

TIIVISTELMÄ

Nicholas Barr

Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne

1. Tässä raportissa arvioidaan Suomen eläkejärjestelmää: eläkkeiden riittävyttä, taloudellista kestävyyttä ja eläketurvan rakennetta. Sen toimeenpanoa ja hallintoa käsitellään rinnakkaisessa raportissa. Raportin johdannon jälkeen luvussa 2 esitellään analyytin lähestymistapa. Seuraavat luvut käsittelevät järjestelmää: tavoitteita, ansioista ja maksuisista riippumattoman eläkkeen (esim. kansaneläkkeen) puolesta puhuvia tekijöitä, eläkkeiden riittävyttä, työntekijöiden valintamahdollisuuksien roolia, työmarkkinoita, riskien jakautumista ja kestävyttä. Luvussa 10 käsitellään lyhyesti työkyvyttömyyseläkkeitä ja luvussa 11 vapaaehtoisia eläkkeitä. Viimeisessä luvussa käsitellään eläkepolitiikan muotoutumista ja tehdään joitakin yleisiä johtopäätöksiä.
2. Eläkejärjestelmän ensisijainen tavoite on turvata vanhuusajan toimeentulo. Tämä tavoite koostuu ainakin neljästä osasta, jotka ovat kulutuksen tasaaminen eri elinvaiheissa, vakuutusurva, köyhyyden vähentäminen ja tulojen uudelleenjako. Suomessa tehdyt uudistukset ovat a) edistäneet näiden tavoitteiden saavuttamista, b) olleet oikea-aikaisia ja c) edellyttäneet yhteisymmärrystä. Osittain tästä syystä kehittämistarpeista käytävä keskustelu voi olla pohdiskelevaa eikä niinkään reagoivia kriisiin. Tämän yleisen johtopäätöksen valossa tässä raportissa esitetään pikemminkin keskustelunaiheita työmarkkinaosa-
puolten ja hallituksen väliseen jatkuvaan dialogiin kuin varsinaisia muutossuosituksia.

Vahvuudet ja heikkoudet

3. Järjestelmän vahvuudet voidaan kiteyttää seuraavasti:
 - Yhteisymmärrykseen perustuva: kaikki asianomaiset tahot ovat mukana järjestelmässä ja sitä hoidetaan konsensushengessä.
 - Yhtenäinen: vaikka yksityisen sektorin työntekijöiden eläkkeitä hoitavat yksityiset, keskenään kilpailevat laitokset, ne toimivat yhtenäisissä kansallisissa puitteissa.
 - Rajoitettu valinnanvapaus: työntekijöiden valintamahdollisuuksia on järjestelmässä rajoitettu sekä säästämisen määrän että eläkevakuutuslaitoksen osalta. Nämä piirteet sopivat yhteen psykologisen taloustieteen (tai behavioraalisen taloustieteen) tietämyksen kanssa.
 - Eläkejärjestelmä on sopusoinnussa työvoiman liikkuvuuden kanssa, koska se on samanlainen niin yksityisellä, valtiollisella kuin kunnallisellakin sektorilla.
 - Riittävyys: järjestelmä toimii hyvin useimpien ihmisten kohdalla.
 - Järjestelmä on kattava, koska a) kansaneläke ja takueläke ovat asumisperusteisia, b) sekä naisten että miesten työllisyysaste on Suomessa korkea ja c) työeläkejärjestelmä kattaa lähes kaikki työansiot.
4. Vaikka järjestelmä ei ole kriisissä, siinä on joukko piirteitä, jotka ajan myötä luovat paineita sen kyvylle saavuttaa tavoitteensa.
5. TUNNELINÄKÖ, taipumus tarkastella riittävyttä ja kestävyttä erikseen. Monissa maissa valtionvarainministeriö huolehtii kestävydestä ja sosiaaliministeriö riittävydestä eivätkä ne juurikaan keskustele keskenään. Vaikka institutionaaliset järjestelyt ovatkin Suomessa erilaiset, lopputulos on samankaltainen. Eliniänodote on kasvussa, mikä on hieno asia. Eläkkeelle jäämisessä on kuitenkin iso ”piikki” 63 vuoden iässä. Jos nykyjärjestelmää ei muuteta, etuuksista tulee riittämättömät tai järjestelmästä kestävätkin tai molempia:
 - Heikentyvä riittävyys: ellei mikään muutu, ihmiset jäävät eläkkeelle 63 vuoden iässä ja saavat yhä pienempää työeläkettä elinaikakertoimen vaikutuksen vuoksi. Esimerkiksi 25 vuoden tähtäimellä tämä johtaa siihen, että yhä useammat saavat kansaneläkettä, mutta ainoastaan pientä työeläkettä. Jos kansaneläke ja takueläke ovat tarpeeksi suuret, järjestelmä torjuu edelleen köyhyyttä, mutta tasaa kulutusta ajan mittaan yhä huonommin.
 - Heikentyvä kestävyys: vaihtoehtona on, että maksuja korotetaan eliniänodotteen kasvassa, mutta maksut ovat jo kansainvälisesti verraten melko korkeat, joten korotusvaraa on rajoitetusti. Kestävyydellä on merkitystä Suomen talouden pitkän aikavälin vakauden kannalta. Mutta sillä on merkitystä myös työntekijöiden ja eläkeläisten turvan kannalta. On tärkeää, että eläkejärjestelmä suojelee ihmisiä – erityisesti eläkeläisiä ja ikääntyneitä työntekijöitä – äkkinäisiltä iskuilta. Heikentyvä kestävyys on huono asia, koska se vaarantaa järjestelmän kyvyn tuottaa vanhuudenturvaa. Kuten sanottu, ensisijaiset tavoitteet ovat köyhyyden torjunta ja kulutuksen tasaaminen. Kestävyys ei itsessään ole ensisijainen tavoite, vaan ensisijaisten tavoitteiden saavuttamisen välttämätön edellytys.

6. Kaksi seuraavaa ehdotusta koskee suoraan näitä kysymyksiä. Joustavampi mahdollisuus jäädä eläkkeelle on itsessään toivottavaa. Se myös edesauttaa toista tavoitetta, eläkkeelle jäämisen myöhentämistä, jonka tarkoitus on edistää sekä riittävyyttä että kestävyyttä.
7. RIITTÄMÄTÖN KANNUSTE JÄÄDÄ MYÖHEMMIN ELÄKKEELLE. Etuudet pitäisi joko myöntää tietyssä iässä ilman työntöön lopettamisen vaatimusta tai niitä pitäisi korottaa huomattavasti, jos myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Tapa, jolla työeläkettä tällä hetkellä korotetaan myöhennetyn eläkkeelle jäämisen perusteella, on monessa suhteessa puutteellinen.
8. PERHETILANTEESSA TAPAHTUVIA MUUTOKSIA EI OTETA RIITTÄVÄSTI HUOMIOON. Suomessa, kuten monissa muissakin maissa, sosiaalipolitiikan lähtökohtana on että ihmiset avioituvat ja pysyvät avioliitossaan.

Kumpikaan ei enää pidä paikkaansa, vaan perhesuhteet ovat epävakaampia. Lisäksi eläke-etuuksien yksilöllinen määräytyminen on osasy siihen, että köyhyyttä esiintyy yksinelävien eläkeläisten keskuudessa huomattavasti enemmän kuin eläkeläispariskuntien keskuudessa.

Suosituks

Säilytettäviä piirteitä

9. KONSENSUSHAKUISUUS. Eläkejärjestelmien keskeinen tarkoitus pitkäjänteisinä instituutioina on tehdä ihmisille mahdolliseksi suunnitella elämänsä. Pitkäaikainen vakaus on siksi tärkeää ja politiikassa tulee välttää järjestelmään ja varsinkin ikääntyneisiin työntekijöihin ja eläkeläisiin kohdistuvia äkkiliikkeitä. Siksi keskeinen suositus on, että säilytetään tapa, jolla eläkepolitiikasta on menestyksellisesti (vaikkakaan ei välttämättä helposti) sovittu työmarkkinaosapuolten ja hallituksen kesken.

Koska Suomen eläkejärjestelmä ei ole kriisissä, on parempi tehdä uudistuksia hitaammin, mutta työmarkkinaosapuolten ja hallituksen välisessä laajassa ja jatkuvassa yhteisymmärryksessä, kuin nopeammin siten, että järjestelmää kohtaan osoitettu pitkäaikainen poliittinen tuki vaarantuu.

10. JÄRJESTELMÄN TAVOITTEET. Osana yhteisymmärryksen rakentamisen ja säilyttämisen prosessia olisi hyödyllistä rohkaista laajempaan julkiseen keskusteluun a) järjestelmän tavoitteista ja b) niiden suhteellisista painoarvoista. Tärkeintä on saavuttaa ensisijaiset tavoitteet eli köyhyyden torjuminen, vakuutusturva ja kulutuksen tasaaminen. Kapealainen keskittyminen välineellisiin tavoitteisiin, esimerkiksi eläkerahastojen tilaan, saattaa hämärtää kuvaa.
11. RAJOITETTU VALINNANVAPAAUS. On välttämätöntä tarkastella kahta valinnanvapauden näkökulmaa eli toisaalta sitä, onko eläkelaitosten välinen kilpailu toivottavaa (rinnakkaisraportissa) ja toisaalta yksittäisen työntekijän valinnanvapauden merkitystä. Jälkim-

mäisen suhteen tehty analyysi tukee niitä kahta tapaa, joilla työntekijöiden valinnanvapautta on Suomessa rajoitettu.

- Vapaus valita säästämisen määrä: järjestelmä on pakollinen, joten työntekijät eivät voi valita säästävänsä vähemmän.
- Eläkelaitoksen valinta: työntekijöillä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta valita eläkelaitostaan ja työnantajien valintamahdollisuus on rajoitettu.

Nämä piirteet ovat hyödyllisiä ja niitä tulisi puolustaa naiiveilta väittämiltä siitä, että valinnanvapaus aina lisää hyvinvointia.

Muutosehdotukset

12. Kohtien 13–15 suositukset tähtäävät riittävyyden turvaamiseen siten, että kestävyttä ei vaaranneta.
13. **MYÖHEMPI, MUTTA JOUSTAVAMPI ELÄKKEELLE JÄÄMINEN.** Kansainvälisesti ymmärretään yhä paremmin, että pidentyvä odotettavissa oleva elinaika tulee jakaa jollakin järjeväällä tavalla työvuosien ja eläkevuosien välillä. Joustavamman eläkkeelle jäämisen etuja ei kansainvälisesti ymmärretä yhtä hyvin. Joustavampi eläkkeelle jäänti on itsessään toivottavaa, aivan riippumatta sen merkityksestä työurien pidentämiselle.
 - Olisi toivottavaa, että eläkejärjestelmä sallisi osittaisen eläkkeen nostamisen, esimerkiksi mahdollisuuden saada 25, 50 tai 75 prosenttia eläkkeestään maksuun samalla kun myöhemmäksi jätetty osuus edelleen karttuu.
 - Olisi hyödyllistä varmistaa, että työntekijän palkkaamisen kiinteät kustannukset ovat pienet, jotta osa-aikaisen työntekijän palkkaaminen ei olisi epäedullista.
 - Olisi hyvä arvioida työsopimuslakia siitä näkökulmasta, että työntekijän halutessa vähentää työpanostaan työnantajan kustannukset ja juridinen epävarmuus vähenevät.
 - Koulutusmahdollisuudet ovat keskeinen asia työurien pidentämisessä.
 - Olisi hyvä käydä julkista keskustelua a) vanhempien työntekijöiden tuottavuutta koskevasta empiirisestä tiedosta ja b) siitä, mitä siitä seuraisi työlainsäädäntöön, esimerkiksi ehdoista, joilla vähemmän tuottaville työntekijöille voitaisiin maksaa alempaa palkkaa. Työmarkkinaosapuolten olisi ehkä hyvä laatia sopimusmalleja.
 - Asennekasvatus: eläkkeen alaikärajan vähittäinen nostaminen on tarpeen paitsi julkistaloudellisista syistä myös siksi, että se on asenteita muokkaava signaali.
 - Työurien pidentämiseen voi liittyä myös nuorempien ihmisten työvoimaan osallistumisen lisääminen. Perhevapaat herättävät kysymyksen siitä, mikä on oikea tasapaino a) pitkien äitiyslomien ja hoitovapaan aiheuttaman työvoiman vähenemisen kustannusten ja b) mahdollisten paremman vanhemmuuden suomien etujen välillä.
14. **PIDENTYVÄÄN ELINIÄN ODOTTEESEEN SOPEUTUMINEN:**
 - Terminologia: sen sijaan että puhutaan tavanomaisesta eläkeiästä ja eläkkeelle jäämisen myöhentämisestä olisi hyvä puhua alhaisimmasta mahdollisesta eläkeiästä ja normaalista eläkeiästä eli muuttaa kielenkäyttöä siten, että myöhemmästä eläkkeelle jäämisestä tulee normi.

- Periaatteessa on kaksi tapaa sopeuttaa eläkkeet kasvavaan eliniänodotteeseen: kuukausittaisia etuuksia voidaan pienentää aktuaarisesti tai eläkkeen alaikärajaa ja normaalina pidettyä eläkeikää nostamalla. Jälkimmäistä voidaan soveltaa eri tavoilla. Yksinkertaisinta olisi ehkä, että eläkepolitiikassa pidettäisiin kohtuullisena sitä, että ihmisten keskimääräinen eläkeikä on esimerkiksi noin puolet työurasta. Tämä saavutettaisiin esimerkiksi siten, että eläkeikää nostettaisiin aina kahdella kolmasosalla eliniänodotteen kasvusta, esimerkiksi neljällä kuukaudella, jos eliniänodote kasvaa kuusi kuukautta. Siten eläkeikä sopeutettaisiin odotetun etuuden saamisen ja sen karttumisen ajan suhteessa.

15. ELÄKKEEN TARKISTAMINEN MYÖHENNETYN ELÄKKEELLE JÄÄMISEN VUOKSI:

- On tärkeää, että kansaneläkettä edelleen korotetaan tuntuvasti eläkkeen lykkäämisen vuoksi.
- Eläkkeelle jäämisen myöhentämisestä johtuvan työeläkkeen korottamisen tulisi perustua henkilön 63 vuoden ikään mennessä kartuttamaan eläkkeeseen sen sijaan, että eläkekarttuma 63 vuoden iän jälkeisistä työansioista on 4,5 prosenttia. Nykyinen järjestelmä voi olla karkeasti ottaen aktuaarinen keskimääräisissä tapauksissa, mutta poikkeamia on. Se tuottaa esimerkiksi ylikompensaatiota tapauksissa, joissa henkilön työansiot 63 ikävuoden jälkeen ovat korkeat verrattuna hänen ennen 63 vuoden ikää kartuttamaansa työeläkkeeseen.

16. YKSILÖIDEN JA PERHEIDEN KOHTELUN TARKISTAMINEN:

- Vuonna 2009 yli 30 prosenttia Suomen yksinelävistä eläkeläisistä oli köyhiä. Parisuntien kohdalla luku on 4,3 prosenttia. Tämä on merkki tarpeesta tarkastella yksinelävien eläkeläisten etuuksia, esimerkiksi yksineläville ja puolisoille maksettavien kansaneläkkeen ja takueläkkeen määrien suhdetta, ja harkita puolisoitten yhteisanuiteettia lesken eläkkeen parantamiseksi.
- Koska avioerot ovat tavallisia, olisi perusteltua luoda mahdollisuus siirtää työeläkeoikeutta puolisoitten välillä avioeron tai eläkkeelle jäämisen yhteydessä.

Keskustelunaiheita

17. IKÄÄN SIDOTUT KARTTUMAPROSENTIT. 53–62-vuotiaiden työntekijöiden korotettu 1,9 prosentin karttuma painottaa myöhemmän iän ansioita ja suosii niitä, joiden ansiot koHoavat nopeammin myöhemmin uralla ja siten tyypillisesti hyvätuloisia. Jos korotettu karttuma säilytetään jonkin ikäisillä, tulisi harkita sen siirtämistä varhaisemmille vuosille. Se suosisi pienituloisempia (joiden työvoimaan osallistuminen on korkea nuorella iällä) suhteessa hyvätuloisempiin (jotka useammin opiskelevat nuorina ja joilla ainakin aikaisemmin on ollut paremmat mahdollisuudet jatkaa työntekoa myöhemmällä iällä). Tällainen muutos saattaisi olla hyvä poliittinen vastapaino eläkkeen alaikärajan nostamiselle.

18. KANSANELÄKE:

- Aiheuttaako kansaneläkkeen 50 prosentin eläkevähenteisyys vääranlaisia kannustimia työvoiman saatavuudelle? Jos näin on, pitäisikö eläkevähenteisyyttä muuttaa?
- Pitäisikö kansaneläkkeessä ottaa varallisuus huomioon parhaiten toimeentulevien karsimiseksi?

19. ELÄKEMAKSUT:

- Määrä: työeläkemaksut ja -etuudet perustuvat kaikkiin työansioihin ilman kattoa. Vaikka katon puuttuminen on kansainvälisesti katsottuna poikkeuksellista, Suomessa sillä on vahva tuki. Niin kauan kuin tämä tuki säilyy, ei muutokselle juuri löydy perusteluja.
- Mikä maksuprosentti? Kysymys on kuinka paljon maksuprosentissa on korotusvaraa vai onko sitä ollenkaan. Nykyiset verot ja maksut huomioon ottaen korotusvara on oletettavasti rajallinen.
- Mitkä vuodet kartuttavat eläkettä? Pitäisikö riskiä jakaa korvaamalla muutama matalien tulojen vuosi (esimerkiksi henkilön työuran keskimääräisillä ansioilla) opinto- ja lastenhoitokausien lisäksi.
- Maksujen kattavuus: vaikka kattavuuden osalta tällä hetkellä ei olekaan erityistä huolta, on syytä seurata asiaa sen varmistamiseksi, että entistä vaihtelevammat työmarkkinoille kiinnittymisen muodot eivät vaaranna eläketurvan tavoitetta kulutuksen taamisesta.

20. SIOITUSPÄÄTÖKSET. Yksi peruste sijoituspäätösten hajauttamiselle on, että siten vältetään tilanne, jossa yhdellä toimijalla on liikaa valtaa markkinoilla ja vähennetään vaaraa, että sijoituspäätöksiin vaikutetaan poliittisesti. Suomessa käytetty tapa on yksi, mutta ei ainoa vaihtoehto. Yhdysvaltalaisessa Thrift Savings Planissa käytetty tapa on toinen. Asiaa käsitellään yksityiskohtaisemmin rinnakkaisraportissa.

21. TYÖKYVYTTÖMYYSELÄKKEET:

- Lisää työpaikkoja osatyökykyisille: sopivia töitä on vähän, mikä vaikeuttaa osatyökykyisten työllistymistä. Tämä on tärkeä kysymys paitsi etuuksien kustannusten vuoksi myös siksi, että sopiva työ yleensä parantaa henkilön hyvinvointia merkittävästi.
- Olisi myös hyvä tarkastella työkyvyttömyyseläkemaksuja sen varmistamiseksi, etteivät ne tee ikääntyneiden työntekijöiden palkkaamisesta epäedullista.

22. VAPAAEHTOISTEN ELÄKKEIDEN osalta tulee varmistaa että a) niillä on sopiva laadun varmistus ja b) niiden hallintokulut pysyvät alhaisina. Koska pakollinen järjestelmä kattaa kaikki työansiot ilman ylärajaa, vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen kohdistuvia verotusetuja tulee rajoittaa.

Aineistotilaukset:

www.etk.fi > Julkaisut > Tutkimusjulkaisut >
Erillisjulkaisut > Suomen eläkejärjestelmä:
Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne
tai aineistotilaukset@etk.fi

ISBN 978-951-691-174-1 (nid.)

ISBN 978-951-691-175-8 (PDF)



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Eläketurvakeskus
00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puhelin 029 411 20
Faksi 09 148 1172

Pensionsskyddscentralen
00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Telefon 029 411 20
Fax 09 148 1172

Finnish Centre for Pensions
FI-00065 Eläketurvakeskus Finland
Telephone +358 29 411 20
Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi
> julkaisut