

05/2013

ELÄKETURVAKESKUKSEN RAPORTTEJA / ETLA B 258

TIIVISTELMÄ

Jukka Lassila, Niku Määttä ja Tarmo Valkonen

Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon?

Tässä tutkimuksessa arvioidaan työurien pidentämiseen tähtävien eläkepoliittisten toimien vaikutuksia työuriin, eläkeikään ja tulonjakoon sekä työeläkejärjestelmän ja julkisen talouden kestävyYTEEN. Tutkimusraporttimme jakaantuu neljään artikkeliin, joista jokaisessa vastataan erilaisiin tutkimuskysymyksiin. Ensimmäisessä artikkelissa keskitytään eläkeuudistusten työura- ja tulonjakovaikutuksiin. Toisessa pohditaan tapoja sitoa työeläkejärjestelmän alin vanhuuseläkeikä elinajan odotteeseen. Kolmannessa tarkastellaan, mitä vanhuuseläkeiän sitominen elinajan kehitykseen vaikuttaa eläkkeiden suuruuteen, niiden rahoitukseen ja koko julkisen talouden rahoitukselliseen kestävyYTEEN. Artikkelit linkittyvät toisiinsa niin, että kolmannessa hyödynnetään kahden ensimmäisen artikkelin tuloksia. Viimeisessä artikkelissa verrataan kuvattua uudistusta muiden Pohjoismaiden tekemiin uudistuksiin ja esillä olleisiin uudistusesityksiin.

Seuraavassa esitämme kunkin artikkelin tärkeimmät tulokset ja johtopäätökset.

Eläkeuudistukset, työurat ja tulonjako

Ensimmäisessä artikkelissa arvioidaan työurien pidentämiseen tähtävien politiikan vaikutuksia lähellä eläkeikää olevien palkansaajien työurapäätöksiin ja tulonjakoon. Tutkituissa uudistuksissa nostettiin vanhuuseläkkeen, osa-aikaeläkkeen ja ns. työttömyysputken ikärajoja. Lisäksi arvioimme kuukausieläkkeiden leikkaamisen vaikutuksia.

Työurien pidentämisen suhteen tärkeimmät johtopäätökset ovat seuraavat:

- Jos alinta vanhuuseläkeikää nostetaan, myös pääsyä työttömyysputkeen ja osa-aika-eläkkeelle tulee rajoittaa. Vaikutukset työuriin jäävät muuten vähäisiksi, sillä eläkeiän nostaminen lisää työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen käyttöä.
- Osa-aikaeläkkeen ja työttömyysputken poistaminen kokonaan pidentää työuria mallin perusteella noin kaksi kuukautta. Jos sen jälkeen nostetaan alinta vanhuuseläkeikää kahdella vuodella, työurat pitenevät vielä noin 8 kuukautta. Yhteisvaikutus on siis 10 kuukautta. Eläkeiän nostamisen vaikutusta työuriin rajoittaa se, että osa ikääntyneestä työvoimasta on työkyvyttömiä. Lisäksi eläkeiän nostaminen lisää ikääntyneiden työttömyyttä.
- Eläkeiän nostaminen pidentää erityisesti hyvin koulutettujen (hyvätuloisten) työuria. Tämä johtuu osin siitä, että heidän kannaltaan työttömyyskorvaus on pieni suhteessa palkkaan. Hyvin koulutettujen kannattaa siksi yleensä pyrkiä jatkamaan työuria, eikä turvautua työttömyysturvaan. Lisäksi korkeasti koulutetut ovat muita harvemmin työkyvyttömiä.
- Kuukausieläkkeiden leikkaaminen pidentää työuria suhteellisen vähän, mutta kohentaa silti julkista taloutta. Samalla kuitenkin ikääntyneiden kulutusmahdollisuudet vähenevät.
- Jos ns. kannustinkarttuma (superkarttuma) korvataan eläkkeen aktuaarisella lykkäyskorotuksella, lykkäyskorotuksen suuruuden olisi oltava vähintään 6 prosenttia vuodessa, jotta sillä olisi työurien pidentämiseen kannustava vaikutus.
- Alimman vanhuuseläkeiän nostamisen sijaan voidaan nostaa ”täyden eläkkeen” ikää. Vaikutukset työuriin ovat samansuuntaisia kuin alinta eläkeikää nostettaessa, mutta riippuvat oleellisesti varhennusvähennyksen suuruudesta.

Tulojaon kannalta tärkeimmät johtopäätökset ovat seuraavat:

- Eläkeiän nostaminen ei ole tulojaon kannalta erityisen ongelmallista. Tähän on ainakin kolme syytä. Ensinnäkin kaikkein huonoimmassa asemassa olevat ihmiset ovat yleensä pitkään työkyvyttömyyseläkkeellä. Eläkeiän nostaminen ei heikennä työkyvyttömyyseläkkeitä. Eläkeiän nostaminen voi päinvastoin parantaa työkyvyttömyyseläkkeitä kasvattamalla ns. tulevan ajan eläkkeenosaa. Toiseksi, eläkeiän nostaminen ei heikennä työttömyysturvaa, joka sekin on tärkeämpi pienituloisille kuin hyvätuloisille. Kolmanneksi, vanhuuseläkeiän nostaminen lykkää kannustinkarttuman alkamisikää. Kannustinkarttuma hyödyttää erityisesti hyvätuloisia.
- Työttömyysputken rajoittaminen heikentää lähinnä suhteellisen pienituloisten asemaa.
- Eläkeiän nostaminen lisää ikääntyneiden työttömyyttä erityisesti aloilla, joilla on korkea irtisanomisriski.

- Kuukausieläkkeiden leikkaaminen on tulonjaon kannalta jossakin määrin ongelmallista, ainakin jos se tarkoittaa myös työkyvyttömyyseläkkeiden pienenemistä.
- Kuukausieläkkeiden leikkaaminen leikkaa erityisesti naisten elinkaaren aikana saamia etuuksia, sillä naiset elävät keskimäärin miehiä pidempään.

Politiikkavaikutukset on tehty simulointimallilla, joka kuvaa erilaisissa tilanteissa olevien palkansaajien päätöksentekoa. Malli ryhmittelee yksilöt iän, sukupuolen ja koulutuksen mukaan. Päätökset työuran jatkamisesta tai eri työelämästä poistumisreittien käytöstä tehdään ottaen huomioon tulevaisuutta koskeva epävarmuus. Palkansaajat kohtaavat irtisanomisen, työkyvyttömyysriskin ja loppuelämän pituuteen liittyvän riskin. Näiden riskien suuruus on arvioitu tilastojen perusteella. Esimerkiksi matalasti koulutetuilla on muita korkeampi työkyvyttömyysriski ja lyhyempi keskimääräinen elinikä.

Malli sisältää lisäksi tarkan kuvauksen niistä säännöistä, joiden perusteella eläke-etuudet Suomessa määräytyvät. Lisäksi malli huomioi työttömyysturvan ja ansiotuloverotuksen. Myös nämä säännöt ja niiden muutokset vaikuttavat työurapäätöksiin.

Eläkeuudistusten työuravaikutuksia koskevat tuloksemme perustuvat siihen, että vertaamme yksilöiden työuria mallissa erilaisten eläkejärjestelmien puitteissa. Tulonjakovaikutuksia arvioimme usealla tavalla. Tarkastelemme, miten eläkeuudistukset vaikuttavat esimerkiksi palkkatasoltaan erilaisten yksilöiden elinkaarensa mittaan saamiin tulonsiirtoihin ja veroihin, kulutukseen ja keskimääräisiin vuosieläkkeisiin. Lisäksi arvioimme uudistusten vaikutusta suhteelliseen köyhyyteen ja työttömyyteen eri koulutusryhmissä.

Eliniän pidentyminen ja vanhuuseläkeikä

Toisessa artikkelissa tarkastellaan tapoja sitoa työeläkejärjestelmän vanhuuseläkeikä elinajan odotteeseen ja arvioidaan sitomisen seurauksia. On kaksi pääsyytä siihen, että vanhuuseläkeiän nosto eliniän kohotessa on tavoiteltava asia. Ensimmäinen on eläkkeen riittävyys. Jos työurat eivät pitene mutta eliniät kyllä, elinaikakerroin leikkaa kuukausieläkkeitä, ja ne saattavat jäädä pieniksi siihen nähden, mitä eläkejärjestelmällä tavoitellaan. Toinen syy on, että työurien pituus vaikuttaa valtion ja kuntien talouteen – mitä pitemmät työurat, sitä enemmän verotuloja.

Indeksointi elinajan odotteeseen on harkinnanvaraista eläkeiän nousun asettamista parempi siksi, että kukin kohortti voi helpommin ennakoida oman alimman eläkeikänsä. Tässä suhteessa eläkeiän indeksointia voi verrata elinaikakertoimeen, joka ei sekään ole harkinnanvarainen, vaan riippuu kuolevuuksien havaitusta alentumisesta ja on hyvin ennakoitavissa useiden vuosien päähän.

Tarkastelemme kolmea erilaista vanhuuseläkeiän määräytymisperustetta, jotka kuvaavat elinajan odotetta, aikuisiän pituuden odotetta ja työvuosien laskennallista määrää. Ne näyttävät

johtavan melko samanlaiseen eläkeiän nousuun, jos eliniät kehittyvät odotetusti. Nykyisen väestöennusteen perusteella eläkeikä nousisi noin kuukaudella vuodessa seuraavan 50 vuoden ajan. Perustilanteen valinnalla on erittäin suuri merkitys tuleville eläkeijille.

Kun eläkeikä riippuu elinikien kehityksestä, täytyy harkita elinaikakertoimen muuntamista tai mahdollista korvaamista lievemällä leikkurilla. Ilman lievennystä elinaikakerroin yhdessä vanhuuseläkeiän nousun kanssa johtaisi korvausasteiden alenemiseen, kun elinajat pitenevät. Kertoimen poistaminen kokonaan puolestaan nostaisi korvausasteita jatkuvasti eläkeikien myöhentyessä, mikä ei sekään ole tarkoitus. Eläkeikään sidottu lievennetty elinaikakerroin (nykyinen elinaikakerroin, johon eläkeiän noustessa tehdään lykkäyskorotus) näyttää vanhuuseläkkeen korvausasteiden ja pääoma-arvojen perusteella toimivan hyvin, ainakin henkilöillä, jotka työskentelevät vanhuuseläkeikään asti. Työeläkejärjestelmä toimisi tällöin niin, että elinikien piteneminen nostaa vanhuuseläkeikää, ja vanhuuseläkeiän nousu suurentaa elinaikakerrointa eli pienentää sen kuukausieläkkeitä leikkaavaa vaikutusta.

Tutkimuksen mukaan eläkeiän sitominen elinajan odotteeseen voidaan tehdä niin, että eläkeikään asti työskenneltäessä vanhuuseläkkeen pääoma-arvo kasvaa mutta lisätyöskentelystä kerätyt eläkemaksut kasvavat enemmän, joten työuran pidentyminen parantaa myös työeläkejärjestelmän taloutta, valtion ja kuntien talouden ohella. Näitä vaikutuksia tarkastellaan 3. artikkelissa.

Vanhuuseläkeiän sitominen elinikaan: kokonaistaloudellinen arvio

Kolmannessa artikkelissa tarkastellaan vanhuuseläkeiän sitomista elinajan kehitykseen ja sidonnan vaikutusta eläkkeiden suuruuteen, niiden rahoitukseen ja koko julkisen talouden rahoitukselliseen kestävyYTEEN.

Tutkittu eläkeikäuudistus koostuu seuraavista muutoksista nykyisiin työeläkesääntöihin.

- Alin vanhuuseläkeikä sidotaan aikuisiän pituuden odotteeseen (aikuisikä määritellään alkavaksi 18-vuotiaana) siten, että vanhuuseläkeikä jakaa aikuisena eletävän elinajan odotteen samassa suhteessa joka vuosi. Sitomisen alussa eläkeikää nostetaan 10 kuukaudella. Jos 63-vuotiaan elinajan odote kasvaa runsaalla kuudella vuodella 50 vuoden aikana, tämä sitomistapa nostaisi vanhuuseläkeikää neljällä vuodella. Osa-aikaeläkkeen ja työttömyysputken alaikäraja muutetaan saman verran kuin vanhuuseläkeikää, koska 1. artikkelin tarkastelujen perusteella pelkän vanhuuseläkeiän nostaminen ei juuri pidentäisi työuria.
- Nykyinen elinaikakerroin korvataan lievennetyllä elinaikakertoimella. Se leikkaa kuukausieläkkeitä vähemmän kuin nykyinen. Lievennettyä elinaikakerrointa sovelletaan myös työkyvyttömyyseläkkeen ansaittuun osaan.
- Nykyinen 1,9 prosentin karttuman alkamisikä, 53 vuotta, nousee kolmella neljäsosalla vanhuuseläkeiän noususta.

- Kannustinkarttuma (4,5 %/v.) poistetaan ja eläkkeen noston lykkääminen vanhuuseläkeiän jälkeen korvataan lykkäyskorotuksella. Jos jatkaa työntekoa alimman vanhuuseläkeiän jälkeen, eläkettä karttuu 1,9 prosenttia ansioista. Toinen vaihtoehto olisi, että kannustinkarttuma säilyy, mutta sen alkamisikä nousee samaa vauhtia kuin vanhuuseläkeikä. Eläkkeiden rahoituksen ja kansantalouden kannalta vaihtoehdot ovat suunnilleen samoja, ja artikkelin 3 tulokset koskevat molempia. Ensimmäinen vaihtoehto on mielestämme parempi siksi, että se kohtelee nykyistä tasapuolisemmin eri tulomahdollisuudet omaavia henkilöitä, kuten 2. artikkelissa osoitetaan Nicholas Barrin raporttiin (2013) viitaten.

Tarkasteltu eläkeikäuudistus on esimerkki siitä, miten ansioeläkejärjestelmä voidaan sopeuttaa elinikien kehitykseen. Esimerkin tarkoitus on pedagoginen ja se kertoo, mitä asioita on syytä ottaa huomioon, kun vanhuuseläkeikä halutaan sitoa elinajan odotteeseen. Tavoitteena on myös kertoa, miten eräät asiaan liittyvät tekniset ongelmat voidaan ratkaista. Esimerkki myös havainnollistaa vaikutusten suuruuksia.

Uudistusta verrataan perusuraan, joka on laskettu nykyisten eläkkeen määräytymistä ja eläkkeiden rahastointia koskevien sääntöjen perusteella olettaen, että työeläkemaksut joustavat tarvittaessa. Työurat pitenevät perusuralla kahdella vuodella vuoteen 2060 mennessä. Eläkeikäuudistus pidentää työuria vielä lisää.

Vanhuuseläkeikä nousisi noin kuukaudella vuodessa, jos eliniän odotteet nousisivat ennustetun mukaisesti. Eläkeiän alaraja nousisi 65 vuoteen vuonna 2030, ja 67 vuoteen 2050-luvun lopulla. Eläkeiän alaraja olisi 2020-luvun lopulla selvästi matalampi kuin EU15-maiden tyyppillinen vanhuuseläkeikä.

Vanhuuseläkeiän sitominen elinajan odotteeseen pidentää työuria ja lisää siten työvoiman tarjontaa. Hyödynnämme työurien pidentymisen arvioinnissa ensimmäisen artikkelin tuloksia pitkän ajan työuravaikutuksista. Tällä perusteella päädyimme siihen, että työurat pitenevät eläkeikäuudistuksen vuoksi yhdellä vuodella ja kolmella kuukaudella vuoteen 2060 mennessä. Talous sopeutuu korkeampiin työllisyysasteisiin monin tavoin. Tuotannon lisäksi myös investoinnit kasvavat, jotta pääomakanta vastaisi suurempaa työn tarjontaa. Työeläkemaksujen alentuminen antaa osaltaan nousuvaraa palkkoihin, mutta työvoiman tarjonnan kasvun vaikutus on suurempi, joten palkat hieman laskevat perusuraan verrattuna. Tämä alentaa myös kuluttajahintoja. Vaikka palkat laskevat, niin työtuntien määrän kasvu ja hintojen lasku parantavat palkansaajien ostovoimaa ja lisäävät kulutusta sen myötä. Osa hyödystä valuu ulkomaille vaihtosuhteen heikkenemisen kautta.

Työurien pidentyminen lisää valtion ja kuntien verotuloja veropohjien kasvun kautta. Koko julkisen talouden kestävyysvaje pienenee lähes prosenttiyksikön verran.

Kuvattu eläkeuudistus vähentää arvion mukaan työeläkemenoja suhteessa palkkasummaan ja alentaa työeläkemaksua vajaan prosenttiyksikön vuodesta 2018 alkaen ja kaksi prosenttiyksikköä vuoteen 2050 mennessä. Tulevat eläkkeet eivät juuri muutu toimenpiteen vuoksi.

Uudistuksen vaikutukset sukupolvien väliseen tulonjakoon ovat erittäin pieniä. Kaikki uudistuksen jälkeen työelämään tulevat sukupolvet kuitenkin hyötyvät hieman rahallisesti, ja nykyisin työelämässä olevat kohortit hieman häviävät.

Eläkeuudistusten pohjoismainen vertailu

Neljännessä artikkelissa esitellään lyhyesti, miten muissa Pohjoismaissa sopeutetaan eläkejärjestelmä elinajan odotteeseen ja verrataan sitä ehdotettuun esimerkinomaiseen suomalaiseseen uudistukseen.

Ruotsi esitteli jo vuonna 1999 mallin, jossa vanhuuseläkeikä on joustava ja eläkkeen määrä sopeutetaan sekä yksilön valitseman eläkeiän että hänen syntymäkohorttinsa elinajan odotteen mukaan. Mitä varhemmin jää eläkkeelle ja mitä pitempään kohortin odotetaan elävän, sitä pienempi on eläke. Ratkaisu sopi hyvin ajattelultaan maksuperusteiseen eläkejärjestelmään, jossa kerätään työuran aikana tietty eläkepääoma, jota syödään eläkkeellä oltaessa. Suomi otti myös omassa uudistuksessaan käyttöön joustavan eläkeiän ja elinaikakertoimen valiten kuitenkin korotetun karttuman lykkäyskorotuksen sijaan palkitsemaan työuran pidentämisestä. Norjassa jäljiteltiin ruotsalaista uudistusta tässä suhteessa tarkemmin. Kaikissa kolmessa mallissa oli ajatuksena, että kansalaiset ymmärtävät jäädä myöhemmin eläkkeelle, kun eläke leikkautuu elinaikojen pidentyessä ja eläkeiän valinta on joustava.

Tanska valitsi erilaisen ratkaisun. Siellä kansaneläkeikä määräytyy tulevaisuudessa niin, että odotettavissa oleva eläkkeen maksuvuosien määrä kiinnitetään 14,5 vuoteen. Elinajan odotteen nousu nostaa samalla määrällä eläkeikää, tosin 15 vuoden viiveellä. Ennen elinaikakyt-kentää tehdään tasokorotus eläkeikään.

Ruotsin keväällä työnsä jättänyt eläkekomitea tuli Tanskan kanssa samoille linjoille. Siellä ehdotetaan joustavan eläkeiän rajat kytkettäväksi elinajan odotteeseen sen jälkeen kun niitä on ensin harkinnanvaraisesti nostettu. Keskeisenä perusteluna on havainto, etteivät eläkeiät ole myöhentyneet sen runsaan kymmenen vuoden aikana, jonka joustava eläkeikä ja kohortin elinajan odotteeseen sidottu eläkkeiden sopeuttaminen on ollut voimassa. Tässä julkaisussa esitelty esimerkkimalli jäljittelee ruotsalaista ehdotusta siinä suhteessa että se säilyttää joustavan eläkeiän, mutta kytkee sen rajat elinajan odotteeseen. Avoimeksi kysymykseksi jää, pitäisikö myös Suomessa vanhuuseläkeikää nostaa harkinnanvaraisesti ennen sen kytkentää.

Lisätietoja:

Tarmo Valkonen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Sähköposti: tarmo.valkonen@etla.fi

Puhelin: 09 609 902 58

Jukka Lassila

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Sähköposti: jukka.lassila@etla.fi

Puhelin: 09 609 902 21

Niku Määttänen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Sähköposti: niku.maattanen@etla.fi

Puhelin: 09 609 902 53

Aineistotilaukset:

Kirja on tilattavissa ETLAsta.

Kustantaja: Taloustieto Oy

ISBN 978-951-628-589-7 (painettu)

ISBN 978-951-628-590-3 (PDF)

Eläketurvakeskus

ISSN-L 1238-5948 (ETK)

ISSN 1238-5948 (ETK, painettu)

ISSN 1798-7490 (ETK, verkkojulkaisu)

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Sarja B 258

ISSN-L 0356-7443 (ETLA)

ISSN 0356-7443 (ETLA)



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