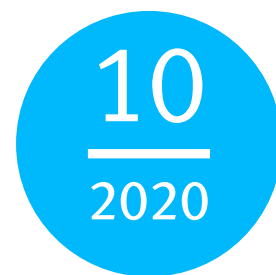


ELÄKETURVAKESKUKSEN  
RAPORTTEJA



# **Eläkkeiden rahoituksen automaattisista vakautusmekanismeista Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa**

ANTTI MIELONEN  
ISMO RISKU  
MIKA VIDLUND  
NIKO VÄÄNÄNEN



ELÄKETURVAKESKUKSEN RAPORTTEJA 10/2020

**Eläkkeiden rahoituksen automaattisista  
vakautusmekanismeista Alankomaissa,  
Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja  
Saksassa**

ANTTI MIELONEN  
ISMO RISKU  
MIKA VIDLUND  
NIKO VÄÄNÄNEN

**Eläketurvakeskus**

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

**Pensionsskyddscentralen**

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

**Finnish Centre for Pensions**

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Phone: +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Helsinki 2020

ISBN 978-951-691-306-6 (PDF)

ISSN 1798-7490 (verkkojulkaisu)

## TIIVISTELMÄ

Suomessa elinaikakerroin ja elinajanodotteeseen sidottu vanhuuseläkeikä sopeuttavat työeläkejärjestelmän rahoitustasapainoa elinajanodotteen muutoksiin. Nykyinen automatiikka ei kuitenkaan reagoi syntyvyydessä, väestörakenteessa tai kansantaloudessa tapahtuviin muutoksiin. Riskit kohdistuvat nykytilanteessa voimakkaimmin työssäkäyviin.

Suomessa viime vuosikymmenellä tapahtunut syntyvyyden huomattava lasku on lisännyt tarvetta selvittää olisiko mahdollisen epäsuotuisan kehityksen varalle löydettävissä väestöllisiä ja taloudellisia riskejä nykyistä tasaisemmin jakavia automaattisia vakauttajia. Muista maista löytyy esimerkkejä erilaisista sopeuttamismalleista, jotka nykyistä Suomen mallia laajemmin tunnistavat väestöllisiä ja taloudellisia muutoksia ja jakavat riskiä tasaisemmin eri sukupolvien välillä.

Perinteisissä etuusperusteisissa eläkejärjestelmissä rahoittajat (työnantajat tai työntekijät) kantavat talous- ja väestökehitykseen liittyvät riskit. Tyypillisesti automaattiset vakauttajat siirtävät riskejä eläkeaikaan, joko nykyisille tai tuleville eläkkeensaajille. Käytännössä automaattinen vakautusmekanismi tarkoittaa eläkeindeksoinnin reagoimista muuttuviin olosuhteisiin.

Raportissa esitellään käytössä olevia eläkejärjestelmän rahoituksellista vakautta vahvistavia automaattisten vakauttajien malleja Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa. Lähtökohtaisesti maita yhdistävät samat haasteet eläketurvan rahoittamisessa kuin Suomessa. Väestö vanhenee elinajan pidentyessä ja syntyvyys on väestön uusiutumistason alapuolella. Myös matala korkotaso koskee kaikkia maita.

Raportti osoittaa, että vaikka eläkejärjestelmien tavoitteet sekä väestö- ja talouskehityksen luomat paineet ovat tarkasteltavissa maissa monilta osin yhteneviä, sopeuttamismekanismit poikkeavat toisistaan merkittävästi. Automaattiset vakautusmekanismit eivät sinällään takaa, että järjestelmä olisi rahoituksellisesti kestävässä tilassa tai että se pääsisi siihen pidemmälläkään aikavälillä mekanismin aktivoituttua. Mekanismit kuitenkin mahdollistavat tasaisemman riskinjaon, ja tekevät siitä ennakoitavamman, mutta kuten maaesimerkit osoittavat, on poliittisella päätöksenteolla edelleen keskeinen rooli lopullisessa riskinjaossa.

Ruotsissa riskin siirto eläkkeensaajien kannettavaksi on viety luultavasti pisimmälle. Periaatteessa kaikki lakisääteisen ansioeläkkeen taloudelliset ja väestölliset riskit heijastuvat nykyisten tai tulevien eläkkeiden tasoon. Mekanismi mahdollistaa ja on myös leikannut maksussa olevia eläkkeitä. Tosiasiallinen riskinjako Ruotsissakin voi poiketa lainsäädännön periaatteista. Esimerkiksi leikkauksien kompensointi verotuksen kautta on tarkoittanut, että kaikki veronmaksajat ovat kantaneet jonkin osan riskeistä.

Saksassa mekanismi ottaa huomioon väestörakenteen ja eläkemaksujen tason. Näin riskejä on siirretty eläkkeisiin. Silti riskinjako rahoittajien ja eläkkeensaajien välillä on jokseenkin epäselvä. Tämä johtuu siitä, että etuuksille ja maksuille on määritelty tietyt

reunaehdot. Määrittelemättä on kuitenkin se, miten toimitaan, jos nämä reunaehdot eivät toteudu. Suojamekanismi estää eläkkeiden nimellisen leikkaamisen.

Japanissa tilanne on hyvin samankaltainen kuin Saksassa. Eläkemaksu on kiinnitetty ja suojamekanismi estää eläkkeiden nimellisen leikkaamisen. Maassa on lisäksi poliittisilla päätöksillä poikettu useaan otteeseen eläkkeiden indeksointia koskevista normisäännöistä, mikä on johtanut siihen, että vuonna 2004 automaattiseksi tarkoitettua makrotaloudellista indeksointimekanismia sovellettiin ensimmäisen kerran vasta vuonna 2015.

Kanadan työeläkkeet ovat tarkastelluista maista lähinnä perinteistä etuusperusteista järjestelyä. Esimerkiksi elinajan kasvuun liittyvää elinaikakerrointa, eläkeiän sopeutusta tai maksussa olevien eläkkeiden sopeutusta ei ole. Eläke-eduille ja eläkemaksuille on tavoitetasot, kuten Saksassa. Oleellinen ero näiden kahden maan välillä on se, että Kanadassa on selkeät säännökset, kuinka riskejä jaetaan, mikäli tavoitteet eivät näytäisi toteutuvan. Tässä tilanteessa eläkkeiden indeksoinnista tingittäisiin ja maksuja korotettaisiin. Riskin jaon kannalta on kuitenkin oleellista huomata, että Kanadan työeläkkeet ovat eurooppalaisittain vaatimattomia. Tavoitteena keskituloisille on 25 prosentin korvausaste uran keskiansioista. Matalasta etuustasosta johtuen vakautusmekanismin vaikutus eläkeläisten kokonaiseläketurvassa on pienempi kuin maassa, jossa työeläke on keskeisemmässä asemassa.

Alankomaiden työeläkkeissä riskit kohdistuvat eläkkeisiin. Täysin rahastoivassa järjestelmässä eläkevakuuttajien diskonttokorko on keskeinen parametri. Korkeampi diskonttokorko mahdollistaisi nykyisten eläkkeiden korottamisen, mutta vastaavasti tuleviin eläkkeisiin kohdistuisi suurempi epävarmuus. Vakavaraisuuden heikkeneminen johtaa indeksijäädytyksiin ja erittäin heikko vakavaraisuus voi pakottaa eläkevakuuttajan leikkaamaan eläkekattumia ja maksussa olevia eläkkeitä. Alentuneiden vakavaraisuuksien takia työeläkkeisiin ei ole tehty indeksitarkistuksia käytännössä vuoden 2008 jälkeen. Kansaneläkkeet muodostavat kuitenkin karkeasti ottaen puolet eläketurvasta ja vähentävät vakautusmekanismin vaikutusta kokonaiseläketurvassa.

## SUMMARY

In Finland, the life expectancy coefficient and the old-age retirement age that is linked to life expectancy adjust the financing balance of the earnings-related pension system to changes in life expectancy. However, the current automatic mechanism does not react to changes in fertility, demography or national economy. In the current situation and from a generational point of view, the risks are more strongly allocated to the working-age population.

The notable decline in fertility in Finland in the last decade has increased the need to explore whether, in case of an unfavourable development, automatic stabilizing mechanisms that could stabilize the demographic and economic risks more evenly than at present could be found. Examples of different stabilizing mechanisms can be found in other countries. More extensively than the current Finnish model, they can identify demographic and economic changes and divide the risks more evenly between generations.

In traditional defined-benefit (DB) pension schemes, the financiers (employers and workers) carry the risks relating to economic and demographic development. As a rule, the automatic stabilizing mechanisms transfer these risks to retirement, either to current or future pension recipients. In practice, the automatic stabilizing mechanism means that pension indexing reacts to changing circumstances.

In this report, we present current models of automatic stabilizing mechanisms used to strengthen the stabilising of pension system financing in Canada, Germany, Japan, the Netherlands and Sweden. As a rule, these countries face the same challenges relating to pension financing as does Finland. The population is ageing as life expectancy extends and fertility is below the level for demographic renewal. The low interest rates also apply to all countries.

Our report shows that, although the aims of the pension systems and the pressures caused by the demographic and economic development are similar in many ways in the countries under review, their automatic stabilizing mechanisms differ from each other considerably. Per se, the automatic stabilization mechanisms do not guarantee that the pension system is in a financially sustainable state or even that it would achieve that state in the long run once the mechanism is activated. However, the mechanisms allow for a more even distribution of risks and make the risk distribution more predictable. Nevertheless, as our country comparison shows, political decisions continue to play a central role in the final risk distribution.

The transfer of the risks to pension recipients has probably been taken the furthest in Sweden. In principle, all economic and demographic risks of statutory earnings-related pensions are reflected in the level of current or future pensions. The mechanism allows for a cut in pensions in payment, which has happened. Even in Sweden, the actual risk distribution may deviate from legislative principles. For example, since the cuts have

been compensated through taxation, it means that all taxpayers have carried at least some part of the risks.

In Germany, the mechanism takes the demography and the level of pension contributions into account. This way the risks have been transferred to pensions. Nevertheless, the risk distribution between financers and pension recipients is somewhat unclear. This is because certain limits have been determined for both the benefits and the contributions. What has not been determined, however, is what should be done if the limits are not kept. The protective mechanism prevents the nominal cutting of pensions.

The situation in Japan is very similar to that in Germany. The pension contribution is fixed and the protective mechanism prevents the nominal cutting of pensions. In addition, the standard regulations regarding pension indexing have been deviated from on several occasions through political decisions. That is why the automatic macroeconomic indexing mechanism intended for 2004 was not applied until 2015 for the first time.

Of all the countries under review, the Canadian earnings-related pension system is the closest to a traditional DB scheme. For example, there is no life expectancy coefficient that relates to an increasing life expectancy and no adjustment of the retirement age or pensions in payment. As in, for example, Germany, pension benefits and contributions have a target level. An essential difference between these two countries is that Canada has clear regulations on how the risks are to be distributed if the goals appear not to be realised. In this situation, pension indexation would be temporarily frozen and contributions raised. From the point of view of risk distribution, however, it is essential to notice that the Canadian earnings-related pensions are more modest than the European ones. The goal for wage earners with an average income is a 25-per-cent replacement rate of the average earnings during working life. Due to the low benefit level, the effect of the stabilizing mechanism is restricted when taking into account whole pension provision including occupational and national pensions.

In the earnings-related pensions of the Netherlands, the risks are directed at the pensions. In a fully funded system, the discount rate of the pension providers is a central parameter. A higher discount rate would allow for a raising of the current pensions but, correspondingly, future pensions would come with a greater uncertainty. A weaker solvency leads to index freezing and a very weak solvency may force the pension provider to cut pension accruals and pensions in payment. In practice, because of reduced solvencies, earnings-related pensions have not been index adjusted since 2008. However, national pensions form roughly half of the pension provision and reduce the effect of the stabilizing mechanism in total pension provision.



# SISÄLTÖ

<b>1 Johdanto</b> .....	11
1.1 Sopeuttamismekanismit tasapainottavat eläkkeiden rahoitusta.....	13
1.2 Sopeuttamismekanismit muuttavat riskien jakoa .....	14
<b>2 Alankomaat</b> .....	17
2.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä .....	17
2.2 Lakisääteisen vanhuuseläkkeen (AOW) rahoitus ja vakautus- mekanismi .....	19
2.3 Lisäeläketurvan rahoitus ja varat.....	20
2.4 Lisäeläketurvan merkittävimmät muutokset ja vakautusmekanismi .....	21
2.5 ABP:n eläkerahaston indeksointimekanismi.....	26
2.6 Järjestelmän toimivuus.....	27
Lähteet.....	30
<b>3 Japani</b> .....	32
3.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä .....	32
3.2 Eläketurvan rahoitus.....	33
3.3 Eläkejärjestelmän sopeutusmekanismit .....	34
3.4 Muutokset eläkeikään.....	35
3.5 Maksutason korotus ja kiinnittäminen.....	36
3.6 Vähimmäiskorvaustaso .....	36
3.7 Makrotaloudellinen indeksi.....	37
3.8 Kokemuksia automaattisesta vakauttajasta.....	40
Lähteet.....	41
<b>4 Kanada</b> .....	44
4.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä .....	44
4.2 Rahastointi .....	46
4.3 Vanhuuseläke.....	46
4.4 Vakautusmekanismin synnyn taustaa .....	46
4.5 Vakautusmekanismiuudistus.....	48
4.6 Vuoden 2016 eläkeuudistus: työeläkkeeseen lisäosa.....	50
4.7 Työeläkkeen lisäosan vakautusmekanismi .....	52
4.8 Keskustelua.....	54
Lähteet.....	56
<b>5 Ruotsi</b> .....	58
5.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä .....	58
5.2 Eläkejärjestelmän rahoitus.....	61
5.3 Vanhuuseläkkeen rahoitus .....	61

5.4 Ruotsin vakautusmekanismi: tasapainoindeksi .....	64
5.5 Vakautusmekanismin toimivuus .....	68
Lähteet.....	70
<b>6 Saksa</b> .....	<b>71</b>
6.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä.....	71
6.2 Järjestelmäuudistukset.....	73
6.3 Indeksointimekanismi nykyisin.....	77
6.4 Järjestelmän toimivuus ja indeksitarkistukset .....	79
Lähteet.....	83
<b>Tilastoliite</b> .....	<b>85</b>

## 1 Johdanto

Tämä raportti sisältää kuvausta Alankomaiden, Japanin, Kanadan, Ruotsin ja Saksan eläkejärjestelmistä. Erityisesti tavoitteena on tarjota ymmärrystä siitä, kuinka näissä maissa eläke-edut ja niiden rahoitus sopeutetaan muuttuviin olosuhteisiin.

Suomessa lakisääteistä eläketurvaa kasvatettiin mittavasti 1950-luvun lopulta 1990-luvulle asti. Näiden muutosten seurauksena ikääntyneiden toimeentulo on parantunut asteittain. Kuitenkin myös eläkemenojen määrä suhteessa talouden kokoon on kasvanut. Tämä eläkemenojen asteittainen voimaantulo ei ole yllätys. Paremminkin se on pitkään tiedossa ollut ja tavoiteltu tilanne. Lakisääteisten eläkkeidemme tavoite on tarjota ikääntyneille kattava ja luotettava toimeentulon lähde.

Eliniän kasvu ja syntyvyyden aleneminen vanhentavat väestöä. Väestön vanheneminen puolestaan aiheuttaa paineita eläkkeiden rahoittamiseen. Kasvaneiden ja yhä kasvavien eläkemenojen taustalla on siis toisaalta eläke-etuuksien asteittainen voimaantulo ja toisaalta väestön vanheneminen. Vaikka väestö vanhenee verraten hitaasti, käsityksemme tulevasta väestörakenteesta voi muuttua nopeasti.

Vielä noin 20 vuotta sitten Suomen eläketurvaa koskevissa laskelmissa oletettiin eliniän kasvun hidastuvan merkittävästi. Kerta toisensa jälkeen todellisuus yllätti ennustajat: elinikä jatkoi kasvuaan. Tällä vuosituhannella elinikäennusteet ovat perustuneet suoraviivaiseen trendin jatkamiseen. Kuolevuustrendin jatkumiseen perustuvista ennusteista ei ole tullut virheittämiä, mutta systemaattinen eliniän kasvun aliarviointi on ennusteista poistunut.

Vuosien 2005 ja 2017 eläkeuudistuksissa eläkelainsäädäntöä muutettiin siten, että eliniän kasvusta aiheutuvaa kustannuspainetta sopeutetaan alentamalla kuukausieläkekeitä ja sitomalla alin vanhuuseläkeikä elinajan odotteeseen. Nämä lakimuutokset tekivät eläkekustannuksista selkeästi hallittavampia aikaisempaan verrattuna. Niiden myötä eliniän kasvu ei enää suoraviivaisesti kasvata eläkemenoa.

Kun elinajan pidentymisen aiheuttamiin kustannuspaineisiin on eläkejärjestelmässä löydetty hyviä vastauksia, syntyvyyden muutokset ovat nostaneet uusia kysymyksiä. Syntyvyyden voimakas aleneminen tällä vuosikymmenellä on tullut yllätyksenä useimmille väestöennusteiden käyttäjille. Riidattomia selityksiä syntyvyyden alenemiselle ei ole tarjolla, eikä tällaisia selityksiä välttämättä koskaan saada. Vaikka syntyvyyden alenemisen syitä ei tunneta, sen seurauksia voidaan ennakoida. Jos syntyvyys pysyy nykyisellä, historiallisesti matalalla tasollaan, eläkemenot suhteessa työikäisten ansiotuloihin nousevat voimakkaasti vuosisadan jälkipuoliskolla. Maahanmuuton avulla väestön ikääntymistä voidaan hidastaa, sillä muuttajat ovat pääsääntöisesti väestön keski-ikää nuorempia. Maahanmuuton vaikutukset eläkkeiden rahoitukseen riippuvat muun muassa siitä, kuinka muuttajat työllistyvät.

Väestön vanhenemisen lisäksi korkotason aleneminen haastaa eläkkeiden rahoitusta siltä osin, kun rahoitus perustuu ennakkorahastointiin. Nykyisin euroalueella parhaan

luottoluokituksen valtioiden pitkät nimelliskorot ovat negatiivisia. Alentuneet korot ovat mahdollistaneet sen, että toteutuneet sijoitustuotot useimmissa sijoituslajeissa ovat olleet hyviä. Näitä toteutuneita hyviä tuottoja ei kuitenkaan ole perusteltu nähdä ennusteena hyvälle tuotoille jatkossa. Paremminkin päinvastoin. Tulevat tuotot on jo hinnoiteltu joukkovelkakirjoihin, kiinteistöihin ja osakkeisiin.

Alentunut syntyvyys ja korkotasoa aiheuttavat siis paineita eläkemaksun nostamiseksi. Luonnollisesti työllisyys, työttömyys ja ansiokehitys ovat epävarmoja. Myös väestön työ- ja toimintakyvyn kehitys voivat vaikuttaa työtulojen ja eläkemenojen kasvuun.

Jukka Rantala pohti keväällä 2019 Eläketurvakeskuksen tuoreimman pitkän aikavälin laskelman viestiä.<sup>1</sup> Hänen mukaansa nyt on aika miettiä vaihtoehtoja. Aikaa keskustelulle on, vaikkei loputtomiin. Rantalan mukaan: ”Erilaisia sopeuttamismalleja on maailmalla monia ja ei ole etukäteen syytä uskoa, etteikö Suomeen ja Suomen eläkejärjestelmään soveltuvia malleja olisi kehiteltävissä.”

Tässä raportissa esitellään muutamia sopeuttamismalleja sellaisista maista, joiden instituutiot eivät poikkea Suomesta merkittävästi. Ruotsissa, Alankomaissa, Japanissa, Saksassa ja Kanadassa on lähtökohtaisesti samat haasteet eläketurvan rahoittamisessa kuin Suomessa. Väestö vanhenee elinajan pidentyessä ja syntyvyyden ollessa väestön uusiutumistason alapuolella. Myös matala korkotasoa koskee kaikkia maita.

Eläketurvan tavoitteetkin ovat tarkasteltavissa maissa pitkälti yhteneviä. Kussakin maassa on varsin kattavat ansioeläkejärjestelmät. Lisäksi kaikissa näissä maissa Saksaa lukuun ottamatta on perustoimeentulon tarjoava kansaneläke. Myös vakautusmekanismien tarpeet ja tavoitteet ovat kussakin maassa saman suuntaisia. Saksassa, Japanissa ja Kanadassa nähtiin, että maksutaso nousisi ilman toimenpiteitä epätoivottavan korkeaksi. Alankomaissa kustannuskilpailukyky verrattuna Saksaan on yksi rajoite eläkemaksujen tasolle. Luultavasti yhteinen valuutta ja maantieteellinen läheisyys korostavat kustannusvertailun merkitystä. Ruotsin 2000-luvun alun suuren eläkeuudistuksen taustalla olivat poliittisten päätöksentekijöiden huonot kokemukset aiemmasta eläkejärjestelmästä. Ruotsissa haluttiin luoda eläkejärjestelmä, jossa poliitikot eivät joutuisi leikkaamaan omilla päätöksillään eläkkeitä.<sup>2</sup>

Vaikka eläkejärjestelmien tavoitteet sekä väestö- ja talouskehityksen luomat paineet ovat tarkasteltavissa maissa monilta osin yhteneviä, sopeuttamismekanismit poikkeavat toisistaan merkittävästi.

---

1 <https://www.etk.fi/blogit/uudet-elakelaskelmat-antavat-aihetta-pohdintaan/>

2 Tämän kappaleen tiedot perustuvat osin tarkasteltavien maiden asiantuntijoiden näkemyksiin ja tulkitoihin, joita he kertoivat ETK:ssa 22.11.2019 pidetyn työtapaamisen ja seminaarin yhteydessä.

## 1.1 Sopeuttamismekanismit tasapainottavat eläkkeiden rahoitusta

**Ruotsissa** harkinnan, oletusten ja oletuksiin perustuvien ennusteiden rooli on minimoitu. Eläkemaksu on kiinnitetty ja tarvittaessa eläkkeet joustavat indeksijarrun avulla. Jarrun toiminta ja siihen liittyvien lukuarvojen laskenta on automatisoitu aivan vastaavalla tavalla kuin useimmissa maissa eläkkeiden vuotuisten indeksitarkastusten laskenta on automatisoitu. Ruotsin eläkeuudistuksen tavoitteena oli täysin automaattisesti sopeutuva järjestelmä ilman päätöksentekijöiden puuttumista. Tämä ei kuitenkaan toteutunut.

Jarrun aktivoituminen ja eläkkeiden leikkaukset vuosina 2010, 2011 ja 2014 lisäsivät poliittista painetta indeksin määräytymisperusteiden muuttamiseksi ja vaikutusten lieventämiseksi. Jarrumekanismit on säädetty muutamaa otteeseen luopumatta kuitenkaan automaattisen jarrun perusideasta. Myös verotuksessa eläkkeensaajia on kompensoitu indeksijarrun vaikutuksilta. Lisäksi syksyllä 2019 hyväksyttiin laaja eläkejärjestelmän uudistuspaketti, jonka yhteydessä muun muassa eläkeiät nousivat.

Vaikka Ruotsin eläkejärjestelmä ei näyttäisi muodostuneen niin automaattisesti sopeutuvaksi kuin alun perin ajateltiin, lienee tosiasia, että järjestelmän taloudellinen kestävyys on poikkeuksellisen vahva. Viime vuosien keskeisenä huolena on pikemminkin ollut lakisääteisen eläketurvan riittävyys. Eläketason on arvioitu heikentyvän nykyisestä ja keinoja tason nostamiseksi selvitetään. Keskimääräinen lakisääteinen eläke on matalampi kuin Suomessa, mutta Ruotsin työmarkkinaeläketurva mukaan luettuna kokonaiseläke on Suomen tasolla.

**Kanadassa** eläkemaksut ja eläkkeiden indeksointi on kytketty pitkän aikavälin ennustelaskelmien tuloksiin. Maksu asetetaan tasolle, joka arvioidaan riittäväksi hyvin pitkän aikavälin tarkasteluhorisontissa. Tämä tarkoittaa, että kartutetut eläke-etuudet pystytään maksamaan ja eläkevarojen määrä suhteessa eläkemenoihin säilyy jokseenkin nykyisellä tasolla. Mikäli ennustelaskelman mukainen riittävä maksu ylittäisi ennalta määrätyn tason (9,9 % palkoista), päätöksentekijöiden tulee ryhtyä toimenpiteisiin, joilla tasapaino saavutetaan. Mikäli toimenpiteistä ei löytyisi yhteisymmärrystä, maksua korotetaan ja indeksitarkistukset jäädytetään kolmen vuoden määräajaksi. Kanadan sopeuttamismekanismi ei siis ole automaattinen ainakaan samassa mielessä kuin Ruotsin mekanismi. Kanadassa on kuitenkin ennalta määriteltä perälautaa. Se tasapainottaa eläkkeiden rahoitusta, mikäli maksut uhkaisivat nousta ja päätöksentekijät eivät muulla tavoin korjaa tilannetta.

**Alankomaissa** työeläkkeet on täysin rahastoitu. Riittävän korkea vakavaraisuus on edellytys täysimääräisille indeksitarkastuksille. Etuusperusteisuudesta huolimatta vakavaraisuuden heikkeneminen ei johda suoraan maksujen korotuksiin, vaan sopeuttamiskeinona käytetään myös indeksijäädytyksiä. Heikko vakavaraisuus voi jopa pakottaa leikkaamaan eläke-etuuksia. Eläkevakuuttajien vakavaraisuus on heikentynyt korkotason alenemisen ja ennakoitua nopeamman eliniän kasvun vuoksi. Alentuneiden vakavaraisuuksien takia työeläkkeisiin ei ole tehty indeksitarkistuksia käytännössä vuoden 2008 jälkeen.

**Saksassa** työeläke rahoitetaan puhtaasti jakojärjestelmäperiaatteella ilman mitään ennakkorahastointia. Rahoitusta on vakautettu useilla toimenpiteillä. Aiemmin vain palkkojen kehityksen huomioon ottaen eläkeindeksiä on muutettu ottamaan huomioon myös eläkemaksujen tason ja väestörakenteen muutos. Lisäksi eläkemenojen kasvua on hillitty ja valtion osuutta eläkkeiden rahoituksessa on kasvatettu. Eläketurvan ja eläkkeiden rahoitusta ohjaavat maksu- ja etuustasoa koskevat reunaehdot. Eläkemaksu ei saa nousta liian paljon muutaman vuosikymmenen tarkasteluhorisontin aikana. Toisaalta laskennallisen normieläkkeen taso ei saa laskea ennalta määrättyä rajaa enempää.

**Japanissa** vuoden 2004 eläkeuudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli parantaa eläkejärjestelmän taloudellista kestävyttä automaattisesti toimivalla indeksointijärjestelmällä, joka sopeuttaa eläkkeet työvoiman määrässä ja elinajanodotteessa tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi maksutasoa kiinnitettiin nostamalla se nopeutetussa tahdissa tasolle, jonka arvioidaan olevan pitkällä aikavälillä riittävä. Myös valtion osuutta eläkkeiden rahoituksessa kasvatettiin. Tulevien eläkkeiden korvaustason turvaamiseksi käyttöön otettiin samankaltainen suojamekanismi kuin Saksassa. Mikäli laskennalliselle normieläkkeelle määritelty taso uhkaa tulla vastaan, on lainsäädäntöä muutettava. Japanissa samoin kuin Saksassa ei ole ennalta määrätty, mitä mahdolliset muutokset voisivat olla. Japanissa on vuonna 2001 perustettu puskurirahasto, joka omalta osaltaan tasapainottaa eläketurvan rahoitusta.

## 1.2 Sopeuttamismekanismit muuttavat riskien jakoa

Perinteisissä etuusperusteisissa eläkejärjestelmissä rahoittajat (työnantajat tai työntekijät) kantavat talous- ja väestökehitykseen liittyvät riskit. Tyypillisesti automaattiset vakauttajat siirtävät riskejä eläkeaikaan, joko nykyisille tai tuleville eläkkeensaajille.

**Ruotsissa** riskin siirto eläkkeensaajien kannettavaksi on viety luultavasti pisimmälle. Lakisääteinen työeläke on maksuperusteinen ja periaatteessa kaikki lakisääteisen ansioeläkkeen taloudelliset ja väestölliset riskit heijastuvat nykyisten tai tulevien eläkkeiden tasoon. Lakisääteisen rahastoeläkkeen riskit ovat tätäkin selvemmin eläkkeensaajien kannettavana. Riskinsiirtoa eläkkeisiin korostaa se, että myös lisäeläkkeissä on siirrytty pitkälti maksuperusteiseen järjestelmään. Tosiasiallinen riskinjako Ruotsissakin voi poiketa lainsäädännön periaatteista. Esimerkiksi indeksijarrun kompensointi verotuksen kautta on tarkoittanut, että kaikki veronmaksajat ovat kantaneet jonkin osan riskeistä.

**Alankomaiden** työeläkkeissä riskit kohdistuvat suurelta osin eläke-etuuksiin, vaikka työeläke on periaatteessa etuusperusteinen. Tämä johtuu sopeuttamismekanismista, joka pienentää rahoittajien maksuriskiä siirtämällä riskiä osittain eläkkeensaajille. Kokonaiseläketurvan kannalta eläkkeensaajien riskiä pienentää kuitenkin kansaneläkkeen muita vertailumaita merkittävämpi osuus kokonaiseläketurvassa.

**Saksassa** eläkeindeksi ottaa huomioon väestörakenteen ja eläkemaksujen tason. Näin riskejä on siirretty eläkkeisiin. Silti riskinjako rahoittajien ja eläkkeensaajien välillä on jokseenkin epäselvä. Tämä johtuu siitä, että etuuksille ja maksuille on määritelty tietyt

reunaehdot. Määrittelemättä on kuitenkin se, miten lainsäädäntöä muutetaan, jos nämä reunaehdot eivät toteudu.

**Japanissa** riskien jako on samankaltainen kuin Saksassa. Eläkkeiden indeksointia heikennetään, jotta maksutaso voitaisiin pitää vakaana. Tämä tarkoittaa, että riskejä on siirretty eläkkeensaajille. Maassa on kuitenkin poliittisilla päätöksillä poikettu useaan otteeseen eläkkeiden indeksointia koskevista normisäännöistä, mikä on johtanut siihen, että automaattiseksi tarkoitettua makrotaloudellista indeksointimekanismia sovellettiin ensimmäisen kerran vasta vuonna 2015.

**Kanadan** työeläkkeet ovat tarkastelluista maista lähinnä perinteistä etuusperusteista järjestelyä. Esimerkiksi elinajan kasvuun liittyvää elinaikakerrointa, eläkeiän sopeutusta tai maksussa olevien eläkkeiden sopeutusta ei ole. Eläke-eduille ja eläkemaksuille on tavoitetasot, kuten vaikkapa Saksassa. Oleellinen ero näiden kahden maan välillä on se, että Kanadassa on selkeät säännökset, kuinka riskejä jaetaan, mikäli tavoitteet eivät näyttäisi toteutuvan. Tässä tilanteessa eläkkeiden indeksoinnista tingittäisiin ja maksuja korotettaisiin. Säännöksissä on siis hieman joustettu puhdasoppisesta etuusperusteisuudesta. Riskinjaon kannalta on kuitenkin oleellista huomata, että Kanadan työeläkkeet ovat eurooppalaisittain vaatimattomia. Tavoitteena keskituloisille on 25 prosentin korvausaste uran keskiansioista. Sopeuttamismekanismien vaikutus eläkeläisten kokonaiseläketurvassa on kansaneläke ja lisäeläkkeet huomioiden pienempi kuin maissa, joissa työeläkkeellä on keskeisempi asema.

Tämä raportti muodostuu viidestä luvusta, joissa kuvataan Alankomaiden, Japanin, Kanadan, Ruotsin ja Saksan sopeutusmekanismeja. Lisäksi liitteessä esitetään tietoja näiden maiden väestörakenteesta ja työllisyysasteista.

**Taulukko 1.1.**

Vakautusmekanismit Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa.

	Alankomaat	Japani	Kanada	Ruotsi	Saksa
Mekanismin laukaiseva tekijä	Vakavaraisuusaste	Maksajien eli vakuutettujen lkm:n ja 65-vuotiaiden elinajanodotteen muutos	Perittävä maksu alittaa laskennallisesti kestävän vähimmäismakсутason	Vastuiden ja varojen välinen tasapaino	Lyhyt aikaväli: vakuutettujen ja eläkkeensaajien välinen huoltosuhte Pitkä aikaväli: Maksu- ja etuustasolle asetetut rajat
Ennuste vai toteutuneen datan pohjalta	Toteutunut kehitys, vastuuvelan laskenta kuitenkin edellyttää oletuksia tulevaisuudesta	Väestöennuste ja vakuutettujen lkm:n osalta toteutunut kehitys	Ennuste	Toteutunut kehitys	Ennuste ja toteutunut kehitys
Automaattisuuden taso	Automaattinen, lisäksi pakollinen suunnitelma vakavaraisuuden palauttamiseksi	Oletusmekanismi, Poliittisella päätöksellä voi poiketa	Oletusmekanismi, Poliittisella päätöksellä voi poiketa	Täysin automaattinen	Automaattinen vuosittain, mutta pitkän aikavälin tarkastelussa ilmenevä epätasapaino korjataan poliittisella päätöksellä
Mekanismin kohdistuvuus	Eläkkeet, eläkekattuma ja maksu	Eläkkeiden ja eläkekattuman indeksointi	Maksussa olevien eläkkeiden indeksointi ja maksu	Eläkkeet ja laskennallinen eläkepäätös	Eläkkeiden ja eläkekattuman indeksointi
Työeläkemaksun nostamisen mahdollisuus	Kyllä	Ei	Kyllä, mutta maksun nostoa rajoitettu (0,2 %-yks./v)	Ei, maksu kiinnitetty (DC)	Kyllä, pitkällä aikavälillä määrättyyn ylärajaan asti
Maksussa olevien eläkkeiden muuttaminen	Indeksoinnin heikentäminen, myös etuustason nimelliset leikkaukset mahdollisia	Indeksoinnin heikentäminen, nimelliset leikkaukset ei mahdollisia	Indeksoinnista luopuminen	Indeksoinnin jarruttaminen ja kiihdyttäminen, myös etuustason nimellinen leikkaus on mahdollinen	Indeksoinnin heikentäminen, nimelliset leikkaukset ei mahdollisia
Kattuneen eläkeoikeuden muuttaminen	Indeksoinnin heikentäminen	Indeksoinnin heikentäminen	Ei osa mekanismeja	Indeksoinnin jarruttaminen ja kiihdyttäminen	Indeksoinnin heikentäminen
Eläkejärjestelmän tasapainon seuranta	Vuosittain	5 vuoden välein	3 vuoden välein	Vuosittain	Vuosittain
Miten tasapainoa seurataan	Keskuspankille toimitettava eläkelaitoskohtainen vakavaraisuuslaskelma	Hallituksen aktuaariraportti	Aktuaariraportti, esitellään parlamentille	Eläkeviraston laadittu eläkejärjestelmän vuosikertomus	Sosiaaliministeriön pitkän aikavälin ennusteraportti



## 2 Alankomaat

### 2.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä

Alankomaissa eläketurva rakentuu usean eri järjestelmän pohjalle. Perustan muodostaa asumisperusteinen kansanvakuutusjärjestelmä, josta maksetaan tasamääräisiä vanhuuseläkkeitä (AOW) sekä perhe-eläkkeitä (Anw). Palkansaajilla on oma lakisääteinen ja ansiosidonnainen työkyvyttömyyseläkejärjestelmä (WIA) ja nuorten työkyvyttömyysetuudet maksetaan myös omasta järjestelmästäan (Wajong). Työmarkkinoilla sovittava kollektiivinen lisäeläketurva vastaa pääosasta palkansaajien ansiosidonnaista eläketurvaa kattaen noin 90 prosenttia palkansaajista.

Lakisääteiset eläkemenot muodostivat 7,3 ja lisäeläkkeet 5,8 prosenttia BKT:sta vuonna 2016. Lisäeläkemenojen ennustetaan kuitenkin nousevan lakisääteisiä menoja nopeammin ja lähes saavuttavan ne vuoteen 2040 mennessä, jolloin molempien ennustetaan saavuttavan huippunsa reilussa kahdeksassa prosentissa. Eläkejärjestelmien yhteenlasketut menot nousisivat tällöin 16,7 prosenttiin BKT:sta.<sup>3</sup>

#### 2.1.1 Lakisääteiset eläke-etuudet

Kansaneläkejärjestelmän vanhuuseläke on peruseläketyyppinen, kaikille vanhuuseläkeiän täyttäneille ja Alankomaissa asuneille maksettava etuus ilman tuloharkintaa. Täyden eläkkeen saa 50 vuoden vakuutusajalla. Täysi kansaneläke on yksinasuvilla 70 prosenttia nettomääräisestä vähimmäispalkasta eli bruttomääräisesti noin 1 300 euroa kuukaudessa (v. 2019 ml. lomarahaa). Parisuhteessa asuvilla täysi eläke on 50 prosenttia eli noin 895 euroa kuukaudessa.

Eläkkeiden taso tarkistetaan vähimmäispalkan muutosten mukaisesti kaksi kertaa vuodessa. Vähimmäispalkkatason määrää sosiaali- ja työministeriö työehtosopimuspalkkojen keskimääräisen kehityksen perusteella. Käytännössä vähimmäispalkat ja siten myös kansaneläkkeet ovat nousseet koko vähimmäispalkkajärjestelmän voimassaoloajan (v. 1969 lähtien) hieman hintoja nopeammin.<sup>4</sup>

Perhe-eläkkeet ja nuorten työkyvyttömyyseläkkeet ovat tarveharkintaisia ja niiden määrään vaikuttavat mm. henkilön muut tulot ja asuinolosuhteet. Ansiosidonnaisella työkyvyttömyyseläkkeellä on puolestaan katto, joka on noin 3 500 euroa kuukaudessa vuonna 2019.

<sup>3</sup> Euroopan komission (2018) AWG-laskelmat.

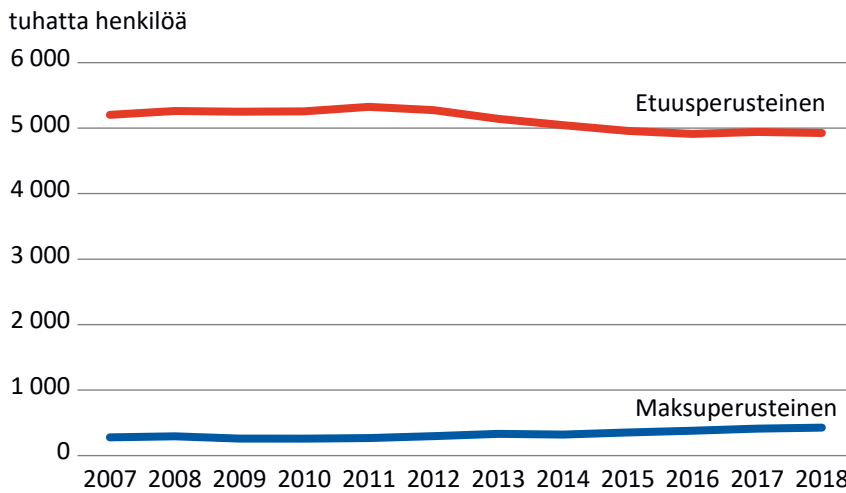
<sup>4</sup> Vuoden 2019 alussa vähimmäispalkat olivat 5,7- ja hinnat 4,8-kertaiset vuoteen 1969 verrattuna. Työehtosopimuspalkat nousivat samalla aikavälillä 5,8-kertaisiksi (CBS 2019).

## 2.1.2 Lisäeläkkeet

Lisäeläketurva on monesta muusta maasta poiketen pysynyt ainakin pääpiirteittäin etuusperusteisena. Tilastojen mukaan noin 90 prosenttia eläkerahastoissa vakuutetuista kuuluu etuusperusteisiin järjestelmiin. Järjestelmät eivät ole kuitenkaan enää perinteisessä mielessä etuusperusteisia, koska etuusriskejä on siirretty vähitellen myös vakuutettujen ja eläkkeensaajien harteille. Näin etuuksiin vaikuttavat nykyisin muun muassa sijoitustuotot sekä elinajanodote. Järjestelmät ovatkin nykyisin jossain määrin yhdistelmiä sekä maksu- että etuusperusteisista järjestelmistä, vaikkakin valvoja (DNB) tilastoi yhdistelmät yleensä etuusperusteisiksi järjestelmiksi.

### Kuvio 2.1.

Eläkerahastojen vakuutetut järjestelmätyypin mukaan, tuhatta henkilöä.



Lähde: dnb.nl – Statistiek.

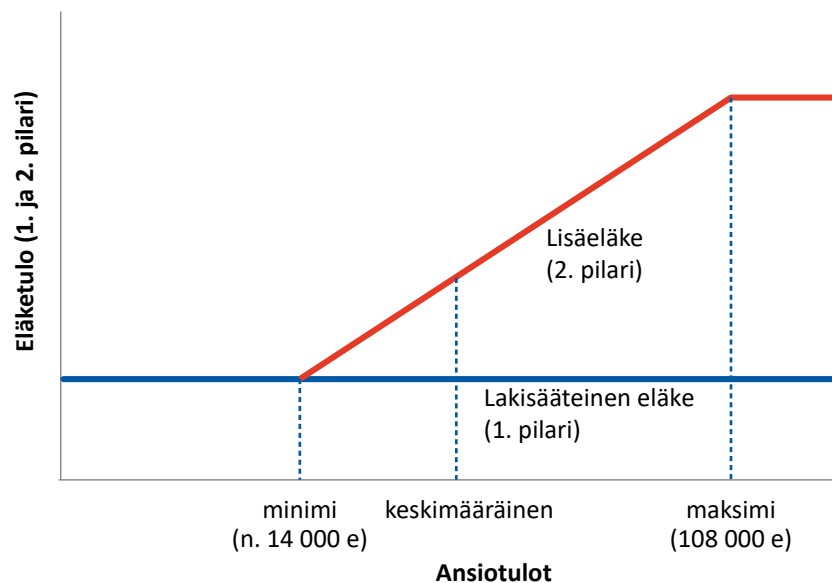
Lisäeläketurvaa karttuu kansaneläkkeen ylimenevältä palkan osalta (n. 14 000 e/v.) eläkepalkkakattoon saakka. Eläkepalkkakatto on ollut voimassa vuodesta 2015 lähtien. Vuonna 2018 se on noin 108 000 euroa eli noin 2,3 kertaa suhteessa keskipalkkaan.<sup>5</sup>

Etuusperusteisissa järjestelmissä eläkkeen karttumisprosentti on verolainsäädännön kautta rajoitettu enintään 1,875 prosenttiin palkasta (ml. kansaneläke). Eläke lasketaan nykyisin pääsääntöisesti koko työuran ansioista. 40 vuoden työuralla kokonaiseläkekarttuma on siten enimmillään 75 prosenttia uran keskipalkasta. Maksuperusteisissa järjestelmissä enimmäismaksutasot noudattavat laskennallisesti etuusperusteisten järjestelmien enimmäiskarttumisprosenttia.<sup>6</sup> Kokonaisuudessaan keskituloisella henkilöllä noin puolet kokonaiseläketurvasta muodostuu lisäeläkkeiden kautta.

<sup>5</sup> Alankomaissa vuotuinen keskipalkka oli 47 422 euroa vuonna 2018 (OECD).

<sup>6</sup> Maksutasot vaihtelevat alle 20-vuotiaiden 3–4 prosentista noin 30 prosenttiin 65–67-vuotiailla riippuen järjestelmän etuuspaketista ja tuotto-oletuksesta. Ikäsidonnainen maksutaso vastaa etuusperusteisten järjestelmien kiinteää karttumisprosenttia.

**Kuvio 2.2.**  
Eläketurvan rakentuminen Alankomaissa.



Lähde: Euroopan komissio (2018).

## 2.2 Lakisääteisen vanhuuseläkkeen (AOW) rahoitus ja vakautusmekanismi

Vanhuuseläkejärjestelmä rahoitetaan jakojärjestelmäperusteisesti ilman etukäteisrahoitusta sekä eläkemaksuin että valtion budjetin kautta verovaroin. Eläkemaksua maksavat sekä yrittäjät että palkansaajat. Maksu on kiinnitetty 17,9 prosenttiin ansiotuloista. Eläkemaksu on integroitu verotukseen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vanhuuseläkemaksu ja muut kansanvakuutusmaksut muodostavat pääosan valtion veroasteikon kahdesta ensimmäistä portaasta. Näin todellinen eläkemaksutaso on useimmiten nimellistä tasoa matalampi erilaisten vähennysten vuoksi. Vanhuuseläkemaksuja maksetaan 34 300 euron vuosituloihin saakka (v. 2019).

Vanhuuseläkemaksut kattavat nykyisellään noin 64 prosenttia eläkemenosta. Sen jälkeen, kun maksutaso päätettiin kiinnittää 17,9 prosenttiin vuonna 1999, on valtion osuus noussut käytännössä nolasta nykyiseen 36 prosenttiin. Maksun kiinnittämisen taustalla on pyrkimys laajentaa eläkkeiden rahoituspohjaa niin, että myös eläkkeensaajat osallistuvat ikääntymisen aiheuttamaan kustannusten kasvuun. Samalla rahoituksen painopisteen siirtyminen enemmän yleisen verorahoituksen puolelle nostaa myös suurempituloisten osuutta eläkkeiden rahoituksessa. (Euroopan komissio 2018.) Verorahoituksen on ennustettu nousevan yli 50 prosentin 2030-luvun puoliväliin mennessä (SVB 2015).

Eläkejärjestelmän rahoituksen rakenteen muutoksen lisäksi eläkemenojen kasvua on pyritty hillitsemään eläkeiän nostolla. Vuonna 2012 päätetyn aikataulun mukaisesti elä-

keikä nousisi vuosien 2013–2021 välillä 65:stä 67 ikävuoteen ja vuodesta 2022 lähtien eläkeikä nousisi 65-vuotiaiden elinajanodotteen kehityksen mukaisesti. Myös lisäeläkkeiden ikärajat noudattaisivat lakisääteistä järjestelmää. Eläkeikä nousisi hieman nopeammin, mutta varhennetut eläkkeet jäisivät mahdollisiksi, kunhan ne olisivat aktuaarisesti neutraalilla tavalla vähennettyjä.

Lakisääteisten eläkejärjestelmien menojen ennustettiin nousevan vain 0,6 prosenttiyksikköä vuosien 2016–2070 välillä huolimatta lähes kaksinkertaiseksi nousevasta vanhushuoltosuhteesta. Suurin syy menojen matalaan kasvuun arvioitiin olevan eläkeiän nousu 7,5 vuodella. (Euroopan komissio 2018.) Eläkeiän nousua on kuitenkin päätetty hidastaa kesän 2019 eläkesopimuksessa niin, että 67 vuoden ikä saavutetaan vasta vuonna 2024 ja elinajanodotteen muutos vaikuttaa eläkeikään myös lievemmin kuin aiemmin päätetty suora kytkös (ks. taulukko 2.1).

### Taulukko 2.1.

Eläkeikäkorotukset vuoden 2019 sopimuksen mukaisesti.

Vuosi	Eläkeikä	Syntymäaika
2020	66 v 4 kk	1.9.1953–31.8.1954
2021	66 v 4 kk	1.9.1954–31.8.1955
2022	66 v 7 kk	1.9.1955–31.5.1956
2023	66 v 10 kk	1.6.1956–28.2.1957
2024	67 v	1.3.1957–31.12.1957
2025–	Elinajanodotteen mukainen (1 v. nousu nostaa eläkeikää 8 kk:lla)	1.1.1958–

Lähde: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/pensioen/toekomst-pensioenstelsel/aow-leeftijd-stijgt-minder-snel>.

## 2.3 Lisäeläketurvan rahoitus ja varat

Lisäeläkkeet rahoitetaan sekä työnantaja- että työntekijämaksuin. Etuusperusteisissa järjestelmissä eläkemaksu on vakio kaikille vakuutetuille iästä ja sukupuolesta riippumatta (ns. doorsneepremie).<sup>7</sup> Järjestelmien välillä maksut kuitenkin vaihtelevat riippuen muun muassa sukupuolijakaumasta ja etuuskien tasosta. Eläkemaksuja maksetaan vain kansaneläketason ylittävältä ja eläkepalkkakaton alittavalta palkan osalta (ks. kuvio 2.2). Työnantajat maksavat yleensä noin kaksi kolmasosaa ja työntekijät kolmasosan kokonaismaksusta. Jako voi vaihdella järjestelmittäin. Keskimääräinen kokonaismaksutaso on noin 24 prosenttia eläkettä kartuttavasta palkasta (Euroopan komissio 2018).

Alankomaiden eläkejärjestelmän merkittävänä piirteenä on eläkevarallisuuden suuri määrä sekä rahamääräisesti (n. 1 500 mrd. euroa) että suhteessa maan talouteen

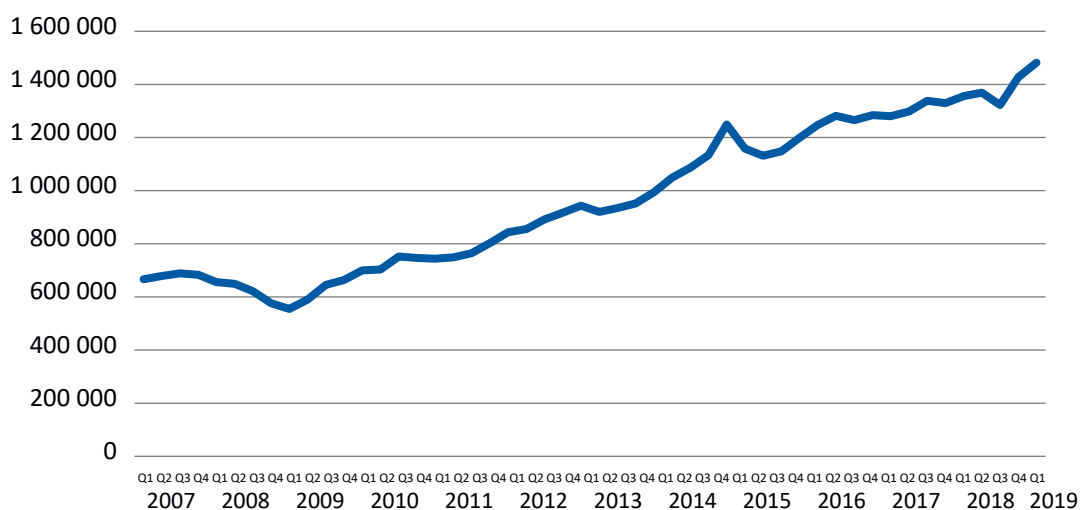
<sup>7</sup> Kesällä 2019 tehdyn eläkesopimuksen myötä kaikille järjestelmän jäsenille yhteisestä karttumisprosentista tullaan todennäköisesti luopumaan niin, että jatkossa karttumisprosentti laskisi vakuutetun ikääntyessä.

(n. 200 % BKT:sta). Merkittävän eläkevarallisuuden taustalla on osaltaan lakisääteisen vanhuuseläkkeen ansiosidonnaisuuden puuttuminen sekä lakisääteistä järjestelmää edeltäneiden yhtiö- ja alakohtaisten eläkeratkaisujen pitkä historia. Lisäeläkkeiden rahoitustapa on myös säädetty lisäeläkelaisissa, jonka mukaisesti lisäeläketurvan tulee olla täysin rahastoitua.<sup>8</sup>

Pääosa eli lähes 90 prosenttia kollektiivisen eläketurvan varoista on eläkerahastoissa, jotka ovat juridisesti työnantajista riippumattomia ja voittoa tavoittelemattomia toimijoita (stichting). Rahastoja oli vielä 2010-luvun alussa noin 500 mutta nykyisin määrä on enää reilut 200. Henkivakuutusyhtiöt ja PPI-eläkeinstituutit sekä uudet APF-yleisrahastot hallinnoivat jäljelle jäävää noin kymmenen prosenttia varoista. Esimerkiksi vakavaraisuussäännöt ovat vakuutusyhtiöillä ja muilla toimijoilla osittain erilaiset kuin rahastoilla.

### Kuvio 2.3.

Eläkerahastojen varallisuus 2007–2019, milj. euroa.



Lähde: dnb.nl - statistics.

## 2.4 Lisäeläketurvan merkittävimmät muutokset ja vakautusmekanismi

2000-luvun alun osakemarkkinoiden romahdus niin sanotun IT-kuplan jälkeen vaikutti merkittävästi lisäeläkesektorin uudistamiseen vuosikymmenen puolivälin paikkeilla. Nykyinen järjestelmä perustuukin merkittävin osin tuolloin tehtyihin muutoksiin.

1980- ja 1990-luvuilla järjestelmät olivat pääosin loppupalkkaperiaatteella toimivia, joissa eläke määräytyi viimeisten vuosien palkan perusteella ja riskien hallinta tapahtui käytännössä eläkemaksumuutoksilla. Eläkevastuiden laskemiseen käytettiin mark-

<sup>8</sup> Eläkelaki (Pensioenwet) määrittää yhteiset pääperiaatteet ja rajoitteet mm. järjestelmien sijoitustoiminnalle ja rahoitukselle sekä myös sallitut järjestelmämuodot.

kinoista riippumatonta kiinteää neljän prosentin diskonttokorkoa, ja vaikka indeksointi oli periaatteessa jossain määrin ehdollista rahaston taloudelliseen tilanteeseen nähden, tarkistettiin eläkkeitä käytännössä kuitenkin useimmiten aina täysimääräisesti suhteessa palkkoihin tai hintoihin. (Bikker & Vlaar 2006.)

Eläkemaksujen määräytyminen oli myös ennen vuotta 2003 verrattain vapaasti yksittäisten rahastojen päätäntävallassa. Tärkeä näkökulma maksun määräytymisessä oli yritysten työvoimakustannukset ja kilpailukyky, joka näkyi usein muun muassa maksujen (aktuaarisesti) liian matalina tasoina ja maksuvapaina kausina tai jopa eläkemaksujen palautuksina. (Goudswaard ym. 2010.) Varojen ja vastuiden suhdetta kuvaava rahastointiaste säilyi kuitenkin 150 prosentin yläpuolella koko 1990-luvun johtuen käytännössä verrattain korkeasta diskonttokorosta ja sijoitusvarallisuudessa tehdyistä merkittävistä allokaatiomuutoksista, kun aiemmin pääosin laina- ja korkopainotteisia sijoitus-salkkuja muutettiin riskillisempään mutta tuottavampaan suuntaan lisäämällä osakepainotteisuutta (De Deken 2018).

#### 2.4.1 Vuosien 2001–2002 osakemarkkinakriisin vaikutukset

2000-luvun alun osakemarkkinoiden romahduksen myötä eläkerahastojen rahastointiasteet laskivat merkittävästi pääasiassa sijoitussalkkujen osakepainotteisuuden johdosta (De Deken 2018). Useiden rahastojen vakavaraisuus jäi siten alle 100 prosentin, ja nopeisiin korjaustoimenpiteisiin kuuluivat paitsi eläkemaksujen nostot myös indeksointijäädtykset. Merkityksellisin toimenpide oli käytännössä kuitenkin siirtyminen keskipalkkajärjestelmään ja formaalimpaan ehdolliseen indeksointiin.

Uusissa keskipalkkajärjestelmissä eläke määräytyi koko työuran aikaisten ansioiden mukaisesti aiemman viimeisten vuosien sijaan. Vuonna 2003 noin puolet järjestelmästä oli vielä loppupalkkaperiaatteella toimivia, mutta jo vuoteen 2008 mennessä käytännössä kaikki järjestelmät oli muutettu keskipalkkatyyppisiksi.

##### Taulukko 2.2.

Lisäeläkejärjestelmien aktiivijäsenet eläkejärjestelmätyypin mukaan, %.

	Loppupalkka	Keskipalkka	Yhdistelmä	Muu
2003	49	35	9	7
2004	12	73	9	7
2005	11	74	8	7
2006	10	77	8	6
2007	3	85	1	11
2008	1	88	1	9
2009	1	91	1	7

Lähde: Goudswaard ym. (2010).

Ehdollinen indeksointi toteutettiin rahastokohtaisen niin sanotun politiikkaportaikon (beleidstaffel) mukaisesti, joka kytki sekä indeksoinnin että maksutason rahaston vakavaraisuuteen. Portaikon mukaisesti alle 100 prosentin rahastointiasteella indeksointi

ei ollut mahdollista. Tästä ylöspäin noin 130 prosentin tasolle saakka indeksointi toteutettaisiin osittain, ja vasta yli 130 prosentin tasolla täysi 100 prosentin indeksointi suhteessa palkkojen tai hintojen muutokseen rahastosta riippuen olisi mahdollista. Portaiton maksutasokytkös toimi päinvastoin: matalilla rahastointiasteilla maksutasoa nostettiin ja korkealla vakavaraisuusasteella maksutasoa oli mahdollista alentaa.

Keskipalkkajärjestelmään siirtyminen nähtiin osaltaan ratkaisuna tilanteeseen, jossa eläkemaksujen ohjausvaikutus järjestelmien vakauttamisessa oli heikkenemässä. Kehitys johtui ikääntymisen ja järjestelmien kypsymisen myötä eläkevastuiden määrän kasvamisesta suhteessa palkkasummaan: kun 2000-luvun puolivälissä vakavaraisuuden nostaminen yhdellä prosenttiyksiköllä vaati noin kolmen prosenttiyksikön noston maksutasoon, 2040-luvulla vastaava parannus vaatisi jo 4,5 prosenttiyksikön noston maksuun. (Goudswaard ym. 2010.) Indeksoinnin merkitys järjestelmän vakauttamisessa sen sijaan kasvaisi keskipalkkajärjestelmään siirryttäessä, koska vaikutus kohdistuisi myös karttuneiden eläkeoikeuksien tasoon.

#### 2.4.2 Vuoden 2007 eläkelainsäädäntö

Lisäeläkelainsäädännön 2000-luvun merkittävin uudistus astui voimaan vuonna 2007. Uudistettuun lisäeläkelakiin (Pensioenwet) lisättiin vakavaraisuus- ja sijoitussäätelyosio eli niin sanotut FTK-säädökset (Financieel Toetsings Kader), joilla pyrittiin takaamaan eläkejärjestelmien rahoituksellinen kestävyys.

FTK-säädösten merkittävimmät kohdat on listattu alla:

- Kiinteästä neljän prosentin vastuiden nykyarvoistamisesta markkinakorkoihin (euro swap curve) perustuvaan laskentaan.
- Riskiperusteinen vakavaraisuusvaatimus, jossa riskillisempiä sijoituksia omaavilla rahastoilla tuli olla suurempi vakavaraisuuspuskuri.
- Kustannukset kattavan maksutason vaatimus.
- Selkeät toimenpiteet alirahastoinnin korjaamiseksi.
- Sijoitustuloksesta riippuvien ja riippumattomien vastuiden erottaminen toisistaan. Vakavaraisuusvaatimukset koskevat vain sijoitustuloksesta riippumattomia vastuita eli käytännössä indeksoimattomia etuuksia.

#### 2.4.3 Vuosien 2010–2012 uudistukset

Vuosituhanneen alun osakemarkkinakriisin, vuoden 2007 maksu- ja vakavaraisuussäädösten sekä jossain määrin odottamattoman elinajanodotteen nousun johdosta maksutasoja jouduttiin nostamaan merkittävästi pitkin 2000-lukua. Vuosikymmenen loppuun mennessä eläkemaksut olivat nousseet noin kuudesta prosentista kymmeneen prosenttiin suhteessa BKT:hen mutta vakavaraisuusasteet olivat jääneet kuitenkin reilusti alle finanssikriisiä edeltävien tasojen (ks. kuvio 2.4).

Järjestelmän ongelmia selvittämään perustettiin Goudswaard- ja Frijns-komiteat, jotka antoivat loppuraporttinsa tammikuussa 2010.<sup>9</sup> Raporttien johtopäätösten mukaan lisäeläkejärjestelmät olivat rakenteellisesti heikosti valmistautuneita matalaksi pudonneen korkotason ja ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin. Komiteat suosittelivat muun muassa eläketasojen leikkaamista sekä eläkeiän liittämistä elinajanodotteen kasvuun. Eläkemaksun vaikutus ohjausinstrumenttina oli raporttien mukaan sen sijaan heikentynyt ja maksutaso oli ylipäänsä jo niin korkealla, että lisäkorotuksia ei pidetty realistisina.

Työmarkkinajärjestöt sopivat raporttien pohjalta lisäeläkejärjestelmän uudistamisesta kesäkuussa 2010 (Pensioen Akkoord). Sopimuksessa tehtiin periaatepäätös eläkemaksujen nousun pysäyttämistä sekä eläkeiän korottamisesta eliniän mukaisesti lakisääteistä järjestelmää mukaillen. Varhennetut eläkkeet olisivat yhä mahdollisia, kunhan ne olisivat aktuaarisesti neutraaleja. Teknisempiä järjestelmämuutoksia saatiin odottaa kuitenkin käytännössä aina syyskuuhun 2012 saakka, jolloin eläkevastuiden laskemisessa käytettävää puhdasta markkinakorkolaskentaa muutettiin 20–60 vuoden korkotasojen osalta niin, että mitä pidempää korkoa käytettiin diskonttaamiseen, sitä enemmän siinä painotettiin kiinteää, 4,2 prosentin UFR-korkotasoa.<sup>10</sup> Toimenpiteellä pyrittiin sekä vakauttamaan että nostamaan järjestelmien rahastointiasteita. Samalla eläkkeen verovähennyskelpoista enimmäiskarttumisprosenttia päätettiin laskea komiteamietintöjen suositusten mukaisesti asteittain 2,25 prosentista 1,875 prosenttiin vuoden 2015 mennessä. Vakavaraisuussäädösten muutokset jätettiin kuitenkin myöhempään ajankohtaan.

#### 2.4.4 Nykyiset vakavaraisuus- ja indeksointisäädökset

Nykyiset vakavaraisuuteen ja indeksointiin liittyvät säädökset ovat tulleet voimaan pääasiassa vuoden 2015 alussa voimaan tullessa FTK-vakavaraisuusuudistuksessa. Uudistuksen päätavoitteena on ollut vakauttaa eläkejärjestelmiä sekä maksujen että etuuksien suhteen. Pääperiaatteena on eläkerahaston taloudellisen tasapainon ylläpitäminen ja lyhytaikaisten markkinamuutosten vaikutusten ehkäiseminen käyttämällä keskiarvoistettua vakavaraisuusasteen laskentaa, rahastointiasteelle edelleen ehdollista mutta modifioitua indeksointiportaikkoa ja viime sijassa (mahdollisesti pitkälle ajalle hajautettuja) eläkeleikkauksia. Myös mahdollisuus eläkemaksun tason kiinnittämiseen useammalle vuodelle vakauttaa osaltaan järjestelmää.

Heinäkuussa 2015 diskonttokoron pitkien vastuiden määrittämisessä käytettävän UFR-koron tasoa päätettiin muuttaa 4,2 prosentin kiinteästä korosta 20 vuoden forward rate -koron kymmenen edeltävän vuoden liukuvaan keskiarvoon. Käytännössä uusi metodi laski UFR-korkoa välittömästi 4,2 prosentista 3,3 prosenttiin. Muutoksella pyrittiin saamaan korkotaso lähemmäksi markkinakorkoja. Rahastointiasteisiin muutoksen vaikutus on ollut negatiivinen.<sup>11</sup>

---

9 Goudswaard-komitea keskittyi eläkejärjestelmän pitkän ajan kestävyyyteen ja Frijns-komitea sijoitusstrategioihin.

10 Solvenssi II:n mukainen Ultimate Forward Rate.

11 Ks. tarkemmin DNB (2015) ja IPE (2015).



Eläkerahastot ovat viimeisinä vuosina kärsineet erityisesti yhä matalammaksi käyvää diskonttokorkotasosta. Rahastointiasteet ovat pudonneet useiden rahastojen kohdalla jo alle 100 prosentin. Helpottaakseen järjestelmien tilannetta, hallitus muutti vakavaraisuussääntöjä kesällä 2019 laskemalla vähimmäisvakavaraisuusastetta tilapäisesti 104,2 prosentista 100 prosenttiin.

Seuraavaan on koottu nykyiset voimassa olevat pääperiaatteet vakavaraisuudesta ja indeksoinnista.

Valvonnan, indeksoinnin ja mahdollisten etuusleikkausten suhteen merkitsevä vakavaraisuusmittari on pääsääntöisesti eläkerahastokohtainen keskimääräinen rahastointiaste, joka tarkoittaa varojen suhdetta vastuisiin laskettuna liukuvana 12 kuukauden keskiarvona. Keskimääräinen vakavaraisuusaste lasketaan kuukausittain.

Vakavaraisuusasteen vaadittava taso on noin 125–130 prosenttia riippuen mm. rahaston sijoitusportfolion riskitasosta. Mitä riskillisemmät sijoitukset, sitä suurempi on vaadittu rahastointiaste. Rahastointiasteen pudotessa vaadittavalta tasolta alaspäin, siirrytään osittaiseen indeksointiin, allokaatiomuutoksiin ja maksunkorotuksiin. Vielä matalammilla tasoilla vaihtoehtona on myös etuuksien nimelliset leikkaukset. Seuraavassa on esitetty nykyisten sääntöjen edellyttämät toimenpiteet eri vakavaraisuusasteilla.

#### **Keskimääräinen vakavaraisuus yli 125–130 %**

Vakavaraisuusasteen ylittäessä vaadittavan tason, voi rahasto indeksoida etuuksia täysimääräisesti (sekä maksussa olevat että karttuneet eläkeoikeudet). Myös aiemmat indeksileikkaukset ja etuusleikkaukset voidaan korvata ylimääräisillä indeksoinneilla ja korotuksilla.

#### **Keskimääräinen vakavaraisuus n. 120 % – n. 125 %**

Rahasto voi indeksoida etuuksia täysimääräisesti. Täysimääräisen indeksoinnin raja on rahastokohtainen ja riippuu mm. ikärakenteesta, indeksointitavoitteesta, korkotasosta ja sijoitusten odotetusta tuotosta. Yleensä se asettuu hieman vaadittavan tason alapuolelle.

Indeksikorotukset tulee pystyä rahoittamaan pysyvästi. Tämä tarkoittaa, että rahastolla tulee olla riittävästi varoja, jotta päätetyn indeksoinnin kustannukset voidaan kattaa myös tulevaisuudessa. Indeksointivarat lasketaan vähentämällä vakavaraisuusasteesta 110 prosenttia ja kertomalla tämä varojen määrällä. Indeksointikustannukset diskontataan nykyarvoiseksi käyttäen osakesijoitusten oletettua tuottoa. Oletetuille tuotoille on asetettu enimmäisarvot FTK-säädöksissä. Indeksointi on siis enintään kunkin rahaston täysimääräinen indeksointiperuste eli esim. hinta- tai palkkakehitys.

Rahaston tulee tehdä valvojan (DNB) hyväksymä toipumissuunnitelma (Herstelplan), jonka mukaisesti rahastointiaste pyritään palauttamaan vaadittavalle tasolle enintään kymmenen vuoden kuluessa. Korjaustoimenpiteet sisältävät yleensä sijoitustoiminnan muutoksia esim. allokaatioiden suhteen. Ne voivat sisältää myös indeksoinnin jäädyttämisen ja/tai eläkemaksujen nostoja. Suunnitelma on liukuva ja sitä tarkastellaan vuosittain.

#### **Keskimääräinen vakavaraisuus 110–n. 125 %**

Toipumissuunnitelman mukainen toiminta. Osittainen indeksointi mahdollista. Mitä enemmän vakavaraisuus ylittää 110 prosentin rajan, sitä lähempänä indeksointi on täyttä indeksointia.

**Keskimääräinen vakavaraisuus 104,2–110 %**

Toipumissuunnitelman mukainen toiminta. Indeksointi ei mahdollista.

**Keskimääräinen vakavaraisuus alle 104,2 % (100 %)**

Jos vakavaraisuusaste on viitenä perättäisenä vuonna alle vähimmäisrajan, tulee sekä maksussa olevia eläkkeitä että eläkekattumia leikata niin, että vakavaraisuusraja nousee vähimmäisrajalle. Tämä voi tarkoittaa kertaleikkausta tai leikkausten jakamista useammalle vuodelle. Tällä hetkellä vähimmäisraja on tilapäisesti alennettu 100 prosenttiin.

**Hetkellinen vakavaraisuus alle 85–95 % vuoden lopussa**

Jos hetkellinen, ei keskiarvoistettu vakavaraisuusaste laskee alle kriittisen rajan, tulee maksussa olevia eläkkeitä ja eläkekattumia leikata välittömästi. Kriittinen raja vaihtelee rahastosta toiseen. Raja riippuu olennaisesti sijoituksille laskettavasta todennäköisestä tuotosta, jonka sijoituslajikohtaiset enimmäistasot on määrätty FTK-säädöksissä.

Lähteet: DNB <https://www.toezicht.dnb.nl/4/5/9/50-204668.jsp>; <https://www.toezicht.dnb.nl/3/50-233164.jsp> FTK-säädökset: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020871/2019-01-13>.

## 2.5 ABP:n eläkerahaston indeksointimekanismi

Julkisen sektorin ja opetushenkilöstön eläkerahasto ABP on Alankomaiden suurin eläkerahasto. Sillä on 1,1 miljoonaa aktiivivakuutettua ja noin miljoona eläkkeensaajaa (v. 2017). ABP on sijoitusvaroilla mitaten myös yksi maailman suurimmista eläkerahastoista. Varoja oli noin 450 miljardia euroa vuoden 2019 syyskuun lopussa.

ABP:lla, kuten muillakin rahastoilla, eläkerahaston hallitus päättää indeksoinnin, eläkemaksun muutosten ja mahdollisten eläkeleikkausten toteuttamisesta, kuitenkin eläkelain ja ennalta sovittujen sääntöjen puitteissa.

ABP käyttää ehdollista indeksointia, jonka mukaisesti sekä maksussa olevia että kattuneita eläkeoikeuksia indeksoidaan kuluttajahintojen muutosten mukaisesti, jos rahastointiaste antaa siihen mahdollisuuden. Taulukossa 2.3 on kuvattu ABP:n ehdollisen indeksoinnin ja muiden rahastointiasteesta riippuvien toimenpiteiden toteutus ABP:n vuoden 2019 sääntöjen mukaisesti.

**Taulukko 2.3.**

ABP:n toimenpiteet eri rahastointiasteilla.

Rahastointiaste	Tilanne	Toimenpiteet
yli 150 %		Mahdollisuus maksutason leikkaukseen
yli 128 % ja yli täyden indeksointirajan (n. 122 %)	vihreä	Mahdollisuus täyteen indeksointiin. Mahdollisuus aiempien leikkausten kompensointiin. Mahdollisuus jälki-indeksointiin, jossa korjataan aiempia täydestä tasosta poikenneita indeksitarkistuksia
alle vaadittavan rajan (< 128%)	keltainen	Mahdollisuus täyteen indeksointiin. Toipumissuunnitelma hyväksyttävä valvoja DNB:llä ja otettava käyttöön. Toipumissuunnitelmasta selviää, miten ABP pääsee vaaditulle rajalle kymmenen vuoden kuluessa. Suunnitelmaa päivitetään vuosittain.
alle vaadittavan rajan mutta yli täyden indeksointirajan (122 % v. 2018)	keltainen	Toipumissuunnitelman mukainen toiminta, mahdollisuus täyteen indeksointiin. Täyden indeksoinnin raja riippuu korkotasosta ja sijoitusten oletetuista tuotoista.
110 % – täysi indeksointiraja (122 %)	oranssi	Ei mahdollista indeksoida etuuksia täysimääräisesti, o-sittainen indeksointi mahdollista
alle 110 %	punainen	Ei mahdollista indeksoida, maksutason nosto 1,5 prosenttiyksiköllä
alle 104,2 % vähimmäisrajan (raja laskettu tilapäisesti 100 %:iin)	punainen	Eläkkeiden leikkaus, jos: - keskimääräinen rahastointiaste on ollut viisi vuotta alle vähimmäisrajan ja - ajankohtainen rahastointiaste alle vähimmäisrajan  leikkaus: (vähimmäisraja – ajankohtainen rahastointiaste) / vähimmäisraja x 100 %  leikkaus voidaan jaksoittaa useammalle vuodelle
alle kriittisen rajan (85–90 %)	punainen	Eläkkeiden leikkaus, jos ajankohtainen rahastointiaste on alle kriittisen rajan vuoden lopussa. Kriittinen raja on toipumissuunnitelmassa määritelty taso, mistä on vielä mahdollista nousta kymmenessä vuodessa vaadittavalle tasolle. Leikkaus voidaan jakaa useammalle vuodelle.

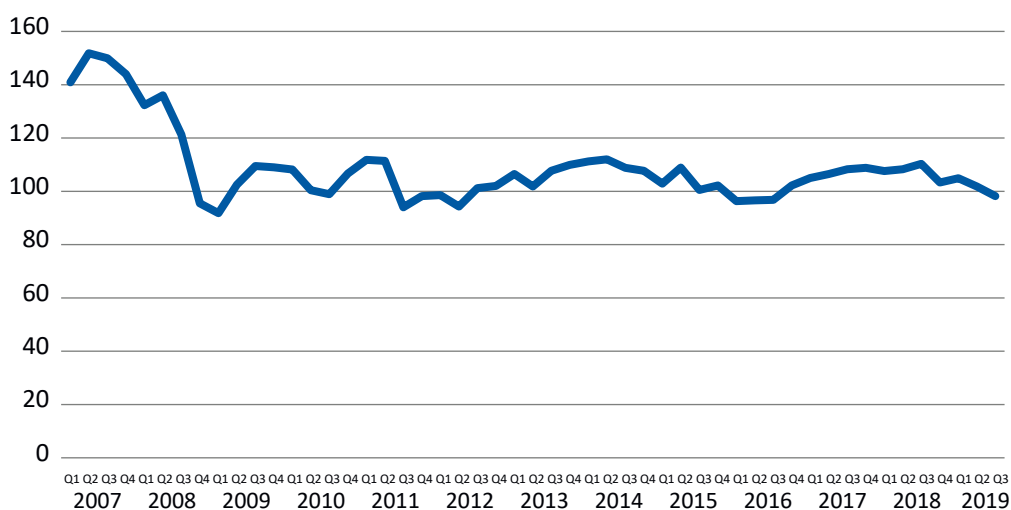
Lähde: Actuariële en bedrijfstechnische nota Stichting Pensioenfonds ABP (2019).

## 2.6 Järjestelmän toimivuus

Eläkerahastojen varallisuus on yli kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana noin 600 miljardista eurosta lähes 1 500 miljardiin euroon (kuvio 2.4). Varallisuuden merkittävästä kasvusta huolimatta eläkevastuiden ja varallisuuden suhdetta kuvaava rahastointiaste on pysynyt noin 100 prosentissa.

**Kuvio 2.4.**

Kaikkien rahastojen keskimääräinen rahastointiaste vuosina 2007–2019, %.



Käytännössä rahastointiasteiden jääminen pitkäksi aikaa 100 prosentin tuntumaan on tarkoittanut useille rahastoille sitä, että maksussa olevia etuuksia ja karttuneita eläkeoikeuksia ei ole indeksoitu noin kymmeneen vuoteen ja eläkkeitä on jouduttu joidenkin kohdalla myös nimellisesti leikkaamaan (DNB 2013). Huomionarvoista on myös se, että indeksointiperusteita on useiden rahastojen kohdalla muutettu palkkasidonnaisuudesta kustannuksiltaan halvempaan hintasidonnaisuuteen (ks. taulukko 2.4 ja 2.5). Toisin sanoen, vaikka indeksointi pystyttäisiin jopa täysimääräisesti tekemään, jäisivät korotukset nykyisin käytännössä kuitenkin useimpien rahastojen kohdalla palkkakehityksestä jälkeen.

**Taulukko 2.4.**

Indeksointiperusteet aktiivijäsenillä, % kaikista jäsenistä.

	Yleinen hintakehitys	Yleinen palkkakehitys	Yhtiökohtainen palkkakehitys	Alakohtainen palkkakehitys	Muu
2011	9,8	10,7	4,5	74,8	0,2
2018	90,8	0,8	1,4	6,9	0,1

**Taulukko 2.5.**

Indeksointiperusteet eläkkeensaajilla ja vapaakirjoilla, % kaikista jäsenistä.

	Yleinen hintakehitys	Yleinen palkkakehitys	Yhtiökohtainen palkkakehitys	Alakohtainen palkkakehitys	Muu
2011	41,5	1,0	0,5	56,5	0,5
2018	93,9	0,4	0,4	4,8	0,5

Lähde: DNB.nl.

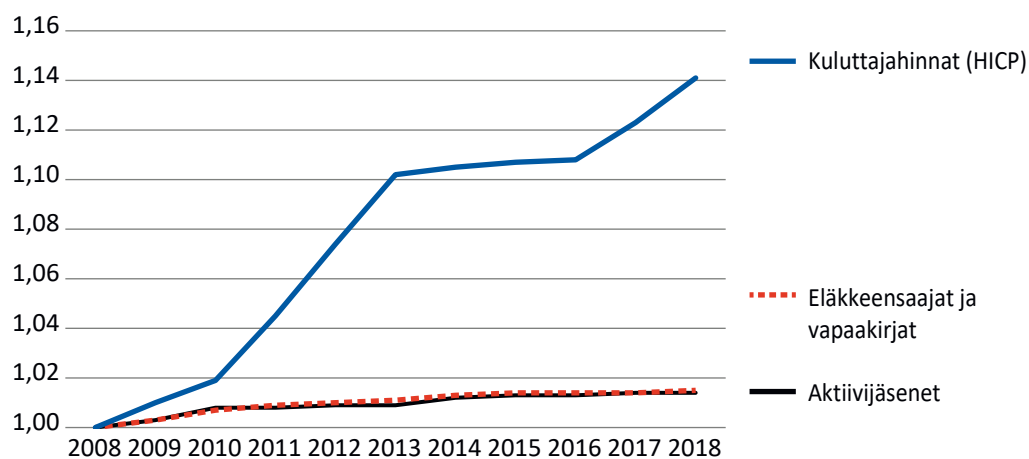
Kun tarkastellaan toteutuneita indeksitarkistuksia ja hintojen kehitystä viimeisen kymmenen vuoden aikana, ovat eläkkeiden indeksitarkistukset jääneet kumulatiivisesti jo noin 13 prosenttia jopa hintojen kehityksestä jälkeen (kuvio 2.5). Tehdyt uudistukset eivät siten ole riittäneet indeksointien palauttamiseen, ja myös tulevaisuuden indeksitarkistusnäkyvät ovat heikot.

Alankomaissa kritiikki nykyistä järjestelmää kohtaan on kasvanut viime vuosina, kun suurella yleisöllä on ollut vaikeuksia ymmärtää kehitystä, jossa eläkevarat ovat toisaalta kasvaneet voimakkaasti mutta eläkkeiden indeksitarkistuksia ei ole tehty ja osa rahastoista on joutunut jopa leikkaamaan eläkkeitä. Myös diskonttokorkomekanismista on käyty yhä kiivaampaa keskustelua, ja vaatimukset sen muuttamiseksi ovat lisääntyneet. Pääministeri Rutte ja eläkevalvontaviranomainen DNB ovat kuitenkin puolustaneet voimakkaasti nykyistä mekanismia. Diskonttokoron muuttaminen esimerkiksi sijoitusten odotettuun tuottoon perustuvaksi olisi Rutten mukaan epäreilua erityisesti nuoremmille jäsenille ja voisi johtaa koko järjestelmän kyseenalaistamiseen.<sup>12</sup>

Viime kesän eläkesopimuksessa hahmotellun uuden kollektiivisen maksuperusteisen järjestelmän myötä on mahdollista, että järjestelmät muuttuvat tulevaisuudessa yhä enemmän maksuperusteisempaan suuntaan, jolloin läpinäkyvyys lisääntyisi mutta toisaalta riskit kasaantuisivat vielä nykyistä voimakkaammin eläkkeensaajien ja vakuutettujen harteille.

#### Kuvio 2.5.

Etuuksien indeksitarkistusten sekä kuluttajahintojen kumuloitu muutos vuosina 2008–2018.



Lähteet: DNB, Eurostat.

12 Ks. esim. <https://www.ipe.com/countries/netherlands/changing-discount-rate-could-destroy-pension-system-warns-dutch-pm/www.ipe.com/countries/netherlands/changing-discount-rate-could-destroy-pension-system-warns-dutch-pm/10033439.fullarticle> ja <https://www.ipe.com/regulator-dutch-pensions-system-must-adapt-to-low-interest-rates/10033480.article> ja <https://www.reuters.com/article/us-netherlands-pensions-analysis/going-dutch-low-interest-rates-rattle-worlds-best-pension-system-idUSKBN1WX0IU>

## Lähteet

Belastingdienst. <https://centraalaanspreekpuntpensioenen.belastingdienst.nl/publicaties/besluit-loonheffingen-inkomstenbelasting-pensioenen-beschikbare-premieregelingen-en-premie-en-kapitaalovereenkomsten-en-nettopensioenregelingen-s-tafelbesluit-pensioenen-besluit-van-10-december/>

Bikker, J & Vlaar, P. (2006) Conditional indexation in defined benefit pension plans. DNB Working Paper No. 086/2006.

[https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20Paper%2086\\_tcm47-146743.pdf](https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20Paper%2086_tcm47-146743.pdf)

Centraal Bureau voor de Statistiek CBS. Statline.

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>

Centraal Bureau voor de Statistiek CBS (2019)

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/08/vijftig-jaar-minimumloon>

De Deken, J. (2018) The corrosion of occupational pensions solidarity in the Netherlands Transfer: European Review of Labour and Research 24(1):43–56. DOI: 10.1177/1024258917748274

De Nederlandsche Bank – DNB (2017) DNBulletin: Pension fund consolidation continues – general pension funds are gaining market share.

<https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2017/dnb362426.jsp>

De Nederlandsche Bank – DNB (2015) Decision of DNB to adjust the UFR.

[https://www.dnb.nl/en/binaries/Decision%20to%20adjust%20the%20UFR\\_tcm47-324316.pdf?2019101500](https://www.dnb.nl/en/binaries/Decision%20to%20adjust%20the%20UFR_tcm47-324316.pdf?2019101500)

De Nederlandsche Bank – DNB (2007) Pension contributions stabilized, indexation of pensions resumed. Statistical Bulletin March 2007, 19–22.

De Nederlandsche Bank – DNB (2013) DNBulletin. Five years in the pensions sector: curtailment and indexation in perspective.

<https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2013/dnb286393.jsp>

De Nederlandsche Bank – DNB Statistics.

<https://statistiek.dnb.nl/en/downloads/index.aspx#/?theme=pensioenfondsen>

Euroopan komissio (2018) The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 - The Netherlands.

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_nl.pdf)

Goudswaard, K. & Beetsma, R. & Nijman, T & Schnabe, P. (2010) Een sterke tweede pijler: naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen, Rapport Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenen. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15639>

Haan, L. (2015) Recovery measures of underfunded pension funds: higher contributions, no indexation, or pension cuts? De Nederlandsche Bank Working Paper No. 485.

Haverland, M. (2001) Another Dutch Miracle? Explaining Dutch and German Pension Trajectories. Journal of European Social Policy.  
<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/095892870101100402>

IPE (2015) "Ultimate Forward Rate: Ultimate consideration".  
<https://www.ipe.com/pensions/pensions-in/netherlands/ultimate-forward-rate-ultimate-consideration/10009575.fullarticle>

OECD.stats. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV\\_AN\\_WAGE](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE)

Ponds, E. & Riel, B. (2009) Sharing risk: The Netherlands' new approach to pensions. Journal of Pension Economics and Finance, 8(1), 91–105. DOI: 10.1017/S1474747207003447.

Stichting Pensioenfonds ABP. Actuariële en bedrijfstechnische nota Stichting Pensioenfonds ABP 2019. [https://www.abp.nl/images/ABTN\\_2019\\_getekend.pdf](https://www.abp.nl/images/ABTN_2019_getekend.pdf)

SVB (2015) De ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1957 t/m 2050.  
<https://www.svb.nl/Images/Ontwikkeling%20AOW.pdf>

## 3 Japani

### 3.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä

Lakisääteinen eläketurva koostuu Japanissa kansaneläkejärjestelmästä (kokumin nenkin) ja palkansaajien työeläkejärjestelmästä (kosei nenkin). Vakuutetut jaetaan sosiaalivakuutuksessa kolmeen eri luokkaan työ- ja perhestatuksen mukaisesti:

- 1. luokkaan kuuluvat kaikki henkilöt, jotka eivät ole täysiaikaisessa palkka- tai virkasuhteessa, eli muun muassa yrittäjät, kalastajat, maanviljelijät, työttömät, opiskelijat ja osa-aikatyötä tekevät.
- 2. luokkaan kuuluvat kokoaikatyössä olevat yksityisen ja julkisen sektorin palkansaajat.
- 3. luokkaan kuuluvat luokkiin yksi ja kaksi kuuluvien vakuutettujen elättämät aviopuolisot.

Luokkiin yksi ja kolme kuuluvat henkilöt ovat vakuutettuja ainoastaan kansaneläkejärjestelmässä. Luokkaan kaksi kuuluvat henkilöt ovat vakuutettuja sekä työ- että kansaneläkejärjestelmässä.

Kansaneläkejärjestelmä kattaa kaikki 20 vuotta täyttäneet maassa asuvat henkilöt. Kansaneläke ei ole työeläkevähenteinen. Kansaneläkkeen täysi määrä on noin 560 euroa kuukaudessa. Se on noin 17 prosenttia vuoden 2018 keskipalkasta (n. 3 300 euroa/kk; JPY 5,11 milj./v.) (OECD 2019b). Vähimmäispalkka oli noin 1 140 euroa (JPY 148 113) kuukaudessa vuonna 2018 (countryeconomy.com).

Työeläkejärjestelmä on etuusperusteinen. Työeläkettä karttuu 0,5481 prosenttia vuodessa. Lisäksi työeläkkeeseen maksetaan kiinteä puolisolisa ja mahdollinen lisä lapsesta. Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä on pakollinen kokoaikatyössä olevalle tai vähintään 75 prosenttia kokoaikatyöstä tekeväälle palkansaajalle, jotka työskentelevät yli viisi henkeä työllistävässä yrityksessä. Yrittäjät ja osa-aikaiset työntekijät kuuluvat pakollisesti ainoastaan kansaneläkejärjestelmään. He voivat kuulua myös omaan, vapaaehtoiseen lisäeläkejärjestelmäänsä. Aiemmin erilliset valtion virkamiesten sekä yksityiskoulujen opettajien työeläkejärjestelmät on integroitu osaksi palkansaajien työeläkejärjestelmää vuonna 2015. (National Institute of Population and Social Security Research 2019.)

Kansaneläkeikä on 65 vuotta. Työeläkejärjestelmän vanhuuseläkeikä on miehillä 63 vuotta ja naisilla 61 vuotta vuona 2020. Eläkeikä nousee miehillä 65 vuoteen vuoteen 2025 mennessä ja naisilla vuoteen 2030 mennessä. Vanhuuseläke voidaan myöntää vähennettynä varhaiseläkkeenä 60 ikävuodesta alkaen. Eläkettä voi lykätä 70 ikävuoteen asti, jolloin siihen lasketaan lykkäyskorotus.

Lakisääteistä eläketurvaa täydentää mahdolliset työnantajakohtaiset lisäeläkejärjestelyt. Suuret työnantajat (vähintään 1 000 työntekijää) voivat halutessaan irrottautua työeläkejärjestelmästä järjestämällä vanhuuseläkkeen ansiosidonnaisen osan palkansaa-



jien eläkerahastojärjestelmässä. Tällöin eläke-etuuden tulee olla 50 prosenttia parempi kuin lakisääteisessä eläkevakuutuksessa. Noin kuusi prosenttia palkansaajista on lakisääteistä eläketurvaa korvaavissa järjestelyissä.

Lisäeläkejärjestelmät voivat olla joko etuus- tai maksuperusteisia. Maksuperusteisia lisäeläkejärjestelmiä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan 2001. Vakuutettujen lukumäärä maksuperusteisissa järjestelmissä on kasvanut samalla kun vakuutettujen lukumäärä etuusperusteisissa järjestelmissä on vähentynyt. Lisäeläkejärjestelmissä oli noin 17 miljoonaa vakuutettua vuonna 2017. Näistä noin seitsemän miljoonaa oli vakuutettuina maksuperusteisissa järjestelmissä. Vakuutettujen kokonaislukumäärä on kuitenkin vähentynyt 2000-luvun aikana, sillä vuonna 2003 lisäeläkevakuutettuja oli noin 20 miljoonaa. Lisäeläkejärjestelmät kattavat lähes 40 prosenttia työeläkevakuutetuista (Nomura 2019; OECD 2019b.)

Keskimääräinen työeläke oli noin euroa 1 200 euroa kuukaudessa (JPY 144 903) vuonna 2017, joka oli noin 40 prosenttia keskipalkasta (National Institute of Population and Social Security Research 2019). Keskimääräinen kansaneläke oli noin 470 euroa kuukaudessa (JPY 55 518) vuonna 2017. (Japan Pension Service 2020; Nippon.com 2020.)

### 3.2 Eläketurvan rahoitus

Lakisääteinen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Järjestelmän rahoitus perustuu pohjimmiltaan jakojärjestelmäperiaatteelle, mutta järjestelmällä on puskurirahasto, johon tällä hetkellä siirretään maksutuloista kertyvä ylijäämä ja jonka tuottoja käytetään eläkemenojen rahoittamiseen.

Työeläkemaksu on 18,3 prosenttia ja se jakautuu puoliksi palkansaajan ja työnantajan kesken. Maksu peritään ansiokaton alittavasta palkan osasta. Maksu kattaa myös kansaneläkejärjestelmässä vakuutetut aviopuolisot, joiden ansiotulot eivät ylitä noin 11 000 euroa (JPY 1 300 000) vuodessa.

Kansaneläkkeiden rahoittamiseksi vakuutetuilta peritään tasasuuruista maksua. Maksu on noin 140 euroa (JPY 16 410) kuukaudessa vuonna 2019.

Verovaroin katetaan työeläke- ja kansaneläkejärjestelmän hallintokulut ja puolet kansaneläkemenosta. Lakisääteiset vanhuuseläkemenot olivat noin kymmenen prosenttia ja lakisääteiset kokonaiseläkemenot noin 12 prosenttia BKT:sta vuonna 2016. (OECD 2019c; National Institute of Population and Social Security Research 2016). Lakisääteiset eläkemenot olivat noin 470 miljardia euroa (JPY 57 bilj.) vuonna 2016 (MoF 2017).

Japanin lakisääteinen eläkerahasto on maailman suurin. Puskurirahaston sijoitusvarallisuus oli noin 1200 miljardia euroa vuoden 2018 lopussa. Sen sijoitusten arvo oli noin 27 prosenttia BKT:hen verrattuna vuoden 2018 lopussa. Rahasto perustettiin vuonna 2001, mutta nykymuotoisena se on toiminut vuodesta 2006 lähtien. Rahasto on muuttanut sijoitusstrategiaansa aiempaa kasvuhakuisemmaksi vuonna 2014, jolloin se päätti siirtää sijoituksiaan kotimaan joukkovelkakirjalainoista osakkeisiin sekä kasvattaa ulkomaisten sijoitusten osuutta. (Nobusuke Tamaki 2012; GPIF 2019; Ministry of Health, Labour and Welfare, 2017.)

### 3.3 Eläkejärjestelmän sopeutusmekanismit

Japanin kansan- ja työeläkejärjestelmää on pyritty sopeuttamaan väestörakenteen muutoksiin 1990-luvulta lähtien.

Viimeisin merkittävä rakenteellinen eläkeuudistus tuli voimaan vuonna 2004. Uudistuksessa toteutettiin perustavanlaatuisia toimenpiteitä taakanjaon mukauttamiseksi maksajien, eläkeläisten ja veronmaksajien kesken, jotta eläkejärjestelmästä tulisi turvallisempi ja kestävämpi seuraavat 100 vuotta eteenpäin (Ministry of Finance 2018). Japannissa eläkejärjestelmän kestävyyttä arvioidaan 95 vuoden aikahorisontilla joka viides vuosi maan hallituksen aktuaariraportissa (Kabe 2007).

Vuoden 2004 eläkeuudistuksessa:

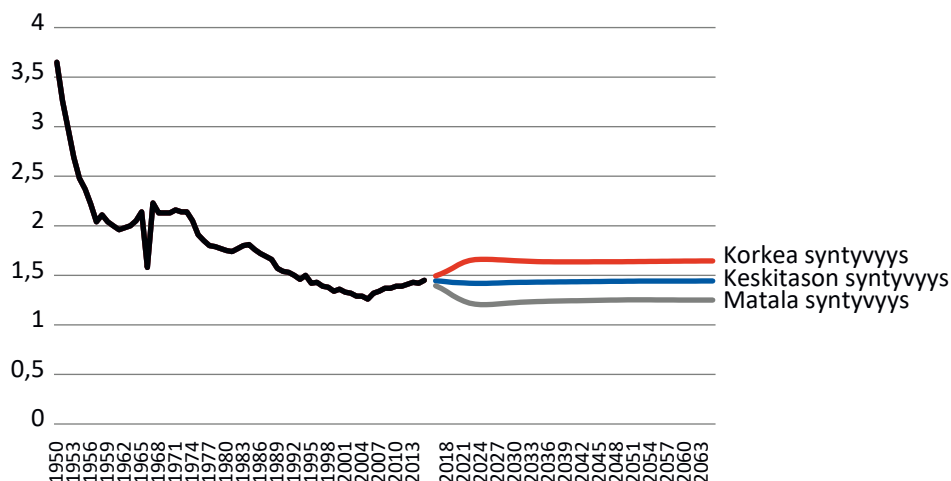
1. Päätettiin työ- ja kansaneläkemaksujen korottamisesta ja kiinnittämisestä.
2. Muutettiin työ- ja kansaneläkkeiden indeksointia siten, että se sopeuttaa eläkkeet työvoiman määrässä ja elinajanodotteessa tapahtuviin muutoksiin (ns. makrotaloudellinen indeksi).
3. Asetettiin vähimmäiskorvaustaso eläkkeiden riittävyyden turvaamiseksi myös tulevaisuudessa.

Uudistusten taustalla on Japanin väestön ikääntyminen ja tavoitteena on saada ikään-tyneet jatkamaan työelämässä nykyistä pidempään. Japanin vanhushuoltosuhte eli yli 65-vuotiaiden osuus suhteessa nuorempaan väestön osaan (20–64-vuotiaisiin) on jo tällä hetkellä maailman korkein. OECD:n laskelmien mukaan Japanin vanhushuoltosuhte tulee jatkossakin olemaan OECD-maiden korkein (noin 80 %) yhdessä Etelä-Korean kanssa vuonna 2060. (OECD 2019a; National Institute of Population and Social Security Research 2019.)

Syntyvyyden lasku on pysähtynyt vuonna 2005 (kokonaishedelmällisyysluku 1,26), mutta syntyvyys on edelleen matalalla tasolla (1,43 vuonna 2017) ja tämän suuntauksen odotetaan jatkuvan. (Kuvio 3.1.)

**Kuvio 3.1.**

Japanin syntyvyys (kokonaishedelmällisyysluku) 1950–2015 ja projektio vuoteen 2065.

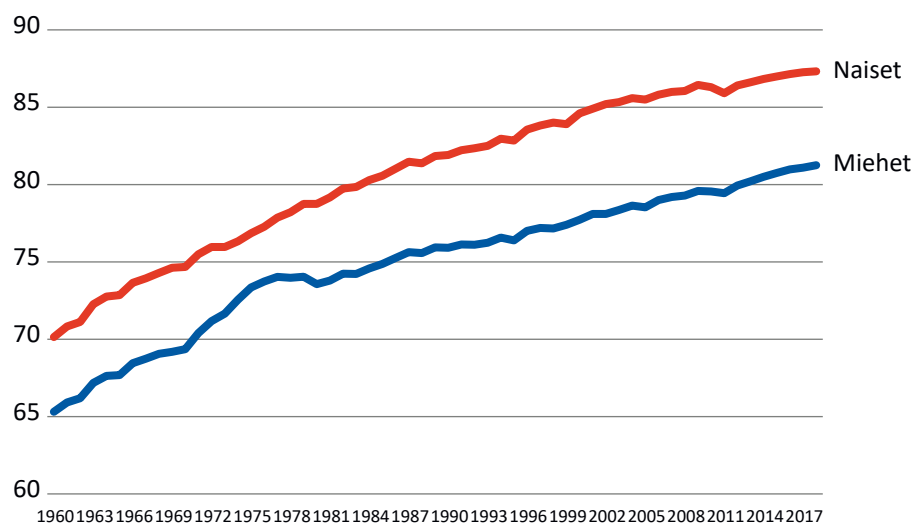


Lähde: National Institute of Population and Social Security Research, IPSS 2019.

Japanin elinajanodote on maailman korkein (OECD 2019c; World Bank 2019; kuvio 3.2). Elinajanodote on viime vuosina kasvanut hitaasti, ja vuoteen 2065 ulottuvissa laskelmissa kasvun odotetaan jatkuvan hitaana (National Institute of Population and Social Security Research 2019). Väestön arvioidaan supistuvan nykyisestä lähes 130 miljoonasta alle 90 miljoonaan vuoteen 2065 mennessä. (National Institute of Population and Social Security Research 2019.)

**Kuvio 3.2.**

Vastasyntyneen elinajanodote 1960–2018.



Lähde: World Bank 2019.

Väestön ikääntyminen näkyy myös julkisen talouden kestävydessä. Julkisen talouden velka on kasvanut voimakkaasti viimeisen 30 vuoden aikana. Julkisen velan BKT-osuus oli vielä vuoden 1990 alussa 60 prosenttia, mutta on vuoteen 2018 mennessä noussut 228 prosenttiin ja OECD-maiden suurimmaksi (OECD 2019c; MoF 2017). Sosiaalimenot ovat vastaavalla ajanjaksolla kaksinkertaistuneet 11 prosentista nykyiseen 22 prosenttiin suhteessa BKT:hen.

### 3.4 Muutokset eläkeikään

Vuonna 1994 sovittiin miesten kansaneläkeikään nostamisesta 60:stä 65 vuoteen vuodesta 2001 alkaen ja tavoite saavutettiin vuonna 2013. Naisten kansaneläkeikä nostettiin vastaavasti vuodesta 2006 alkaen ja tavoite saavutettiin vuonna 2018.

Vuonna 2000 sovittiin lisäksi työeläkejärjestelmän eläkeikään nostamisesta 60:stä 65 vuoteen asteittain miehillä vuodesta 2013 alkaen ja naisilla 2018 alkaen. Tavoite saavutetaan miehillä vuoteen 2025 mennessä ja naisilla vuoteen 2030 mennessä.

Vuonna 2011 hallitus harkitsi mahdollisuutta siirtymäaikojen lyhentämiseen ja samalla eläkeikään nostamista 68 vuoteen. Ehdotus törmäsi laajaan vastarintaan ja hallitus ei lopulta tehnyt varsinaista esitystä asiasta. (Takayama Noriyuki 2012.)

Vanhuuseläkeikään ei tällä hetkellä ole muutoksia tiedossa, mutta hallitus on nostamassa työsuhteen eroamisikää nykyisestä 65:stä 70 ikävuoteen vuonna 2021. Lakiehdotus jättää työnantajille kuitenkin vielä vaihtoehtoja työsuhteen päättämiseksi ennen kyseistä määrääkää. Nykyäänkin suurin osa työnantajista (80 %) soveltaa vielä edellisen lainsäädännön mukaista 60 vuoden työsuhteen eroamisikää (OECD 2019c). Työntekijä ja työnantaja voivat sopia työn jatkamisesta eroamisikänsä saavuttamisen jälkeen ja usein tämä tapahtuu siten, että työ jatkuu uudella työsopimuksella ja alennetulla palkalla (Japan Times 2019).

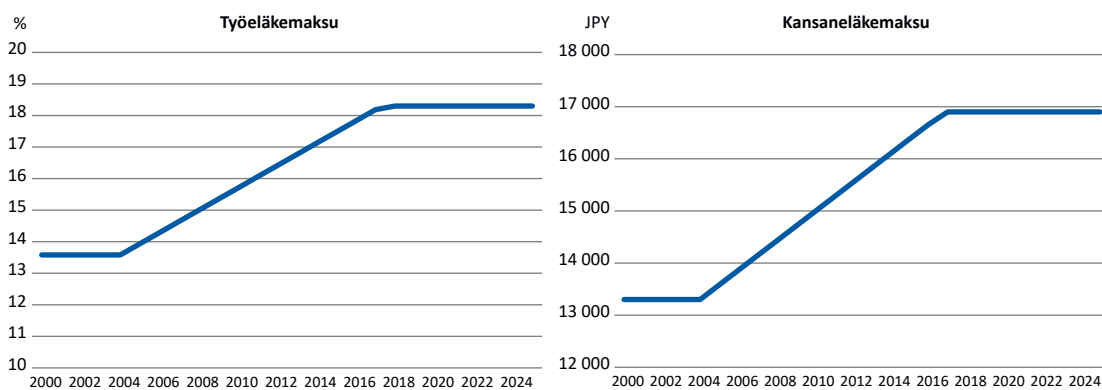
### 3.5 Maksutason korotus ja kiinnittäminen

Työ- ja kansaneläkemaksut nostettiin vuoden 2004 uudistuksen seurauksena asteittain nykytasolle vuosien 2005 ja 2017 välisenä aikana (kuvio 3.3). Työeläkemaksua nostettiin 0,354 prosenttiyksikköä vuosittain ja maksutaso nousi 13,58 prosentista 18,3 prosenttiin. Tämä on myös etukäteen työeläkemaksulle asetettu tavoitetaso, jonka on määrä säilyä muuttumattomana. Ilman uudistusta maksun arvioitiin pitkällä aikavälillä nousevan 25,9 prosenttiin (Nobuyuki Uda 2016).

Kansaneläkkeiden rahoittamiseksi vakuutetuilta peritään tasasuuruista maksua. Maksua päätettiin korottaa 280 jeniä vuosittain siten, että se nousee 13 300 jenistä 16 900 jeniin (vuoden 2004 rahassa). Ilman uudistusta maksun arvioitiin pitkällä aikavälillä nousevan 29 500 jeniin. Maksun korotus toteutettiin sitomalla jenimäärä palkkojen muutokseen (Takayama 2005). Maksu on 16 410 jeniä (n. 140 e) kuukaudessa vuonna 2019.

#### Kuvio 3.3.

Japanin työeläke- ja kansaneläkemaksu vuosina 2000–2025 (vuoden 2004 rahassa).



### 3.6 Vähimmäiskorvaustaso

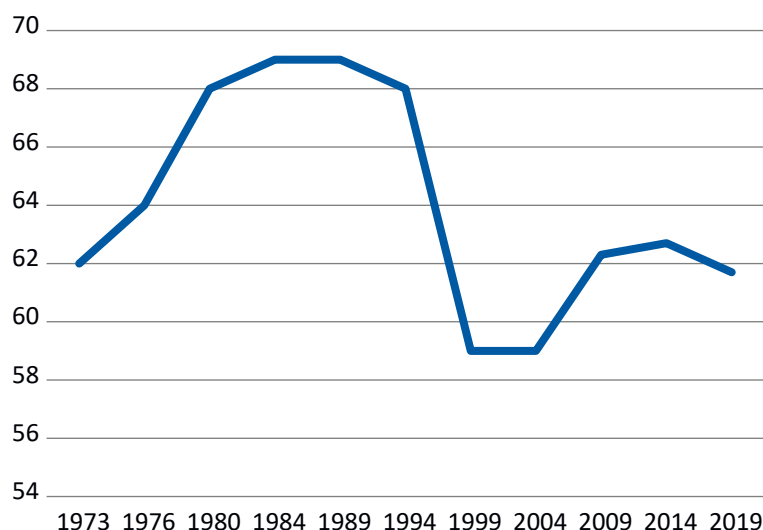
Vähimmäiskorvaustaso on määritelty turvaamaan riittävä eläketurva myös tulevaisuudessa. Mikäli eläke jää vähimmäiskorvaustason alle, on hallituksen tehtävä uudistuksia tilanteen korjaamiseksi. Vähimmäiskorvaustaso perustuu esimerkkilaskelmaan, joka määritellään laskemalla yhteen pariskunnan lakisääteiset eläkkeet 40 vuoden va-

kuutusajalta ja suhteessa toisen puolison eläkkeelle siirtymistä edeltävään keskimääräiseen palkkaan. Esimerkkilaskelmassa pariskunnalle maksettavan kuukausieläkkeen määrä muodostuu kansaneläkkeestä, joka on noin 1 100 euroa (130 000 jeniä) ja sen lisäksi toiselle puolisolle maksettavasta noin 770 euron (90 000 jeniä) suuruudesta työeläkkeestä vuonna 2019 (Japan Times 2019). Näin laskettuna eläkkeiden korvausasteen tulee olla vähintään 50 prosenttia.

Eläkkeiden korvausasteen arvioidaan laskevan nykyisestä 62 prosentista 50 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä (kuvio 3.4). Eläkeuudistuksen mukaan korvausasteen laskiessa alle 50 prosentin sopeutusmekanismi pysäytetään ja tilanne otetaan uuteen käsitteeseen (Sakamoto 2008; Tenhunen & Vaittinen 2010; Jedynak 2018). Vuosien 2014 ja 2019 laskelmien perusteella eläkkeiden korvausaste painuu vähimmäistasolle ja matalan talouskasvun skenaarioissa jopa alle sallitun tason vuoteen 2040 mennessä (Arbatli IMF 2016; Nippon.com 2019).

#### Kuvio 3.4.

Eläkkeiden laskennallinen vähimmäiskorvaustaso eri tarkastusperiodeilla vuosilta 1973–2019.



Lähde: Ministry of Finance 2018.

### 3.7 Makrotaloudellinen indeksi

Maksussa olevia eläkkeitä tarkistetaan lähtökohtaisesti joko nettopalkkojen tai hintojen muutoksen perusteella näiden keskinäisestä tasosta riippuen. Lisäksi tarkistusmenettelyyn vaikuttaa eläkkeensaajan ikä. Vakuutetun työuran aikaiset palkat tarkistetaan nettopalkkojen muutoksen mukaan. (Jedynak 2018; Kabe 2007; Kitao Sagiri 2016; OECD 2019b; Sakamoto 2005; Sakamoto 2008.)

Jos nettopalkkojen vuosimuutos on pienempi kuin hintaindeksin vuosimuutos, eläkkeitä tarkistetaan nettopalkkojen mukaan iästä riippumatta. Muussa tapauksessa 67 ikävuoteen asti eläkkeet seuraavat nettopalkkojen muutosta ja vanhemmille sovelletaan hintaindeksiä.

Lisäksi eläkkeiden tarkistuksiin vaikuttaa kestävyyskerroin, joka alentaa edellä mainittujen hinta- ja palkkaindeksien muutosta. Se aktivoituu, mikäli viiden vuoden välein julkaistava hallituksen aktuaariraportti osoittaa järjestelmän olevan taloudellisesti epätasapainossa pitkällä aikavälillä (95 v.) (ks. esim. Kabe 2007).

Tätä sopeutusmekanismia kutsutaan makrotaloudelliseksi indeksiksi.

$$\text{Makrotaloudellinen indeksi} = (1 + \text{hinta- tai palkkaindeksin muutos}) - (\text{kestävyyskerroin})$$

Kestävyyskerroimen tavoitteena on turvata järjestelmän rahoituksellinen tasapaino reagoimalla työvoiman määrässä ja elinajanodotteessa tapahtuviin muutoksiin. Kestävyyskerroin ottaa huomioon muutokset eläkejärjestelmän maksajien eli vakuutettujen lukumäärässä sekä 65-vuotiaiden eliniänodotteessa:

$$\text{Kestävyyskerroin} = (\text{vakuutettujen lkm muutos, \%}) + (65\text{-vuotiaiden vuosittainen elinajanodotteen muutos, \%})$$

Vakuutettujen lukumäärän muutos määräytyy kolmen viimeisen vuoden keskiarvona. Sen sijaan 65-vuotiaan elinajanodotteen muutos on kiinnitetty vuosille 2000–2025 ja se määräytyy tällä hetkellä vuoden 2002 väestöennusteen pohjalta. Ennusteen mukaan 65-vuotiaan elinikä kasvaa kyseisten vuosien aikana 0,3 prosenttia vuodessa, mikä vastaa noin kolmen viikon vuosittaista kasvua eliniänodotteessa.

Taulukossa 3.1 on esitetty kestävyyskerroimen muutos viimeiseltä viideltä vuodelta. Esimerkiksi vuonna 2019 kestävyyskerroin alensi eläkkeiden indeksointia 0,2 prosenttiyksikköä.

### Taulukko 3.1.

Kestävyyskerroimen kehitys vuosina 2015–2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
Kestävyyskerroin, %	-0,9	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2
Vakuutettujen lkm muutos, %	-0,6	-0,4	-0,2	0,0	0,1
Elinajanodotteen muutos, %	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3

Kestävyyskerrointa sovelletaan, mikäli hintojen ja palkkojen muutos on positiivinen. Sitä sovelletaan tällöin joko täysimääräisesti tai vain siltä osin kuin se on mahdollista, sillä eläkkeiden nimellinen leikkaus kestävyyskerroimella ei ole sallittua.

Vaikka kestävyyskerrointa ei sovelleta, kun palkka- tai hintakehitys on negatiivinen, tulee eläkkeitä lainsäädännön mukaan kuitenkin alentaa palkka- ja hintaindeksin muutosta seuraten. Tästä säännöstä on kuitenkin poikettu ennen ja jälkeen kestävyyskerroimen voimaantulon. Esimerkiksi vuosina 2000–2002 eläkkeitä olisi tullut tarkistaa alaspäin, kun hintaindeksi oli negatiivinen, mutta erillispäätöksillä tarkistuksista luovuttiin. Tästä syntyneitä eläkejärjestelmän taloudellista alijäämää on myöhemmin pyritty kuromaan kiinni tekemällä normisäännöistä poikkeavia tarkistuksia maksussa oleviin eläkkeisiin vuosina 2007–2011 ja 2013–2014. Käytännössä eläkkeitä ei tarkistettu lainkaan tai tarkistus oli negatiivinen, vaikka indeksitarkistus olisi voinut olla positiivinen. Toisaalta kyseisiin ajanjaksoihin mahtui myös vuosia, jolloin leikkauksia jälleen kompensoitiin eikä niitä toteutettu täysimääräisenä. (Ks. kuvio 3.5.)

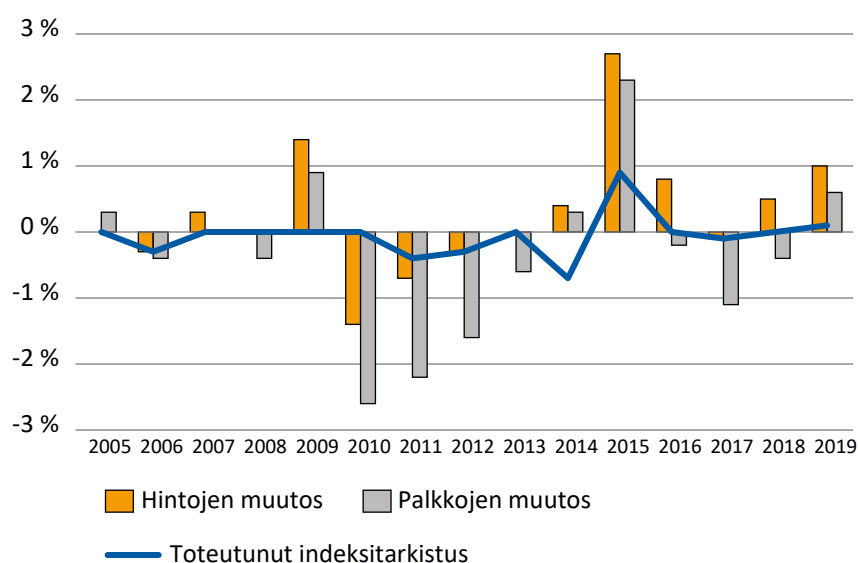
Vuonna 2004 voimaan tullutta makrotaloudellista indeksointimekanismia sovellettiin ensimmäisen kerran vasta vuonna 2015 edellä mainittujen poikkeussääntöjen vuoksi. Tuolloin hinta- ja palkkaindekseistä matalampi eli palkkojen muutos oli 2,3 prosenttia, josta vähennettiin kestävyyskerroimen -0,9 prosenttiyksikköä (ks. taulukko 3.1) ja sen lisäksi -0,5 prosenttiyksikköä aiemmilta vuosilta kumuloituneiden hyvitysten tasapainottamiseksi. Lopullinen indeksikorotus oli 0,9 prosenttia.

Seuraavan kerran kestävyyskerrointa sovellettiin vuonna 2019, joka oli myös ensimmäinen seuraava vuosi, kun hinta- ja palkkaindeksi olivat molemmat positiivisia. Vuonna 2019 palkkojen muutos oli 0,6 prosenttia ja hintojen 1,0 prosenttia (ks. kuvio 3.5). Ilman kestävyyskerroimen vaikutusta eläkkeiden korotus olisi seurannut näistä matalampaa eli palkkojen muutosta. Eläkkeitä korotettiin lopulta vain 0,1 prosenttia, koska palkkojen muutoksesta vähennettiin kyseisen vuoden kestävyyskerroin (-0,2 %) ja edellisen vuoden kestävyyskerroin (-0,3 %), jota ei vuonna 2018 voitu soveltaa (ks. taulukko 3.1).

Kuviossa 3.5 on esitetty hintojen ja palkkojen vuosittainen muutos ja kuviossa 3.6 kumulatiivinen muutos sekä toteutuneet indeksikorotukset 68 vuotta täyttäneiden maksussa oleviin eläkkeisiin.

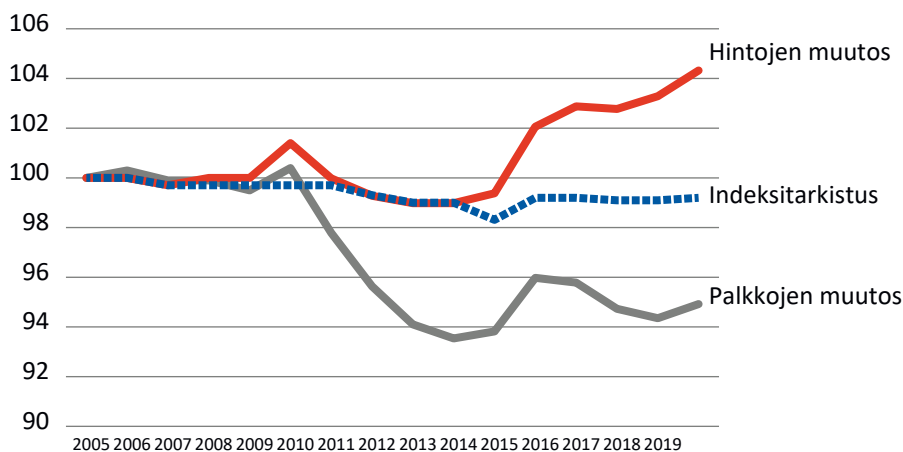
#### Kuvio 3.5.

Hintojen ja nettopalkkojen nimellinen muutos sekä 68 vuotta täyttäneiden maksussa olevien eläkkeiden toteutunut indeksikorotus vuosina 2005–2019, %.



**Kuvio 3.6.**

Hintojen ja nettopalkkojen sekä 68 vuotta täyttäneiden indeksikorotusten kumulatiivinen muutos vuosina 2005–2019, %.



### 3.8 Kokemuksia automaattisesta vakauttajasta

Japanin makrotaloudellinen indeksi on osoittanut soveltuvan huonosti talouskehityksessä, jossa vallitsee matala inflaatio tai deflaatio eli hintojen ja palkkojen yleinen lasku kuten Japanissa on käynyt. Mekanismin suojalauseke estää sen, että esimerkiksi hintojen laskiessa reaali muutoksia ei tapahdu, vaikka väestörakenteen muutos sitä edellyttäisi (Kitao Sagiri 2016). Lisäksi poliittisiin päätöksiin perustuvat lukuisat indeksintarkistusten poikkeukset ovat johtaneet siihen, että mekanismin käyttö on jäänyt vähäiseksi.

Kestävyysskerrointa koskevaa suojamekanismia on kuitenkin muutettu vuonna 2018 siten, että joko kokonaan tai osittain toteutumattomat negatiiviset tarkistukset tulee ottaa kiinni seuraavien vuosien positiivisissa tarkistuksissa. Tämä tapahtuu siten, että indeksitarkistukset ovat matalampia niin kauan, kunnes järjestelmän taloudellinen tasapaino on saavutettu. Mekanismi toimii tältä osin hyvin samankaltaisesti kuin Saksassa.



## Lähteet

Arbatli, E. C. & Feher, C. & Ree J. J. K. & Saito, I. & Soto, M. (2016) Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems? IMF Working Papers. 242.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16242.pdf>

Capretta, J. (2018) Japan's Never-Ending Social Security Reform. RealClearPolicy Contributor. [https://www.realclearpolicy.com/articles/2018/11/09/japans\\_never-ending\\_social\\_security\\_reform\\_110903.html](https://www.realclearpolicy.com/articles/2018/11/09/japans_never-ending_social_security_reform_110903.html)

Countryeconomy.com (2019) Japan National Minimum Wage – NMW.  
<https://countryeconomy.com/national-minimum-wage/japan>

GPIF 2019, Government Pension Investment Fund. <https://www.gpif.go.jp/en/>

Japan Pension Service (2020) <https://www.nenkin.go.jp/index.html>

Japan Times (2019) Japan eyes overhaul of pensions after payouts predicted to be worth 20% less within 30 years. <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/28/business/japan-pension-drop-by-fifth-overhaul/#.XooYUKgzY2y>

Japan Times (2019) Enabling people to work until 70. 19.5.2019.  
<https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/05/19/editorials/enabling-people-work-70/#.XoV8wkFS82w>

JEDYNAK Tomasz (2018) Automatic Balance Mechanisms as instruments of maintaining pension scheme financial sustainability. Journal of Insurance, Financial Markets and Consumer Protection No. 29 (3/2018): 66-85.  
[https://rf.gov.pl/ru/wp-content/uploads/2019/01/29\\_5.pdf](https://rf.gov.pl/ru/wp-content/uploads/2019/01/29_5.pdf)

Kabe Tetsuo (2007) Japan. Teoksessa Penner, R. (toim.) International Perspectives on Social Security Reform. Rowman & Littlefield Publishers / Urban Institute Press.

Kashiwase, K. & Nozaki, M. & Tokuoka, K. (2012) Pension Reforms in Japan. IMF Working Paper. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12285.pdf>

Kitao Sagiri (2016) When Do We Start? Pension reform in aging Japan. Research Institute of Economy, Trade and Industry, RIETI.  
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/16e077.pdf>

MoF, Ministry of Finance (2017) Japanese Public Finance Fact Sheet.  
<https://www.mof.go.jp/english/budget/budget/fy2017/04.pdf>

Ministry of Finance 2018. Joint Research Report on the Chinese and Japanese Pension Systems. [https://www.mof.go.jp/international\\_policy/convention/dialogue/20180827e\\_report.pdf](https://www.mof.go.jp/international_policy/convention/dialogue/20180827e_report.pdf)

Ministry of Health, Labour and Welfare (2017) Annual Actuarial Report on the Public Pension System in Japan Fiscal Year 2017 (Summary)

[https://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/p36-37a2017\\_fy.pdf](https://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/p36-37a2017_fy.pdf)

National Institute of Population and Social Security Research. (2016) The Financial Statistics of Social Security in Japan FY 2016.

<http://www.ipss.go.jp/ss-cost/e/fsss-16/fsss-16.asp>

National Institute of Population and Social Security Research, IPSS (2019) Population and Social Security in Japan. <http://www.ipss.go.jp/p-info/e/psj2017/PSJ2017.asp>

Nippon.com (2019) Future Japanese Pension Benefits to Drop to Half of Workers' Take-Home Pay. <https://www.nippon.com/en/japan-data/h00533/future-japanese-pension-benefits-to-drop-to-half-of-workers%E2%80%99-take-home-pay.html>

Nippon.com (2020) Pension Payments in Japan to Rise for 2nd Straight Year.

<https://www.nippon.com/en/news/yjj2020012400725/pension-payments-in-japan-to-rise-for-2nd-straight-year.html>

Nobusuke Tamaki (2012) Managing Public Pension Reserve Funds: The Case of the Government Pension Investment Fund (GPIF) of Japan. Rotman International Journal of Pension Management. Vol. 5/2. <https://www.top1000funds.com/wp-content/uploads/2013/05/Managing-Public-Pension-Reserve-Funds.pdf>

Nobuyuki Uda (2016) Automatic balancing mechanism adjusting benefit according to demographic conditions. Ministry of Finance.

[https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2016/tff2016\\_s4\\_04.pdf](https://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2016/tff2016_s4_04.pdf)

Nomura, A. (2019) Japan's Pension System: Challenges and Implications. |NOMURA JOURNAL OF ASIAN CAPITAL MARKETS Vol.3/No. 2. <http://www.nomurafoundation.or.jp/en/wordpress/wp-content/uploads/2019/03/NJACM3-2SP19-02.pdf>

OECD (2016) Historical population data and projections (1950-2050).

[https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP\\_PROJ#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=POP_PROJ#)

OECD (2019a) Society at a Glance 2019 [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/soc\\_glance-2019-en.pdf?expires=1585836296&id=id&accname=oid014601&checksum=A9999A91FB00F051A4F92251C4C2A62D](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/soc_glance-2019-en.pdf?expires=1585836296&id=id&accname=oid014601&checksum=A9999A91FB00F051A4F92251C4C2A62D)

OECD (2019b) Pensions at a Glance 2019.

<https://www.oecd.org/els/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

OECD (2019c) Japan. OECD Economic Surveys. <https://www.oecd.org/economy/surveys/Japan-2019-OECD-economic-survey-overview.pdf>

Saito Jun (2017) "Macroeconomic Slide" Mechanism of the Japanese Pension System. Japan Center for Economic Research, JCER. <https://www.jcer.or.jp/english/macroeconomic-slide-mechanism-of-the-japanese-pension-system>

Sakamoto, J. (2005) Japan's Pension Reform 2005. World Bank. Discussion Paper No. 541. <http://web.worldbank.org/archive/website01536/WEB/IMAGES/0541.PDF>

Sakamoto J. (2008) Roles of the social security pension schemes and the minimum benefit level under the automatic balance mechanism, Nomura Research Papers No. 125.

Sakamoto, J. (2013) Social Security Pension Schemes in Japan After the Recent Financial and Economic Crisis and the Issues. IMF/OAP/FAD Conference: Designing fiscally sustainable and equitable pension systems in Asia in the post-crisis world. <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/oapfad/pdf/sakamoto.pdf>

Takayama Noriyuki (2005) Pension Reform in Japan. KDI international conference on Population Aging in Korea. [http://www.kdi.re.kr/upload/7357/5\\_2.pdf](http://www.kdi.re.kr/upload/7357/5_2.pdf)

Takayama Noriyuki (2012) Closing the Gap between the Retirement Age and the Normal Pensionable Age in Japan. <http://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2012/dp583.pdf>

Tenhunen, S. & Vaittinen, R. (2010) Eläkejärjestelmän automaattiset vakautusmekanismit – teoriaa ja kokemuksia jarruista ja elinaikakertoimista. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-141-3>

World Bank (2019) Life Expectancy at Birth. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?locations=JP>

## 4 Kanada

### 4.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä

Kanadan lakisääteinen eläkejärjestelmä koostuu useasta pilarista. Vähimmäiseläkkeen turvaavat löyhästi tuloharkintainen kansaneläke (OAS, Old Age Security) sekä tiukasti tuloharkintainen tulotakuulisä (GIS, Guaranteed Income Supplement). Nämä järjestelmät rahoitetaan verovaroin. Aiempaan tulotason ylläpitämiseen tähtäävä lakisääteinen työeläke (CPP, Canada Pension Plan) rahoitetaan työntekijöiltä ja työnantajilta perityillä eläkemaksuilla. Työeläkejärjestelmän kaikki menot tulee rahoittaa työeläkemaksuilla ja sijoitustuotoilla eikä valtion tukea järjestelmän rahoittamiseksi sallita.<sup>13</sup> Québecin provinssilla on oma lakisääteinen työeläkejärjestelmä Québec Pension Plan (QPP), jonka säännöt vastaavat pitkälti Kanadan yleisen työeläkejärjestelmän sääntöjä. Jatkossa tarkastellaan Kanadan yleistä työeläkejärjestelmää (CPP).

Verrattain matalasta vakuuttamisvelvollisuuden alarajasta (n. 2 400 euroa vuodessa) johtuen Kanadan lakisääteinen työeläke kattaa lähes koko työssäkäyvän väestön. Vuonna 2017 lakisääteisestä työeläkejärjestelmästä maksettiin eläkettä runsaalle seitsemälle miljoonalle henkilölle vanhuus-, työkyvyttömyys ja perhe-eläkkeinä. Kansaneläkettä tai tulotakuulisää maksetaan vajaalle kuudelle miljoonalle edunsaajalle.<sup>14</sup> Kanadassa on runsaat 36 miljoonaa asukasta. Maksussa olevat työeläke- ja kansaneläke-etuudet on sidottu kuluttajahintaindeksiin kehitykseen.

Työeläkejärjestelmän eläkkeen on suunniteltu korvaavan keskituloiselle 25 prosenttia työuran keskimääräisistä tuloista. Vuodesta 2019 lähtien tätä tavoitetasoa nostetaan vähitellen kolmannekseen keskituloista. Työeläke määräytyy työuran ansioiden ja vakuutusajan perusteella. Vakuutusmaksuja ei makseta, eikä eläkettä kartu ansiokaton (YMPE, Year's Maximum Pensionable Earnings) ylittävistä tuloista. Eläkepalkkakatto on noin keskipalkan verran, ja se on sidottu keskipalkan kehitykseen. Vakuutusaika alkaa 18 vuoden iän täyttämisestä ja loppuu joko eläkkeelle siirtymiseen tai 70 vuoden iän täyttämiseen. Eläke määräytyy 39 parhaan ansaintavuoden perusteella, ja siihen vaaditaan 47 vuoden työhistoria. Uran heikoimmista ansiovuosista 17 prosenttia jätetään pois. Täyttä työhistoriaa ei vaadita, mikäli vakuutetulla on urallaan alle 7-vuotiaan lapsen hoitajaksoja.

Kansan- ja työeläke yhdessä korvaavat keskituloiselle palkansaajalle noin 40 prosenttia eläkettä edeltävistä tuloista.<sup>15</sup> Tämän lisäksi 55–64-vuotiaista vajaalla puolella oli eläkesäästöjä työnantajan tarjoamissa lisäeläkkeissä (Shillington 2016).

---

13 Julkinen sektori työnantajana maksaa kuitenkin työeläkevakuutusmaksuja kuten muutkin työnantajat.

14 Kansaneläkettä maksetaan ainoastaan vanhuuseläkkeenä.

15 Tämä 40 prosentin korvausaste vastaa ILO:n sosiaaliturvaa koskevan yleissopimuksen (102) vähimmäisstandardeja (Ménard & Billig 2013).

Keskivertopalkansaajan lakisääteisen eläketurvan taso on Kanadassa verrattain matala. Vuonna 2019 keskimääräinen alkava vanhuustyöeläke on reilut puolet enimmäistasosta eli noin 470 euroa kuukaudessa. Keskieläkkeiden matala taso voi osittain johtua enimmäistasoon vaadittavasta pitkästä vakuutusajavaatimuksesta, siihen kun edellytetään 47 vuoden työhistoriaa.

Vähimmäiseläketurva on kuitenkin verrattain korkealla tasolla. Kansaneläke (OAS) maksetaan periaatteessa kaikille, ja se on 40 vuoden asumisen perusteella yksinasuvalle 410 euroa kuukaudessa. Kansaneläke on 51 200 euron vuositulojen jälkeen tulovähenteinen, eikä sitä jää maksettavaksi lainkaan, jos henkilön tulot ylittävät 82 800 euroa vuodessa. Tämän lisäksi pienituloiselle eläkkeensaajalle voidaan maksaa tulotakuulisää (GIS) enimmillään 615 euroa kuukaudessa. Kansaneläke lisineen oli enimmillään siis noin 1 040 euroa kuukaudessa. Tämän saa, jos asuu yksin eikä henkilöllä ole mitään muita tuloja. Vuonna 2013 yli 65-vuotiaista kanadalaisista 97 prosenttia sai kansaneläkettä ja noin 34 prosenttia sai tulotakuulisää.

Toisin sanoen Kanadan lakisääteinen eläkejärjestelmä tarjoaa verraten hyvän turvan vanhuusköyhyyden varalta, mutta keski- ja hyvätuloisille järjestelmän etuudet jäävät mataliksi suhteessa edeltävään ansiotasoon. Vuonna 2017 yli 65-vuotiaista 15,4 prosenttia oli pienituloisia (Canadian Income Survey 2017).<sup>16</sup> Kansaneläke-etuuksien suhteellinen enimmäistaso lisineen on laskenut vuosien saatossa. Kun vuonna 1984 niiden yhteismäärä oli yksinasuvalle 76 prosenttia suhteessa yksinasuvien yli 65-vuotiaiden mediaanituloon, oli se enää 60 prosenttia vuonna 2015 (Shillington 2016).

Tämän ja kompensoivan lisäeläketurvan kattavuuden laskiessa, tehtiin järjestelmään eläkeuudistus vuonna 2016, jossa päätettiin ansaintakaton ja eläkemaksun nostosta. Yhtenä perusteluna tälle uudistukselle oli, että paremmat eläke-etuudet vähentävät tulevaisuudessa tarvetta verorahoitteiselle tulotakuulisälle, kun ihmiset maksavat työransa aikana aiempaa enemmän korkeammasta eläkkeestä (Wolfson 2011). Uudistuksella on siis vaikutusta myös sukupolvien välisiin tulonsiirtoihin.

Vuonna 2017 kaikista eläkeikäisten tuloista noin 67 prosenttia tuli eläkkeistä. Suurin yksittäinen tulonlähde olivat lisäeläkkeet, joiden osuus kokonaistuloista oli 32 prosenttia, ja niitä oli noin 60 prosentilla eläkeikäisistä. Keskimääräinen maksettava lisäeläke oli noin 1 180 euroa kuukaudessa.

Lakisääteiset eläkkeet muodostivat reilut 36 prosenttia eläkeikäisten kokonaistuloista, 17 prosenttia tuli työeläkkeestä ja 19 prosenttia tuli kansaneläkkeestä ja tulotakuulisästä. Työtulojen osuus kokonaistuloista oli noin 15,5 prosenttia. (Kanadan tilastokeskus 2018.)

<sup>16</sup> Kanadassa pienituloiseksi määritellään henkilö, jonka kotitalouden käytettävissä olevat rahatulo kutsuyksikköä kohti (ns. ekvivalentti rahatulo) ovat pienemmät kuin 50 prosenttia kaikkien kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulujen mediaanitulosta.

## 4.2 Rahastointi

Kanadan työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, koska järjestelmää perustettaessa tavoiteltiin nopeaa ikääntyneiden köyhyysriskin vähentämistä eikä tämä olisi onnistunut täyden rahastoinnin periaatteita noudattaen (OFCA 2019). Puskurirahastoon on siirretty työeläkemaksuista etuusmenojen ylittävä osuus jo järjestelmän perustamisvuodesta 1966 lähtien. Alun perin rahaston tarkoitus oli olla pieni, noin kahden vuoden etuusmenot kattava puskurirahasto, jonka tehtävänä olisi tasata taloussyökljen vaikutuksia järjestelmän rahoitukseen (Tamagno 2005).

Rahastoinnin periaatteita muutettiin radikaalisti vuonna 1997, jolloin muun muassa suorat osakesijoitukset sallittiin. Rahaston toimintaa eivät ohjaa vakavaraisuusvaatimukset eläkevastuiden kattamisesta. Työeläkejärjestelmän rahastointia hallinnoi vuonna 1997 perustettu Canada Pension Plan Investment Board (CPPIB). Rahasto on pitkäaikainen sijoittaja, joka sijoittaa globaalisti kaikkiin omaisuusluokkiin. Työeläkejärjestelmää koskevat ennustelaskelmat sisältävät sijoitustuotoille 3,9 prosentin reaaliuotto-oletuksen koko 75 vuoden ennustejaksolle.

## 4.3 Vanhuuseläke

Työeläkkeen normaali eläkeikä on 65 vuotta mutta eläkkeen voi ottaa joustavasti 60–70 ikävuoden välillä. Kanadassa työeläkkeen ikäraajat eivät ole muuttumassa nyky-lainsäädännöllä.

Varhennettu eläke 60–64

Normaali eläkeikä 65

Lykätty eläke 65–70

Mikäli eläkettä ei nosta juuri 65-vuotiaana, eläkkeeseen tulee varhennusvähennys (0,6 %/kk) tai lykkäyskorotus (0,7 %/kk). Varhennusvähennyksiä ja lykkäyskorotuksia tarkistetaan aktuaariraportin yhteydessä vähintään yhdeksän vuoden välein, jotta ne vastaisivat muutoksia elinajanodotteessa. Eläkkeen alkamisen voi lykätä myös 70 ikävuoden jälkeen mutta tällöin sen määrään ei tehdä enää korotuksia. Karttuneet eläkeoikeudet on indeksoitu palkkoihin, ja maksussa olevien työeläkkeiden korotukseen käytetään kuluttajahintaindeksiä. Tarkistus tehdään vuosittain. Kansaneläke-etuedet on indeksoitu kuluttajahintoihin, ja indeksitarkistukset tehdään neljännesvuosittain.

## 4.4 Vakautusmekanismin synnyn taustaa

Kanadassa 1990-luvun taitteeseen ajoittunut lama ajoi poliittiset päättäjät tekemään merkittäviä uudistuksia Kanadan julkistalouteen. Vuonna 1993 valtaan astunut Chrétienin hallitus sitoutui laskemaan valtiontalouden alijäämän alle kolmeen prosenttiin. Vuoden 1994 budjetissa menoja leikattiin merkittävästi, jotta valtiontalous saatiin tasa-painoon.

Samanaikaisesti liittovaltion fiskaalisten paineiden takia 1989 Kanadan kansaneläkejärjestelmää uudistettiin, kun siitä tehtiin tuloharkintainen. Uudistuksessa ei kuitenkaan koskettu työeläkejärjestelmään, jonka taloudellinen tilanne oli heikkenemässä taloudellisen ja väestöllisen kehityksen johdosta: etuuksia oli korotettu 1970-luvulla, tämän lisäksi työkyvyttömyyseläkealkavuus nousi dramaattisella tavalla 1980- ja 1990-luvuilla. Kehityksen seurauksena työeläkemenot kasvoivat maksutuloa suuremmaksi.

Vuonna 1993 kehitys eteni siihen pisteeseen, että edes maksutulo yhdessä rahaston korkotuoton kanssa ei riittänyt kattamaan eläkemenoa. Maksun taso oli riittämättömän useasta tekijästä johtuen, joita olivat alhaisempi syntyvyys, pidempi elinajanodote, alentuneet reaali-palkat, parantuneet etuudet sekä työkyvyttömyyseläkkeiden määrän kasvu ja pidentynyt kesto. Vuonna 1995 finanssi-instituutioiden pääaktuaari ennusti, että ilman muutoksia rahasto käytettäisiin loppuun vuoteen 2015 mennessä. Maksu nousisi silloisesta 5,6 prosentista 14,2 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

Huolimatta siitä, että heikkenevä taloudellinen kehitys oli ollut näkyvillä vuosikautia, ei työeläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys noussut nopeasti politiikan asialistalle. Osittain tämä saattoi johtua Kanadan hajautetusta hallinnosta. Pelättiin, että liittovaltiotason oppositiopuolueet tai provinssien ministerit arvostelisivat hallitusta epämieluisien uudistusten esittämisestä ja estäisivät järkevän kompromissin löytymisen. Tämä voisi hajottaa työeläkejärjestelmän.<sup>17</sup> Lopulta ihmisten heikkenevä luottamus sekä tietoisuus siitä, että ongelmiin puuttumattomuus tarkoittaisi merkittäviä maksujen korotuksia tulevaisuudessa, sai liittovaltion hallituksen yhdessä kahdeksan provinssin kanssa kymmenestä sopimaan eläkejärjestelmän uudistuspaketista vuonna 1997. Keskeisenä ajatuksena uudistuksessa oli vakuutusmaksun vakauttaminen pitkällä aikavälillä. Käytännössä Kanadan järjestelmä pyrkii osittaisen rahastoinnin avulla pitämään maksutason ja korvausasteen vakiona eri sukupolvien välillä. (Little 2008.)

Samanaikaisesti myös eläkerahaston hallinto uudistettiin. Poliittiset toimijat ja työmarkkinaosapuolet siirrettiin etäämmälle rahaston hallinnosta. Vuoden 1997 eläkeuudistuksessa voi nähdä useita elementtejä (ml. vakautusmekanismin oletussäännöt, eläkerahaston hallinnon muutokset), joilla eläkejärjestelmää pyrittiin 'epäpolitisoiimaan'. Toisin sanoen uudistuksilla pyrittiin vähentämään eläkejärjestelmän alttiutta joutua poliittisen kiistan keskiöön. Samalla määriteltiin rajoja sille, millä tavalla työeläkejärjestelmä joutuisi jatkossa poliittisen tarkastelun kohteeksi. Uudistuksessa määritettiin rajat tietyille muutoksille eläkejärjestelmässä, joiden rikkoutuminen tarkoittaisi, että päättäjien olisi otettava työeläkejärjestelmä tarkasteluun ja tehtävä tarvittavat päätökset, jotta järjestelmä palautuisi tasapainoon.<sup>18</sup>

17 Provinssi voi halutessaan erota Kanadan työeläkejärjestelmästä. Syksyllä 2019 Albertassa muutama poliittinen toimija vihjaili tutkivansa mahdollisuutta erottaa provinssi CPP-järjestelmästä (ctvnews 2019).

18 Englanniksi termillä 'depoliticize' viitataan kehitykseen, jossa johonkin asiaan liittyvä päätöksenteko poistetaan perinteisen politiikan ulottuvilta. Tässä tekstissä sillä viitataan kehitykseen, jolla sidotaan poliittisten päätöksentekijöiden toimintamahdollisuuksia työeläkejärjestelmää koskevassa päätöksenteossa.



## 4.5 Vakautusmekanismiuudistus

Uudistus astui voimaan vuonna 1998. Kansalaiselle näkyvin uudistuksista oli työeläkemaksun nostaminen seitsemän vuoden aikana vajaasta kuudesta prosentista 9,9 prosenttiin. Maksua päätettiin siis nostaa 70 prosenttia tänä aikana. Maksun nostosta seuraavan ylijäämän turvin järjestelmä pyrki kasvattamaan rahastoa seuraavat 20 vuotta. Eläkemaksun noston vaikutusta kokonaisveroasteeseen kompensoitiin alentamalla työttömyysvakuutusmaksuja.<sup>19</sup> Myös työeläkevakuuttamisen vuosikohtainen alaraja päätettiin jäädyttää 3 500 Kanadan dollariin. Yksistään tämän muutoksen laskettiin pitkällä aikavälillä laskevan 1,4 prosenttiyksikköä maksunkorotuspainetta. Samalla päätettiin, että jatkossa kaikki tulevat etuusparannukset olisivat täysin rahastoituja, eli parannuksen hinta tulisi maksaa siinä vaiheessa, kun parannettu etuus kartutetaan.<sup>20</sup>

Vähemmälle huomiolle uudistuksessa monelta jäivät kaksi muuta muutosta. Nimittäin tulevien etuuksien laskentaa heikennettiin, koska alkavan eläkkeen taso ryhdyttiin laskemaan huomioimalla kolmen vuoden sijasta viiden viimeisen vuoden ansiokaton (YM-PE) keskiarvo. Näin alkavat eläkkeet jäivät keskimäärin hieman pienemmiksi. Myös työkvyttömyyseläkkeen ja hautausavustuksen etuuden määräytymistä tiukennettiin niin, että osa kestävyysvajeesta saatiin näin korjattua. Samanaikaisesti työeläkelainsäädännössä otettiin käyttöön uusi oletustoimenpide, jonka tehtävänä oli taata työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin taloudellinen kestävyys.<sup>21</sup>

Vakautusmekanismin, tai tarkemmin oletustoimenpiteen, luontia ohjasi ajatus 'steady-state contribution ratesta' eli vakaasta työeläkemaksusta. Määritelmällisesti se tarkoitti alinta maksun tasoa, jolla rahastointisuhde (varat/menot) ennakoidaan pysyvän samana kymmenen ja kuusikymmentä vuotta raportin lyhyen aikavälin ennusteesta (3 v.) eteenpäin laskien.<sup>22</sup>

Vähimmäiseläkemaksutaso määräytyy seuraavalla tavalla:

$$\begin{aligned}
 & \text{Vakaa maksutaso (steady state contribution), alin maksu, jolla voidaan rahoittaa vuoden 1997} \\
 & \text{mukainen etuustaso} \\
 & + \text{Lisämaksutaso (incremental contribution), jolla kustannetaan vuoden 1997 jälkeen tehdyt} \\
 & \text{etuusparannukset} \\
 & = \text{Vähimmäisvakuutusmaksu}
 \end{aligned}$$

19 Tämä oli mahdollista, koska työllisyystilanne oli hyvä ja järjestelmä oli ylijäämäinen. Bruce Littlen (2008, 248) mukaan tämä oli epävirallinen sopimus, jolla saatiin Ontario eläkeuudistuksen taakse. Virallisesti työttömyysvakuutuksen muutoksilla ei ollut suoraa yhteyttä eläkeuudistukseen.

20 Täyden rahastoinnin tekniikkaa apuna käyttäen pyritään siihen, että sukupolvi maksaa etuusparannuksen itse eikä siirrä maksua seuraavalle sukupolvelle. Tämä ei kuitenkaan ole varmaa, sillä esim. sijoitustuotot voivat jäädä ennakoitua matalammiksi.

21 Kanadan työeläkejärjestelmään luotiin jo vuonna 1985 oletusmekanismi, jonka mukaan aktuaarin tuli ehdottaa eläkemaksujen nostoa niin, että viidentoista vuoden kuluessa järjestelmässä olisi kahden vuoden puskurirahasto, mikäli maksutason nähtiin olevan liian alhaisella tasolla. Tämä siis, jos poliittiset päättäjät eivät olisi onnistuneet sopimaan muista toimenpiteistä viiden vuoden välein ilmestyvän aktuaariraportin yhteydessä.

22 Eli siis 13 ja 63 vuotta raportin julkistuksen jälkeen.



Pitkän aikavälin taloudellista kestävyyttä (75 vuoden ajanjakso) tarkastellaan joka kolmas vuosi julkaistavassa aktuaariraportissa. Jos raportti osoittaa työeläkejärjestelmässä olevan kestävyysvaje, on ryhdyttävä toimenpiteisiin. Tilannetta kutsutaan termillä 'insufficient rates' eli säädetty maksutaso on alhaisempi kuin laskennallisesti kestävä vähimmäismaksutaso. Tällöin liittovaltion hallituksen yhdessä provinssien kanssa tulee päättää muutoksista, joilla työeläkejärjestelmä saatetaan taloudelliseen tasapainoon. Muutokset järjestelmään edellyttävät tukea vähintään kahdelta kolmasosaa provinseista ja kokonaisväestömäärästä.<sup>23</sup> Maksua ei voi kuitenkaan nostaa yli 0,2 prosenttiyksikköä vuodessa. Maksun korotus on jaettava tasan työnantajan ja työntekijän kesken. Liittovaltion parlamentti vahvistaa lopuksi lakimuutokset.

Mikäli poliittiset toimijat eivät pääse yhteisymmärrykseen, otetaan tällöin käyttöön olettustoimenpiteet. Tavoitteena on jakaa riski työssäkäyvien ja eläkeläisten välillä. Työssäkäyvien eläkemaksua nostetaan ja eläkeläisillä eläkkeiden indeksointia heikennetään. Karttuneiden eläkeoikeuksien indeksointiin ei kuitenkaan puututa. Aktuaariraportin johdopäätösten perusteella säädettyä maksua nostettaisiin kolmen vuoden aikana sen verran, että se riittäisi kattamaan puolet kestävyysvajesta. Samanaikaisesti maksussa olevien eläkkeiden indeksointi jäädytettäisiin kolmeksi vuodeksi. Maksun nosto suoritettaisiin kolmen vuoden aikana asteittain, ensimmäisenä vuonna yhden kuudesosan verran, seuraavana yhden kolmasosan ja kolmantena puolet maksunkorotustarpeesta. Seuraavan aktuaariraportin myötä järjestelmän pitkän aikavälin kestävyyttä arvioidaan uudelleen. Mikäli toteutetut toimenpiteet eivät ole riittäviä, uusitaan ne, kunnes säädetty maksutaso on vähintään vähimmäismaksutason suuruinen. Tuoreimman aktuaariraportin perusoletuksilla oletetaan, että kolmen vuoden indeksijäädytyksellä on noin 0,15 prosenttiyksikön alentava vaikutus vakaaseen maksutasoon.

Alirahastoinnin tapauksessa vakautusmekanismit ovat siis pysyvä maksujen nosto nykyisille ja tuleville maksajille sekä etuuksien indeksitarkistusten heikennys senhetkisille etuudensaajille. Lainsäädännössä ei ole säädettyä peruutusmekanismia, vaan maksunkorotukset ja indeksiheikennykset on suunniteltu pysyviksi.

On tärkeä pitää mielessä, että vakautusmekanismi koskee vain työeläkettä. Muutokset kansaneläkkeessä voivat paikata osalle eläkkeensaajista mahdollista indeksijäädytystä. Kasvatavat kansaneläke- ja tulotakuulisämenot maksavat kaikki senhetkiset veronmaksajat. Kansaneläkkeen ja tulotakuulisämenon muuttamiseen vaaditaan vain liittovaltion parlamentin enemmistön päätös, toisin kuin työeläkkeen muutoksiin, johon vaaditaan erittäin laaja kompromissi eri provinssien ja liittovaltion välillä.

Vaikka vakautusmekanismin luonti meni ohi suurelta osalta kanadalaisista, ei se sujunut täysin ongelmitta. Pääaktuaari irtisanottiin vain hieman ennen ensimmäisen uudistuksen jälkeisen aktuaariraportin julkaisua vuonna 1998. Valtionvarainministeriössä suhtauduttiin kriittisesti hänen työkyvyttömyysoletuksiinsa, jotka nähtiin liian negatiivisiksi. Aktuaarin mukaan järjestelmän maksussa oli 0,1 prosenttiyksikön nostopaine. Raportin loppuunsaattanut konsultti esitti, että järjestelmässä oli 0,1 prosenttiyksikön laskuvara, koska työkyvyttömyysmenot eivät olisi kehitymässä pääaktuaarin olettamal-

23 Myös Québec on mukana päättämässä.

la tavalla.<sup>24</sup> Tämän jälkeen raportti ei ole joutunut poliittisen valtataistelun kohteeksi, mutta järjestelmä ei ole myöskään joutunut tilanteeseen, jossa maksuja tai etuuksia olisi tullut sopeuttaa.<sup>25</sup>

Uudistuksessa ei siis luotu suoranaista automaattisia vakautusmekanismeja vaan oletusarvoinen toimenpide, joka laukeaisi, mikäli poliittiset päättäjät eivät yhdessä päättäisi muista toimista. Oletusmekanismi siirtää riskiä myös eläkkeensaajalle. Tätä perusteltiin sillä, että oletusmekanismin toivotaan olevan heräte, joka saa päättäjät toimimaan.

Viimeisimmän aktuaariraportin mukaan vuoden 2020 jälkeen siirrytään aikaan, jolloin pelkkä maksutulo ei riitä kattamaan eläkemenoja vaan osaa sijoitustuotoista joudutaan käyttämään eläkkeiden maksamiseen. Sijoitustuottojen merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Vuonna 2020 sijoitustuottoja oletetaan saatavan 35 prosenttia suhteessa vuosittaiseen eläkemaksutuloon, ja vuonna 2060 jo reilut 53 prosenttia suhteessa eläkemaksutuloon. Julkaistu aktuaariraportti vertaisarvioidaan riippumattomien aktuaarien toimesta, jotka Yhdistyneen Kuningaskunnan hallituksen aktuaariosasto valitsee. Se myös erikseen arvioi vertaisarvion luotettavuuden.

Vuoteen 2090 asti sijoitusten keskimääräisen reaalityoton oletetaan olevan 3,9 prosenttia. Tämä on korkeampi kuin esimerkiksi Suomen työeläkejärjestelmän PTS-laskelmien pitkän aikavälin keskimääräinen 3,3 prosentin reaalityotto-oletus tai Ruotsin lakisääteisen työeläkejärjestelmän 3,3 prosentin reaalityotto-oletus (Brière 2018). Kanadassa rahastointia tarkastellaan varojen suhteena seuraavan vuoden eläkemenoihin. Herkkyytarkastelun mukaisella vähimmäiseläkemaksulla, 9,79 prosenttia, rahastointisuhteen ennustetaan laskevan 6,5:stä vuosimenosta 6,4:än vuosimenoon vuonna 2028, ja jäävän sille tasolle seuraavaksi viideksikymmeneksi vuodeksi. Mikäli työeläkemaksu pidetään 9,9 prosentin tasossa, rahastointisuhde nousee 7,3:en vuoteen 2050 mennessä.

#### 4.6 Vuoden 2016 eläkeuudistus: työeläkkeeseen lisäosa

Vuonna 2016 tehtiin eläkeuudistus, jolla parannetaan työeläke-etuuksia pitkällä aikavälillä luomalla työeläkkeeseen lisäosa (additional-CPP). Eläkepalkkakattoa nostetaan asteittain vuoteen 2025 mennessä niin, että jatkossa eläkettä karttuu noin puolitoistakertaisista tuloista suhteessa keskiansioihin, ja samalla työeläke-etuuden korvausaste nousee 33 prosenttiin nykyisestä 25 prosentista.

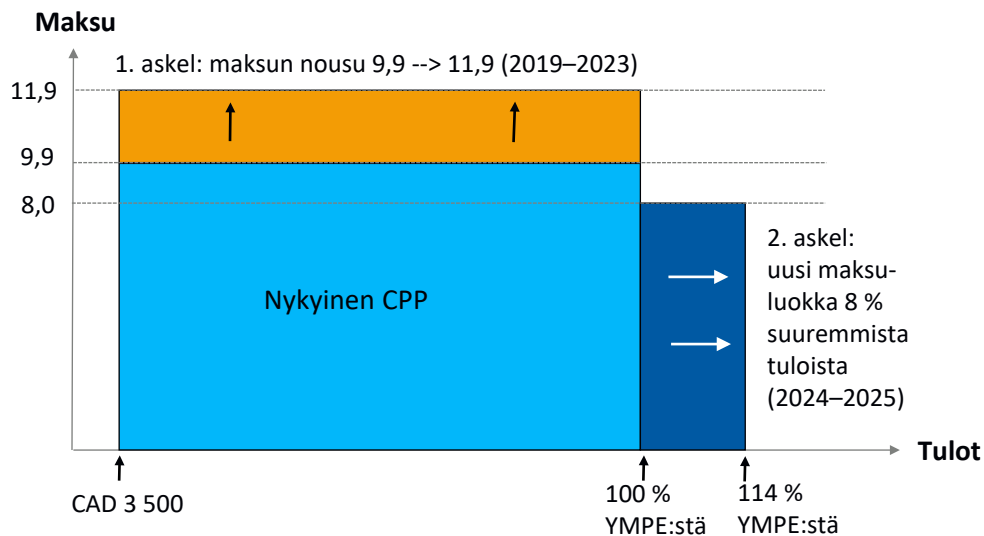
---

24 Tosin konsultin työn arvioineet aktuaarit näkivät, että konsultin maahanmuutto-oletus oli liian optimistinen mutta muut taloudelliset oletukset olivat liian pessimistisiä, joten summattuna 0,1 %-yksikön laskuvara piti paikkansa.

25 Toisaalta esitettiin väitteitä, että irtisanominen johtui pääaktuaarin esimiestäidoista. Irtisanomisen todellinen syy ei ikinä selvinnyt. Pääaktuaarille maksettiin ilman oikeuden päätöstä erillinen 350 000 dollarin hyvitys laittomasta irtisanomisesta.

Aiemman sopimuksen mukaisesti etuusparannukset rahoitetaan etukäteisrahastoinnilla, joten työeläkemaksu aiempaan palkkakattoon nousee 11,9 prosenttiin vuoteen 2023 mennessä.<sup>26</sup> Vanhan ja uuden palkkakaton välisistä ansioista peritään kahdeksan prosentin eläkemaksu. Maksunkorotukset toteutetaan kokonaisuudessaan seitsemän vuoden kuluessa vuodesta 2019 alkaen. Etuuskorotukset ovat täysimääräisesti voimassa alkavissa eläkkeissä vasta noin 40 vuoden kuluttua. Vuonna 2075 lisäosan tuloista 71 prosenttia tulee sijoitustuotoista ja loput tulevat vakuutusmaksuista.

**Kuvio 4.1.**  
Maksuprosenttien muutokset.

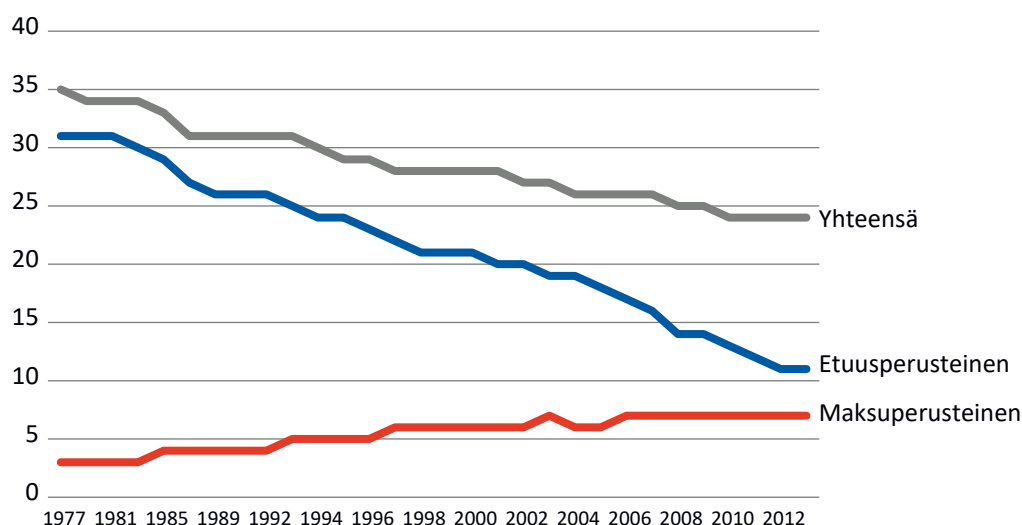


Lakisääteisen työeläkkeen tasoa päätettiin parantaa osittain siitä syystä, että lisäeläkettä karttuu aiempaa harvemmalle yksityisellä sektorilla (ks. kuvio 4.2). Ilman muutoksia työeläkejärjestelmään monet kanadalaiset eivät välttämättä pystyisi ylläpitämään elintasaan eläkeaikana. Ajatuksena oli myös tulevien kansaneläkemenojen vähentäminen (Wolfson 2011).

26 Tämä tosin ei täysin pidä paikkaansa, sillä finanssikriisin jälkimainingeissa työeläkkeen drop-out (eli työeläkkeen laskennassa huomioimattomien) vuosien lukumäärä päätettiin kasvattaa kahdeksaan. Täyden eläkkeen on vuoden 2014 saanut lyhyemmällä työuralla kuin aiemmin. Monien tulevat eläkkeet paranivat tämän muutoksen myötä hieman ilman, että sitä rahastettiin erikseen.

**Kuvio 4.2.**

Osuus (%) yksityisen sektorin työntekijöistä, joilla on lisäeläkevakuutus, vuosina 1977–2013.



#### 4.7 Työeläkkeen lisäosan vakautusmekanismi

Uudistus on vasta sisäänajovaiheessa, ja vuosi 2019 oli ensimmäinen, jolloin korotettuja vakuutusmaksuja perittiin. On sovittu, että ensimmäisten kahdenkymmenen vuoden aikana sopeutusten määrää ja suuruutta pyritään minimoimaan. Tänä aikana rahasto kasvaa, ja maksettavat eläkkeet ovat pieniä, joten sopimuksen mukaan maksu voi liikkua tietyissä rajoissa ilman, että on tarvetta toimenpiteisiin. Järjestelmä pyrkii välttämään etuuskien leikkausta ja/tai maksujen nostoa, joten ylijäämän<sup>27</sup> kanssa on suurempi liikkumavara kuin alijäämän<sup>28</sup> kanssa.

Vakautusmekanismit ovat oletusarvoisia, ja ne otetaan käyttöön, mikäli säädetty maksujen taso eroaisi merkittävästi laskennallisesti riittävästä tasosta. Lisäosa pyrkii rajoittamaan sukupolvien välisiä tulonsiirtoja ja jakamaan sopeutukset nykyisten edunsaajien, työnantajien ja maksajien välillä. Etuustasoa koskevat muutokset kohdistuvat kaikkiin eläkelajeihin (vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet). Etuuskien tulee olla 100-prosenttisesti rahastoitu avoimen ryhmän menetelmää käyttäen. Säädetty maksujen taso on asetettu niin, että ne ovat riittäviä maksamaan etuuskia pitkällä aikavälillä. Tämän takia lyhyellä aikavälillä laskennallisesti riittävä maksutaso saattaa erota säädetystä ilman että mitään tarvitsee tehdä. Näin maksutasoon ei tarvitse reagoida, vaikka sijoitusten arvo vaihtelisi hetkellisestikin. Periaatteissa halutaan huomioida myös se, että maksuja voidaan joutua nostamaan tai laskemaan mutta myöhemmässä tarkastelussa joudutaan muutoksia tekemään vastakkaiseen suuntaan.

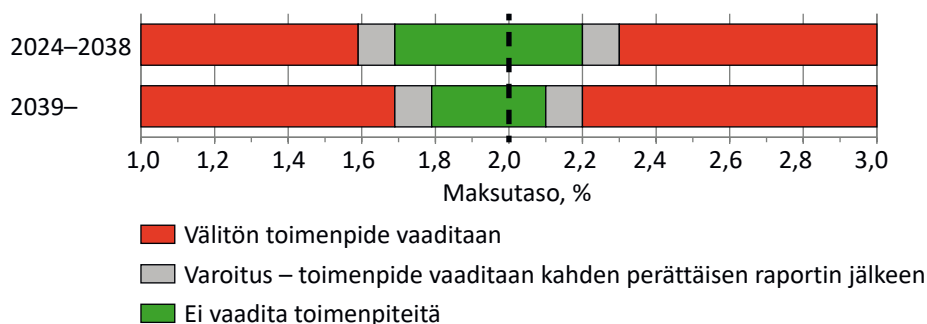
<sup>27</sup> Eli laskennallisesti liian suuren maksun.

<sup>28</sup> Laskennallisesti liian pienen maksun.

Vakautusmekanismit perustuvat työeläkemaksutason seuraamiseen. Järjestelmä sallii tietyt poikkeamat kahden/kahdeksan prosentin maksutasosta. Kahdeksan prosenttiyksikön maksuosuudelle sallitut poikkeamat ovat nelinkertaiset verrattuna kahden prosenttiyksikön maksuosuudelle. Tiedetyt poikkeamat edellyttävät välitöntä reagointia, lievemmät poikkeamat taas reagointia vasta kahden raportin jälkeen, mikäli järjestelmä ei muuten palaudu tasapainotasolle. Poikkeamia arvioidaan sekä prosenttiyksikköinä suhteessa säädettyyn tasoon että poikkeaman keston mukaan.

#### Kuvio 4.3.

Sallitut poikkeamat maksutasosta eri vuosina.



Myös työeläkkeen lisäosan laskennassa käytetään hyödyksi varojen ja menojen suhdetta (A/E, assets to expenditure), jossa varat suhteutetaan seuraavan vuoden eläkemenoihin. Pitkällä aikavälillä lisäosan A/E-suhteeksi vakiintuu noin 26.

Täysin rahastoidulla lisäosalla on omat vakautusmekanisminsa, jonka säännöt poikkeavat perustyöeläkkeestä. Vakautusmekanismien toiminta perustuu seuraaviin periaatteisiin:

- Toimiin ryhdytään, mikäli järjestely on merkittävästi yllirahastoitu tai alirahastoitu. Yllirahastoinnin kohdalla sallitaan suurempi poikkeama ennen toimiin ryhtymistä.
- Ensimmäinen toimenpide tulee olla viimeisimmän sopeutustoimenpiteen peruminen. Mikäli tämä riittää maksutason palauttamiseksi riittävälle tasolle, muita toimenpiteitä ei tarvita.
- Jos kyseessä on yllirahastointi, nykyisten ja tulevien edunsaajien etuuksia nostetaan parantamalle indeksointia.
- Jos kyseessä on alirahastoitu tilanne, sopeutukset jaetaan työnantajien, maksajien sekä edunsaajien kesken, ensin sopeutetaan etuuksia, ja maksuja nostetaan vain, mikäli se on tarpeellista etuuksien sopeutuksen jälkeen.
- Etuussopeutuksen ensisijaisuutta maksuihin koskemiseen perustellaan sillä, että näin vähennetään vaikutusta nuoremmille sukupolville, joka voi olla perusteltua sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta.

Keinoina järjestelmän saattamiseksi tasapainotilaan ovat seuraavat:

#### **Alirahastointi:**

- Senhetkisten etuudensaajien etuuksien sopeuttaminen
  - Indeksoinnin muuttaminen määräajaksi (kuudeksi vuodeksi)
  - Alaraja indeksin sääntelyksi 60 % hintakehityksestä
  - Etuuksien taso ei voi nimellisesti laskea
- Tulevien etuudensaajien etuuksien sopeuttaminen
  - Alkavan eläkkeen sopeuttaminen etuuskertoimella, jonka arvo on alle yhden
- Maksujen nostaminen – viimesijainen keino.

#### **Ylirahastointi:**

- Senhetkisten ja tulevien etuudensaajien etuuksien parantaminen
  - Indeksoinnin parantaminen määräajaksi (kuudeksi vuodeksi)
  - Indeksoinnin enimmäistaso on rajattu kumulatiiviseen 200 %:iin kuluttajahintakehityksestä ajanjaksolta
- Tulevien etuudensaajien etuuksien sopeuttaminen
  - Alkavia eläkkeitä sopeutetaan etuuskertoimella, jonka arvo on yli yhden
  - Minimimaksutaso nousee samalla lähelle säädettyä maksutasoa.

## **4.8 Keskustelua**

Kanadan vakautusmekanismien vahvuutena voi pitää sitä, että se on suhteellisen helppo ymmärtää, koska se perustuu ajatukselle, että rahaston koko suhteessa tulevaan eläkemenoon pysyy samana pitäen vakuutusmaksun vakiona. Eurooppalaisin silmin katsottuna maan lakisääteinen työeläkemaksu oli varsin matala, kun sitä päätettiin nostaa lisärahoitustien merkeissä. Pysyvän osittaisen rahastoinnin myötä järjestelmällä on myös suurempi intressi pitkän aikavälin tarkasteluun, jonka voisi olettaa tuovan tietynlaista vakautta järjestelmän kehittämiseen. Tosin pitkän aikavälin tarkastelu nostaa laskelmissa käytetyt oletukset keskiöön. Jos tietty oletus ei toteudu pitkällä aikavälillä, voi järjestelmän rahoituksellinen tasapaino näyttää hyvin erilaiselta eri raporttien välillä.

Maahanmuuttopolitiikka on Kanadassa hyvin suunnitelmallista ja läpinäkyvää, joten oletettavasti väestökehitystä pystytään ennakoimaan paremmin kuin monessa muussa maassa. Tämä helpottaa jakojärjestelmäosuuden rahoituksen ennakoimista. Osittaiseen rahastointiin liittyvä pidemmän aikavälin tarkastelu tarkoittaa myös, että useamman sukupolven intressit tulevat samanaikaisesti huomioituiksi. Säännönmukainen seuranta, joka nyt tapahtuu joka kolmas vuosi aktuaariraportin julkaisun yhteydessä, lienee perusteltua tästä näkökulmasta. Asioihin pystytään reagoimaan ajoissa ja seuranta väistämättä tapahtuu, kun se on sidottu osaksi säännönmukaisesti toistuvaa prosessia. Toimijoiden roolit ovat selkeät, sekä se, mitä tehdään, jos poliittiset päättäjät eivät muuta päätä. Myös periaate, että etuuksia parannetaan vain etukäteisrahoitustien

la, on selkeä sekä luultavasti yleisesti hyväksyttävissä. Se myös lähtökohtaisesti pyrkii siihen, että sukupolvittain tarkasteltuna etuusparannuksen kustantaa siitä hyötyvä sukupolvi.

Ongelmina Kanadan kohdalla voidaan nähdä ainakin se, että järjestelmässä ei ole minikäänlaista vakautusmekanismia rakennettuna liittyen elinajan pitenemiseen. Päinvastoin, maan liberaalihallitus perui vuonna 2016 aiemman hallituksen tekemän päätöksen eläkeiän nostosta. Kysymyksiä herättää myös eläkevaroille laskettu varsin korkea 3,9 prosentin tuotto-oletus. Tietenkin etukäteen on myös mahdotonta sanoa, mitä kansaneläke-etuuksille ja tulotakuulisälle tapahtuisi, mikäli työeläke-etuudet päätettäisiin jäädyttää järjestelmän tasapainoon saattamiseksi. Nämä kustannetaan liittovaltion budjetista, ja niiden taso liittyy eläkejärjestelmän sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

Pitää myös muistaa, että provinseilla on halutessaan mahdollisuus jättäytyä pois CPP-järjestelmästä. Tämä on provinssien yksipuolinen oikeus, eikä sille ole suorita perustuslaillisia tai muita oikeudellisia esteitä. Samalla provinssi luultavasti pyrki siihen, että sen asukkaille kuuluva osuus työeläkerahaston varoista siirrettäisiin sen hallinnassa olevaan rahastoon ja provinssi ottaisi vastattavakseen vakuutettujen eläkevas-  
tuut.

## Lähteet

Actuarial Report on the Canada Pension Plan (2016)

<http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/docs/cpp27.pdf>

Brière, P. & Ouellet, G. & Poulin, É. & Therrien, J.-F. (2018) Comparative analysis of the demographic, economic and financial data and projections used in the actuarial valuations of 17 social security programs, Retraite Québec, 19th International Conference of Actuaries and Statisticians, ISSA haettu 27.11.2019

<https://www.issa.int/fr/communities/tc-act/conference-reports>

Canadian Income Survey (2017) <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190226/dq190226b-eng.htm>

CtvNews (2019) Alberta will study already ‘compelling case’ for its exit from CPP: Kenney. Haettu 27.11.2019. <https://www.ctvnews.ca/canada/alberta-will-study-already-compelling-case-for-its-exit-from-cpp-kenney-1.4674837>

Government of Canada (2014) Action for Seniors Report.

Kanadan tilastokeskus (2018) Tax filers and dependants, seniors with income by source of income and age.

Little, B. (2008) Fixing the Future. How Canada’s usually fractitious governments worked together to rescue the Canada Pension Plan.

Ménard, J.-C. & Billig, A. (2013) Report “Intergenerational Balance of the Canadian Retirement Income System” prepared for the International Social Security Association Technical Seminar on “Proactive and Preventive Approaches in Social Security - Supporting Sustainability” in Muscat, Oman 23-24 February 2013.

<http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Docs/jcm20130224.pdf>

OFCA (2019) Office of the Chief Actuary: Stabilization mechanism in the CPP (julkaisematon).

Shillington, R. (2016) An analysis of the Economic Circumstances of Canadian Seniors, February 2016, Broadbent Institute. [https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/broadbent/pages/4904/attachments/original/1455216659/An\\_Analysis\\_of\\_the\\_Economic\\_Circumstances\\_of\\_Canadian\\_Seniors.pdf?1455216659](https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/broadbent/pages/4904/attachments/original/1455216659/An_Analysis_of_the_Economic_Circumstances_of_Canadian_Seniors.pdf?1455216659)

Tamagno, E. (2005) The Canadian Pension System. A report prepared for the General Assembly of the Japan Pension Research Council, Tokyo, 8-9 September 2005.

[http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14182/1/pie\\_dp278.pdf](http://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/14182/1/pie_dp278.pdf)

Technical Paper on the Additional Canada Pension Plan Regulations (2018)

<http://www.osfi-bsif.gc.ca/eng/Docs/ocaas20.pdf>

Weaver, K. (2011) The Politics of Automatic Stabilization Mechanisms in Public Pension Programs. <https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2011/i11-201.pdf>



Wolfson, M. C. (2011) Projecting the Adequacy of Canadians' Retirement Incomes. Current Prospects and Possible Reform Options. IRPP Study, No 17, April 2011.  
<https://irpp.org/wp-content/uploads/assets/research/faces-of-aging/projecting-the-adequacy-of-canadians-retirement-incomes/IRPP-Study-no17.pdf>

## 5 Ruotsi

### 5.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä

#### 5.1.1 Lakisääteinen eläke

Lakisääteinen työeläke kattaa palkansaajat ja yrittäjät. Työeläkejärjestelmästä myönnettävä vanhuuseläke määräytyy maksuperusteisesti. Eläke perustuu prosentuaalisesti kiinteään maksuun, joka on 18,5 prosenttia eläkkeen perusteena olevista tuloista eli sellaisista tuloista, joista työntekijän maksu on vähennetty. Pääosa maksusta, 16 prosenttiyksikköä, kerryttää ansaintaeläkkeen (inkomstpension) laskennallista eläkepääomaa. Tätä osaa maksusta ei rahastoida, vaan jakojärjestelmärahoituksen mukaisesti se käytetään maksussa olevien työeläkejärjestelmän vanhuuseläkemenojen rahoittamiseen, josta tarkemmin jäljempänä<sup>29</sup>. Loppuosa maksusta, 2,5 prosenttiyksikköä, siirretään rahastoeläkejärjestelmään (premiépension) vakuutetun valitsemille yksilöllisille eläketileille. Valittavana on yksityisten rahastoyhtiöiden lisäksi yksi valtiollinen (AP7), joka toimii samalla järjestelmän oletusrahastona. Noin puolet vakuutetuista ja varoista on oletusrahastossa.

Ansaintaeläke määräytyy koko työuran aikana kertyneen eläkepääoman mukaan. Laskennallista eläkepääoma tarkistetaan vuosittain lähtökohtaisesti yleistä tulokehitystä seuraavalla tuloindeksillä<sup>30</sup> (inkomstindex) ja ikäluokan kuolleisuudesta määräytyvällä niin sanotulla periytyneellä tuotolla (arvsvinst) tai kuolevuushyvityksellä<sup>31</sup> ja vähennetään hallintokuluilla. Järjestelmän taloudellisesta tasapainotilasta riippuen tuloindeksin sijasta voidaan käyttää jäljempänä yksityiskohtaisemmin selostettavaa tasapainoindexiä (balansindex), joka Ruotsissa toimii ansaintaeläkejärjestelmän vakautusmekanismina. Se vaikuttaa myös maksussa olevien eläkkeiden tarkistamiseen.

Ansaintaeläkkeelle siirryttäessä vakuutetulle kertynyt eläkepääoma jaetaan jakoluvulla, johon vaikuttavat kunkin ikäluokan keskimääräinen elinajanodote ja eläkkeen alkumäärää korottava kiinteä 1,6 prosentin reaali-palkkakehitystä vastaava diskonttokorko.

Rahastoeläke määräytyy myös työuran aikana kertyneiden vakuutusmaksujen mukaan, mutta on riippuvainen sijoituksista ja niille saaduista tuotoista. Rahastoeläkkeelle ei taata mitään vähimmäistuottoa eikä vähimmäismäärää. Rahastoeläkettä maksetaan koko loppuelämän ajan ja vakuutettu voi valita joko rahastovakuutuksen tai perinteisen

---

29 Nykyjärjestelmän lisäksi maksussa on vanhan etuusperusteisen ATP-eläkejärjestelmän mukaisia vanhuuseläkkeitä.

30 Tuloindexi mittaa keskitulojen muutosta henkilöä kohti. Se lasketaan 16–64-vuotiaiden vakuutettujen eläkkeen perusteena olevien keskitulojen perusteella. Tuloksi lasketaan myös eläkeoikeutta kartuttavat sosiaalivakuutusetuudet. Indexiä määrittäessä palkoiksi lasketaan myös ansiokaton ylittävä osa, mutta vähennyskelpoisia työntekijän eläkevakuutusmaksuja ei lasketa tuloksi.

31 Kuolleiden laskennallinen eläkepääoma jaetaan vuosittain elossa olevien kesken ansaittujen eläkeoikeuksien suhteessa.

elinkorkovakuutuksen. Jälkimmäisen vaihtoehdon on valinnut noin 20 prosenttia eläkeläisistä.

Rahastovakuutuksessa eläkevarat säilyvät arvopaperirahastoissa myös eläkeaikana. Tästä seuraa, että kuukausittain maksettavan eläkkeen määrä vaihtelee sijoitusten mukaan. Pääomaa myydään joka kuukausi eläkkeen rahoittamiseksi. Vuoden lopulla oleva pääoma määrittää eläkkeen tason tulevalle vuodelle. Toinen vaihtoehto on vaihtaa rahastovakuutus Eläkeviraston tarjoamaan ja takaamaan perinteiseen elinkorkovakuutukseen, jolloin rahaston osuudet myydään kerralla ja kuukausittain maksettava määrä on kiinteä. Eläkkeeseen tosin voi tulla korotuksia, jos Eläkevirasto tuottaa hallinnoimallaan eläkepääomalla voittoa.

Rahastoeläkepääoman muuntamisessa vanhuuseläkkeeksi käytetään eri jakolukua kuin ansaintaeläkkeessä. Siihen vaikuttavat elinajanodotteen ja kuolevuushyvityksen lisäksi valinta perhe-eläketurvasta sekä diskonttokorko, joka alennettiin nykyiseen 1,75 prosenttiin aiemmasta kolmesta prosentista vuosien 2016 ja 2017 aikana.

Asumisperusteinen takuueläke turvaa vähimmäiseläketurvan. Takuueläke on työeläkevähenteinen. Täysi takuueläke on runsas 800 euroa kuukaudessa vuonna 2019. (Ks. kuvio 5.1.) Lakisääteisestä eläkejärjestelmästä maksetaan lisäksi määräaikaista perhe-eläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeet myönnetään sairausvakuutusjärjestelmästä.

Ansainta- ja rahastoeläke voidaan myöntää aikaisintaan 61 vuoden iästä alkaen. Ansaintaeläkkeen ja rahastoeläkkeen voi ottaa maksuun eri aikoina ja erisuuruisina osuuksina. Takuueläke myönnetään aikaisintaan 65 vuoden iästä.

Ruotsin parlamentti hyväksyi lokakuussa 2019 vanhuuseläkeikää nostavan eläkeuudistuksen. Alin vanhuuseläkeikä nousee asteittain vuodesta 2020 alkaen 63 vuoteen ja vuodesta 2026 alkaen eläkeikä sidotaan elinajanodotteen kehitykseen. Ensimmäiset ikäluokat, joita muutos koskee, ovat vuonna 1959 ja vuonna 1960 syntyneet, joiden eläkeikä nousee 62 vuoteen. Vuonna 1963 ja sen jälkeen syntyneillä eläkeikä sidotaan elinajanodotteen kehitykseen.

Takuueläkkeen ikäraja nousee 66:een vuonna 2023. Muutos koskee vuosina 1958 ja 1959 syntyneitä. Vuodesta 2026 alkaen ikäraja nousee elinajanodotteen muutosta seuraten. Muutos koskee vuonna 1960 ja sen jälkeen syntyneitä.

### 5.1.2 Työmarkkinaeläkkeet

Lakisääteisiä eläkkeitä täydentävät työmarkkinasopimuksiin perustuvat lisäeläkkeet sekä julkisen että yksityisen sektorin palkansaajille. Näiden työmarkkinaeläkejärjestelmien kattavuus on noin 90 prosenttia palkansaajista. Järjestelmistä maksetaan lakisääteisiä eläkkeitä täydentäviä työmarkkinaeläkkeitä sekä muuta täydentävää sosiaaliturvaa. Työmarkkinaeläkkeet kattavat lakisääteisen järjestelmän palkkaton ylittävien tulojen lisäksi myös katon alittavat tulot.

Neljä suurinta työmarkkinaeläkejärjestelmää kattavat noin 80 prosenttia palkansaajista. Nämä ovat yksityisen puolen toimihenkilöiden työmarkkinaeläkejärjestelmä ITP (industrins och handels tilläggspension för tjänstemän) ja työntekijöiden työmarkkina-

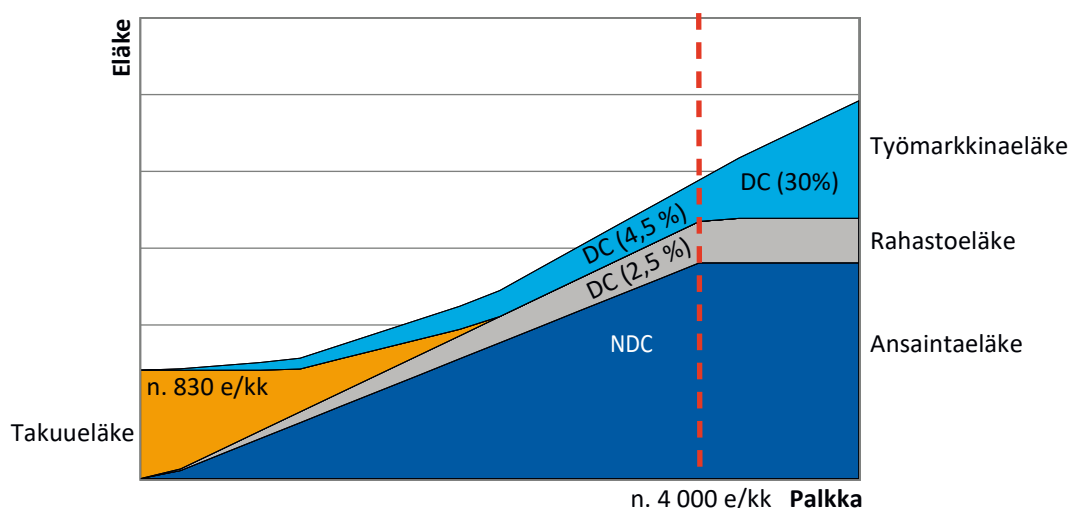
eläkejärjestelmä SAF-LO (Avtalspension SAF-LO) sekä julkisella puolella valtion ja kuntien työmarkkinaeläkejärjestelmät. Työmarkkinaeläkkeet eivät kata yrittäjiä.

Työmarkkinaeläkkeet voivat olla joko etuus- tai maksuperusteisia tai näiden yhdistelmiä. Viime vuosina eläkejärjestelmiä on muutettu maksuperusteisiksi. Yksityisellä puolella SAF-LO on siirtymäsäännöksiä lukuun ottamatta määräytynyt maksuperusteisesti vuodesta 1996 lähtien ja ITP vuodesta 2007. Valtion ja kuntien työmarkkinaeläkejärjestelmissä eläke määräytyy edelleen osittain etuusperusteisesti ja osittain maksuperusteisesti. Pääsääntönä maksuperusteisissa järjestelmissä on, että ansiokaton alittavalta osalta eläkepääomaa kertyy ja maksua peritään 4,5 prosenttia ja ansiokaton ylittävältä osalta 30 prosenttia (ks. kuvio 5.1). Työmarkkinaeläkkeet kustannetaan työnantaja-maksuin, ja ne ovat täysin rahastoituja, lukuun ottamatta joitakin vanhoja julkisen puolen sopimuksia.

Työmarkkinaeläkkeet voidaan myöntää aikaisintaan 55 vuoden iästä lähtien. Palkansaaja päättää, ottaako eläkkeen vähintään viiden vuoden määräaikaisena suorituksena vai annuiteettina.

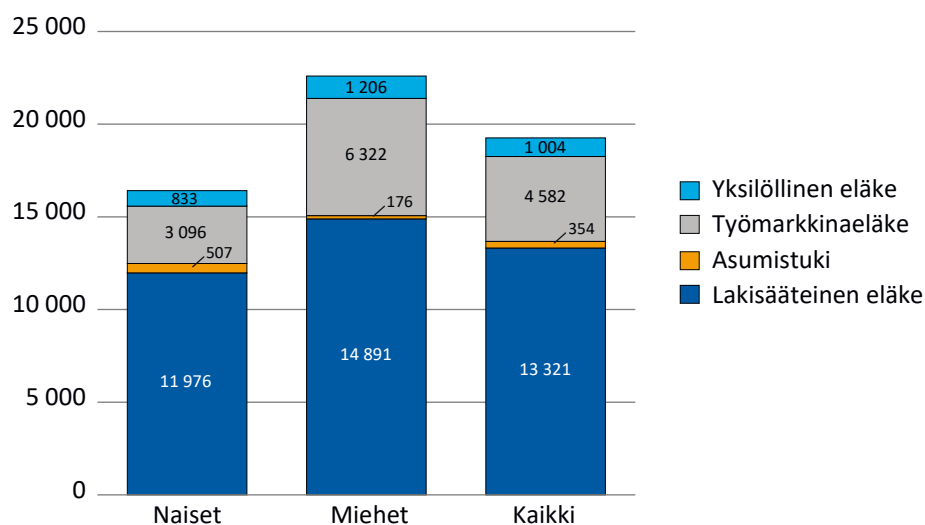
#### Kuvio 5.1.

Yleiskuvaus Ruotsin vanhuuseläkejärjestelmästä.



Työmarkkinaeläkkeiden osuus on noin neljännes keskimääräisestä kokonaiseläkkeestä. Kuviossa 5.2 on esitetty keskimääräinen kokonaiseläke ja sen jakautuminen lakisääteiseen eläketurvaan ja sitä täydentävään työmarkkinaeläketurvaan sukupuolittain vuoden 2018 lopussa. Työmarkkinaeläkkeiden osuus kokonaiseläketurvasta on ollut hienoisessa kasvussa.

**Kuvio 5.2.**  
Keskimääräinen kokonaiseläke (SEK) vuonna 2018.



Lähde: Pensionsmyndigheten 2019d.

## 5.2 Eläkejärjestelmän rahoitus

Työeläkejärjestelmän lakisääteiset vanhuuseläkkeet rahoitetaan työnantaja- ja työntekijämaksuin. Työntekijältä peritään ainoastaan vanhuuseläkkeiden rahoittamiseen perittävää yleistä eläkevakuutusmaksua (7 %). Työnantaja osallistuu eläkkeiden rahoittamiseen maksamalla lisäksi työkyvyttömyyseläkkeiden rahoittamiseen perittävää sairausvakuutusmaksua ja perhe-eläkemaksua. Valtio osallistuu työeläkkeiden rahoitukseen sellaisilta ajoilta, joilta karttuu eläkettä laskennallisten tulojen mukaan (esim. lastenhoitoajalta). Myös takuueläke rahoitetaan verovaroin. Lisäksi ansaintaeläkejärjestelmästä myönnettävien vanhuuseläkemenojen kattamiseen käytetään puskurirahastojen varoja.<sup>32</sup>

## 5.3 Vanhuuseläkkeen rahoitus

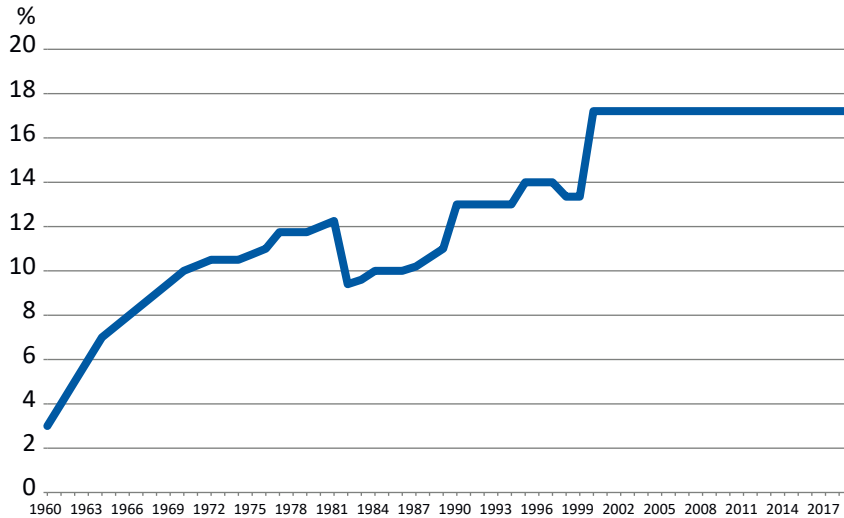
Bruttopalkasta perittävä vanhuuseläkemaksu on kiinteä 17,21 prosenttia, josta työnantajan osuus on 10,21 prosenttiyksikköä ja työntekijän osuus seitsemän prosenttiyksikköä (kuvio 5.3). Työnantajamaksu peritään koko palkkasummasta. Työntekijän maksu peritään vain ansiokaton (n. 4 200 e/kk) alittavan bruttotulon osalta. Ansiokaton ylittävä osuus työnantajamaksusta on käytännössä veroa, sillä se siirretään valtion budjettiin eikä vanhuuseläkerahastoihin, johon maksut muutoin ohjautuvat.

<sup>32</sup> Puskurirahastoja on viisi (AP 1–4 ja AP 6). Maksutulot ohjataan neljään ensimmäiseen rahastoon. Nämä rahastot osallistuvat vastaavasti eläkemenojen kattamiseen. AP 6 on suljettu, johon maksutuloja ei ohjata eikä vastaavaa veloitetta eläkemenojen kattamiseen ole. AP 6 -rahastoa koskevat erityissäännöt myös sille kertyneen eläkepääoman sijoittamisen suhteen.

Vanhuuseläkkeen perusteena olevia tuloja määrättäessä ansiokaton alittavista bruttotuloista vähennetään työntekijän eläkemaksuosuus (7 %). Näin määritellystä tulosta vanhuuseläkettä kertyy siis edellä mainitut 18,5 prosenttia<sup>33</sup>.

**Kuvio 5.3.**

Vanhuuseläkemaksun kehitys 1960–2019.



Lähde: Pensionsmyndigheten 2019a.

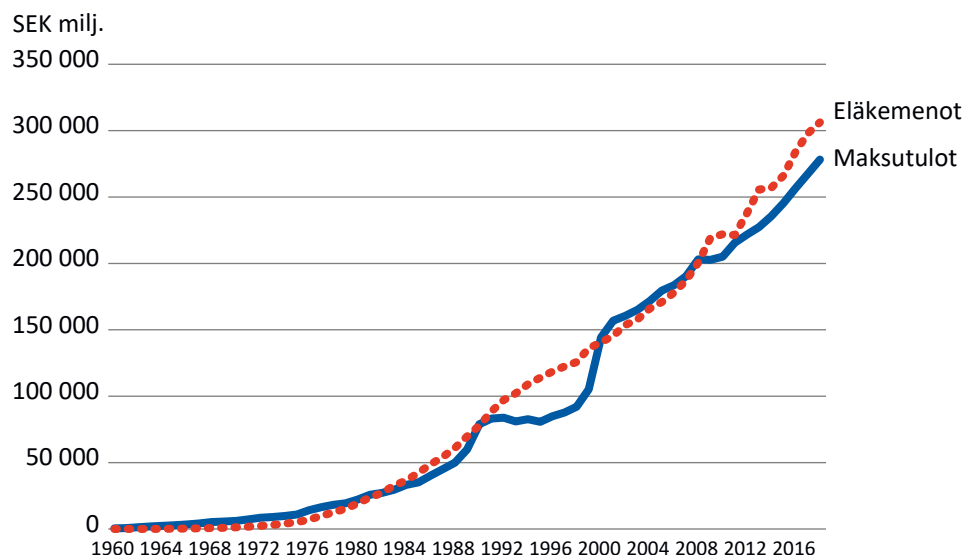
Rahastoeläke on täysin rahastoitu. Ansaintaeläke perustuu jakojärjestelmärahoitukseen eli koko ansaintaeläkettä kartuttava 16 prosenttiyksikön osuus käytetään yhdessä puskurirahaston kanssa samana vuonna maksussa olevien eläkkeiden kustantamiseen. Ansaintaeläkejärjestelmää turvaavaan valtiollisiin puskurirahastoihin on työeläkejärjestelmän alkuajoista lähtien siirretty eläkemenojen ylittävä maksutulo-osuus. Nykyään puskurirahastot ovat nettomaksajia, sillä vanhuuseläkemenot ovat ylittäneet maksutulojen määrän vuodesta 2009 lähtien (kuviot 5.4).

Puskurirahastojen varat (SEK 1 383 mrd.) olivat 4,5-kertaiset vuotuisen vanhuuseläkemenoon verrattuna ja noin 30 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018. Vuosituhannen vaihteessa toteutetun eläkeuudistuksen yhteydessä eläkerahastoista siirrettiin vuosina 1999–2001 yhteensä 245 miljardia kruunua kattamaan valtion budjetin vastuulle siirrettyjen työkyvyttömyys- ja perhe-eläkemenojen sekä takuueläkemenojen rahoitusta. Varojen siirto yhdistettynä vuosien 2001 ja 2002 negatiivisiin sijoitustuottoihin heikensi järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Eläkevarat olivat alimmillaan noin kolminkertaiset suhteessa vuotuisiin vanhuuseläkemenoihin. Valtion budjettiin siirrettävien varojen määrä oli alun perin tarkoitus olla toteutunutta siirtoa suurempi, mutta lisää siirtoja ei toteutettu, jotta ansaintaeläkejärjestelmän taloudellisen tasapainon heikkeneminen ei johtaisi tasapainoindeksiin aktivoitumiseen ja samalla vanhuuseläkkeiden leikkaamiseen.

<sup>33</sup>  $0,1721 / 0,93 \approx 0,185$ .

**Kuvio 5.4.**

Lakisääteisen ansaintaeläkejärjestelmän vanhuuseläkemenojen ja -maksutulon kehitys vuosina 1960–2018, SEK milj.\*



\* Eläkemenot ennen vuotta 1999 sisältävät vanhan ATP-työeläkejärjestelmän vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkemenot. Tästä eteenpäin mukana ovat nykyisen ansaintaeläkejärjestelmän ja ATP:n vanhuuseläkemenot. Menoihin ei ole laskettu mukaan vuosien 1999–2001 yhteensä 245 miljardin kruunun eriä valtion budjettiin, jotka siirrettiin kattamaan jatkossa budjetista rahoitettavia työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeiden sekä takuueläkkeiden menoja.

Lähde: Pensionsmyndigheten 2019a.

Lakisääteisen vanhuuseläkejärjestelmän ja työmarkkinaeläkejärjestelmien maksutulot olivat yhteensä noin 28 prosenttia suhteessa kansantalouden palkkasummaan vuonna 2017. Menot olivat vastaavasti noin 24 prosenttia. (Taulukko 5.1.)

**Taulukko 5.1.**

Vanhuuseläkejärjestelmän maksutulot ja eläkemenot, % palkkasummasta 2017.

	Maksutulo	Eläkemenot
Ansaintaeläke	15,0	16,6
Rahastoeläke	2,3	0,5
Työmarkkinaeläke	10,6	6,8
<b>Yhteensä</b>	<b>28,0</b>	<b>24,0</b>

Lähde: Pensionsmyndigheten 2019c.

## 5.4 Ruotsin vakautusmekanismi: tasapainoindexi

Ruotsissa eläkkeiden tasot joustavat, koska eläkemaksun taso on kiinteä. Vanhuuseläkejärjestelmän sopeutuminen maksutulojen ja eläkemenojen vaihteluihin toteutetaan indeksoinnin avulla. Varsinaisena vakautusmekanismina toimii tasapainoindexi (balansindex), joka reagoi eläkejärjestelmän taloudelliseen tasapainoon. Se vaikuttaa työssä käyviin sukupolviin ja vanhuuseläkkeensaajiin alentamalla sekä ansaintaeläkkeen laskennallisen eläkepääoman että maksussa olevien vanhuuseläkkeiden vuotuisia tarkistuksia. Indeksitarkistus voi olla negatiivinen eli nimellistä arvoa voidaan leikata ja näin on myös käynyt vuosina 2010, 2011 ja 2014 mekanismin voimassaoloaikana.

Kyseinen indeksointi on ollut käytössä vuodesta 2002 lähtien. Vanhassa etuusperusteisessä ATP-työeläkejärjestelmässä työeläkkeet ja eläkepalkka oli sidottu hintaindeksiin, jota edelleen käytetään takuueläkkeiden ja useimpien työmarkkinaeläkkeiden tarkistamiseen.

Tasapainoindexin määrittämiseksi lasketaan kunakin vuonna ansaintaeläkejärjestelmän varojen ja vastuiden suhteen osoittava tasapainoluku (balanstal) (ks. taulukko 5.2). Järjestelmän varat muodostuvat tulevista eläkemaksutuloista ja puskurirahastoista. Yksittäisen vuoden maksutulot muutetaan varantosuureiksi kertomalla ne eläkevastuun kesto mittaavalla aikatermillä (omsättningstid, expected turnover duration), joka on noin 32 vuotta. Kyseinen ajanjakso saadaan laskemalla erotus eläkemaksajien ja eläkkeensaajien pääomapainotetusta keskimääräisestä iästä. Se kuvaa keskimääräisen ajanjakson pituutta siitä, kun eläkemaksu maksetaan järjestelmään ja kun se maksetaan takaisin eläkkeenä vakuutetuille.

Vastuut muodostuvat puolestaan karttuneista eläkeoikeuksista ja maksussa olevista eläkkeistä. Jos tasapainoluku on alle yksi, käytetään eläkkeiden tarkistuksessa tuloindexiä jarruttavaa tasapainoindexiä. Myöhemmin, mikäli eläkejärjestelmän maksukykytilanne paranee, indeksin kasvua nopeutetaan, kunnes indexi päättyy samalle tasolle kuin se olisi noussut ilman rajoitusta. Järjestelmän taloudellista tilaa osoittava tasapainoluku määritellään vuosittain eläkejärjestelmän vuosikertomuksen (Orange Rapport) yhteydessä. Indeksointiin taselaskelma vaikuttaa kahden vuoden viipeellä.

Taulukko 5.2 osoittaa, että järjestelmä oli ensimmäisen kerran alijäämäinen (-3,28 prosenttia) vuonna 2008 (tasapainoluku 0,9672). Tuolloin finanssikriisin seurauksena puskurirahastojen markkina-arvosta suli runsas 20 prosenttia vuoteen 2007 verrattuna. Tämä tarkoitti indeksijarrun laukeamista ja normitilannetta heikompaa indeksointia vuodelle 2010.



**Taulukko 5.2.**

Ruotsin työeläkejärjestelmän tasapaino vuosina 2007–2018, SEK mrd.

<b>Taselaskelma</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Tarkistusvuosi	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AP-rahastot, 3 v. ka.	-	821	811	810	865	908
AP-rahastot, vuosi	898	707	827	895	873	958
Maksutulojen varanto	6 116	6 477	6 362	6 575	6 828	6 915
Varat yhteensä	7 014	7 184	7 189	7 469	7 700	7 873
Eläkevastuu	6 996	7 428	7 512	7 367	7 543	7 952
Yli-/alijäämä (SEK mrd.)	18	-243	-323	103	157	-80
<sup>a</sup> Tasapainoluku 2015						
<sup>b</sup> Tasapainoluku 2008	1,0026	0,9826	0,9549	1,0024	1,0198	0,9837
<sup>c</sup> Tasapainoluku		0,9672	0,957	1,014	1,0208	0,99

<b>Taselaskelma</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Tarkistusvuosi	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AP-rahastot, 3 v. ka.	963	1 067	-	-	-	-
AP-rahastot, vuosi	1 058	1 185	1 230	1 321	1 412	1 383
Maksutulojen varanto	7 123	7 380	7 457	7 737	7 984	8 244
Varat yhteensä	8 180	8 565	8 688	9 058	9 396	9 627
Eläkevastuu	8 053	8 141	8 517	8 714	9 080	9 165
Yli-/alijäämä (SEK mrd.)	127	423	171	344	315	463
<sup>a</sup> Tasapainoluku 2015			1,0067	1,0132	1,0116	1,0168
<sup>b</sup> Tasapainoluku 2008	1,004	1,0375				
<sup>c</sup> Tasapainoluku	1,0158	1,052	1,0201	1,0395	1,0347	1,0505

a) Tasapainoluku, jonka vaikutus on vain kolmasosa alkuperäisestä tasapainoluvusta, ns. vaimennettu tasapainoluku.

b) Tasapainoluku, missä AP-rahastojen arvo laskettiin kolmen vuoden keskiarvona vuoden viimeiseltä päivältä.

c) Alkuperäinen tasapainoluku.

Lähde: Pensionsmyndigheten 2019b.

Lopulta indeksijarrun vaikutus loiveni kuitenkin -1,74 prosenttiin (tasapainoluku 0,9826), koska poliittisesta paineesta johtuen indeksoinnin määräytymisperusteita muutettiin ennen vuoden 2010 lopullista indeksitarkistusta. Indeksien vuosittaisen vaihtelun loiventamiseksi puskurirahastojen markkina-arvo alettiin yksittäisen vuoden lopun tilanteen sijasta määrittää kolmen viimeisimmän vuoden keskiarvon perusteella.

Indeksin laskentatavan muutos oli omiaan voimistamaan jarruvaikutusta seuraavana vuonna. Rahastojen osittaisesta toipumisesta huolimatta vuoden 2008 tulos heikensi kolmen vuoden tarkastelujakson keskiarvoa. Kun lisäksi maksutulot notkahtivat edellisvuoden tasosta, painui järjestelmä -4,5 prosenttia alijäämäiseksi vuonna 2009 (tasapainoluku 0,9549).

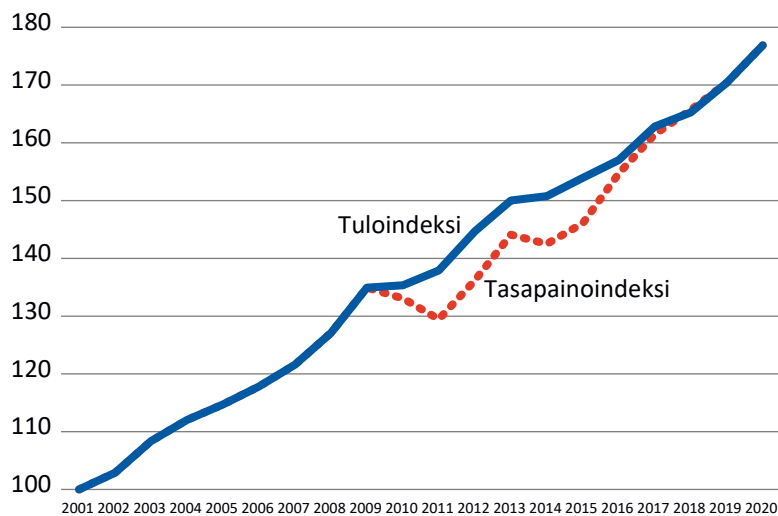
Tämän jälkeen järjestelmä oli alijäämäinen vielä vuonna 2012, mutta hyvän taloudellisen kehityksen myötä järjestelmä on kuitenkin palautunut tasapainotilaan ja tasapai-

noindeksi on saavuttanut tuloindeksin tason vuonna 2018. Kuvio 5.5 osoittaa tulo- ja tasapainoindeksin toteutuneen kehityksen.

Tasapainoindeksin vaikutusta on kuitenkin vielä kertaalleen muutettu vuonna 2015. Tasapainoindeksin vaikutusta on vaimennettu siten, että nykyään sen vaikutus lopulliseen indeksointiin on vain kolmasosa taloudellisen tasapainon muutoksesta (ns. dämpät balanstal). Samalla puskurirahastojen markkina-arvon määrittämisessä on palattu alkuperäiseen kunkin yksittäisen vuoden lopun tilanteeseen (ks. taulukko 5.2).

#### Kuvio 5.5.

Tulo- ja tasapainoindeksin kumulatiivinen muutos vuosina 2001–2020 (2001=100).



Lähde: Pensionsmyndigheten 2019d.

Ruotsin indeksijärjestelmä on moniosainen kokonaisuus. Ansaintaeläkkeiden kasvua jarrutetaan tai nopeutetaan edellä kuvatulla eläkejärjestelmän taloudelliseen tasapainoon reagoivalla tasapainoindeksillä. Normi- tai tasapainotilanteessa, jota esimerkiksi tämänhetkinen tilanne edustaa, maksussa olevia ansaintaeläkkeitä ja vanhan ATP-järjestelmän mukaisia työeläkkeitä tarkistetaan vuosittain niin sanotulla sopeutusindeksillä (följsamhetsindex).

Sopeutusindeksi lasketaan keskimääräisten tulojen kehityksen eli tuloindeksin (inkomstindex) vuosimuutoksen perusteella. Muutoksesta kuitenkin vähennetään aina oletettu 1,6 prosentin reaali-palkkakehitys, niin sanottu kasvunormi. Toisaalta, kuten alussa mainittiin, työeläkkeen laskennassa käytettävän kertyneen eläkepääoman eläkkeeksi muuntavan jakoluvun määrittelyssä käytetään 1,6 prosentin reaali-palkkakehitystä vastaavaa diskonttokorkoa korottamaan eläkkeen alkumäärää. Tämä tarkoittaa, että jakoluku pienenee ja eläkkeen alkumäärä kasvaa. Eläkkeensaaja saa siis lähtökohtaisesti korkeamman kuukausieläkkeen, mutta jatkossa pienemmän indeksitarkistuksen. Ruotsin työeläkkeen indeksoinnin määräytymistä havainnollistetaan taulukossa 3.

**Taulukko 5.3.**

Ruotsin työeläkkeen indeksointi vuosina 2007–2020.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tuloindeksin muutos (inkomstindex)	3,2	4,5	6,2	0,3	1,9	4,9	3,7
-/+ Tasapainotus (balansering)		-	-	-	-1,7	-4,5	0,2
= Tasapainoindeksin muutos (balansindex)	-	-	-	-1,4	-2,7	5,2	5,8
- Kasvunormi (förskottsränta)	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
= Sopeutusindeksi (följsamhetsindex)	1,6	2,8	4,5	-3,0	-4,3	3,5	4,1

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Tuloindeksin muutos (inkomstindex)	0,5	2,1	2,0	3,7	1,5	3,1	3,8
-/+ Tasapainotus (balansering)	2,0	-1,6	+0,4	+3,8	+0,7	+1,1	-
= Tasapainoindeksin muutos (balansindex)	-1,1	2,5	5,9	4,4	2,6	-	-
- Kasvunormi (förskottsränta)	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
= Sopeutusindeksi (följsamhetsindex)	-2,7	0,9	4,2	2,8	1,0	1,4	2,1

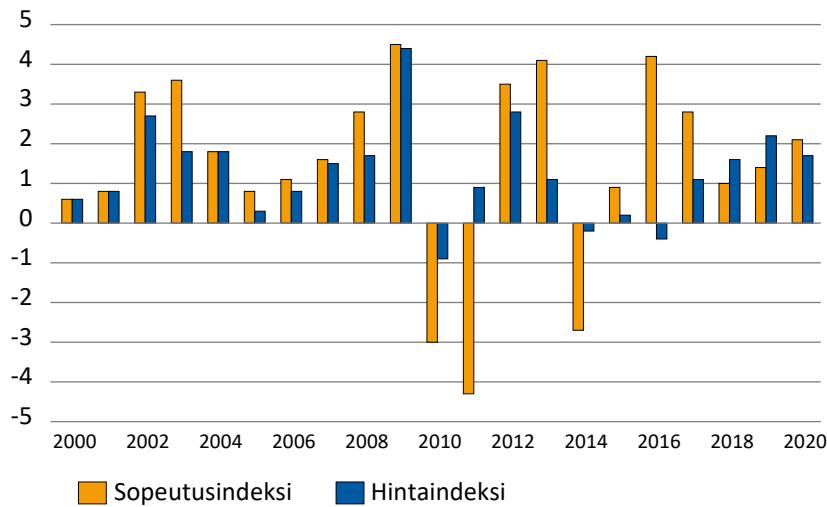
Lähde: Pensionsmyndigheten 2019c.

Kuviossa 5.6 on vertailtu sopeutus- ja hintaindeksin vuosittaisia muutoksia. Sopeutusindeksin muutos on ollut 2010-luvulla melkoista vuoristorataa. Ilman hallituksen ja parlamentin toimia hitaan palkkakasvun ja tasapainoindeksin yhteisvaikutus olisi leikannut ansaintaeläkkeitä -4,6 prosenttia vuonna 2010.

Kuviossa 5.7 on esitetty sopeutusindeksin kumulatiivinen muutos ja verrattu sitä hintaindeksin ja tuloindeksin muutoksiin. Sopeutusindeksin kehitys on ollut hintaindeksiä korkeampi, mutta on selvästi tuloindeksiä matalampi viimeisellä 20 vuoden ajanjaksolla.

**Kuvio 5.6.**

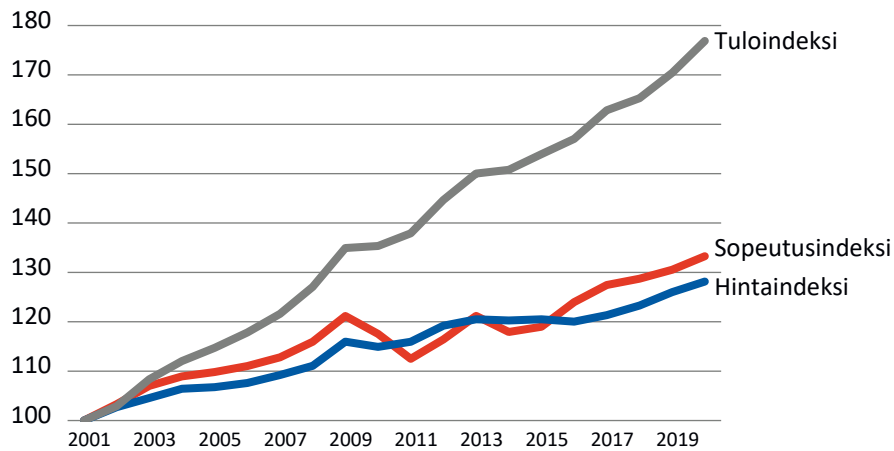
Ruotsin sopeutusindeksin ja hintaindeksin muutos vuosina 2000–2020, %.



Lähde: Pensionsmyndigheten 2019b.

**Kuvio 5.7.**

Hinta-, tulo- ja sopeutusindeksien kumulatiivinen muutos (2001=100).



## 5.5 Vakautusmekanismin toimivuus

Tasapainoindeksi on tavoitteen mukaisesti vakauttanut ansaintaeläkejärjestelmän taloutta. Sen heikkoutena on kuitenkin ollut muutosten voimakkuus ja äkillisyys. Erityisesti se, että indeksi oli tuntuvasti negatiivinen vuosina 2010, 2011 ja 2014, lisäsi poliittista painetta indeksin muuttamiseksi ja vaikutusten lieventämiseksi.

Ruotsin eläkejärjestelmää arvioinut Barr (2013) nosti tasapainoindeksiä koskevassa arviossaan esille kaksi ongelmakohtaa. Ensinnäkin jarrumekanismi toimii liian jyrkästi. Indeksijarrun rakenteessa tulisi ottaa huomioon, että makrotaloudellisella turbulenssilla

on taipumus vaikuttaa sekä palkkojen kasvuun että järjestelmän tasapainoon ja että nämä korreloivat keskenään.

Toisena ongelmakohtana Barr (2013, 101–104) näkee sen, että Ruotsissa jarrun ja kaasun toimintaan liittyy ei-tarkoitettuja tulonjakovaikutuksia eri kohorttien välillä ja työntekijäkohortin sisällä työntekijöiden ikä–ansaintaprofiilista riippuen ja suhteessa indeksijarrun sekä -kaasun ajoitukseen. Nämä vaikutukset ovat pitkälti sattumanvaraisia. Lisäksi vakautusmekanismeilla on taipumus hyödyttää nuorempia työntekijöitä eläkkeensaajien kustannuksella, mikä riskinjaon kannalta on epäoptimaalinen tilanne, koska eläkeläisten on keskimäärin vaikeampi sopeutua riskeihin.

Barr suosittelee tasapainoindeksin hillitsemistä ja indeksijarrun hidastamista ja tälle tielle Ruotsissa on myös lähdetty. Tasapainoindeksin volatiliiteetin vähentämiseksi sen määräytymistä muutettiin ensimmäisen kerran jo vuonna 2008. Taustalla ollut finanssikriisi oli omiaan vaikuttamassa siihen, että tuolloin vakautta haettiin määrittämällä puskurirahastojen markkina-arvo kolmen vuoden keskiarvona yksittäisen vuoden sijaan. Kyseinen muutos tosin oli keskeisiltä osin vaikuttamassa siihen, että eläkeindeksi oli seuraavana vuonna vielä heikompi eläkerahastojen nopeasta toipumisesta huolimatta.

Viimeisin ja merkittävin lakimuutos tuli voimaan vuonna 2015, kun tasapainoindeksin vaikutus rajoitettiin kolmasosaan aiemmasta. Tätä ennen epävakautta oli pyritty vaimentamaan muuttamalla tasapainolukuun vaikuttavien yksittäisten osatekijöiden määräytymistä. Puskurirahastojen markkina-arvon lisäksi myös maksutulojen ja eläkevastuiden määräytymissäntöjä on ajan saatossa muutettu. Näiden yksittäisten elementtien tasoitustoimenpiteistä on kuitenkin luovuttu samalla, kun mekanismin vaikutusta kokonaisvaltaisesti pienennettiin.

Vuoden 2015 lakimuutoksen yhteydessä viilattiin vielä tuloindeksin määräytymistä aiempaa yksinkertaisemmaksi, vakaammaksi ja ajantasaisemmaksi (Regeringskansliet 2015). Tuloindeksin rakenne on aiemmin lisännyt perusteettomasti epävakautta eläkkeiden ja vastuiden tarkistuksiin. Nykyisessä tuloindeksissä muun muassa tarkastelujaksoa, jolta reaalityulojen muutoksen keskiarvo lasketaan, lyhennettiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen indeksin ajantasaistamiseksi.

Vakautusmekanismiin kohdistuvien teknisten muutosten lisäksi indeksin vaikutusta nettoeläkkeisiin on kompensoitu joko osittain tai kokonaan verotusta keventämällä. Pienituloisille eläkkeensaajille työeläkevähenteisen takueläkkeen ja asumislisän määrän muutokset ovat myös osin kompensoineet ansaintaeläkkeen vähenemistä. Toisaalta ansaintaeläkkeen määrän äkillinen nousu on joidenkin eläkkeensaajien osalta vaikuttanut ansaintaeläkettä täydentävien etuuksien vähenemiseen.

Ruotsin tapahtumat ovat Barria (2013, 113) lainaten osoittaneet, että järjestelmä, joka on täysin automaattinen kaikissa olosuhteissa, ei ole mahdollinen. Siksi on tarvetta prosessille, joka mahdollistaa harkinnanvaraisen sopeuttamisen. Yksi tällainen lähestymistapa on mekanismin säännöllinen ja poliittisesti riippumaton seuranta esimerkiksi viiden vuoden välein tai vähintäänkin kerran kymmenessä vuodessa. Kyseinen prosessi sallii talousvaihteluista johtuvien riskien jakamisen kohorttien kesken. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden mukauttaa mekanismia vastaamaan muihinkin kuin taloudellisten heilahtelujen aiheuttamiin riskeihin, myös muuttuviin sosiaalisiin tarpeisiin.

## Lähteet

- AWG (2018) The Swedish pension system and pension projections until 2070. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_se.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_se.pdf)
- Barr, N. (2013) The Pension System in Sweden. Report to the Expert Group on Public Economics 2013:7. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Finansdepartementet, Regeringskansliet. <http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/08/Tillwebben-ESO-2013-7.pdf>
- Barr, N. & Diamond P. (2011) Improving Sweden's Automatic Pension Adjustment Mechanism. Issue in brief, Center for retirement research at Boston College. [https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2011/01/IB\\_11-2-508.pdf](https://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2011/01/IB_11-2-508.pdf)
- Pensionsmyndigheten (2019a) AP-fonder och ålderspensionsavgifter mellan åren 1960–2018.
- Pensionsmyndigheten (2019b) Inkomst- och tilläggspensionens utveckling. <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/inkomstpensionen-okar-med-2-1-procent-2020>
- Pensionsmyndigheten (2019c) ORANGE RAPPORT 2007–2018. Pensionssystemets årsredovisning. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/arsredovisningar>
- Pensionsmyndigheten (2019d) Så blir pensionen 2018. <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/sa-blir-pensionen-2018>
- Regeringskansliet (2015) En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. Regeringens proposition 2014/15:125. Socialdepartementet, Regeringskansliet. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/06/prop.-201415125/>
- Tenhunen, S. & Vaittinen, R. (2010) Eläkejärjestelmän automaattiset vakautusmekanismit – teoriaa ja kokemuksia jarruista ja elinaikakertoimista. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-691-141-3>

## 6 Saksa

### 6.1 Yleiskuvaus eläkejärjestelmästä

Saksan eläkejärjestelmän perusta on luotu aikanaan jo vuonna 1889. Lakisääteisen, yleisen eläkejärjestelmän (gesetzliche Rentenversicherung) etuudet ovat alkuperäisen sosiaalivakuutusperiaatteen mukaisesti pääasiassa ansiosidonnaisia eikä varsinaista asumiseen perustuvaa eläkejärjestelmää ole. Hallitus on kuitenkin sopinut uudesta peruseläkkeestä (Grundrente), jonka on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2021 alussa. Peruseläke on käytännössä eläkelisiä pienillä työtuloilla pitkän työuran tehneille, ja se ei siten muuta eläkejärjestelmän rakennetta olennaisesti.<sup>34</sup> Eläkejärjestelmän ulkopuolella pienituloiset eläkkeensaajat ovat oikeutettuja perusturvaan (Grundsicherung). Perusturva on käytännössä kunnallisesti järjestettävä tarveharkintainen toimeentulotuki, josta vähennetään eläkkeensaajan muut tulot ja varallisuus.

Yleinen eläkevakuutus kattaa työntekijät ja toimihenkilöt sekä osan itsenäisistä ammatinharjoittajista, mutta ulkopuolelle jää useita työvoimaan kuuluvia ryhmiä. Maa- ja metsätaloustyöntekijät sekä taiteilijat ja freelancer-työntekijät ovat lakisääteisesti vakuutettuja, mutta erillisten eläkelakien kautta. Näissä erityisjärjestelmissä etuudet ovat matalampia kuin yleisessä järjestelmässä. Julkisen sektorin viranhaltijat kuuluvat pakollisesti omaan, erilliseen eläkejärjestelmään (Beamtenversicherung), jonka etuudet ovat puolestaan yleiseen eläkevakuutuksen nähden korkeampia. Julkisen sektorin työntekijät kuuluvat yleiseen järjestelmään mutta heillä on myös oma lisäeläkejärjestelmänsä, jotta kokonaiseläketurva vastaisi viranhaltijoiden eläketurvaa. Myös tiettyjen alojen ammatinharjoittajilla (esim. asianajajat, lääkärit, apteekkarit) on oma, yleisen eläkevakuutuksen korvaava eläkejärjestely (Berufsständische Versorgung). Kokonaisuudessaan yleinen eläkevakuutus kattaa kuitenkin reilut 85 prosenttia työllisistä henkilöistä.<sup>35</sup>

Osa työntekijöistä (n. 60 %) kuuluu lakisääteisen järjestelmän lisäksi myös työnantaja-kohtaisiin tai työmarkkinasopimuksiin perustuviin lisäeläkejärjestelmiin (betriebliche Altersvorsorge) eli työmarkkinaeläkejärjestelmiin. Valtio tukee eläkesäästämistä näissä järjestelmissä eläkemaksujen verovähenteisyyden kautta. Lakisääteinen eläkevakuutus muodostaa kuitenkin lähes kolmen neljäsosan osuudella ylivoimaisesti suurimman osan kokonaismenoista ja on siten Saksassa merkittävin eläkejärjestelmä.

34 Peruseläkkeeseen on oikeus yli 35 vuoden työuran tehneillä, joiden ansiot ovat olleet 30–80 prosenttia keskituloista.

35 Komission AWG-laskelmat.

**Taulukko 6.1.**

Saksan eläkemenot järjestelmittäin vuonna 2015, % kokonaisuusmenoista.

	%
Julkisen sektorin viranhaltijoiden eläkejärjestelmä	14
Työmarkkinaeläkejärjestelmät	6
Julkisen sektorin työntekijöiden lisäeläkejärjestelmä	3
Ammatinharjoittajien eläkejärjestelmä	2
Maa- ja metsätaloustyöntekijöiden eläkejärjestelmä	1

Lähde: BMAS (2016).

**6.1.1 Eläkkeen määräytyminen**

Lakisääteinen eläke muodostuu eläkepisteiden perusteella. Eläkepiste lasketaan vakuutetun vuositulojen ja keskipalkan suhteesta. Yhden eläkepisteen ansaitsee, jos tulot ovat vuoden aikana olleet talouden keskipalkan suuruiset. Vastaavasti muilla tulotasoilla ansaitaan tulojen ja keskipalkan suhteen mukainen määrä eläkepisteitä, enintään kuitenkin reilut kaksi pistettä vuodessa, kun omat tulot ovat olleet noin kaksinkertaiset keskipalkkaan nähden.<sup>36</sup>

Myös joiltain palkattomilta ajoilta, kuten työttömyys- ja opiskeluajoilta kertyy eläkepisteitä. Tämän lisäksi jokaisesta lapsesta kertyy 2,5–3 eläkepistettä riippuen lapsen syntymääjankohdasta. Eläkepisteet kertyvät tällöin vain toiselle puolisolalle, oletusarvoisesti äidille, mutta molempien allekirjoittamalla todistuksella on mahdollista siirtää pisteet myös isälle. Eläkkeelle siirryttäessä työuran eläkepisteet lasketaan yhteen ja kerrotaan eläkkeellesiirtymisvuoden eläkepisteen arvolla. Eläkekarttuma seuraa siten eläkepisteen arvon muutosta eli pääasiassa palkkojen kehitystä. Samalla tavoin tarkistetaan myös maksussa olevia eläkkeitä.

Eläke määräytyy hieman eri tavoin riippuen siitä, missä osassa maata eläkettä karttuu. Uusissa osavaltioissa (entinen Itä-Saksa) eläkepisteen ansaitsee matalammilla tuloilla verrattuna vanhoihin osavaltioihin (entinen Länsi-Saksa), koska keskipalkka on matalampi uusissa osavaltioissa. Myös eläkepisteen arvo on uusissa osavaltioissa matalampi (31,89 e ja 33,05 e v. 2019). Indeksitarkistukset ovat myös eritasoisia omien alueiden palkkakehitykseen perustuen. Eläkettä voidaan siten tarkistaa osittain uusien ja osittain vanhojen osavaltioiden indeksitarkistusten mukaisesti riippuen siitä, missä eläkepisteet ovat ansaittuja. Eläkkeen määräytymis- ja indeksointisäännöt kuitenkin yhtenäistetään vuoteen 2024 mennessä.

**6.1.2 Rahoitus**

Lakisääteinen eläkejärjestelmä rahoitetaan jakojärjestelmäperusteisesti, jossa kunkin vuoden eläkemenot katetaan sen vuoden eläkemaksuilla ja valtion avustuksilla. Eläkemaksuja maksavat sekä työnantajat että työntekijät. Maksu on jaettu tasan molemmille osapuolille ja vuonna 2019 kokonaismaksu on 18,6 prosenttia. Eläkemaksu peritään

<sup>36</sup> Vuonna 2019 ansiokatto on 80 400 e/v. Tällä tulotasolla eläkepisteitä kertyy 2,07.



vain siltä palkan osalta, mikä kartuttaa eläkettä. Vuonna 2019 maksun perusteen enimmäispalkka on 6 700 euroa kuukaudessa vanhoissa osavaltioissa ja 6 100 euroa kuukaudessa uusissa osavaltioissa. Enimmäispalkka on sidottu talouden yleiseen palkkatason kehitykseen ollen noin kaksinkertainen keskipalkkaan nähden.

Valtion osuus maksetaan sekä yleisenä tukena että lisätukena. Yleinen tuki on kiinnitetty sekä bruttopalkkojen että eläkemaksun kehitykseen. Lisätuki kattaa palkattomilta ajoilta kertyneiden etuuksien kustannukset ja se kerätään arvonlisäveron tuotoista. Kokonaisuudessaan verorahoituksen osuus järjestelmän tuloista on nykyisin vajaa neljäsosa.

Vaikka eläkkeitä varten ei rahastoida varoja etukäteen, on käytössä pienehkö puskurirahasto (Nachhaltigkeitsrücklage) eläkkeiden maksukyvyyn varmistamiseksi. Puskurirahaston koko on lakisääteisesti rajoitettu 0,2–1,5-kertaiseksi suhteessa järjestelmän kuukausimenoihin. Rahaston koko pidetään eläkemaksutason muutoksilla rajojen sisällä. Tähän käytäntöön on tosin tehty pieni muutos vuonna 2018, kun maksutasolle säädettiin alaraja 18,6 prosenttiin ja yläraja 20 prosenttiin vuoteen 2025 saakka (ks. seuraavat kappaleet).

## 6.2 Järjestelmä uudistukset

Saksan eläkejärjestelmän pitkän linjan periaatteena on ollut ansiosidonnainen eläketurva sekä jakojärjestelmään pohjautuva rahoitus. Perusteet nykyiselle järjestelmälle luotiin vuonna 1957, kun osittaisesta rahastoinnista siirryttiin täysin jakojärjestelmäpohjaiseen rahoitusmekanismiin ja järjestelmän etuustasoa parannettiin merkittävästi.<sup>37</sup> Samalla maksussa olevien eläkkeiden ja eläkeoikeuksien taso kytkettiin palkkatason muutoksiin, joka on yhä nykyään eläkejärjestelmän indeksoinnin perusta.

Saksan eläkeuudistuksissa on 50-luvun jälkeenkin indeksointi ollut lähes aina eläkeuudistusten kohteena. Indeksointia on käytännössä muutettu ansiosidonnaisuudesta yhä enemmän järjestelmän taloudellista vakautta korostavampaan suuntaan. Seuraavassa on kuvattu Saksassa viime vuosikymmenten aikana tehtyjen eläkeuudistusten merkittävimmät piirteet erityisesti indeksointimekanismin kehityksen kannalta.

### 6.2.1 Vuoden 1992 uudistus

Vuoden 1957 jälkeen eläkejärjestelmää käytännössä laajennettiin aina 1980-luvulle saakka, kun talous kasvoi voimakkaasti ja demografinen kehitys oli suotuisaa. 1980-luvun puolivälissä tehdyt ennusteet kuitenkin muuttivat suunnan, kun eliniän pitenemisestä, syntyvyyden alenemisesta ja suurten ikäluokkien eläkkeellesiirtymisestä johtuen eläkemaksutason ennustettiin nousevan silloisesta vajaa 19 prosentista jopa yli 40 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä. Eläkeuudistusta valmistelevaan perustettiin vuonna 1985 Eläkekomissio (Reformkommission), jonka tehtäväksi tuli löytää ratkaisuja erityisesti eläkemaksutason nousun hillitsemiseen.

<sup>37</sup> Keskimääräinen eläketaso nousi noin 60 prosenttia uudistuksen myötä, mutta samalla myös eläkemaksutason jouduttiin nostamaan 11 prosentista 14 prosenttiin vuodelle 1957. Eläkevarat kulutettiin loppuun vasta noin kymmenen vuotta myöhemmin.

Eläkeuudistus saatiin valmiiksi vuonna 1989 ja laki tuli voimaan vuonna 1992. Toimenpiteet sisälsivät sekä leikkauksia etuuksiin että indeksimuutoksia. Uudistuksen pääperiaatteena oli ennustetun demografisen muutoksen vaikutusten hillitseminen ja sen kustannusten jakaminen tasapuolisemmin eri osapuolten kesken. Näin eläkkeensaaajat tuotiin uuden indeksointimekanismin kautta ensimmäistä kertaa mukaan jakamaan järjestelmäriskkejä työnantajien ja palkansaajien kanssa samalla, kun valtion osuutta järjestelmän rahoituksessa vahvistettiin. Lopputuloksena eläkemaksun ennustettiin uudistusten myötä nousevan 2030-luvulle mennessä noin 27 prosenttiin. (DRV Bund 2019.)

Uudistuksen toimenpiteet:

- Indeksointiperuste bruttopalkkojen kehityksestä nettopalkkojen kehitykseen. Käytännössä palkkojen ohella verotuksen ja palkansaajan sosiaalivakuutusmaksujen muutokset otettiin huomioon eläkkeiden indeksitarkistuksia tehtäessä. Näin sosiaalivakuutusmaksujen noustessa eläkkeiden indeksitarkistuksia heikennettiin. Vastaavasti jos maksuja voitiin alentaa, lisäsi se osaltaan myös indeksitarkistuksen tasoa.
- Liittovaltion verorahoituksen osuutta lisättiin 20 prosenttiin menoista. Verorahoituksesta tehtiin samalla myös kiinteämpi ja pysyvä osa järjestelmän rahoitusta.
- Ennen 65 vuoden ikää alkaviin eläkkeisiin alettiin tehdä varhennusvähennyksiä. Aiemmin varhennetuissa eläkkeissä ei ollut aktuaarisia vähennyksiä. Varhaiseläkereittejä alettiin myös sulkea kaikkien muiden paitsi pitkäaikaisesti vakuutettujen kohdalla. Muutokset toteutettiin kuitenkin pitkän siirtymäajan kuluessa vuosina 1997–2017.

Uudistuksen aikaansaamien menovähennysten ei kuitenkaan arvioitu olevan riittävän suuria. Eläkemaksutasoa jouduttiin nostamaan vuosikymmenen alun 18,7 prosentin tasolta yli 20 prosenttiin vuoteen 1998 mennessä. Yhä korkeammaksi nousevan maksutason nähtiin haittaavan Saksan talouden kilpailukykyä, ja koko jakojärjestelmäpohjaista eläkejärjestelmää kohtaan esitettiin kritiikkiä 1990-luvun kuluessa.

### 6.2.2 Vuoden 2001 uudistus (Riester-uudistus)

Gerhard Schröderin hallitus valmisti työministeri Walter Riesterin johdolla eläkejärjestelmän kokonaisuudistuksen vuodelle 2001. Uudistuksen tavoitteena oli vakauttaa maksutasokehitys ja samalla jakaa sukupolvien välisiä kustannuksia tasapuolisemmin. Tavoitteena oli myös turvata kokonaiseläkkeen taso. Tämä tapahtuisi uusien rahastoitujen lisäeläkkeiden kautta. Seuraavaan listaan on koottu uudistuksen merkittävimpiä piirteitä:

- Eläkemaksu rajattiin korkeintaan 20 prosenttiin vuoteen 2020 saakka ja 22 prosenttiin vuoteen 2030 saakka. Standardieläkkeen eli 45 vuoden työuran keskipalkalla tekevän henkilön eläke tuli puolestaan pysyä nettomääräisesti laskettuna vähintään 67 prosentissa suhteessa keskipalkkaan vuoteen 2030 saakka. Uudistuksen aikaan standardieläkkeen taso oli noin 70 prosenttia, joten kyseessä oli leikkaus lakisääteisen eläkkeen tasoon.

- Jos ennusteet näyttäisivät, että etuustaso alittaisi tai maksutaso ylittäisi rajat, tulisi hallituksen ryhtyä tämän estäviin toimenpiteisiin.
- Uusien, rahastoitujen lisäeläkkeiden muodostaminen. Nämä niin sanotut Riester-eläkkeet olivat paitsi verotuettuja myös suoran valtion tuen piirissä. Verotettu enimmäismaksuprosentti nousisi vuoteen 2009 mennessä neljään prosenttiin.
- Indeksimekanismia muokattiin ottamaan huomioon lakisääteisen järjestelmän lisäksi myös Riester-eläkkeiden enimmäismaksun kehitys.<sup>38</sup> Tämän mukaisesti indeksiin lisättiin maksutasokerroin, joka tarkoitti, että eläkemaksujen nousu (laskeminen) kokonaisuutena joko lakisääteisessä tai yksilöllisissä eläkkeissä heikensi (korotti) jatkossa indeksitarkistuksia. Käytännössä indeksimuutos leikkaisi lakisääteistä eläketurvaa lähitulevaisuudessa.

Myöhemmin tehtyjen ennusteiden mukaan Riester-uudistuksen alentava vaikutus maksutasoon olisi ollut enimmillään vain noin kaksi prosenttiyksikköä. Tämä tarkoitti, että 20 prosentin maksukatto ylitettäisiin jo vuonna 2014 ja 22 prosentin katto vuonna 2022. Maksutaso nousisi 2040-luvulle tultaessa jo lähes 26 prosenttiin. Etuustason ennustettiin puolestaan putoavan jo vuoteen 2008 mennessä alle 67 prosentin ja edelleen lähemmäksi 62 prosenttia 2030-luvulle tultaessa. (Ks. esim. Börsch-Supan & Wilke 2006.)

Suunniteltujen vaikutusten ja myöhempien ennusteiden eron taustalla oli Börsch-Supanin ja Wilken (2006) mukaan uudistuksen aikaiset ylioptimistiset väestö- ja talousoletukset, jotka heijastelivat lakipaketin läpimenoa edellyttämää vaikeaa poliittista kompromissia.

### 6.2.3 Vuoden 2004 uudistus (Rürup-uudistus)

Pian Riester-uudistuksen jälkeen vuoden 2002 lopulla muodostettu Rürup-komissio<sup>39</sup> sai siten tehtäväkseen löytää toimenpiteet, joilla saavutettaisiin Riester-uudistuksessa sovitut tavoitteet: maksutason pitäminen sovittujen rajojen sisällä ja samanaikaisesti riittävän eläketason turvaaminen.

Edellisen uudistuksen maksurajojen säilyttämisen ohella standardieläkkeen tuli nyt pysyä bruttomääräisesti yli 46 prosentissa keskipalkasta vuoteen 2020 saakka (tuolloin n. 51 %) ja edelleen yli 43 prosentissa vuoteen 2030 saakka. Kyseessä oli muutos standardieläkkeen määritelmän muuttamisesta nettomääräisestä bruttomääräiseen, jolloin korvausaste ei ollut aiemmin käytettyyn vertailukelpoinen, mutta käytännössä tasoa myös tosiasiallisesti leikattiin. Tämä toteutettiin indeksimekanismin muutoksilla:

- Indeksimekanismia täydennettiin uudella kestävyyskertoimella (Nachhaltigkeitsfaktor), joka liitti eläkejärjestelmän kannalta olennaiset demografiset ja taloudelliset parametrit osaksi eläke-etuuksien indeksitarkistuksia.

<sup>38</sup> Enimmäismaksun oli tarkoitus nousta 0,5 prosenttiyksiköllä vuosittain kunnes neljän prosentin taso olisi saavutettu vuonna 2009. Tähän aikatauluun tehtiin kuitenkin muutoksia useaan otteeseen ja neljän prosentin taso saavutettiin vasta 2012.

<sup>39</sup> Asiantuntijoista, työnantajien ja työntekijöiden sekä valtion edustajista koostuva komissio, jonka puheenjohtajana toimi taloustieteen professori ja pitkäaikainen politiikan taustavaikuttaja Bert Rürup.

- Kestävyyserroin määräytyi eläkemaksuja maksavien vakuutettujen ja eläkkeensaajien lukumäärien keskinäisistä muutoksista. Kertoimen vaikutuksen kohdistuminen joko eläkemaksuun tai eläkkeeseen säädettiin erikseen omalla  $\alpha$ -kertoimella. Kerroin asetettiin komission suositusten mukaisesti 0,25:een, jolloin huoltosuhteen muutoksen vaikutus kohdistuisi vain 25 prosentin painolla eläkkeiden indeksointiin.

Komissio jätti esityksensä eläkejärjestelmän uudistamisesta elokuussa 2003 ja lakimuutokset tulivat voimaan vuonna 2004. Komission esityksessä oli mukana myös eläkeikäkorotus, mutta sen toteutus siirtyi vuoteen 2007.

#### 6.2.4 Myöhemmät uudistukset

Seuraavina vuosina varsinaista eläkeindeksiä ei ole muutettu, mutta indeksimekanismia on täydennetty erilaisin suojamekanismein, jotka rajaavat negatiiviset nimelliset tarkistukset pois, vaikka maksutaso-, kestävyys- tai palkkakerroin tätä edellyttäisi.

Vuonna 2005 säädettiin suojalauseke maksutaso- ja kestävyyskerroinmuutoksille (Schutzklausel). Suojalausekkeen mukaisesti kertoimien yhteisvaikutus ei saanut olla negatiivinen. Näin olisi tapahtunut jo samana vuonna sekä uudelleen vuonna 2006, jolloin suojalausekkeen ansiosta eläkkeet säilyivät nimellisesti samalla tasolla. Maksutaso- ja kestävyyskertoimien vaikutusten rajoittaminen johti kuitenkin pidemmällä aikavälillä alijäämään ja paineeseen korottaa maksutasoa yli sovittujen rajojen. Vuonna 2007 säädettiin siten niin sanotusta kiinniottokertoimesta (Nachholfaktor), jonka mukaan aiempien vuosien suojalausekkeen johdosta toteutumattomat negatiiviset tarkistukset tuli ottaa kiinni seuraavien vuosien positiivisissa tarkistuksissa siten, että indeksitarkistukset olisivat puolet matalampia niin kauan, kunnes tasapaino olisi saavutettu.

Finanssikriisin aikana vuonna 2009 suojalauseketta laajennettiin koskemaan myös palkkatason putoamisen aiheuttamaa negatiivista tarkistusta. Tämä niin sanottu eläketakuu (Rentengarantie) tuli käyttöön heti vuonna 2010, kun palkkatason putoamisen vuoksi eläkkeiden indeksitarkistus olisi ollut Länsi-Saksan puolella negatiivinen. Myös eläketakuu tuli hyvittää jälkikäteen matalampina korotuksina.

Vuonna 2007 saatiin myös sovittua eläkejärjestelmän taloudelliseen tilanteeseen ja etuuskien tasoon vaikuttavasta yleisen eläkeiän korottamisesta asteittain 65:stä 67 ikävuoteen vuosien 2012–2031 aikana. Eläkeiän korotus koskettaa siten vuosina 1947–1964 syntyneitä ikäluokkia.

Vuoden 2018 eläkesopimuksen (Rentenpakt) mukaiset lakimuutokset tulivat voimaan vuoden 2019 alussa. Sopimus käsittää uudet rajat sekä etuuskien että maksujen suhteen (doppelte Haltelinje). Eläkemaksu ei siten saa nousta yli 20 prosentin vuoteen 2025 mennessä kun aiemmin rajana oli vuosi 2020. Maksutaso rajattiin myös alhaalta niin, että se ei saa laskea alle nykyisen tason eli 18,6 prosentin vuosien 2019–2025 ajanjaksolla. Standardieläke ei saa puolestaan laskea alle 48 prosentin vuoteen 2025 mennessä. Tätä ennen raja oli 46 prosenttia. Eläketaso turvataan eläkeindeksin kautta niin, että eläkepisteen arvoa nostetaan tarvittava määrä, jos standardieläke näyttäisi jäävän alle 48 prosentin normaalin indeksitarkistuksen jälkeen. Eläkesopi-

mukseen on myös sisällytetty parannuksia lastenhoidon aikaiseen eläkekarttumaan ja työkyvyttömyyseläkkeen määräytymiseen.<sup>40</sup>

Vuoden 2025 jälkeisiä muutoksia varten on perustettu kolmikantainen eläkekomissio, joka on tarkoitus antaa suosituksensa tulevista järjestelmämuutoksista vuoden 2020 alussa.<sup>41</sup> Hallituskoalitio (CDU/SPD) on kuitenkin sitoutunut kaksoisrajan pitämiseen myös vuoden 2025 jälkeen.

### 6.3 Indeksointimekanismi nykyisin

Eläkkeitä tarkistetaan (Rentenanpassung) kerran vuodessa aina heinäkuun 1. päivä. Indeksointi kohdistuu eläkepisteen arvoon. Siten sama indeksointi kohdistuu sekä karttuneisiin eläkeoikeuksiin että maksussa oleviin eläkkeisiin. Indeksointia monimutkaistaa se, että vanhoissa osavaltioissa (ent. Länsi-Saksa) ja uusissa osavaltioissa (ent. Itä-Saksa) lasketaan vielä omat tarkistukset perustuen alueiden sisäisiin palkkatasomuutoksiin. Seuraavassa käydään indeksointimekanismi yksityiskohtaisesti läpi ilman edellä kuvattuja suojalausekkeita. (Portal Sozialpolitik; BMAS 2019a.)

Kulloisenkin vuoden eläkepisteen arvo lasketaan kolmen eri kertoimen kautta alla olevan kaavan 6.1 mukaisesti.<sup>42</sup>

**Kaava 6.1.**

$$PPV_t = PPV_{t-1} \times \text{palkkakerroin} \times \text{maksutasokerroin} \times \text{kestävyyskerroin}$$

jossa PPV = eläkepisteen arvo euroissa.

Kaavassa 6.2 kertoimet on määritelty täsmällisesti.

**Kaava 6.2.**

$$PPV_t = PPV_{t-1} \times \frac{ae_{t-1}}{ae_{t-2}^*} \times \frac{100 - rf_{t-1} - cr_{t-1}}{100 - rf_{t-2} - cr_{t-2}} \times \left( \left( 1 - \frac{pc_{t-1}}{pc_{t-2}} \right) \times \alpha + 1 \right)$$

jossa PPV = eläkepisteen arvo

ae = talouden keskipalkka tilastoviranomaisen mukaan

ae\* = muunnettu keskipalkka

rf = lisäeläkkeiden maksutaso

cr = lakisääteisen eläkkeen maksutaso

pc = ekvivalentti eläkeläisten/vakuutettujen suhde

$\alpha$  = painokerroin = 0,25.

40 Ks. tarkemmin <https://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Rentenpakt/rentenpakt-artikel.html>.

41 Kommission Verlässlicher Generationenvertrag <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/>.

42 Lohnfaktor = palkkakerroin, Riester-faktor = maksutasokerroin, Nachhaltigkeitsfaktor = kestävyyskerroin

**Palkkakertoimen** määrittelyssä tarvitaan muunnettua keskipalkkaa ( $ae^*$ ), joka saadaan suhteuttamalla Saksan tilastoviranomaisen määrittelemä talouden keskipalkka ( $ae$ ) ja lakisääteisen eläkevakuutuksen piirissä olevien keskipalkka ( $ae^{ps}$ ) kaavan 6.3 mukaisesti. Vakuutuksen piirissä olevien palkkojen nopeampi kasvu suhteessa tilastoviranomaisen laskeman palkkatason kasvuun kasvattaa indeksikorotusta ja päinvastaisessa tapauksessa madaltaa korotusta. Palkkakertoimessa joudutaan käyttämään myös kolmen vuoden takaista palkkatason ( $t-3$ ) tilastojen saatavuuden johdosta.

**Kaava 6.3.**

$$\frac{ae_{t-1}}{ae_{t-2}^*} = \frac{ae_{t-1}}{ae_{t-2}} \times \frac{ae_{t-2}^{ps}/ae_{t-3}^{ps}}{ae_{t-2}/ae_{t-3}}$$

**Maksutasokerroin** heikentää indeksitarkistusta, jos edeltävän vuoden maksutaso ( $t-1$ ) on kahden vuoden takaista ( $t-2$ ) tasoa korkeampi. Kerroin sisältää periaatteessa sekä lakisääteisen eläkejärjestelmän maksutason ( $cr$ ) että lisäeläkkeiden maksutason ( $rf$ ). Vuodesta 2013 lähtien lisäeläkkeiden verotettu maksutaso on pysynyt neljässä prosentissa, joten se ei ole muuttanut indeksointia tämän jälkeen. Lakisääteisen järjestelmän maksutaso on puolestaan viime vuosina laskenut 18,6 prosenttiin (ks. kuvio 6.1) ja sillä on siten ollut viime vuosina indeksointia kasvattava vaikutus.

Kestävyyskerroin leikkaa indeksointia, jos eläkemaksuja maksavien vakuutettujen määrä suhteessa eläkkeensaajiin pienenee. Päinvastaisessa tapauksessa indeksi kasvaa. Kestävyyskerroin ottaa siten huomioon paitsi eliniän pidentymisen myös työllisyydessä tapahtuvan kehityksen. Jotta osa-aikaisen ja täysiaikaisen työn keskinäiset muutokset eivät vaikuttaisi kertoimeen, eläkkeensaajien ja vakuutettujen lukumäärinä käytetään niin sanottuja ekvivalenttimääriä. Nämä määritellään lisäksi erikseen Länsi- ja Itä-Saksan osalta. Kaavassa 6.4 on esitetty ekvivalenttisuhteen ( $pc$ ) määräytyminen.

**Kaava 6.4.**

$$pc = \frac{ePen_W + ePen_E}{eCon_W + eCon_E}$$

jossa  $pc$  = eläkeläisten ja vakuutettujen suhde  
 $ePen$  = ekvivalenttieläkeläisten lukumäärä  
 $eCon$  = ekvivalenttivakuutettujen lukumäärä  
 W, E = Länsi- ja Itä-Saksa.

Kaava 6.5 määrittelee ekvivalenttieläkeläisten määrän. Siinä kokonaiseläkemenot jaetaan standardieläkkeellä, joka muodostuu 45 vuoden työuran aina keskipalkalla tehneen henkilön vanhuuseläkkeen määrästä (eli v. 2017 Länsi-Saksan standardieläke oli 45 eläkepiستettä \* 31,03 e = 1 396,35 e/kk).

**Kaava 6.5.**

$$ePen = \frac{PE}{sp}$$

jossa PE = kokonaiseläkemeno  
sp = standardieläke.

Kaava 6.6 määrittelee ekvivalenttivakuutettujen lukumäärän, joka saadaan jakamalla kokonaismaksutulo ”standardi”-maksulla, joka maksetaan yhden eläkepisteen ansaitsemisesta.

**Kaava 6.6.**

$$eCon = \frac{CR}{sc}$$

jossa CR = palkansaajien ja työttömien eläkemaksut  
sc = standardimaksu.

**Esimerkki vanhojen osavaltioiden (ent. Länsi-Saksa) indeksitarkistuksesta vuodelle 2019**

*Vanhojen osavaltioiden (ent. Länsi-Saksa) indeksitarkistus:*

$$Palkkakerroin = \frac{36\,146e}{35\,139e \times \left( \frac{35\,139e}{34\,205e} \times \frac{34\,205e}{32\,387e} \times \frac{32\,387e}{31\,672e} \right)} = 1,0239$$

$$Maksutasokerroin = \frac{100 - 4,0 - 18,6}{100 - 4,0 - 18,7} = 1,0013$$

$$Kestävyyserroin = \left[ 1 - \frac{0,5057}{0,5189} \right] \times 0,25 + 1 = 1,0064$$

$$Eläkepisteen arvo_{2019} = 32,03e \times 1,0239 \times 1,0013 \times 1,0064 = 32,03 \times 1,0318 = 33,05e$$

**6.4 Järjestelmän toimivuus ja indeksitarkistukset**

Kuten muissa kehittyneissä maissa, myös Saksassa väestökehitys on haastava eläkejärjestelmän kannalta. Väestö vanhenee kansainvälisestikin vertaillen nopeaa tahtia (ks. esim. OECD Pensions at a Glance 2017, 123). Eläkejärjestelmää on kuitenkin sopeutettu merkittävästi väestökehitykseen jo 1990-luvun alusta lähtien useiden eri uudistusten myötä.

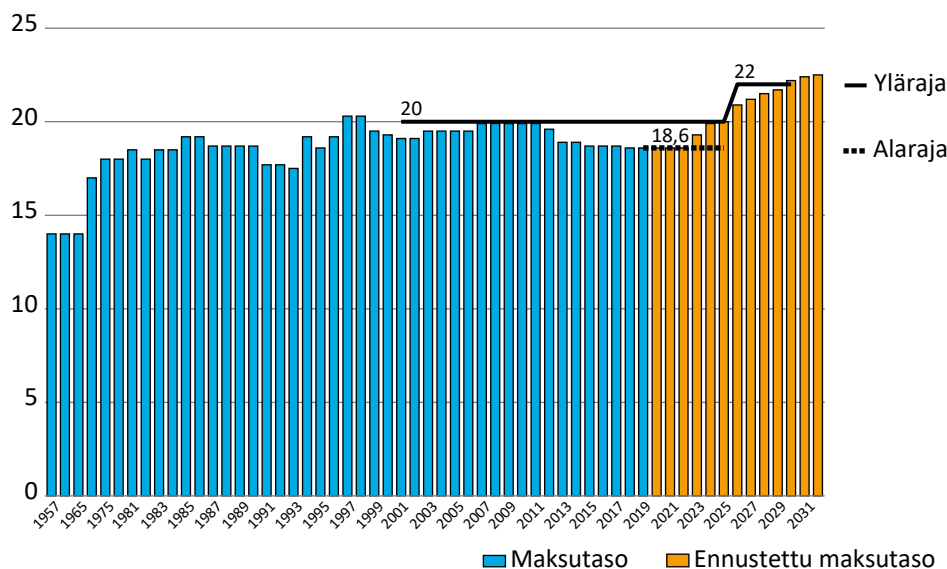
Vaikka sopeutustoimiin on kuulunut erilaisia etuuksien leikkauksia ja ikärajojen nostoja, voidaan pitkän linjan kehityskulkuna nähdä indeksimekanismin vähittäisen muokkaamisen ottamaan yhä enemmän huomioon paitsi järjestelmän taloudellista tasapai-

noa myös sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Puhtaasta palkkojen kehitykseen perustuvasta indeksoinnista on siirrytty vähitellen sopeutusindeksiin, jossa palkkakehitys muodostaa lähtökohdan, mutta eläkkeiden maksutaso- sekä sisäisen huoltosuhteen muutokset vaikuttavat myös osaltaan indeksointiin. Näin indeksointimekanismi jalkaa nykyisellään riskejä myös eläkkeensaajille sekä vakauttaa maksutason kehitystä. Indeksointiin liitetty suojamekanismi, jolla eläkkeiden nimelliset leikkaukset estetään, lisää myös todennäköisesti järjestelmän poliittista kestävyttä.

On kuitenkin huomioitava, että hallituksen asettamat lainsäädännölliset ylä- ja alarajat vaikuttavat indeksoinnin ulkopuolella myös merkittävästi eläkemaksutason vakauteen. Lyhyellä aikavälillä alaraja estää maksutason laskemisen 18,6 prosentista 18,3 prosenttiin vuosina 2020–2022. Pidemmällä aikavälillä verorahoituksen osuus puolestaan kasvaa, jotta maksutaso voidaan pitää alle sovitun 22 prosentin rajan. Indeksointimekanismi ei siten yksinään riitä maksutason pitämisessä sovitun rajan alapuolella.<sup>43</sup>

#### Kuvio 6.1.

Toteutunut ja ennustettu eläkemaksu, % palkasta.



Lähteet: DRV Bund, BMAS (2018b).

#### 6.4.1 Indeksitarkistukset

Vuosina 2007–2019 toteutuneet indeksitarkistukset ja niiden johtamiseen tarvittavat kolme eri kerrointa on esitetty taulukossa 6.2. Periaatteessa voimakkaasta palkkakytköksestä huolimatta toteutuneet indeksitarkistukset ovat poikenneet joinakin vuosina merkittävästi palkkojen kehityksestä. Taustalla on edellä mainitun sopeutusmekanismien toiminta ja myös se, että palkkakehitys realisoituu jopa kolmen vuoden viiveellä eläkkeiden tarkistuksiin.

<sup>43</sup> Maksutasoennusteet: BMAS (2018a).



Kokonaisuutena tarkastellen maksutaso- ja kestävyyskertoimet ovat joko jarruttaneet (v. 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2017) tai kiihdyttäneet (v. 2009, 2014, 2015, 2016, 2018, 2019) indeksitarkistuksia suhteessa palkkakertoimen kehitykseen. Kun tarkastellaan sopeutusmekanismin kertoimia erikseen, on maksutasokerroin ollut pääosin negatiivinen tarkastelujakson alkupuolella. Tämä on johtunut lakisääteisen tai lisäeläkkeiden maksutasojen nostamisista, ja kertoimen vaikutus on siten ollut indeksointia heikentävä. Viimeisen kuuden vuoden aikana kerroin ja vaikutus indeksointiin on sen sijaan ollut useimmiten positiivinen lakisääteisen järjestelmän maksutason laskemisen johdosta.<sup>44</sup>

Kestävyyskerroin on puolestaan ollut keskimäärin positiivinen, 0,15 prosenttia, joten ehkä hieman yllättäen se on keskimäärin kasvattanut indeksitarkistusta. Taustalla on Saksan talouden ja työllisyyden pääosin hyvä kehitys kyseisellä ajanjaksolla, jonka vaikutus on useimmiten ylittänyt eläkkeensaajien lukumäärän kasvamisen.

#### Taulukko 6.2.

Palkka- ja hintakehitys sekä eläkkeiden indeksitarkistukset vanhoissa osavaltioissa (ent. Länsi-Saksa) 2007–2019.\*

	Palkka-kehitys, %	Kuluttajahintojen kehitys, %	Indeksitarkistus, %	Palkka-kerroin	Maksutasokerroin	Kestävyyskerroin
2007	1,57	2,3	0,54	1,0098	0,9937	1,0019
2008	2,33	2,6	1,10	1,0140	0,9949	1,0022
2009	-0,63	0,3	2,41	1,0208	1,0000	1,0031
2010 <sup>a</sup>	2,29	1,1	0	0,9904	0,9936	0,9949
2011 <sup>b</sup>	3,66	2,1	0,99	1,0310	0,9936	0,9954
2012 <sup>b</sup>	3,17	2,0	2,18	1,0295	0,9935	1,0209
2013	2,18	1,4	0,25	1,0150	0,9974	0,9928
2014	1,71	1,0	1,67	1,0138	1,0092	0,9981
2015	2,80	0,5	2,10	1,0208	1,0000	1,0001
2016	2,18	0,5	4,25	1,0378	1,0026	1,0018
2017	2,73	1,5	1,90	1,0206	1,0000	0,9986
2018	2,87	1,8	3,22	1,0293	1,0000	1,0029
2019	-	-	3,18	1,0239	1,0013	1,0064

\*Hintojen muutos koko maanlaajuinen.

a) Suojalausekkeen mukaisesti eläkkeiden negatiivista tarkistusta ei tehty.

b) Suojalausekkeiden mukaisten aiempien nollatarkistusten takaisinperinnän mukaisesti korotus oli vain puolet laskennallisesta arvosta.

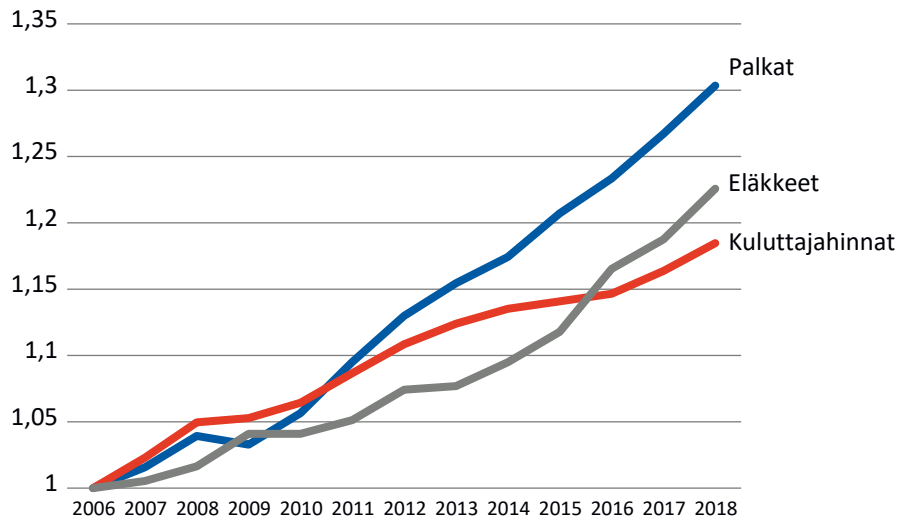
Lähteet: [www.destatis.de](http://www.destatis.de); [www.portal-sozialpolitik.de](http://www.portal-sozialpolitik.de); Steffen (2013).

Kuviossa 6.2 on esitetty yllä olevan taulukon pohjalta vuonna 2006 alkaneen eläkkeen kehitys suhteessa palkkojen ja hintojen kehitykseen. Kuvioista voidaan havaita, että eläkkeiden kehitys on jäänyt tarkastelujakson alkupuolella jälkeen hintojen ja erityises-

ti palkkojen kehityksestä. Myöhemminä vuosina eläkkeet ovat sen sijaan pysyneet paremmin kehityksessä mukana.

#### Kuvio 6.2.

Palkkojen, hintojen ja eläkkeiden kehitys vanhoissa osavaltioissa (v. 2006 = 1).



#### 6.4.2 Pitkän aikavälin ennusteet

AWG-ennustelaskelmissa on tarkasteltu eläkeindeksin kolmen kertoimen kehitystä vuoteen 2070 saakka. Ennusteen mukaan palkkakertoimen oletetaan nousevan nykyisestä noin kahden prosentin tasolta noin 3,5 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä ja pysyvän tällä tasolla ennustejakson loppuun saakka. Väestökehityksen johdosta maksutasoa on kuitenkin jatkossa nostettava, joka vetää maksutasokertoimen negatiiviseksi. Kokonaisindeksiin tämä vaikutus on vuosittain noin 0,5–1 prosenttiyksikköä aina 2040-luvulle saakka. Väestökehitys vaikuttaa kokonaisindeksointiin samansuuntaisesti myös kestävyyskertoimen kautta. Kestävyyskerroin heikentää indeksointia enimmillään noin 0,7 prosenttiyksiköllä 2020-luvun puolivälissä, jonka jälkeen sen vaikutus hitaasti heikkenee pysyen kuitenkin negatiivisena 2060-luvulle saakka.

AWG-ennusteen mukaan eläkemenot suhteessa BKT:hen nousevat verrattain maltillisesti muutaman prosenttiyksikön seuraavien vuosikymmenten aikana ollen korkeimmillaan 12,5 prosenttia vuonna 2061. Huomionarvoista on, että viimeisimmät muutokset (v. 2018 eläkesopimus) eivät ole näissä laskelmissa mukana ja viimeiset etuuksien parannukset voivat näkyä seuraavissa AWG-ennusteissa korkeampina tulevinä menotasoina.

## Lähteet

BMAS (2016) Alterssicherungsbericht 2016. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=EC1C98FFA0DDD958BA0DADD9CFC589EA1?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/2016/alterssicherungsbericht-2016.pdf;jsessionid=EC1C98FFA0DDD958BA0DADD9CFC589EA1?__blob=publicationFile&v=3)

BMAS (2018a) Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-rv-leistungsverbesserungs-und-stabilisierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=6)

BMAS (2018b) Rentenversicherungsbericht 2018. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenversicherungsbericht/rentenversicherungsbericht.html>

BMAS (2019a) Rentenwertbestimmungsverordnung 2019. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-rentenwertbestimmungsverordnung-2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-rentenwertbestimmungsverordnung-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

BMAS (2019b) Sozialbudget 2018. <https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/a230-18-sozialbudget-2018.html>

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Sterblichkeit/Lebenserwartung.html>

Börsch-Supan, A. & Wilke C. (2005) Reforming the German Public Pension System. [https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi\\_papers/2006\\_axel1.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/www/external/labor/aging/rsi/rsi_papers/2006_axel1.pdf)

Deutsche Rentenversicherung Bund (2019) 130 Jahre gesetzliche Rentenversicherung. [https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/broschuere-130-jahre-rentenversicherung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/broschuere-130-jahre-rentenversicherung.pdf?__blob=publicationFile&v=4)

Euroopan komissio (2018) Country Fiche on public pensions for the Ageing Report 2018 – Germany. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final\\_country\\_fiche\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_country_fiche_de.pdf)

OECD (2017) Pensions at a Glance 2017. <http://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>

Portal Sozialpolitik. <http://www.portal-sozialpolitik.de/index.php?page=rentenanpassung-2019>

Statistisches Bundesamt (2018) Datenreport 2018 - Kapitel 1: Bevölkerung und Demografie. <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2018-kap-1.html>

Statistisches Bundesamt (2019) Bevölkerung im Wandel - Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.

[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2019/Bevoelkerung/pressebroschuere-bevoelkerung.pdf?__blob=publicationFile)

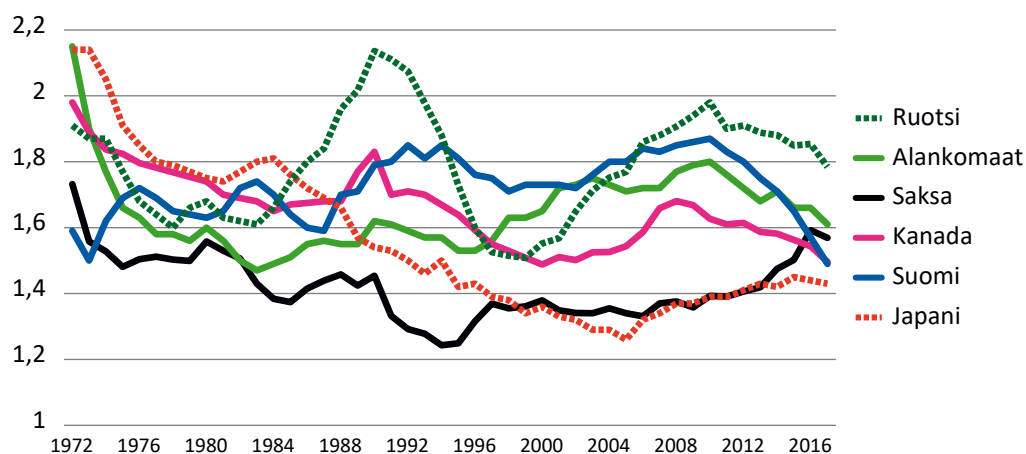
Statistisches Bundesamt.

[https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Wanderungen/_inhalt.html); <https://www.destatis.de/EN/Themes/Labour/Labour-Market/Employment/Tables/etq-1991-2018.html>

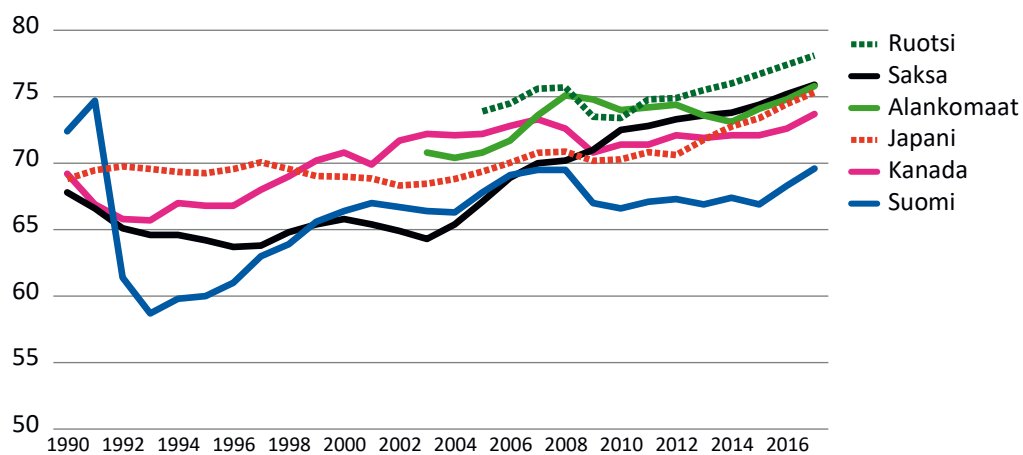
Steffen, J (2013) Die Anpassung der Renten in den Jahren 2003 bis 2013 - Zugleich eine Wirkungsanalyse der »Riester«-Treppe. [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2013/2013-04-03-Die\\_Anpassung\\_der\\_Renten\\_2003\\_bis\\_2013\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2013/2013-04-03-Die_Anpassung_der_Renten_2003_bis_2013_PS.pdf)

## TILASTOLIITE

**Liitekuvio L1.**  
Kokonaishedelmällisyys.

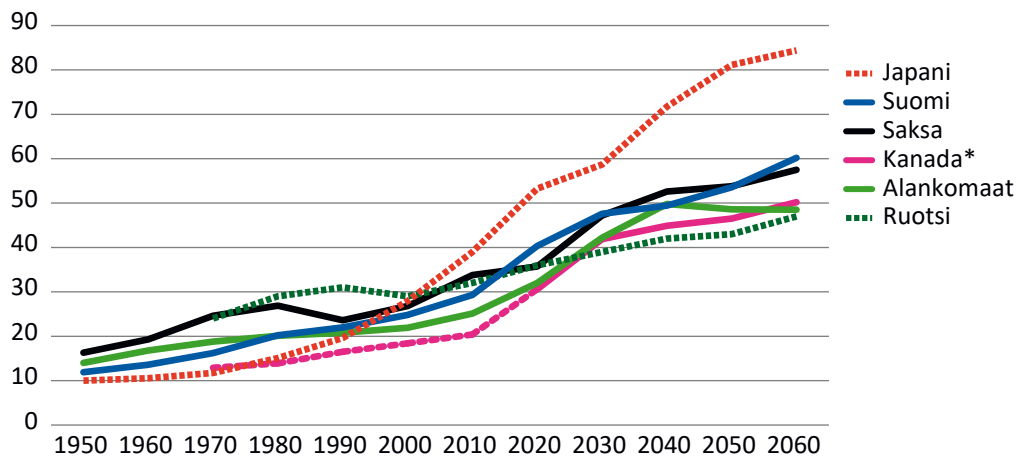


**Liitekuvio L2.**  
Työllisyysaste (15–64 v.).



**Liitekuvio L3.**

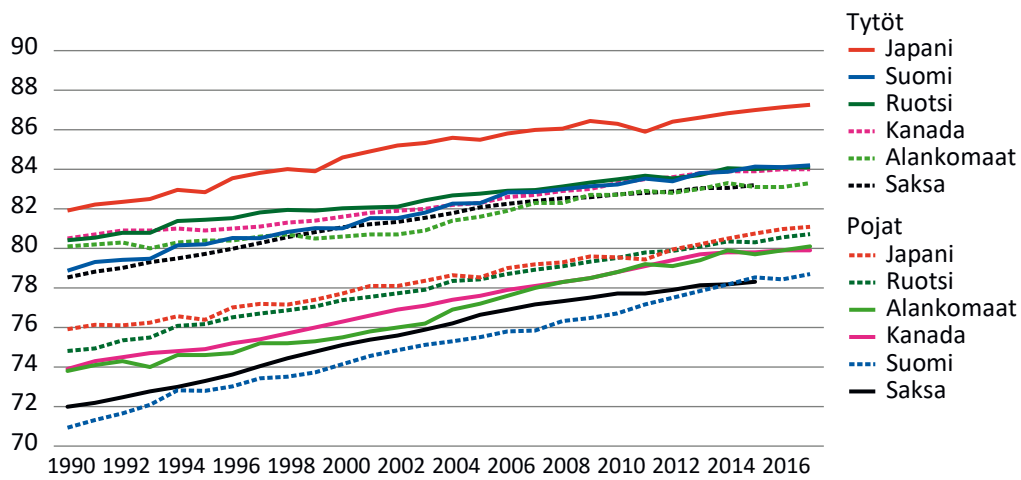
Vanhushuoltosuhde (65+/20–64 v.).



\* vuoteen 2020 asti suhde (65+/15–64)

**Liitekuvio L4.**

Vastasyntyneen elinajanodote.







ELÄKETURVAKESKUKSEN  
RAPORTEJA

## **Eläkkeiden rahoituksen automaattisista vakautus- mekanismeista Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa**

Raportissa esitellään käytössä olevia eläkejärjestelmän rahoituksen vakautusmekanismeja viidessä eri maassa. Vakautusmekanismit mahdollistavat eläkkeiden rahoitusriskien jakamisen siirtämällä riskejä nykyisiin ja tuleviin eläkkeisiin. Eri maiden vakautusmekanismit poikkeavat toisistaan merkittävästi. Ne reagoivat syntyvyudessa, väestörakenteessa tai kansantaloudessa tapahtuviin muutoksiin.

### ELÄKETURVAKESKUKSEN RAPORTEJA

Eläketurvakeskus on lakisääteinen työeläketurvan kehittäjä, asiantuntija ja yhteisten palvelujen tuottaja. Raportteja-sarjassa julkaistaan eläketurvan arviointia ja kehittämistä palvelevia katsauksia, selvityksiä ja laskelmia.



**Eläketurvakeskus**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN