinaikakerroin taas voidaan nähdä kaikkia koskevana negatiivisena kannustimena. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa elinaikakerroin otettiin käyttöön vaihtoehdona eläkeiän korottamiselle. Jos elinaika pitenee, sovelletaan vuodesta 2010 lähtien alkaviin eläkeisiin elinaikakerrointa, joka tasoittaa alkavaa eläkettä suhteessa eläkkeellä oloajan ajateltuun pituuteen. Vuonna 2010 63 vuotta täyttänyt (1947 syntynyt) henkilö saa eläkkeensä sen suuruisena, kuin mihin vuosiansiot, työvuodet ja karttumaprozentit oikeuttavat. Tämän jälkeen syntyneille vanhuuseläkeikään tuleville sovelletaan elinaikakerrointa, joka on sitä suurempi mitä myöhemmin on syntynyt.

Esimerkiksi vuonna 2030 63 vuotta täyttävän (1967 syntynyt) henkilön vastaavalla tavalla syntynyttä eläkettä alennetaan 12,4 prosentilla, koska kuolevuuslukujen valossa hänen elinajanodotteensa tuolloin olisi kolme vuotta ja viisi kuukautta pidempi. Elinaikakertoimen eläkettä vä-

hentävän vaikutuksen voi kompensoida työskentelemällä pidempään, esimerkkitapauksessa vähän yli puolitoista vuotta eli noin puolet elinajan oletetusta pidentymisestä.

Elinaikakerroin lasketaan toteutuneiden kuolemanvaaralukujen perusteella. Mikäli kuolevuus pienenee (ja odotettavissa oleva elinaika pitenee) elinaikakerroin kasvaa. Mekanismi siis reagoi elinajanodotteen muutoksiin. Se, onko kerroin säädetty oikealle tasolle ja kuinka ihmiset käyttäytymisellään siihen reagoivat, on vielä näkemättä.

Lopuksi

1990-luvun lama tuotti eläkepolitiikassa käänteen, jossa eläketurvan parantaminen vaihtui rahoituksen kestävyuden arviointiin. Ikärakenteen muutokseen varauduttiin erityisesti vuonna 2005 voimaan tulleella suurella eläkeuudistuksella. Eläketurvan rahoituksen kestävyyttä parannettiin vuosikymmenen vaihteessa usealla eri keinolla: lisäämällä kannustimia työntekoon, mahdollistamalla korkeampia rahastojen tuottoja, nostamalla maksua ja karsimalla eläke-etuja.

Vain muutamaa vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen ollaan tilanteessa, jossa eläkepolitiikan kestävyyttä taas arvioidaan. Talouskehityksen epävarmuus on ajanut politiikat ahtaalle, ja eläkepolitiikan sisällöllisistä uudistuksista on haettu ratkaisua myös valtionalouden paikkaamiseen. Eläkepolitiikka on kuitenkin vain osa ratkaisua, sillä olennaista on työllisyyden tukeminen monin mahdollisin keinoin. Eläkepolitiikassa vanhuuseläkkeen alaikärajan nostamista kiireellisempää ja vaikuttavampaa on miettiä keinoja työttömyyden ja työkyvyttömyyden torjumiseen ja osatyökykyisten työllisyyden tukemiseen, aivan kuten Ikääntymisraportissa esitettiin.

Vaikka eläkepolitiikalla ei voi yksin ratkaista julkistalouden kestävyysongelmia, on myös eläketurvan rahoituksellista kestävyyttä arvioitava uudestaan. Sitä on lyhyen ajan sisällä koetellut väestömuutos, finanssikriisi ja työllisyysshokki. Väestömuutos näyttäisi olevan aiemmin ennakoituakin tuntuvampi. Finanssikriisin jäljet eivät nekään vielä ole haihtuneet ja työllisyysongelma voi jatkua pitkään. Eläketurvan kestävydestä huolehtiminen vaatii näiden merkityksen arviointia. Samalla olisi pidettävä mielessä, millaisia seurauksia kestävyyttä parantavilla ratkaisuilla olisi eläkeaikaiselle toimeentulolle.

KIRJALLISUUS

- Elo, Kalle & Klaavo, Tapio & Risku, Ismo & Sihvonen, Hannu: Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat 2009. Raportteja 2009:4. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2009
- Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi (toim.): Suomen eläkejärjestelmä. Käsikirjoja 2007:5. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2007
- Kautto, Mikko & Salonen, Janne & Hytti, Helka & Lassila, Jukka & Pirttilä, Jukka & Rantala, Juha & Risku, Ismo & Suoniemi, Ilpo & Vanne, Reijo: Eläketurvan sosiaalinen kestävyys. Teoksessa: Näkökulmia sosiaaliseen kestävyYTEEN. Raportteja 2/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009
- Tilasto Suomen eläkkeensaajista 2008. Suomen virallinen tilasto. Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos. Tilastokeskus: Väestöennuste 2009–2060. www.stat.fi, 2009
- Uusitalo, Hannu & Kautto, Mikko & Lindell, Christina (toim.): Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia. Selvityksiä 2010:1. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2010
- VNK: Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1:2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2009
- VTM: Julkinen talous tienhaarassa, finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Julkaisuja 8: 2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö, 2010.