



Jussi Huopaniemi

Katsaus yksilöllisiin eläketileihin

Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita
2007:5

Eläketurvakeskus • Pensionsmyndigheten

KESKUSTELUALOITTEITA

Jussi Huopaniemi

Katsaus yksilöllisiin eläketileihin

Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita
2007:5

Eläketurvakeskus • Pensionsmyndigheten

KESKUSTELUALOITTEITA

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 010 7511 • Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tfn 010 7511 • Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus Finland

Tel. +358 10 7511 • Fax +358 9 148 1172

Edita Prima Oy

Helsinki 2007

ISSN 1795-3103

Abstrakti

Katsauksen tarkoitus on luoda yleissilmäys suunniteltuihin ja toteutettuihin yksilöllisiin eläketilijärjestelmiin ja arvioida niitä eri näkökulmista. Tilijärjestelmät luokitellaan yhtäältä pakollisiin tai vapaaehtoiisiin ja toisaalta olemassa olevaa eläketurvaa osittain korvaaviin tai täydentäviin järjestelmiin. Tilanteessa, jossa taustalla olevaan, etuusperusteiseen eläkejärjestelmään liittyy progressiivisia piirteitä, vapaaehtoinen, osittain korvaava tilijärjestelmä on ongelmallinen, koska se vähentää etuusperusteisen järjestelmän maksupohjaa. Olemassa olevaa järjestelmää osittain korvaavan tilijärjestelmän tulisikin olla pakollinen. Olemassa olevaa eläketurvaa täydentävistä järjestelmistä ei voida tehdä yhtä selkeää johtopäätöstä. Eri eläkejärjestelmiin liittyy erilaisia riskejä. Tilijärjestelmien merkittävin riski on sijoitusten tuottoriski. Etuusperusteiseen järjestelmään nähdään taas liittyvä poliittisia sekä demografisia riskejä. Tilijärjestelmien suurin etu on eläkemaksun ja –etuuden tiivis yhteys, millä nähdään olevan myönteisiä työmarkkinavaikutuksia. Toisaalta myös etuusperusteiseen järjestelmään on mahdollista sisällyttää eläkemaksun ja –etuuden yhteyttä tiivistäviä elementtejä.

Abstract

The aim of this study is to provide a survey of planned and implemented individual pension account systems and to evaluate them from various viewpoints. Individual account systems can be classified into mandatory and voluntary systems on the one hand, and to carve-outs and add-ons on the other hand. When the underlying defined-benefit pension system is progressive, a voluntary carve-out system is problematic because it diminishes the financial basis of the defined-benefit system. Carve-out systems should therefore be mandatory. No such clear conclusion can be drawn from add-on systems. Different pension systems are subject to different risks. The main risk involved with individual account systems is the investment risk. Defined-benefit systems, on the other hand, are subject to political and demographic risks. The main benefit of individual account systems is the close link between pension contributions and benefits, which can be seen to have beneficial labour market effects. However, measures to tighten the link between contributions and benefits can be included in defined-benefit systems as well.

Esipuhe

Kirjoitin oheisen keskustelualoitteen tammi-kesäkuussa 2007, ollessani virkavapaalla valtiovarainministeriön kansantalousosastolta Eläketurvakeskuksen tutkimusosastolla. Haluankin kiittää työtovereita Eläketurvakeskuksessa tuesta ja hyödyllisistä kommentteista käsikirjoitukseini.

Helsingissä, 14.9.2007

Jussi Huopaniemi

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Yksilöllinen tilijärjestelmä jakojärjestelmän rinnalle?	9
2.1	Yhdysvalloissa käyty keskustelu tilijärjestelmän käyttöön otosta	12
2.2	Johtopäätöksiä USAssa käydystä keskustelusta	16
2.3	Hautalan – Tuukkasen malli	17
2.4	Mallin arviointia	18
3	Laskennallinen eläketilijärjestelmä	19
3.1	Mikä on NDC?	19
3.2	NDC-järjestelmän etuja ja haittoja	20
4	Siirtyminen maksuperusteiseen järjestelmään: esimerkkinä Ruotsi	22
4.1	Uudistuksen tausta	22
4.2	Ruotsin eläkejärjestelmän arviointia	23
5	Johtopäätökset	25
	Kirjallisuus	26

1 Johdanto

Keskustelu eläkeuudistuksista on vilkastunut maailmanlaajuisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Taustalla on ollut usein eläkejärjestelmien aiheuttamat paineet julkisen talouden tasapainolle. Lyhyellä aikavälillä on ollut kyse eläkejärjestelmän rahoituksellisesta tasapainosta tilanteessa, jossa huoltosuhde on epäsuotuisa, ja jossa järjestelmä ei kannusta työnteon jatkamiseen.

Kuolevuuden alentumisesta ja alhaisesta hedelmällisyysasteesta johtuva väestön ikääntyminen asettaa paineita etenkin jakoperiaatteella toimivien eläkejärjestelmien kestävyydelle pidemmällä aikavälillä. Useassa maassa on ajaututtu tilanteeseen, jossa jonkinlainen eläkeuudistus on nähty välttämättömäksi ennen kuin olemassa oleva järjestelmä joutuu koko julkiseen talouteen kielteisesti vaikuttavaan rahoituskriisiin.

Globalisoitumisen olosuhteissa on nähty, että eläkejärjestelmällä tulisi olla primaaristen tavoitteiden ohella myönteisiä työmarkkinavaikutuksia, kuten työnteon jatkamisen kannustaminen sekä työvoiman liikkuvuuden edistäminen ammattien, työmarkkinoiden eri sektoreiden sekä maiden välillä. Monessa maassa vuosikymmenten ajan voimassa ollut eläkejärjestelmä on koettu epäsuotuisana tässä suhteessa. Kannustimet työnteon jatkamiseen vanhemmassa päässä ovat olleet riittämättömiä.

Samaan aikaan kun jakojärjestelmissä eläkemaksuihin kohdistuu korotuspaineita, työntekijät voivat kokea eläkemaksujen ja tulevien eläke-etuuksien yhteyden epämääräiseksi. Eläkemaksun kokeminen enemmänkin veroksi kuin säästämiseksi tai vakuuttamiseksi¹ voi heikentää aktiivisukupolvien kokemusta eläkejärjestelmän oikeudenmukaisuudesta.

Yksilöllisten eläketilien malli on monessa maassa nähty ratkaisuna olemassa olevan eläkejärjestelmän aiheuttamiin ongelmiin. Eräs perustelu yksilöllisten tilien käyttönotolle on Fölsterin (1999) havainto, jonka mukaan ainoastaan 20 – 25 % elinkaaren tulonsiirroista tapahtuu henkilöiden välillä, loput 75 – 80 prosenttia tasoittavat tuloja yli yksittäisen henkilön elinkaaren. Yksilöllinen säästötili tarjoaa näin ollen yksilölle mahdollisuuden tasoittaa eri elämänvaiheidensa tuloja.

Chile otti käyttöön yksilöllisen, täysin rahastoivan tilijärjestelmän jo 1980-luvun alussa. Kolmessa OECD-maassa (Ruotsi, Italia ja Puola) on otettu käyttöön ns. laskennallinen eläketilijärjestelmä. Maailmanlaajuisesti seuratuin keskustelu tilijärjestelmään siirtymisestä lienee Yhdysvalloissa 1997 liikkeelle lähtenyt ja sittemmin presidentti Bushin ajama uudistushanke. Suomessa keskustelu tilijärjestelmistä virisi Lassilan ja Valkosen (1999) teoksen myötä.

¹ Työeläkemaksun veroluonne on monitahoinen kysymys. Etuusperusteiseen eläkejärjestelmään liittyy tulonjakoa sukupolvien välillä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että veroluonne on suurempi nuoremmille sukupolville kuin vanhemmille. Kansantalouden tilinpidossa työeläkemaksu luetaan täysimääräisesti veroksi. Erillinen kysymys on vielä, onko työeläkemaksu vakuuttamista vai säästämistä. Pelkistetysti voidaan todeta, että maksuun liittyy sekä vakuutus- että säästämiselementtejä. Esimerkiksi työkyvyttömyyseläkejärjestelmän osalta työeläkemaksu on puhtaasti vakuuttamista.

Tämä katsaus pyrkii luomaan yleissilmäyksen tilijärjestelmä uudistuksiin sekä uudistushankkeisiin sekä arvioimaan niitä suomalaisesta näkökulmasta. Tarkastelu rajoittuu lakisääteisiin eläkejärjestelmiin.

Katsauksen eteneminen

Yksilölliset tilijärjestelmät voidaan jakaa täysin rahastoiviin tilijärjestelmiin (FDC, financial defined contribution) sekä ns. laskennallisiin tilijärjestelmiin (NDC, notional defined contribution). Ensin luodaan katsaus täysin rahastoiviin tilijärjestelmiin (luku 2). Päähuomio on Yhdysvalloissa käytävässä keskustelussa yksilöllisen tilijärjestelmän käyttöönotosta, koska merkittävä osa kirjallisuudesta keskittyy tähän aiheeseen. Tämän jälkeen esitellään suomalainen esitys tilijärjestelmäksi (Hautala – Tuukkanen 1999) ja arvioidaan sitä.

Luvussa 3 esitellään laskennallinen tilimalli ja arvioidaan sitä eri näkökulmista.

Luvussa 4 esitetään Ruotsin esimerkki siirtymisestä etuusperusteisesta, osittain rahastoivasta jakojärjestelmästä laskennallisen tilijärjestelmän ja yksilöllisen tilijärjestelmän yhdistelmään. Ruotsin esimerkki on Suomen kannalta mielenkiintoinen, koska taustalla on pitkälti samankaltaiset olosuhteet ja samanlainen järjestelmä.

Luvussa 5 esitetään johtopäätökset.

2 Yksilöllinen tilijärjestelmä jakojärjestelmän rinnalle?

Tilimalleja koskevassa kirjallisuudessa ehdotetut mallit jaetaan olemassa olevaa eläketurvaa ainakin osaksi korvaaviin järjestelmiin (carve-outs) sekä sitä täydentäviin järjestelmiin (add-ons). Toinen jakokriteeri on pakolliset ja vapaaehtoiset järjestelmät (kuvio 1). Esimerkiksi Yhdysvalloissa presidentti Bushin ajama malli olisi vapaaehtoinen, olemassa olevaa sosiaaliturvaa osittain korvaava järjestelmä. Maailmanpankin 2005 luokittelun kolmas pilari (ks. alla) taas olisi vapaaehtoinen, olemassa olevaa eläketurvaa täydentävä. Hautala – Tuukkasen malli (ks. kohta 2.3) olisi pakollinen, osittain korvaava järjestelmä. Ruotsin rahastoeläkejärjestelmä (ks. luku 4) on pakollinen, olemassa olevaa järjestelmää täydentävä järjestelmä.

Kuvio 1. Tilijärjestelmien luokittelu.

	Olemassa olevaa eläketurvaa osittain korvaava	Olemassa olevaa eläketurvaa täydentävä
Vapaaehtoinen	Ns. Bush-reformiesitys	Maailmanpankin 2005 luokittelun kolmas pilari
Pakollinen	Hautala-Tuukkasen malli	Ruotsin rahastoeläkejärjestelmä

Politiikka-orientoitunut keskustelu eläkejärjestelmän muutoksesta jakojärjestelmästä kohti tilijärjestelmää virisi 1990-luvulla, kun Maailmanpankki julkaisi ehdotuksensa kolmipilarisesta eläkejärjestelmästä (Maailmanpankki, 1994). Sittemmin Maailmanpankki uudisti esitystään, lisäten siihen kaksi pilaria (Holzmann ja Hinz, 2005). Yhdysvalloissa käyty debatti tilijärjestelmään siirtymisestä taas perustuu pitkälti julkisen eläkejärjestelmän raporttiin (Advisory Council, 1997) sekä presidentti Bushille tehtyyn esitykseen (Report of the President’s Commission, 2001). Aluksi esitellään lyhyesti nämä raportit.

Maailmanpankin raportit 1994 ja 2005

Maailmanpankki ehdotti vuonna 1994, että eläkejärjestelmän säästämiskomponentti erotettaisiin sen tulonjakofunktiosta kolmipilarisen järjestelmän avulla ja että pilareihin sovellettaisiin erilaisia rahoitus- ja hallintojärjestelmiä. Ensimmäisen, pakollisen pilarin päätavoite olisi lievittää vanhuusajan köyhyyttä ja turvata toimeentulo erilaisten riskien varalta. Tämä pilari olisi etuusperusteinen jakojärjestelmä, ja toteuttaisi tulojen uudelleenjakoa sekä vakuuttamista erilaisten riskien varalta. Toinen, niin ikään pakollinen pilari voisi koostua yksilöllisistä eläketileistä tai yrityskohtaisista rahastoista. Se olisi täysin rahastoiva ja sen hallinto olisi hajautettu, mutta julkinen valta sääntelisi järjestelmää. Pilari toteuttaisi säästämiskomponentin ja vakuutusfunktion.

Järjestelmä kartuttaisi pääomaa ja edesauttaisi rahoitusmarkkinoiden kehitystä. Kolmas pilari olisi vapaaehtoinen ja toisi lisäturvaa niille, jotka ovat kykeneviä säästämään sitä varten. Tämäkin pilari toteuttaisi säästämisen- ja vakuutusfunktiota. (Maailmanpankki, 1994.)

Maailmanpankki on sittemmin, vuonna 2005 uudistanut suosittulemaansa eläkejärjestelmää (ks. taulukot 1 ja 2). Vuonna 1994 esitettyyn pilarijakoon on lisätty ns. nollapilari, joka olisi minimiturvan takaava universaalinen tai tarveharkintainen sosiaalieläke, sekä vapaaehtoinen neljäs pilari, joka koostuisi perheen tai suvun muodostamasta epävirallisesta tuesta sekä muun virallisen tuen saatavuudesta (esimerkiksi terveydenhuolto). (Holzmann ja Hinz, 2005.)

Taulukko 1. Maailmanpankin 1994 ja 2005 esitykset eläkejärjestelmien pilarijaoksi.

1994 esitys	2005 esitys
1. Pakollinen, julkisesti hallinnoitu, etuusperusteinen jakojärjestelmä	0. Erilaiset köyhyyttä vähentävät järjestelyt
2. Pakollinen, yksityisesti hallinnoitu rahastoiva järjestelmä	1. Kuten ennen
3. Vapaaehtoinen eläkesäästäminen	2. Kuten ennen
	3. Kuten ennen
	4. Laajempi sosiaalipoliittinen järjestelmä epävirallinen tuki, terveyspalvelut ym.

Lähde: Uusitalo, 2005.

Taulukko 2. Maailmanpankin (2005) mukainen eläkejärjestelmän pilarijako tarkemmin.

Pilari	Kenelle	Keskeiset piirteet	Osanotto	Rahoitus
0	köyhät, epävirallinen talous	"sosiaalieläke", sosiaaliapu	universaalinen/tarveharkinta	yleinen budjettirahoitus
1	virallinen talous	julkisesti hallinnoitu	pakollinen	maksut, "puskurirahasto"
2	virallinen talous	ammattilliset tai yksilölliset eläkevakuutukset, täysin rahastoiva	pakollinen	maksut, rahastojen tuotto
3	virallinen ja epävirallinen talous	ammattilliset ja/tai yksilölliset vakuutukset, täysin tai osittain rahastoiva	vapaaehtoinen	maksut, rahastojen tuotto
4	epävirallinen ja virallinen talous	epävirallisen (esim. perheen tuen) ja virallisen sosiaaliturvan (esim. terveyspalvelut) saatavuus	vapaaehtoinen	taloudelliset ja muut voimavarat

Lähde: Uusitalo, 2005.

Yhdysvaltain neuvoo-antavan komitean raportti 1997

Yhdysvaltain silloinen sosiaali- ja terveysministeri, Donna E. Shalala nimitti alkuvuodesta 1994 neuvoo-antavan komitean (Advisory Council) pohtimaan julkisen eläkejärjestelmän uudistamistarvetta. 13-henkistä komiteaa johti Edward M. Gramlich Michiganin yliopistosta. Komitea julkisti raporttinsa tammikuussa 1997.

Neuvoo-antava komitea oli yksimielinen siitä, että olemassa olevaa jakoperiaatteeeseen perustuvaa eläkejärjestelmää pitää uudistaa, mutta ei onnistunut saavuttamaan yksimielisyyttä uudistuksen luonteesta. Sen sijaan komitea esitti kolmea eri mallia. Ensimmäistä mallia, jota kutsuttiin etuuksien ylläpitomalliksi (MB, maintenance of benefits), voidaan pitää ns. parametrisena muutosehdotuksena. Siinä ehdotettiin mm. eläke-etuuksien leikkaamista tai vaihtoehtoisesti eläkemaksun korotusta, eläkerahaston vahvistamista mm. kanavoimalla siihen osa nykyisin sairausvakuutusrahastoon menevistä maksutuloista, julkisen sektorin uusien työntekijöiden sisällyttämistä ohjelmaan ja eläkerahastojen sijoitusten kohdistamista enemmän osakkeisiin.

Toinen esitetty malli (IA-malli, individual accounts) on pakollinen, olemassa olevaa eläketurvaa täydentävä maksuperusteinen tilimalli. Ylimääräinen 1,6 prosentin eläkemaksu sijoitettaisiin yksilöllisiin eläketileihin, jotka kartuttaisivat valtion ylläpitämää rahastoa. Työntekijät voisivat rajoitetusti vaikuttaa sijoitusten allokaatioon. Tilille karttuneet varat muunnettaisiin annuiteetiksi eläkkeelle siirtymisen yhteydessä.

Kolmas malli (PSA-malli, personal security accounts) korvaisi siirtymäkauden jälkeen kokonaan olemassa olevan jakojärjestelmän. Malli olisi kaksiosainen, koostuen toimeentulon turvaavasta, tasasuuruudesta eläke-etuudesta sekä yksilöllisistä eläketileistä, joihin kertyviä varoja hoidettaisiin yksityisissä eläkerahastoissa. Työntekijä voisi IA-mallia vapaammin vaikuttaa sijoitusten allokaatioon. Nykyinen, 12,4 prosentin eläkemaksu jaettaisiin kahteen osaan. Tasasuuruinen eläke, joka pitäisi sisällään eläke-etuuden lisäksi leskeneläkkeen sekä työkyvyttömyyseläkkeen, rahoitettaisiin 7,4 prosenttiyksikön osuudella. Jäljelle jäävällä 5 prosenttiyksikön osuudella kartutettaisiin yksilöllisiä eläketilejä. Malliin sisältyisi pitkä siirtymäkausi, jonka aikana aktiivit sukupolvet maksaisivat sekä nykyisten eläkeläisten eläkkeitä sekä omaa, tulevaa eläketurvaansa. (Advisory Council, 1997.)

Presidenttikomission 2001 esitys ja presidentti Bushin uudistushanke

Presidentti Bush nimitti toukokuussa 2001 sekä republikaaneista että demokraateista koostuvan komission pohtimaan lakisääteisen eläkejärjestelmän uudistamista ja rahoitustasapainon kohentamista. Puhetta komissiossa johtivat senaattori Daniel Patrick Moynihan sekä AOL/Time Warnerin varatoimitusjohtaja Richard D. Parsons. Komissio luovutti esityksensä joulukuussa 2001.

Komissio totesi, että lakisääteisen eläkejärjestelmän rahoitustasapainoa vahvistaisi vapaaehtoisten eläketilien käyttöönotto. Tilit edistäisivät komission mukaan säästämisen kasvua ja lisääisivät kannustimia osallistua työmarkkinoille.

Komissio esitti kolme eri yksilöllisten tilien mallia. Kaikissa vaihtoehdoissa siirtyminen yksilöllisiin tileihin olisi vapaaehtoista. Tilin suuruus olisi 2 – 4 prosenttia palkasta. Yksilölliset tilit korvaisivat osittain olemassa olevaa eläketurvaa. (Report of the President's Commission, 2001.)

Presidentti Bush on ottanut komission esityksen toisen mallin sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen pohjaksi. Tässä mallissa yksilöllisten tilien osuus olisi 4 % palkasta, eli noin kolmannes nykyisestä eläkemaksusta. Nykyisin eläkkeellä olevien ja pian eläkkeelle siirtyvien sosiaaliturvan taso pidettäisiin ennallaan. (Knuuti, 2005.)

2.1 Yhdysvalloissa käyty keskustelu tilijärjestelmän käyttöönotosta

Yhdysvalloissa käyty keskustelu lakisääteisen eläkejärjestelmän (Social Security, sosiaaliturvajärjestelmä) uudistustarpeesta ja yksilöllisen tilijärjestelmän käyttöönotosta on tuottanut valtavan määrän tutkimuksia, ja kattava kirjallisuuskatsaus ei olisi tässä mahdollista. Alla on esitelty joitakin keskeisimpiä, kovin eri laajuisia puheenvuoroja aiheesta. Osa niistä (esim. Feldstein 1997, Feldstein ja Liebmann 2000) on keskustelunaloitteen kaltaisia artikkeleita, jotka keskittyvät nimenomaan käsittelemään yksilöllisiä tilijärjestelmiä. Osa (esim. Modigliani ja Muralidhar 2004, Turner 2006) taas on laajempia teoksia, jotka käsittelevät muitakin kysymyksiä. Näkökulma alla esitetyssä keskustelussa on nimenomaan tilijärjestelmän käyttöönotto ja sen vaikutukset lakisääteiseen eläkejärjestelmään.

Feldstein (1997) tarkastelee jakojärjestelmän korvaamista rahastoidulla järjestelmällä, joka perustuu pakollisiin yksilöllisiin tileihin. Hän ei hyväksy väitettä, että USAn eläkejärjestelmä olisi kestävämmällä pohjalla vaan toteaa, että järjestelmän rahoitustilanne voidaan korjata nostamalla eläkemaksuja. Feldsteinin mukaan todellinen syy siirtymiselle pakollisiin yksityisiin tileihin on se, että tämä lisäisi hyvinvointia taloudessa. Tämä johtuu siitä, että rahastoivan järjestelmän tuottoaste on paljon suurempi kuin jakojärjestelmän mukainen implisiittinen tuottoaste². Näin ollen rahastoiva järjestelmä tuottaa annetun etuustason paljon vähäisemmin kustannuksin kuin jakojärjestelmä. Numeerisena esimerkkinä tästä Feldstein esittää laskelman, jonka mukaan jakojärjestelmä edellyttää eläkemaksun nostamisen nykyisestä 12,4 prosentista 19 prosenttiin pitkällä aikavälillä, mutta tilijärjestelmä olisi rahoitettavissa n. kolmen prosentin maksulla.

Feldstein puolustaa järjestelmän pakollisuutta sillä, että jotkut yksilöt eivät kanna huolta tulevasta eläketurvastaan (ns. likinäköisyysongelma). Vapaaehtoisessa järjestelmässä nämä henkilöt ajautuisivat köyhyyteen eläkeiässä. Yksityiset sijoitusrahastot sijoittaisivat yksilöllisten tilien eläkevarat, ei valtio. Tällä tavalla pienennettäisiin järjestelmään liittyvää poliittista riskiä.

² Feldstein arvioi yksityisten sijoitusten reaalisiksi tuottoasteeksi 9 %. Tämä arvio tuntuu varsin korkealta. Jakojärjestelmän implisiittinen tuottoaste juontuu siitä, että talouskasvun vallitessa eläkeläiset saavat etuuksia enemmän kuin mitä he maksoivat eläkemaksuina. Feldstein arvioi, että tämä tuottoaste olisi tulevaisuudessa korkeintaan kaksi prosenttia USAssa.

Tarkastellessaan tilijärjestelmän vaikutuksia säästämiseen ja pääomakannan kasvuun Feldstein toteaa, että ensisijainen vaikutus on pääoman nettovirta yksilöllisiin eläketileihin. Toinen pääomakantaan vaikuttava tekijä tulee muusta säästämisestä. Siirtymävaiheessa yhteenlaskettu eläkemaksu olisi korkeampi kuin jakojärjestelmässä, ja käytettävissä olevat tulot siis pienemmät. Tällöin muu säästäminen olisi vähäisempää. Pidemmällä aikavälillä eläkemaksun pientyessä käytettävissä olevat tulot olisivat suuremmat kuin jakojärjestelmässä, ja osa tästä kanavoituisi muihin säästöihin. Tämä vaikutus olisi merkittävästi suurempi kuin siirtymävaiheen aiheuttama säästöjen vähentyminen. Feldstein päätelee siis, että siirtymä yksilöllisiin tileihin lisäisi säästämistä ja pääomakantaa ja sitä kautta kansantuotetta.

Keskusteluun eri järjestelmien erilaisista riskeistä Feldstein toteaa, että jakojärjestelmään liittyy merkittäviä demografisia ja poliittisia riskejä. Väestön ikääntyessä eläkemaksu uhkaa nousta merkittävästi. Poliittisena riskinä Feldstein mainitsee, että järjestelmän tullessa yhä kalliimmaksi nousevan eläkemaksun takia tulevien päättäjien ja palkansaajien halukkuus ylläpitää järjestelmää joutuu koetukselle. Toisenlainen poliittinen riski on, että järjestelmää muutetaan eläkeläisen kannalta epäedullisemmaksi parametrusten muutosten kautta. Yksilölliseen tilijärjestelmään liittyvän sijoitusriskin Feldstein kuittaa esittämällä, että yksilö voi suojautua tältä riskiltä säästämällä hiukan enemmän kuin on tarpeen ja korottaa tätä kautta odotettuja tuottoja eläke-etuuksien muodossa.

Feldstein ja Liebman (2000) vertailevat mikrosimulaatiomallin avulla eläke-etuuksia USAn nykyisen kaltaisessa puhtaassa jakojärjestelmässä sekä järjestelmässä, jossa jakojärjestelmää korvaa osittain pakollinen yksilöllinen tili (sekajärjestelmä). Puhtaassa jakojärjestelmässä eläkemaksun nousupaine on noin 6 prosenttia palkasta vuoteen 2075 mennessä. Sekajärjestelmässä vallitsisi kolmen prosentin maksu henkilökohtaiselle eläketilille, jonka varat on sijoitettu osakkeisiin ja joukkovelkakirjalainoihin. Tässä vaihtoehdossa siirtymävaiheessa yhteenlaskettu eläkemaksu on korkeampi kuin puhtaassa jakojärjestelmässä, mutta pitkällä aikavälillä vältetään edellä mainittu kuuden prosentin nousupaine jakojärjestelmän mukaisessa eläkemaksussa.

Analyysin tärkein havainto on, että lähes kaikki tutkitut sosioekonomiset ryhmät (rodun ja siviilisäädyn mukaan) voisivat nauttia korkeammista eläke-etuuksista sekajärjestelmässä kuin puhtaassa jakojärjestelmässä. Lisäksi kokonaiseläkemaksu sekajärjestelmässä olisi selvästi pienempi. Edelleen, köyhyysrajan alapuolella elävien yksilöiden lukumäärä olisi pienempi sekajärjestelmässä kuin puhtaassa jakojärjestelmässä. Tutkijat pyrkivät siis osoittamaan vääräksi väitteen, jonka mukaan tilijärjestelmän käyttöönotto vähentäisi perinteisen sosiaaliturvajärjestelmän progressiivisuutta vähävaraisten hyväksi.

Feldsteinin ja Liebmanin analyysi perustuu siihen, että yksilöllisesti sijoitettujen varojen reaalin tuottoaste (5,5 %) on huomattavasti suurempi kuin jakojärjestelmän mukainen implisiittinen tuottoaste, minkä arvioidaan olevan 1,1 % pitkällä aikavälillä³. Näihin oletuksiin

³ Vrt. Feldsteinin (1997) oletukset yllä alaviitteessä 2. Yksilöllisesti sijoitettujen varojen reaalityttö on tässä jo selvästi maltillisempi.

perustuvien laskelmien mukaan 1,35 % suuruinen maksu yksilöllisille tileille riittäisi korvaamaan edellä mainittu 6 prosenttiyksikön eläkemaksun nousupaineen pitkällä aikavälillä. Analyysissa käytetty kolmen prosentin eläkemaksu merkitsee jakojärjestelmään verrattuna korkeampia odotettuja eläke-etuuksia sekä puskuria siltä varalta, että yksilölliset eläketilit tuottavat odotettua huonommin.

Orszag ja Greenstein (2004) tarkastelevat vapaaehtoista, olemassa olevaa eläkejärjestelmää osittain korvaavaa henkilökohtaisiin tileihin perustuvaa eläkejärjestelmää hyvin kriittiseen sävyyn. Lähtökohtana on, että olemassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän rahoitus heikkenisi tilijärjestelmän käyttöönoton myötä. Johtuen Yhdysvaltojen sosiaaliturvajärjestelmän progressiivisesta luonteesta, ts. korvausaste on korkeampi alemmaa palkkaa kuin suurempaa palkkaa nauttineille, hyvätuloisemmilla yksilöillä olisi kannustin poistua järjestelmästä ja siirtyä eläketileihin. Tämä jättäisi sosiaaliturvajärjestelmään suhteellisesti enemmän vähävaraisia yksilöitä ja heikentäisi järjestelmän tulonsiirtokykyä pienituloisemmille. Toinen näkökohta on, että nuorilla olisi suurempi kannustin siirtyä eläketileihin kuin vanhoilla työntekijöillä. Tämä pahentaisi sukupolvien välisiä jännitteitä ja heikentäisi jakojärjestelmään liittyvää sukupolvien välistä sopimusta siitä, että kukin aktiivisukupolvi maksaa nykyisten eläkeläisten eläkkeet.

Vapaaehtoiseen järjestelmään liittyisi joitakin vaikeita hallinnollisia kysymyksiä. Resursseja tarvittaisiin mm. auttamaan päätöksentekoa siitä, siirtyäkö vai eikö vapaaehtoiseen eläketileihin. Tätä päätöksentekoa mutkistaisi mahdollisuus siirtyä edestakaisin eläketilien ja perinteisen sosiaaliturvan välillä. Tässä vaihtoehdossa keinottelu järjestelmien välillä olisi mahdollista, esimerkiksi siten, että henkilö siirtyy nuorena tilijärjestelmään mutta myöhemmin työurallaan takaisin perinteiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Edelleen, Orszag ja Greenstein väittävät, että vapaaehtoisen järjestelmän hallinnolliset kulut olisivat selvästi suuremmat kuin pakollisen järjestelmän kulut, johtuen mm. siitä, että tilijärjestelmään siirtyneiden seuranta olisi mutkikkaampaa.

Orszag ja Greenstein osoittavat numeerisen esimerkin avulla, että väite tilijärjestelmän jakojärjestelmää suuremmista tuotoista on harhaanjohtava. Tämä johtuu esitetystä esimerkistä siitä, että tilijärjestelmän käyttöönoton myötä jakojärjestelmän rahoituspohja heikkenee, ja valtion on löydettävä muita rahoituskeinoja (esimerkissä valtion lainanoton lisääminen) järjestelmän rahoituksen turvaamiseksi. Tämä taas lisää veronmaksajien, mukaan lukien tilijärjestelmään siirtyneiden henkilöiden kustannuksia.

Diamond ja Orszag (2004) toteavat, että USAn eläkejärjestelmän uudistaminen ei edellytä tilijärjestelmän perustamista. Olisi virhe perustaa sosiaaliturvajärjestelmää osittain korvaava tilijärjestelmä, ja olisi lisävirhe tehdä tämänlaisesta tilijärjestelmästä vapaaehtoinen. Eläkemaksun osittainen kanavoiminen tilijärjestelmään heikentäisi etuusperusteisen järjestelmän rahoitusasemaa muutoin kuin siinä tapauksessa, että yksityiset tilit ylikompensoisivat etuusperusteista järjestelmää jollain tavalla. Tilijärjestelmän tuottoihin liittyvä riski soveltuu huonosti järjestelmään, joka käsittää merkittävän osan tavallisten palkansaajien eläkepäivien turvasta. Edelleen, nykyinen eläkejärjestelmä tuottaa eläkeläiselle elinikäisen inflaatiolta suojatun annuiteetin. Vaikka tilijärjestelmä voisi periaatteessa tuottaa samanlaisen eläketurvan, monet esitetyt mallit eivät sitä tee.

Koko sosiaaliturvajärjestelmän tasolla progressiivisuus vähentää köyhyyttä ja kaventaa tuloeroja. Yksittäisen henkilön tasolla progressiivisuus luo turvaa siinä tapauksessa, että työuran aikaiset ansiot osoittautuvat ennakoitua pienemmiksi. Tilijärjestelmä ei tuottaisi tässä esitetyn kaltaisia tulonjakovaikutuksia. Sosiaaliturvajärjestelmä tuottaa turvaa myös työkyvyttömyyden sattuessa. Tilimallissa tämä ei toteutuisi: esitetyissä tilimalleissa yksilö ei saisi eläkettä ennen lakisääteisen eläkeiän saavuttamista. Toisin sanoen, vaikka työkyvyttömät ovat usein vaikeammassa taloudellisessa tilanteessa kuin vanhuksset, he eivät saa eläketurvaa tilijärjestelmässä. Edelleen, tilijärjestelmä aiheuttaisi sellaisia hallinnollisia lisäkustannuksia, joita sosiaaliturvajärjestelmässä ei ole. Nämä kustannukset pienentäisivät eläketurvaa. Lisäksi, tilijärjestelmään voi sisältyä yksilötason päätäntävaltaa eläkevarojen sijoittamisesta. Tämä johtaisi varmasti siihen, että jotkut yksilöt kärsisivät tappioita, vaikka rahoitusmarkkinoilla menisi hyvin.

Modigliani ja Muralidhar (2004) suhtautuvat kriittisesti rahastoiviin, maksuperusteisiin järjestelmiin. He kärjistävät toteamalla, että siirtymällä jakojärjestelmästä tilijärjestelmään yksityistetään ainoa asia mikä pitäisi jakaa, eli sijoitusten tuottoriski. Jakojärjestelmän suuri etu on, että riski jakautuu kohortin kesken tai kohorttien välillä, siinä missä tilijärjestelmässä yksilö kantaa riskin. Yksittäiset työntekijät ovat vähiten kykeneviä kantamaan sijoitusriskiä. Tilijärjestelmät johtavat hyötyihin rikkaille osallistujille ja kustannuksiin köyhille osallistujille, hyvin vaihteleviin korvausasteisiin sekä suuriin hyvinvointikustannuksiin siirtymävaiheessa.

Modigliani ja Muralidhar eivät hyväksy Maailmanpankin 1994 suosittelemaa kolmipilarista eläkejärjestelmää todeten, että se johtaa suureen voimavarojen tuhlaamiseen, ja voi aiheuttaa köyhyyttä jos tilillä on eläkkeellesiirtymisvaiheessa vain vähän varoja. Sen sijaan he suosittelevat järjestelmää, jossa kaksi ensimmäistä pilaria yhdistetään pakolliseksi etuusperusteiseksi järjestelmäksi ja ”kolmas” pilari olisi vapaaehtoinen, maksuperusteinen järjestelmä. Tämänlaisen järjestelmän eduksi esitetään, että

- kaksipilarinen järjestelmä kolmipilarisen asemasta johtaa voimavarojen säästämiseen,
- eläkkeen karttumisen tapahtuu läpinäkyvästi ja eläke-etuksien riittävyys on varmistettu,
- sijoituksiin liittyvä riski on jaettu järjestelmässä, varainhoidon kustannukset ja poliittinen riski on minimoitu.

Turner (2006) toteaa, että tilijärjestelmät ovat monella tavoin riskipitoisempia kuin perinteiset etuusperusteiset eläkejärjestelmät. Tilijärjestelmille ovat ominaisia mm. jo esillä ollut sijoitusten tuottoihin liittyvä riski sekä pitkäikäisyyteen liittyvä riski⁴. Jakojärjestelmään liittyvä merkittävin riski on Turnerin mukaan huoltosuhderiski, eli demografisen kehityksen vaikutus eläkemaksuihin. Tilijärjestelmissä demografinen riski on pienempi ja rajoittuu kuolevuuteen liittyvään riskiin.

⁴Pitkäikäisyyteen liittyvän riskin kantaa eläkeläinen, jos hän ei ole ostanut elinaikaista annuiteettia. Jos eläkepääoma on muutettu annuiteetiksi, pitkäikäisyyteen liittyvän riskin kantaa annuiteetin myöntäjä (esim. vakuutusyhtiö). Etuusperusteisessa järjestelmässä pitkäikäisyysriski jaetaan aktiivisukupolvien kesken. (Turner, 2006.)

Turner väittää, että presidentti Bushin kannattamat yksilölliset eläketilit koituisivat perinteisen eläkejärjestelmän haitaksi elinajanodotteen kasvaessa. Yksilöllisen tilin kartuttaminen pienentäisi perinteistä eläketurvaa. Henkilön siirtyessä eläkkeelle eläkepääoma muunnettaisiin annuiteetiksi, jonka suuruus riippuisi odotetusta eliniästä eläkkeellesiirtymishetkellä. Yksilöllisen eläketilin mukainen kuukausieläke vähennettäisiin perinteisestä eläke-edusta, jonka henkilö olisi saanut, jos hän ei olisi avannut eläketiliä. Henkilö nauttisi näin ollen alennettua perinteistä eläke-etuutta sekä yksilöllistä annuiteettieläkettä. Elinajanodotteen kasvu pienentäisi yksilöllisen eläkkeen annuiteettia ja siten yksilöllistä kuukausietuutta. Pienentynyt kuukausietuus vähennettäisiin yllä esitellyllä tavalla perinteisestä eläke-edusta, kasvattaen perinteistä eläke-etuutta. Kasvaneen elinajanodotteen kustannus ei siis kohdistuisi henkilökoh-taisen eläketilin avanneeseen henkilöön, vaan perinteiseen sosiaaliturvajärjestelmään, jonka tasapainoa heikentäisi muutenkin rahoituspohjan kaventuminen yksilöllisten tilien tullessa mahdolliseksi. (Turner, 2006.)

2.2 Johtopäätöksiä USAssa käydystä keskustelusta

Yllä esitettiin joitakin tärkeimpiä puheenvuoroja Yhdysvalloissa käydystä keskustelusta yksilöllisten eläketilien käyttöönotosta. Vaikka kattavaan kirjallisuuskatsaukseen ei tässä pyrittykään, joitakin johtopäätöksiä on vedettävissä. Keskeisin johtopäätös lienee, että vapaaehtoiset eläketilit, jotka korvaisivat osin olemassa olevaa sosiaaliturvaa, heikentäisivät perinteisen eläkejärjestelmän rahoituspohjaa ja siten järjestelmän progressiivisuutta ja siten pientä eläkettä nauttivien asemaa. Hyvätuloisilla olisi kannustin siirtyä tilijärjestelmään.

Toinen johtopäätös on, että sekä perinteiseen eläkejärjestelmään että esitetyn kaltaiseen tilijärjestelmään liittyy riskejä. Kuten edellä todettiin, jakojärjestelmään liittyy demografinen ja poliittinen riski. Tilijärjestelmien suurin riski on sijoitusten tuottoriski, eli sijoitusten huono tuotto eläketapahtuman yhteydessä. Yllä esitetyissä malleissa yksittäinen eläkeläinen kantaisi tämän riskin. Toinen tilijärjestelmille ominainen riski on pitkäikäisyysriski. Riippuu arvioijasta, mitä riskiä kukin painottaa. Suomalaisen eläkekeskustelun näkökulmasta sijoitusten tuottoriski on varteenotettava, koska se vaikuttaa keskeisesti eläkeläisen toimeentuloon ja eläketurvan tasoon.

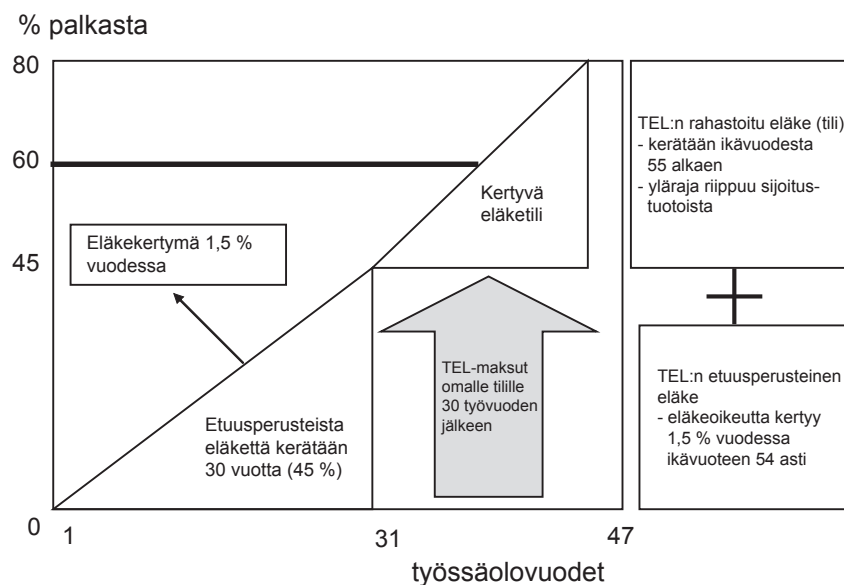
Vaikuttaisi siltä, että tilimallin käyttöönotosta USAssa käydyn keskustelun sävy on viime vuosina muuttunut kriittisemmäksi. Päätöksiä eläkejärjestelmän uudistamiseksi jarruttaa perinteinen vastakkainasettelu demokraattien ja republikaanien välillä. Demokraatit ovat mm. argumentoineet, että yksilöllisten tilien käyttöönotosta ei olisi järjestelmään osallistuville taloudellista hyötyä vielä moniin vuosikymmeniin. (Bach-Othman, 2006.) Presidentti Bushin pyrkimys uudistaa sosiaaliturvajärjestelmä toisen virkakautensa alussa kaatuikin demokraattien vastustukseen. Bush yrittää nyt edistää asiaa kokoamalla laajan rintaman republikaaneja ja demokraatteja esityksen taakse.

2.3 Hautalan – Tuukkasen malli

Urpo Hautala ja Jorma Tuukkanen kirjoittivat vuonna 1999 laajan artikkelin ETLAn julkaisemaan teokseen ”Henkilökohtaiset sosiaalilit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu”, jossa he käsittelivät silloisen eläkejärjestelmän muutostarpeita. Artikkelissä sisältyi mielenkiintoisen esityksen yksilöllisten eläketilien malliksi, joka täydentäisi työeläkejärjestelmää.

Hautalan ja Tuukkasen esittämän mallin periaate on, että eläke muodostuisi kahdesta osasta, etuusperusteisesta ja maksuperusteisesta osasta. Työuran loppupuolella, 55 vuoden iästä lähtien (edellyttäen, että henkilöllä on 30 vuoden työhistoria takana) maksettaisiin työeläkemaksut henkilökohtaiselle eläketilille, jolla ei olisi ylärajaa. Mitä paremmin sijoitustoiminnassa onnistutaan, sitä suurempi olisi eläke.

Kuvio 2. Hautalan ja Tuukkasen (1999) ehdotus eläkkeen muodostamiseksi työeläkejärjestelmässä.



Hautalan ja Tuukkasen mallissa yksilö voisi eläkkeelle siirtyessään valita tilieläkkeen ja etuusperusteisen eläkkeen yhdistelmän tai vaihtoehtoisesti pelkästään etuusperusteisen eläkkeen. Jälkimmäisessä tapauksessa henkilökohtainen tili purkautuisi takaisin työeläkejärjestelmään.

Esitetyllä mallilla olisi monia kollektiivisen järjestelmän piirteitä siitä huolimatta että tilit olisivat henkilökohtaisia. Tästä johtuen malli poikkeaisi selvästi esimerkiksi Ruotsin järjestelmästä (ks. luku 4). Toisin kuin Ruotsin mallissa, yksittäiset työntekijät eivät voisi päättää tilillä olevien varojen sijoittamisesta, vaan varat sijoitettaisiin kollektiivisesti. Kuten nykyisessäkin työeläkejärjestelmässä, työnantaja valitsisi työeläkerahaston. Tilin näkyisivät eläkkeelle lähtöön saakka tiliotteina, joissa esitettäisiin tilillä olevien varojen määrä ja tuotto prosentti.

2.4 Mallin arviointia

Hautalan ja Tuukkasen mallia voidaan pitää edellisessä kohdassa esitellyn eläkejärjestelmäkeskustelun valossa pakollisena, olemassa olevaa eläketurvaa osittain korvaavana järjestelmänä. Vaikka tilijärjestelmä on pakollinen yli 55-vuotiaille, jakojärjestelmärahoitus jatkuisi vielä 55 ikävuoden jälkeenkin. Näin ollen eläketurvan perustana olevan, etuusperusteisen jakojärjestelmän rahoitus ei näyttäisi kärsivän, kuten tapahtuisi Yhdysvaltain uudistuksen mukaisessa skenaariossa, jossa osa (hyvin toimeentulevista) työntekijöistä siirtyisi tilijärjestelmään.

Koska eläkevarat sijoitettaisiin kollektiivisesti, järjestelmän hallinnolliset kustannukset muodostuisivat pienemmiksi kuin yleensä henkilökohtaisten tilien järjestelmissä. Yksittäisen työntekijän ei tarvitsisi nähdä vaivaa etsiessään sopivaa eläkerahastoa. Tilijärjestelmille ominaista sijoitusrahastojen kilpailua asiakkaista, mukaan lukien markkinointikustannuksia, ei olisi.

Näyttäisi siltä, että Hautalan ja Tuukkasen malli on yhdenmukainen muiden tilimallien kanssa siinä suhteessa, että yksilö kantaisi yksilölliselle tilille kertyneiden varojen osalta sijoitusten tuottoriskin. Tämä olisi olennainen muutos nykyiseen työeläkejärjestelmäämme. Toinen seikka on, että työuran loppupuolella avattava henkilökohtainen tili tuottaisi vähemmän pääomaa kuin pidempään voimassa ollut eläketili. Toisaalta riski menettää säästetty pääoma on pienempi.

Eräs mallin haittapuoli on kustannukset siirtymävaiheessa. Nykyiset aktiivipolvet maksaisivat siirtymäkauden aikana sekä nykyisten eläkeläisten että omaa eläkettä. Toisaalta tätä vaikutusta vähentäisi se, että ikääntyneitä työntekijöitä ikäluokassa 55 – 64 oli mallin esittämisenajankohtana hyvin vähän, n. kolmasosa näistä ikäluokista.

Edelleen, uudistus mutkistaisi nykyistä eläkejärjestelmää, tuoden siihen täysin uuden elementin. Kansalaisilla voisi olla vaikeuksia sisäistää uusi järjestelmä ainakin aluksi. Tässä suhteessa Ruotsin esimerkki rahastoeläkkeen käyttöön otosta ei välttämättä ole kovin kannustava.

3 Laskennallinen eläketilijärjestelmä

Eräs paljon keskustelua herättänyt eläketilimalli on laskennallinen maksuperusteinen eläketilimalli (Notional Defined Contribution, NDC). Akateemisen keskustelun juuret mallista ovat 1960-luvun lopulla, mutta vasta 1990-luvulla virisi politiikka-orientoitunut keskustelu mallista, kun Ruotsi ja Latvia ottivat sen käyttöön. Alla on esitetty NDC-mallin piirteitä ja periaatteita.

3.1 Mikä on NDC?

NDC on maksuperusteinen, jakoperiaatteeseen perustuva eläkejärjestelmä, joka imitoi täysin rahastoivaa tilijärjestelmää. Eläkemaksut määritellään palkkaan sidotun kiinteän maksuprosentin mukaisesti. Nämä maksut merkitään yksityiselle tilille. Toisin kuin rahastoivassa järjestelmässä, tilille merkityt varat eivät ole rahoitusmarkkinainstrumentteihin sijoitettuja todellisia varoja.

NDC on siis laskennallinen tilijärjestelmä. Tilit kertyvät niin kauan kuin osallistuja tekee työtä ja maksaa eläkemaksuja. Laskennalliset eläketilit karttuvat sisäisellä tuottoasteella, joka riippuu pelkistetysti tuottavuuden ja työvoiman kasvusta eli talouskasvusta⁵. Koska rahoitusmarkkinoiden korkoaste on yleensä korkeampi kuin talouskasvu, FDC tuottaa paremmin kuin NDC, ja näin ollen NDC edellyttää korkeampaa maksuprosenttia kuin FDC. Toisaalta NDC:n etu on se, ettei siitä koidu samanlaisia siirtymäkustannuksia kuin FDC:stä tilanteessa, jossa taustalla on olemassa etuusperusteinen jakojärjestelmä. FDC kasvattaa säästämistä ainakin yksilöllisen tilin kerryttämävaiheessa, mutta NDC ei suoraan lisää säästämistä. Toisin kuin rahastoivissa maksuperusteisissa järjestelmissä, järjestelmän ainoa rahasto on mahdollinen puskurirahasto, itse järjestelmä ei kerrytä rahastoja. Puskurirahasto on tarpeen, koska ikäluokkien koot vaihtelevat. (Holzmann ja Palmer, 2006.)

Täyden eläkkeen ikää tai työuraa ei ole, vaan kaikki maksut kartuttavat yksilön laskennallista tiliä eläkkeelle siirtymiseen asti. NDC-etuus on annuiteetti, joka voidaan lunastaa milloin tahansa, kuitenkin jonkin mahdollisen minimieläkeiän puitteissa. Annuiteetti lasketaan jakamalla tili odotettavissa jäljellä olevalla eliniällä. Etuus pitää sisällään saman sisäisen tuottoasteen kuin tilin kertymisvaiheessa ja perustuu ikäkohortin odotettavissa olevaan elinikään annuiteetin nostovaiheessa. Koska annuiteetti heijastaa odotettavissa olevaa elinikää, NDC on periaatteessa aktuaarisesti oikeudenmukainen eläkejärjestelmä. Edelleen, koska NDC:ssä on kiinteä maksuprosentti jonka ikäpolvet voivat odottaa maksavansa, järjestelmää voidaan pitää oikeudenmukaisena ikäpolvien kesken. (Palmer, 2006.)

⁵ Tämä on siis sama tuottoaste kuin perinteisessä jakojärjestelmässä (ks. alaviite 2 edellä). Käytännössä tähän tuottoasteeseen tulee lisätä kerroin, joka tasoittaa järjestelmän tuottojen ja vastuiden vaihteluita (ks. jäljempänä Ruotsin NDC-järjestelmän jarru).

3.2 NDC-järjestelmän etuja ja haittoja

Tukholmassa pidettiin syyskuussa 2003 NDC-järjestelmiä käsittelevä konferenssi. Konferenssin tuloksena syntyi artikkeleita, jotka Maailmanpankki julkaisi vuonna 2006 teoksessa ”Pension Reform, Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes”. Muiden kysymysten ohella artikkelit pyrkivät kriittisesti arvioimaan NDC-järjestelmien etuja ja haittoja. Alla on kuvattu tätä keskustelua Axel Börsch-Supanin sekä Robert Holzmannin ja Edward Palmerin mukaan.

Etuja:

- NDC noudattaa periaatetta, jonka mukaan eläkkeet perustuvat elinaikaisiin tuloihin. Järjestelmä palkitsee aikaisesta työmarkkinoille tulosta.
- Järjestelmä sopeutuu automaattisesti muutoksiin elinajanodotteessa siten, että laskennallinen eläkevarallisuus muutetaan aktuaarisesti elinaikaiseksi eläkkeeksi.
- NDC on periaatteessa fiskaalisesti tasapainossa. Järjestelmä pyrkii säilyttämään maksujen ja etujen vastaavuuden pitkällä aikavälillä.
- NDC on houkutteleva erityisesti vaikutuksiltaan työn tarjontaan. NDC-maksut eivät ole veroja, vaan vakuutusmaksuja. Toiseksi NDC:n säännöt ovat neutraaleja ikääntyneiden työntekijöiden työhön ja vapaa-aikaan liittyvien päätösten kanssa. Kolmanneksi, ikääntyneet työntekijät voivat vapaasti päättää työssä jatkamisesta tai eläkkeellesiirtymisestä (minimieläkeiän jälkeen), voivat vähentää työpanosta tai palata eläkkeeltä töihin, koska annuiteetti voidaan aina laskea uudestaan (Holzmann ja Palmer, 2006).
- NDC (kuten FDC) helpottaa työvoiman liikkuvuutta. Ei ole merkitystä missä ammatissa, alalla, alueella tai maassa missä työtä tehdään. Eläketilin siirrettävyys on järjestelmän määritelmän mukaan mahdollista.

Haittoja:

- Eläketurvan taso riippuu laskennalliselle tilille kertyneistä varoista. Kun maksutaso on kiinnitetty, korvausaste joustaa. Korvaustasoon ei periaatteessa pitäisi voida puuttua poliittisesti.
- Kokonaistaloudellisella tasolla järjestelmässä säilyy jännite suhdannekiertoon liittyvän tulojen vaihtelun ja pitkän aikavälin menositoumusten välillä. Toisaalta tätä haittapuolta lieventävät puskurirahastot.
- Jos annuiteetti kiinnitetään eläkkeellesiirtymisen yhteydessä, odottamattomaan eliniän kasvuun vastaavaa mekanismia ei ole. Kun maksut on kiinnitetty, järjestelmä ei noudata jakojärjestelmään kuuluvaa vuosittaista budjettirajoitetta. Ruotsin automaattinen vakautusjärjestelmä (nk. jarru) pyrkii vastaamaan tähän ongelmaan.
- Päätösperäiset toimenpiteet eivät häviä NDC:ssä, ne ovat vain vähemmän läpinäkyviä kuin jakojärjestelmässä. Esimerkiksi vähimmäiseläkeiän määrittely on esimerkki järjestelmään kuuluvasta päätösperäisestä toimenpiteestä.

- NDC ei muuta sitä tosiasiaa, että vain etukäteisrahastoinnin avulla voidaan vaikuttaa siihen, mikä sukupolvi maksaa annetun eläke-etuuden. Esimerkiksi jos suurten ikäluokkien halutaan maksavan ainakin osan omista eläkkeistään, jonkin asteinen rahastointi on välttämätöntä. (Börsch-Supan, 2006.)

Yllä esittyjen näkökohtien lisäksi voidaan todeta, että NDC-järjestelmä vastaa huonosti työkyvyttömyyden riskiin. Olemassa olevien NDC-järjestelmien yhteydessä ei ole työkyvyttömyyseläkejärjestelmää, vaan varautuminen työkyvyttömyyteen on hoidettu muilla keinoin, esimerkiksi verorahoitteisesti.

4 Siirtyminen maksuperusteiseen järjestelmään: esimerkinä Ruotsi

Seuraavaksi tarkastellaan minkälaisissa olosuhteissa Ruotsi siirtyi osittain rahastoivasta etuusperusteisesta eläkejärjestelmästä maksuperusteiseen järjestelmään. Minkälaisia perusteita oli uudistaa olemassa oleva eläkejärjestelmä? Myöskin pyritään arvioimaan uudistettua eläkejärjestelmää yksittäisen työntekijän ja eläkeläisen kannalta.

Ruotsissa tuli vuonna 1999 voimaan eläkeuudistus, jossa luotiin laskennallinen tilijärjestelmä. Lisäksi otettiin käyttöön rahastoeläke (premiepension), joka on täysin rahastoiva, yksilöllinen tilijärjestelmä. Eläkemaksu on 18,5 prosenttia eläkkeen perusteena olevista tuloista (tuloista, joista työntekijän eläkemaksu on vähennetty), josta 2,5 prosenttiyksikköä on rahastoeläkkeen osuus. Työntekijän maksu on 7 prosenttia palkasta ja se peritään ansiokaton alittavasta palkan osasta. (Vidlund, 2006.) Ansiokatto on vuonna 2007 n. 40 000 €.

Poiketen luvussa 3 esitellystä ”teoreettisesta” NDC-mallista, Ruotsissa valittiin sisäiseksi tuottoasteeksi reaali-palkkojen nousu (siis tuottavuus, ei työvoiman kasvua). Järjestelmän suunnitteluvaiheessa oli esillä työvoiman kasvun huomioonottaminen. Tämä olisi ollut järjestelmän maksupohjan ja kantokyvyn kannalta relevantti valinta. Toisaalta poliittiset paineet johtivat siihen, että ansaitut eläkeoikeudet heijastivat työssä käyvien elintason kasvua. (Könberg ym. 2006.)

Ruotsin NDC-järjestelmän kestävydestä huolehtii automaattinen tasoitusjärjestelmä (ns. jarru). Jos järjestelmän varojen (puskurit ja maksut) nykyarvo on pienempi kuin sen vastuiden nykyarvo, laskennallisten tilien ja annuiteettien tuottoastetta alennetaan kunnes rahoitustasapaino palautuu. Päinvastaisessa tilanteessa tilejä ja annuiteetteja voidaan kartuttaa korkeammalla tuottoasteella.

4.1 Uudistuksen tausta

Ruotsissa oli ennen nykyistä eläkejärjestelmää, 1990-luvun loppupuolelle asti kansaneläkejärjestelmä sekä jakojärjestelmään perustuva, osittain rahastoiva ansiosidonnainen eläkejärjestelmä. Könberg ym. (2006) luettelevat tuolloiseen eläkejärjestelmään liittyneitä ongelmia:

- Järjestelmä ei reagoinut demografiseen muutokseen. Ruotsin väestö ikääntyy nopeasti mm. erittäin alhaisen kuolevuuden ansiosta. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä kasvaa vuosina 2000 – 2025 lähes neljänneksellä.
- Ansioihin perustuvan eläketurvan periaate heikkeni jatkuvasti. Lähtökohtaisestikin maksun ja etuuden yhteys oli löyhä. Järjestelmälle aikanaan asetettu katto oli korkea suhteessa keskipalkkaan 1960-luvun alussa, mutta kattoa ei korotettu reaalisesti tuon jälkeen. Katto oli sidottu kuluttajahintoihin, mikä tarkoitti sitä, että yli 30 vuoden reaali-ansioden nousua ei otettu huomioon. Tämän seurauksena yhä useampien palkka ylitti katon, alentaen näin eläketurvan tuloja korvaavaa funktiota.

- Tulojen uudelleenjako järjestelmässä oli nurinkurinen. Eläkemaksuja maksettiin 16 ikävuodesta lähtien, mutta eläke-etuus laskettiin 15 parhaan vuoden perusteella. Tämä johti tulonsiirtoon pitkää työuraa tasaisella palkalla tehneiltä niille, joilla oli lyhyempi työura nousuvalla palkkaprofililla.
- Järjestelmä johti vääristymiin työmarkkinoilla. Työnteon vähentäminen ei välttämättä johtanut alempaan eläke-etuuteen.
- Kannustimet säästämiseksi olivat heikot. Tutkimusten mukaan ansiosidonnaisella eläkejärjestelmällä oli negatiivinen vaikutus säästämisasteeseen.

Tärkein syy eläkejärjestelmän remontille oli kuitenkin se, että vanhan järjestelmän rahoitus oli ennen pitkää kestävämmällä pohjalla. Varovaisella reaali-palkka-etuksella (1,5 % vuodessa), elinajanodotteen kasvulla sekä vakioisella eläkemaksutasolla arvioitiin, että eläke-rahastot olisivat ehtyneet vuosien 2010 - 2015 kuluessa. Rahoitustasapainon palauttaminen olisi edellyttänyt eläkemaksun korotusta hieman alle 20 prosentista eläkeuudistuksen aikaan 24 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. (Könberg ym. 2006.)

4.2 Ruotsin eläkejärjestelmän arviointia

Ruotsia voidaan pitää laskennallisen tilijärjestelmän käyttöönotossa uraa uurtavana maana. Ruotsin esimerkkiä on noudattanut mm. Latvia, Puola ja Italia. Myös jotkut maat, joissa on yhä käytössä perinteinen etuusperusteinen jakojärjestelmä, ovat sisällyttäneet järjestelmään NDC-järjestelmän piirteitä.

Voidaan väittää, että Ruotsin käyttöönotettaman kaltainen laskennallinen tilijärjestelmä ei poikkea paljon esimerkiksi Suomen työeläkejärjestelmästä. Molemmat ovat osittain rahoitettavia jakojärjestelmiä: nykyiset aktiivisukupolvet maksavat nykyisten eläkeläisten eläkkeet. Molempiin järjestelmiin sisältyy järjestelmän rahoitustasapainon varmistavaa automatiikkaa, joskin automatiikan rakenne on erilainen.

Myös olennaisia eroavaisuuksia Suomen ja Ruotsin mallien välillä löytyy. Keskeinen on etuus- ja maksuperusteisten järjestelmien periaatteellinen ero. Ruotsin mallissa maksetut eläkemaksut määräävät eläke-etuuden tason, siinä missä Suomen mallissa eläke-etuus määräytyy työuran aikana kertyneiden ansioiden mukaan ja eläkemaksu asetetaan siten, että eläke-etuudet tulevat rahoitetuksi. Ruotsin järjestelmässä eläkemaksun ja -etuuden välinen yhteys on tiiviimpi. Toisaalta Suomen järjestelmän eduksi voidaan lukea se, että eläke-etuus on ennalta määritelty työuran perusteella. Ruotsissa eläke-etuutta maksetaan sen verran kun maksuja on kertynyt laskennalliselle tilille. Takuuta siitä, että eläketurva on riittävä, ei ole. Itse asiassa erään tutkimuksen mukaan kiinteällä maksutasolla ja ennakoitulla demografisella kehityksellä korvaustasot ja suhteelliset eläketasot ovat tulevaisuudessa Ruotsissa selvästi alemmat kuin mitä ennakoitiin eläkeuudistusta suunniteltaessa (Scherman, 2006).

Merkittävä ero Suomen ja Ruotsin eläkejärjestelmien välillä on, että Suomen järjestelmään kuuluu vakuutusmielessä olennaisen tärkeä työkyvyttömyyseläkejärjestelmä. Ruotsissa työkyvyttömyysmenot rahoitetaan sairaskorvausjärjestelmästä.

Ruotsin rahastoeläkejärjestelmä on luvussa 2 esitetyn terminologian mukaan pakollinen, eläketurvaa täydentävä järjestelmä. Järjestelmä on tyypillinen yksilöllinen tilieläkejärjestelmä, jossa yksittäinen vakuutettu kantaa sijoitusriskin. Eläkemaksut sijoitetaan yksilöllisille tileille, jotka muunnetaan eläkkeelle siirryttäessä vakuutusperiaatteiden mukaisesti suoraan rahastosta nostettavaksi eläkkeeksi tai annuiteetiksi, jolloin kuukausittainen maksusuoritus on jonkin verran alhaisempi (Vidlund, 2006).

Järjestelmän käyttöönottovaiheessa oli vakuutettujen valittavana n. 450 rahastoa, mihin eläkevarat sijoittaa. Sittemmin sijoitusrahastojen määrä on noussut yli 700:ään. Niille, jotka eivät halua tehdä aktiivista sijoituspäätöstä, on käytössä rahastoeläkeviranomaisen (PPM) hallinnoima ns. oletusrahasto. Järjestelmän käyttöönottovaiheessa kaksi kolmasosaa vakuutetuista teki aktiivisen sijoituspäätöksen. Vuonna 2006 noin 40 prosenttia eivät tehneet lainkaan aktiivista valintaa (Gauthier, 2007).

Rahastoeläkejärjestelmän hallintokustannukset ovat pienemmät kuin monessa muussa yksilöllisessä tilijärjestelmässä, joissa rahastoyhtiöt kilpailevat sijoituksista, johtuen kaikesta järjestelmän keskusjohtoisuudesta. PPM:n hallintokustannuksiin perittävä maksu oli vuonna 2005 0,22 % sijoituspääomasta. Rahastoyhtiöiden kustannukset olivat samaan aikaan keskimäärin 0,42 %. (Vidlund 2006.) Vertailun vuoksi Dobronogov ja Murthi (2005) esittävät, että joidenkin siirtymätalouksien vastaavissa järjestelmissä hallintokustannukset ovat keskimäärin 1 prosenttia vuodessa.

Voidaan ehkä todeta, että rahastoeläkejärjestelmä nojautuu liiaksi uskolle kansalaisten valvetuneisuudesta. Tutkimukset, joita Turner (2006) siteeraa, ovat osoittaneet, että monet ruotsalaiset eivät olleet pari vuotta eläkeuudistuksen jälkeen täysin perillä järjestelmästä. Vuonna 2001 18 prosenttia uusista vakuutetuista teki aktiivisen sijoituspäätöksen, kun 34 prosenttia luuli tehneensä päätöksen. Edelleen, monet vakuutetut eivät muistaneet tai osanneet nimetä valitsemiaan rahastoja. Monet vakuutetut valitsivat oletusrahaston sillä perusteella, että se on turvallinen, vaikka tämä ei täysin perustu tosiseikkoihin. (Turner, 2006.)

5 Johtopäätökset

Yllä esitetty katsaus suunniteltuihin ja toteutettuihin eläketilijärjestelmiin herättää joitakin huomioita. Tilijärjestelmien suurimpana vahvuutena voitaneen pitää eläkemaksun ja –etuuden tiivistä yhteyttä. Yksilö saa eläke-etuutena juuri sen mitä hän on maksanut eläkemaksua ja mitä maksut ovat tuottaneet rahoitusmarkkinoilla tai sisäisen tuottoasteen kautta. Tällä on suuri merkitys työnteon kannustavuuden kannalta ikääntyvän väestön oloissa.

Eri järjestelmiin liittyy erilaisia riskejä. Tilijärjestelmien suurin heikkous on sijoitusten tuottoon liittyvän riskin jääminen yksilön kannettavaksi. Tuleva eläketurva riippuu olennaisesti sijoitusten tuotosta eläkkeellesiirtymisen yhteydessä. Suomessa on totuttu siihen, että eläke-etuus on annettu työuran perusteella, ja että aktiivisukupolvet kantavat sijoitusten tuottoriskin. Toinen tilijärjestelmille ominainen riski on pitkäikäisyysriski. Tämä on varteenotettava riski erityisesti, jos annuiteettimarkkinat ovat kehitymättömät. Jakojärjestelmään liittyvät riskit (demografinen, poliittinen) ovat Suomen kaltaisissa, vakaissa oloissa pitkälti hallinnassa tulevien vuosikymmenten demografiseen kehitykseen perustuvalla, ennakoivalla ja johdonmukaisella eläkepolitiikalla.

Luokittelusta vapaaehtoiseen tai pakolliseen ja toisaalta olemassa olevaa eläkejärjestelmää osittain korvaaviin tai täydentäviin tilijärjestelmiin voidaan todeta seuraavaa. Vapaaehtoinen, osittain korvaava tilijärjestelmä on huono ratkaisu kahdesta syystä: likinäköisyysongelmasta sekä siitä, että progressiivisia piirteitä sisältävän eläkejärjestelmän rahoituspohja heikkenee. Näistä syistä olemassa olevaa järjestelmää osin korvaavan tilijärjestelmän tulisi olla pakollinen. Yhtä selkeää johtopäätöstä ei voitane tehdä olemassa olevaa järjestelmää täydentävistä tilijärjestelmistä. Toisaalta järjestelmä voi olla pakollinen, kuten Ruotsin rahastoeläkejärjestelmä, tai vapaaehtoinen, kuten Maailmanpankin 2005 luokittelun kolmas pilari.

Suomen kannalta ehkä keskeinen johtopäätös on, että eläkemaksun ja –etuuden välisen yhteyden tiivistäminen on mahdollista myös etuusperusteisen järjestelmän puitteissa. Eräs tämänlainen monessa maassa, ml. Suomen 2005 eläkeuudistuksessa toteutettu uudistus on eläke-etuuden perustuminen koko työuran aikaisiin tuloihin.

Kirjallisuus

- Advisory Council on Social Security (1997): Report of the 1994 – 1996 Advisory Council on Social Security. <http://www.ssa.gov/history/adccouncil/report/toc.htm>
- Bach-Othman, Jarna: Yhdysvaltojen eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskus, 2006.
- Börsch-Supan, Axel: What are NCD Systems? What Do They Bring to Reform Strategies? Teoksessa Holzmann, Robert and Palmer, Edward (toim.), Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Maailmanpankki, 2006.
- Diamond, Peter ja Orszag, Peter: Saving Social Security, A Balanced Approach. Brookings Institution Press, Washington D.C., 2004.
- Dobronogov, Anton ja Murthi, Mamta: Administrative fees and costs of mandatory private pensions in transition economies. Journal of Pension Economics and Finance 4(1), March 2005, s. 31 – 55.
- Feldstein, Martin: Transition to a Fully Funded Pension System: Five Economic Issues. National Bureau of Economic Research working paper no. 6149, Cambridge, MA, 1997.
- Feldstein, Martin ja Liebman, Jeffrey: The Distributional Effects of an Investment-Based Social Security System. National Bureau of Economic Research working paper no. 7492. Cambridge, MA, 2000.
- Fölster, Stefan: Henkilökohtaiset säästötilit – sosiaalivakuutuksen pelastus? Teoksessa Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo (toim.): Henkilökohtaiset sosiaalitalit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu? ETLA, Helsinki, 1999.
- Gauthier, Kristina (2007): Alla är med och betalar PPM-byten. Riksdag & Departement, 9/2007.
- Hautala, Urpo ja Tuukkanen, Jorma: Kansalaistilin suomalaisesta sovelluksesta. Teoksessa Lassila, Jukka ja Valkonen, Tarmo (toim.): Henkilökohtaiset sosiaalitalit – sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu? ETLA, Helsinki, 1999.
- Holzmann, Robert ja Hinz, Richard ym.: Old-Age Income Support in the Twenty-first Century: An International perspective on Pension Systems and Reform. Maailmanpankki, 2005.
- Holzmann, Robert ja Palmer, Edward: The Status of the NDC Discussion: Introduction and Overview. Teoksessa Holzmann ja Palmer (toim.), Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Maailmanpankki, 2006.
- Knuuti, Juha: USA:n sosiaaliturvajärjestelmän reformi. Muistio 3.2.2005. Eläketurvakeskus, <http://www.etk.fi/Binary.aspx?Section=44318&Item=22730>
- Könberg, Bo, Palmer Edward ja Sundén, Annika: The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present. Teoksessa Holzmann ja Palmer (toim.), Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. Maailmanpankki, 2006.
- Maailmanpankki: Averting the Old-age Crisis, A World Bank Policy Research Report, 1994.
- Modigliani, Franco ja Muralidhar, Arun: Rethinking Pension Reform, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2004.

- Orszag, Peter R. ja Greenstein, Robert: Voluntary Individual Accounts for Social Security: What Are the Costs? Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C., 2001.
- Palmer, Edward: What is NDC? Teoksessa Holzmann, Robert and Palmer, Edward (toim.), Pension Reform, Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Maailmanpankki, 2006.
- Report of the President's Commission: Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans. Joulukuu 2001.
- Scherman, KG: Replacement rates in the new Swedish pension system, Nordisk Forskrings-tidsskrift, 2/2006.
- Turner, John: Individual Accounts for Social Security Reform, International Perspectives on the U.S. Debate, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan, 2006.
- Uusitalo, Hannu: Maailmanpankki reivaa eläkepolitiikkaansa, Työeläke-lehti, 2/2005.
- Vidlund, Mika: Ruotsin eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskus, 2006.



Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisäätöinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja työeläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojekten är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.

The Finnish Centre for Pensions is the statutory central body of the Finnish earnings-related pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.



Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 010 7511

Faksi (09) 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Tfn 010 7511

Fax (09) 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS

Finland

Tel. +358 10 7511

Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi