

Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen

Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti

Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen

Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 029 411 20 • Faksi 09 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon 029 411 20 • Fax 09 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus Finland

Telephone +358 29 411 20 • Fax +358 9 148 1172

Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy
Tampere 2013

ISBN 978-951-691-191-8 (nid.)

ISBN 978-951-691-192-5 (PDF)

Sisältö

Eläkekysymysten asiantuntijaryhmän päätelmät	7
Eläkejärjestelmien uudistaminen koskee kaikkia kehittyneitä maita.....	7
Suomen eläkejärjestelmän uudistaminen	8
Asiantuntijatyön hyödyntäminen eläkeuudistusten valmistelussa.....	10
Miksi eläkejärjestelmän uudistaminen on ajankohtaista nyt?	11
Julkisen talouden kestävyysongelma ja eläkejärjestelmä.....	13
Työeläkejärjestelmää koskeva pitkän ajan kehitysarvio.....	15
Eläkejärjestelmän sosiaalinen kestävyys.....	16
Ikääntyneiden työllisyyden ja eläkkeelle siirtymisen kehityspiirteitä	19
Eläkeuudistusten vaikutukset ikääntyneiden työmarkkina-asemaan	20
Eläkkeelle siirtymisiän odotteelle asetetun tavoitteen saavuttaminen...	23
Eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän muutokseen.....	25
Sopeutujana eläkemaksut	25
Sopeutujana eläketaso	26
Sopeutujana eläkeikä.....	27
Sopeutumistapojen yhdistelmästäkö ratkaisu?	28
Normivaikutus ja viite-eläkeikä	29
Joustavuus hyvän eläkejärjestelmän osana	29
Automaattikka, päätöseräisyys ja asiantuntijatyö eläkejärjestelmän sopeutumisessa	30
Asiantuntijaryhmän selvitys Suomen työeläkejärjestelmästä	33
Työryhmätyön lähtökohdat ja tausta	33
Työryhmätyön organisointi	35
Työn sisältö.....	36
1 Suomen eläkejärjestelmä ja siihen tehdyt uudistukset	41
1.1 Suomalainen eläkejärjestelmä	41
1.2 Eläketurvan uudistukset 1990-luvulla.....	58
1.3 Vuoden 2005 työeläkeuudistus.....	62
1.4 Vuoden 2005 jälkeen päätetyt uudistukset.....	64
1.5 Toteutettujen uudistusten vaikutus eläkemenoon.....	69
1.6 Yhteenveto eläkejärjestelmään tehdyistä uudistuksista	69
2 Eläkejärjestelmän uudistamistarpeesta käyty keskustelu	73
2.1 Eläkejärjestelmästä käytyä keskustelua	73
2.2 Eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvät työryhmät ja sopimukset.....	75

2.3	Euroopan Unionin, OECD:n ja IMF:n suositukset.....	80
2.4	Kansainvälisten eläkeasiantuntijoiden arviot Suomen eläkejärjestelmästä.....	83
2.5	Yhteenveto eläkejärjestelmän uudistamisesta käydystä keskustelusta.....	88
3	Eläkejärjestelmän ja julkisen talouden taloudellisesta kestävydestä.....	89
3.1	Väestön ikääntyminen eläkejärjestelmän, hyvinvointivaltion ja sukupolvisopimuksen haasteena.....	89
3.2	Julkisen talouden kestävyysongelma ja eläkejärjestelmä.....	98
3.3	Eläkejärjestelmän osuus kestävyysvajeesta.....	103
3.4	Kestävyysvaje Suomen talouspolitiikan haasteena.....	106
3.5	Eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys – lakisääteisten eläkkeiden pitkän aikavälin näkymät.....	110
3.6	Yhteenveto eläkejärjestelmän ja julkisen talouden taloudellisesta kestävydestä.....	122
4	Näkököhtia eläketurvan sosiaalisesta kestävydestä.....	125
4.1	Sosiaalinen kestävyys ja sen mittaaminen eläketurvassa.....	125
4.2	Eläketurvan riittävyys.....	128
4.3	Eläketurvan oikeudenmukaisuus.....	137
4.4	Luottamus eläketurvaan.....	160
4.5	Sosiaalisen kestävyuden tulevaisuuden näkymiä – tulevat eläkkeet ja tuleva korvaustaso.....	163
4.6	Yhteenveto eläketurvan sosiaalisen kestävyden kysymyksistä.....	170
5	Ikääntyneiden työllisyys ja eläkeuudistusten merkitys työllisyyskehityksessä.....	173
5.1	Mitä ikääntyneiden työllisyydessä ja eläkkeellesiirtymisessä on tapahtunut?.....	173
5.2	Ikääntyneiden työllisyys, työttömyys ja eläkkeelle siirtymisiän odote.....	175
5.3	Arvioita vuoden 2005 uudistuksen vaikutuksista työllisyyteen	185
5.4	Työllisyysasteen ja eläkkeellesiirtymisiän odotteen kohoamisen taustatekijöitä.....	199
5.5	Eläkevakuutusmaksujen vaikutus työllisyyteen.....	211
5.6	Yhteenveto ikääntyneiden työllisyydestä ja työllisyyskehitykseen vaikuttavista tekijöistä.....	217

6 Eläkejärjestelmän sopeuttamisesta eliniän pitenemiseen – periaatteita ja kansainvälisiä esimerkkejä	221
6.1 Miksi elinajan piteneminen pitäisi huomioida eläkejärjestelmässä?	223
6.2 Miten elinajan piteneminen voidaan ottaa huomioon eläkejärjestelmässä?	225
6.3 Katsaus vanhuuseläkeikään ja eläkeuudistuksiin muissa maissa	233
6.4 Yhteenveto eliniän pitenemiseen sopeutumisen periaatteista ja eri maiden sopeutumismekanismeista	238
7 Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen – vaihtoehtoisten tapojen arviointia	241
7.1 Eliniän pitenemiseen sopeuttamisessa ratkaistavaksi tulevia asioita.....	241
7.2 Eliniän muutokseen sopeutuminen eläketason tai eläkeiän kautta – vaikutusten vertailua	252
7.3 Eläketason ja eläkeajan kautta tapahtuvan sopeuttamisen yhdistäminen	260
7.4 Yhteenveto vaihtoehtoisista tavoista sopeutua eliniän pitenemiseen	262
Lähteet.....	265

Eläkekysymysten asiantuntijaryhmän päätelmät

Eläkejärjestelmien uudistaminen koskee kaikkia kehittyneitä maita

Lakisääteinen eläkejärjestelmä on modernin hyvinvointiyhteiskunnan kulmakiviä. Se turvaa työuran päätyttyä kansalaisten edellytykset ylläpitää entistä kolutustasoaan ja nauttia lisääntyneestä vapaa-ajastaan – myös silloin, kun elämä osoittautuu poikkeuksellisen pitkäksi. Ansiosidonnaisen eläketurvan rinnalla verovaroin rahoitettu vähimmäiseläke pyrkii torjumaan vanhuusiän köyhyyttä. Eläkejärjestelmä turvaa toimeentuloa myös työkyvyttömyystilanteissa ja puolison tai perheen huoltajan kuollessa.

Kehittyneissä teollisuusmaissa eläkejärjestelmät ovat saaneet nykyisen perusrakenteensa toisen maailmansodan jälkeen. Niihin kohdistuu nyt samansuuntainen muutospaine. Tämän taustalla on kaksi väestön ikärakenteen muutoksen piirrettä. Ensimmäinen, pitkälti juuri lähivuosisikymmeniin ajoittuva muutos liittyy peräkkäisten ikäkohorttien kokoeroihin. Eläkejärjestelmien laajentuessa ensimmäisinä toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä väestöllinen huoltosuhte oli teollisuusmaissa edullinen. Aktiiviväestön osuus kasvoi suurten ikäluokkien tullessa asteittain työkään. Mutta nyt toisen maailmansodan jälkeiset suuret ikäluokat ovat tulleet eläkeikään. Samalla 1960-luvun lopulla alentunut syntyvyys näkyy työikäisen väestön kasvun pysähtymisenä. Tämä demografinen muutos ilmenee huoltosuhteen voimakkaana heikkenemisenä muutamana tulevana vuosikymmenenä. Suomessa vanhushuoltosuhteen heikkeneminen on jo käynnissä ja kiihtyy kahden seuraavan vuosikymmenen aikana nopeammin kuin useimmissa muissa kehittyneissä maissa.

Toinen eläkejärjestelmien demografinen painetekijä liittyy väestön keskimääräisen eliniän kasvuun. Nykyisten eläkejärjestelmien perusteita luotaessa ei ollut nähtävissä viime vuosikymmeninä tapahtunut elinajan voimakas piteneminen, jonka yleisesti arvioidaan jatkuvan liki ehtymättömällä voimalla vastakin. Tämä hyvinvoinnin kannalta myönteinen kehitys on nostanut eläkejärjestelmien vastattavaksi kysymyksen, miten pidentynyt elinaika tulisi jakaa taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväällä tavalla työn ja vapaa-ajan kesken.

Demografisiin paineisiin on eri maissa reagoitu eri painoituksin. Etuusperusteisissa (defined benefit) eläkejärjestelmissä maksuihin kohdistuvaa kohoamispainetta on helpotettu alentamalla alkavien eläkkeiden tasoa eläkkeen määräytymissäntöjä muuttamalla, heikentämällä maksettaviin eläkkeisiin sovellettavaa hintaindeksiä tai korottamalla vanhuuseläkkeen alaikäraja. Kohorttien kokoeroista aiheutuvaan eläkemenojen vaihteluun on saatettu varau-

tua myös muodostamalla puskurirahastoja ja mahdollistamalla näille aiempaa tuottohakisempi, suuremman riskinoton sijoitustoiminta.

Puhtaassa rahastoivassa, maksuperusteisessa (defined contribution) eläkejärjestelmässä rahoitustasapainon ylläpitää eläke-etuuksien sopeutuminen vastaamaan pidentynyttä elinaikaa. Työmarkkinaosapuolten keskenään sopimien ”toisen pilarin” järjestelmien tarjoamia eläke-etuuksia on muutettu maksuperustaiseen suuntaan. Monissa maissa on myös tuettu verotuksen keinoin myös vapaaehtoisten, rahastoivien ja puhtaasti maksuperusteisten ”kolmannen pilarin” eläkesopimusten yleistymistä. Samalla on muutettu rahastoivien järjestelmien rinnalla toiminutta julkisen, ei-rahastoivan ja etuusperustaisen järjestelmän roolia. Siitä maksettavia eläkkeitä on sovitettu yhteen toisen pilarin ohjelmista saatujen eläkkeiden kanssa. Lakisääteisen eläkejärjestelmän rooli vähimmäiseläketason tarjoajana on samalla korostunut.

Sopeutusten seurauksena on kansallisista eläkejärjestelmistä muodostunut kirjo erilaisia välimuotoja. Nämä asettuvat erilaisin painoituksin kahden periaatteellisen ääripään, toisaalta rahastoivan, maksuperustaisen järjestelmän sekä toisaalta ei-rahastoivan, etuusperustaisen järjestelmän välimaastoon. Tällaisia välimuotoja edustaa esimerkiksi Ruotsissa, Italiassa ja Puolassa käyttöön otettu laskennallisten tilien järjestelmä (NDC = notional defined contribution), joka ylläpitää koko järjestelmän rahoitustasapainon eläke-etuuksia sopeuttamalla, mutta ilman siirtymistä yksilöllisiin tileihin. Esimerkiksi Saksassa on niin sanottu pistejärjestelmä, jossa työuran ja ansiotason perusteella vuosittain kertyvien eläkepisteiden arvo eläke-etuutena määritellään järjestelmän rahoitustasapainon edellyttämälle tasolle vasta eläkkeelle siirryttäessä.

Sopeutumista voidaan jakaa eri painoituksin eläkemaksujen korottamisen, eläkeiän nostamisen sekä alkavien tai maksussa olevien eläkkeiden tason alentamisen välillä.

Suomen eläkejärjestelmän uudistaminen

Suomen eläkejärjestelmä ja sen uudistustyö erottuvat kansainvälisessä vertailussa monessa suhteessa edukseen. 1960-luvun alussa luotu ansiosidonnainen työeläkejärjestelmä kattoi yksityisen sektorin palkansaaajat. Järjestelmän kattavuus ja ansaittujen eläkeoikeuksien siirtyminen työnantajaa vaihdettaessa ovat tukenneet työvoiman liikkuvuutta. Myös vanhempaa perua olevat julkisen sektorin paremmat eläke-etuudet on asteittain yhtenäistetty yksityisen sektorin etuuksien kanssa. Kansaneläkkeen tarjoama vähimmäiseläketurva on sovitettu yhteen ansiosidonnaisen järjestelmän kanssa. Näiden muutosten ansiosta Suomen elä-

kejärjestelmä on yhtenäistynyt ja takaa samankaltaiset eläke-etuudet työskentelelysektorista riippumatta.

Demografiseen muutokseen sopeutumista on edesauttanut se, että yksityisen sektorin työeläkejärjestelmästä tehtiin alun alkaen osittain rahastoiva. Rahastoinnin merkitys on asteittain kasvanut rahastojen koon kasvun ja niiden sijoitustoimintaa koskeviin sääntöihin tehtyjen muutosten myötä.

Sekä poliittisten päätöksentekijöiden että työmarkkinaosapuolten osallistuminen eläkejärjestelmän kehittämiseen on tukenut uudistusten peruslinjasta vallinnutta yhteisymmärrystä ja vahvistanut järjestelmän kannatuspohjaa. Konsensushakuisuus on merkinnyt samalla sitä, että uudistustyö on ollut luonteeltaan evolutionaarista, asteittaista ja alkuperäisen järjestelmän perusperiaatteita säilyttävää.

Eläkejärjestelmän uudistaminen Suomessa on ollut proaktiivista. Etuukseen parantamiseen painottuneen alkuvaiheen jälkeen väestölliseen muutokseen varautuminen alkoi 1990-luvulla. Eläkemaksujen nousun hillitsemiseksi eläkkeiden indeksoinnissa vähennettiin ansiotason painoa. Työvoiman tarjonnan tukemisessa tärkeä keino on ollut varhaiseläkkeiden alaikärajojen korottaminen. Eläkerahastojen vakavaraisuussäännöstöä muokattiin suuremman riskinoton mahdollistavaksi. Julkisen sektorin eläke-etuuksia sopeutettiin yksityisen sektorin etujen tasolle. Julkisella sektorilla ryhdyttiin muodostamaan omia, sittemmin nopeasti kasvaneita puskurirahastoja. Eläkeuudistuksen rinnalla ryhdyttiin muuttamaan työllisyyspolitiikkaa ja kehittämään työelämää muun muassa ikäohjelmien ja työssä jaksamisohjelmien keinoin. Työkyvyn edistämisen tavoitteiden mukaisesti, muun muassa ammatillisella kuntoutuksella ja erilaisilla työkykyä tukevilla keinoilla, on pyritty vaikuttamaan työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden vähenemiseen. Tämänäsuuntaisella kehityksellä on ollut merkittävä vaikutus varhaisen eläkkeelle siirtymisen vähenemiseen.

Seuraavan vaiheen uudistusten valmistelu aloitettiin vuosituuhannen vaihteessa. Vuoden 2005 alussa voimaan tullut reformi sisälsi useita merkittäviä uudistuksia. Eläkepalkka alkoi määräytyä koko työuran ansioiden perusteella. Elinajanodotteen muutoksen vaikutus eläkemenoihin neutraloitiin ottamalla käyttöön alkavien eläkkeiden tasoon vaikuttava elinaikakerroin. Eläkemaksujen korotuspainetta vähennettiin myös karsimalla varhaiseläkemuotoja ja kiristämällä niiden ehtoja. Näihin ehtoihin on puututtu myöhemminkin, viimeksi niin sanotun työurasopimuksen yhteydessä vuonna 2012.

Vuoden 2005 uudistuksessa otettiin käyttöön myös joustava vanhuuseläkeikä. Sen alarajaksi tuli 63 vuotta ja ylärajaksi 68 vuotta. Näiden ikärajojen välil-

lä tapahtuva työskentely kartuttaa eläkettä niin sanotulla kannustinkarttumalla 4,5 prosenttia ansioista vuotta kohden.

Tehdyt uudistukset ovat myötävaikuttaneet siihen, että eläkemenot ovat kahden viime vuosikymmenen aikana kohonneet aiemmin odotettua hitaammin. Myös ennusteet tulevasta menokehityksestä ovat alentuneet. Eläkemenojen osuus palkkasummasta näyttäisi jäävän vuonna 2030 kymmenisen prosenttiyksikköä alhaisemmaksi kuin suurimmillaan, vuonna 1990, ennakoitiin. Myös eläkemaksujen nousu jää vastaavasti merkittävästi pienemmäksi kuin tuolloin ennakoitiin. Alkavien eläkkeiden taso on samalla kohonnut – paljolti ansiotason paranemisen ansiosta mutta myös siksi, että uusilla eläkeläisillä on ollut eläkkeeseen oikeuttavia työvuosia aiempia ikäkohortteja enemmän.

Myös kansaneläkejärjestelmää on asteittain uudistettu. 1990-luvulla siitä tehtiin kokonaan työeläkevähenteinen. Viime vuosikymmenen vaihteessa vähimmäiseläketasoa parannettiin luomalla uusi eläkemuoto, takuueläke. Tämä verorahoitteinen eläketurvan täydennys takaa pelkän kansaneläkkeen tai pienen työeläkkeen saajille samoin kuin kansaneläkkeen ulkopuolelle jääville väestöryhmille kansaneläkkeen tasoa jonkin verran korkeamman eläketurvan. Samalla täysin eläketulovähenteinen takuueläke toi eläke-etuksiin tasa-eläke-elementin.

Suomessa on kolmikantaisesti asetettu tavoitteeksi 25-vuotiaan eläkkeelle siirtymisiän odotteen kohottaminen 62,4 vuoteen 2025 mennessä. Eläkkeelle siirtyminen on myöhentynyt ja sen odote kohosi vuonna 2012 60,9 vuoteen. Vuodelle 2025 asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää myönteisen kehityksen jatkumista. Työmarkkinaosapuolet ovat sopineet vuoden 2012 työura-sopimuksessa vuoden 2005 uudistuksen jatkon valmistelun etenevän siten, että seuraava eläkeuudistus voi tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

Asiantuntijatyön hyödyntäminen eläkeuudistusten valmistelussa

Suomen eläkejärjestelmän uudistusten arvioinnissa ja valmistelussa on lisääntyvässä määrin alettu hyödyntää ulkopuolista asiantuntemusta. Vuoden 2005 reformista ilmestyi tuoreeltaan Eläketurvakeskuksen ja Kansantaloudellisen yhdistyksen tilaama kansainvälinen arvio (Börsch-Supan 2005). Tämän vuoden alussa julkaistiin kahden ulkomaisen asiantuntijan arviot Suomen työeläkejärjestelmästä. Näistä toinen koski eläketurvan riittävyyttä ja sen rahoituksen kestävyyttä (Barr 2013), toinen eläkejärjestelmän toimeenpanoa ja sijoitustoimintaa (Ambatscheer 2013). Myös EU sekä kansainväliset taloudelliset järjestöt, kuten OECD ja IMF, ovat eri yhteyksissä arvioineet Suomen eläkejärjestelmää

ja tehneet sen kehittämistä koskevia ehdotuksia. Asiantuntijaryhmä on hyödyn­ tänyt näitä ulkomaisia arvioita ja seurannut muiden maiden uudistuksia.

Ryhmä on hyötynyt myös kotimaisesta asiantuntijatyöstä. Tutkimuslaitokset arvioivat eri yhteyksissä julkisen hyvinvointijärjestelmän kestävyyttä ja toteut­ tavat myös eläkejärjestelmää koskevaa tutkimusta. Eläketurvakeskus on tuotta­ nut lukuisia laskelmia eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista työuriin, eläk­ keiden tasoon ja eläkemaksuihin. Rekisteritietoihin perustuvien tutkimusten li­ säksi se on toteuttanut myös työnantajille, palkansaajille ja eläkeläisille suun­ nattuja kyselytutkimuksia. Näissä on kartoitettu muun muassa joustavasta elä­ keistä saatuja kokemuksia.

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen valmistelua silmällä pitäen on kuluneen vuoden aikana toteutettu useita uusia tutkimus- ja selvityshankkeita. Talous­ neuvosto tilasi Eläketurvakeskuksen tuella vuoden 2005 eläkeuudistuksen vai­ kutuksia arvioivan ekonometrisen tutkimuksen (Uusitalo ja Nivalainen 2013). Asiantuntijaryhmä hyödyntää tämän tutkimuksen tuloksia. Eläketurvakeskuk­ sen sekä sosiaali- ja terveysministeriön tuella on kehitetty edelleen myös Elin­ keinoelämän tutkimuslaitoksessa aiemmin käyttöön otettuja arviointivälineitä. Näitä ovat jo vuoden 2005 uudistuksen etukäteisarviointiin eläkejärjestelmän vaikutusten arviointiin käytetty simulointimalli (Hakola ja Määttänen 2007 ja Määttänen 2013) sekä eläkejärjestelmän vaikutusten arviointiin soveltuva yleis­ en tasapainon malli (Lassila ja Valkonen 2013). Nyt mallien avulla voidaan ar­ vioida erilaisten eliniän pitenemiseen liittyvien eläkejärjestelmän sopeuttamis­ toimien vaikutuksia sosioekonomisten ryhmien ja sukupuolten työmarkkina­ asemaan ja toimeentuloon. Mallilaskelmien tuloksia on hyödynnetty työryh­ män työssä. Näistä ryhmän hyödyllisiksi kokemista arviointityökaluista on tu­ kea myös tulevan uudistuksen valmistelussa ja suunnittelussa.

Miksi eläkejärjestelmän uudistaminen on ajankohtaista nyt?

Eläkejärjestelmämme uudistamisen jatkamisen tekee ajankohtaiseksi muutos väestönrakenteen kehitysnäkymässä. Kun vuoden 2005 uudistusta alettiin val­ mistella puolitoista vuosikymmentä sitten, väestöennusteen välittämä elinaja­ nodotteen kasvunäkymä oli selvästi nykyistä maltillisempi. Tuolloin käytettyjen väestöennusteiden mukaan eläkeikää lähestyvän eli 62-vuotiaan elinajan odot­ teen arvioitiin vuoteen 2050 mennessä kasvavan reilulla 3 vuodella silloisesta noin 80 vuodesta. Tämän mukaisesti vuoden 2005 uudistuksen tavoitteena oli yhdessä muiden tekijöiden kanssa lykätä keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää 2–3 vuodella. Tilastokeskuksen uusimpien väestöennusteiden mukaan vastaa-

va 62-vuotiaan elinaikaodotteen kasvu on 7½ vuotta (lisäystä nykyiseen nähden noin 5½ vuotta).¹ Nykyinen elinaikakerrointekniikka johtaa siihen, että eliniän pidentyminen ei edellytä maksujen korotusta. Tämä saavutetaan kuitenkin eläketason kustannuksella, jolleivät työurat pitene nykyisestä olennaisesti. Kymmenen vuoden takainen arvio vuoden 2050 elinaikakertoimen eläkettä pienentävästä vaikutuksesta oli noin 12 prosenttia. Uusimpien ennusteiden mukaan vastaava luku on noin 18 prosenttia.

Vuosituhanneen vaihteen eläkeuudistuksissa kiinnitettiin paljon huomiota varhaiseläkejärjestelmiin, koska tosiasiallinen eläkkeelle siirtymisikä oli paljon alempi kuin 65 vuoden vanhuuseläkeikä. Esimerkiksi vuonna 2000 eläkkeelle siirtyi kaikkiaan noin 53 700 henkilöä. Heistä ainoastaan noin 30 prosenttia siirtyi suoraan täydelle vanhuuseläkkeelle.

Nyt tilanne on toinen. Ennenaikainen työelämästä pois siirtyminen eri varhaiseläkereittien kautta on tavoitteiden mukaisesti vähentynyt. Suoraan vanhuuseläkkeelle (eläkeikä 63+) siirtyi vuonna 2012 noin 70 prosenttia kaikista eläkkeelle siirtyneistä. Tästä seuraa, että taloudellisen huoltosuhteen kehitystä säätelee nyt aiempaa enemmän se, miten keskimääräinen vanhuuseläkkeelle siirtymisikä muuttuu.

Lakisääteistä eläkejärjestelmää on nyt myös syytä tarkastella aiempaa painokkaammin osana julkista taloutta. Vuoden 2008 finanssikriisin epäsuorat, kansainvälisen talouden ja erityisesti eurokriisin kautta välittyneet vaikutukset ovat kohdistuneet erityisen raskaina Suomeen. Bruttokansantuote on edelleen finanssikriisiä edeltänyttä tasoa alempana. Julkisen talouden tila on samalla heikentynyt. Julkisten menojen BKT-osuus on kasvanut vuoden 2007 tasosta lähes kymmenen prosenttiyksikköä. Kokonaisveroaste on toisaalta pysynyt koko lailla ennallaan. Tämä, suhdannetekijöiden ohella rakenteellisesti heikentynyt lähtötilanne sekä nopeimpaan vaiheeseensa tullut väestöllisen vanhushuoltosuhteen kohoaminen ovat kärjistäneet Suomen julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysongelmaa. Hallitus on lähtenyt hakemaan ongelmaan ratkaisua 29.8.2013 hyväksymässään rakennepoliittisessa ohjelmassa. Ohjelman kärkiä on julkisen palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamisen ohella työllisyysasteen kohottaminen. Tältä kannalta keskeisenä keinona hallitus viittaa kolmi-kantaiseen yhteisymmärrykseen eläkeuudistuksen valmistelusta siten, että se voisi tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

Eläkeuudistus on ajankohtainen myös Suomen talouspolitiikan kansainvälisen uskottavuuden kannalta. Euroalueen kriisi on tiivistänyt EU:n piirissä to-

1 Vuoden 2000 väestöennuste (Eurostat) jäi toteutuneesta kehityksestä aikavälillä 2000–2012 jälkeen noin 1,5 vuotta (todellinen nousu oli peräti 2 vuotta).

teutettavaa talouspolitiikan koordinaatiota. Eduskunta hyväksyi viime vuodenvaihteessa jäsenmaiden välisen finanssipoliittisen sopimuksen soveltamista koskevan lain. Sen mukaisesti hallitus asettaa koko julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskevan keskipitkän ajan tavoitteen. Keväällä 2013 hyväksytyssä vakaushjelmassa Suomen tavoitteeksi on hyväksytty -0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Hallituksen velvoitteena on myötävaikuttaa valtiontalouden ohella myös kuntatalouden ja lakisääteisen eläkejärjestelmän hoitoon niin, että se voi saavuttaa asettamansa keskipitkän ajan tasapainotavoitteen. Vaikka eläkeuudistusta ei voida toteuttaa sellaisessa aikataulussa, että sillä olisi vaikutusta tämän vuotta 2017 koskevan tavoitteen saavuttamiseen, sen merkitys on kuitenkin keskeinen talouspolitiikan uskottavuuden kannalta.

Seuraavat jaksot kokoavat asiantuntijatyöryhmän toimeksiannon näkökulmasta keskeiset päätelmät. Aluksi tarkastellaan koko julkisen talouden kestävyyttä ja eläkejärjestelmän vaikutusta siihen. Työeläkejärjestelmän taloudellista kestävyyttä arvioidaan Eläketurvakeskuksen tuoreen pitkän aikavälin meno- ja maksuarvion perusteella. Kokoavasti esitetään myös eläkejärjestelmän sosiaalista kestävyyttä – eläketurvan riittävyttä, oikeudenmukaisuutta ja siihen kohdistuvaa luottamusta – koskevaa tietoa. Lopuksi tiivistetään ryhmän johtopäätökset toimeksiannon kahdesta ydinkysymyksestä: vuoden 2005 reformin vaikutuksista sekä järjestelmän sopeutumisesta eliniän pitenemiseen.

Julkisen talouden kestävyysongelma ja eläkejärjestelmä

Valtiovarainministeriön alkusyksystä 2013 päivitetyn arvion mukaan Suomen julkisen talouden kestävyysvaje kohoaa runsaaseen 4 ½ prosenttiin bruttokansantuotteesta, eli noin 9 miljardiin euroon. Laskelma osoittaa sen määrän, jolla julkista taloutta tulisi vahvistaa, jotta vanhusväestön osuuden kasvun aiheuttama julkisten eläke-, hoito- ja hoivamenojen kasvu voitaisiin rahoittaa annettulla kokonaisveroasteella kestävästi – toisin sanoen siten, että julkisen velan BKT-osuus pysyy vakaana. Kestävyysvaje on monta vuosikymmentä tulevaisuuteen ulottuva, pelkistetty painelaskelma, ei ennuste. Se perustuu muuttumattoman politiikan oletukseen. Kokonaisveroaste on asetettu siinä laskennan lähtövuoden tasolle. Muutokset politiikassa samoin kuin erot laskelman perusvuodessa tai sen oletuksissa voivat johtaa suuriinkin poikkeamiin lopputuloksessa. Esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen sekä Palkansaajien tutkimuslaitoksen laskelmissa on päädytty valtiovarainministeriötä pienempiin arvioihin Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen mittaluokasta. Toisaalta EU:n, OECD:n ja IMF:n eri maille samoin periaattein ja VM:n laskelman kanssa ver-

tailukelpoisin menetelmin tekemät laskelmat osoittavat Suomen julkiselle taloudelle suurempaa kestävyysvajetta kuin valtiovarainministeriön tai Suomen Pankin laskelmat.

Vaikka kestävyysvajelaskelmat ovat epävarmoja, on pääteltävissä, että julkisen talouden pitkän ajan kestävyysongelma on Suomessa merkittävää mitta-luokkaa. Tämä on myös EU-komission uusimman ikääntymisraportin johto-päätös (Euroopan komissio 2013). Edellä jo mainittu Suomen erityispiirre on li-säksi, että vanhusväestön osuuden kasvu tapahtuu meillä aiemmin kuin muissa EU-maissa. Lähivuosina tehtävät ratkaisut ovat Suomen kestävyysongelman ratkaisemisen kannalta kriittisiä. Monilla muilla mailla, joissa vanhushuolto-suhteen heikkeneminen on nopeimmillaan vasta parin vuosikymmenen kulut-tua, ongelma on vähemmän ajankohtainen, vaikka niiden kestävyysvajeen mit-taluku sinänsä olisikin sama kuin meillä.

Lakisäateistä eläkejärjestelmää koskevilla ratkaisuilla on suuri merkitys jul-kisen talouden kestävyysongelman hoidon kannalta. Eläkejärjestelmän rahoit-usvajaus on kuntien harteilla olevien hoito- ja hoivamenojen pitkän ajan ra-hoituserävelaan verrattuna sinänsä pieni. Ikärakenteen muutokseen varautu-minen rahastoinnilla on ollut tärkeä elementti kestävyysongelman turvaamisessa. Jul-kisen sektorin eläkejärjestelmä näyttää laskelmien valossa olevan pitkällä aika-välillä tasapainoinen. Kuntatalouden ja kuntien palveluiden ja työllisyyden ke-hitykseen liittyy kuitenkin epävarmuutta, jota laskelmissa on vaikea ottaa huo-mioon. Yksityisen sektorin työeläkemaksuissa on yhä korotuspainetta. Kestä-vyyslaskelmassa tämän paineen purkautuminen työeläkemaksuja korottamalla merkitsisi vastaavaa verotuksen keventämistarvetta. Kestävyysongelman hoito vaikeutuisi näin erityisesti kuntataloudessa, johon kasvavien julkisten hoito- ja hoivamenojen suurin paine kohdistuu.

Kestävyysvajetta voidaan supistaa myös verotusta kiristämällä. Kokonaisve-roaste on Suomessa esimerkiksi muita pohjoismaita alempi – etenkin kun ottaa huomioon että meillä siihen sisältyvät käytännössä liki kaikki eläkevakuutus-maksut, kun taas muissa pohjoismaissa on huomattava merkitys sopimuspoh-jaisilla työeläkkeillä, joiden maksuja ei rinnasteta veroihin. Verotusta koskevis-sa ratkaisuisissa on kuitenkin otettava huomioon verotuksen kiristämisen mah-dolliset työllisyshaitat ja vaikutukset kokonaistuotannon tasoon. Julkisen ta-louden kestävyysongelman ratkaisemiseen tähtäviä toimia on perusteltua arvi-oida myös tulonjaon näkökulmasta.

Eläkejärjestelmällä on myös välillisiä vaikutuksia koko kansantalouteen ja muuhun julkiseen talouteen. Välittäjänä ovat erityisesti työmarkkinat. Työelä-kemaksut, eläkkeiden taso sekä niiden ikäraajat ja muut ehdot vaikuttavat työ-

voiman kysyntään ja tarjontaan sekä työllisyysasteeseen ja taloudelliseen huoltosuhteeseen. Nämä puolestaan säätelevät verotulojen kehitystä samoin kuin eläkemenojen ohella osaksi myös muiden julkisten tulonsiirtojen kasvua. Mitä tehokkaammin eläkejärjestelmä tukee korkeaa työllisyysastetta, sitä korkeampi on kansantalouden tuotantopotentiaali, sitä korkeammat ovat verotulot ja sitä pienempi on julkisten tulonsiirtojen tarve. Tällaisten ulkoisvaikutusten olemassa olo merkitsee sitä, että hyvin toimiva eläkejärjestelmä on myös keskeinen talouspoliittinen tavoite.

Työeläkejärjestelmää koskeva pitkän ajan kehitysarvio

Eläketurvakeskus laatii säännöllisesti työeläkejärjestelmää koskevan pitkän ajan kehitysarvion (ns. PTS-laskelma). Tuoreimmassa laskelmassa eläkemenojen osuus palkkasummasta kasvaa arvion mukaan viime vuoden 26,9 prosentin tasolta 2030-luvulle mennessä 33 prosenttiin, alenee hieman tämän jälkeen ja asettuu lievästi alemmalle tasolle kuin aiemmassa, vuoden 2011 laskelmassa (Risku ym, 2013).

Eläkemaksujen kohoamista koskeva PTS-arvio on aikaa myötä alentunut tehtyjen uudistusten ja myönteisen ikääntyneiden työllisyyskehityksen tuloksena. TyEL-maksun osuus yksityisen sektorin palkkasummasta jää ensi vuosikymmenen vaihteesta vuosisadan puoliväliin saakka noin 25 prosenttiin, vajaan prosenttiyksikön korkeammaksi kuin vuonna 2016 saavutettavaksi sovittu taso (keskimäärin 24,4 prosenttia). Vuosisadan jälkipuolella maksu kohoaa runsaaseen 26 prosenttiin palkoista eli samalla tasolle kuin edellisessäkin laskelmassa. Julkisen sektorin eläkemaksut voivat PTS-laskelman mukaan sen sijaan hieman alentua. Eläkemaksujen nousupaine seuraavan kolmen vuosikymmenen aikana jää nykyisissä arvioissa kaiken kaikkiaan pienemmäksi kuin aiemmin tehdyissä laskelmissa. Tähän on monia syitä, kuten ikääntyneiden ennakoitua suurempi työllisyysasteen kohoaminen ja työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden aleneminen sekä eläkejärjestelmään tehdyt muutokset. Uuden PTS-arvion muutokset edelliseen laskelmaan ovat kuitenkin kaiken kaikkiaan pieniä. Esimerkiksi TyEL-maksun odotusarvoltaan kestävä, koko laskenta-ajanjakson vakaina pysyvä taso (25,6 prosenttia) on 0,3 prosenttiyksikköä alempi kuin vuoden 2011 arviossa. Tulevaisuuteen liittyvästä epävarmuudesta johtuen on varauduttava myös perusura huonompiin realisaatioihin.

Elinaikakerroin alentaa PTS-laskelman mukaan eläkkeiden suhteellista tasoa vanhuuseläkeiän alarajalla noin neljänneksen vuoteen 2080 mennessä. Tämän vaikutukset työurien jatkamiseen on PTS-laskelmassa arvioitu varovai-

sesti, ja vanhuuseläkkeelle siirtyminen myöhentyy siinä verkkaisesti. Eläkkeelle siirtymisiän odotteen kasvua koskeva arvio perustuu oletukseen eläkealkavuuksien alenemisesta. Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden laskutrendin oletetaan jatkuvan, joskin hidastuen: alkavuus alenee 10 prosenttia vuoteen 2025 mennessä ja 17 prosenttia vuoteen 2060 mennessä. Vanhuuseläkkeen alkavuus alenee vuoteen 2025 mennessä 13 prosenttia ja vuoteen 2060 mennessä 41 prosenttia. Tämä tarkoittaa, että 62-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote nousisi nykyisestä 64,1 vuodesta 64,6 vuoteen vuonna 2025 ja 65,4 vuoteen vuonna 2060. Pitkän aikavälin laskelmassa 25-vuotiaan odotteen arvioidaan olevan vuosisadan puolivälissä runsas 62 vuotta. Vuonna 2025 sen arvioidaan jäävän 61,5 vuoteen, noin vuotta alemmaksi kuin hallituksen ja työmarkkinaosapuolten asettama 62,4 vuoden tavoite.

Eläkejärjestelmän sosiaalinen kestävyys

Eläkejärjestelmän kestävyttä on tarpeen arvioida taloudellisen näkökulman ohella myös sosiaaliselta kannalta. Sosiaalinen näkökulma painottuu eläketurvan riittävyteen, sen oikeudenmukaisuuteen sekä kansalaisten sitä kohtaan tuntemaan luottamukseen. Eläkejärjestelmän tapauksessa näitä kaikkia on syytä pyrkiä arvioimaan vallitsevan tilanteen ohella mahdollisuuksien mukaan myös pitkän ajan näkymien osalta.

Lakisääteinen eläketurva on Suomessa kattava. Sen reaalin taso on kohonnut, kun työeläkettä kartuttaneiden työvuosien määrä eläkkeelle siirtyville on kasvanut ja eläkettä kartuttaneet palkat ovat reaalisesti kohonneet. Vuonna 2012 keskimääräinen kuukausieläke oli miehillä 1 670 ja naisilla 1 320 euroa. Reaalinen eläketaso on neljänneksen korkeampi kuin vuonna 2000. Se on kohonnut tällä aikavälillä samaa vauhtia kuin palkansaajien ansiot. Kokonaisuutena keskimääräisten työkyvyttömyyseläkkeiden reaalitaso on sen sijaan pysynyt ennallaan. Tähän on osaltaan vaikuttanut osatyökyvyttömyyseläkkeiden yleistyminen ja painon kasvu. Silti sekä täysien työkyvyttömyyseläkkeiden että osatyökyvyttömyyseläkkeiden taso on kehittynyt vanhuuseläkkeitä selvästi vaatimattomammin.

Pitkän aikavälin kehitysarvioiden perusteella eläketaso kohoaa myös tulevaisuudessa. Kasvu kuitenkin hidastuu ja alkaa aikaa myöten jäädä jälkeen reaaliansioiden kehityksestä. Keskimääräisen eläkkeen ja keskipalkan välinen suhde, joka nyt on noin 50 prosenttia, alenee Eläketurvakeskuksen PTS-arvion mukaan viitisen prosenttiyksikköä vuosisadan puoliväliin mennessä.

Eläketulon jakautuminen on pysynyt viimeisen kymmenen vuoden ajan hyvin samanlaisena. Toimeentuloerot eri eläkeläistalouksien välillä ovat sen sijaan hienoisesti kasvaneet. Tähän on vaikuttanut ylimmän tulokymmenyksen muista poikkeava tulo rakenne ja -kehitys, erityisesti omaisuustulot ja niiden vaihtelu. Tuloerot eläkeväestön keskuudessa ovat yhtä suuret kuin ammatissa toimivilla. Mutta eläkeläisten suhteellinen tuloköyhyysriski on kuitenkin kohonnut ja pienituloisten eläkeläisten määrä kasvanut. Suhteellinen tuloköyhyysriski on erityisen suuri kansaneläkkeen ja takuueläkkeen varassa elävillä, yksin asuvilla eläkeläisillä. Näistä valtaosa on naisia. Tämän väestöoson keskuudessa suhteellinen köyhyysriski on meillä, kuten muissakin pohjoismaissa, huomiota herättävän laajaa. Tämä piirre on entisestään korostunut, kun yksin asuville riittäväksi katsottavaa tulotasoa on korotettu kulutuskertoimissa, joilla erikokoisten ruokakuntien henkeä kohden lasketut tulot muutetaan yhteismitallisiksi. Itse asiassa kaikkien yksin asuvien suhteellinen tuloköyhyysriski kasvoi tämän teknisen kulutusyksikköihin liittyvän uudistuksen myötä. Tällä tavoin mitattua tuloköyhyyttä on vaikea kustannustehokkaasti alentaa pelkästään Kelan etuuksia muuttamalla, olipa sitten kyse yksin asuvista eläkeläisistä tai muista yhden tuloonsaajan kotitalouksista.

Eläkkeiden tasoissa on sukupuolten välisiä eroja. Miesten eläkkeet ovat naisten eläkkeitä korkeampia. Ero on pienentynyt, mutta suhteellisen hitaasti. Naisten keskimäärin pidemmän eliniän ansiosta eläkkeiden pääoma-arvo, eli eläkeaikana maksettavien eläkkeiden kokonaismäärä, on molemmilla sukupuolilla samaa luokkaa.

Eläkejärjestelmä vaikuttaa myös sukupolvien väliseen tulonjakoon. Eri kohorttien eläke-etuuksina saama tuotto maksamilleen eläkemaksuille on erilainen. Tuottoasteet olivat korkeimpia niillä sukupolvilla, jotka siirtyivät eläkkeelle työeläkejärjestelmän varhaisaikoina. Tämä on seurausta siitä, että etuusperustaisen järjestelmämme alkuvaiheessa eläkkeelle siirtyneiden eläketasot määriteltiin erilaisin siirtymäsäännöksiin korkeammiksi kuin mihin normaalit eläkkeen karttumasäännöt olisivat johtaneet. Myös eläkemaksu oli alussa merkittävästi alempi kuin nykyään. Samansuuntaiset sukupolvikohtaiset tuottoerot koskevat myös myöhempiä ikäluokkia, joskin huomattavasti lievempinä. On arvioitu, että tuottoaste vakiintuisi 2–2,5 prosentin reaalitasolle vuotta kohden.

Sukupolvien suhteellista asemaa voi tarkastella myös ansiotyössä olevien ja eläkeläisten välisten tuloerojen näkökulmasta. Tästä näkökulmasta on merkitystä sillä, että tulevaisuudessa eläkkeiden taso suhteessa vallitsevaan ansiotasoon keskimäärin alenee selvästi, elleivät työurat merkittävästi pitene. Tehty-

jen veroratkaisujen seurauksena erot ansiotulojen ja eläkkeiden verokohtelussa ovat puolestaan kaventuneet.

Julkisen sosiaaliturvan ja sen kustannusten jakautuminen sukupolvien kesken on laajempi kuin vain eläkejärjestelmää koskeva kysymys. Muut tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut, samoin kuin verotus, ovat varsinkin hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa jakautuneet sukupolvittain epätasaisesti ja muokanneet tulonjakoa osittain vastakkaiseen suuntaan kuin eläkemenot ja -maksut. Esimerkiksi 1960-luvulla eläkkeelle siirtynyt sukupolvi ei ollut juurikaan maksanut eläkemaksuja vastikkeeksi omasta työeläkkeestään. Mutta toisaalta se ei ollut liioin saanut yhtä korkeatasoista maksutonta koulutusta, terveydenhoitoa ja muuta sosiaaliturvaa kuin mistä tuolloin syntynyt sukupolvi pääsi aikanaan nauttimaan. Suomessa ei ole tehty kattavaa tutkimusta koko hyvinvointivaltion etuuskien ja maksurasituksen jakautumisesta sukupolvien kesken. Muissa pohjoismaissa tehdyt tutkimukset kuitenkin viittaavat siihen, että nämä erot saattaisivat olla aika pieniä.

Eläkkeiden tasot ovat, ansiotasojen ja työurien pituuden välisiä eroja myönteäillen, erilaisia myös eri sosioekonomisilla ryhmillä. Korkeimmin koulutetut opiskelevat pidempään ja siirtyvät keskimäärin muita koulutusryhmiä myöhemmin vanhuuseläkkeelle. Korkeampi ansiotaso tuottaa heille myös suurimmat eläkkeet. Heidän vanhuuseläkeaikansa on myös pisin. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on toisaalta yleisempää alemmilla sosiaaliryhmillä. Työurien pituudet vaihtelevat suuresti sosioekonomisten ryhmien sisällä. Tuottoasteiden näkökulmasta tarkasteltuna onkin huomattava, että työvuosien ja eläkevuosien suhde vaihtelee sosioekonomisen aseman mukaan selvästi vähemmän kuin vastaavat elinikäerot. Sukupuolittain tarkasteltuna tuottoasteet ovat naisilla huomattavasti korkeammat kuin miehillä.

Eurooppalaisten kyselytutkimusten mukaan luottamus suomalaisen, lähtökohtaisesti etuusperusteisen eläkejärjestelmän eläkelupaukseen on ollut kansainvälisesti verraten vahvaa. Luottamusta mittaavissa tutkimuksissa yleinen tulos on, että tulevaisuuden osalta luottamus on heikompaa. Eläkejärjestelmään tehdyt muutokset ja jatkuvalta näyttävä muutospaine näyttävät heikentäneen kansalaisten luottamusta. Samansuuntaisesti ovat voineet vaikuttaa myös keskustelu ikääntymisestä ja julkisen talouden ongelmista, eläkemaksujen kohominen sekä ennakoitu eläketason heikkeneminen suhteessa vallitsevaan palkkatasoon. Tuoreimman kyselytutkimuksen mukaan työikäisten enemmistö on nykyään sitä mieltä, että nuoremmat ikäluokat joutuvat liiaksi eläkkeiden maksumiehiksi.

Ikääntyneiden työllisyyden ja eläkkeelle siirtymisen kehityspiirteitä

Korkea työllisyysaste on keskeinen tekijä, paitsi kokonaistuotannon tason, myös julkisen talouden ja hyvinvointijärjestelmän rahoituksen kannalta. Mitä korkeampi on työllisyysaste, sitä suuremmat ovat verotulot ja sitä pienempi on työn ulkopuolella oleville maksettavien tulonsiirtojen tarve. Tämä positiivinen yhteys työllisyysasteen ja hyvinvointivaltion kestävyysvälillä tekee perustelluksi, että julkinen valta pyrkii muokkaamaan työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan rakenteet sekä taloudellisiin valintoihin vaikuttavat kannustimet sellaisiksi, että ne tukevat työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan tasapainottumista korkealla työllisyysasteella. Työvoiman tarjonnan kannustimien kunnossapito koskee niin koulutusta ja opiskelua, perhevapaita, työttömyydestä työhön hakeutumista ja rakenteellisen työttömyyden supistamista, työkyvyn ylläpitoa ja työkyvyttömyyden vähentämistä kuin ikääntyneiden työuran jatkamistakin.

Eryityisesti ikääntyneen työvoiman työllisyyden kannalta olennainen tekijä on myös se, millaista ikäpolitiikkaa yritykset harjoittavat ja millaisiksi yritykset kokevat eläkkeiden ikäraajat. Vuonna 2011 toteutetun haastattelututkimuksen mukaan 70 prosenttia työnantajista piti 63 vuoden alaikärajaa sopivana ja viidennes liian korkeana. Vuodesta 2004 työnantajien näkemykset olivat jonkin verran muuttuneet. Tuolloin 63 vuoden ikärajaa piti liian korkeana suurempi osa työnantajista, vastaavasti sitä sopivana pitäneiden osuus oli pienempi. Jos varttuneen työvoiman kysyntä reagoi vain hitaasti työvoiman tarjonnan kasvuun, niin riskinä on työttömyysjaksojen piteneminen. Ikääntyvien työttömiä heikko uudelleentyöllistyminen ja työnantajien penseys eläkeiän korotukselle viittaavat siihen, että kysynnän sopeutuminen on hidasta. Työvoiman tarjontaa ja kysyntää on näin ollen perusteltua tarkastella rinnakkain.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin onnistumisiin kuuluu toisaalta hyvätasoisien hyvinvointijärjestelmän ja sen edellyttämän korkean veroasteen, toisaalta korkean työllisyysasteen yhdistelmä. Tämä koskee myös Suomea, vaikka sitä leikkisestikin kutsuttu köyhän miehen versioksi pohjoismaisesta mallista. 1990-luvun lama aiheutti kuitenkin Suomessa työllisyysasteen romahduksen, eikä kehitys ole ollut sen jälkeenkään kaikilta osin suotuisa. Keskimääräinen työllisyysaste on edelleen alhaisempi kuin 1980-luvun lopulla. Tämä selittyy osaksi sillä, että työvoima on nyt keskimäärin vanhempaa kuin neljännesvuosisata sitten ja ikääntyneiden työllisyysaste on monesta eri tekijästä johtuen alhaisempi kuin 30–50-vuotiaista koostuvan työvoiman ”ydinryhmän”. Mutta myös tämän ydinryhmän työllisyysaste on yhä 1980-luvun loppua alempi.

Työllisyysasteen yleisestä kehityskuvasta viimeisen neljännesvuosisadan aikana poikkeaa edukseen juuri ikääntyneiden, 55–64-vuotiaiden, työllisyysas-

teen selvä paraneminen. Tämän ikäryhmän työllisyysaste ylitti jo viime vuosikymmenen puolivälissä 1980-luvun lopun tason ja on sen jälkeen edelleen kohonnut. Kehitys on ollut nopeaa kansainvälisestäikin tarkasteltuna. Ikääntyneiden työllisyysaste on meillä silti edelleen erityisesti miesten osalta muita pohjoismaita alempi. Ero ikääntyneiden tekemissä työtunneissa on tosin pienempi kuin työllisyysasteessa. Tämä johtuu siitä, että muissa pohjoismaissa osa-aikatyö on ikääntyneillä yleisempää kuin Suomessa.

Myös ikääntyneiden työttömyys aleni viime vuosikymmenen lopun finanssikriisiin saakka. Samoin 50-vuotiaille laskettu työllisen ajan odote kohosi viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen kutakuinkin samaa tahtia saman ikäryhmän työvoimaan kuulumisajan odotteen kanssa. Työttömänä vietetyn ajan odote on yli 50-vuotiaiden joukossa vastaavasti vähän pienentynyt. Silmiin pistävää sen sijaan on työttömyyden viimeaikainen kasvu yli 60-vuotiaiden ikäryhmässä. Tämä johtuu osittain työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta ja työttömyysputken ikärajojen korottamisesta.

Eläkkeelle siirtyminen on samoin myöhentynyt. Erityisen nopeaa eläkkeelle siirtymisiän odotteen kohoaminen on ollut vuoden 2005 jälkeen. Tähän on osittain vaikuttanut työttömyyseläkkeen korvautuminen työttömyysturvan lisäpäivillä. Vanhuuseläkeiän kynnyksellä oleville, 62-vuotiaille laskettu eläkkeelle siirtymisiän odote ei olekaan kohonnut vuodesta 2004, vaan se on pysytellyt 64 vuoden tasolla.² Keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä on siis kohonnut vanhuuseläkeiän alapuolella eläkkeelle jääneiden, ei vanhuuseläkeikään tulevien, käyttäytymisen muutosten seurauksena.

Eläkeuudistusten vaikutukset ikääntyneiden työmarkkina-asemaan

Keskeisiä asiantuntijaryhmän käsittelemiä kysymyksiä on, mikä merkitys eläkkeelle siirtymisiän odotteen ja ikääntyneiden työllisyyden positiivisessa kehityksessä on ollut eläkejärjestelmään tehdyillä muutoksilla. Toimeksiantonsa mukaisesti ryhmä on kiinnittänyt huomiota erityisesti vuoden 2005 eläkereformin vaikutusten arviointiin.

Eläkeuudistusten vaikutusta on vaikea erottaa työvoiman, työmarkkinoiden ja työelämän muihin muutoksiin liittyvästä kehityksestä. Eläkkeelle siirtymisiän odotteen ja ikääntyneen väestön työllisyysasteen trendimäinen kohoaminen liittyy lukuisiin, sekä iäkkään työvoiman kysyntään että tarjontaan vaikuttaviin muutoksiin. Iäkkäiden terveydentila ja koulutustaso ovat kohentuneet.

² Eläkeiän alentaminen 65 vuodesta 63 vuoteen ei toisaalta ole laskenutkaan 62-vuotiaiden eläkkeelle siirtymisiän odotetta.

Palveluvaltaiseen suuntaan muuttunut elinkeinorakenne on aiempaa otollisempi iäkkäiden jatkamiselle työelämässä, kun raskaat ruumiillisen työn ammatit ovat vähentyneet, työtaturmia on harvemmin ja työkyvyttömyyden alkavuus on vähentynyt. Väestöryhmien väliset terveyserot ovat kuitenkin suuria ja osin jopa kasvaneet.

Vuoden 2005 uudistusta suunniteltaessa arvioitiin, että edellä kuvatun positiivisen kehitystrendin, aiempien eläkeuudistuksien ja suunnitellun uuden reformin yhteisvaikutuksesta keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä kohoaisi vuoteen 2015 mennessä yli 2 vuodella. Vuoteen 2025 mennessä pidennys olisi tämän arvion mukaan lähes 2½ vuotta ja 3 vuotta 2050 mennessä. Pelkästään vuoden 2005 uudistuksen vaikutuksen odotettiin jäävän aluksi pieneksi mutta kohoavan vuosisadan puolivälissä vajaan 1½ vuoteen. Pääosan eläkkeelle siirtymisen myöhentymisestä oletettiin siis aiheutuvan ikääntyneiden yleisesti myönteisestä työmarkkina-aseman muutoksesta sekä aiemmista eläkeuudistuksista. Myöhemmässä tutkimuksessa on arvioitu, että aiemmin tehtyjen reformien vielä jäljellä oleva vaikutus olisi hyvin pieni (Kyyrä 2010).

Viime vuosikymmenen puolivälin eläkereformin vaikutuksista julkaistiin tuoreeltaan myös malliperustainen etukäteisarvio (Hakola ja Määttä, 2007). Tätä varten oli koottu suomalaisten työuria ja palkkaprofileja edustava aineisto. Tällaisen elinkaarimallin simuloinnin perusteella arvioitiin, että vuoden 2005 uudistus kohottaisi eläkkeelle siirtymisiän odotetta 8 kuukaudella. Tässä mallilaskelmassa ei voitu ottaa huomioon yksilöllisen varhaiseläkkeen poistamisen vaikutusta. Tämä mukaan lukien uudistus olisi korottanut eläkkeelle siirtymisiän odotetta enimmillään 1½ vuotta. Tämä maksimivaikutus vastasi siis suuruusluokaltaan reformin valmistelun yhteydessä tehtyä etukäteisarviota, kun taas arvio ilman yksilöllisen varhaiseläkkeen poiston huomioon ottamista jäi paljon pienemmäksi. Elinkaarimallin mukaan reformin suurin eläkkeelle siirtymistä myöhentävä vaikutus aiheutui varhaiseläkejärjestelmien karsimisesta. Erityisen merkittäväksi eläkkeelle siirtymisiän odotteen muutoksen kannalta osoittautui työttömyyseläkkeen alaikärajan korottaminen sekä koko eläkemuodon poistuminen ja sen korvaaminen ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeudella. Vanhuuseläkkeen ehtoihin tehdyillä muutoksilla sen sijaan arvioitiin olevan erisuuntaisia, suhteellisen pieniä vaikutuksia, jotka kokonaisuutena ottaen jokseenkin kumoaisivat toisensa.

Asiantuntijaryhmän työskentelyn kuluessa on vuoden 2005 reformin vaikutuksista valmistunut ensimmäinen, toteutuneeseen kehitykseen perustuva jälkikäteisarvio (Uusitalo ja Nivalainen 2013). Jos jätetään huomiotta elinaikaker-toimen vaikutus, näyttäisivät reformin yhteydessä tehdyt muutokset kokonai-

suutena pidentäneen 55–64-vuotiaiden työuria vain noin yhdellä kuukaudella. Merkittäväksi tässäkin tutkimuksessa osoittautui varhaisiin työstä poistumisreitteihin (työttömyysputkeen ja yksilölliseen varhaiseläkkeeseen) tehdyt muutokset.

Elinaikakertoimen vaikutuksesta voitiin tässä tutkimuksessa esittää vain alustava, hyvin epävarma arvio. Sen mukaan elinaikakerroin kohottaisi vuonna 1962 syntyneille, joiden eläkettä elinaikakerroin alentaa nykyisen väestönusteen perusteella arvioiden noin kahdeksan prosenttia, 50-vuotiaan eläkkeelle siirtymisiä odotetta vuoteen 2025 mennessä ½ vuotta. Toteutuneen vaikutuksen ja arvioidun elinaikakerroinvaikutuksen yhteistuloksena jäisi reformin vaikutus eläkkeelle siirtymisiä odotteeseen siis vuoteen 2025 mennessä selvästi alle vuoden.

Vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä toteutetuilla vanhuuseläkkeen ehtojen muutoksilla ei Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksen mukaan siis ollut merkittävää vaikutusta työurien pituuteen. Tältä osin tulos vastaa elinkaarimalliin perustunutta etukäteistutkimusta. Tulos on odotettu myös siitä näkökulmasta, että ikärajamuutos ja karttumamuutokset heikensivät työssä jatkamisen kannustimia 63 ja 64 vuoden ikään tulleiden osalta verrattuna aiemman järjestelmän varhennusvähennykseen, jota sovellettiin alle 65-vuotiaana alkaneisiin vanhuuseläkkeisiin. Toisaalta se, että monet kuitenkin jatkoivat 63 ikävuoden jälkeen viittaa siihen, että lukuisten vaikuttavien muiden tekijöiden ohella myös taloudellisilla kannustimilla on merkitystä. Julkisella sektorilla 63 vuotta korkeammat henkilökohtaiset eläkeiät merkitsevät varhentajille tuntuvaa eläketaison laskua. Tämän takia vanhuuseläkkeelle siirtyminen henkilökohtaista eläkeikää aiemmin on ollut julkisella sektorilla harvinaista. Myös pienituloisilla henkilöillä jatkamishaluun on voinut vaikuttaa se, että kansaneläkkeen voi saada vähentämättömänä 65 vuoden iässä. Taloudellisten kannustinten merkityksestä kertovat myös työolotutkimukset, joissa on kysytty kannustinkarttuman vaikutusta halukkuuteen jatkaa työssä yli 63-vuotiaana (Tuominen ym. 2010). Vuonna 2008 kolmasosa 45–64-vuotiaista palkansaajista katsoi kannustinkarttuman lisäävän heidän halukkuuttaan jatkaa työssä.

Ikääntyneiden sosiaaliturvan rakenteen muutos vaikutti eri tavalla toisaalta eläkkeelle siirtymisiä odotteeseen, toisaalta ikääntyneiden työllisyysasteeseen. Työttömyyseläkkeen muuttaminen ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeudeksi merkitsi käytännössä sitä, että ikääntyneen, pitkään työttömänä olleen henkilön toimeentulon lähde vaihtui eläkkeestä työttömyysturvaan. Tämä ei tosiasiallisesti pidentänyt työuria vaikka vaikutti eläkkeelle siirtymisen myöhentymiseen. Työttömyysputken alaikärajan korottaminen sen sijaan pi-

densi työuria, mutta ei vaikuttanut eläkkeelle siirtymisiän odotteeseen. Uusitalo ja Nivalainen korostavatkin, että eläkeuudistusten vaikutuksia tulisi eläkkeelle siirtymisiän odotteen ohella arvioida myös (työtuntikorjatun ja ikävakioidun) työllisyysasteen näkökulmasta. Uudistusten työllisyysvaikutuksia arvioidaessa pitäisi toisin sanoen puhdistaa pois sellaiset sosiaaliturvajärjestelmän rakenteen muutosten vaikutukset, jotka vain muuttavat toimeentulon lähteen järjestelmästä toiseen, mutta eivät vaikuta ikääntyneiden työllisyysasteeseen. Toisaalta mittarissa pitäisi heijastua työurien tosiasiallinen pidentyminen esimerkiksi työttömyysputken lyhenemisen seurauksena tai eläkeaikaisen työskenteelyn lisääntymisen seurauksena.

Eläkkeelle siirtymisiän odotteelle asetetun tavoitteen saavuttaminen

Tehtyjen tutkimusten perusteella voi arvioida myös eläkkeelle siirtymisiälle vuodelle 2025 asetetun tavoitteen, 62,4 vuotta, saavutettavuutta. Vuoden 2005 reformin vaikutukset jäisivät Uusitalon ja Nivalaisen mukaan, myös elinaikakertoimen vaikutusta koskeva epävarma arvio huomioon ottaen, selvästi alle vuoden. Varhaisen työstä poistumisen ehtoja on toisaalta kiristetty vuoden 2005 uudistuksen jälkeenkin. Vuoden 2010 sosiaaliturvassa sovitun mukaisesti työttömyysputken alarajaa korotettiin vuodelle ja vuoden 2012 työurasopimuksen mukaisesti edelleen vuodelle. Työurasopimuksen mukaisesti toteutettiin lisäksi muita uudistuksia. Vuonna 2012 sovittujen uudistusten on arvioitu pidentävän työuria yhteensä 4 kuukautta (Määttänen 2012). Vuoden 2005 ja sen jälkeen toteutettujen eläkereformien yhteisvaikutus työurien keskimääräiseen pituuteen näyttäisi siis kohoavan enimmillään vuoteen.

Ikääntyneiden työllisyyden yleisesti myönteisestä kehityskuvasta samoin kuin tehtyjen uudistusten positiivisiksi arvioiduista vaikutuksista huolimatta näyttää siltä, että ilman lisätoimia eläkkeelle siirtymisiän odote ei ole saavutamassa vuodelle 2025 tavoitteeksi asetettua 62,4 vuotta. Eläketurvakeskuksen uusimman PTS-laskelman arvio vuoden 2025 eläkkeelle siirtymisiän odotteelle on 61,5 vuotta. Samansuuntaiseen tulokseen päättyy Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arvioima perusura (Lassila ym 2013).³

Vaikka laskelmat päättyvät jokseenkin samaan arvioon siitä, miten eläkkeelle siirtymisiän odote kehittyisi ilman uusia politiikkatoimia, niihin liittyy epävarmuutta. Epävarmuutta on esimerkiksi siitä, jatkuuko työkyvyttömyyseläkei-

³ Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksessa vuodelle 2025 laskettu tulos ei ole ristiriidassa näiden arvioiden kanssa.

den alkavuuden vähenemiseen liittyvä, eläkkeelle siirtymisikää korottava trendi yhtä voimakkaana kuin tähän saakka. Laskelmissa on epävarmuutta myös sen suhteen, kuinka työelämän muutokset ja ikäluokittainen työhön kiinnittymisen vaikuttavat työurien kehitykseen. Epävarmuus koskee myös tehtyjen uudistusten, kuten esimerkiksi elinaikakertoimen, tulevia vaikutuksia. Epävarmuutta tulevasta kehityksestä kuvastaa myös se, että toistaiseksi eläkkeellesiirtymisiän odote ja yli 55-vuotiaiden työllisyys ovat kehittyneet paremmin kuin aiemmin on arvioitu ja verrattuna eri malleilla saatuihin tuloksiin.

Epävarmuuksista huolimatta vahvat syyt puoltavat eläkejärjestelmän uudistamisen jatkamista. Liki vuoden ero tavoitteen ja perusuran välillä on niin suuri, että sen umpeen kurominen edellyttää merkittäviä uudistuksia. Hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteinen työuratyöryhmä arvioi vuonna 2011, että esimerkiksi joustavan vanhuuseläkkeen ikärajojen korottaminen 65–68 vuoteen vuonna 1952 ja sen jälkeen syntyneille sekä työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistaminen ja osa-aikaeläkkeen lakkauttaminen yhdessä kohottaisivat eläkkeelle siirtymisiän odotetta vuoteen 2025 mennessä 0,7 vuodella (Valtioneuvoston kanslia 2011). Määttänen (2013) taas arvioi elinkaarimalliin perustuvassa laskelmassaan, että vastaavankaltainen uudistus kasvattaisi eläkkeelle siirtymisiän odotetta 10 kuukautta.

Eläkejärjestelmän uudistus olisi lisäksi olennainen osa laajempaa politiikkakokonaisuutta, jolla voitaisiin korottaa työllisyysastetta, korjata finanssikriisin jälkeisinä vuosina syntyneitä suuria tuotantotappioita ja turvata eläkejärjestelmän ohella myös hyvinvointivaltion muiden osien rahoitus kohtuullisella kokonaisveroasteella.

Eläkeuudistuksessa joudutaan ottamaan kantaa jäljellä olevien varhaiseläkejärjestelmien jatkamiseen, samoin vanhuuseläkkeen myöhentämiseen ohjaaviin taloudellisiin kannustimiin sekä joustavan vanhuuseläkkeen ikärajoihin. Samoin on tarpeen selvittää eläkejärjestelmän sopeutumista elinajanodotteen jatkuvaan kasvuun. Tätä asiantuntijaryhmän toimeksiannon toista keskeistä, elinaikakertoimeen ja sen vaihtoehtoihin liittyvää kysymystä arvioidaan seuraavaksi. Samassa yhteydessä nousevat tarkemmin esille myös kysymykset sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta sekä eläkejärjestelmän joustojen tarjoamista mahdollisuuksista sopeutua erilaisiin, ikäihmisten tapauksessa toisistaan suuresti poikkeaviin elämäntilanteisiin.

Eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän muutokseen

Keskimääräinen eliniän piteneminen tulee arvioiden mukaan jatkumaan, vaikka ei välttämättä tasaisesti eikä samaa vauhtia kuin viime vuosikymmeninä. Eläkejärjestelmän rahoitustasapainon säilyttävä sopeutuminen tähän muutokseen voi tapahtua eläkeiän, eläkkeiden tason tai eläkemaksujen välityksellä. Hyvin toimivassa järjestelmässä sopeutumisen tulee tapahtua niin, että eliniän jakautuminen työssä ja eläkkeellä oloajan kesken samoin kuin eläkkeiden taso ja eläkemaksut muodostavat sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä kokonaisuuden. Eri sopeutusvaihtoehtojen vaikutukset työllisyyteen, julkisen talouden kestävyys- ja tulonjakoon ovat mutkikkaita. Näitä vaikutuksia koskevaa tutkimustietoa on vähän ja se on hajanaista.

Asiantuntijaryhmä on käsitellyt eri tapoja sopeutua elinajan muutokseen yleisellä tasolla. Eri sopeutumistapojen vaikutusten suunnan ja mittaluokan hahmottamiseksi se on tarkastellut joitakin sopeutumismalleja yksityiskohtaisemmin. Mallit ovat havainnollistavia esimerkkejä, eivät ryhmän suosituksia.

Sopeutujana eläkemaksut

Elleivät eläkkeiden reaalitaso tai eläkkeelle siirtymisikä joustaa, edellyttää keskimääräisen eliniän piteneminen työeläkemaksujen korottamista. Jos tätä ei kompensoida verotusta keventämällä, työn verotus kiristyy. Eläkemaksuilla on osittain vakuutusmaksun luonne, joten niitä ei työllisyysvaikutukseltaan voi rinnastaa täysin muuhun työn verotuksen kiristämiseen. Kielteinen työllisyysvaikutus on silti todellinen. Työeläkemaksujen painon kasvu tuloverotuksen kustannuksella merkitsee lisäksi ansiotuloverotuksen progressiivisuuden lievenemistä. Jos työeläkemaksun korottaminen purkautuu taas kokonaisveroasteen kohomaiseen ilman verorakenteen muutosta, muodostuvat haitalliset työllisyysvaikutukset suuremmiksi. Tällainen toimi toisaalta vahvistaisi julkista taloutta ja pienentäisi siten kestävyysvajetta.

Yksityisen sektorin työeläkemaksuihin ei Suomessa näyttäisi kohdistuvan enää suurta korotuspainetta. Kun otetaan huomioon työmarkkinajärjestöjen sopima, vuoteen 2016 ulottuva eläkemaksujen korotusaikataulu, jää pitkän ajan korotustarve Eläketurvakeskuksen PTS-arvion mukaan vajaaseen prosenttiin palkkasummasta. Korotustarvetta on silti yhä jäljellä. Taloudellisen kehityksen perustekijöissä voi lisäksi tapahtua sellaisia muutoksia, joihin sopeutuminen saattaa edellyttää eläkejärjestelmän rahoitustasapainon säilyttämiseksi myös uusia eläkemaksuja koskevia päätöksiä. Mutta näiden tulisi perustua erilliseen harkintaan, jossa eläkemaksujen korotuksen haitalliset vaikutukset jou-

dutaan ottamaan huomioon. Työeläkemaksujen korotus ei jatkossa ole kuitenkaan ensisijainen tapa sopeutua elinajanodotteen kasvuun.

Sopeutujana eläketaso

Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa Suomen työeläkejärjestelmässä otettiin käyttöön elinaikakerroin. Tämä alkavien eläkkeiden pääoma-arvon vakauttava menettely on keskimääräisen eliniän muuttuessa yksi tapa ylläpitää järjestelmän rahoitustasapaino eläketasoa sopeuttamalla. Tällaisen sopeutumisen vaikutukset työllisyyteen riippuvat siitä, miten tehokkaasti eläketason aleneminen kannustaa eläkeikään tulevia työuransa jatkamiseen. Elinaikakertoimen vaikutuksista käyttäytymiseen on toistaiseksi vähän näyttöä. Harvojen saatavilla olevien tutkimustulosten välinen hajonta on myös suuri. Uusitalon ja Nivalaisen (2013) arvion mukaan kahdeksan prosentin alennus alkavan eläkkeen tasossa johtaisi keskimääräisessä työurassa puolen vuoden pidennykseen. Määttäsen (2013) mukaan taas eläkkeen suunnilleen samansuuruinen alenema aikaansaisi työuraan vain yhden kuukauden jatkon. Arvioiden ero on niin suuri, että elinaikakertoimen tehokkuuden vaikutusta työurien jatkajana ei voida luotettavasti päätellä.

Työssä jatkaminen vanhuuseläkeiän alarajaa pidemmälle kompensoi elinaikakertoimen aiheuttamaa eläkkeen alenemaa. Kummankaan edellä mainitun tutkimuksen ennakoima työn tarjontareaktio ei kuitenkaan olisi niin voimakas, että se riittäisi kompensoimaan eläkkeen heikennyksen. Määttäsen (2013) tutkimus antaa lisäksi viitteitä siitä, että työuran jatkaminen on yhteydessä sosioekonomiseen asemaan. Koulutetut, parempipalkkaiset pidentäisivät työuriaan keskimääräistä enemmän. Heidän lähtökohtaisesti korkeammat eläkkeensä alenisivat siis suhteellisesti vähemmän kuin pienempipalkkaisten, vähemmän koulutettujen. Alkavien eläkkeiden tason sopeutuminen esimerkiksi elinaikakertoimen välityksellä alentaisi siis keskimääräistä eläketasoa ja kasvattaisi samalla eläkeläisten välisiä tuloeroja.

Elinaikakerroin on mitoitettu siten, että kertynyt eläkepääoma pysyy vakiona, vaikka elinikä pitenee. Näin ollen eliniän piteneminen ei siis kasvatakaan eläkemenoja, koska eläkkeiden tasoa alennetaan siten, että pidempi eläke-aika voidaan rahoittaa. Kyseinen eläkemenojen vähentyminen – tai se että menot eivät ikääntymisen myötä kasvakaan – vahvistaa kestävyyslaskelmissa julkista taloutta. Julkisen talouden koheneminen on ainakin lyhyellä tähtäimellä suurempaa sopeutettaessa eläketasoa verrattuna eläkeiän nostoon. Koska elinaikakerroin ei muuta niitä ikärajoja, jolloin henkilöillä on oikeus siirtyä vanhuuseläk-

keelle, järjestelmässä säilyy olemassa olevilla ikärajoilla myös yksilöllistä joustavuutta ihmisten tarpeiden ja halujen mukaan.

Sopeutujana eläkeikä

Saatavilla olevan tutkimustiedon perusteella lakisääteisen eläkeiän sitominen keskimääräisen eliniän muutoksiin näyttäisi johtavan mittavampaan työurien pidentymiseen kuin eläketason alentaminen. Eläkeiän korottamisen työllisyysvaikutus on kuitenkin ratkaisevasti riippuvainen siitä, miten sen yhteydessä suhtaudutaan muihin ikääntyneiden työllisyyden kannalta merkityksellisiin sosiaaliturvajärjestelmiin ja niiden ikärajiin. Meillä näitä ovat tätä nykyä lähinnä työttömyysturvan lisäpäiväoikeus ja osa-aikaeläke. Jos ne poistettaisiin kokonaan ja vanhuuseläkeiän alarajaa korotettaisiin samalla esimerkiksi kahdella vuodella, olisi seurauksena Määttäsen (2013) mukaan yhteensä 10 kuukauden pidennys keskimääräisessä työurassa. Jos kaikkia tarkasteltuja ikärajoja nostettaisiin kahdella vuodella, työuravaikutus olisi kuusi kuukautta. Jos taas varhaiseläkkeiden ehdot jätettäisiin ennalleen, olisi pelkämästä vanhuuseläkeiän alarajan korotuksesta seurauksena peräti työurien lyheneminen. Tähän johtaisi uutta vanhuuseläkeikää lähestyvien iän myötä lisääntyvä siirtyminen ansiotyöstä työttömyyteen, työkyvyttömyyseläkkeelle ja osa-aikaeläkkeelle. Näiden olemassa olo merkitsisi myös sitä, että myös elinaikakertoimen työuria pidentävä vaikutus jäisi vähäiseksi.

Työurien piteneminen merkitsisi eläketason kohoamista. Mutta sekä työuran pituuden että eläketason muutokset näyttäisivät Määttäsen (2013) elinkaarimallilla arvioituna olevan erilaisia eri sosioekonomisissa ryhmissä. Vähemmän koulutetuista ikääntyneistä työssä olevista jäisi eläkeiän korotuksen seurauksena keskimääräistä suurempi osa työttömiksi tai työkyvyttömyyseläkkeelle. Vanhuuseläkeiän korottaminen pidentäisi voimakkaimmin korkean aseman koulutuksen saaneiden työuria. Samat sosioekonomiset erot näkyisivät myös eläkeläisten tulonjaon muutoksina. Uuteen, korotettuun vanhuuseläkeikään saakka työskentelevien, korkeasti koulutettujen eläkkeet kohoaisivat eniten. Kokonaisuudessaan eläke-erot eivät kuitenkaan kasvaisi. Tämä perustuu muun muassa siihen, että työttömyysputken rajoittaminen lisää eniten pienituloisten työtunteja ja että vanhuuseläkeiän nosto nostaa työkyvyttömyyseläkeitä. Työurien pidentymisen kautta tapahtuva sopeutuminen vähentäisi kaiken kaikkiaan pienituloisuutta, kun taas eläketason alentaminen lisäisi sitä.

Julkisen talouden kannalta työurien piteneminen merkitsisi verotulojen kasvua ja tulonsiirtojen vähentymistä. Pidempien työurien myötä myös elä-

kemenot kasvaisivat, mutta kuitenkin kasvaneita verotuloja ja säästyneitä tulonsiirtoja vähemmän. Näin julkisen talouden rahoitustasapaino vahvistuisi. Eläkeiän nostaminen luonnollisesti rajoittaa yksilön valintavaihtoehtoja niissä iässä, joihin eläkeiän nosto kohdistuu. Joustavan vanhuuseläkeiän ja työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvän ikäharkinnan takia joustavuutta säilyy, ja sitä on mahdollista lisätä alaikärajan jälkeen.

Sopeutumistapojen yhdistelmästäkö ratkaisu?

Eläkeiän tai eläkkeiden tason sopeutumisesta on tavallisesti pidetty vaihtoehtoisina keinoina eläkejärjestelmän rahoitustasapainon säilyttämiseksi. Eri sopeutumistavat eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia, ja yhdessä käytettyinä voivat pikemminkin olla toisiaan tukevia. Eläketasoon nojautuva elinaikakerroin voi johtaa liian alhaisiin eläketasoihin, jos ihmiset eivät reagoi kertoimen tuottamiin kannustimiin työuria pidentämällä. Elinaikakertoimen rinnalla tehdyillä eläkeikämuutoksilla voidaan varmistaa, ettei näin tapahdu. Jos puolestaan eläkeikää nostettaisiin samassa tahdissa kuin elinikä pitenee, työurien ja eläkeajan suhde muuttuisi siten, että yhä suurempi osuus elämästä käytettäisiin työntekoon. Siksi on perusteltua jakaa sopeutumisesta niin, että osa sopeutumisesta tehdään eläkeiän ja osa eläketason kautta.

Asiantuntijaryhmän työn kuluessa tehdyistä tutkimuksista käy myös ilmi, että eri sopeutumistapojen vaikutukset työllisyyteen, tulonjakoon ja julkiseen talouteen ovat, paitsi suuruudeltaan erilaisia, myös suunnaltaan osittain vastakkaisia. Esimerkiksi työllisyyttä ja eläketasoa selvimmin parantava eläkeiän korottaminen johtaisi yksinomaisena sopeutumiskeinona aikaa myöten eläketason ja palkkatason välisen suhteen vinoutumiseen: eläkeiän kohotessa ja eläkettä kartuttavien vuosien lisääntyessä eläkkeiden taso suhteessa työssä käyvien ansiotasoon kohoaisi korkeaksi. Tämäkin herättää kysymyksen, tulisiko myös alkavien eläkkeiden tasoa sopeuttaa esimerkiksi elinaikakertoimen kaltaisen mekanismin avulla.

Yhdistelmäratkaisujen puolesta puhuu myös yleisempi, juuri Suomen tapauksessa merkityksellinen näkökohta. Meillä on kattava, yhtenäinen työeläkejärjestelmä, jolta odotetaan vastausta moniin keskenään ristikkäisiin tavoitteisiin. Tavoitteita ovat kohtuullisen eläketason turvaaminen, oikeudenmukainen tulonjako, eläkemaksujen kohoamispaineen hillitseminen, korkea työllisyysaste sekä julkisen talouden kestävyuden tukeminen. Tavoitteiden monilukuisuus edellyttää myös laajempaa keinovalikoimaa. Sopeutumistapojen yhdistäminen tarjoaa mahdollisuuksia tähän.

Eläketason ja eläkeiän yhdistäminen eliniän muutokseen sopeutumisessa tarjoaa mahdollisuuden painottaa sopeutumisessa eri tavoin esimerkiksi työllisyyttä ja eläketasoa. Mitä enemmän sopeutumisessa painotetaan eläkeikää, sitä pidemmäksi muodostuvat todennäköisesti työurat ja sitä korkeammaksi muodostuu eläketaso. Eläketason painottaminen taas antaisi mahdollisuuden painottaa sopeutumisessa enemmän esimerkiksi yksilöllistä joustavuutta työuran lopettamista koskevan päätöksen suhteen.

Normivaikutus ja viite-eläkeikä

Kannustimien, eläkkeelle siirtymisikää koskevan valinnanvapauden sekä sitovien säädösten samanaikainen esiintyminen eläkejärjestelmässä aiheuttaa vaikeuden tulkita, mitkä seikat loppujen lopuksi ohjaavat ihmisten käyttäytymistä. Esimerkiksi järjestelmässä, jossa on joustava vanhuuseläkeikä yhdistettynä taloudelliseen kannustimeen jatkaa työuraa eläkeiän alarajan jälkeen, voi eläkkeelle siirtymisen keskittyminen vanhuuseläkeiän alarajalle olla seuraus siitä, että kannustinvaikutus on heikko. Mutta kysymys voi olla myös siitä, että lakisääteinen alaraja toimii ihmisten valintoja ohjaavana normina tai signaalina. Nämä kaksi vaikutusväylää eivät sulje toisiaan pois ja niitä käytännössä on vaikea erottaa toisistaan.

Signaloinnilla on mahdollista tehostaa eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen tähtävää taloudellista kannustinta. Esimerkiksi Ruotsissa on ehdotettu otettavaksi käyttöön käyttäytymistä ohjaamaan tarkoitettu ”viite-eläkeikä” (riktålder). Jos eläkekattumia heikennetään samalla kuin joustavan vanhuuseläkkeen ikäraajat pidetään ennallaan, voitaisiin viite-eläkeiällä viestittää, kuinka paljon työuraa tulisi jatkaa, jotta heikentyneen kattuman vaikutus eläkkeeseen tulisi kompensoiduksi. Suomenkin eläkejärjestelmässä olisi luontevaa viestiä se kohorttikohtainen viite-eläkeikä, johon saakka työskenteleminen kompensoisi elinaikakertoimen eläkettä heikentävän vaikutuksen.

Joustavuus hyvän eläkejärjestelmän osana

Ikääntyneen väestön terveydentilassa, työkyvyssä ja yleisessä elämäntilanteessa on suuria eroja. Eläkejärjestelmän tulee olla riittävän joustava näihin eroihin liittyvien yksilöllisten valintojen mahdollistamiseksi. Eläketason välityksellä tahtuvaan sopeutumiseen tällainen jousto sisältyy, kun yksilö voi valita, jatkaako työssä lakisääteisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen vai tyytyäkö esimerkik-

si elinaikakertoimen pienentämään eläkkeeseen. Eläkeiän sopeuttaminen vanhuuseläkeikärajaa nostamalla pienentää yksilötason valintojen joustavuutta.

Yksi joustavuuden muoto on myös osa-aikaeläke. Eläkejärjestelmän taloudellisen kestävyuden kannalta on kuitenkin perusteltua, että nykyisestä poiketen myös osa-aikaeläke määräytyy aktuaarisin perustein. Tällöin ihmiset voisivat tietyissä rajoissa valita, miten suurta osaa eläkkeestään he käyttävät osaisemmin. Osa-aikaeläkkeen ja osa-aikaisen työn yhdistäminen vaatii luonnollisesti joustavuutta yksilöllisten valintojen suhteen myös työelämältä.

Joustavan eläkejärjestelmän on pystyttävä ottamaan huomioon myös ihmisten erilaisesta työhistoriasta ja tilanteesta aiheutuvat erot mahdollisuuksissa, halukkuudessa ja valmiudessa jatkaa työuraa vanhuuseläkeiän saavuttamisen jälkeen. Tähän vaikuttavat esimerkiksi iän mukaan erilaiset palkkaprofiilit. Niillä, joilla korkeimmat ansiot ovat keskittyneet työuran alkuvaiheeseen ja joiden asema työmarkkinoilla ikääntymisen myötä heikkenee, on suurempi todennäköisyys siirtyä eläkkeelle aikaisemmin. Työuran jatkaminen alimman vanhuuseläkeiän jälkeen taas on todennäköisempää niillä, joiden ansiot eivät ikääntymisen myötä alene. Siksi olisi perusteltua, että vanhuuseläkeiän alarajan jälkeen eläkkeeseen tehtäviin muutoksiin vaikuttaisi työuran aikana kertynyt eläkeoikeus. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi siten, että eläkepääoman myöhempää nostamista hyvitettäisiin aktuaarisin perustein. Vastaavasti ennen vanhuuseläkeikää nostettuun eläkkeeseen kohdistettaisiin eläkepääomaan liitetty varhennusvähennys. Tehty ansiotyö puolestaan kartuttaisi eläkettä normaalin karttuman mukaisesti. Tällaiseen järjestelmään kytkeytyisi luontevasti myös joustava osa-aikaeläke.

Automaatiikka, päätösperäisyys ja asiantuntijatyö eläkejärjestelmän sopeutumisessa

Eläkejärjestelmän sopeutumisessa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin voidaan turvautua joko automaatiikkaan tai päätösperäisiin toimiin. Automaattisessa sopeutumisessa eläkejärjestelmän eri osatekijät sopeutuvat muutokseen ennalta määrätyn säännön mukaan ilman tapauskohtaista harkintaa. Tällainen sopeutuminen on luonteeltaan jatkuvaa. Päätösperäinen sopeutuminen puolestaan perustuu erillisiin päätöksiin ja tapauskohtaiseen harkintaan. Päätösten valmistelu ja toteuttaminen voivat kyllä tapahtua ennalta määrätyn aikataulun mukaan säännönmukaisesti. Automaattinen sopeutussääntö voi lisäksi toimia perälautana, joka laukeaa, ellei päätöksiä saada tehdyksi.

Eliniän muutokseen sopeutumiseen automatiikka voi sopia erityisen hyvin. Yksi automaattinen sopeutumismekanismi on elinaikakerroin. Samoin laakisääteinen eläkeikä voidaan sitoa ennalta määrätyllä tavalla eliniän muutokseen. Myös näiden kahden sopeutumistavan yhdistelmään perustuvat sopeutumissäännöt voidaan määritellä ennakolta. Tällaisen automatiikan etuna on, että erillisiä, mahdollisesti hankaliksi osoittautuvia päätöksiä ei tarvita. Toisaalta sopeutumismekanismi voi olla etenkin yhdistelmämallien tapauksessa vaikeaselkoinen. Se määrittää silti yksiselitteisen sopeutumissäännön.

Automatiikkaan turvautuminen voi tuntua houkuttelevalta. Mutta sillä on myös varjopuolensa. Ennalta valitun sopeutumistavan vaikutukset työllisyyteen, tosiasialliseen eläketasoon, julkiseen talouteen ja tuloeroihin ovat epävarmoja. Sopeutumissäännön perustana olevien oletusten paikkansa pitävyyttä on siten aika ajoin arvioitava ja tarvittaessa korjattava eläkejärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tähän tarvitaan erillisiä päätöksiä. Taloudellisessa ja sosiaalisessa ympäristössä tapahtuu myös ennalta arvaamattomia ja laajavaikutteisia muutoksia, joihin sopeutuminen on mahdollista vain seikkaperäiseen valmisteluun ja tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan päätöksenteon perusteella.

Eläkejärjestelmä on taloudellisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti laajavaikutteinen kokonaisuus. Sen ajan tasalla pitäminen vaatii kansalaiskeskustelun ja päätöksenteon tueksi myös monipuolista tutkimukseen perustuvaa asiantuntemusta. Tätä tarvitaan järjestelmän automaattisiin osiin liittyvien sopeutussääntöjen täsmentämisessä ja niiden vaikutusten seurannassa. Asiantuntijatyö samoin on olennainen osa myös päätösperäisiä muutosten valmistelua ja niiden jälkikäiteisarviointia.

Asiantuntijaryhmän selvitys Suomen työeläkejärjestelmästä

Työryhmätyön lähtökohdat ja tausta

Eläketurva on keskeinen osa hyvinvointivaltiota. Hyvinvointivaltioissa eläketurva on usein lakisääteinen ja osin julkisen vallan ylläpitämä. Eläketurvala huolehditaan vanhusväestön, työkyvyttömiä ja huoltajan menettäneiden perheiden toimeentulosta. Suomessa eläketurva sai nykyisen perusmuotonsa 1960-luvun alussa, kun asumisperusteisen kansaneläkkeen rinnalle luotiin ansiosidonnainen työeläke. Nykymuotoinen lakisääteinen, julkisen talouden piiriin kuuluva eläkejärjestelmä kattaa koko väestön ja on keskeinen eläkeväestön toimeentulon kannalta. Ansioiden mittava vakuuttaminen on tasannut tuloja yli elinkaaren. Peruseläketurvalla taas on taattu koko väestön tasolla ja eläkeläisväestön keskuudessa vähimmäistoimeentulo. Riittävän eläketurvan varmistaminen ja vanhuusköyhyyden torjuminen vastakin yhtä tehokkaasti kuin tähän asti on tärkeää ja haasteellista. Väestön ikärakenteen muuttuessa hyvän toimeentuloturvan varmistaminen kasvavalle väestönosalle rahoituksellisesti kestävällä tavalla vaatii huolellista suunnittelua.

Vaikka työeläkejärjestelmä on Suomessa rahoituksen ja toimeenpanon näkökulmasta oma kokonaisuutensa, sillä on työmarkkinoiden, eläkkeiden rahoitustavan sekä pääomamarkkinoiden välityksellä monitahoisia vaikutuksia sekä julkiseen talouteen että koko kansantalouteen. Väestön ikärakenteen muutos, taloudellisen kasvun hidastuminen, viime vuosina sinnikkäiksi osoittautuneet talous- ja velkakiisat sekä julkisen talouden rahoitusongelmat ovat nostaneet eläkejärjestelmän rahoituksellisen ja sosiaalisen kestävyys turvaamisen kaikissa kehittyneissä maissa keskeiseksi talous- ja sosiaalipoliittiseksi kysymykseksi.

Eläkejärjestelmän kyky kestää talouden ja yhteiskunnan muutoksia sekä tarjota eläkeläisväestölle riittävä toimeentulo riippuu paljon siitä, miten hyvin muospaineet on otettu järjestelmää suunniteltaessa huomioon. Suomen lakisääteinen eläkejärjestelmä on osoittautunut tässä suhteessa hyväksi. Se on lähtökohtaisesti jakojärjestelmä, jossa maksettavat eläkkeet rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien suorittamien palkkasidonnaisiin maksuihin. Tällä ratkaisulla eläkeläisväestölle saatettiin järjestelmän alusta lähtien tarjota merkittävä eläketurva. Toisaalta työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva, mikä vähentää väestön ikärakenteen muutosten aiheuttamaa sopeuttamispainetta eläkemaksuissa tai eläkkeiden tasossa. Rahastoinnin merkitystä on asteittain lisätty rahastointi-

asteeseen sekä rahastojen sijoitussääntöihin tehdyin muutoksin. Järjestelmämme etuusperusteisuus vahvistaa puolestaan eläkelupauksen ymmärrettävyyttä ja suojaa eläkkeensaajaa taloudellisilta heilahduksilta.

Eläkejärjestelmää on pystytty tarvittaessa sopeuttamaan tekemällä muutoksia maksuihin, karttumiin, alkavien eläkkeiden ikärajoihin ja eläketasoihin sekä eläkerahastojen sijoitussääntöihin. Näillä uudistuksilla on vahvistettu järjestelmän rahoituksen kestävyyttä. Eläkejärjestelmämme pohja on tuoreen kansainvälisen arvion mukaan hyvissä kantimissa. On kaikki syy olettaa, että Suomen eläkejärjestelmä säilyy kestäväenä ja riittävän eläketurvan tarjoavana kun ympäristön muutos otetaan huomioon. Eläkejärjestelmän uudistamisessa on kysymys evoluutiosta, ei revoluutiosta.

Eläkejärjestelmän kehityksen voi nähdä kaksivaiheisena. 1980-luvulle saakka uudistukset olivat pääsääntöisesti eläketurvaa parantavia, hyvinvointivaltion muiden laajennustoimien ohella toteutettuja uudistuksia. Tämän jälkeen, laajennusmahdollisuuksien alkaessa kaventua talouden ja yhteiskunnan kehityssuunnan kääntymisen myötä, eläkeuudistuksissa on jouduttu tekemään vaikeampia kompromisseja riittävän eläketurvan tason, sen saannin ehtojen sekä talouden kantokykyyn sopeutettujen eläkemaksujen välillä.

Suomen eläkejärjestelmän uudistaminen ja sopeuttaminen väestön ikärakenteen muutokseen aloitettiin jo parikymmentä vuotta sitten, 1990-luvulta alkaen. Vuoden 2005 työeläkeuudistus on toistaiseksi suurin yksittäinen uudistuspaketti. Senkin jälkeen uudistuksia on tehty useaan eri otteeseen. Toistaiseksi toteutettujen uudistusten tavoitteena on ollut meno- ja maksukehityksen sopeuttaminen, järjestelmien yhdenmukaistaminen ja modernisointi sekä pitenevään elinaikaan varautuminen.

Tehdyt muutokset ovat merkittävästi laskeneet odotettavissa olevaa eläkemenojen kasvua ja maksujen nousupainetta. Varsin pitkälle ulottuvista muutoksista huolimatta eläkejärjestelmässämme on yhä edessä tuntuva menojen kasvu ja työeläkemaksujen korotustarve. Maksujen nousupaine on työllisyyden näkökulmasta huono asia. Maksujen nousupainetta on tuotu esiin myös kansainvälisissä arvioissa. Maksujen korotustarve vaikuttaa myös julkisen talouden kestävydestä saatavaan kuvaan. Siksi eläkejärjestelmä ja työllisyyden parantaminen on huomion kohteena myös komission ja neuvoston maakatsauksissa ja suosituksissa.

Työurien pidentämistavoite sisältyy Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, ja se on vahvistettu uudelleen myös työmarkkinakeskusjärjestöjen 22.3.2012 hy-

väksymässä työurasopimuksessa⁴. Työurasopimuksessa sovittiin myös eläkejärjestelmämme toistaiseksi tuoreimmista uudistuksista. Sopimuksessaan työmarkkinajärjestöt ilmoittivat edelleen käynnistävänsä valmistelutyön vuoden 2017 alussa voimaan tulevaa eläkeuudistusta varten. Työurasopimuksen kohdassa 2.2.1 sovittiin toimeksiannosta seuraavasti: ”Selvitystyössä arvioidaan mm. vuoden 2005 toteutetun eläkeuudistuksen vaikutusta ja lisätoimien tarpeellisuutta sen turvaamiseksi, että eläkejärjestelmä pysyy elinajan odotteen pidentessä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväenä.”

Työryhmätyön organisointi

Tämä työryhmäraportti on työmarkkinajärjestöjen solmimassa työurasopimuksessa sovittu osa vuoden 2017 uudistuksen valmistelua. Sen tavoitteena on tukea sitä prosessia, jolla eläketurva ja julkinen talous saadaan nykyistä kestävämmäksi.

Tarvittavien lisäuudistusten mittaluokasta ei ole yhteistä näkemystä. Siksi työryhmän yhtenä keskeisenä tehtävänä on ollut arvioida vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksia ja lisätoimien tarpeellisuutta. Toiseksi pääpaino on ollut pidemmän aikavälin kestävyuden vahvistamiseen liittyvissä kysymyksissä. Keskeinen ohjaava näkökulma arviointityössä on ollut se, että eläkejärjestelmä pysyy elinajanodotteen pidentyessä taloudellisesti ja sosiaalisesti kestäväenä.

Selvitystyön puheenjohtajaksi työmarkkinakeskusjärjestöt pyysivät ylijohtaja Jukka Pekkarista (VM). Selvitysryhmän jäseninä ovat toimineet ylijohtaja Outi Antila (STM), johtaja Seija Ilmakunnas (Palkansaaajien tutkimuslaitos), osastopäällikkö Olli Kangas (Kela), toimitusjohtaja Jukka Rantala (ETK), johtaja Hannu Uusitalo (ETK), hallintoneuvos Timo Viherkenttä (korkein hallinto-oikeus) ja toimitusjohtaja Vesa Vihriälä (Etna). Selvitysryhmän asiantuntijasih-teereinä ovat toimineet finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo (VM) ja johtaja Mikko Kautto (ETK). Lisäksi sihteeristön työhön ovat osallistuneet finanssisih-teeri Juho Kostiaainen (VM) ja finanssisihteerit Mauri Kotamäki (VM).

Selvitysryhmä on raportoinut työstään Jukka Rantalan johtamalle eläkeneuvotteluryhmälle, joka on myös osoittanut selvitysryhmälle erillisiä toimeksiantoja. Selvitystyön tilanneet työmarkkinajärjestöt nimesivät myös erillisen seurantaryhmän, joka on antanut palautetta työn suuntaamisesta ja jolle on raportoitu työn edistymisestä. Seurantaryhmän jäseninä ovat olleet Minna Helle (Tela) 31.5.2013 asti, Reijo Vanne (Tela) 1.6.2013 alkaen, Kaija Kallinen (SAK),

⁴ Työurasopimus kokonaisuudessaan ks. http://d1aq5jbsz44.cloudfront.net/materials/tyourasopimus20121_5fb1.pdf

Mikko Karpoja (Eläke-Fennia), Jaakko Kiander (Ilmarinen), Eugen Koev (Aka-va), Risto Murto (Varma), Heli Puura (STTK) ja Antti Tanskanen (EK). Seuran- taryhmälle on toimitettu asiantuntijatyöryhmän kokousmuistiot ja kokouksis- sa käsiteltyä materiaalia.

Asiantuntijatyöryhmän työstä on raportoitu Talousneuvostolle kesäkuussa. Selvitystyön määräaika asetettiin toimeksiannossa vuoden 2013 loppuun.

Valtiovarainministeriö on osoittanut työhön asiantuntijaresurssiaan. Elä- keturvakeskus on tukenut asiantuntijatyöryhmän työtä omilla asiantuntijare- sursseillaan sekä rahoittamalla ulkopuolisilta tahoilta tilattuja tutkimuksia, joi- ta ryhmä on työssään hyödyntänyt. Myös Eläketurvakeskuksen tilaama kan- sainvälinen arvio suomalaisesta eläkejärjestelmästä on ollut työryhmän käytös- sä. Asiantuntijatyöryhmä on erityisesti työnsä alkuvaiheessa kuullut lukuisia eri tahoja tuoreista katsauksista, tutkimuksista ja laskelmista, joita työryhmätyöl- le sovitusta aihepiiristä on tehty ja pyrkinyt näin huomioimaan viimeisimmän eläketurvaa koskevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon.

Työn sisältö

Asiantuntijatyöryhmän käsillä oleva raportti on luonteeltaan taustoittava. Ra- portissa luodaan eläketurvasta tilannekuva ja siinä nostetaan esille kysymyksiä, joihin eläkeuudistuksen valmistelijat joutuvat ottamaan kantaa. Raportissa ku- vataan mahdollisia vaihtoehtoja ja eritellään eri ratkaisumallien hyviä ja huo- noja puolia. Eläkepoliittisten linjausten ja tasapainon hakeminen on eläkeuu- distuksen varsinaisten valmistelijoiden, ei käsillä olevan taustaraportin, tehtävä.

Jotta voitaisiin saada luotettava lähtökohta sen arvioimiseksi, miten kestävä eläkejärjestelmämme on – ja minkä mittaluokan lisätoimia eläkejärjestelmäm- me kestävyuden turvaaminen mahdollisesti edellyttää – tarvitaan pohja-arviok- si kuva kehityksestä, joka on odotettavissa toistaiseksi tehdyin päätöksin. Muu- tostarpeiden mittaluokan ja mahdollisten lisäsopeutustoimien keskinäisen pa- remmuuden arvioimiseksi tarvitaan tietoa erilaisten toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Työryhmätyön ensimmäisessä vaiheessa kerättiin materiaalin ja asiantun- tijakuulemisten avulla tuorein mahdollinen tieto eläkejärjestelmästä ja sen ke- hittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Samalla työryhmässä edustettujen tahojen omaehtoisella aktiivisella panostuksella käynnistyi joukko arviointia tukevia erillishankkeita, joilla on omat aikataulunsa, lähtökohtansa ja raportointitapan- sa, mutta joiden tuloksia työryhmä on voinut työnsä aikana ottaa huomioon.

Ensiksi Eläketurvakeskuksessa on tehty uusimman väestöennusteen, eläkealkavuuksien ja muiden lähtötietojen pohjalta uudet painelaskelmat tulevalle eläkemeno- ja maksukehitykselle sekä arvioitu kehityksen seurauksia eläke-tasolle. Toiseksi Sosiaali- ja terveysministeriö ja Eläketurvakeskus ovat rahoit-taneet Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksessa tehdyn elinkaarimallin päivittä-mistä ja sillä tapahtuvaa arviointia. Elinkaarimalliin on viety paitsi ajantasai-sin työmarkkinakäyttäytymistä kuvaava tieto ja 2005 uudistuksen lakimuutok-set, myös sen jälkeen sovitut uudistukset eläketurvaan ja työn verotukseen. Tu-lonjakovaikutusten arvioimiseksi mallia on myös laajennettu ottamaan huomi-oon uudistusten vaikutukset eri sukupuolille ja koulutusryhmille. Työhön on kuulunut myös kansainvälisessä arviossa esitettyjen eliniän pitenemiseen liit-tyvien vaihtoehtojen tarkempaa selvittelyä. Kolmantena tarkasteluna on toteu-tettu Valtioneuvoston kanslian Talousneuvoston sihteeristön ja Eläketurvakes-kuksen yhteistyösopimuksella Roope Uusitalon ja Satu Nivalaisen ekonometri-siin menetelmiin perustuva ex post -arvio vuoden 2005 eläkeuudistuksen vai-kuuksista.

Työryhmän raportin rakenne on seuraava:

Luvussa 1 on kuvattu eläkejärjestelmämme luonnetta ja kehitystä sekä sii-hen tehtyjä uudistuksia viimeisen kahdenkymmenen vuoden ajalta.

Luvussa 2 on käsitelty keskustelua lisä uudistusten tarpeellisuudesta.

Luvussa 3 on käsitelty väestömuutoksen aiheuttamia kustannuspaineita, eläkejärjestelmän ja julkisen talouden välistä yhteyttä sekä esitelty tuoreimmat ryhmän pyytämät laskelmat julkisen talouden ja eläkejärjestelmän kestävyysdes-tä. Koska osa eläkejärjestelmän ja julkisen talouden haasteista juontaa juurensa ikäryhmien kokoeroihin, luvussa on käsitelty myös sukupolvien välistä oikeu-denmukaisuutta.

Luvussa 4 on käsitelty sosiaalisen kestävyuden kysymyksiä niin eläketurvan riittävyden, oikeudenmukaisuuden kuin siihen kohdistuvan luottamuksenkin näkökulmasta. Työryhmä on edellä mainittuja erillistutkimuksia sekä muuta tutkimustietoa hyödyntämällä pyrkinyt myös luomaan yleiskuvan eläkejärjes-telmän sosiaalisesta kestävyydestä tehtyjen uudistusten jälkeen. Tilannearvion ohella erityinen kiinnostuksen kohde on ollut kysymys siitä millaisia eroja sosi-aaliryhmien välisessä tulonjaossa on.

Luvussa 5 on keskitytty vuoden 2005 työeläkeuudistuksen työllisyysvaiku-tusten arviointiin. Työeläkejärjestelmän rakenteellisella uudistuksella oli useita tavoitteita. Tiivistäen voi kuvata, että uudistuksella tavoiteltiin yhtenäisempää, yksinkertaisempaa ja oikeudenmukaisempaa järjestelmää, joka kannustaa työn-tekoon ja eläkkeelle siirtymisen myöhentymiseen, sopeutuu elinajan odotteen

muutokseen automaattisesti ja tuottaa vanhaan järjestelmään verrattuna koh-
tuullisemman eläkemenon ja työeläkemaxun. Työeläkeuudistus on ollut mo-
nelta osin onnistunut. Elinajan pidentymisen ja julkisen talouden kestävyiden
kannalta olennaista on miten nimenomaan kannustimia koskenut uudistus vai-
kutti yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja eläkkeelle siirtymisen ajoittu-
miseen. Tämä evaluaatiotieto on toistaiseksi puuttunut.

Luvussa 6 on käsitelty eläkejärjestelmien sopeutumista elinajan odotteen
kasvuun. Luvussa on kuvattu elinajan pitenemisen vaikutuksia eläkejärjestel-
mille ja sitä, miten erityyppisissä eläkejärjestelmissä tavat reagoida ja varautua
muutokseen vaihtelevat. Luvussa on myös kuvattu eri maissa tehtyjä sopeutu-
mispäätöksiä.

Luvussa 7 on käsitelty sopeutumista eliniän kasvuun nimenomaan suoma-
laisessa eläkejärjestelmässä. Luvun alussa esitellään niitä kysymyksiä, joita li-
säsopeutumisesta päätettäessä joudutaan ratkaisemaan. Tämän jälkeen käsitel-
lään Suomessa jo käytössä olevaa automaattisen sopeutuksen mekanismia, elin-
aikakerrointa. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä lisättiin merkittävä-
lä tavalla eläkejärjestelmämme automaattista sopeutumiskykyä ottamalla käyt-
töön elinaikakerroin. Elinaikakerroin vaikuttaa suoraan kustannuskehitykseen,
mutta tähtää myös kannustinvaikutukseen ikääntyneen väestön työn tarjonnan
lisäämiseksi. Elinaikakerroin on toiminut käytännössä vasta muutaman vuoden
ja sen vaikutus alkavaan eläketasoon on ollut mittaluokaltaan toistaiseksi mar-
ginaalinen, joten sen vaikuttavuudesta ei ole ehditty saada kokemuksia. Selvi-
tystyön yhteydessä on siksi ollut mahdollista tehdä vasta alustavia arvioita siitä,
toimiiko elinaikakerroin odotetulla tavalla.

Toinen selvittelyä vaatinut kysymys koskee muiden mahdollisten automaat-
tisen sopeuttamisen mekanismien hyötyjä ja haittoja. Kysymyksen taustalla on
se, että Euroopan komissio on Suomelle antamissaan suositusehdotuksissa ke-
hottanut Suomea muuttamaan käytäntöään ja indeksoimaan vanhuuseläkeiän
alajakäajan elinajanodotteen muutokseen. Elinaikakerroin ja lakisääteisen elä-
keiän tarkistaminen automaattisesti eliniän nousun tahdissa ovat periaattees-
sa vaihtoehtoisia tapoja huomioda eliniän piteneminen. Kuten luvuissa 6 ja 7
on tuotu esille, niillä on kuitenkin erilaisia seurauksia yksilön eläketurvan, elä-
kejärjestelmän rahoituksen ja julkistalouden näkökulmasta. Elinajan odotteen
muutoksiin liittyvä riskinkanto jakautuu näissä kahdessa vaihtoehdossa eri ta-
voihin. Vaihtoehdoilla voi olla myös erilaisia vaikutuksia eläkeläisten väliseen tu-
lonjakoon. Aihepiiri on kansainvälisestikin tutkimaton, ja siksi luvussa 7 on
kartoitettu vanhuuseläkeiän indeksoimisen seurauksia tarkemmin.

Kolmanneksi luvussa 7 on käsitelty myös mahdollisuutta, jossa elinaika-kerroin ja vanhuuseläkeiän indeksointi olisivat yhdistettävissä. Periaatteessa vähentämättömän vanhuuseläkkeen lakisääteinen alaikäraja ja siihen kytketty joustoväli voisivat muuttua elinajan odotteen muutoksen myötä. Mikäli tällaisen järjestelyn ohella olisi voimassa myös jonkinlainen elinaika-kerroin, on ratkaistava millaisin ehdoin eläketurva karttuisi ja miten vanhuuseläkeikärajan nousu huomioitaisiin muissa etuuksissa kuin vanhuuseläkkeissä.

Automatiikan ja asiantuntija-arvioiden rooli eläkejärjestelmän seurannassa

Eläkejärjestelmä on monitahoinen kokonaisuus, jossa taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat ovat kiinteästi kytköksissä keskenään. Eläke-etuudet ja niiden rahoittaminen vaikuttavat sukupolvien sisäiseen ja niiden väliseen tulonjakoon. Järjestelmän taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys on lisäksi herkkä monille erilaisille taloudellisessa ympäristössä (kuten taloudellisen kasvun tekijöissä, työmarkkinoilla tai pääomamarkkinoilla) tapahtuville muutoksille. Eläkejärjestelmällä on lisäksi huomattavia vaikutuksia kokonaisverorasitukseen ja työn kysynnän ja tarjonnan kannustimiin. Eläkejärjestelmän kytkennät ulottuvat työmarkkinoiden ja pääomamarkkinoiden välityksellä koko kansantalouteen. Koko julkisen talouden kestävyys riippuu useiden kanavien kautta merkittävästi myös eläkejärjestelmästä. Eläkejärjestelmän toistuva arviointi on näistä syistä välttämätöntä ja sitä arvioidaan monista eri näkökulmista.

Eläkejärjestelmän kestävyden turvaamisessa on osaksi mahdollista turvautua automatiikkaan. Kuten luvussa 6 käsitellään, eläkejärjestelmän keskeiset parametrit, kuten eläkeikä tai eläkkeiden taso, voidaan sitoa etukäteen määritellyllä tavalla ympäristössä, esimerkiksi elinajan odotteessa tapahtuviin muutoksiin. Automatiikka vähentää järjestelmän harkinnanvaraisen (tai päätösperäisen) säätelyn tarvetta ja lisää ennustettavuutta. Mutta automatiikka ei voi korvata järjestelmän harkinnanvaraista kokonaisarviointia.

Suomen eläkejärjestelmässä on lukuisia automaattisesti sopeutuvia elementtejä. Järjestelmämme on lisäksi ollut jatkuvan tarkkailun ja arvioinnin kohteena. Eläkejärjestelmän rahoitukseen, hallinnointiin ja säätelyyn osallistuvat eri tahot arvioivat sitä tahollaan. Harkintansa mukaan ne nostavat joko julkisudessa tai keskinäisessä neuvonpidossaan esille järjestelmän tarkistustarpeita. Näistä aloitteista suodattuu esiin ratkaisumalleja, joista käynnistyy aikanaan säädösten muutoksiksi konkretisoituvia uudistuksia.

Tällainen seurantamenettely on yhtäältä joustavaa, mutta toisaalta epävarmuutta tuottavaa. Eläkejärjestelmän kestävyyttä ja siihen kohdistuvaa luottamusta voisi periaatteessa kohentaa se, että sitä koskeva kokonaisarvio tapahtuisi tähänastista jäsenllymmin etukäteen sovituin muodoin ja aikatauluin. Tällaisissa säännönmukaisissa arvioinneissa voitaisiin kartoittaa systemaattisesti ympäristön muutoksista aiheutuvat paineet sekä tuoda esille eri toimenpidevaihtoehdot. Tämä edesauttaisi sitä, että eri muutostekijät tulisivat tasapuolisesti huomioon otetuiksi.

Eläkejärjestelmää kehitettäessä joudutaan ottamaan – suoraan tai epäsuoraan – kantaa järjestelmän peruspiirteisiin ja näiden välillä tehtäviin kompromisseihin. Näitä sekä aiemmin että vastakin vastattavia kysymyksiä on esimerkiksi se, miten uudistuksissa painotetaan keskenään etuus- ja maksuperiaatteita. Tähän liittyy vuorostaan läheisesti kysymys, miten taloudellisen ja sosiaalisen ympäristön muutoksiin liittyvät riskit jaetaan toisaalta aktiivisukupolven työpanokseen kohdistuvien eläkemaksujen, toisaalta eläke-etuuksien tason ja alkavuuden kesken. Myös tällaisia eläkejärjestelmän periaatteelliseen kehittämisauntaan liittyviä kysymyksiä olisi luontevaa tarkastella säännönmukaiseen seurantamenettelyyn kuuluvan kokonaistarkastelun yhteydessä.

1 Suomen eläkejärjestelmä ja siihen tehdyt uudistukset

1.1 Suomalainen eläkejärjestelmä

Eläketurvan tavoitteet

Lakisääteisen eläketurvan järjestämiselle on löydettävissä useita perusteluja (esim. Barr & Diamond 2006). Eläketurvan ensisijainen tavoite on vanhuudenajan toimeentulon turvaaminen. Suomen järjestelmässä eläkkeillä turvataan myös työkyvyttömyydestä ja perheenhuoltajan kuolemasta aiheutuvaa toimeentuloriskiä.

Hiljattain Suomen eläketurvaa arvioineen Nicholas Barrin (2013) mukaan toimeentulon turvaamisessa onnistuminen vaatii eläkejärjestelmiltä neljään kysymyskokonaisuuteen vastaamista:

- kulutuksen tasaaminen eri vaiheissa
- vakuutus pitkän elämän varalta
- köyhyyden vähentäminen
- tulojen uudelleenjako.

Suomen eläketurva vastaa kaikkiin näihin näkökohtiin. Ensinnäkin työeläkejärjestelmän rahoitus perustuu työssäkäynnin aikana palkasta perittäviin maksuihin. Työnteon perusteella syntyy lähtökohtaisesti etuusperustainen oikeus eläketurvaan, joka myöhemmin – työn jättämisen jälkeen – konkretisoituu kuukausittain maksettavan eläkkeen muodossa. Toiseksi suomalainen eläketurva on myös järjestetty niin, että se tarjoaa vakuutuksen pitkän elämän varalta. Eläketurva on keskeinen osa vanhuuden ajan toimeentuloa ja vanhuuseläkettä myös maksetaan kuolemaan asti. Kolmanneksi kansaneläkkeen ja takuueläkkeen tarjoaman vähimmäisturvan ja ansiosidonnaisen työeläkkeen yhdistelmä torjuu vanhusväestön köyhyyttä. Neljänneksi eläketurvan kokonaisuuteen kuuluu Suomessa myös tulojen uudelleenjakoa, yhtäältä kansaneläkkeiden ja verotuksen kautta, toisaalta riskien erilaisen kohdentumisen kautta yksilöiden kesken ja sukupuolten välillä, kolmanneksi jakojärjestelmärahoinnoksen luonteen liittyen myös eri sukupolvien välillä.

Suomen kansallisen eläkestrategian (STM 2005) mukaan eläketurvan tavoite on estää vanhuuden ajan köyhyys ja toisaalta turvata toimeentulon säilyminen kohtuullisena siinä vaiheessa kun ihminen siirtyy työelämästä eläkkeel-

le. Tavoitteen muotoilussa näkyy, että lakisääteiselle eläketurvalle on Suomessa asetettu kaksi tavoitetta, yhtäältä vähimmäisturvan takaaminen, toisaalta ansioturva. Yksityiskohtaisemmin eläketurvalle asetetut tavoitteet on todettu kansaneläkelaisissa ja työeläkelaeissa.

Eläketurvan muotoutumisen lyhyt historia

Perusturvan ja ansiosidonnaisen turvan takaaminen lakisääteisesti ei ole ollut itsestäänselvyys. Nykymuotoinen suomalainen eläketurva ja eläkejärjestelmä ovat muotoutuneet erilaisten taloudellisten ja historiallisten olojen tuloksena ja poliittisen kamppailun ja kompromissien seurauksena (Niemelä 1988; Salminen 1993; Kangas 2006; Kautto 2012; Hannikainen ja Vauhkonen 2012). Vaikka yleistavoite eläketurvan järjestämisestä on pysynyt, eläkejärjestelmä ja eläkepolitiikka sekä tavat, joilla niitä hoidetaan, ovat ajan mittaan muuttuneet.

Historiallisesti pitkäaikaisin turvan antaja on Suomessakin omaehtoisen vaurautumisen ohella ollut suku ja lähiyhteisö sekä näitä täydentävä erilainen vapaaehtoinen auttaminen. Sadan vuoden takaisessa talonpoikaisessa Suomessa oli perinnön saajaa velvoittava syytinkijärjestelmä. Julkisen sektorin työntekijöillä oli omat eläkelakinsa ja osa yksityisen sektorin työnantajista hoiti eläketurvaa itsenäisesti. Silti suurin osa työtä tekevää väestöä oli vailla työkyvyttömyyden tai vanhuuden ajan turvaa. Perhehuoltajan kuolema saattoi syöstä lesken ja lapset köyhyyteen. Köyhät ja vaivaiset huutokaupattiin, pidettiin hengissä kierrätysperiaattein tai sijoitettiin vaivaistaloihin.

Varhaisin julkisen avun muoto on ollut tarveharkinta, jonka perusteella seurakunnan ja sittemmin 1800-luvun jälkipuoliskolta lähtien kunnan tarjoaman avun saajiksi valikoituivat ne, joilla ei muuten ollut mahdollista saada elatusta. Yhteiskunnan rakennemuutoksessa agraarinen sääty-yhteiskunta väistyi teollisuuden ja palvelujen kasvattaessa merkitystään ja demokratian vakiintuessa. Paikallisten yhteisöjen, tuossa vaiheessa jo kuntien, harjoittamasta köyhäinhuollosta haluttiin 1900-luvun alussa eroon erityisesti siitä aiheutuneen kasvaneen taloudellisen rasituksen ja nousevan työväenkysymyksen takia.

Ensimmäinen väestöä laajamittaisesti koskeva eläkelaki, kansaneläkelaki säädettiin kuitenkin vasta 1937. Siinä säädettiin pakollisesta säästämisestä eläketileille. Inflaation, talvi- ja jatkosodan sekä hallinnollisten ongelmien takia säästöjen varaan rakentuva järjestelmä ei kuitenkaan missään vaiheessa toiminut toivotulla tavalla. Säästäminen oli vaatimatonta, sille kertyvä tuotto vähäistä ja toimeenpano ontuvaa. Lisäksi tuloerot olivat suuret ja vanhusväestön köyhyys säilyi laajamittaisena.

Kansaneläkelakia muutettiin ja uusi laki tuli voimaan 1956. Poliittisesti alusta lähtien kiistanalainen kansaneläkelakiuudistus loi Suomeen verorahoitukseen perustuvan tasaeläkejärjestelmän. Kansaneläkejärjestelmä yksinkertaistui, toimeenpano keskitettiin Kansaneläkelaitokseen ja eläkettä ruvettiin maksamaan 65 vuoden iän täyttämisen perusteella kaikille maassa asuville. Silti erilaisia tarveharkintaisia elementtejä säilyi ja samaan aikaan työnantajien tarjoamat turvajärjestelyt jatkuivat.

Vuonna 1962 tuli voimaan eduskunta-aloitteen pohjalta työnantaja- ja palkansaajajärjestöjen periaatteessa sopima yksityisen sektorin työeläkelaki TEL, joka loi yksityisen sektorin työntekijöille ansioperusteisen eläketurvan. Sen rahoitus perustui työnantajilta kerättävään eläkevakuutusmaksuun ja tavoitteeksi asetettiin noin 40 prosentin korvaustaso loppupalkasta täyden 40 vuoden työuran jälkeen. Yksityisen sektorin palkansaajia koskeneen eläkejärjestelmän hoito annettiin vuoden 1956 lakimuutostokemuksen jälkeen eläkesäätiöille, -kasvoille ja vakuutusyhtiöille, jotka saattoivat laajentaa toimintaansa tai uusina toimijoina keskittyä eläkevakuuttamiseen.

Universaalin kansaneläkkeen oheen luotiin siis ansioperusteinen järjestely, jolla oli oma rahoituslogiikkansa ja erilainen toimeenpanojärjestelmä. 1960-lukua pitkälle 1970-luvulle asti on kuvattu kilpailevien eläkejärjestelmien välisenä eläkesotana. Järjestelmien välisessä kilpailussa vastakkain olivat universaalinen, verorahoitteinen tasaeläkejärjestelmä ja ansaintaperiaatteeseen pohjaava, palkansaajille kohdennettu ja työnantajien rahoittama eläkevakuutusjärjestelmä. Molemmilla järjestelmillä oli oma intressipohjaisesti järjestäytynyt kannattajajoukkonsa, joka eläkejärjestelmän erilaisissa kehittämiskysymyksissä katsoi asioita omista lähtökohdistaan. Kun molemmat järjestelmät osoittivat tarpeellisuutensa ja säilyivät, niiden välille rakennettiin tietojenvaihtoon perustuva yhteensovitussjärjestely, jossa työeläke kertyi kansaneläkkeen päälle – eläkkeen ansiotasoon suhteutettua tavoitetasoa kuitenkin ylittämättä. Tämän tapaista universaalien ja ansiosidonnaisen järjestelmän yhdistelmää on kansainvälisissä analyyseissä kutsuttu institutionaaliseksi eläkemalliksi (Palme 1990). Vastaavantyyppisiä eläkejärjestelyitä oli syntynyt Suomen lisäksi Ruotsiin ja Norjaan.

Perhe-eläkejärjestelyt luotiin 1960-luvun lopussa. 1970- ja 80-luvut olivat vahvaa työeläke-etujen parantamisen ja erityisesti varhaiseläkkeiden luomisen ja laajentumisen aikaa. Tuolloin luotiin yksilöllinen varhaiseläke, työttömyyseläke ja osa-aikaeläke sekä laajennettiin eläketurvaa muun muassa yrittäjille. Eläkkeen korvausastetavoitetta nostettiin 60 prosenttiin loppupalkasta.

1990-luvun puoliväliin tultaessa taloudellinen lama ja väestön ikääntymisen aiheuttamat tulevaisuuden menopaineet johtivat eläketurvan sopeuttami-

seen. Julkisen sektorin parempia työeläke-etuja leikattiin ja kansaneläkejärjestelmä muutettiin siten, että kansaneläkkeen pohjaosasta luovuttiin ja kansaneläkkeestä tehtiin muuhun eläketuloon sopeutettu, kohdennettu ja tuloharkintainen turvan muoto.

Myös ansioperusteisessa työeläketurvassa ja sen rahoituksessa lähdettiin sopeutusten tielle. 1980-luvulla tehdyt pitkän aikavälin laskelmat osoittivat keskimääräistä meno- ja maksukehitystä, jota 1990-luvun lama entisestään pahenssi. Yksityisellä sektorilla muutettiin muun muassa varhaiseläkkeiden ikärajoja, eläkepalkan määräytymistä sekä indeksejä, joilla eläkettä tarkistettiin. Työeläketurvaan kohdistuneista sopeutustoimista huolimatta sen asema eläketurvan kokonaisuudessa vahvistui, pitkälti tapahtuneen rakenteellisen muutoksen seurauksena: yhä useammat olivat oikeutettuja työeläketurvaan ja järjestelmän kypsymisen myötä ansaitut eläkeoikeudet kasvoivat. Työeläketurvaa saavien määrä ja osuus ovat pitkään kasvaneet kun taas kansaneläkettä saavien määrä on vähentynyt ja kansaneläkkeiden merkitys kokonaiseläketurvassa on vähitellen pienentynyt.

Kansaneläkkeen merkitys perusturvan takaajana heikkeni 2000-luvun alkuun tultaessa jopa siinä määrin, että toteutetuista tasokorotuksista huolimatta perusturvan taso jäi alle laskennallisen köyhyysrajan ja vanhuusköyhyys lisääntyi. Köyhyysriskissä olevien määrän kasvaessa päädyttiin niin sanotussa SATA-komiteassa Kelan hoitaman uuden verorahoitteen harkinnanvaraisen avustajajärjestelmän, niin sanotun takuueläkkeen luomiseen. Takuueläke huolehtii toisaalta eräistä kansaneläkkeen ulkopuolelle pudonneista väestöryhmistä (kuten maahanmuuttajista) ja toisaalta takaa vähimmäistulon kansaneläkkeen tasoa korkeammalle tasolle. Kansan- ja takuueläkkeen indeksointisäännöistä johtuen turvan kohtuullisena pitäminen vaatii ajoittain tapahtuvia tasotarkistuksia.

Tällä hetkellä suomalainen lakisääteinen eläkejärjestelmä muodostuu voittopuolisesti ansaintaperiaatteelle pohjaavasta työeläkejärjestelmästä sekä tämän turvan puuttuessa pienituloisten toimeentuloa turvaavasta työeläkevähenteisestä kansaneläkkeestä ja tämän päälle tarvittaessa maksettavasta eläkevähenteisestä takuueläkkeestä.

Eläketurvan rakenne 2013

Lähtökohtaisesti perusturvasta tai välttämättömästä toimeentulon turvasta huolehditaan kansaneläkkeellä. Kansaneläkkeiden hallinnosta vastaa Kela. Kansaneläkkeen rahoitus on puhtaasti verorahoituksen varassa.⁵ Kansaneläket-

5 Työnantajan kansaneläkemaksu poistettiin vuodesta 2010 alkaen.

tä maksetaan työkyvyttömyyden tai perheen huoltajan kuoleman takia tai 65 vuoden iän täyttämisen perusteella maassa asumisvuosien mukaan.

Työeläke on työskentelyyn perustuva sosiaalivakuutus, joka tavoittelee työhistoriaan ja tuloihin suhteutettua toimeentulon turvaa. Sen tavoite on turvata eläkkeensaantia edeltävään aikaan nähden kohtuullinen toimeentulon taso vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perhehuoltajan kuoleman varalta. Yksityisen sektorin työeläke rahoitetaan työnantajan ja työntekijän maksamilla työeläkemaksuilla. Yrittäjäeläkkeissä ja maatalouden eläkkeissä osan kustannuksista maksaa valtio. Kuntasektorin eläkkeiden rahoitus tapahtuu vakuutusmaksuin ja eläkeperusteista maksua perimällä. Myös valtion eläkkeet perustuvat työntöön vakuuttamiseen, joskin verorahoituksella on tällöin merkittävä rooli. Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän toimeenpanoa hoitavat yksityiset eläkeyhtiöt, eläkesäätiöt ja -kassat. Julkisen sektorin eläketurvaa hoitaa erityisesti Keva.

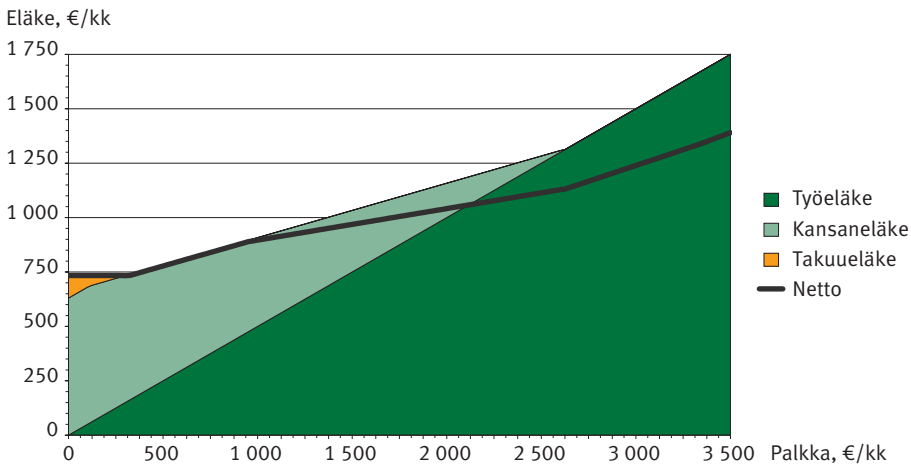
Vaikka järjestelmät ovat rahoitukseltaan ja toimeenpanoltaan erilaisia, eläkkeiden määräytymisen periaatteet ovat vuoden 2007 työeläkelakiuudistuksen sekä kuntien ja valtion eläkkeiden eläkelakien uudistuksen jälkeen hyvin samankaltaiset. Eläkkeensaajan kannalta tilanne on kohtuullisen yksinkertainen, sillä kahden erilaisen eläkejärjestelmän ja useiden laitosten maksamia eläke-etuuksia koordinoidaan ja sovitetaan yhteen. Mikäli ihmiselle ei ole kertynyt työeläkeoikeutta ja asumisaikavaatimukset ja muut edellytykset täyttyvät, hän saa Kelan maksaman täyden kansaneläkkeen (vuonna 2013 yksinasuvalle 630,02 euroa kuukaudessa). Kansaneläkkeen taso määräytyy eduskunnan päätöksin. Täyden kansaneläkkeen saa, mikäli työeläke ei ylitä 55,62 euroa. Mikäli työeläketurvaa on kertynyt riittäväksi katsottu määrä (vuonna 2013 yksinasuvalle 1 302,30 euroa kuukaudessa), kansaneläkettä ei makseta (kuva 1.1). Näiden raja-arvojen väliin jäävällä eläketuloalueella eläkkeitä sovitetaan yhteen niin, että jokainen ansaittu työeläke-euro vähentää Kansaneläkelaitoksen maksamaa kansaneläkettä 50 prosentilla. Työeläkettä maksetaan viimeisen laitoksen periaatetta noudattaen vain yhdestä eläkelaitoksesta.

Eläkkeensaajan toimeentulon turvaksi on Suomeen luotu näiden pääjärjestelyjen tueksi eräitä, lähinnä Kelan hoitamia, lisäjärjestelyjä. Eläkkeen jäädessä pieneksi syntyy oikeus takuueläkkeeseen, jonka tehtävänä on nostaa vähimmäiseläke eduskunnan määrittelemälle tasolle (kuva 1.1). Takuueläke otettiin käyttöön maaliskuussa 2011. Vuonna 2013 takuueläke oli maksimissaan 732,13 euroa kuukaudessa. Maahanmuuttaja saa takuueläkkeen kolmen vuoden maasaolon jälkeen, jos ikäraja tulee täyteen tai jos on työkyvytön. Pienellä eläkkeellä elävälle merkityksellinen lisätukimuoto on edellisen tavoin Kelan maksama eläkkeensaajan asumistuki. Asumistuen suuruus määräytyy kotitalouden tulo-

jen ja asumisen kustannusten perusteella. Eläkkeensaajan asumistuki laskettiin pitkään mukaan eläkkeeseen, koska se oli kohdistettu nimenomaan eläkkeellä olevien toimeentulon turvaksi. Vuodesta 2008 alkaen eläkkeensaajan asumistuki luetaan kuitenkin osaksi asumistukijärjestelmää, ei eläkkeeksi. Eläkkeensaajan kannalta merkityksellisiä tukia tietyissä tilanteissa voivat olla myös eläkkeensaajan hoitotuki (jota myöskään ei lueta enää eläkkeeksi vuodesta 2008 lähtien) ja veteraaneille suunnattu rintamalisä. Myös vammaisetuudet voivat joissakin tapauksissa kohdentua eläkkeensaajille.

Toimeentuloon vaikuttaa erilaisten etuuksien ohella eläkkeiden verokohtelu (kuva 1.1). Verotukseen on luotu erityiset eläketulovähennykset, joiden seurauksena noin viidesosa eläkkeensaajista ei maksa veroa lainkaan. Valtionverotuksessa tuloraja on vuonna 2013 12 630 euroa vuodessa. Kunnallisverotuksessa perusvähennys on tätä matalammalla tasolla. Eläketulovähennykset ovat erityisen merkittäviä pienituloisten eläkkeensaajien käytettävissä olevan tulon kannalta. Verotuksen merkitys veroja maksavien eläkkeensaajien tulojen kannalta on viime vuosina ollut useassa yhteydessä esillä. Kannustinloukkuja purkavissa uudistuksissa työtulojen ja eläketulojen verotuksen tasoa tarkoituksellisesti eriytettiin, mutta viime vuosina eläketulon verotusta on yhtäläistetty ansiotulon verokohtelun kanssa. Toisaalta osana valtiontalouden sopeuttamistoimia on ryhdytty perimään korkeatuloisilta eläkkeensaajilta korkeampaa veroa osana verotuksen yhtenäistämisen kehityslinjaa.

Kuva 1.1. Kokonaiseläke vuonna 2013.



Lähde: Kokonaiseläke vuonna 2013, ETK:n katsauksia 2013.

Pientä kansaneläkettä saavan kannalta takuueläke, eläkkeensaajan asumistuki ja verovähennykset lisäävät käytettävissä olevaa tuloa. Käteen jäävän tulon merkitys eläkkeensaajan toimeentulon kannalta määrittyy viime kädessä monesta muustakin tekijästä. Yksi keskeinen liittyy siihen millaisessa kotitaloudessa eläkkeensaaja asuu. Yksin asuvalla oma eläke mahdollisine lisineen on tulolähteistä monessa tapauksessa ainoa tai ainakin tärkein. Mikäli eläkkeensaajan kanssa asuu joku muu tai jopa useampi henkilö, toimeentuloon vaikuttavat näiden muiden ihmisten pääasiallinen toiminta, ikä ja tulot. Useamman hengen taloudessa koituu myös mittakaavahyötyjä kulutuksesta. Eläkkeiden tasoa ja eläkkeensaajien toimeentuloa tarkastellaan lähemmin luvussa 4.

Tietoruutu 1.1. Kansaneläke vuonna 2013

Oikeus etuuteen

- Vanhuuseläkkeenä 65 vuotta täyttäneille.
- Varhennettuna vanhuuseläkkeenä 63 vuotta täyttäneille.
- Työkyvyttömyyseläkkeenä 16–64-vuotiaille.

Kansaneläkkeen määrä

- Täysi määrä yksinäiselle 630,02 €/kk, parisuhteessa 558,83 €/kk.
- Puolet 55,62 €/kk ylittävästä työeläkkeestä vähentää.
- Kansaneläkettä ei enää saa, kun työeläke on 1 302,30 €/kk.
- Suhteutetaan, jos Suomessa asuttua aikaa liian vähän 16 ikävuoden ja eläkkeen alun välillä (vanhuuseläkkeissä alle 39 v. 2 kk).
- Varhennetaan 0,4 prosenttia (lykätään 0,6 %) per kuukausi.
- Veronalaista tuloa.

Tietoruutu 1.2. Takuueläke vuonna 2013

Oikeus etuuteen

- Eläkkeensaajille, joiden oma eläke on alle 738,82 €/kk (käytännössä tosin alle 732,13 €/kk).
- 16 vuotta täyttäneille asuttuaan Suomessa vähintään 3 vuotta.

Takuueläkkeen määrä

- Takuueläkkeen täyden määrän ja oman eläkkeen erotus. Yhden hengen täyden kansaneläkkeen kanssa takuueläke on 108,80 €/kk.
- Suurin työeläke, jolla vielä saa takuueläkettä, on 148,64 €/kk.
- Omat eläkkeet vähentävät takuueläkettä täysimääräisesti.

Tietoruutu 1.3. Eläketulon verotus vuonna 2013

Eläketulovähennykset

- Valtionverotuksessa enintään 12 630 €/v. Ei saa, jos tulot yli 41 335 €.
- Kunnallisverotuksessa enintään 8 880 €/v. Ei saa, jos tulot yli 25 025 €.
- Sidottu täyden kansaneläkkeen määrään.

Kunnallisverotuksen perusvähennys

- Korkeintaan 2 880 €.
- Korotettu 2010 ja 2012.

Valtion tuloverotuksen alaraja

- Korotettu useaan otteeseen 2000-luvulla.
- Kiristyy inflaation verran 2013 ja 2014.

Tietolaatikon kuvassa on kuvattu palkansaajan ja eläkkeensaajan tulojen verotusta eri tulotasolla. Erilaisten vähennysten takia pienituloisen eläkkeensaajan verotus on palkansaajan ansiotulojen verotusta lievempää. Noin 16 000 euron vuositulosta lähtien ero verotuksessa on vähäinen tai olematon.

Kuva 1.2.

Palkansaajan ja eläkkeensaajan verotus vuonna 2013.



Lähde: Kokonaiseläke vuonna 2013, ETK:n katsauksia 2013.

Eläkkeensaajaväestön määrän kasvu

Lakisäätöisen eläketurvan kattavuudesta ja eri eläkelajeista johtuen eläkkeensaajia on Suomen väestöön nähden paljon. Väestön keski-ikänsä myötä heidän lukumääränsä on vuosi vuodelta kasvanut (taulukko 1.1). Toisaalta kaikki eläke-etuutta saavat eivät ole vain eläketulon varassa vaan toimeentulo voi koostua muistakin tuloista. Vuonna 2012 Suomessa oli lähes 1,5 miljoonaa

eläkkeensaajaa eli lähes joka neljäs Suomessa asuva sai jotain lakisääteistä eläkettä (vanhuuseläkettä, työkyvyttömyyseläkettä, työttömyyseläkettä, maatalouden erityiseläkkeitä, perhe-eläkettä tai osa-aikaeläkettä). Lisäksi Suomesta maksettiin ulkomaille eläkettä lähes 63 000 henkilölle. Vuodesta 2000 eläkkeensaajien määrä on kasvanut yli 200 000 hengellä. Eläkettä saavien väestöosuus on Suomessa kansainvälisesti korkea.

Taulukko 1.1. Eläkkeensaajat eläkelajin mukaan vuosina 1982–2012.

Eläkelaji	1982	1992	2002	2012
Vanhuuseläke	632 000	763 000	890 000	1 174 000
Työkyvyttömyyseläke	262 000	309 000	267 000	251 000
Työttömyyseläke	24 000	44 000	58 000	11 000
Erityiseläke*	43 000	46 000	77 000	44 000
Leskeneläke	138 000	212 000	257 000	261 000
Lapseneläke	40 000	29 000	28 000	21 000
Omaeläkkeensaajat**	936 000	1 118 000	1 255 000	1 446 000
Työeläke	627 000	938 000	1 131 000	1 337 000
Kelan eläke	882 000	1 041 000	679 000	648 000
Väestöosuus***, %	24,5	27,4	28,5	31,0

Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteri.

*Vanhuudentuki (1982), rintamasotilaseläke (1982–1992), rintamaveteraanien varhaiseläke (1982, 1992), osa-aikaeläke (1992–2012), maatalouden erityiseläke (1982–2012).

**Henkilö voi saada samanaikaisesti useampaa eläkelajia. Kaikki eläkkeensaajat - ja Omaeläkkeensaajat - rivillä henkilö esiintyy vain kertaalleen.

*** Suomessa asuvien omaeläkkeensaajien osuus 16 vuotta täyttäneestä väestöstä.

Erityisesti vanhuuseläkkeiden saajien lukumäärä on kasvanut tasaisesti sekä miesten että naisten keskuudessa. Vanhuuseläkkeelle siirtyminen on kasvanut voimakkaasti erityisesti 2000-luvun alun jälkeen. Vanhuuseläkkeen saajia oli kesäkuun lopussa 2013 yhteensä 1 134 000 henkilöä. Eläkkeensaajien joukossa on enemmän naisia kuin miehiä. Tämä johtuu sukupuolten eroista elinajan pituudessa. Perhe-eläkkeitä maksettiin kesäkuun lopussa 2013 274 000 henkilölle. Perhe-eläkkeet kohdentuvat erityisesti iäkkäille naisille, jolloin ne täydentävät muuta eläketurvaa.

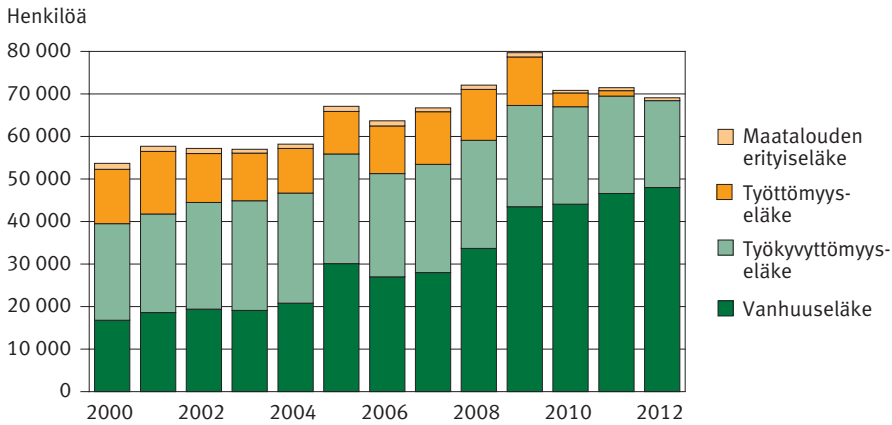
Työkyvyttömyyseläkettä saavien lukumäärä on viimeisen kymmenen vuoden ajan hitaasti vähentynyt. Kelan työkyvyttömyyseläkkeensaajat mukaan lukiin työkyvyttömyyseläkkeensaajia on nyt neljännesmiljoona. Työeläkejärjes-

telmästä työkyvyttömyyseläkettä saavia oli kesäkuun lopussa 2013 188 000, selvästi edellisvuotta vähemmän. Nykyisin merkitykseltään pienempiä eläkemuo-toja kokonaiskuvan kannalta ovat työttömyyseläke, maatalouden erityiseläkkeet ja osa-aikaeläke. Työttömyyseläkettä saavien määrä on pienentynyt muutamaan sataan ja jäljellä oleva joukko siirtyy lähivuosina vanhuuseläkkeelle eikä tämän eläkejärjestelyn piiriin enää vuodesta 2010 lähtien ole tullut uusia henkilöitä. Osana maataloudessa jo tapahtunutta rakennemuutosta myös maatalouden eri-tyyseläkettä saavien määrä on pienentynyt. Osa-aikaeläkettä sai kesäkuun lo-pussa 2013 21 500 henkilöä.

Eläkkeensaajien lukumäärän kasvu on perustunut lähinnä työeläkkeensaajien määrän lisääntymiseen. Kahdessa vuosikymmenessä on kansaneläkkeen-saajien määrä melkein puolittunut. Vastaavasti työeläkkeensaajien lukumäärä on kasvanut joka vuosi. 1990-luvun alkuun verrattuna niiden osuus, jotka saa-vat eläketuloa vain työeläkejärjestelmästä on kasvanut huomattavasti, alle kym-menesosasta yli puoleen. Tähän on osaltaan vaikuttanut kansaneläkkeen poh-jaosan poisto osana kansaneläkkeen myöntämisen perusteiden muutosta. Pelk-kää kansaneläkettä saavien joukko on puolestaan ajan saatossa muuttunut. Vie-lä parikymmentä vuotta sitten suurin osa täyden kansaneläkkeen saajista oli iäkkäitä naisia. Sittemmin työikäisten ja työkyvyttömiä miesten osuus saaja-kunnassa on kasvanut.

Eläkkeensaajien lukumäärän kasvu selittyy pitkälti väestön ikärakenteen muutoksella. Suuret ikäluokat ovat jo saavuttaneet vanhuuseläkkeelle siirtymi-seen oikeuttavan iän. Eläkkeelle siirtymisen kasvua ovat hidastaneet työkyvyt-tömyysriskin pienentyminen ja varhaiseläkereitteihin tehdyt muutokset. Kun vielä vuonna 2000 yleisin eläkelaji, jolle siirryttiin, oli työkyvyttömyyseläke (yk-silöllinen varhaiseläke mukaan lukien) ja moni siirtyi eläkkeelle rakennemu-utosta helpottamaan tarkoitettujen työttömyyseläkkeiden tai maatalouden eri-tyyseläkkeiden avulla, vuonna 2012 kaikista eläkkeelle siirtyneistä 68 prosent-tia siirtyi vanhuuseläkkeelle. Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden määrä on vuodes-ta 2000 yli kaksinkertaistunut. (Kuva 1.3). Ikärakenteen vaikutus näkyy jossain määrin myös osa-aikaeläkkeen suosion kasvuna vuosikymmenen loppupuolel-la, joskin vuoden 2009 jälkeen tehdyt muutokset ovat jälleen rajoittaneet tämän eläkelajin käyttäjien määrää (kuva 1.3).

Kuva 1.3. Vuosina 2000–2012 omaan työuraan perustuvalla eläkkeelle siirtyneet eläkelajin mukaan.

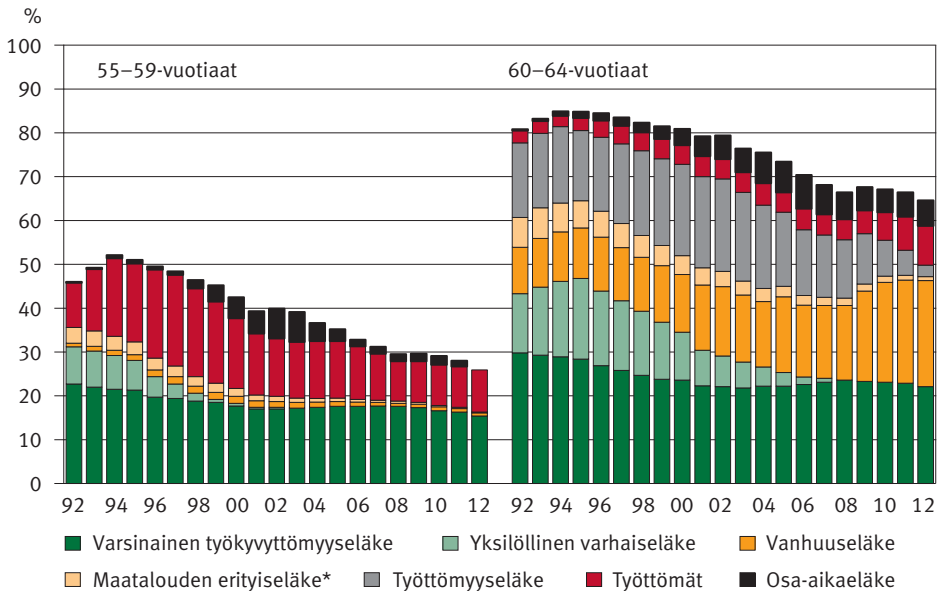


Lähde: Virallinen tilasto julkaisu (SVT), Suomen työeläkkeensaajat ja vakuutetut 2011.

Varhaisen eläkkeelle siirtymisen vähentyminen ja tapahtuneet muutokset väestörakenteessa näkyvät myös eri eläkkeellä olevien ikäryhmittäisissä osuuksissa. Erilaisten politiikkatoimien ohella eläkkeellä olon vähentymiseen ovat vaikuttaneet monet erilaiset tekijät, joita käsitellään tarkemmin luvussa 5. Kuvassa 1.4 kehitystä on kuvattu vuodesta 1992 lähtien ja jaettu ikääntyneet työikäiset 60 vuotta täyttäneisiin ja heitä nuorempaan viisivuotissikäryhmään, 55–59-vuotiaisiin. Eläkettä saavien osuus 60–64-vuotiaista kasvoi 1990-luvun puoliväliin tultaessa yli 80 prosenttiin, mikä kuvaa varhaisen eläkkeelle siirtymisen kulttuurin yleisyyttä. 1990-luvun puolenvälin jälkeen osuus on vähentynyt. Silti vuonna 2012 edelleen yli 60 prosenttia tästä ikäryhmästä oli jo siirtynyt jollekin eläkkeelle. Myös nuoremmassa, 55–59-vuotiaiden ikäryhmässä eläkettä saavien osuus kasvoi 1990-luvun puoliväliin asti yltäen yli 50 prosentin tasoon. Vuonna 2012 enää noin viidennes tämän ikäisistä sai eläkettä.

Molemmissa edellä mainituissa ikäryhmissä eläkkeensaajien väestöosuuden lasku 1990-luvun puolivälin jälkeen selittyy pitkälti yksilöllisen varhaiseläkkeen poistamisella ja työttömyysputkijärjestelyjen muutoksilla (ks. Rantala 2007; Kyrrä 2010; Jauhiainen ja Rantala 2011). Erityisesti 55–59-vuotiaille työttömyyseläkeputki tarjosi 1990-luvun laman aikana ja sen jälkeen väylän pois työmarkkinoilta. Tämän reitin merkitys on 2000-luvulla pienentynyt, mutta näkyy edelleen työttömyysriskin nousuna putkijärjestelyn alaikärajalalla. Yhtäältä tehtyjen ikärajojen kiristyksen seurauksena, toisaalta ikääntyneiden parantuneen työssä pysyvyyden ansiosta ikääntyneiden työttömyys on ollut pienempi ongelma kuin 1990-luvulla.

Kuva 1.4. 55–59- ja 60–64-vuotiaiden eläkkeensaajien ja työttömien väestöosuudet vuosina 1992–2012.



Lähteet: ETK:n ja Kelan yhteistilastot (huhtikuu 2013), Työvoimapolitiittinen aikakauskirja.

* Maatalouden erityiseläkkeet sisältävät sukupolvenvaihdos- ja luopumiseläkkeet, luopumiskorvauksen ja luopumistuen.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen poistaminen näkyy kuvassa eläkemuotoa käyttäneiden osuuden vähittäisenä laskuna. Sama muutos näkyy viiveellä vanhemmassa ikäryhmässä. Kuvasta 1.4 näkyy myös osa-aikaeläkkeen käytön kasvu 60 vuotta täyttäneiden keskuudessa ja toisaalta käytön ajallinen vaihtelu tätä nuoremmissa ikäluokassa. Jälkimmäiseen ovat vaikuttaneet osa-aikaeläkkeen ikärajoihin tehdyt muutokset.

Sen sijaan työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen 55 vuotta täyttäneiden keskuudessa ei näytä väestöosuuksilla tarkasteltuna juurikaan muuttuneen 2000-luvun aikana, vaikka työkyvyttömyyseläkkeiden suhteellinen merkitys on kokonaisuudessaan vähentynytkin. Työkyvyttömyyseläkkeellä oleminen hienoisesti vähentyi näissäkin ikäryhmissä 1990-luvulla, mutta 2000-luvulla työkyvyttömyyseläkkeellä olevien väestöosuudet ovat 55 vuotta täyttäneiden joukossa jopa hienoisesti kohonneet. Kuvassa 1.4 näkyy myös vanhuuseläkettä saavien osuuden kasvu. Vuonna 2012 60–64-vuotiaiden joukossa noin 25 prosenttia oli siirtynyt vanhuuseläkkeelle. Selitystä osuuden korkeudelle on haettava osaltaan 62–64-vuotiaana tapahtuneen vanhuuseläkkeelle siirtymisen yleisty-

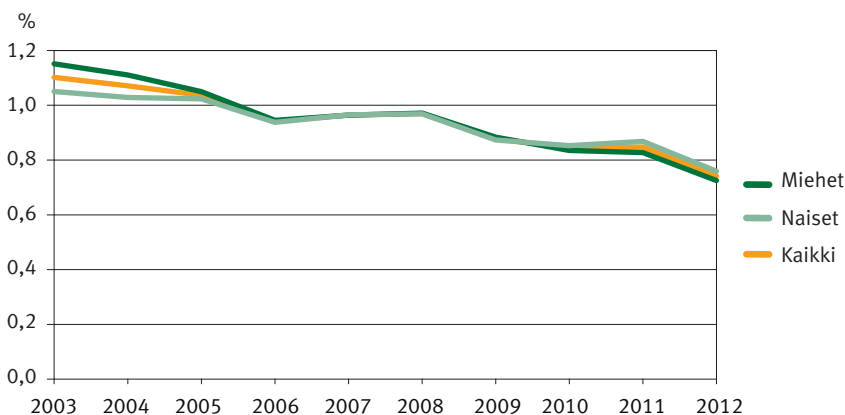
misestä ikärajamuutosten jälkeen, osaltaan edelleen voimassa olevista julkisten eläkejärjestelmien henkilökohtaisista eläkeistä.

Kun muita varhaiseläkejärjestelmiä on karsittu, selittyy alle 60-vuotiaana eläkkeellä olo nykyisin valtaosin työkyvyttömyydellä. Myös 60–64-vuotiaiden ikäryhmässä eläkkeellä olleista työkyvyttömyyseläkettä saavien osuus on suuri, lähes kolmasosa. Koko työikäisen väestön tasolla työkyvyttömyyseläkettä sai vuonna 2012 7,1 prosenttia 16–64-vuotiaasta väestöstä. Kelan ja/tai työeläkejärjestelmän työkyvyttömyyseläkkeitä saaneita oli vuoden 2012 lopussa 244 800 henkeä. Suurin osa heistä, noin 180 000 henkeä, oli 50 vuotta täyttäneitä.

Kaikista eläkkeelle siirtyneistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden osuus on suuri, 32 prosenttia (22 600 henkeä) vuonna 2012. Työkyvyttömyyseläkkeelle on vuotta 2012 koskevien tietojen perusteella siirrytty keskimäärin 51,9 vuoden iässä, ja tuoreen tutkimuksen mukaan heillä on takanaan keskimäärin 25,4 vuoden työurat (Kautto & Salonen 2013). Koska työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on yleistä, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen alentaa merkittävästi sekä keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää että toteutuneiden työurien pituutta.

Vuonna 2012 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyi 7,1 promillea ei-eläkkeellä olevasta 16–64-vuotiaasta väestöstä. Työeläkejärjestelmässä vakuutettuun 25–62-vuotiaaseen vakuutettuun väestöön suhteutettu ikävakioitu työkyvyttömyyseläkealkavuus on viimeisen viidentoista vuoden takaisesta tasosta jonkin verran laskenut, erityisesti miehillä (kuva 1.5). Miesten ja naisten työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuudet ovat vuoden 2005 tienoilta lähtien olleet samaa tasoa.

Kuva 1.5. Työkyvyttömyyseläkkeiden ikävakioitu alkavuus työeläkejärjestelmässä 25–62-vuotiailla 2003–2012.



Lähde: ETK:n tilastorekisterit. Lukuihin sisältyvät varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet.

Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus oli suurin 1980-luvun lopun ja 1990-luvun puolen välin välisellä ajanjaksolla. Tuolloin alkavuuden kasvua selitti uusi eläkelaji, yksilöllinen varhaiseläke, joka mahdollisti eläkkeelle siirtymisen ennen vanhuuseläkeikää pitkän työuran ja heikentyneen työkyvyn tai työmahdollisuuksien takia. Noihin aikoihin työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuus oli suurta myös varsinaisissa työkyvyttömyyseläkkeissä. Työllisyystavoitteen näkökulmasta työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden pieneneminen on myönteistä. Myönteisen kehityksen taustalle on nähty yhtäältä terveyden ja toimintakyvyn paraneminen sekä sairastavuuden, hoidon ja hoitokäytäntöjen muutos, toisaalta myös ammattirakenteen muutos, työelämän käytäntöjen muutos, työolojen parantuminen sekä asenteissa, arvoissa ja kulttuurissa tapahtuneet muutokset. Myös eläkelainsäädännöllä on vaikuttettu kehitykseen painottamalla jäljellä olevaa työkykyä ja kuntoutusta.

Pelkät alkavuusluvut kätkevät alleen työkyvyttömyyseläkettä saavien osalta tapahtunutta, työllisyyden kannalta myönteistä kehitystä. Täysimääräisiä, pysyviä työkyvyttömyyseläkkeitä myönnetään aiempaa harvemmin. Vastaavasti osatyökyvyttömyyseläkkeiden käyttö on kasvanut, erityisesti vanhimmissa ikäryhmissä ja julkisella sektorilla. Myös määräaikaisten kuntoutustukien osuus kaikista työkyvyttömyyseläkkeistä on kasvanut: 43 prosentista vuonna 2000 48 prosenttiin vuonna 2010. Kuntoutustuelta myös palataan työhön aikaisempaa paremmin (Saarnio 2013).

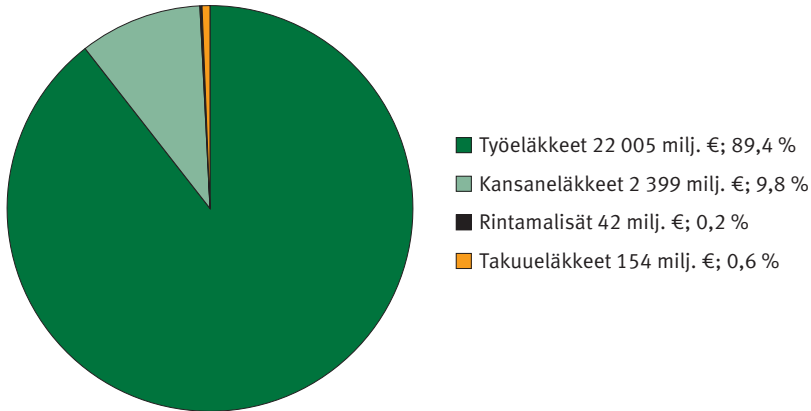
Eläkemenot

Eläketurva on kustannuksilla mitattuna merkittävin osa suomalaista sosiaaliturvaa. Kokonaisuudessaan sosiaaliturvan menot olivat Suomessa vuonna 2011 yhteensä 56,7 miljardia euroa. Asukasta kohden sosiaalimenot olivat 10 520 euroa. (THL 2013). Vuonna 2011 sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli 29,9 prosenttia. Osuus oli 0,7 prosenttiyksikköä alempi kuin vuotta aikaisemmin. Vuonna 2010 EU15-maiden keskiarvo oli 30,2 eli hieman alempi kuin Suomessa (Suomen luku vuonna 2010 30,6). Suomen sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen on ollut lähes koko 2000-luvun EU-maiden keskitasoa alhaisempi. Viime vuosien sosiaaliturvamenojen bruttokansantuoteosuuden kasvun taustalla on ollut heikko talouskehitys ja osin lisääntynyt sosiaaliturvan tarve. Eläkemenojen ohella ovat kasvaneet myös muun sosiaaliturvan menot.

Vuonna 2012 eläkemenot olivat yhteensä 24,6 miljardia euroa (kuva 1.6). Näistä työeläkemenoja oli 22 miljardia, kansaneläkkeitä vastaavasti 2,4 miljardia euroa. Suurin osa eläkemenosta aiheutuu vanhuuseläkkeistä, joiden kustan-

nukset olivat vuonna 2011 kaikkiaan 17,5 miljardia, yli miljardi euroa enemmän kuin vuotta aikaisemmin.

Kuva 1.6. Eläkemenot 2012.



Lähde: Kela.

Eläkkeiden rahoitus ja eläkevakuutusmaksujen kehitys

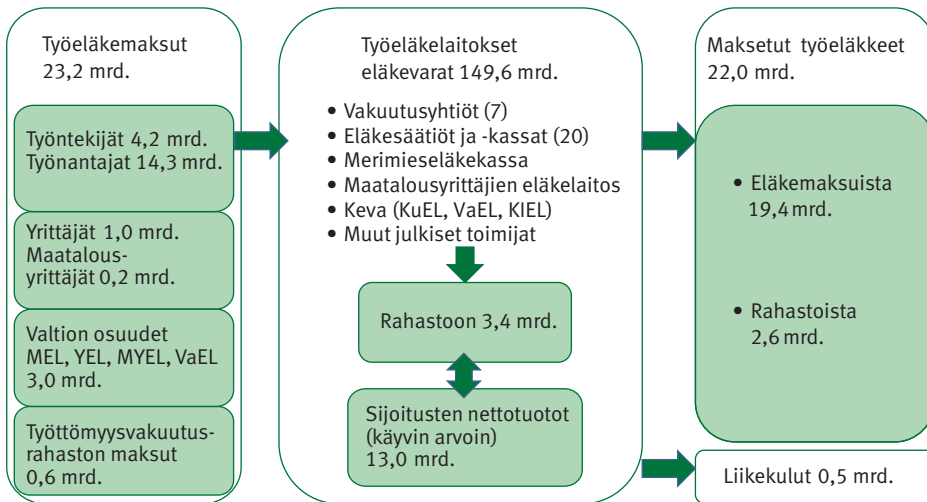
Työeläkejärjestelmässä on yksityisen sektorin palkansaajaeläkelakien osalta alusta asti varauduttu tuleviin eläkekustannuksiin rahastoimalla osa eläkkeestä eläkekohtaisesti. Merimieseläkelaki tuli järjestelyyn mukaan vuonna 1991. Vanhuuseläkettä rahastoidaan 18–54-vuotiaille työsuhteen aikana ja työkyvyttömyyseläke rahastoidaan eläkkeen alkaessa. Julkisen sektorin eläkejärjestelmät olivat alun perin jakojärjestelmiä, mutta 1990-luvun vaihteessa niidenkin osalta alettiin rahastoida osa tulevista eläkekuluista puskurirahastotyyppisesti suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämistä varten. Sittenmin julkisen sektorin eläkejärjestelmissä on päätetty jatkaa rahastointia myös suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen jälkeen. Yrittäjäeläkejärjestelmät ovat jakojärjestelmiä, joissa valtio on mukana eläkkeiden kustantamisessa siltä osin kuin yrittäjien eläkevakuutusmaksut eivät riitä kustannuksiin.

Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan eläkkeiden rahastointiaste⁶ oli vuonna 2012 koko työeläkejärjestelmässä 21,9 prosenttia (Risku ym. 2013). Yk-

6 Rahastointiasteella tarkoitetaan eläkevarojen suhdetta karttuneisiin eläkkeisiin. Karttuneilla eläkkeillä tarkoitetaan laskelmassa kaikkia jo maksussa olevia eläkkeitä tulevine indeksikorotuksineen sekä niitä tulevaisuudessa alkavia vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeiden osia, jotka perustuvat jo toteutuneeseen työhistoriaan tai sosiaalietuusjaksoihin. (Risku ym. 2013).

sityisellä sektorilla se on hieman korkeampi kuin julkisella sektorilla. Kuvassa 1.7 on esitetty työeläkkeiden rahavirrat vuonna 2011.

Kuva 1.7. Työeläkkeiden rahavirrat vuonna 2011.



Lähde: Työeläkkeiden rahoitus vuonna 2011, ETK:n Tilastoraportteja 2012.

Työntekijän eläkelain TyEL:n työeläkevakuutusmaksu on noussut eläkejärjestelmän kypsymisen seurauksena, toisaalta ikärakennemuutoksen takia ja myös etuuksien laajentumisen takia. Aluksi vakuutusmaksua kerättiin nykyisestä näkökulmasta vaatimattomalla viiden prosentin tasolla, koska alussa myönnetty etuudetkin olivat alhaisempia. Jakojärjestelmän periaatteiden mukaisesti työeläkejärjestelmän alussa alettiin heti kerätä vakuutusmaksuja, mutta myös mak-
saa eläkkeitä, joita varten säästöjä ei ollut.

Keskimääräinen vakuutusmaksu ja TyEL:n mukaisen eläkemenon osuus palkkasummasta ovat aikojen saatossa reippaasti nousseet (kuva 1.8). Eläkemenon osuus palkkasummasta ohitti TyEL-vakuutusmaksuprosentin vuonna 2012. Tämä tarkoittaa, että rahastoista purkautuu nyt eläkkeiden maksamiseen enemmän varoja. Käänteen tapahtuminen on ollut tiedossa jo eläkejärjestelmän alkuaajoista saakka. Eläkevarat suhteessa palkkasummaan kasvavat nykylaskelmien valossa kuitenkin hitaasti edelleen asettuen pitkällä aikavälillä noin 200 prosenttiin palkkasummasta. Telan mukaan eläkevaroista noin 40 prosenttia oli sijoitettuna osakkeisiin vuoden 2012 lopussa. Telan laskema työeläkevarojen keskimääräinen vuotuinen reaalituotto on 4,0 prosenttia vuodesta 1997 vuoden 2013 ensimmäiseen neljännekseen.

Tietoruutu 1.4. Työeläkemaksun rakenne

TyEL:n mukainen työeläkevakuutusmaksu jakautuu eri osiin sen mukaan mitä eläkeosia maksunosalla kustannetaan. Vanhuuseläkeosa ja työkyvyttömyyseläkeosa liittyvät rahastointiin, tasausosa taas jakojärjestelmään.

Vanhuuseläkeosa on tarkoitettu vanhuuseläkkeiden rahastoitujen osien kustantamiseen ja työkyvyttömyyseläkeosa vastaavasti työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoitujen osien kustantamiseen. Maksun tasausosalla kustannetaan rahastoidun osan ylittävät osat eli yhteisesti kustannettavat eläkeosat sekä perhe- ja osa-aikaeläkkeet sekä indeksikorotukset. Maksu on kiinteä prosentti pienille noin alle kahden miljoonan palkkasumman työnantajille. Maksu on myös työntekijöiden iän mukaan tasainen näille työnantajille.

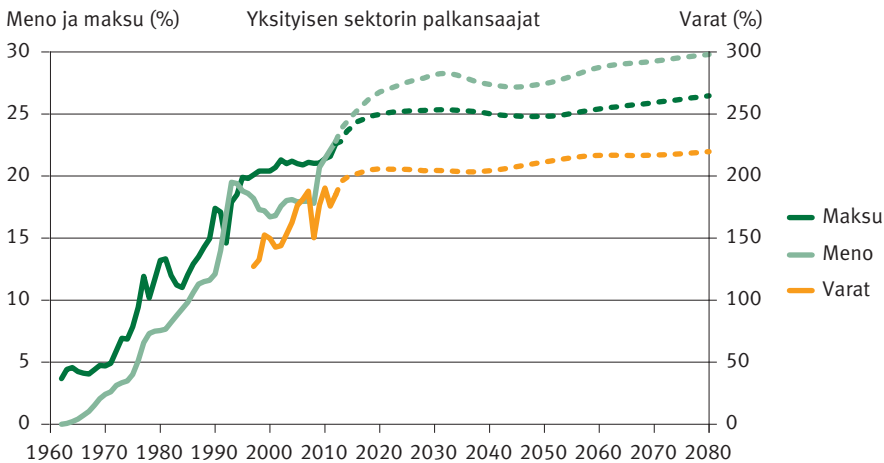
Keskimääräiset TyEL-maksun osat eli maksukomponentit sisälsivät vuonna 2013 prosenttina palkasta vanhuuseläkeosaa 2,9 %, työkyvyttömyyseläkeosaa 0,9 %, työttömyyseläkeosaa 0,0 %, tasausosaa 18,9 % ja muita osia 0,9 %. Hyvityksiä maksuista eläkevakuutusyhtiöt antoivat keskimäärin -0,4 %. Keskimääräinen maksu oli 22,8 %, josta työntekijän osuus oli 6,50 prosenttia 53 vuotta täyttäneiltä ja 5,15 prosenttia alle 53-vuotialta.

Koska 53 vuotta täyttäneet työntekijät maksavat korkeampaa työntekijän työeläkevakuutusmaksua, työnantajalle jää maksettavaksi pienempi osuus kokonaistyöeläkevakuutusmaksusta ikääntyneiden työntekijöiden osalta.

TyEL-maksun työkyvyttömyyseläkeosa vaihtelee suurten työnantajien osalta maksuluokkamallin mukaan työnantajan omien työntekijöiden työkyvyttömyyseläketapauksista riippuen. Maksu on kuitenkin perusmaksuprosentin mukainen ja työntekijöiden iän mukaan tasainen niille suurtyönantajille, joiden työkyvyttömyysalkavuus on keskimääräisen mukainen. Maksun tasausosa tasoittaa tällöin maksun, vaikka maksun työkyvyttömyyseläkeosa eroakin vakuutusmatemaattisista syistä iästä riippuen.

TyEL-maksu eroaa työntekijän iän mukaan vain, jos kyseessä on suuri työnantaja ja työnantajan työkyvyttömyyseläkealkavuus poikkeaa keskimääräisestä vastaavan ikäisten työkyvyttömyysalkavuudesta. Jos työkyvyttömyysalkavuus on keskimääräistä pienempi, ikääntyneet työntekijät ovat työnantajalle keskimääräistä halvempia. Jos taas työkyvyttömyyseläkealkavuus on keskimääräistä suurempi, ikääntyneet työntekijät ovat keskimääräistä kalliimpia. Vaikutus riippuu siitä, kuinka suuri työnantajan palkkasumma on ja kuinka paljon työkyvyttömyysalkavuus poikkeaa TyEL:n keskimääräisestä alkavuudesta.

Kuva 1.8. TyEL:n mukainen eläkemeno ja vakuutusmaksu prosentteina palkkasum-
masta. Toteutuneet tiedot vuoteen 2012 asti ja siitä eteenpäin Eläketurvakeskuksen
vuoden 2013 pitkän aikavälin ennustelaskelman mukaiset luvut.



Lähde: Eläketurvakeskus.

1.2 Eläketurvan uudistukset 1990-luvulla

Eläketurvan 1970- ja 1980-lukujen kasvukaudet vaihtuivat vähitellen ikärakenteen ja talouskehityksen muutokseen sopeutumiseksi. Pitkän aikavälin tarkasteluissa oli jo pitkään ollut tiedossa väestöllisen huoltosuhteen tuntuva heikkeneminen ja asia oli vahvasti esillä vuoden 1987 ja 1991 eläkekomiteoiden raporteissa. Keskimääräinen eläkeikä oli tuolloin 58 vuotta ja Eläkekomitea 1990 esitti tavoitteeksi keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän myöhentämisen kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä. Eläkekomitea 1990 esitti useita uudistuksia ja pitkän listan sellaisia toimenpiteitä, joiden suuntaisesti on sen jälkeen edetty.

Eläkkeelle siirtymistä laajemmassa mielessä on puhuttu ”uudesta ikäpolitiikasta”, jonka alku on näkökulmasta riippuen paikannettavissa 1980- ja 1990-luvun vaihteeseen (Ilmakunnas & Rantala 2005) tai puoliväliin (Sihto 2005). Uuden ikäpolitiikan tavoitteena oli varhaisen eläkkeelle siirtymisen kulttuurin kääntäminen. Aiemmin työmarkkinoita ja talouden dynaamisuuden vahvistamista tehtiin ikääntyneiden työn tarjontaa supistamalla, sen jälkeen on pyritty eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia ja kannustimia muuttamalla varhaisen eläkkeelle siirtymisen rajoittamiseen. Tässä toimina ovat olleet keskeisessä roolissa eläkejärjestelmään toteutettavat muutokset, mutta myös ikääntyneiden työmarkkinatilanteen parantamista tukeva ote työvoimahallinnossa.

Voidaan myös ajatella, että kyse on ollut tätäkin laajemmasta politiikan muutoksesta, siirtymästä kohti aktivointia ja aktivointipolitiikkaa, joka on sisältänyt myös verotuksen ja sosiaaliturvan kannustimien läpikäyntiä sekä erilaisten velvoitteiden lisäämistä (Julkunen 2013). Kulttuurin muutos on vaatinut politiikkatavoitteiden kääntämisen ja toimenpiteiden muutoksen ohella myös asenteiden muutosta. Esimerkiksi kansallisella ikäohjelmalla pyrittiin muokkaamaan sekä työnantajien että työntekijöiden asenteita työssä jatkamista suosivaan suuntaan.

Konkreettisesti eläketurvaan tehdyt muutokset lähtivät liikkeelle työmarkkinajärjestöjen vuoden 1992 sopimuksessa Suomen talouden sitä ennen syöksyttyä syvään lamaan ja työttömyyden kasvettua. Sopimuksessa nostettiin yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa 55 vuodesta 58 vuoteen. Osa-aikaeläkkeen alaikärajaa sen sijaan laskettiin 60 vuodesta 58 vuoteen. Yli 60-vuotiaiden karttumaa korotettiin prosenttiyksiköllä 2,5 prosenttiin. Työttömyyseläkkeen myöntämiselle asetettiin tiukemmat työssäoloehdot. Korkean työttömyyden oloissa suojattiin myös ikääntyneiden työntekijöiden eläkeoikeuksia siten, ettei työssä jatkaminen tuottaisi pienempää tulevaa eläkettä. Vuoden 1992 tulosopimuksessa sovittiin myös työntekijän eläkemaksun käyttöönotosta. Siitä tuli pysyvä osa työeläkejärjestelmän rahoitusta, ja edelleen sen käyttöön ottoon kuului, että jatkossa eläkevakuutusmaksun muutos jaetaan puoliksi työnantajan ja työntekijän kesken.

1990-luvun alussa otettiin myös tärkeä askel eläkelakien yhtenäistämiseen. Yksityisen ja julkisen sektorin erilaisia eläke-etuja oli pitkään pyritty kuromaan umpeen yksityisen sektorin eläke-etuja parantamalla, mutta nyt yhtenäistämässä edettiin niin, että julkisen sektorin parempia eläke-etuja ryhdyttiin heikentämään kun sekä valtion että kuntien talous oli vaikeuksissa. Tuloksena oli karttumien, tavoitetason ja vanhuuseläkeiän muuttaminen samoiksi kuin yksityisellä sektorilla työskenteleville, tosin vasta 1993 palvelukseen tulleista lähtien ja erilaisin suojasäännöksin.

Työntekijän eläkemaksun yhteydessä sovittiin, että TEL-indeksiä alennettiin 1,5 prosenttia vuosina 1993 ja 1994. Vuonna 1994 kansan- ja työeläkkeiden indeksikorotuksista päätettiin luopua. Vuonna 1995 sovittiin myös, että palkan saajien työeläkemaksu otetaan vähentävänä tekijänä huomioon työeläkeindeksissä. Työttömyyden takia työeläkemaksua ei nostettu ja koska työeläkejärjestelmän maksutulo oli kuitenkin heikentynyt, työmarkkinaosapuolet päättivät sallia tilapäisen vastuuvajauksen, jonka hoitaminen jätettiin jatkoneuvottelujen asiaksi.

Paavo Lipposen hallituksen aloitettua keväällä 1995, työmarkkinajärjestöt sopivat useista muutoksista, joiden tavoitteena oli etujen ja maksujen välisen epätasapainon kiinnikurominen. Eläkepalkan laskennassa siirryttiin neljän viimeisen vuoden käytännöstä kymmenen viimeistä vuotta huomioivaan laskentatapaan. Tältä osin sopimukseen sisältyi kahdeksan vuoden siirtymisaika. Työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeisiin liittyvää tulevan ajan eläkeoikeutta heikennettiin, mutta kuntoutusta tehostettiin. Samassa yhteydessä palattiin indekseihin niin, että työskentelyajan indeksinä säilytettiin aikaisempi työeläkeindeksi (50/50), mutta 65 vuotta täyttäneiden indeksinä heikennettiin (ryhdyttiin puhumaan iän mukaan taitetusta indeksistä, jossa 50/50 -painosta siirryttiin 20/80 -painoon, jossa ansiotasoindeksin paino oli 20 prosenttia).

Eläkekomitea 1990:n ehdotuksien ja toteutettujen uudistusten välillä nähtiin vielä tilaa lisätoimenpiteille. Eläkemenojen kehityksen lisäksi erityisesti eläkejärjestelmän monimutkaisuus koettiin ongelmaksi. Samoihin aikoihin kun ikääntyneiden työllisyyden parantaminen oli noussut yhä voimakkaammin yhteiskuntapoliittiseksi tavoitteeksi ja yhdeksi keinoksi oli ajateltu osa-aikatyön edellytysten parantamista osa-aikaeläkeikärajan alentamista (58 vuodesta 56 vuoteen) koskevalla erillislailla vuosien 1998–2000 välillä, eläkeneuvottelijat sopivat suuremman eläkeuudistuksen valmistelusta. Tärkeiksi tavoitteiksi asetettiin myöhentää pitkällä aikavälillä työmarkkinoilta poistumisikää 2–3 vuodella, yksinkertaistaa työeläkelainsäädäntöä sekä varautua keskimääräisen eliniän kasvuun.

Vuoden 1997 alusta tehtiin muutoksia eläkkeiden rahoitukseen, työeläkeyhtiöiden hallintoon sekä sijoittamista ja vakavaraisuutta koskeviin säännöksiin. Muutokset perustuivat työmarkkinajärjestöjen neuvotteluryhmän ja selvitysmies Matti Louekosken selvityksiin. Vakavaraisuuden valvontaa vahvistettiin. Laskuperustekoron (nyk. perustekorko) ja työeläkevakuutusmaksun ongelmalliseksi koettu suora yhteys poistettiin ja vastaava tuotto käytettiin aluksi kolmen vuoden ajan työeläkelaitosten vakavaraisuuden vahvistamiseen toimintapäätöksiä kasvattamalla ja sen jälkeen vanhuuseläkerahastojen täydentämiseen. Toimintapäätöksiä vahvistettiin, jotta sijoitustoimintaa olisi voitu suunnata riskillisempiin sijoituskohteisiin parempien tuottojen ja siten matalamman työeläkemaksukehityksen saavuttamiseksi. Työeläkerahastojen laskemisessa käytetty rahastokorko alennettiin toteutuneen korkokehityksen vuoksi viidestä prosentista kolmeen prosenttiin ja samalla eläkkeiden rahastoituja osia pienennettiin olosuhteisiin nähden liian suuren rahastotäydennyksen välttämiseksi. Vuodesta 1997 alkaen vanhuuseläkkeen rahastointia pienennettiin koko vuotuisen eläkekattuman rahastoinnista kattuman kolmasosan eli 0,5 prosentin rahastoin-

tiin. Näin vältettiin välitön maksunkorotuspaine, jonka rahastokoron alentaminen ja korkotuoton käytön muuttaminen olisivat aiheuttaneet.

Vuonna 1999 työmarkkinajärjestöt sopivat yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajan nostamisesta 58 vuodesta 60 vuoteen. Muutokseen sisältyi 58- ja 59-vuotiaiden kuntoutusmahdollisuuksien tehostaminen. Osa-aikaeläkkeen 60 vuoden alkamisikää koskevaa lakia sovittiin jatkettavaksi 2002 loppuun asti, minkä aikana ikärajakysymys ratkaistaisiin. Myös työttömyyseläkkeen määräytymistä muutettiin. Näiden sovittujen muutosten lisäksi valmistelut laajemmaksi sopimukseksi jatkuivat.

Tietoruutu 1.5. 1990-luvun muutoksia eläketurvassa

1993 palkansaajat alkoivat osallistua työeläketurvan rahoittamiseen työntekijän työeläkemaksulla.

1994 työntekijän eläkemaksusta tuli pysyvä osa työeläkkeiden rahoitusjärjestelmää. Lain mukaan työntekijäin työeläkemaksu määräytyy TEL:n kokonaismaksun kasvun perusteella siten, että puolet kasvusta lisätään vuosittain työntekijän työeläkemaksuun.

1994 eläkkeen perusteena olevaa palkkaa määrittäessä työansioista vähennettiin työntekijäin työeläkemaksua vastaava osuus. Voimaantulosäännöksen vuoksi ensimmäisen kerran työeläkemaksun osuus vähennettiin työansioista vuonna 1996.

1994 yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa nostettiin kolmella vuodella (55 -> 58).

1994 indeksitarkistuksia ei tehty.

1996 eläkepalkka laskettiin uusien säännösten mukaan kunkin työsuhteen päättymistä edeltäneiden enintään 10 viimeisen kalenterivuoden eli niin sanottujen valintavuosien ansioiden perusteella.

1996 työeläkkeiden indeksiturvaa muutettiin ottamalla käyttöön kaksi eri eläkeindeksiä eli siirryttiin niin sanotun taitetun indeksin järjestelmään, jossa työikäisten työeläkeindeksi oli 50/50 kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin suhteen, mutta 65-vuotta täyttäneillä ansiotasoindeksin painona oli 20 ja kuluttajahintaindeksin painona 80.

1996 työkyvyttömyyseläkkeissä tulevaa aikaa ja sen karttumisprosentteja muutettiin (eläketasoa heikentäväksi).

1997 työttömyyseläkeputken ikärajaa nostettiin kahdella vuodella (53 -> 55).

1997 rahoitus- ja vakavaraisuussäännöksiä uudistettiin tavoitteena työeläkemaksun nousupaineen alentaminen.

1.3 Vuoden 2005 työeläkeuudistus

Vuoden 2005 työeläkeuudistukselle asetettiin kolme keskeistä tavoitetta:

- Myöhentää keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää 2–3 vuodella.
- Sopeuttaa eläkejärjestelmä keskimääräisen elinajan kasvuun.
- Luoda edellytykset yksityisalojen työeläkelakien yhdistämiseen ja yksinkertaistamiseen.

Vuoden 2005 alusta voimaan tullutta työeläkeuudistusta edelsivät pitkät neuvottelut, joiden sisältöä ja suuntalinjoja oli eri yhteyksissä jo pitkään valmisteltu. Sopimus syntyi marraskuussa 2001 ja siihen sisältyi monia isoja uudistuksia. Vuoden 2002 syyskuussa edellisenä vuotena aikaansaatu sopimusta täydennettiin.

Ensinnäkin merkittävä muutos oli, että eläkepalkan laskutavaksi sovittiin koko työuraa koskeva laskentatapa. Muutoksen seurauksena lyhyet ja epäsäännölliset työsuhteet tulivat paremmin huomioon otetuiksi. Ikärajan alentaminen 23 vuodesta 18 vuoteen merkitsi nuorena tehdyn työn huomioimista. Lisäksi laajennettiin niin sanottujen palkattomien aikojen huomioimista kun opiskelu ja lasten hoito päätettiin ottaa huomioon eläkettä kartuttavina aikoina. Samalla yksityisen sektorin työeläkkeiden laskennassa sovittiin, että yhteensovituksesta pyritään luopumaan lukuun ottamatta SOLITA-eläkkeitä. Koko työuran eläkepalkan laskeminen ja tehdyt karttumamuutokset (ks. tietoruutu) merkitsivät sitä, että korvaussuhde voi nousta yli 60 prosentin.

Siirtymisen mahdollistamiseksi vuoden 2004 lopussa karttunut eläke sovittiin laskettavan kaikista suhteista ja niistä muodostettaisiin vapaakirja. Lakiin kirjattiin lopulta eläkepalkan laskemista koskeva siirtymäsääntö, jonka perusteella vapaakirjaeläkkeen päälle laskettiin eläke sekä vanhoilla että uusilla säännöillä vuoteen 2012 asti siten, että parempi eläke tuli maksuun. Eläkepalkan laskemiseen liittyi sopimus palkkakertoimesta, jossa ansiotasoindeksi painoksi sovittiin 80 prosenttia (80/20).

Toinen tärkeä elementti uudistuksessa oli päätös joustavasta vanhuuseläkeiästä. 65 vuoden vanhuuseläkeikärajasta luovuttiin. Vanhuuseläkeiästä tehtiin joustava 63 ja 68 ikävuoden välillä. Tarkoituksena oli lisätä joustoja ja mahdollistaa suurempi vapaus valita erilaisissa tilanteissa oleville sopiva vanhuuseläkkeelle siirtyminen. Työssä jatkamisen kannustimet 63 vuoden jälkeen tehtiin näkyväksi 4,5 prosentin kannustinkarttumalla. Varhennusmahdollisuus kuitenkin säilytettiin, mutta entisen 60 vuoden sijaan sen rajaksi asetettiin 62 vuotta.

Eläkkeelle siirtymisen myöhentämisessä tärkeitä keinoja olivat varhaiseläkeisiin tehdyt muutokset. Yksilöllinen varhaiseläke lakkautettiin ja työttömyyseläke poistettiin, joskin edellisen suhteen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämi-

seen tuli ikään liittyvää harkintaa 60 vuotta täyttäneiden osalta ja jälkimmäisen tilalle tuli työttömyysturvan puolelle rakennettu vastaava järjestely.

Kolmas merkittävä ja iso muutos oli elinaikakertoimen käyttöönotto. Elinaikakertoimen avulla alkavia vanhuuseläkkeitä sovitetaan elinajan odotteen muutoksiin. Elinaikakerrointa käsitellään perusteellisemmin luvuissa 6 ja 7.

Tietoruutu 1.6. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen keskeiset muutokset

Eläkkeen karttuminen ulotettiin nuorempiin ja koko työuraa koskemaan. Karttuma oli 1,5 prosenttia 18 vuodesta lähtien, samalla työnantajan vakuuttamisvelvollisuus muutettiin alkamaan tästä iästä. Edelleen karttumien osalta sovittiin, että 53–62-vuotiaille karttuma on 1,9 prosenttia. Toisaalta 53-vuotta täyttäneille otettiin käyttöön korkeampi työeläkemaksu. Vanhempien 60-vuotiaiden 2,5 prosenttia karttuma poistettiin ja luotiin kannustinkarttumaksi nimetty 4,5 prosentin karttuma 63–67-vuotiaille.

Vanhoista varhennusvähennyksistä ja lykkäyskorotuksista luovuttiin. Niiden tilalle tuli helpommin ymmärrettävämmäksi ajateltu 63 vuoden iästä 67 vuoden ikään jatkuva kannustinkarttuma. Ajatus oli, että yhdellä karttumaprosentilla voidaan yhdistää eläkkeen lykkäyskorotus ja uuden eläkkeen karttumisen.

Varhennetun vanhuuseläkkeen alaikäraja nostettiin kahdella vuodella. Varhennusmahdollisuus säilyi 62 vuoden iässä ja lykkäyskorotus 68 vuoden jälkeen.

Yksilöllinen varhaiseläke poistettiin.

Työttömyyseläke lakkautettiin. Sen tilalle tuli parannettu työttömyysturva, ts. työttömi- en oikeus työttömyyseläkkeeseen korvattiin työttömyysturvan lisäpäivillä, joiden kautta saattoi siirtyä vanhuuseläkkeelle joustavan ikärajan puitteissa.

Osa-aikaeläkkeen ikärajaksi sovittiin 58 vuotta (voimassa ollut erillislaki oli 56 vuotta).

Työansoiden tarkistamisessa eläkkeellesiirtymisvuoden tasoon otettiin puoliväli- indeksin sijaan käyttöön palkkakerroin. Palkkakertoimessa ansiotason muutoksen paino on 80 prosenttia ja hintojen muutoksen 20 prosenttia. Samalla 65 vuotta täyttäneille voimassa ollut työeläkeindeksi (20/80) ulotettiin koskemaan kaikkia eläkkeensaajia.

Otettiin käyttöön elinaikakerroin.

Kuntoutusta sovittiin tehostettavan ja työkyvyttömyyseläkkeiden ehtoja muutettiin.

Sovittiin alle 3-vuotiaan lapsen hoidosta ja opiskelusta karttuvasta eläketurvasta (VEKL).

Lisäksi muutosten pohjalta oli mahdollista yhdistää yksityisen sektorin eläkelait (TEL, LEL, TaEL) ja muuntaa LEL Työeläkekassa työeläkeyhtiöksi.

Tietoruutu 1.7. Vuoden 2005 uudistuksen vaikutukset eläkemenoon ja -maksuun

2001 ja 2002 solmittujen sopimusten vaikutuksia eläkemenoon ja -maksuun arvioitiin etukäteen Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennustemallin avulla. Tulosten mukaan yksityisten alojen työeläkemenot suhteessa palkkasummaan alkoi pienentyä vuodesta 2010 lähtien verrattuna siihen, että uudistusta ei olisi tehty. Uudistuksen tuloksena menot siis kasvoivat hitaammin kuin ne kasvoivat silloisen lainsäädännön mukaan laskettuna.

Vuonna 2050 yksityisten alojen työeläkemenot suhteessa palkkasummaan olisivat olleet ilman muutoksia 35,7 prosenttia palkkasummasta, mutta sopimuksen mukaisesti laskettuna 31,4 prosenttia. Sopimukseen sisältyi TEL-maksun lisärahoitointi, minkä takia TEL-kokonaismaksuprosentti oli sopimuksen perusteella arvioituna 2010-luvun alussa korkeampi kuin ilman muutoksia, mutta sen jälkeen kasvu oli sopimuksen mukaisessa mallissa hitaampaa saavuttaen vuonna 2030 26,5 prosentin tason, jolle maksuprosentti näytti tasaantuvan.

Eläkemenon pienenemiseen vaikutti erityisesti elinaikakerroin. Laskelmien mukaan vuonna 2050 yksityisalojen eläkemenot suhteessa palkkasummaan olivat arviolta 2,5 prosenttiyksikköä pienemmät kuin ne olisivat ilman elinaikakerrointa. Toinen merkittävä eläkemenoa vähentävä vaikutus tuli työurien pidentymisestä, koska tämä yhtäältä lisää palkkasummaa ja toisaalta vähentää eläkemenoa. Myös loppupalkkaan perustuvasta eläkkeen laskemisesta luopuminen alensi eläkemenoa.

Palkattomien jaksojen karttumat lisäsivät eläkemenoja. Myös palkkakertoimen käyttönotolla (verrattuna voimassa olleeseen puoliväli-indeksiin, jolla eläkepalkkaa tarkistettiin) oli menoja kasvattava vaikutus (2,1 prosenttiyksikköä vuonna 2050).

1.4 Vuoden 2005 jälkeen päätetyt uudistukset

Vuoden 2005 sisällöllisten uudistusten tultua voimaan uudistukset jatkuivat työeläkelakien uudistamisena. Vuonna 2007 siihen asti erilliset TEL, LEL ja Ta-EL yhdistettiin TyEL:ksi. Vakuuttamisen alarajaa muutettiin ja pienikin ansio-työ tuli vakuuttamisen piiriin mikä laajensi epätyypillisissä töissä olevien eläkeoikeuksia. Julkiset eläkelait kirjoitettiin myös uudestaan.

Vuodesta 2006 alkaen työnantajan omavastuu työkyvyttömyyseläkkeistä määräytyy TyEL-maksussa niin sanotun maksuluokkamallin kautta. Työnantajalle määritellään omien aiempien vuosien eläketapausten perusteella etukäteen ennen kyseistä maksunmäärämisvuotta maksuluokka. Ennen vuotta 2006 työnantajan lopullinen omavastuumaksu työkyvyttömyyseläkkeistä määräytyi

työnantajan koon ja omien toteutuneiden eläketapausten rahastoidun eläkemenon kautta eläkkeellejäämisvuoden jälkeen.

Uuteen maksuluokkamalliin siirryttiin, koska julkisesti noteerattujen yritysten tuli vuodesta 2005 lähtien tehdä konsernitilinpäätöksensä IFRS-standardien mukaan. IFRS-sääntöjen mukaan olisi täytynyt pitää työkyvyttömyyseläkkeitä etuuspohjaisena järjestelynä, jolloin tulevia työkyvyttömyyseläkkeitä varten olisi pitänyt tehdä varaus tilinpäätöksiin. Se olisi ollut arvion mukaan suuruudeltaan 15–20 prosenttia yrityksen palkkasummasta. Maksuluokkamallin avulla vältyttiin näiden tarpeettomien varausten tekemiseltä.

Vuoden 2007 alusta eläkelaitosten vakavaraisuuteen ja työeläkerahastoihin liittyviä säännöksiä muutettiin. Muutosten tavoitteena oli edelleen parantaa työeläkelaitosten riskinkantokykyä ja siten eläkesijoitusten tuotto-odotusta ja näin hillitä työeläkemaksujen nousupainetta. Osa sijoitusriskistä siirrettiin yksittäiseltä työeläkelaitokselta eläkejärjestelmän kannettavaksi perustamalla uusi osaketuottoihin sidottu vastuuvelan osa. Vanhuuseläkerahastojen täydennykset kohdennettiin 55 vuotta täyttäneiden henkilöiden vastuisiin, jotta täydennysten alentava vaikutus työeläkemaksukehitykseen nopeutuisi.

Finanssikriisin myötä säädetyn määräaikaishain voimassaolo päättyi vuoden 2012 loppuun, ja jos vakavaraisuusäännöksiin ei olisi tehty mitään muutoksia, työeläkelaitosten toimintapääomat olisivat pienentyneet yli kolme miljardia euroa. Sijoituksia olisi jouduttu siirtämään vähäriskisempiin kohteisiin ja siten tuotto-oletukset olisivat pienentyneet. Vuoden 2013 alusta voimaantulleilla lainmuutoksilla työeläkelaitosten toimintapääoma ja tasoitusmäärä yhdistettiin vakavaraisuuspääomaksi. Muutoksen tarkoituksena oli sijoitustoiminnan tehostaminen.

Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen jälkeisissä väestöennusteissa väestön ikääntymisen on arvioitu olevan huomattavasti voimakkaampaa kuin mitä oli tietopohjana vuoden 2005 työeläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä. Käytännössä muutoksessa on ollut kyse siitä, että kuolleisuuden vähentymistä ei enää ole ”taitettu” kuten käytäntönä oli ollut 1960-luvulla aloitetuista ennusteista lähtien, vaan sen lasketaan jatkuvan toteutuneen kaltaisena Tilastokeskuksen väestöennusteen päätevuoteen asti.⁷

Tekninen väestöennusteen laskentatavan muutos on ollut seurauksiltaan merkittävä. Näkemys elinajan pituudesta tulevana vuosikymmeninä on sen seurauksena huomattavasti korkeampi kuin vanhemmissa ennusteissa. Kun Tilastokeskuksen väestöennuste otetaan sellaisenaan eläkemenoennusteen pohjaksi, seuraus on, että eläkkeitä oletetaan maksettavan suuremmalle joukolle ja kau-

7 Taitetut ennusteet olivat aliarvioineet systemaattisesti toteutuvaa kehitystä.

emmin. Toisin sanoen uudet väestöennusteet ovat luoneet myös pitkän aikavälin eläke- ja julkisen talouden kestävyyslaskelmille huomattavasti ikääntyneemmän väestön, ja tätä kautta korkeammat ikäsidonnaiset menot. Väestöennustemuutos merkitsi myös sitä, että käsitys elinaikakertoimen eläketasoa leikkaavasta vaikutuksesta muuttui.

Uuden väestöennusteen mukaiseen kehitysnäkymään vastaamiseksi työmarkkinajärjestöt sopivat vuonna 2009, että työttömyysputken lisäpäiväraha-oikeuden alaikärajaa korotettiin yhdellä vuodella (59 vuodesta 60 vuoteen), ja osa-aikaeläkkeiden alaikärajaa korotettiin yhdellä vuodella 60 vuoteen vuoden 2011 alusta lukien. Samalla osa-aikaeläkkeestä poistettiin eläkkeen karttumisen ansion alenemasta. Nämä eläkepoliittiset muutokset sisältyivät niin sanottuun sosiaalitupoon⁸. Sosiaalitupon yhteydessä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien eläketurvaa parannettiin siten, että elinaikakerrointa ei sovelleta eläkkeen niin sanottuun tulevaan aikaan, vaan se huomioidaan vain ansaittua osaa laskettaessa. Muutos vaikutti myös perhe-eläkkeen laskentaan. Sosiaalitupossa työmarkkinaosapuolet sopivat myös työeläkemaksujen korottamisesta vuosittain 0,4 prosenttiyksiköllä vuodesta 2011 alkaen vuoteen 2014 saakka sekä ilmoittivat valmiutensa uudistusten jatkamiseen.

Vuonna 2009 keskusteltiin vanhuuseläkeiän nostamisesta, mutta päädyttiin asettamaan yleisempi tavoite keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän kohottamisesta vähintään 62,4 vuoteen, eli kolmella vuodella vuoden 2008 tasosta vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteen muotoiluun sisältyi näkemys, jonka mukaan työllisyysasteen tulee nousta kaikissa ikäryhmissä. Julkisen talouden näkökulmasta ei ole kysymys vain keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän nostamisesta, vaan työuria pyritään pidentämään myös alusta. Lisäksi työttömyyden, työkyvyttömyyden tai perhevapaiden työuriin aiheuttamia katkoksia pyritään vähentämään tai lyhentämään.

Vuonna 2012 työmarkkinaosapuolet tekivät niin sanotun työurasopimuksen. Työurasopimuksessa päätettiin poistaa varhennettu vanhuuseläke. Osa-aikaeläkkeen alaikärajaa korotettiin 60 vuodesta 61 vuoteen. Eläkejärjestelmään välillisesti vaikuttavaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan niin sanottua lisäpäivien ikärajaa korotettiin myös yhdellä vuodella 61 vuoteen. Työurasopimuksessa sovittiin lisäksi, että työeläkemaksujen vuotuista 0,4 prosenttiyksikön korotusta jatketaan vuosina 2015 ja 2016.

8 http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_1602_1162_3872_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/liitetiedostot/sosiaalitusopimus.pdf

Tietoruutu 1.8. Muutokset kansaneläkejärjestelmässä

1994 siirryttiin asumisperusteisesta oikeudesta maassa asumisvuosien perusteella maksettavaan kansaneläkkeeseen.

1994 tilapäinen indeksikorotuksesta luopuminen.

1996 lähtien kansaneläkkeen pohjaosan poisto ja kansaneläke työeläkevähenteiseksi.

2001 viimeiset pohjaosan poistumiset ja kansaneläkkeen tasokorotus.

2005, 2006, 2008 kansaneläkkeiden tasokorotuksia.

2008 kansaneläkkeiden kuntaluokitusten poisto.

2011 uusi eläkemuoto takuueläke nostamaan alinta eläketasoa ja saattamaan eräät eläketurvan ulkopuolella olleet ryhmät (mm. maahanmuuttajat) eläketurvan piiriin. Muut eläkkeet vähentävät takuueläkettä täysimääräisesti.

Tietoruutu 1.9. Julkisten eläkelakien muuttaminen

Ennen uudistuksia

- Eläkeikä julkisilla aloilla oli yleisesti 63 vuotta ja useilla ammattialoilla selvästi tätä matalampi.
- Eläkettä karttui jatkuvissa palvelussuhteissa 2,2 prosenttia vuodessa, ja tavoitetaso oli 66 prosenttia palkasta, johon oli päästävässä 30 vuoden palvelusajalla.
- Julkisen palvelun päättyessä eläketapahtumaan eläke määrättiin viimeisen peruseläkkeeseen oikeuttavan palvelussuhteen eläkepalkan perusteella.

Kohti yhdenmukaisuutta

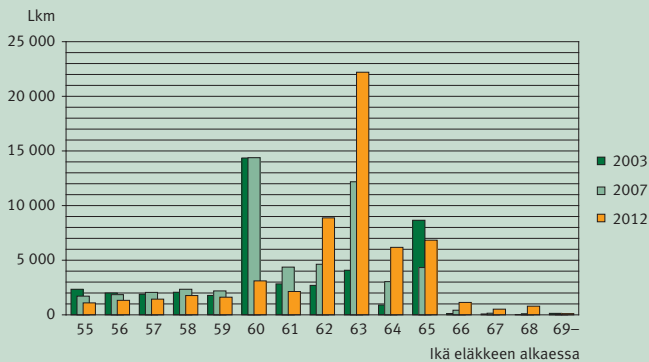
- 1987 ja 1989 VEL ja KVTEL vapaakirjatekniikkaan (pois viimeisestä palkasta).
- VEL 1993 ja 1994: karttumet ja ikäraajat TEL:n mukaisiksi.
- 1993 ja 1995 KVTEL-muutoksia: uudet työntekijät peruseläketurvan piiriin, karttumet TEL-mukaisiksi (tosin 1993 ikärajaus koskemaan 1939 jälkeen syntyneitä, 1995 ikärajan tarkistus ja sopimus palvelussuhteen pituuden mukaan vaihtelevista ikärajoista ja tavoitetasoista).

Tietoruutu 1.10. Eläkkeelle siirtyminen eri i'issä

Tietoruudun kuvassa 1.9 on esitetty eläkkeelle siirtyminen iän mukaan vuosina 2003, 2007 ja 2012. Tiedot on esitetty 55 vuotta täyttäneille, sillä 18–54 vuoden iässä eläkkeelle siirtyminen on harvinaisempaa ja käsittää vain työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen. Ennen vuoden 2005 työeläkeuudistusta vuonna 2003 yleisin eläkkeelle siirtymisikä oli 60 vuotta. Uusista eläkkeelle siirtyneistä yli 14 300 siirtyi tuon ikäisenä eläkkeelle. Lakisääteisessä vanhuuseläkeiässä eli 65 vuoden iässä eläkkeelle siirtyi 8 600 henkilöä. Vuonna 2007, kaksi vuotta uudistuksen jälkeen yleisin eläkkeelle siirtymisikä oli edelleen 60 vuotta. Toiseksi yleisin ikä siirtyä eläkkeelle oli nyt uusi vanhuuseläkkeen alaikäraja 63 vuotta. Vuonna 2012, työttömyyseläkkeen poistuttua, yleisin ikä siirtyä eläkkeelle oli 63 vuotta (yli 22 000 eläkettä alkoi tämän ikäisenä). Viimeisen kymmenen vuoden aikana alle 62-vuotiaana eläkkeelle siirtyminen on vähentynyt ja 63–64-vuotiaana eläkkeelle siirtyminen on lisääntynyt. 65-vuotiaana siirtyi vuonna 2012 vähemmän henkilöitä eläkkeelle kuin vuonna 2003. 66–69-vuotiaiden eläkkeelle siirtyminen on lisääntynyt, joskin heitä oli vuonna 2012 yhteensä vain alle 2 500 henkilöä.

Kun eläkkeelle siirtymistä tarkastellaan eläkealkavuuksien avulla, 2000-luvun alussa melkein kolmannes niistä, jotka eivät 60 vuoden ikään mennessä olleet vielä siirtyneet eläkkeelle, jäi eläkkeelle 60-vuotiaana. 60-vuotiaiden eläkealkavuus on tästä pienentynyt merkittävästi vuoteen 2012 tultaessa. Syynä on työttömyyseläkkeelle siirtymisen loppuminen. Toisaalta eläkealkavuus on kasvanut nopeasti 63–64-vuotiaiden joukossa. 45 prosenttia 63-vuotiaista siirtyi eläkkeelle 63 vuoden iässä. Tärkeä selitys on vanhuuseläkeikärajan lasku 63 vuoden ikään. Eläkkeiden ikärajoja koskevilla muutoksilla on ollut merkittävä vaikutus eläkkeelle siirtymisen ajoittumiseen.

Kuva 1.9. Työeläkkeelle siirtyneiden määrä iän mukaan 2003, 2007 ja 2012.

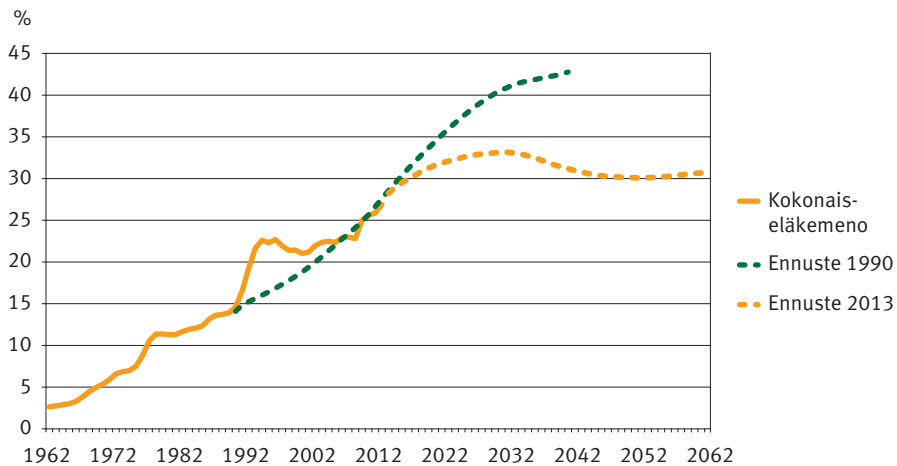


Lähde: Eläketurvakeskus.

1.5 Toteutettujen uudistusten vaikutus eläkemenoon

Kuvassa 1.10 on vertailtu Eläketurvakeskuksen vuonna 1990 laatimaa pitkän aikavälin ennustelaskelmaa kokonaiseläkemenosta tuoreimpaan vuoden 2013 laskelmaan. Voidaan havaita, että 2030-luvun eläkemenohuippu on vuonna 1990 tehdyn ennustelaskelman mukaan paljon korkeampi kuin uuden laskelman mukaan. Tulevien eläkemenojen merkittävää pienenemistä selittävät pitkälti edellä esiteltyt eläkejärjestelmään tehdyt eläkemenoja karsivat lainmuutokset. Luvut eivät luonnollisesti ole suoraan vertailukelpoisia koska eri aikoina tehdyt ennustelaskelmat eroavat väestön ja kehitystä koskevien oletusten osalta. Muutosten merkityksen arvioimisen kannalta on esimerkiksi syytä ottaa huomioon, että vuoden 2013 laskelman väestöennusteessa eliniän pidentyminen on huomattavasti tuntuvampaa kuin vuoden 1990 laskelmassa.

Kuva 1.10. Kokonaistyöeläkemeno prosentteina palkka- ja työtulosummasta. Toteutuneet tiedot vuoteen 2012 asti.



Lähde: Eläketurvakeskuksen ennustelaskelmat vuosilta 1990 ja 2013 (Risku ym. 2013).

1.6 Yhteenvedo eläkejärjestelmään tehdyistä uudistuksista

- Eläkejärjestelmässä on ollut käynnissä 1990-luvun alusta lähtien jatkunut uudistusten sarja, jossa keskeisenä tavoitteena on ollut väestörakenteen muutokseen varautuminen ja tulevien eläkemenojen nousun hillitseminen.
- Pitkällä aikavälillä menojen hillinnässä ovat olleet erityisen merkittäviä eläkkeiden indeksointiin tehdyt muutokset (vuonna 1996 tapahtunut siirtyminen ns. puoliväli-indeksistä ns. iän mukaan taitettuun indeksiin ja sit-

temmin työeläkeindeksiin) sekä elinaikakertoimen käyttöönotto vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa.

- Lisäksi eri varhaiseläkejärjestelmien ehtoihin tehdyillä tiukennuksilla ja erityisesti ikärajojen nostamisella on ollut suuri merkitys eläketurvan kustannusten hallitsemisessa. Varhaisen eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia on systemaattisesti joskin maltillisella tahdilla karsittu. Tärkeä perustelu eläkeuudistuksille on ollut eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen. Eläkkeelläolaste 55–64-vuotiaassa väestössä on vähentynyt ja työeläkejärjestelmän rahoitus vahvistunut.
- Vanhuuseläkkeelle siirtymisen merkitys alkavissa eläkkeissä on kasvanut, ja varhaiseläkkeiden merkitys pienentynyt. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden väestöosuus 55-vuotta täyttäneiden joukossa on edelleen suuri.
- Menojen hillitsemisessä on onnistuttu hyvin: vuoden 1990 eläkemenonusteeseen verrattuna uudistuksilla on onnistuttu pienentämään yksityisen sektorin ennakoituja eläkemenoja suhteessa palkkasummaan useita prosenttiyksikköä, vuoden 2030 paikkeilla jopa noin 10 prosenttiyksikköä. Julkisen sektorin eläkemenojen pienentyminen on ollut tätäkin suurempaa, koska siihen on vaikuttanut jo 1980-luvun lopulla alkanut eläke-etuuksien yhtenäistäminen (erityisesti eläkkeen laskentaan liittyvät muutokset).
- Menosopeutusten ohella työeläkemaksun kohdentumista on muutettu ja maksua asteittain korotettu. Vuodesta 1996 alkaen korotukset on jaettu tasan työnantajien ja työntekijöiden palkasta pidätettävän maksun kesken. Yksityisellä puolella TyEL -maksu ylitti 15 prosentin rajan palkkasummaan nähden 1980-luvun lopulla. 20 prosentin raja ylittyi 1998. Tällä hetkellä TyEL-maksu on 22,8 prosenttia.
- Maksujen nousupainetta on vähennetty myös yksityisten työeläkelaitosten sijoitustoimintaa ohjaavia sääntöjä muuttamalla. Samaan suuntaan on vaikuttanut rahastoinnin aloittaminen 1990-luvun alussa julkisen sektorin eläkkeiden rahoittamiseksi.
- Ikärakenteen muutokseen varautumisen ja työeläkemaksujen korotuspaineen keventämisen ohella toinen tärkeä tavoite uudistuksilla – erityisesti vuoden 2005 työeläkeuudistuksella – on ollut työeläkejärjestelmien modernisoiminen, yhteensovittaminen ja yksinkertaistaminen. Työeläkeuudistus lisäsi joustavuutta eläkkeellesiirtymisessä ja paransi eläkkeen karttumisen oikeudenmukaisuutta ottamalla huomioon koko työuran ja erilaiset ja eripituiset työsuhteet sekä laajensi eläkeoikeutta, kun nuorena tehty työ otettiin vakuutuksen piiriin. Kun yksityisen ja julkisen sektorin väliset erot ovat poistuneet, edellytykset liikkuvuuteen työmarkkinoilla ovat parantuneet.

- Myös kokonaiseläketurvan rakenteeseen liittyen eläkejärjestelmään on tehty muutoksia. Kansaneläkkeen pohjaosa on poistettu, jolloin kansaneläkettä ei makseta henkilöille, joiden työeläke ylittää tietyn rajan. Kaikkein pienituloisimmille eläkkeensaajille on luotu uusi eläkeuoto takuueläke.
- Muihin eläkelajeihin verrattuna työkyvyttömyyseläkejärjestelmään ei ole tehty suuria muutoksia, joskin yksilöllisen varhaiseläkkeen poistaminen voidaan sellaiseksi nähdä. Työkyvyttömyyseläkkeen laskentaa on 2000-luvulla tarkistettu alentamalla tulevan ajan karttumia ja toisaalta huomioimalla elinaikakertoimen vaikutusta. Myöskään perhe-eläkkeisiin ei ole tehty mainittavia muutoksia vuoden 1990 uudistuksen jälkeen.

2 Eläkejärjestelmän uudistamistarpeesta käyty keskustelu

Tässä luvussa käydään läpi kotimaista keskustelua eläkejärjestelmästä sekä kansainvälisten tahojen esittämiä arvioita suomalaisesta järjestelmästä. Luvussa todetaan myös mitä eläkejärjestelmän uudistamisesta on toistaiseksi sovittu.

2.1 Eläkejärjestelmästä käyty keskustelu

Eläkejärjestelmien taloudellisesta kestävydestä on esitetty huolia järjestelmien synnystä lähtien. Myös Suomessa epäily erityisesti tulevaisuutta koskien on ollut kohtalaisen suurta, saaden ajoittain julkisessa keskustelussa muotoa esimerkiksi viittauksilla ”eläkepommiin”. Eläkejärjestelmät ovat väistämättä pitkän aikavälin vastuita ja velvoitteita koskevia järjestelyjä ja niitä koskee pitkän aikavälin kehitykseen liittyvä epävarmuus. Kattavassa eläkejärjestelmässä eläkevastuut ovat suuret ja myös niihin sidottu rahamäärä on erittäin mittava. Niiden rahoitus on riippuvainen väestön ja työmarkkinoiden kehityksestä. Suomen työeläkejärjestelmässä on viiden vuosikymmenen ajan toistaiseksi kerätty järjestelmän rahoitusta varten enemmän maksuja kuin eläkkeitä on maksettu (vrt. kuva 1.9). Ylijäämällä on kasvatettu työeläkerahastoja, joiden arvo on tällä hetkellä noin 155 miljardia euroa. Kerättyjen maksujen ja maksettujen eläkkeiden välinen suhde on yksityisellä sektorilla vuonna 2013 kääntynyt niin, että meno on ylittänyt maksutulon.

Työeläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys perustuu viime kädessä Suomessa tehtävään työhön ja työn perusteella maksettaviin eläkevakuutusmaksuihin. Eläkkeiden rahoituspohja on sitä suurempi mitä parempi työllisyys on, toisaalta hyvä työllisyys kartuttaa myös tulevia eläkkeitä. Periaatteessa pitkällä aikavälillä työeläkejärjestelmä sopeutuu ainakin osittain huonoonkin työllisyystilanteeseen, mutta vaikeuksia voi tulla etuuksien ja maksujen ajallisessa yhteensovituksessa. Tällaisten tilanteiden ilmetessä on toistaiseksi tehty erilaisia sopeutumistoimenpiteitä, kuten eläke-etuuksien tai niiden indeksoinnin leikkaamista, käytetty puskureita ja sallittu tilapäisesti vastuuvajautta tai tingitty vakavaraisuussäännöistä. Näiden sopeutustoimien seurauksia on sitten myöhemmillä päätöksillä ja pidemmän aikavälin tasapainoa hakien tarvittaessa korjattu.

Suomalaisessa keskustelussa kysytään ajoittain miksi eläkejärjestelmää tulisi vielä uudistaa, kun sitä on jo edellisen luvun osoittamilla tavoilla tehty ja kun eläkkeellesiirtymisikäkin (ks. luku 3 ja luku 5) on viimeisen kymmenen vuoden

aikana noussut. Keskeisin työeläkejärjestelmän ylläpitoon liittyvä syy on se, että vaikka elinaikakerroin huolehtii elinajan pitenemiseen liittyvästä menokasvusta, elinajan piteneminen ilman vastaavaa nousua työhön käytettävässä ajassa heikentää rahoitustasapainoa ja pitkällä aikavälillä myös eläketasoa. Nykyisessä työeläkejärjestelmässä ei ole sellaista elementtiä, joka varmistaisi, että työssäkäynnin ja eläkkeellä olon välinen suhde ei alenisi eliniän kasvaessa. Toisaalta keskimääräisen eläketason suhde keskiansioihin uhkaa laskea trendinomaisesti.

Julkisen talouden suunnasta katsottuna eläkejärjestelmä on keskeinen vaikuttavissa oleva politiikanlohko. Vaikka työeläkejärjestelmä pystyisikin rahoittamaan itse itsensä myös tulevaisuudessa, eläkevakuutusmaksu on osa kokonaisveroastetta ja vaikuttaa palkasta välittömästi käteen jäävän tulon suuruuteen. Tämän vuoksi maksun kehitys heijastuu työllisyyteen ja/tai valtion ja kuntien talouteen. Parempaa työllisyyttä luova ja rahoituksellisesti kestävämmässä tilassa oleva eläkejärjestelmä parantaisi julkisen talouden tasapainoa. Annetulla kokonaisveroasteella kohoava eläkemaksu rajoittaa mahdollisuuksia huolehtia muista julkisen sektorin tehtävistä. Vuoden 2005 työeläkeuudistusta tehtäessä ei juuri arvioitu muutosten julkistaloudellisia seurauksia. Eläkejärjestelmän yhteys muuhun julkistalouteen on sittemmin noussut julkistalouden vahvistamisen yhdeksi keskeiseksi näkökulmaksi.

Työeläkejärjestelmää kritisoidaan myös sen luomien työnantajakustannusten takia. Työnantajien näkökulmasta nykyisen eläkejärjestelmän suurin ongelma liittyy maksutasoon. Työnantajien ja teollisuuden etujärjestö linjasi jo 1990-luvun lopussa tavoitteekseen, ettei työeläkemaksua nosteta. Tällä hetkellä se katsoo, että taloustilanne ja työllisyyden taso ovat nyt sellaisia, että kaikkia talouskasvuun ja työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä on syytä arvioida kriittisesti. Yksityisen sektorin työeläkemaksu – nyt 22,8 prosenttia palkasta – on tästä näkökulmasta yksi kilpailukykyä ja työllistämismahdollisuuksia heikentävä tekijä, korkeammasta maksutasosta puhumattakaan. Elinkeinoelämän keskusliitto EK on myös viime aikoina linjannut, ettei maksua tulisi nostaa jo sovitulta tasolta. Maksujen noston sijaan se olisi valmis purkamaan nykyisiä puskureita ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoinnista kertyneitä varoja.

Palkansaajajärjestöjen yhteinen näkökulma eläketurvan kehittämiseen on liittynyt pitkään rahoituksen kestävyysvarmistamiseen ja eläketurvan riittävydestä huolehtimiseen. Palkansaajajärjestöt ovat muuten halukkaita nostamaan maksutasoa etujen suojaamiseksi ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi. Palkansaajajärjestöt ovat yhdessä ja erikseen suhtautuneet kriittisesti yrityksiin heikentää eläketurvaa. Palkansaajajärjestöjen näkökulmasta eläkemaksuihin liittyy toisenlainen epäkohta, palkansaajamaksun vä-

hentäminen eläkepalkasta, jonka he haluaisivat poistaa. Eri palkansaajajärjestöillä on silti toisistaan eriäviä painotuksia eläketurvan kehittämiseen liittyen.

Eläkekeskustelun tiivistyessä eläkeiän noston kysymyksen ympärille ovat myös nuorempien sukupolvien etujärjestöt ottaneet kantaa eläkepolitiikan muotoiluun. Sekä SYL että Allianssi ovat ilmaisseet huolensa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumisesta ja ottaneet vuoden 2017 eläkeuudistusta koskien kannan, jonka mukaan eläkeikää on syytä nostaa mahdollisimman nopeasti. Toisaalta nuorten järjestöt haluavat nostaa myös maksutasoa mahdollisimman pian oletuksellisesti kestäväälle tasolle.

Eläkeläisliittojen etujärjestön Eetu ry:n näkökulmasta eläkejärjestelmän ongelmat liittyvät eläkkeiden tasoon. Sen kannanotot eläkepolitiikkaa kohtaan ovat kohdistuneet erityisesti eläkeindeksien korjaamiseen ja eläkkeiden osto-voiman turvaamiseen. Eetu ry on esittänyt paluuta puoliväli-indeksointiin, ja sittemmin indeksityöryhmän raportin jälkeen, ansiotasoindeksin painoarvon nostamista nykyisestä 20:stä 30 prosenttiin.

Eläkejärjestelmään ja siihen kohdistuvaan päätöksentekoon kohdistuu kehittämispaineita myös poliittisten puolueiden suunnasta. Poliittisilla puolueilla on ollut eriävät näkemykset eläketurvan kehittämisestä, joskaan ei välttämättä ohjelmatasoisia kirjauksia eläkepolitiikan kehittämiseksi. Eläkeikäkysymyksen lisäksi puolueita erottaa suhtautuminen työmarkkinajärjestöjen rooliin eläkepolitiikassa. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että eläkepolitiikkaa koskevat päätökset valmistellaan yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

2.2 Eläkejärjestelmän uudistamiseen liittyvät työryhmät ja sopimukset

Työeläkejärjestelmässä on seurattu eläketurvan rahoituksen kestävyyttä järjestelmän luomisesta asti. Rahoituksellista kestävyyttä on arvioitu sekä lyhyen että pitkän aikavälin ennustelaskentamallien avulla.⁹ Eläkemenojen kehitys on myös sisällytetty laajempiin sosiaalimenolaskentamalleihin. 1990-luvun laman vauhdittamia uudistuksia edelsivät 1980-luvuilla tehdyt pitkän aikavälin ennustelaskelmat, jotka osoittivat ikärakenteen ja eläketurvan silloisen rakenteen tuottamaa eläkemenojen nopeaa kasvua palkkasummaan nähden aina 2030-luvulle asti. 1980-luvun lopussa varautumista varten esitetyt sopeuttamistoimet eivät

⁹ Eläkejärjestelmän pitkän aikavälin ennustelaskelmia tehdään kahden-kolmen vuoden välein. Lisäksi laskelmia tuotetaan tarvittaessa kehittämisen avuksi. Lyhyen aikavälin rahoitustasapainoa seurataan ja arvioidaan säännöllisesti vuosittain.

juuri johtaneet mihinkään. Sen sijaan 1990-luvun talouslaman tuottama heikko työllisyystilanne vaikutti akuutisti työeläkemaksujen tasoon ja käynnisti joukon sopeutustoimia.

Kysymys julkisen talouden kestävydestä nousi Suomessa keskusteluihin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen jälkipuoliskolla, kun valtiovarainministeriön pitkän aikavälin painelaskelmat näyttivät julkiselle taloudelle epäsuosiollisilta välittömästä budjettilyijäämästä huolimatta. Vuonna 2007 ryhdyttiin puhumaan kestävyysvajesta, joka kuvasi menojen ja tulojen epätasapainoa pitkällä aikavälillä. VM:n painelaskelman mukaan noin puolet kestävyysvajesta aiheutui eläkejärjestelmästä, minkä myötä alkoivat keskustelut myös vuoden 2005 työeläkeuudistuksen riittävydestä.

Valtioneuvoston ikääntymistä ja ikärakenteen muutokseen varautumista koskeneen tulevaisuusselonteon mukaisesti valmisteltiin vuoden 2008 aikana talousneuvoston sihteeristön johdolla seurantaraportti ikääntymiseen varautumisesta (VNK 2009). Tammikuussa 2009 julkistetun raportin keskeinen päätelmä oli, että myönteisestä kehityksestä huolimatta Suomen julkisessa taloudessa oli pitkällä aikavälillä edelleen kestävyysvaje, joskin sen suuruudesta oli erilaisia arvioita. Vajeen pienentämiseksi tuli pyrkiä muun muassa kokonaistyöllisyyden parantamiseen. Raportissa todettiin, että korkeampi työllisyysaste edellyttää selvästi pidentyviä työuria. Tämä puolestaan vaatii sekä vahvaa yleistä työvoiman kysyntää että parempia kannustimia työntekijöille pysyä työmarkkinoilla. Eläketurvaa koskevissa politiikkapäätelmissä todettiin, että ensisijaisesti on pienennettävä varhaiseläkereittien houkuttelevuutta. Toiseksi nähtiin, että eläkesäästämisen verotukea on syytä uudistaa niin, ettei se kannusta aikaiseen työmarkkinoilta vetäytymiseen. Päätelmissä todettiin myös, että ajan mittaan myös vanhuuseläkeikärajoja on syytä nostaa elinajan jatkaessa pidentymistään.

Tammikuussa 2009 työmarkkinaosapuolet ilmoittivat päätyneensä sopimukseen (ns. sosiaalitulo), jolla muun muassa korotettiin työttömyysputkeen pääsyn ikärajaa ja osa-aikaeläkkeen alkamiseen oikeuttavaa ikärajaa. Sosiaalitulo-sopimukseen kuului myös sopimus työeläkemaksun nostamisesta 0,4 prosenttiyksiköllä vuosina 2010–2014. Hallitus puolestaan lakkautti työnantajien kansaneläkemaksun.

Vuoden 2008 lopun kansainvälinen finanssikriisi, sen reaalityaloudelliset seuraukset ja elvyttävä finanssipolitiikka vaikuttivat voimakkaasti myös Suomen talouteen ja julkistalouteen kääntäen aiemman positiivisen budjettitasa-painon negatiiviseksi. Liikkumavara pitkän aikavälin menokehitykseen varautumisessa pieneni. Matti Vanhasen toisen hallituksen puolivälin arvion yhtey-

dessä helmikuussa 2009 pääministeri Matti Vanhanen ilmoitti, että vanhuuseläkeikärajaa tullaan korottamaan.

Pääministerin ilmoitus tuli sekä poliittiselle kentälle että työmarkkinaosaapuolille yllätyksenä ja aiheutti erityisesti palkansaajajärjestöissä voimakkaan reaktion. Kireä tilanne ratkesi pääministerin ja työmarkkinaosapuolten yhteiseen päätelmään 11.3.2009, jossa hallituksen sopima vanhuuseläkeiän alarajan korottaminen oli korvattu työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen välisellä sopimuksella toimenpiteistä, jotka johtavat eläkkeelle siirtymisiän nousuun. Sopimuksen mukaan työmarkkinajärjestöjen tuli esittää vaihtoehtoiset toimenpiteet, joilla eläkkeelle siirtymistä myöhennetään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Yhteisymmärrykseen sisältyi Jukka Rantalan ja Jukka Ahtelan vetämien kahden työryhmän perustaminen. Niiden tuli tuottaa esitykset toimista työurien pidentämiseksi. Samalla sovittiin myös esitettyjen toimenpiteiden arvioinnista.

Työryhmien esitysten määräaika oli helmikuussa 2010. Työmarkkinaosaapuoleet pyrkivät selvittämään erilaisia kysymyksiä työurien pituuteen vaikuttavista keinoista. Selvitysten tuloksia julkaistiin Eläketurvakeskuksen julkaisuna (Uusitalo ym. 2010). Eläkeneuvotteluryhmässä ei kuitenkaan löydetty yhteisymmärrystä eläkepolitiikalla toteutettavista työuria pidentävistä toimista. Toinen, Jukka Ahtelan johtama työryhmä sen sijaan esitti useita eläkejärjestelmän toimintaa koskevia työelämään ja työterveydenhuoltoon liittyviä toimia, joiden tavoitteena oli tukea työssä jatkamista. Toimenpide-esityksinä oli muun muassa työeläkelaitosten ja työterveyshuollon yhteistyön lisääminen, hoitoon pääsyn nopeuttaminen työkykyperustein, työeläkejärjestelmän työhyvinvointitoiminnan pelisääntöjen täsmentäminen, kuntoutusprosessien saaminen toimiviksi ja työterveyshuollon saatavuuden parantaminen. Esitysten jatkovalmistelu on vaihtelevasti käynnissä.

Maaliskuussa 2010 Matti Vanhasen toinen hallitus ja työmarkkinajärjestöt päättivät esitettyjen toimenpiteiden arvioinnin jälkeen jatkaa kolmikantaista valmistelua työurien pidentämiseksi. Valmistelua laajennettiin ja jaettiin kuuteen eri alueeseen: talouden kasvu ja tuottavuus, julkisen sektorin tuottavuus, työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden torjunta, ostovoima ja kilpailukyky, työurat ja työttömyysvakuutusrahaston talous.

Eläkepolitiikan kannalta näistä keskeisin oli työurien pidentämistä käsitellyt niin sanottu työuratyöryhmä. Se jätti raporttinsa ennen eduskuntavaaleja helmikuussa 2011 (VNK 2011). Raportin oheismateriaalina julkaistiin Eläketurvakeskuksessa tehtyjä taustaselvityksiä ja laskelmia, joita työuratyöryhmä oli halunnut selvitettävän sekä raportti mittareista, joilla työeläkejärjestelmää voi

seurata (Uusitalo 2011a ja 2011b). Työuratyöryhmän loppuraportissa käsiteltiin työeläketurvalle asetettavia tavoitteita eläketurvan tasosta, rahoituksen kestävydestä ja työurien pituudesta. Siinä esiteltiin myös uusi työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin meno- ja maksuennuste. Työuratyöryhmän raportissa esitettiin myös joukko laskelmia erilaisten muutosvaihtoehtojen seurauksista eläkemenolle, -maksuille ja sukupolvien eläketuloihin ja eläkemaksuihin. Keskeinen johtopäätös oli, että useimmilla yksittäisillä toimilla on erisuuntaisia seurauksia eri tavoitteiden näkökulmasta. Sen sijaan toimet, jotka pidensivät työuria, tuottivat yleensä sekä eläketurvan tason että rahoituksen kestävyuden kannalta positiivisia seurauksia. Tehtyjen laskelmien pohjalta raportin keskeinen päätelmä oli, että eläkkeellesiirtymisiän odotteen nostaminen tavoitellulle 62,4 vuoden tasolle on kunnianhimoinen tavoite.

Vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeen muodostettiin uusi hallitus kokoomuksen, sosialidemokraattien, vasemmistoliiton, vihreiden, kristillisten ja ruotsalaisen kansanpuolueen kesken. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan kirjattiin tavoitteeksi, että *”On löydettävä yhteisymmärrys pitkäjänteisessä ratkaisusta työurien pidentämiseksi, työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamiseksi ja riittävän eläketurvan, mukaan lukien indeksisuoja, varmistamiseksi”*.

Hallituksen aloitettua toimintansa sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko pyysi työmarkkinajärjestöille osoitetulla kirjeellään 20.9.2011, että työmarkkinajärjestöt neuvottelevat ja laativat eläkeneuvotteluryhmässään mahdollisimman nopeasti ehdotukset toimenpiteiksi, joilla hallitusohjelmaan kirjattu tavoite saavutetaan. Eläkeneuvotteluryhmän kokoonpanoa täydennettiin valtionvarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Kevan edustajilla.

Neuvotteluiden pohjalta työmarkkinaosapuolet sopivat keväällä 2012 niin sanotussa työurasopimuksessa osa-aikaeläkkeen ikärajan korottamisesta 60 vuodesta 61 vuoteen 1954 ja sen jälkeen syntyneillä. Varhennettu vanhuuseläke (62 v.) sovittiin poistettavaksi kokonaan vuoden 2014 alusta lähtien. Työtömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajaa sovittiin korotettavan 60 vuodesta 61 vuoteen 1957 ja sen jälkeen syntyneillä. Eläkkeelle siirtymisen ehtojen rajoittamisen ohella työmarkkinaosapuolet sopivat TyEL-maksun korotusten jatkamisesta vuosina 2015 ja 2016 0,4 prosenttiyksiköllä. Edelleen sopimuksessa sovittiin työeläkejärjestelmän tehokkuuden parantamisesta. Työurasopimuksessa myös vahvistettiin aiemmin asetettu tavoite eli keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostaminen vuoteen 2025 mennessä vähintään 62,4 vuoteen. Lisätöimistä päättämisen tueksi sovittiin, että käynnistetään ylijohtaja Jukka Pekkarisen johdolla korkean tason selvitys uudistustyön pohjaksi ja aloitetaan eläkejärjestelmän uudistamisneuvottelut eläkeneuvotteluryhmässä.

Uudistamisneuvottelujen kohteeksi sovittiin seuraavat asiakohdat:

- Elinajan odotteen kasvun huomioon ottaminen
- Eläkejärjestelmän ikäraajat
- Varhaiseläkejärjestelmät
- Eläkkeen karttumat ja karttumisen alkaminen
- Työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika
- Palkansaajamaksun vähentäminen palkasta
- Indeksit
- Eläke-edut turvaava maksukehitys
- TyöEL-maksu saatetaan pitkän aikavälin vakaalle maksutasolle mahdollisimman tasaisella maksukehityksellä.

Neuvottelujen kohteiden lisäksi sovittiin, että eläkeuudistus tulee voimaan viimeistään 1.1.2017.

Kataisen hallituksen ohjelmassa luvattu indeksityöryhmä asetettiin vuoden 2012 alusta. Ryhmän tehtävänä oli arvioida työeläkeindeksijärjestelmän mahdollisia muutostarpeita sovittaen yhteen työeläkkeiden ostovoimasta huolehtiminen, sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus, työeläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys ja kohtuullisena pysyvät työeläkemaksut. Indeksityöryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2013 (STM 2012). Se katsoi, ettei voimassa olevien indeksien määräytymisperusteisiin ole tarvetta tehdä muutoksia. Työryhmäraporttiin sisältyi eläkkeensaajajärjestöjen eriävä mielipide.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus sopi budjettiriihessään elokuun lopussa 2013 rakenneuudistusohjelmasta taloudellisen kasvun vahvistamiseksi ja kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi.¹⁰ Ohjelmaan sisältyy tavoitteita ikääntyneiden työllisyyden parantamiseksi ja työurien jatkumiseksi. Ohjelman eläkepolitiikkaa koskevassa osassa todetaan, että ”Toteutetaan eläkejärjestelmän uudistus työurasopimuksen mukaisesti työmarkkinakeskusjärjestöjen neuvotteleman ehdotuksen pohjalta niin, että ikääntyneiden työllisyysaste ja keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä (nykyisin n. 60,9 vuotta) nousevat. Sopimuksen tavoite on kunnianhimoinen. Sen mukaisesti keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä nostetaan vähintään 62,4 vuoteen 2025 mennessä.”

10 <http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/budjetti/290813/kannanotto.pdf>

2.3 Euroopan Unionin, OECD:n ja IMF:n suositukset

Vaikka eläketurva on lähtökohtaisesti kansalliseen päätösvaltaan kuuluva asia, kansallisille ratkaisuille ovat kuitenkin asettaneet joitakin puitteita ja velvoitteita kansainväliset sopimukset. Koska lakisääteinen eläketurva luetaan osaksi julkista taloutta, merkityksellisiä ovat erityisesti Euroopan Unionin vakaus- ja kasvusopimus sekä tuoreempi finanssipoliittinen sopimus. Toisaalta Suomi on myös sitoutunut kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja konkreettisemmin sosiaalisia oikeuksia koskeviin tavoitteenasetteluihin, esimerkiksi ILO:n sosiaaliturvasopimukseen, Euroopan neuvoston sosiaaliseen peruskirjaan ja Euroopan yhteisön työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan. Näissä sopimuksissa jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pitämään yllä sosiaaliturvajärjestelmiä ja takaamaan kansalaistensa taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia.

Euroopan unionin ohjaus

Euroopan Unionin jäsenmaana Suomi on velvollinen noudattamaan vuonna 1997 käyttöön otettua vakaus- ja kasvusopimusta, joka asettaa maan julkisen talouden tasapainolle ja velkaantumiselle kriteerit (alijäämä alle 3 prosenttia BKT:sta, velkaantuminen alle 60 prosenttia BKT:sta). EU-maiden ja euroalueiden talous- ja velkaongelmien eskaloiduttua finanssikriisin jälkeisenä aikana vakaus- ja kasvusopimusta on tiukennettu ja sen toteutumisen tueksi on luotu vahvempi sanktiomenettely. Tämän lisäksi suuri osa EU-maista hyväksyi hallitusten välisen sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Tämä tammikuussa 2013 voimaan astunut finanssipoliittinen sopimus asettaa hiukan vakaus- ja kasvusopimusta tiukemman rajoitteen julkisen talouden alijäämälle normaalioloissa (ns. keskipitkän aikavälin tavoite) ja edellyttää automaattista kansallisesti päätettyä korjausmekanismia, jos alijäämätavoitteesta on poikettu.¹¹ Vuonna 2013 on astunut voimaan myös asetus, jonka nojalla komissiolla on mahdollisuus arvioida ja kommentoida jäsenmaiden budjettiehdotuksia ennen kuin ne menevät parlamentin hyväksyttäväksi. Finanssipolitiikan sääntelyä on seurannut voimistunut pyrkimys koordinoida myös rakennepolitiikkaa Euroopan tasolla.

EU:ssa on kehitetty menetelmä pitkän aikavälin julkisen talouden tasapainon laskemiseksi ja velkaantumiskehityksen paineiden arvioimiseksi. Komissi-

11 <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/fiscal-compact-enters-into-force-on-1-january-2013?lang=fi>

on ja ikääntymistyöryhmän (AWG) toimesta arvioidaan ikäsidonnaisten me-
nojen kehitys kaikissa jäsenmaissa. Näiden laskelmien pohjalta komissio laatii
kestävyysraportin, joka sisältää arvion kunkin jäsenmaan pitkän aikavälin jul-
kisen talouden kestävydestä ja velkaantumiskehityksestä. Myös vakaus- ja kas-
vusopimukseen perustuvassa raportoinnissa on tuotettava arvio julkisen talou-
den kestävydestä. Julkiseen talouteen Suomessa luetaan myös työeläkejärjes-
telmä, koska se on lakisääteinen. Ikääntymistyöryhmän laskelmat ovat yksi kes-
keinen peruste komission suositusten takana.

Euroopan komissio esittää vuotuisessa kasvuselvityksessä näkemyksensä
seuraavan vuoden taloudellisista ja sosiaalisista prioriteeteista. Se antaa jäsen-
valtioille strategisia ohjeita, joilla edistetään kasvua ja työllisyyttä EU:n pitkän
aikavälin kasvustrategian (Eurooppa 2020) mukaisesti. Vuotuinen kasvuselvi-
tys koskee koko Euroopan unionia, mutta sen perusteella laaditaan maakohtai-
set suositukset.

Talouspolitiikan EU-ohjausjakso otettiin käyttöön vuonna 2010. Kolman-
nessa eli vuoden 2013 vuotuisessa kasvuselvityksessä todetaan, että eläkejär-
jestelmien uudistuksia olisi vauhditettava eläkeiän mukauttamiseksi elinajan-
odotteeseen, varhaiseläkejärjestelmiin pääsyn rajoittamiseksi ja työurien piden-
tämiseksi¹².

Maakohtaisissa toimenpidesuosituksissa on Suomea vuonna 2011 kehotettu
kohdistamaan aktiiviset työmarkkinatoimenpiteet paremmin pitkäaikaistyöttö-
miin ja nuoriin, parantamaan iäkkäämpien työntekijöiden työllistettävyyttä ja
elinikäiseen oppimiseen osallistumista sekä vähentämään varhaista työmarkki-
noilta poistumista sekä harkitsemaan lainsäädäntöön perustuvien eläkeikien ja
elinajanodotteen välistä yhteyttä.¹³

Vuonna 2012 annettu suositus oli edellistä suoraviivaisempi ja vaativampi.
Lakisääteisen eläkeiän korottamisen ja elinajanodotteen välistä yhteyttä ei enää
suositeltu harkitsemaan vaan toteuttamaan. Muilta osin suositukset olivat pysy-
neet muuttumattomina.

Vuonna 2013 Suomen maasuosituksissa on edelleen eläketurvaa koskeva
suositus. Komission ehdotuksessa Suomea kehoitettiin uudestaan linkittämään
alin vanhuuseläkeikä elinajan odotteen kasvuun. Komiteakäsittelyssä eläkesuo-
situkset kuitenkin muutettiin muotoon, jossa Suomea ja useaa muuta maata

12 KOMISSIION TIEDONANTO, Vuotuinen kasvuselvitys 2013. Bryssel 28.11.2012, COM(2012) 750
final. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_fi.pdf

13 NEUVOSTON SUOSITUS, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2011, Suomen vuoden 2011 kansallisesta
uudistusohjelmasta sekä vuosia 2011–2014 koskevaa Suomen tarkistettua vakausohjelmaa koskevan
neuvoston lausunnon antamisesta Euroopan unionin virallinen lehti C216/3. [http://eur-lex.europa.eu/
LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:216:0003:0005:FI:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:216:0003:0005:FI:PDF)

kehotetaan huomioimaan elinajan odotteen kasvu joko eläkkeiden tasossa tai vanhuuseläkeiän alarajan muutoksissa. Komiteatasolla on myös sitouduttu selvittämään näiden kahden vaihtoehtoiseksi luokitellun elinajan odotteen huomioimistavan eroja.

Tuorein vuoden 2013 eläkejärjestelmää ja työllisyyttä koskeva suositus Suomelle on seuraava: ”...toteuttaa lisätoimia ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi, myös parantamalla heidän työllistettävyyttään ja kaventamalla varhaisen työmarkkinoilta poistumisen väyliä nostamalla tosiasiallista eläkkeellesiirtymisikää sopeuttamalla eläkkeellesiirtymisikä tai eläke-etuudet elinajanodotteen muutoksiin; toteuttaa käynnissä olevat toimenpiteet nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työmarkkina-aseman parantamiseksi keskittyen erityisesti työn kannalta merkityksellisen osaamisen kehittämiseen ja seuraa tiiviisti toimenpiteiden vaikutusta.”

Sitovien sopimusten ohella Suomea velvoittaa vapaaehtoinen yhteistyö. Komissio, talouspoliittinen komitea ja sosiaalisen suojelun komitea tuottavat yhteistyönä eurooppalaista eläkestrategiaa, johon on kuulunut sekä taloudellisen että sosiaalisen kestävyuden tavoitteita. Sosiaaliseen kestävyteen kuuluu erityisesti turvan kattavuuteen ja riittävyteen liittyviä tavoitteenasetteluja. Näiden seuraamiseksi ja vertailemiseksi Unionin piirissä tehdään muun muassa esimerkkilaskelmia eläkkeiden korvausasteista eri maissa.

OECD:n ja IMF:n Suomea koskevat maaraportit ja -arviot

Myös kansainväliset taloudellisen yhteistyön järjestöt OECD ja IMF tekevät säännöllisesti maakatsauksia arvioidakseen jäsenvaltioidensa talouksia ja niiden kehitysnäkymiä. Arvioihin sisältyy suosituksia, joita kansallisten päätöksentekijöiden toivotaan ottavan huomioon. Suositusten lähtökohtana on tasapainoinen taloudellinen kehitys. Koska eläketurva muodostaa ison osan julkisesta taloudesta, näissä suosituksissa käsitellään usein myös eläkejärjestelmää.

OECD julkaisee Suomea koskevia maaraportteja parin vuoden välein. Tuorein OECD:n maakatsaus julkistetaan alkuvuonna 2014. Myös IMF julkaisee sääntöjensä mukaisesti konsultointeihin liittyviä arvioita vähintään kahden vuoden välein.

Maaraportit ovat laajoja koko kansantalouden kokonaistilaa arvioivia julkaisuja. Tässä yhteydessä ovat kiinnostavia eläketurvan kehittämiseen liittyvät suositukset. Näiden kahden järjestön suositukset ovat tältä osin hyvin samankaltaisia. Keskeinen päätelmä on, että Suomessa tulee korottaa vanhuuseläkeikää ja karsia varhaiseläkereittejä. Toimenpidesuosituksien seuraavat:

- **OECD:** Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n vuonna 2012 julkaiseman Economic Survey of Finland 2012 -maaraportin mukaan Suomen tämänhetkiset valtiontalouden tervehdyttämistoimet eivät ole riittäviä väestön ikääntymiseen nähden, vaikka budjettivaje onkin toistaiseksi pieni. OECD:n ehdottamiin yleisiin korjausliikkeisiin kuuluvat eläkeiän korottaminen, tutkimus- ja kehitystyön tukeminen, julkisesti tuotettujen palveluiden avaaminen kilpailulle ja suunniteltujen kuntauudistusten toteuttaminen.

Eläketurvan osalta OECD suositteli jo vuoden 2010 raportissaan eläkeiän korottamista 63 ikävuodesta 65 vuoteen ja lisäksi se on suositellut 68 vuoden yläikärajan poistamista. Järjestön mukaan 53 ikävuoden jälkeinen korotettu karttuma (1,9 %) tulisi poistaa. Lisäksi tulisi harkita työttömyyden, vanhempainvapaan ja opiskelun ajalta kertyvän eläketurvan karttuman alentamista. Työttömyysputkijärjestely tulisi poistaa ja työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisehtoja tiukentaa. Työkyvyttömyyseläkkeet tulisi myöntää vain lääketieteellisin perustein ja paluuta työkyvyttömyydestä takaisin työhön tulee edistää.

- **IMF:** Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n viimeisin arvio on elokuulta 2012. IMF:n arvion mukaan varhaiseläkeväyliä tulisi kiristää työttömyyden ja työkyvyttömyyden osalta. Lisäksi alinta ja ylintä eläkeikärajaa tulisi korottaa. Samalla tulisi kehittää varhaista puuttumista edistävää aktiivista työmarkkinapolitiikkaa.¹⁴

2.4 Kansainvälisten eläkeasiantuntijoiden arviot Suomen eläkejärjestelmästä

Eläkejärjestelmämme uudistamisen ja siitä käydyn keskustelun pohjaksi on viime vuosina tilattu kansainvälisiltä asiantuntijoilta useita arvioita Suomen eläkejärjestelmästä. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen voimaantulon jälkeen Eläketurvakeskus ja Kansantaloudellinen yhdistys tilasivat asiantuntija-arvion uudistuksen vaikutuksista. Arvion teki professori Axel Börsch-Supan (Mannheim Institute for the Economics of Ageing) (Börsch-Supan 2005).

Vuonna 2012 Eläketurvakeskus tilasi kaksi kansainvälistä arviota suomalaisesta eläkejärjestelmästä. Arviopyyntö on toistaiseksi laajin toteutettu ulkopuolinen arvio. Se sisälsi kolme isoa kokonaisuutta:

¹⁴ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12254.pdf>
<http://www.imf.org/external/np/ms/2012/061112.htm>,
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12253.pdf>

1. Eläkkeiden riittävyys ja järjestelmän rahoituksen kestävyys: työeläkkeen ja kansaneläkkeen roolit ja vuorovaikutus; eläkejärjestelmän taloudellisten ja aktuaaristen kannusteiden toimivuus.
2. Suomen työeläkejärjestelmän rakenne: miltä Suomen eläkejärjestelmä näyttää riskinjakamisen ja sosiaalivakuutuksen näkökulmasta; eläkejärjestelmän vaikutus talouteen, työmarkkinoihin (kannusteet työhön ja eläkkeelle siirtymiseen) ja yleisemmin yhteiskuntaan; sekä valtion, työmarkkinajärjestöjen ja muiden sidosryhmien roolit päätöksenteossa.
3. Työeläkejärjestelmän hallintoon liittyvät kysymykset: eläketurvajärjestelmän toiminta (eläketurvan eri toimijoiden roolit ja keskinäiset suhteet sekä näiden organisaatioiden hallintorakenteet); työeläkevakuuttajien yhteistyön ja kilpailun roolit; sekä työeläkejärjestelmän hallinnollinen tehokkuus ja kustannustehokkuus.

Vuonna 2013 julkaistun arvioinnin toteuttivat professorit Nicholas Barr (London School of Economics) ja Keith Ambachtsheer (Rotman College, Toronton yliopisto).

Axel Börsch-Supanin arvio vuoden 2005 eläkeuudistuksesta

Börsch-Supanin (2005) arvion mukaan Suomen työeläkeuudistus oli merkittävä askel Suomen eläkejärjestelmän parantamisessa. Se oli hänen mukaansa ihailtava sekoitus porkkanoita ja keppejä ja vaikuttanee myönteisesti ikääntyneen väestön työllisyyteen. Samalla uudistus kohentaa rahoituksellista kestävyyttä etukäteisrahastoinnin lisäämisen ja uuden vakauttamismekanismin, elinaikaker-toimen ansiosta. Börsch-Supanin mukaan uudistuksen ansiosta epäterveet kannustimet varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vähenivät ja toisaalta eläkkeen laskemiseen liittyviä epäjohdonmukaisuuksia saatiin korjattua.

Uudistuksen hyvistä puolista huolimatta parannettavaakin jäi. Börsch-Supan katsoi, että uudistettunakin järjestelmä oli tarpeettoman monimutkainen ja tämä on omiaan heikentämään kannustimia työvoimaan osallistumiseen. Uudistus ei poistanut kaikkia varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen liittyviä reittejä ja kannustimia niiden käyttöön. Börsch-Supan myös esitti laskelmiensa pohjalta, että uusi vanhuuseläkkeen kannustinkarttuma ei ollut riittävä kannustin eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen vanhuuseläkeiän valintai'issä. Börsch-Supan kritisoi myös sitä, että uudistus oli suunnattu tuleville sukupolville, eikä koskenut uudistusajankohdan eläkkeensaajia. Siihen liittyi varsin pitkäksi katsottava siirtymäaika, jonka takia maksukehityksen tasapainottamisessa edisty-

tään liian hitaasti. Kokonaisarvion keskeinen viesti oli, että uudistus oli hyvä ensimmäinen askel oikeaan suuntaan, mutta vaatii lisätoimenpiteitä jatkossa.

Nicholas Barrin arvio eläketurvan rakenteesta ja eläkejärjestelmästä

Suomalaisen eläkejärjestelmän vahvuudet voidaan Barrin (2013) arvion mukaan kiteyttää seuraavasti:

- Eläkepolitiikka on yhteisymmärrykseen perustuva: kaikki asianomaiset tahot ovat mukana järjestelmässä ja sitä hoidetaan konsensushengessä.
- Yhtenäisyys: vaikka yksityisen sektorin työntekijöiden eläkkeitä hoitavat yksityiset, keskenään kilpailevat laitokset, ne toimivat yhtenäisissä kansallisissa puitteissa.
- Rajoitettu valinnanvapaus: työntekijöiden valintamahdollisuuksia on järjestelmässä rajoitettu sekä säästämisen määrän että työnantajien valintamahdollisuuksia eläkevakuutuslaitoksen valinnan osalta. Nämä piirteet ovat Barrin mukaan perusteltuja psykologisen taloustieteen tietämyksen kanssa.
- Eläkejärjestelmä ei muodosta esteitä työvoiman liikkuvuudelle, koska se on samanlainen niin yksityisellä, valtiollisella kuin kunnallisellakin sektorilla ja karttuneet eläkeoikeudet säilyvät siirryttäessä työnantajalta toiselle.
- Riittävyys: järjestelmä toimii hyvin ja tarjoaa riittävän vanhuuden aikaisen toimeentulon useimpien ihmisten kohdalla.
- Järjestelmä on kattava, koska (a) kansaneläke ja takuueläke ovat asumisperusteisia, (b) sekä naisten että miesten työllisyysaste on Suomessa korkea ja (c) työeläkejärjestelmä kattaa lähes kaikki työansiot.

Barr esitti arviossaan, että Suomessa tulisi keskustella erityisesti neljästä muutostarpeesta. Ensimmäinen niistä on pidentyvään elinajan odotteeseen sopeutuminen. Toiseksi tulisi kehitellä joustavampi mahdollisuus jäädä eläkkeelle. Barrin mukaan myös eläkkeellesiirtymisen lykkääminen ja perherakenteen muutokset pitäisi ottaa huomioon paremmin.

Barr kiinnitti huomiota vanhuuseläkkeelle jäämisessä uudistuksen jälkeen syntyneeseen piikkiin 63-ikävuoden kohdalla. Hänen tulkintansa tästä on, että behavioraalisen taloustieteen tutkimusnäytön mukaan monet jäävät eläkkeelle heti kun se on mahdollista, vaikka se ei olisi heidän (ja heidän perheidensä) etujen mukaista. Lisäksi Suomen järjestelmässä ja siitä viestimisessä on epäedullinen signaalivaikutus: sen sijaan että puhutaan eläkeiästä ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämisestä, pitäisi Barrin mukaan puhua eläkkeen alaikärajaista ja normaalista eläkeiästä.

Barrin keskeinen havainto ja huoli on, että jos eläkkeelle siirrytään alimassa mahdollisessa iässä, pitkällä aikavälillä eläkkeet pienenevät ja rahoituksen kestävyys heikkenee. Tämän estämiseksi alinta eläkkeellesiirtymisikää tulisi Barrin mukaan nostaa ilman kompensoivaa lisäystä eläkkeeseen. Barrin näkemyksen mukaan eläkkeen saamisaika suhteessa eläkkeen kartuttamisaikaan olisi pidettävä keskimäärin vakaana. Jos eläkeikä olisi keskimäärin puolet työajasta, elinajan odotteen pidentyessä tulisi eläkeikää nostaa kahdeksalla kuukaudella jokaista lisäelinvuotta kohti.

Barr ehdotti myös vanhuuseläkkeen osittaisen myöhentämisen mahdollisuutta. Hänestä olisi hyvä, että järjestelmässä olisi mahdollisuus saada esimerkiksi 25, 50 ja 75 prosenttia eläkkeestä samalla kun myöhemmäksi jätetty osuus edelleen karttuu.

Barrin suositusten seuraaminen tarkoittaisi tiivistäen seuraavan suuntaisia uudistuspyrkimyksiä:

- Vanhuuseläkkeelle siirtymisen alaikäraja kiinnitetään eliniän odotteen nousuun syntymäajan perusteella ja muutos on tiedossa hyvissä ajoin etukäteen.
- Alarajan yläpuolella vanhuuseläkkeen voi nostaa 25-, 50- tai 75-prosenttisesti, lykkäty osuus kasvattaa karttumista työansioiden mukaan.
- Työeläkkeen lykkäämisen vaikutus perustuisi yksilön 63 vuoden ikään saakka ansaitsemaan eläkkeeseen eikä 63 vuoden iän jälkeisiin ansioihin ja niistä laskettavaan kannustinkarttumaan.
- Nykyinen, 63 ja 68 ikävuoden välille ajoittuva kannustinkarttuma ja 1,9 prosentin karttuma poistetaan, tilalle luodaan kertyneeseen eläkepääomaan perustuva lykkäyskorotus- ja varhennusvähennystekniikka (Suomessa oli lykkäyskorotukseen ja varhennusvähennykseen perustuva tekniikkaa ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta).

Keith Ambachtsheerin arvio hallinnosta ja sijoitustoiminnasta

Keith Ambachtsheerin (2013) yleisarvion mukaan suomalainen eläkejärjestelmä on sekä kattava että vankka. Se perustuu konsensukseen, kattaa koko työvoiman, tuottaa riittävät eläkkeet ja helpottaa työvoiman liikkumista. Eläkejärjestelmä on instituutorakenteeltaan vakaa ja sen eri osilla on selkeästi määritellyt roolit, rakenteet ja hallintoprosessit. Suomalainen eläkejärjestelmä on myös yhtenäisempi kuin useimmissa muissa maissa. Näillä piirteillään järjestelmä palvelisi suomalaisia hyvin tulevaisuudessa ilman muutoksiakin.

Ambachtsheer näki järjestelmän hallinnossa kuitenkin kehittämisen varaa ja erityisesti sijoitustoimintaan liittyen olisi mahdollista saavuttaa suuriakin ta-

loudellisia etuja vakavaraisuussäädöksiä muuttamalla ja yhtiöiden sijoitustoimintaa hieman toisin suuntaamalla. Ambachtsheerin esittämät kehittämisedotukset voidaan tiivistää seuraaviin kohteisiin.

- Eläkkeiden rahoitusstrategian muuttaminen.
- Sijoitusten allokaation muuttaminen vakavaraisuussäädöksiä kehittämällä osakepainoa lisäävään ja tuottohakuisempaan suuntaan; nykyisestä 45/55-suhteesta 80/20-suhteeksi.
- Eläkevarojen roolin uudelleenarviointi ja sen merkitys sijoitustoiminnalle.
 - Suomalainen järjestelmä pysyy vain osittain rahastoivana; pitkän aikavälin tuottotavoitteen korostaminen sekä sijoituksissa että sääntelyssä.
- Mittakaavaetujen etsiminen sijoitustoiminnassa ja etuuksien hallinnoinnissa.
 - Sijoitustoiminnan kustannukset ovat vuositasolla $\sim\frac{1}{2}$ prosenttia varoista (n. 700 milj. euroa); suurin osa kuluista aiheutuu ulkoisen salkun hoidosta, jonka mittavuutta tulisi arvioida uudelleen.
 - Hallintokuluissa (400 miljoonaa euroa vuodessa) on säästämisen potentiaalia; Ambachtsheerin esittämissä vertailukohteissa on pienemmät hallintokulut per työnantaja/vakuutettu (toisaalta vertailussa olleet maat, järjestelmät ja etuusrakenteet olivat erilaiset).
- Eläkejärjestelmän kannusterakenteen muuttaminen enemmän yhteistyötä suosivaksi.
- Johtamisen laadun kehittäminen yhdistämällä sidosryhmien edustus ja sijoitusasiantuntemuksen vaatimus.
- Sijoitustoiminnassa katseen kääntäminen enenevässä määrin Suomesta ulospäin.
 - Sijoituksista kolmasosa Suomessa, mutta kuitenkin Suomi-sijoitukset vuosina 2007–2011 olivat heikompia kuin benchmark.

Yhteenvetona voi tiivistäen esittää Ambachtsheerin viestinä olevan huomattavien taloudellisten etujen saavuttaminen hallintoa ja sijoitustoimintaa uudelleen arvioimalla. Hänen esittämiensä arvioiden perusteella saavutettavissa voisi olla jopa yhteensä 1,9 miljardin euron/vuosi suuruinen sijoitustuottojen lisäys ja hallintokulujen säästö – suuruusluokaltaan yhden prosentin Suomen BKT:sta. Suurin vaikutus tulisi sijoitusallokaation muutoksesta (45–55 allokaation muuttaminen 80–20 riskillisemmäksi painotukseksi), mikä voisi hänen mukaansa tuottaa 1,5 miljardia euroa/vuosi suuremmat tuotot. Sijoitustoiminnassa 'lisää vastinetta rahalle' – ajattelu voisi tuoda 300 miljoonan euron säästöt vuodessa. 'Lisää tehokkuutta hallintokuluihin' taas voisi tuottaa noin 100 miljoonan euron säästön vuodessa.

2.5 Yhteenveto eläkejärjestelmän uudistamisesta käydyistä keskustelusta

- Keskustelu eläketurvan lisäsopeuttamisesta käynnistyi varsin nopeasti vuonna 2005 toteutetun työeläkeuudistuksen jälkeen. Vanhuuseläkeiän nostosta on keskusteltu Suomessa vuodesta 2009 lähtien. Uudistustarpeita on käsitelty useissa työryhmissä. Eläketurvan uudistamisesta on myös tehty päätöksiä, viimeksi työurasopimuksessa vuonna 2012.
- Vuonna 2009 sovittiin uusi tavoite eläkkeelle siirtymisen myöhentämisestä kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Tavoite on sen jälkeen mainittu useissa sopimuksissa, viimeksi hallituksen elokuussa 2013 sopiman rakennepoliittisen uudistuspaketin osana.
- Eläketurvan lisäuudistamisesta on sovittu työurasopimuksessa vuonna 2012 siten, että uudistukset tulevat voimaan 1.1.2017. Lisäsopeuttaminen on nähty tarpeelliseksi erityisesti koska elinajan pidentymistä koskeva ennuste on muuttunut merkittävästi.
- Eläkeuudistus on nähty tarpeelliseksi myös siksi, että vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa luotu elinaikakerroin poistaa eläkkeellä oloajan pitenemisestä seuraavan menovaikutuksen, mutta ei neutraloi eläkkeensaajien lukumäärän muutoksesta johtuvaa menojen kasvua. Elinajan pidentymistä koskevan arvion takia myös elinaikakertoimen eläkettä pienentävä vaikutus on suurempi kuin 2005 uudistusta valmisteltaessa.
- Varhaiseläkereittien merkityksen pienennyttyä ja väestön keski-ikä kohotessa vanhuuseläkkeelle siirtymisen ajankohdan merkitys työvoiman tarjonnan ylläpitäjänä ja eläkemenojen kannalta korostuu.
- EU-tasoisien finanssipolitiikan koordinaation tiivistämisen takia velvoitteet huolehtia julkisen talouden kestävydestä ovat entisestään kasvaneet. Kansainväliset järjestöt ja Euroopan komissio ovat toistuvasti antaneet suosituksia Suomen eläkejärjestelmän muuttamiseksi ja kestävyysvajeen korjaamiseksi.
- Vaikka kansainvälisten riippumattomien asiantuntijoiden arviot Suomen eläkejärjestelmästä olivat pääsääntöisesti myönteisiä, ne myös nostivat esille joukon kehittämiskohteita, erityisesti elinajan pidentymiseen varautumisen tavan sekä eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen liittyvät kannustimet.
- Työryhmä on pyrkinyt työssään kattamaan käydyssä keskustelussa esille nostetut kysymykset. Se on myös katsonut, että eläkejärjestelmän rahoitussellisesta kestävydestä, julkisen talouden kestävydestä ja eläketurvan merkityksestä eläkkeensaajien taloudelliselle hyvinvoinnille on ollut syytä tehdä ajantasaiset laskelmat ja arviot. Näiden laskelmien ja arvioiden tulokset esitetään seuraavissa kahdessa luvussa (luvut 3 ja 4). Eläketurvan sisällölliseen kehittämiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään luvuissa 5, 6 ja 7.

3 Eläkejärjestelmän ja julkisen talouden taloudellisesta kestävyydestä

Työeläkejärjestelmä on osa lakisääteistä sosiaaliturvaa ja julkista taloutta. Työeläkkeet rahoitetaan pääosin palkkaperusteisilla eläkevakuutusmaksuilla. Kansantalouden tilinpidossa nämä pakolliset työeläkemaksut luetaan osaksi kokonaisverorasitusta. Työeläkejärjestelmän rahoitusylijäämä lasketaan muiden sosiaaliturvarahastojen, kuntatalouden ja valtiontalouden kanssa yhteen koko julkisen talouden rahoitusjäämäksi. Väestön ikärakenteen muutos lisää julkisia menoja, mikä aiheuttaa lähivuosisikymmenenä vaikeasti hoidettavan julkisen talouden rakenteellisen tasapainotusongelman. Eläkkeensaajien määrän kasvusta seuraava eläkemenojen kasvu on osa tätä julkisen talouden pitkän ajan rahoitusongelmaa.

Tässä luvussa tarkastellaan ensin väestörakenteen muutoksen aiheuttamaa haastetta hyvinvointivaltion ja eläkejärjestelmän rahoitukselle sekä sukupolvien väliselle oikeudenmukaisuudelle. Tämän jälkeen tarkastellaan julkisen talouden kestävyydestä tehtyjä laskelmia. Vasta tämän jälkeen käsitellään yksityiskohtaisemmin lakisääteisen eläkejärjestelmän pitkän aikavälin näkymiä.

3.1 Väestön ikääntyminen eläkejärjestelmän, hyvinvointivaltion ja sukupolvisopimuksen haasteena

Hyvinvointivaltiota voi pitää suurimpana toisen maailmansodan jälkeisenä sosiaalisena innovaationa kehittyneissä markkinatalousmaissa. Se tarjoaa väestölle kattavan, progressiivisin veroin tai palkkaperusteisin, pakollisin sosiaaliturvamaksuin rahoitetun sosiaaliturvan. Tulonsiirrot koostuvat köyhyyttä torjuvasta perusturvasta sekä ansiosidonnaisesta, sosiaalivakuutuksen takaamasta turvasta sairauden, vanhemmuuden, työttömyyden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden varalta. Toinen hyvinvointivaltion peruspiirre ovat pääosin verovaroin rahoitetut, ilmaiseksi tai voimakkaasti subventoiduin hinnoin koko väestölle tarjolla olevat julkiset koulutus-, sosiaali- ja terveystalvet, joita kutsutaan meriittihyödykkeiksi. Nämä perusosat ovat hyvinvointivaltion yleisiä tunnusmerkkejä, vaikka sosiaaliturvan taso ja rakenne vaihtelevatkin maasta toiseen.

Omana erityisryhmänään läntisten hyvinvointivaltioiden joukossa on totuttu pitämään *pohjoismaista mallia*. Sitä on kehitetty pohjoismaisissa demokratoissa maailmansotien väliseltä ajalta lähtien asteittain ja kansallisin painotuksin. Pohjoismaiseen malliin sisältyvälle tulonsiirtojärjestelmälle on muodostu-

nut ominaiseksi kattavan, verovaroin rahoitetun, pääosin yksilökohtaisen perusturvan sekä vaihtelevissa elämäntilanteissa ja erilaisissa riskitilanteissa tarjolla olevan lakisääteisen ansiosidonnaisen turvan yhdistelmä. Verovaroin rahoitetut ja paikallishallinnon järjestämät julkiset koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelut ovat Pohjoismaissa puolestaan korkeatasoisia ja kattavia sekä koko väestön saatavilla ja laajasti käyttämiä. Ne ovat pääosin paikallishallinnon tuottamia, vaikka yksityisten palveluntuottajien merkitys on kaikissa pohjoismaissa viime aikoina nopeasti kasvanut. Kansainvälisissä vertailuissa suomalainen hyvinvointivaltio on perustellusti luettu tähän korkeatasoisen sosiaaliturvan tarjotaan, mutta vastaavasti korkeata veroastetta edellyttävään pohjoismaiseen ryhmään – tosin usein, vallankin varhaisempina aikoina, ”köyhän miehen versio- na” siitä (esim. Anttonen & Sipilä 2000).

Hyvinvointivaltio jakaa tulonsiirtoja ja progressiivisin veroin tuloja uudelleen väestön kesken. Se myös tuo tulotasosta riippumatta kansalaisten ulottuville osaamis-, ansainta- ja osallistumismahdollisuuksia lisäävät sekä elämänlaatua parantavat koulutus-, kulttuuri-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Pohjoismaisessa mallissa tämä eri väestöryhmien välinen tulojen uudelleenjakoa sekä laajat julkiset ilmaisupalvelut ovat myötävaikuttaneet suhteellisen pieniin tulo- ja hyvinvointieroihin väestöryhmien välillä.

Samaan aikaan on huomattava, että hyvinvointivaltio jakaa tuloja ja palveluja uudelleen pääasiassa kansalaisen elinkaaren eri vaiheiden yli. Aktiivi-ikässä oleva sukupolvi on työelämässä ja maksaa veroja, jonka vastineista suurin osa koostuu sen aiemmin ilmaiseksi saamista koulutuspalveluista sekä vastaisesta eläketurvasta samoin kuin vanhuusiän sosiaali- ja terveyspalveluista. Hyvinvointivaltion keräämät verot ja sen tarjoamat etuudet ja palvelut painottuvat elinkaaren eri vaiheisiin. Monet etuudet ja palvelut ovat toisin sanoen ikäsidoonaisia.

Kaikissa talouksissa jaetaan resursseja eri ikäryhmien välillä ja pidetään huolta lapsista ja vanhuksista. Julkinen sektori osallistuu tähän jakamalla resursseja yksilöiden ja kotitalouksien välillä sekä tulonsiirtoina että hintasubventoitujen palveluiden muodossa. Vaikka eri keinoin myös tasoitetaan riskejä tilapäisissä ongelmissa, suurimmaksi osin julkisen talouden kautta tapahtuvassa resurssien keräämisessä ja tulonsiirroissa on kyse elinkaaritulojen tasaamisesta eri elämänvaiheiden aikana.

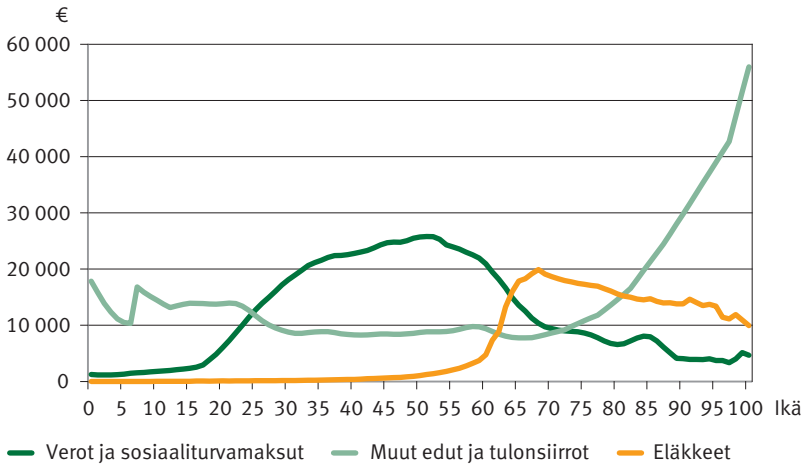
Hyvinvointivaltio on näin perustaltaan pitkälti sukupolvisopimus. Sukupolvisopimuksen välttämättömiä edellytyksiä ovat vakaa demokratia sekä kansalaisten luottamus siihen, että hyvinvointivaltion instituutiot toimivat reilulla, läpinäkyvällä ja väärinkäytökset estävällä tavalla. Tämä ei kuitenkaan riitä. Jotta

myös sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus toteutuisi, täytyisi peräkkäisten sukupolvien maksamien verojen sekä niiden saamien ikäsidonnaisten tulonsiirtojen ja hyvinvointipalvelujen suhteutua toisiinsa kohtuullisen tasavertaisesti. Tämä näkökulma on sitä tärkeämpi mitä suurempi etuusperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän merkitys on ja mitä suuremmassa määrin yleisin verovaroin rahoitettuja hyvinvointivaltion tarjoamat meriittihyödykkeet ovat.

Julkisen talouden ja eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys on sukupolvien oikeudenmukaisuuden kannalta tärkeä kysymys. Mikäli julkisessa taloudessa on kestävyysvaje, ja velkaantumisaste kasvaa, nuoremmat sukupolvet saavat kannettavakseen nykyisiä sukupolvia suuremman taakan. Väestörakenteessa näkyvät suuret ikäluokkien väliset kokoerot voivat vielä lisätä tulevien sukupolvien vastuita.

Sukupolvella tarkoitetaan samaan aikaan – samana kalenterivuonna – syntyneitä kansalaisia. Samanaikaisesti elää eri-ikäisiä sukupolvia. Tämän vuoksi sukupolvitarkastelu ymmärretään usein kullakin hetkellä elävien ikäryhmien taloudellisen aseman vertailuksi ja ikäryhmien välisten taloudellisten suhteiden erittelyksi. Tarkastellaanpa sukupolvisuhteita julkisen talouden tai yksityisen talouden kannalta, tulos on aina se, että keski-ikäiset ovat nettomääräisesti maksava osapuoli. Nuoret ja vanhat ovat puolestaan saavina osapuolina. Maksajan osasta huolimatta myöhäisessä keski-ikässä olevien yksityinen nettovarallisuus on aina keskimäärin suurempi kuin nuorempien tai vanhusten. Ikään liittyy tuloliikkuvuutta ja kukin sukupolvi elää kaikki elinvaiheet aikanaan. Nuorten osuus alimmissa tuloryhmissä on suuri, mutta koulutuksen ja ammattitaidon karttumisen myötä suuri osa heistä siirtyy ajan kuluessa ylempiin tuloryhmiin.

Merkittävä osa julkisen talouden toimista siis siirtää tuloja ikäryhmältä toiselle. Kun kansantalouden tilinpidon mukainen julkinen kulutus ja maksetut tulonsiirrot (verot ja vakuutusmaksut) jaetaan ikäryhmittäin, saadaan kuvan 3.1 mukainen esitys julkisen talouden keskeisten elementtien kohdentumisesta eri ikäluokissa (Vaittinen & Vanne 2012, ks. myös Vanne 2002). Maksettujen verojen ja vakuutusmaksujen arvo ylittää saatujen etuuksien ja palveluiden arvon noin 25 vuoden iässä. Kun vielä elinkaaren loppupäässä maksetut eläkkeet ja palveluiden arvo lasketaan yhteen, vuonna 2011 kansalaiset olivat keskimäärin nettomaksajia ikävälillä 25–62 vuotta ja nettosaajia tätä varhaisemmallalla ja myöhäisemmällä iällä. Kokonaisuudessaan julkisen sektorin kautta jaettiin tuloja keski-ikäisiltä nuoremmille summalla, joka oli 8,3 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Iäkkäämpien keski-ikäisiltä saamien tulonsiirtojen arvo oli lähes 13 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuva 3.1. Julkisen talouden tulot ja menot henkeä kohden iän mukaan vuonna 2011.

Lähde: Vaittinen ja Vanne (2012).

Sukupolvisopimukseen kohdistuu monessa kehittyneessä länsimaassa ja erityisesti Suomessa kaksi väestörakenteesta ja sen muutoksesta aiheutuvaa painetta. Ensiksi mitä suurempia ovat peräkkäisten ikäkohorttien väliset kokoerot, sitä suurempia sukupolvien välisiä jännitteitä ikäsidonnaisten hyvinvointimenojen rahoittaminen aiheuttaa. Toisen jännitteen sukupolvisopimukseen aiheuttaa väestön keskimääräisen eliniän piteneminen.

Kehittyneissä maissa hyvinvointijärjestelmät täsmentyivät toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Väestön ikärakenne oli tuolloin poikkeuksellisen edullinen. Aktiiviväestön osuus kasvoi suureksi, kun toisen maailmansodan jälkeisenä aikana 1960-luvun puolivälin tietämille saakka syntyneet suuret ikäluokat astuivat työelämään. Uuden vuosituhannen myötä nämä ikäluokat ovat siirtyneet tai siirtymässä eläkkeelle. Niiden hoito- ja hoivapalveluiden tarve alkaa myös kasvaa kiihtyvään tahtiin. Samalla työikäisen väestön määrän kasvu on monessa kehittyneessä maassa pysähtynyt tai alkanut supistua. Tämä on seurausta erityisesti 1970-luvun jälkeen tapahtuneesta syntyvyyden voimakkaasta alentumisesta. Vanhushuoltosuhteen osoittaja ja nimittäjä muuttuvat siis molemmat hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta kiristyvään sekä potentiaalisesti aktiivisukupolven ja vanhusväestön välisiä jännitteitä lisäävään suuntaan.

Kehittyneissä maissa väestön elinajan odote pitenee jopa yli kahdella vuodella vuosikymmentä kohden. Kysymyksessä on ihmisten hyvinvointia suuresti lisäävä, myönteinen kehitys, jonka ovat aikaansaaneet lääketieteen ja tervey-

denhuollon kehitys, elinolojen paraneminen, tuottavuuden kasvu, aineellisen elintason kohoaminen sekä elinkeinorakenteen ja työelämän muutokset. Tähän myönteiseen kehitykseen liittyvä ongelma on se, että hyvinvointivaltion instituutioita toisen maailmansodan jälkeen perustettaessa eliniän pitenemisen vaikutusta tulonsiirtojen ja palvelujen rahoitukseen ei otettu tarpeellisessa määrin huomioon. Elinajanodotteen yleinen, myös ikääntynyttä väestöä koskeva piteneminen oli tuolloin vasta alkamassa. Kehityksen merkitystä oli pitkään aliarvioimassa myös se, että kaikkia ikäluokkia koskevaa kuolleisuuden trendinomaisista alenemista ei huomioitu väestöennusteissa.

Kun 65 vuotta täyttäneiden odotettavissa olevassa elinajassa ei juuri ollut tapahtunut muutoksia moneen vuosikymmeneen, on ymmärrettävää, että lakisääteisissä eläkejärjestelmissä oli aluksi kiinteä, yleensä 65 vuoden tietämille asettava vanhuuseläkeikä. Mutta sittemmin elinajan pidennettyä myös myöhemmissä iässä on käynyt ilmeiseksi se, että hyvinvointivaltion periaatteet edellyttävät selvittämistä sen osalta, miten pidentyvä elinikä jaetaan aktiiviajan ja työelämän ulkopuolisen ajan kesken ja millaisin järjestelyin sopivaksi nähty jakosuhte ylläpidetään.

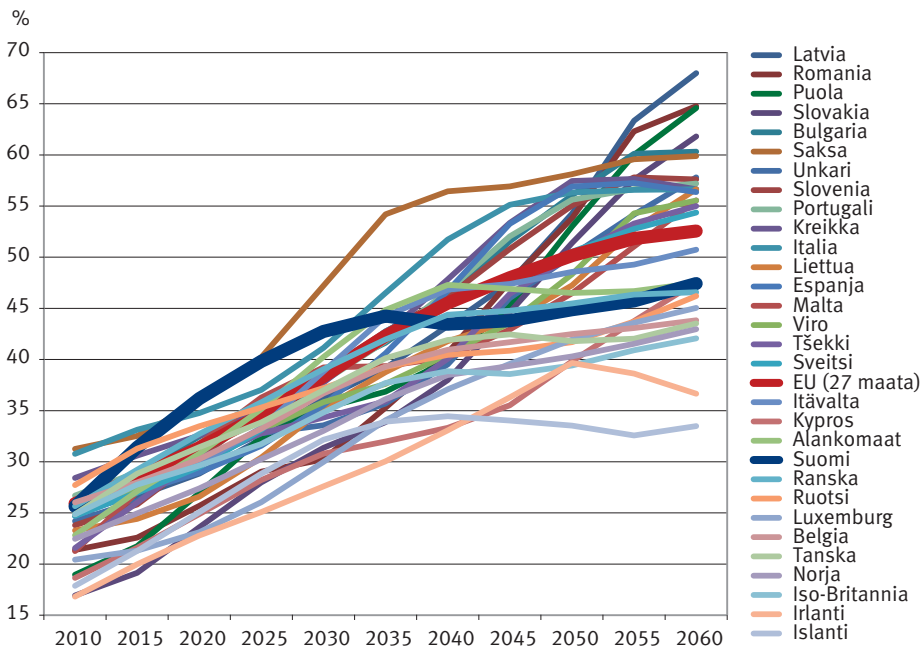
Kuva 3.2 osoittaa miten huoltosuhteet heikkenevät kaikissa EU-maissa joskin hieman erilaisella ajoituksella. Huoltosuhteen nopea heikentyminen on jo alkanut Suomessa. Jo vuonna 2020 Suomessa on Eurostatin väestöennusteen mukaan EU-alueen epäedullisimpia huoltosuhteita. Huoltosuhteen heikkene-
misen kasvuvauhti hiipuu vuoden 2030 paikkeilla, jolloin Suomen vanhuus-
huoltosuhte olisi noussut vuoden 2010 26 prosentin tasosta 43 prosentin tasolle, minkä jälkeen Suomen tilanne asettuu vähitellen keskimääräiselle tasolle.

Kuva havainnollistaa kuinka hyvinvointivaltioon kohdistuvat väestörakenteesta aiheutuvat paineet ovat pitkälti samantyyppisiä kaikissa hyvinvointivaltioissa ja toisaalta erityisen ajankohtaisia Suomessa. Väestön ikärakenteen muutos on Suomessa nopea kahdesta syystä. Ensiksi kohorttikohtaisen kuolleisuuden aleneminen ja elinajanodotteen trendinomainen kasvu koskevat Suomea alhaisen lähtötason takia keskimääräistä voimakkaammin. Toiseksi Suomessa on ollut suuri syntyvyyden ikäluokittainen vaihtelu, mistä ovat aiheutuneet suuret ikäkohorttien väliset kokoerot.

Parina toisen maailmasodan jälkeisenä vuosikymmenenä, erityisesti 1940-luvun loppu- ja seuraavan vuosikymmenen alkupuoliskolla syntyvyys oli Suomessa hyvin suurta. Suuret ikäluokat ovat väestörakenteemme yksi erityispiirre. Väestörakenteen muutosta korostavat samojen suurten ikäluokkien hedelmällisyysikäen ajoittuneet alhaisen syntyvyyden vuodet. Huoltosuhteen heikkenemiseen vaikuttaa Suomessa myös vähäisellä tasolla ollut maahan-

muutto. Eri tekijöiden vaikutuksesta työikäisen väestön osuus supistuu samalla kun vanhusväestön määrä nopeasti kasvaa. Vaikka vanhuushuoltosuhteen heikkeneminen 2030-luvun jälkeen maltillistuu muutaman viime vuosikymmenen aikana vakaana pysyneen syntyvyyden ja kasvaneen maahanmuuton ansiosta, aiheuttavat ikäluokkien kokoerot yhdessä hyvän elinajanodotteen kehityksen kanssa juuri suomalaisen hyvinvointivaltion rahoitukselle parin seuraavan vuosikymmenen ajan suuria paineita muihin EU-maihin verrattuna.

Kuva 3.2. Laskennallinen vanhuushuoltosuhte (yli 64-vuotiaat suhteessa 15–64-vuotiaisiin) Suomessa ja EU17-maissa.



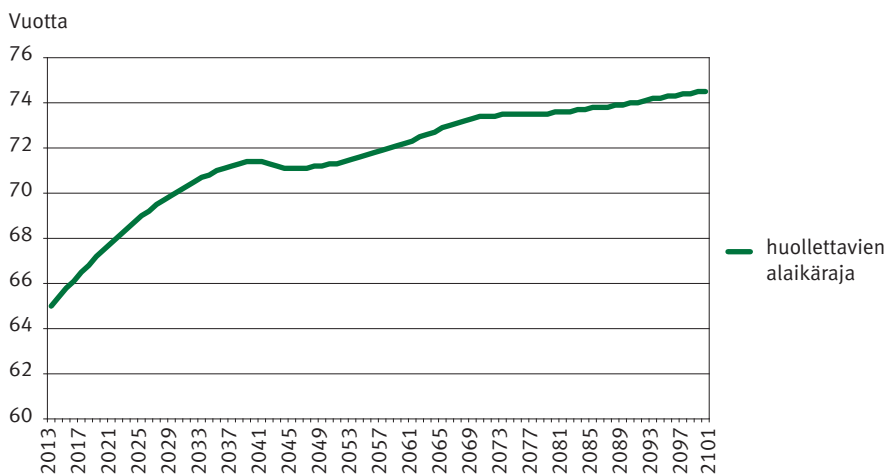
Lähde: Eurostatin 2010 väestöennuste, Eurostat.

Laskennallisia huoltosuhteita tärkeämpää on työllisten ja ei-työllisten suhde, mutta huoltosuhdelaskelmat ovat siinä mielessä tarpeellisia, että ne antavat käsityksen väestömuutoksen voimakkuudesta.

Väestömuutoksen voimakkuutta voi toisella tavalla kuvata laskemalla millaisella aktiivi-ikäisten ikärajausella voidaan pitää kiinni tällä hetkellä vallitsevasta vanhuushuoltosuhteesta. Suomen Tilastokeskuksen väestöaineistoilla laskettu vanhuushuoltosuhte on vuonna 2013 jo lähes 33 prosenttia, toisin sanoen meillä on yksi 65 vuotta täyttänyt kolme työkäistä kohti. Kuva 3.3 esit-

tää miten iäkkään väestönsosan määritelmän alarajaa (tai toisin ilmaistuna työikäisten määritelmän yläkäräajaa) tulisi muuttaa, jos haluttaisiin pitää kiinni nykyisen tasoisesta vanhushuoltosuhteesta. Jos vanhushuoltosuhdelaskelmat tehdään työikäisten ikärajauskella 20–64 vuotta, merkitsisi ikärakenteemme nopea muutos sitä, että huollettavien alaikäräajaa tulisi ripeästi kohottaa. Vuonna 2020 laskennallinen ikäräaja olisi 67,5 vuotta, vuonna 2025 69 vuotta ja vuonna 2030 70,1 vuotta. Tämän jälkeen kasvuvauhti hieman maltillistuisi. 72 vuoden alaikäräaja ylittyisi vuoden 2060 paikkeilla ja 74 vuotta vuoden 2090 tienoilla.

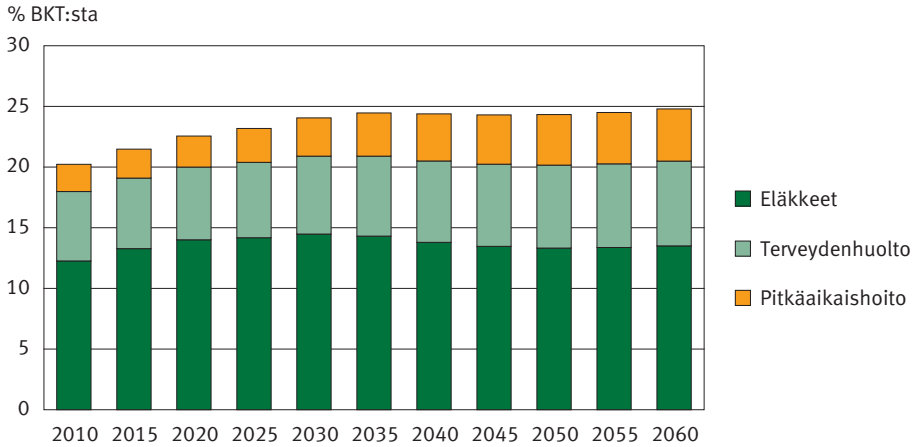
Kuva 3.3. Vanhushuoltosuhteen tasaisena pitävä huollettavien alaikäräaja, vuotta.



Lähde: Työryhmän käyttöön Eläketurvakeskuksessa tehty laskelma.

Mikäli etuus- ja palvelujärjestelmässä ei reagoida väestömuutokseen, työvoiman ulkopuolella olevan vanhusväestön eläke-, hoito- ja hoivamenot ja niiden bruttokansantuoteosuus kasvavat voimakkaasti (kuva 3.4) samanaikaisesti kun aktiiviväestön määrä ei kasva ja taloudellinen kasvu sekä verotulojen kerntyminen ovat hitaita. Tällöin demografinen kehitys aiheuttaa julkisen talouden kestävyysongelman. Eläke- hoiva- ja hoitomenojen arvioitu kansantuoteosuus kasvaa vuoden 2010 20,3 prosentista 24,5 prosenttiin vuonna 2030. Kuvan 3.1 avulla kerrottuna tarina olisi sellainen, että alle 25-vuotiaille kohdennettu tulonsiirtojen osuus hieman pienenesi kun taas 62 vuoden jälkeen rahoitettavien julkisten tulonsiirtojen osuus kasvaisi merkittävästi ilman, että rahoituspohja vastaavasti vahvistuisi (ks. Vaitinen & Vanne 2012).

Kuva 3.4. Ikäsidonnaiset menot Suomessa vuosina 2010–2060, prosenttia bruttokansantuotteesta.



Lähde: Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, kevät 2013.

Ikärakenteen muutoksesta seuraavaa ikäsidonnaisten menojen kasvua on arvioitava myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Eläkkeistä valtaosa maksetaan jakoperiaatteen mukaisesti. Toisin sanoen nykyiset työssäkäyvät kustantavat sosiaalivakuutusmaksuillaan suurimman osan maksetuista eläkkeistä.¹⁵ Muut tulonsiirtojärjestelmät (palvelut mukaan lukien) ovat puhtaita jakojärjestelmiä, joissa etuuksia ei rahastoida lainkaan ja joissa nykyiset ja tulevat työssäkäyvät kantavat pääasiallisen rahoitusvastuun.

Sukupolvien välisten tulonsiirtojen vertailussa pitää ottaa huomioon koko taloudellinen elinkaari. Yksittäisen sukupolven saldo on se, paljonko sukupolvi jättää yksityisesti tai julkisen talouden välityksellä muille enemmän kuin se on muilta yksityisesti tai julkisen talouden välityksellä saanut. Saldossa otetaan huomioon sekä perintöjen siirtyminen että elinkaaren aikaiset siirrot:

$$\text{nettosiirrot muille sukupolville} = \text{maksetut nettoverot} + \text{jätetyt nettoperinnöt.}$$

Lapsuudessa ja nuoruudessa saatavat tulonsiirrot ja koulutus sekä vanhemmalla iällä saatavat perinnöt siirtyvät aiemmin syntyneiltä sukupolvilta nuoremmille. Jakojärjestelmään perustuvat eläkkeet ja muut vanhuuteen liittyvät julkiset me-

¹⁵ Eläkkeet muodostivat 41 prosenttia kaikista sosiaalimenoista vuonna 2011. Rahamääräisistä kotitalouksien saamista tulonsiirroista ne olivat 67 prosenttia (THL, 2013, taulukko 10a).

not puolestaan siirtyvät nuoremmilta sukupolvilta vanhemmille. Eläkkeet saadaan ja perinnöt jätetään kunkin sukupolven elinkaaren lopulla.¹⁶

Sukupolvien suhteellista asemaa voi mitata suhteuttamalla nettosiirrot sukupolven elinkaarituloihin. Jos siirroista erotetaan julkisen talouden kautta kulkeva osuus, saadaan elinkaaren nettoveroaste. Nettoveroaste on negatiivinen, jos veroja maksetaan vähemmän kuin saadaan etuuksia. Sukupolvien välisten resurssien siirron voi sanoa olevan neutraalia, jos niiden maksamat nettoveroasteet ovat likimain yhtä suuria.¹⁷

Nettoveroasteen yhtäsuuruus sukupolvien välillä voi toteutua esimerkiksi niin, että kerättyjen verojen ja saatujen etuuksien ja palveluiden suhde tuloihin pysyvät vakaina yli ajan. Koska nettoveroasteeseen sisältyvät kaikki verot, julkiset tulonsiirrot ja palvelut, nettoveroaste voi pysyä vakioisena vaikka sen sisällä eri lajien osuudet vaihtelisivat. Esimerkiksi suurten ikäluokkien saamien koulutuspalveluiden ja opintotuen arvo suhteessa elinkaarituloihin on pienempi kuin 30 vuotta myöhemmin syntyneellä ikäluokalla, mutta toisaalta jälkimmäisten elinkaarella maksamien bruttoverojen suhde tuloihin taas kohoaa suuremmaksi kuin suurilla ikäluokilla.

Aktuaarisuusaste saadaan laskemalla elinkaaren julkisten etuuksien diskontattu nykyarvo suhteessa elinkaaren verojen diskontattuun nykyarvoon. Aktuaarisesti oikeudenmukaisessa järjestelmässä tuottojen ja maksujen suhde on yksi. Suomen julkinen talous on lähes kokonaan rakennettu vielä elossa olevien sukupolvien elinkaaren aikana. Julkisen toiminnan työllisyysosuus oli viime vuosisadan alkupuolella noin kaksi prosenttia koko työllisyydestä (Hjerppe 1989). Nyt osuus on yli 20 prosenttia. Nykymuodossaan tunnistamamme hyvinvointivaltio on vieläkin myöhempää perua. Se alkoi muodostua kun nykyisin elävät vanhimmat sukupolvet olivat pitkälle keski-ikäisiä. Suomessa ei ole

16 Kasvavassa taloudessa pelkkä euromääräisten siirtojen tarkastelu ei ole paras tapa tarkastella sukupolvien taloudellisia suhteita. Talouden kasvun takia elinkaaren loppupään siirrot ovat euromääräisesti suurempia kuin siirrot varhaisemmissa elämänvaiheissa, joihin kuuluvat muun muassa eläkemaksut.

17 Korkeamman tulotason takia myöhemmillä sukupolvilla on periaatteessa varaa maksaa suhteellisesti enemmän. Taloudellisen kasvun oloissa, jolloin tulot kasvavat sukupolvelta toiselle, ylisukupolvi-progression periaatteen soveltaminen verotuksessa johtaisi kuitenkin koko ajan kasvavaan nettoveroon.

toistaiseksi riittävien aineistojen puuttuessa selvitetty, mikä on ollut koko julkisen talouden merkitys sukupolvittain tähän asti.¹⁸

Mikäli väestömuutokseen ei reagoitaisi, työssäkäyvät ja tulevat sukupolvet asetettaisiin kasvavan rahoitusvastuun kantajiksi. Tämä johtaisi sukupolvien välisten nettoveroasteiden erojen kasvamiseen. Jotta väestömuutoksen seuraukset olisivat sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta reilut, kehitykseen sopeutumisen kustannukset tulisi jakaa tasaisesti eri sukupolvien kesken.

3.2 Julkisen talouden kestävyysongelma ja eläkejärjestelmä

Ikäsidonnaisten menojen kasvun julkiselle taloudelle aiheuttamasta paineesta on alettu puhua julkisen talouden kestävyysongelmana.¹⁹ Siinä on kysymys nykyhetken diskontattujen, voimassa olevin tulo- ja menoperustein arvioitujen julkisten tulojen ja menojen tasapainosta. Ongelman mittaluokkaa on yleisesti alettu mitata kansainvälisten taloudellisten järjestöjen, kuten EU:n komission, IMF:n ja OECD:n, kehittämällä kestävyysindikaattoreilla. Tunnetuin mittareista on kestävyysvaje, joka osoittaa tasapainoehdon täyttämiseksi ja julkisen velan BKT-osuuden hallittavuuden turvaamiseksi tarvittavan julkisen talouden välittömän vahvistamistarpeen (tietoruutu 3.1).

Menojen kasvua koskevat arviot (kuva 3.5) ovat koko julkista taloutta koskevissa kestävyyslaskelmissa kaavamaisia. Tarkimmin julkisten menojen kasvupainetta on pyritty arvioimaan ikäsidonnaisten eläke-, hoito- ja hoivamenojen osalta. Näiden aiheuttama menopaine pohjautuu virallisiin väestöennusteisiin sekä erikseen tehtyihin oletuksiin ao. menojen ikäryhmittäisestä kasvusta ja yksikköhintoista. Kaikkiin näihin arvioihin liittyy suuria epävarmuuksia sekä väestökehityksen että palvelujen määrän ja yksikköhintojen osalta. Muiden kuin ikäsidonnaisten julkisten menojen BKT-osuus oletetaan yleensä yksinkertaisesti vakaaksi. Kokonaisveroaste, joka sisältää myös lakisääteiset työeläkemaksut,

18 Ruotsissa tehdyn sukupolvitaselaskelman (Pettersson ym. 2006) eräs kenties yllättävä tulos on, että kaikkien sukupolvien nettoverot ovat negatiivisia. Jokainen sukupolvi siis saa enemmän kuin maksaa. Osaltaan tämä johtunee siitä, että julkista velkaa vyörytetään simuloinnin päättyessä tuleville sukupolville. Velan taso on sama kuin simuloinnin lähtöhetkellä (runsaat 60 % BKT:sta). Sukupolvinäkökulmasta kaikkein eniten näyttäisivät hyötynneen 30-luvulla syntyneet, jotka ovat päässeet osallisiksi laajenevan hyvinvointivaltion tulonsiirroista (eläkkeet ja hoiva), mutta ovat osallistuneet rahoitukseen vähän, koska heidän työurastaan vain vähäinen osa osuu korkean kokonaisveroasteen aikaan. Sen sijaan 40-lukulaiset, joiden koko työura osuu laajenevan hyvinvointivaltion rahoituksen aikaan, ovat hyötynneet julkisista tulonsiirroista kaikkein vähiten. Heidän hyötynsä on vähäisempi nettotulonsiirtojen mielessä kuin 80-luvulla syntyneillä, joilla työura (mm. pidettyneen koulutuksen vuoksi) jää tarkastelussa aiempia ikäryhmiä lyhyemmäksi.

19 Julkisten tulojen ja menojen epäsuhta on toki ollut aikaisemminkin esillä eri termeillä.

kiinnitetään laskelmavuoden tasolle. Julkisen velan koron ja julkisten sijoitusten tuoton osalta oletukset ovat samoin pelkistettyjä ja epävarmoja.

Kun kysymyksessä on lisäksi pitkälle tulevaisuuteen ulottuva laskelma, on selvää, että pienetkin erot epävarmoissa, korkoja, taloudellista kasvua ja työllisyysastetta, väestökehitystä, väestön terveydentilaa ja palvelutarvetta sekä ikäsidonnaisten julkisten menojen volyymia ja hintoja koskevissa oletuksissa aiheuttavat suuria eroja kestävyysvajeen mittaluokassa. Arvioihin voi aiheuttaa merkittäviä eroja myös se, millaiseksi on arvioitu laskelman lähtökohtatilanteessa vallitseva julkisen talouden rakenteellinen, suhdannetilanteen vaikutuksista puhdistettu tasapaino.

Kestävyysvajetta koskevat arviot ovat painelaskelmia, eivät ennusteita. Niissä ei ennakoida sitä sopeutumisdynamiikkaa, johon esimerkiksi julkisen velan BKT-osuuden kiihtyvä kasvu todellisuudessa epäilemättä johtaisi sekä talouspolitiikassa että markkinakoroissa että muissa talouden automaattisissa sopeutumismekanismiissa. Isot muutokset viime aikoina tehdyissä arvioissa kertovat siitä, että laskelmat ovat herkkiä myös lähtötasoissa tapahtuville muutoksille.

Edellä esitetyt varaukset huomioon ottaen voidaan todeta, että eri tehtyjen laskelmien mukaan Suomen julkisessa taloudessa vallitsee pitkän ajan kestävyysongelma. Sitä on arvioitu kotimaassa julkisen hallinnon sekä taloudellisten tutkimuslaitosten toimesta, samoin kansainvälisissä taloudellisissa järjestöissä. Kaikissa arvioissa julkisessa taloudessamme näyttäisi vallitsevan kestävyysvaje, joka julkisen hallinnon ja etenkin kansainvälisten taloudellisten järjestöjen arvioissa näyttäisi olevan varsin merkittävä. Kotimaisten taloudellisten tutkimuslaitosten arviot päätyvät puolestaan pienempään kestävyysvajeeseen. (Taulukko 3.1.)

Laskelmien eroja selittävät poikkeavien laskenta-ajankohtien ja -menetelmien ohella erilaiset oletukset edellä esitetyn kaltaisista, epävarmoista perusmuuttujista. Erityisesti Suomessa tehtyjen arvioiden osalta erojen taustalla ovat oletetun julkisen talouden lähtökohtatilanteen ohella erilaiset laskentamenetelmät sekä eri oletukset eräistä julkisten menojen tai tulojen pitkän ajan kehitykseen vaikuttavista avaintekijöistä. Niinpä esimerkiksi Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen arviossa on vanhusten pitkäaikaishoidon tarpeen kasvun osalta päädytty pienempään arvioon kuin valtiovarainministeriön laskelmassa. Tämä ero aiheutuu siitä, että ETLA arvioi vanhusten elinkaaren loppuvaiheen edellyttämän pitkäaikaishoidon tarpeen pienemmäksi kuin valtiovarainministeriö. ETLA on lisäksi arvioinut kestävyysvajetta erikseen kehityskuvultaan hyvän ja huonon vaihtoehdon osalta. Se on sisällyttänyt laskelmiinsa arvion myös väestölaskelmiin liittyvän epävarmuuden heijastumisesta kestävyysvajeeseen. Vaik-

ka ETLA:n ”keskimääräinen” kestävyysvaje-arvio on selvästi pienempi kuin valtiovarainministeriön arvio, ETLAn laskelmassakin on huonon makrokehityksen oloissa huomattava todennäköisyys yli 3,5 prosentin kestävyysvajeelle. Palkansaajien tutkimuslaitoksen laskelma on puolestaan terveys- ja hoivamenojen osalta ETLAn ja valtiovarainministeriön arvioiden välissä. Ministeriön laskelmaan nähden tämän tutkimuslaitoksen pienempää kestävyysvaje-arviota selittää muun muassa oletukset pitkän aikavälin matalammasta työttömyysasteesta ja valtion velan reaalikorosta.

Tietoruutu 3.1. Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmat

Julkisen talouden kestävyyslaskelmia laativat meillä valtiovarainministeriö, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos sekä Palkansaajien tutkimuslaitos. Lisäksi kansainväliset taloudelliset järjestöt – EU:n komissio, IMF sekä OECD – arvioivat muiden jäsenmaidensa ohella myös Suomen julkisen talouden kestävyyttä. Tässä tietolaatikossa esitellään tarkemmin valtiovarainministeriön laatimissa kestävyysarvioissa käytettyjä oletuksia ja menetelmiä. VM:n laskelma vastaa itse menetelmän osalta pitkälti komission laskelmia. Oletukset sen sijaan eroavat esimerkiksi väestöennusteen ja julkisen talouden alkutilanteen osalta.

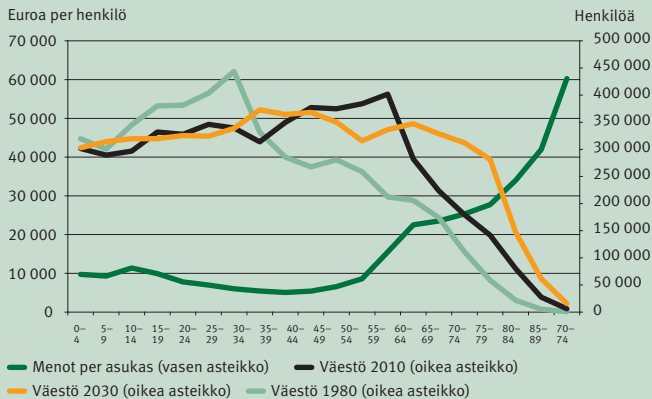
Kestävyyslaskelmassa tarkastellaan julkisen talouden tulojen ja menojen kehitystä pitkälle tulevaisuuteen. Koska laskelmat perustuvat oletuksiin tulevasta kehityksestä, ne sisältävät paljon epävarmuutta. Kyseessä onkin enemmän painelaskelma, jonka avulla voidaan havainnollistaa, miten julkinen talous kehittyisi annetuilla oletuksilla ja nykyisellä politiikalla.

Kestävyyslaskelman tuloksena saadaan arvio kestävyysvajeesta eli siitä, ovatko tulot ja menot pitkällä aikavälillä tasapainossa. Kestävyysvaje on tulevien julkisen talouden alijäämien nykyarvo. Tulevien julkisen talouden alijäämien nykyarvon laskemiseksi tarvitaan arviot julkisen talouden tulevasta tuloista ja menoista sekä talouden kasvusta ja julkisen velan korosta. Laskelmassa oletetaan, että verotulot kasvavat samaa vauhtia kuin BKT eli veroaste pysyy vakaana laskelman lähtövuoden tasolla koko laskentaperiodin ajan. Nykyisen varallisuuden oletetaan tuottavan omaisuustuloja 3,5 prosenttia vuodessa reaalisesti. Varallisuuden arvo kuitenkin liudentuu kun BKT kasvaa, jollei varallisuutta kasvattavia finanssisijoituksia tehdä. Työeläkejärjestelmän ylijäämä kasvattaa laskelmassa eläkevaroja, sikäli kun ylijäämä on BKT:n kasvua suurempi.

Julkisen talouden menot jaotellaan kestävyyslaskelmassa julkisen velan korkomenoihin, ikäsidonnaisiin menoihin ja muihin menoihin. Korkomenot riippuvat velan määrästä ja korkotasosta, jonka oletetaan olevan 3 prosenttia reaalisesti ja pysyvän vakiona laskentajaksolla. Ikäsidonnaisiin menoihin kuuluvat eläke-, terveydenhuolto-, pitkäaikaishoito-, koulutus- ja työttömyysmenot. Näiden menojen kehitystä tulevaisuudessa arvioidaan väestöennusteen ja toteutuneen menotason pohjalta. Muiden menojen oletetaan pysyvän ennallaan suhteessa BKT:hen.

Valtiovarainministeriö käyttää ikäsidonnaisten menojen laskennassa sosiaali- ja terveysministeriön kehittämää SOME-mallia. Mallissa menot on jaoteltu 100 luokkaan, joista kaikista on lähtövuoden tieto kunkin menoluokan keskimääräisestä suuruudesta ikäryhmittäin (kuva 3.1). Tulevia menoja arvioidaan väestöennusteeseen perustuvien ikäryhmien kokoarvioiden ja menoluokittaisten yksikkökustannusarvioiden avulla. Laskelmassa oletetaan, että terveys- ja hoivapalveluiden ikäryhmäkohtaiset menoprofiilit myöhentyvät puolella vuodella kun elinikä kasvaa vuodella. Palveluiden kysynnän odotetaan kasvavan 10 prosenttia tulotason kasvua nopeammin laskelman alussa, kysynnän kasvu konvergoituu tulotason nousun mukaiseksi laskelman loppua kohden v. 2060 mennessä. Lisäksi eläkkeille on oma laskelmamenetelmä, joka huomioi eläkealkavuudet, karttumet, elinaikakertoimen sekä muut eläkejärjestelmän erityispiirteet. Laskelman tarkemmat oletukset löytyvät valtiovarainministeriön kevään 2013 taloudellisesta katsauksesta.

Kuva 3.5. Ikäryhmien koot vuosina 1980, 2010 ja 2030 sekä julkisen talouden menot ikäryhmittäin.



Lähde: Tilastokeskuksen v. 2012 väestöennuste ja Valtiovarainministeriön laskelmat.

Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin arviot ovat lähellä toisiaan koska näiden tahojen käyttämät oletukset ja menetelmät ovat lähellä toisiaan. Se, että esimerkiksi valtiovarainministeriön ja komission Suomea koskevat arviot taas poikkeavat toisistaan, johtuu sekini eroista laskelmien lähtötiedoissa ja oletuksissa. Komission laskelmat perustuvat Eurostatin väestöennusteeseen. Valtiovarainministeriön arvion pohjana taas on Tilastokeskuksen väestöennuste, jossa nettomaahanmuutto on oletettu suuremmaksi kuin Eurostatin ennusteessa. Tällä on kestävyysvajetta pienentävä vaikutus. Myös palkkojen kansantulo-osuus on oletettu näissä kahdessa laskelmassa erilaiseksi, millä on vaikutusta eläkemenojen kansantulo-osuuden kehitykseen. Lisäksi Valtiovarainministeriön laskelmissa on komission laskelmista poiketen huomioitu työmarkkinajärjestöjen jo sopimat eläkemaksujen korotukset vuoteen 2016 asti.

Taulukko 3.1. Suomen julkisen talouden kestävyysvajetta koskevia arvioita.

Laatijataho	Vuosi	Arvio kestävyysvajesta % BKT:sta
Valtiovarainministeriö	2013	4,7
Suomen Pankki	2013	4,2
ETLA	2013	1–2,5
PT	2012	1,3–2,3
OECD	2012	4,6
EU:n komissio	2013	6,2
IMF	2012	4,25
Standard & Poors	2013	5,1

Kansainvälisten taloudellisten järjestöjen tekemät laskelmat perustuvat samoihin laskentamenetelmiin ja samoin periaattein muodostettuihin, jos kohta kaavamaisiin oletuksiin. Yhteinen, Suomea koskeva piirre tällaisissa kansainvälisissä vertailulaskelmissa on, että julkisen taloutemme suhteellinen asema osoittautuu niissä pitkän ajan kestävyytensä osalta paljon heikommaksi kuin yleensä niissä vertailuissa, jotka koskevat julkisen talouden nykytilaa. Esimerkiksi Komission tämänvuotinen ikääntymisraportti arvioi Suomen julkisen talouden kestävyysvajeksi yli kuusi prosenttia BKT:sta ja sijoittaa Suomen tällä perusteella merkittävän kestävyysongelman maiden ryhmään (taulukko 3.2).

Taulukko 3.2. Eläkejärjestelmän osuus kestävyysvajeesta.

Komission kestävyysvajearviot keväällä 2013*	
	Kestävyysvaje, %/BKT
Ranska	1,9
Italia	-2,1
Saksa	1,4
Ruotsi	2,4
Alankomaat	6,5
Belgia	6,9
Puola	2,8
Unkari	-0,1
Suomi	6,2
Kreikka	-2,7
Irlanti	4,2
Kypros	9
Portugal	0
Espanja	5,6
Slovenia	8,6

*Arviot ovat viitteellisiä. Lihavointi: kestävyysvaje merkittävä (yli 6 %/BKT). Merkittäviä kestävyysvajeen jäsenmaita ovat lisäksi Luxemburg, Malta ja Iso-Britannia.

3.3 Eläkejärjestelmän osuus kestävyysvajeesta

Tämän luvun alussa kuvattu demografinen kehitys on otettu lakisääteisessä eläkejärjestelmässä osittain huomioon. Yksityisen sektorin etuusperustainen työeläkejärjestelmä luotiin jo perustamisvaiheessaan 1960-luvun alussa osittain rahastoivaksi. Etukäteen säästettiin osa vakuutusmaksuista myöhemmin maksettavien etuuksien katteeksi. Perusteiltaan se oli silti jakojärjestelmä eli eläkkeitä rahoitettiin työssä olevilta kerätyillä maksuilla. Jakojärjestelmä teki mahdolliseksi kohtuullisten työeläkkeiden maksun heti järjestelmän käynnistyttyä. Alusta lähtien aloitetulla osittaisella rahastoinnilla taas tähdättiin siihen, että eläkemaksujen korotuspainetta voitaisiin hillitä siinä vaiheessa kun suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle.

Rahastoinnin merkitystä vähensi järjestelmän ensi vuosikymmeninä kuitenkin se, että sijoitusten tuotto oli niille asetettujen tiukkojen sääntöjen ja omaksutun, yrityksille suunnattuun takaisinlainaukseen perustuvan sijoituspo-

litiikan sekä sijoitusmarkkinoiden säätelyn takia varsin alhainen. Samaan aikaan eläke-etuuksien parantaminen, varsinkin erilaisten varhaiseläkejärjestelmien käyttöönotto kasvatti eläkevastuita ja lisäsi maksujen korotuspaineita 1980-luvun loppuun saakka. Käännöksen eläkejärjestelmän tasapainoa vahvistavaan suuntaan tapahtui 1990-luvulla. Tästä lähtien eläkemenojen kasvupainetta on eri keinoin hillitty.

Rahastoinnin merkitys on etenkin 1990-luvulta alkaen asteittain korostunut rahastojen koon kasvettua sekä niiden tuoton parannuttua rahastojen riskinottoa helpottavien uudistusten jälkeen. Samoihin aikoihin rahastoja alettiin kasvattaa myös julkisen sektorin – kuntien ja valtion – eläkejärjestelmissä. Erillisen lainsäädännön ansiosta julkisen sektorin eläkelaitosten, Kevan ja VER:in, rahastojen kasvu on ollut nopeampaa kuin yksityisen sektorin TyEL-järjestelmässä. Ne ovat voineet perustaa myös sijoitustoimintansa yksityisen sektorin eläkelaitoksia suurempaan riskinottoon, koska niillä ei yksityisen sektorin tapaan ole keskinäisvastuuta muiden työeläkelaitosten kanssa.

Lakisääteisen eläkejärjestelmän sopeutumiskykyä elinajanodotteen kasvuun on vuorostaan vahvistettu vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otetun elinaikakertoimen avulla. Se eliminoi vanhusikään tulevan väestön elinajanodotteen kasvun vaikutuksen eläkevastuiden nykyarvoon.

Parin seuraavan vuosikymmenen aikana ikäsidonnaiset menot kasvavat kokonaisuudessaan noin 3,5 prosenttiyksikköä suhteessa kokonaistuotantoon (vrt. kuva 3.4). Jo tehdyistä mittavista varautumisesta huolimatta eläketurvan järjestämisestä aiheutuvat menot aiheuttavat tästä noin puolet. Toinen puoli muodostuu kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevien vanhusväestön hoito- ja hoivamenojen lisääntymisestä. Toisin kuin työeläkejärjestelmässä, kuntatalouden hoito- ja hoivamenojen kasvuun ei ole varauduttu etukäteisrahastoinnilla.²⁰

Pitkällä aikavälillä eläkejärjestelmämme sisältää joitakin kestävyysongelmaa lieventäviä piirteitä. Etukäteisrahastoinnin ansiosta osa eläkemenoista voidaan kattaa rahastoista. Eläkerahastojen talouden kasvuvauhtia suuremmaksi oletettu korkotuotto, laskelmassa reaalisesti 3,5 prosenttia vuodessa, niin ikään vaikuttaa kestävyysvajetta supistavasti. Lisäksi elinaikakerroin eliminoi elinajanodotteen muutoksen vaikutuksen eläkemenojen kasvuun alkavien eläkkeiden ta-soa sopeuttamalla. Koska palkkasidonnaisella työeläkemaksulla on kytkös elä-

20 Julkisten menojen kasvu ajoittuu toisaalta eläke-, toisaalta hoito- ja hoivapalvelujen osalta eri tavoin. Eläkemenojen nopeimman kasvun vaihe on jo alkanut. Hoito- ja hoivamenojen kasvun arvellaan taas olevan nopeimmillaan ensi vuosikymmenen lopussa, jolloin suuret ikäluokat saavuttavat iän, jossa pitkäaikaisen, laitosmaisena hoidon ja hoivan tarve kasvaa (ks. myös Vaittinen & Vanne 2013).

ke-etuuteen, sillä ei ole välttämättä yhtä lailla vääristävää vaikutusta työn tarjontaan kuin esimerkiksi tuloverolla.

Etukäteisrahastoinnin, elinaikakertoimen ja oletetun eläkemaksun nousun yhteisvaikutuksesta koko työeläkejärjestelmä pienentää kestävyysvajetta VM:n tuoreen arvion mukaan lähes prosenttiyksikön BKT:sta. Tämä ylijäämä on lähinnä julkisen sektorin eläkejärjestelmiin kerättyjen rahastojen ansiota. Laskelmassa eläkemaksujen oletetaan kohoavan 1,9 prosenttiyksikköä suhteessa palkkasummaan vuosina 2013–2017, mikä parantaa eläkejärjestelmän kestävyyttä laskelmassa 0,7 prosenttiyksikköä.

Jos sen sijaan tarkastellaan erikseen vain yksityisen sektorin työeläkejärjestelmää ja julkisen sektorin eläkejärjestelmät VaEL sekä KuEL sulautetaan kestävyyslaskelmassa valtion ja vastaavasti kuntien talouteen, osoittautuu että yksityisessä työeläkejärjestelmässä on kestävyysvaje, joka vastaa puolta prosenttia BKT:sta (taulukko 3.3). Tässä on kysymys siitä, että TyEL-järjestelmässä tällä hetkellä vallitseva ylijäämä sekä laskelman perusvuonna 2017 vallitseva työeläkemaksujen taso eivät riitä kattamaan eläkemenojen kasvua sekä osittaista työeläkemaksujen rahastointia. Samaa yksityisen työeläkesektorin kestävyysongelmaa indikoi pelkästään eläkejärjestelmää koskevissa pitkän ajan laskelmissa vielä vuoden 2017 jälkeen esiintyvä työeläkemaksujen korotuspaine (ks. luvun loppupuoli). Valtion osalta runsaaseen 1½ prosenttiin BKT:sta kohoava kestävyysvaje liittyy lähtötilanteessa vallitsevaan rakenteelliseen alijäämään sekä valtion eläkerahaston asteittaiseen purkautumiseen. Pitkällä aikavälillä supistuvat valtion eläkemenot sen sijaan hieman lieventävät valtiosektorin kestävyysongelmaa. Kuntataloudessa puolestaan kestävyysvaje on suurin ja sitä kasvattavat kaikki osatekijät: velanhoidomenot, lähtötilanteen alijäämä sekä voimakkaimmin vanhusväestön hoito- ja hoivamenojen kasvu samoin kuin eläkemenojen kasvu.

Taulukko 3.3. Suomen julkisen talouden kestävyysvaje eri alasektoreille jaoteltuna.

	TyEL	Valtio + VaEL	Kunnat + KuEL	Yhteensä
Lähtötilanne v. 2017*	-0,5	2,0	0,7	2,2
Ikäsidonnaiset menot	1,0	-0,2	1,7	2,5
<i>josta eläkemenot</i>	1,0	-0,8	0,2	0,4
S2 kestävyysvaje	0,5	1,8	2,5	4,7

Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

* Lähtötilanne sisältää perusjäämän v. 2017, lähtöhetken velan diskontatut korkomenot sekä omaisuus-tulojen vähenemisen nykyarvon. Lähtötilanne kertoo, paljonko julkista taloutta tulisi sopeuttaa ilman ikääntymisestä aiheutuvia kustannuksia.

Elinaikakerroin on merkittävä tekijä eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta, mutta vielä ei ole näyttöä sen työuria pidentävästä vaikutuksesta. Jos työllisten osuus väestöstä demografisen muutoksen myötä alenee, heikkenee valtion ja kuntien verotulojen kehitys ja julkisen talouden kestävyysongelma kärjistyy tätä kautta. Elinaikakertoimesta johtuva alkavien eläkkeiden tason alentuminen voisi vähitellen myös lisätä eläkeläisväestön tarvetta turvautua eläkkeensä ohella muihin julkisiin tulonsiirtoihin ja ilmaispalveluihin. Näin syntyisi lisäpainetta myös julkisten menojen kasvuun. Keskimääräisen eläketason heikentyminen suhteessa palkkatasoon voi niin ikään heikentää eläkejärjestelmän ja koko yhteiskunnan sosiaalista kestävyyttä. Tällaiset eläkejärjestelmän ulkoisvaikutukset työllisyyteen ja muuhun julkiseen talouteen on tarpeen ottaa eläkejärjestelmän kehittämisessä huomioon.

3.4 Kestävyysvaje Suomen talouspolitiikan haasteena

Kun julkisen talouden kestävyysongelma nousi viime vuosikymmenen puolivälin jälkeen esiin talouspoliittisessa keskustelussa, Suomen kansantalouden näkymät olivat paljon valoisammat kuin miksi tosiasiallinen kehitys on sen jälkeen muodostunut. Kokonaistuotannon taso on edelleen noin viisi prosenttia alempi kuin ennen finanssikriisiä. Jos tuotannon kasvu olisi jatkunut vuoden 2006 jälkeen vaikka keskimäärin kahden prosentin vuosivauhtia, olisi BKT:n määrä tänä vuonna noin 15 prosenttia korkeampi kuin nyt on näköpiirissä.

Kuilun taustalla ovat sekä suhdanne- että pysyväisluonteiset rakennetekijät. Maa-ilmantaluuden kasvun hidastuminen on vaikuttanut kielteisesti Suomen suhdanneherkkään, investointitavaroihin painottuvaan vientiin. Tilannetta on lisäksi vaikeuttanut hintakilpailukyvyyn voimakas heikkeneminen finanssikriisin jälkeen. Viennin avainalat, sähkötekninen teollisuus ja metsäteollisuus, ovat samalla kohdanneet rakennekriisin, jonka myötä niiden kotimainen tuotantokapasiteetti on pysyvästi alentunut. Viennin määrä on noin viidenneksen pienempi kuin edellisessä huipussaan. Kansantalouden käytettävissä olevaa tuloa on lisäksi kaventanut ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkeneminen.

Heikon taloudellisen kehityksen seurauksena myös julkisen talouden tila on paljon aiemmin arvioitua vaikeampi. Esimerkiksi vuoden 2008 kestävyysarviossaan valtiovarainministeriö ennako, että julkisten menojen BKT-osuus olisi pysynyt tähän vuoteen saakka alle 49 prosentissa. Mutta tämä osuus kohosi jo viime vuonna, peräjälkeen tehdyistä leikkauspäätöksistä huolimatta, 56,5 prosenttiin – tasolle jonka sen oletettiin edellä mainitussa kestävyysarviossa saavuttavan vasta vuonna 2030. Julkinen velka on lähellä kasvu- ja vakaussopi-

muksessa sovittua 60 prosentin ylärajaa. Kun kokonaisveroaste on samalla pysynyt lähes ennallaan ja verotulojen kasvu taantunut BKT:n myötä, on julkisen talouden tasapaino heikentynyt voimakkaasti. Valtiovarainministeriön arvioon mukaan vuonna 2014 julkisen velan taso ylittää Suomeakin sitovan vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin rajan. Silti ikäsidonnaisten julkisten menojen voimakkain kasvupaine on vasta edessä. Julkisen talouden kestävyysongelmaa joudutaan siten ratkaisemaan aiemmin arvioitua paljon vaikeammissa tilanteissa.

Julkisen talouden kestävyysongelman ratkaiseminen taloudellisesti ja sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla edellyttää monivuotista ja johdonmukaista toimintaohjelmaa. Sen eri osat, mukaan lukien sovitun aikataulun mukaisesti toteutettava eläkeuudistus, tukevat toisiaan. Koska kestävyysvaje uhkaa muodostua sitä pahemmaksi, mitä pidemmälle korjaustoimiin ryhtymistä lykätään, olisi tärkeää, että toimintaohjelmaa koskevat päätökset tehtäisiin nopeasti ja taloudelliseen tilanteeseen sovitettulla tavalla. Sitoutuminen pitkän ajan toimintalinjaan tukisi parhaiten myös luottamusta siihen, että julkista taloutta hoidetaan meillä vastuullisesti. Tämä auttaisi pitämään julkisen velan korkotason alhaisena ja vähentäisi osaltaan muuta sopeutustarvetta.

Koska huoltosuhteen heikkeneminen on meillä nopeimmillaan jo seuraavan parinkymmenen vuoden aikana, tällä vuosikymmenellä tehtävät talous- ja sosiaalipoliittiset päätökset ovat kestävyysongelmamme ratkaisemisen kannalta kriittisiä. Kestävyysvajeeseen voidaan vaikuttaa kaikilla keinoilla, jotka parantavat pysyvästi julkisen talouden rahoitusasemaa. Nopeimmin kestävyysvajetta voidaan supistaa välittömin, julkisia menoja supistavin ja tuloja lisäävin sopeuttamistoimin. Koko kestävyysvajeen umpeen kurominen välittömin menosäästöin tai tulolisäyksin on hyvin vaikeaa eikä olisi myöskään suhdannesyistä kannatettavaa. Mikäli kestävyysvaje haluttaisiin kuroa umpeen menoleikkauksin tai tulolisäyksin, tarkoittaisi tämä esimerkiksi menojen osalta terveydenhuoltomenojen puolittamista tai tulojen osalta välillisten verojen, arvonlisäverojen ja valmisteverojen tuoton lisäämistä noin 30 prosentilla. Sekä taloudellisista että sosiaalisista syistä onkin perusteltua, että pääpaino kestävyysongelman ratkaisemisessa on erilaisilla rakennepoliittisilla uudistuksilla, joilla korotetaan pysyvästi talouden työllisyysastetta ja tuetaan tuottavuuden kasvua. Niihin turvautumalla voidaan vähentää tarvetta suorille menojen leikkauksille ja verotuksen kiristämiselle. Toisaalta näiden hyödyt alkavat näkyä asteittain vasta pidemmällä aikavälillä.

Työllisyysasteen osalta parhaita toimia julkisen talouden kestävyiden kannalta ovat sellaiset uudistukset, jotka parantavat työhön hakeutumisen kannusteita ja tukevat toisaalta talouden aktiviteettiä ja työn kysyntää. Kun tukien saajista tulee verojen maksajia, julkisen talouden kestävyys vahvistuu sekä tulojen lisääntymisen että menojen supistumisen välityksellä.

Tuottavuuteen vaikuttavien tekijöiden osalta on puolestaan keskeistä julkisten palveluiden tuottavuuden kohottaminen. Julkisten palveluiden parempi tuottavuus vähentäisi suoraan julkisia menoja ja pienentäisi siten tehokkaasti kestävyysvajetta, mikäli tuottavuuden kasvu näkyisi kustannussäästönä eikä palvelun laadun paranemisena. Sen sijaan koko talouden tuottavuuden kasvulla ei ole kestävyysongelman ratkaisun kannalta yhtä suurta merkitystä, ellei myös julkisen sektorin tuottavuus samalla nouse. Tämä johtuu siitä, että pidemmällä aikavälillä julkisen sektorin palkat seuraavat yksityisen sektorin tuottavuuden kehitystä. Näin tuottavuuden nousu yksityisellä sektorilla nostaa julkisen sektorin palkkakustannuksia ja lisää julkisia menoja. Toisaalta työeläkejärjestelmässä palkkakerroin ja hintoja ansioiden kasvuvauhtiin nähden painottava työeläkeindeksi hillitsevät menotason kasvua. Poliittikkatoimet, jotka tähtäävät talouden kasvun tukemiseen, voivat olla vain osa kestävyysongelman ratkaisua.

Silti tuottavuutta yleisesti parantavat toimet kohottavat kansalaisten elintasoja ja ovat siten aineellisen hyvinvoinnin kohottamisen kannalta avainasemassa. Pitkällä aikavälillä tuottavuus on talouskasvun kannalta avaintekijä ja Suomen kansantalouden menestys, ja samalla myös eläkejärjestelmän kestävyys, on viime kädessä riippuvainen suomalaisen tuotannon innovaatio- ja uudistumiskyvystä. Koko talouden tuottavuuden kasvun nopeutumisella on oma suora positiivinen vaikutus julkisen talouden kestävyteen, joskin suurin merkitys julkisen talouden kannalta olisi palvelujärjestelmän tuottavuuden kohottamisella.

Julkisen talouden kestävyysarvioihin liittyvät epävarmuudet eivät ole peruste lykätä korjaustoimia. Näiden suunnittelu ja päättäminen vievät oman aikansa. Monet rakenteelliset korjaustoimet, kuten vaikka eläke-etuuksiin vaikuttavat toimet, on lisäksi perusteltua ottaa käyttöön pitkän sopeutumisaikavälillä. Jos julkisen talouden kestävyysongelman osoittautuisi yliarvioituksi, käy korjausliikkeen toteuttaminen kyllä helposti päinsä. Kun vielä ottaa huomioon, että uskottava, säädöstasolle konkretisoitu suunnitelma julkisen talouden kestävyiden turvaamiseksi vahvistaa välittömästi talouspolitiikan uskottavuutta ja laajentaa sen pelivaraa, eivät arvioiden epävarmuuden nojalla tehdyt ehdotukset lykätä julkisen talouden kestävyysongelmaan tarttumista ole perusteltuja.

Taulukoissa 3.4 ja 3.5 on esitetty kokoavasti miten kestävyysvajeen perustelma- ja tulojen nähdessä tehdyt muutokset tuottavuuden kasvun ja työvoiman tarjon-

nan eri osatekijöissä vaikuttavat kestävyysvajeeseen. Taulukon 3.4 ensimmäiseltä riviltä käy ilmi, että yleisen tuottavuuden pysyvä kasvu supistaa kestävyysvajetta suunnilleen samalla prosenttiyksikkömäärällä. Pysyvä parannus julkisen palvelujärjestelmän tuottavuudessa supistaa kestävyysvajetta paljon tehokkaammin: ¼-prosenttiyksikön kasvuvauhti palvelujärjestelmän tuottavuudessa – ja vastaava vähennys sen työvoiman tarpeessa – supistaisi kestävyysvajetta lähes kolminkertaisesti.

Taulukko 3.4. Tuottavuuden kasvun ja sijoitusvarojen tuoton vaikutukset kestävyysvajeeseen.

	Perusura	Muutos	Vaikutus kestävyysvajeeseen
Koko talouden tuottavuuden kasvu	1,5 %	0,25 % / vuosi	- 0,3 %-yks.
Julkisten palveluiden tuottavuuden kasvu	0	0,25 % / vuosi	- 0,7 %-yks.
Julkisten varojen reaaliset sijoitustuotot	3,5%	0,5 %	- 0,5 %-yks.

Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

Työurien piteneminen keskimäärin yhdellä vuodella, joka vastaisi liki kahden prosenttiyksikön kohoamista talouden työllisyysasteessa, supistaisi taulukon 3.5 mukaan kestävyysvajetta vajaalla prosenttiyksiköllä (0,7 %-yksikköä). Myös rakenteellisen työttömyyden alentaminen, esimerkiksi työhön hakeutumisen kannustimia parantamalla, supistaisi kestävyysvajetta: 1 prosenttiyksikön alentuminen työttömyysasteessa helpottaisi kestävyysvajetta 0,3 prosenttiyksikön verran.

Taulukko 3.5. Työvoiman tarjontaa lisäävien toimien vaikutuksia työllisyyteen ja kestävyysvajeeseen.

	Oletusmuutos	Työllisten muutos	Vaikutus kestävyysvajeeseen
Työurien pidentäminen	+1 vuosi	60 000	- 0,7 %-yks.
Rakenteellinen työttömyysaste	-1 %-yks.	26 000	- 0,3 %-yks.

Lähde: Valtiovarainministeriön laskelmat.

3.5 Eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys – lakisääteisten eläkkeiden pitkän aikavälin näkymät

Edellä on esitetty, että kestävyysarvioissa eläkejärjestelmällä on suuri merkitys. Ikäsidonnaisista menoista noin puolet aiheutuu eläkkeistä. Tulopuolella taas eläkemaksuilla ja rahastojen koolla ja niistä saatavalla tuotolla on suuri vaikutus koko julkisen talouden kestävyyslaskelman lopputulokseen ja siitä tehtäviin johtopäätöksiin. Edellisessä kappaleessa esitetyt laskelmat on tehty valtiovarainministeriössä laskentamallilla, joka on kehitetty sosiaali- ja terveysministeriössä. Tässä jaksossa esitetään Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallilla lasketut eläkejärjestelmää koskevat uusimmat tulokset. Vaikka malleissa on eroja, tulokset ovat lähellä toisiaan.

Eläketurvakeskus julkaisee muutaman vuoden väliajoin raportin eläkemenojen ja eläkemaksujen pitkän aikavälin kehityksestä. Laskelmia varten on kehitetty pitkän aikavälin malli, jonka sisältö on kuvattu tarkemmin raporteissa. Mallia ylläpidetään, päivitetään ja kehitetään jatkuvasti. Tässä kuvataan uusimman laskelman (Risku ym. 2013) mukaisia tuloksia, edellinen pitkän aikavälin laskelma on vuodelta 2011 (Risku ym. 2011). Uusimmassa raportissa julkisen sektorin eläkemenot on eritelty entistä yksityiskohtaisemmin. Niin ikään mallia ja oletusten laadintaa on kehitetty, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeen alkavuutta arvioidaan aiempaa tarkemmin havaitun kehityksen valossa. Laskelman perusta sekä monet oletukset ovat pysyneet samoina.

Laskelma kuvaa eläkejärjestelmän kehitystä lähtökohtaisesti vallitsevan lainsäädännön puitteissa. Myös laskelman laatimishetkellä sovitut lakimuutokset on otettu laskelmassa huomioon. Viimeksi meno- ja maksukehitykseen vaikuttavia päätöksiä tehtiin kevään 2012 aikana niin sanotun työurasopimuksen yhteydessä. Muutokset koskivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden myöhentämistä, osa-aikaeläkkeen ikärajan myöhentämistä ja varhennetun vanhuuseläkkeen poistamista. ETK:n laskelmassa nämä muutokset on huomioitu ja ne alentavat eläkemenoja suhteessa vakuutettuihin työtuloihin 0,1–0,3 prosenttiyksikköä.

Laskelmassa tehdään yksi poikkeus vallitsevaan lainsäädäntöön. Kansaneläkkeiden indeksia koskevan lain mukaan kansaneläkkeen ja takuueläkkeen indeksi seuraa kuluttajahintoja, jolloin talouskasvun myötä niiden merkitys jäisi ajan kuluessa mitättömäksi. Menneisyudessa näitä eläkkeitä on korotettu lakimuutoksilla. On realistista ajatella, että kansaneläkkeitä ja takuueläkkeitä korotetaan tulevaisuudessakin lainmuutoksilla, joskin sitä milloin tämä tapahtuu ja kuinka paljon ei ole ennakoitavissa. Verrattuna nykylainsäädäntöön tällä oletuksella on eläkemenoa kohottava vaikutus. Laskelmissa vastaiset etuuskoro-

tukset on ennakoitu korottamalla kansan- ja takuueläkkeitä puoliksi kuluttajahintojen ja puoliksi ansiotason muutoksen perusteella vuodesta 2018 lähtien. Vuoteen 2017 asti nämä etuudet seuraavat kuluttajahintoja.²¹

Eläkemenolaskelman oletukset

Väestöennuste vaikuttaa keskeisesti laskelman tuloksiin. Käytetty väestöennuste seuraa Tilastokeskuksen syksyllä 2012 julkaisemaa ennustetta vuoteen 2060, joka on kyseisen ennusteen päätevuosi. Väestöennustetta on tästä eteenpäin jatkettu Eläketurvakeskuksessa. Kuolevuuden muutosvauhti on puolitettu vuodesta 2060 alkaen kuten aikaisemmissakin laskelmissa. Työeläkkeiden osalta hitaampi kuolevuuden muutos vaikuttaa lähinnä etuustasoon, koska elinaikakerroin eliminoi kuolevuuden muutoksen menovaikutuksen lähes täysimääräisesti.

Taulukko 3.6. Tiivistelmä pitkän aikavälin laskelmien 2013 ja 2011 väestöennusteista.

	2012	Laskelma 2013			Laskelma 2011		
		2025	2050	2080	2025	2050	2080
Kokonaishedelmällisyys	1,80	1,82	1,82	1,82	1,85	1,85	1,85
Nettosiirtolaisuus (tuhansia)	17,4	17	17	17	15	15	15
Elinajan odote 63-vuotiaalle (vuotta)	21,4	23,5	26,8	28,9	23,7	27,3	29,5
Väestö (tuhansia)							
koko väestö	5 427	5 748	6 096	6 469	5 735	6 071	6 418
15–64-vuotiaita	3 516	3 418	3 516	3 602	3 391	3 462	3 548
65 täyttäneitä	1 019	1 391	1 639	1 906	1 396	1 661	1 908
Vanhushuoltosuhte							
65 täyttäneet/15–64-vuotiaat	29,0	40,7	46,6	52,9	41,2	48,0	53,8

21 Oletuksen seurauksena kansaneläkkeet kehittyvät maksussa olevia työeläkkeitä suotuisammin, sillä työeläkkeet indeksoidaan 20/80-suhteella. Toisaalta alkavien työeläkkeiden kehitys seuraa pitkälti ansiotasoa. Kansaneläkkeiden tarkistaminen vain kuluttajahintojen nousua vastaavasti merkitsisi pitkällä aikavälillä niiden huomattavaa hiipumista. Jos kansaneläke ja takuueläke seuraisivat kuluttajahintoja, niiden yhteenlaskettu BKT-osuus supistuisi vuoden 2012 1,3 prosentista 0,4 prosenttiin vuonna 2080. (Ks. tarkemmin Risku ym. 2013, s. 69.)

Väestöennusteen mukaan syntyvyys olisi hieman edellistä ennustetta matalampaa, mutta siirtolaisuus vähän voimakkaampaa. Suomen väestö jatkaa kasvuun, vuoden 2012 lopun 5,4 miljoonasta 6,5 miljoonaan vuonna 2080 (taulukko 3.6). Väestön kasvu on pääosin seurausta 65 vuotta täyttäneen väestöosan kasvusta. Työikäisen väestön (15–64-vuotiaat) määrä aluksi vähenee 2030-luvun alkuun mennessä noin 100 000 henkilöllä, minkä jälkeen se kääntyy taas kasvuun. Vuosina 2012 ja 2050 työikäisten määrät ovat yhtä suuria ollen 3,5 miljoonaa henkilöä. Vanhushuoltosuhde, 65 vuotta täyttäneiden suhde työikäisiin, nousee 30 prosentista vuonna 2012 noin 37 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Väestön vanheneminen jatkuu vuoteen 2080, jolloin vanhushuoltosuhde on 53 prosenttia.

Verrattuna edelliseen väestöennusteeseen kuolleisuuden tarkistaminen toteutuneen kehityksen mukaisesti ja siirtolaisuuden lisääntyminen tuottaa työikäisiä vähän enemmän ja 65 vuotta täyttäneitä hieman vähemmän.

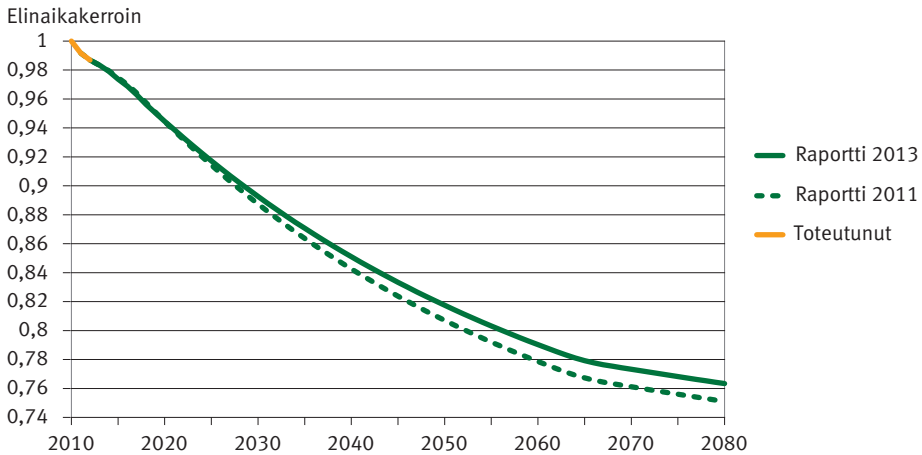
Ansiotasoindeksin reaalikasvua koskeva oletus pitkällä aikavälillä on 1,6 prosenttia vuodessa. Heikon suhdannetilanteen vuoksi ansiotasoindeksin reaalikasvuoletus vuosina 2013–2015 on kuitenkin laskelmassa alemmalla tasolla, keskimäärin 0,6 prosenttia. Vuodesta 2016 ansiotasoindeksin kasvu seuraa pitkän aikavälin oletustaan. Eläkevarojen reaalityttöä koskeva oletus on 3,5 prosenttia.²²

Tulokset

Laskelmaan sisältyy arvio elinaikakertoimen kehityksestä. Se perustuu vuosien 2003–2011 toteutuneeseen kehitykseen ja vuodesta 2012 eteenpäin väestöennusteeseen. Uuden väestöennusteen hieman aiempaa hitaampi kuolevuuskehitys heijastuu ennustettuun elinaikakertoimeen nostaen sen tasoa vuoteen 2050 mennessä yhdellä prosenttiyksiköllä (kuva 3.6). Tämän seurauksena elinaika-kerroin leikkaa eläketasoa hieman vähemmän kuin aikaisemmassa laskelmassa.

²² Ansiotasoindeksin kehitystä ja sijoitusten tuottoa koskevat oletukset olivat samoja vuoden 2011 laskelmassa.

Kuva 3.6. Elinaikakerroin iän 63 täyttämivuodelle vuosien 2013 ja 2011 laskelmissa.



Lähde: Risku ym. 2013.

Koko väestöä koskeva työllisyysennuste on laadittu OECD:n käyttämällä kohorttikomponenttimenetelmällä. Uusin laskelma tuottaa hieman aiempaa korkeamman pitkän aikavälin työllisyysasteen, koska ikääntyneiden poistumisasteet työvoimasta ovat aiempaa matalammalla tasolla. Toinen työllisyysennusteeseen vaikuttava tekijä on nettsiirtolaisuus, joka on vuosittain 2 000 henkilöä suurempi kuin edellisessä vuoden 2011 väestöennusteessa. Lisäsiirtolaiset on työllisyysennusteessa otettu huomioon siten, että heidän osaltaan työllisyysaste on oletettu 20 prosenttiyksikköä matalammaksi kuin muun väestön työllisyysaste. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksena työllisyysasteet muodostuvat uudessa laskelmassa jonkin verran korkeammiksi kuin vuoden 2011 laskelmassa. Koska uudessa väestöennusteessa työikäisen väestön määrä on tulevaisuudessa hieman aiempaa korkeampi, myös tämä tekijä kasvattaa työllisten kokonaismäärää. Vuonna 2025 ja 2050 työllisten määrä on vuoden 2012 tasoa korkeampi (taulukko 3.7).

Lakikohtaisia eläkemenolaskelmia varten työlliset on jaettu eri eläkelakien piiriin. Lähtökohdana tässä jaossa on vuoden 2011 havaitut työlliset ja työllisyysosuudet. Tärkein tarkistus on TyEL:n piirissä vakuutettujen määrän kasvu. Nykyisin TyEL-vakuutettuja on 64 prosenttia suhteessa koko työvoimaan ja osuus kasvaa 68 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. KuEL-vakuutettujen osuus kasvaa vastaavasti 21 prosentista 22 prosenttiin. MYEL-vakuutettujen osuus supistuu 3,3 prosentista 1,5 prosenttiin ja VaEL-vakuutettujen osuus supistuu 6,6 prosentista 3,6 prosenttiin.

MYEL-vakuutettujen osuuden supistuminen perustuu arvioon, jonka mukaan maatalouden osuus työvoimasta supistuu jatkossakin tuotannon tehostuksessa. VaEL-vakuutettujen osuuden supistuminen on seurausta eläkelainsäädännöstä. Muun muassa peruskoulujen ja lukioiden opettajat kuuluvat pääsääntöisesti VaEL:n piiriin, jos he ovat syntyneet ennen vuotta 1970. Myöhemmin syntyneet opettajat ovat KuEL-vakuutettuja. Yliopistojen henkilökunnasta ennen vuotta 1980 syntyneet kuuluvat VaEL:n piiriin ja myöhemmin syntyneet TyEL:n piiriin.

Laskelmassa esitetty eläkkeellesiirtymisiän odote kuvaa eläkealkavuusiensa tasoa eri vuosina. Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta alkavuus perustuu havaittuun trendiin vuosilta 1996–2011. Tämä on pisin aikajakso, jolta aineisto on saatavissa. Kultakin vuodelta on laskettu 25–54-vuotiaiden ikävakioidu työkyvyttömyysalkavuus. Nuorena päässä ikärajaus on tehty sen vuoksi, että alle 25-vuotilla työkyvyttömyystapauksia on hyvin vähän. Vanhemman pään rajaus on tehty, jotta yksilöllisen varhaiseläkkeen poistuminen ei hämärtäisi käsitystä vallitsevasta trendistä. Tarkasteluvuosina ikävakioidu työkyvyttömyysalkavuus aleni keskimäärin 1,1 prosenttia vuodessa. Laskelmassa tätä trendiä on jatkettu, mutta alkavuuden alenemismuutoksia on hidastettu tasaisesti vuosittain. Tämä taittumisoletus on tehty heijastamaan sitä epävarmuutta, joka työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuudessa on ollut: työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuudessa on ollut suurta vaihtelua, ja alkavuus on kasvanut nuoremmassa ikäluokassa. Havaitun alkavuuden alenemisen jatkuminen voi näistä syistä johtuen olla liian optimistinen oletus.

Vanhuuseläkealkavuuden muutosten osalta uudessa laskelmassa käytetään samaa oletusta kuin vuoden 2011 laskelmassa. Vanhuuseläkealkavuudet alenevat 1,1 prosenttia vuodessa, vuoteen 2060 asti. Vuoden 2060 jälkeen vanhuuseläkealkavuudet eivät muutu laskelmassa. Tämä tarkoittaa, että 62-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote nousisi nykyisestä 64,1 vuodesta 64,6 vuoteen vuonna 2015 ja 65,4 vuoteen vuonna 2016.

Siirtyminen työttömyyseläkkeelle päättyi vuonna 2012 ja siirtyminen varhennetulle vanhuuseläkkeelle päättyi vuonna 2013.

Vuoteen 2025 mennessä vanhuuseläkkeiden alkavuus alenee 13 prosenttia vuoden 2012 tasosta ja vuoteen 2060 mennessä alenemaa tulee 41 prosenttia. Vastaavasti työkyvyttömyysalkavuus alenee 10 prosenttia vuoteen 2025 mennessä ja 17 prosenttia vuoteen 2060 mennessä vuoden 2012 tasosta. Näiden tekijöiden yhteisvaikutukset eläkkeellesiirtymisikään sekä työllisyysaste ja työllisten lukumäärä on esitetty taulukossa 3.2. Korkeammasta lähtötasosta ja eläkealkavuuden alenemisesta johtuen eläkkeellesiirtymisiän odote on noin 0,3 vuotta edellistä laskelmaa korkeammalla tasolla.

Taulukko 3.7. Työllisyys ja eläkkeellesiirtymisiän odote 2012, 2025, 2050 ja 2080.

	2012	Laskelma 2013		
		2025	2050	2080
Työllisyysaste (%)	68,1	72,2	72,3	72,0
Työllisten lukumäärä (tuhansia)	2 299	2 380	2 466	2 523
Eläkkeellesiirtymisiän odote	60,9	61,5	62,2	62,4

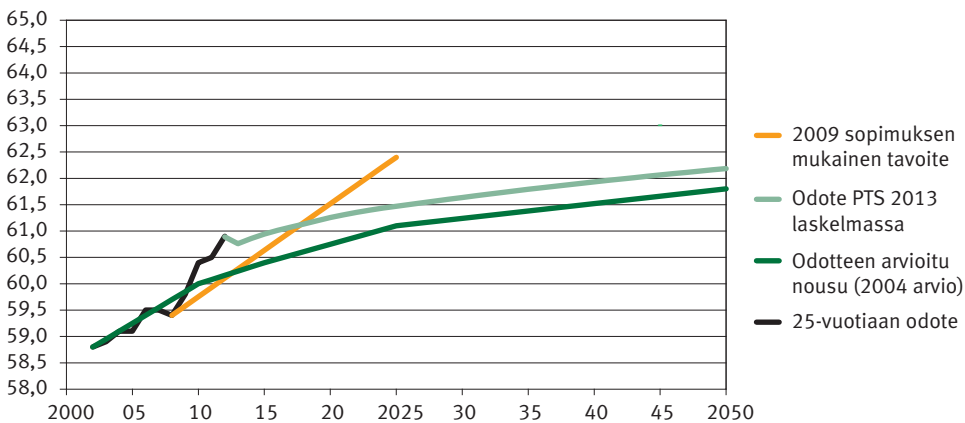
On huomattava, että näihin toteutuneisiin eläkealkavuuksiin perustuvilla ja laskelmassa käytetyillä oletuksilla laskelman tuottama eläkkeellesiirtymisiän odote jää vuodelle 2025 tavoiteltua tasoa (62,4 vuotta) alemmaksi. Kuva 3.7 havainnollistaa tavoitteen, ETK:n uuden laskelman, vuonna 2004 kehityksestä tehdyn arvion ja toteutuneen kehityksen mukaisia eroja. Toteutunut kehitys on ollut parempaa kuin mitä vuonna 2004 tehdyssä arvioissa oletettiin. Eläkkeelle siirtymisiän odote oli vuonna 2012 60,9 vuotta, kun arvioissa sen ajateltiin yltävän 60,2 vuoden tasolle. Koska toteutunut kehitys on ollut ennakoitua parempaa, vuoden 2013 pitkän aikavälin laskelman mukainen arvio on vuoden 2004 arviota korkeammalla tasolla. Kuitenkin lähtökohtaisesti suurin piirtein samoilla eläkealkavuuksilla se tuottaisi edelleen vuonna 2009 sovittua tavoitetasoa matlamman tason vuonna 2025. Ero tavoitteen (62,4 vuotta) ja pitkän aikavälin laskelman vuoden 2025 luvun (61,5 vuotta) välillä on 0,9 vuotta. Laskelman mukaan eläkkeellesiirtymisiän odote nousi yhteensä 0,6 vuotta vuosien 2012 ja 2025 välillä. Odotteen nousu on arvioitu vastaavan suuruiseksi tuoreessa Etlan julkaisemassa raportissa (Lassila ym. 2013). Etlan tutkijat tarkastelevat 5-vuotisjaksoja, ja perusuralla jakson 2008–2012 luvusta 60,2 vuotta (keskiarvo) päädytään jakson 2023–2027 lukuun 61,2. ETK:n ja Etlan raporttien näkemys eläkkeelle siirtymisiän nousuvauhdista on samaa mittaluokkaa, samoin laskelmien tulos on siinä mielessä yhteneväinen, että kummassakaan ei oleteta, että tavoitetta 62,4 saavutettaisiin nykylainsäädännön oloissa.

Toteutuneeseen voimakkaaseen eläkkeellesiirtymisiän odotteen paranemiseen verrattuna seuraavien kolmentoista vuoden kehitys olisi siten huomattavasti jo nähtyä vaatimattomampaa. Eläketurvakeskuksen arvio perustuu toteutuneen kehityksen dekomponointiin ja työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeiden vastaista alkavuutta koskeviin oletuksiin. Toteutuneessa myönteisessä kehityksessä erityisesti viime vuodet ovat olleet nopean muutoksen aikaa (kuva 3.7). Vuosien 2009–2012 välillä tapahtuneesta odotteen 1,1 vuoden parantumisesta noin puolet aiheutuu kuitenkin työttömyyseläkeoikeuden poistumisesta. Noin puolet muutoksesta tulee työkyvyttömyyseläkealkavuuden voimakkaasta vähe-

nemisestä vuosien 2009–2012 välisenä aikana. Vanhuuseläkealkavuudessa ei sen sijaan ole käytännössä tapahtunut muutosta. Tämä näkyy esimerkiksi tarkastelemalla 64-vuotiaiden eläkkeellä oloastetta. Vuonna 2012 ikäluokasta oli 84 prosenttia eläkkeellä, karkeasti sama osuus kuin viisi tai kymmenen vuotta sitten.

Kuva 3.7. Eläkkeellesiirtymisiin odotteen toteutunut kehitys vuosina 2002–2012, vuoden 2005 eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä tehty arvio toteutuvasta kehityksestä, vuoden 2013 pitkän aikavälin laskentamallin arvio vuosille 2012–2080 sekä hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuonna 2009 sopima tavoite vuodelle 2025.

Eläkkeelle siirtymisiin odote



Lähde: Eläketurvakeskus.

Vaikka eläkkeelle siirtymisiin odote on viimeisen kymmenen vuoden aikana lähes säännönmukaisesti kohonnut, toteutuneeseen kehitykseen mahtuu myös vuosia, jolloin odote on laskenut. Heti 2005 uudistuksen voimaantulon jälkeen odote laski kun usea ikäluokka oli samanaikaisesti oikeutettu vanhuuseläkkeeseen. Vuoden 2013 ensimmäisen vuosipuoliskon tilastorekisterit kertovat, että eläkkeelle on siirrytty vuoden 2012 vastaavaa aikaa enemmän.

Vastedes työttömyyseläkekomponentti, joka on osaltaan vaikuttanut odotteen nopeaan nousuun (ks. luku 5), ei enää vaikuta eläkkeellesiirtymisiin odotetta nostavalla tavalla. Odotteen nousu tästä eteenpäin perustuu vanhuuseläkealkavuudessa oletettuun muutokseen ja työkyvyttömyyseläkealkavuuden hitaaseen alenemiseen. Pitkällä aikavälillä vanhuuseläkealkavuus olisi vuonna 2060 60 prosenttia tämänhetkisestä lähtötasosta. Vastaavasti vuonna 2060 työkyvyt-

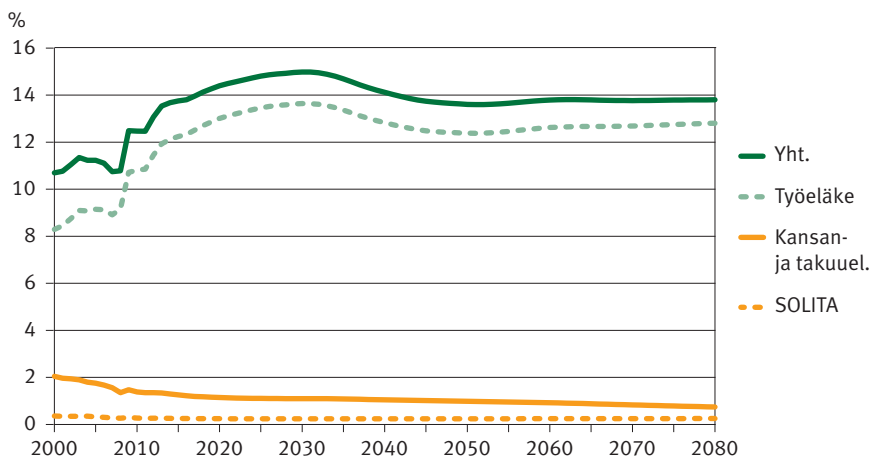
tömyyseläkealkavuus olisi 80 prosenttia tämänhetkisestä lähtötasosta. Laskelmassa työkyvyttömyyseläkealkavuus vähenee siis vanhuuseläkealkavuutta vähemmän.

Eläkkeellesiirtymisiän nousu 62,4 vuoteen vuonna 2025 edellyttäisi merkittävää eläkealkavuuksien alenemista seuraavan 12 vuoden aikana. Vanhuus ja työkyvyttömyyseläkealkavuuksien tason tulisi laskea runsaan kolmanneksen verrattuna nykytasoon, jotta tämä tavoite saavutettaisiin (Risku ym. (2013, s. 48).

Eläkemenot ja keskimääräinen etuustaso

Lakisäätteiset kokonaiseläkemenot olivat vuosina 2000–2008 noin 11 prosenttia BKT:sta. Vaikka eläkemenon euromääräinen kasvu oli nopeaa, rivakka talouskasvu auttoi pitämään eläkemenojen osuuden vakaana. Talouden taantumien myötä eläkemenojen BKT-osuus kasvoi 12,5 prosenttiin vuonna 2010, jolla se pysyi 2011. Vuosina 2012 ja 2013 eläkemenojen BKT-osuus on kasvanut taas nopeasti heikon talouskasvun vuoksi ja osuuden ennakoitaan nousevan 14 prosenttiin lähivuosina. Korkeimmillaan lakisäätteisten eläkemenojen BKT-osuuden ennakoitaan nousevan 2030-luvulla runsaaseen 15 prosenttiin. Tämän jälkeen menojen BKT-osuus jää pysyvästi vajaan 14 prosenttiin. (Kuva 3.8.)

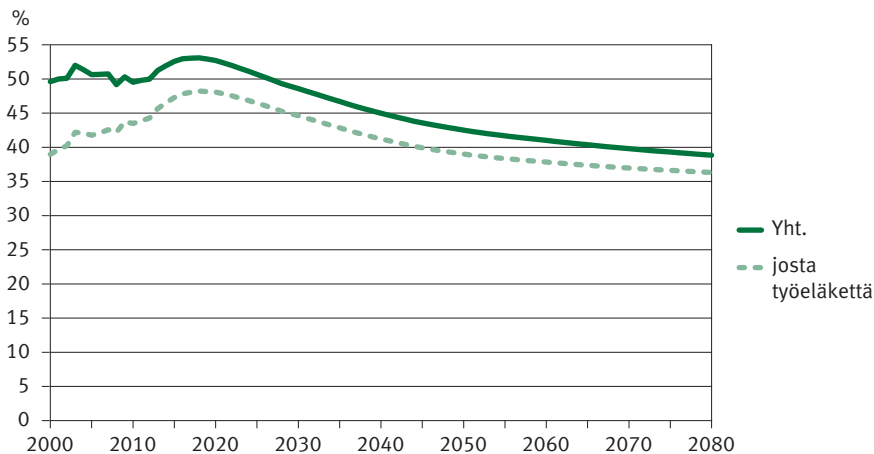
Kuva 3.8. *Lakisäätteiset eläkemenot vuosina 2000–2080, prosenttia bruttokansantuotteesta.*



Lähde: Risku ym. 2013.

Keskimääräinen eläketaso suhteessa keskipalkkaan on nyt 50 prosenttia (vrt. luku 4), mutta nousee hieman lähivuosina (kuva 3.9). Keski-ansioiden hidaskasvu lähitulevaisuudessa vaikuttaa tähän. Työeläkkeiden taso nousee myös sen vuoksi, että vanhimpien eläkeläisten eläkkeet perustuvat vajaaseen työuraan kun taas alkavat työeläkkeet perustuvat täyteen työuraan. Pidemmällä aikavälillä työeläkkeiden tasoa alentavista tekijöistä merkittävin on elinaikakerroin. Kelan eläkkeiden kehityksen kannalta keskeistä on se, millaisia tasokorotuksia tehdään tulevaisuudessa. Laskelmassa nämä eläkkeet seuraavat puoliksi ansiotasoa ja jäävät siten jälkeen ansiotasosta.

Kuva 3.9. Keskieläkkeen suhde keskipalkkaan, prosenttia.

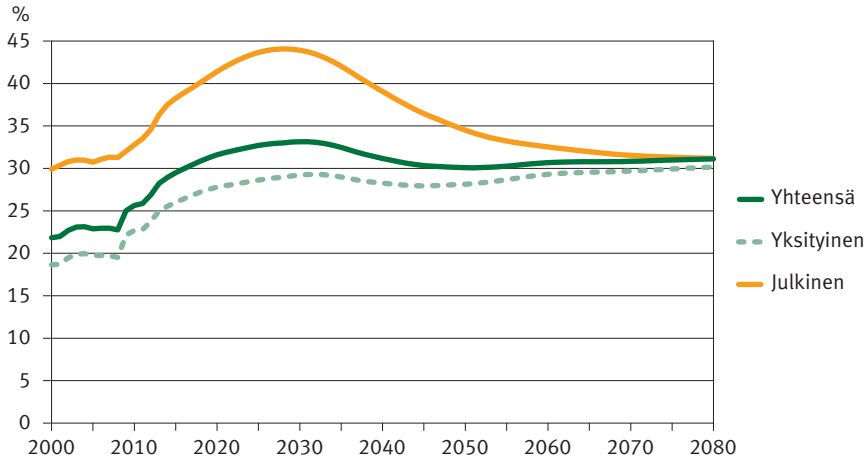


Lähde: Risku ym. 2013.

Yksityisen sektorin eläkemenot suhteessa palkkasummaan nousevat lähivuosikymmeninä noin viiden prosenttiyksikön verran mutta jäävät 2030 tienoilla alle 29 prosentin tason ja asettuvat laskelman loppupuolella noin 30 prosentin tasolle (kuva 3.10). Suurin osa eläkemenoista aiheutuu vanhuuseläkkeistä. Julkisella sektorilla työeläkemenot nousevat nykyiseltä noin 33 prosentin tasolta lähes 45 prosentin tasolle vuoteen 2030 ja kääntyvät sitten laskuun. Kokonaisuutena työeläkemenojen osuus palkkasummaan suhteutettuna nousee vuoteen 2030, laskee sen jälkeen vähän jääden sitten hieman 30 prosentin tasoa korkeammaksi. Eläketurvakeskuksen julkaisussa (Risku ym. 2013) osoitetaan tarkemmin, että tärkein syy kokonaiseläkemenojen asettumisesta aikaisempia laskelmia matalammalle tasolle johtuu yksityisen sektorin paremmasta työllisyydestä. Palkkasumman ollessa korkeampi suhteellinen menotaso on pienempi. Julkisen sekto-

rin eläkemeno on puolestaan uusissa laskelmissa aikaisempaa korkeammalla tasolla julkisen sektorin palkkasumman pienentymisen takia.

Kuva 3.10. Työeläkemenot sektoreittain, prosenttia työtulosummasta.



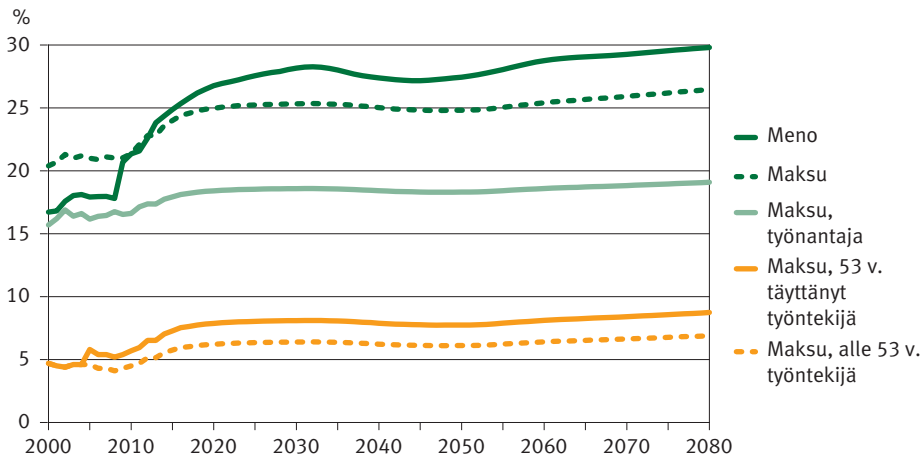
Lähde: Risku ym. 2013.

TyEL-maksun nousupaine on viimeisimmissä laskelmissa vaihdellut 4–5 prosenttiyksikön vaiheilla. Maksussa on uusimman laskelman mukaan edelleen nousupainetta, mutta maksutaso olisi vuosina 2020–2050 runsaan prosenttiyksikön matalampi kuin aiemmissä laskelmissa, noin 25 prosenttia (kuva 3.7). 2050-luvulta lähtien maksutaso kuitenkin jälleen nousee siten, että laskentajakson lopussa maksu on runsas 26 prosenttia palkkasummasta. Merkittävin ero TyEL:n meno- ja maksukehityksessä uuden ja vanhan laskelman osalta tulee uudesta työllisyys- ja väestöennusteesta. Väestöennusteen mukaan työikäinen väestö on aiemmin arvioitua suurempi. Myös työllisyysaste arvioidaan aiempaa korkeammaksi. Lisäksi TyEL:n osuus työvoimasta kasvaa aiempaa suuremmaksi. Yliopistolaitoksen piirissä oleva henkilökunta siirtyy asteittain TyEL:n piiriin. Yksittäin tekijöiden vaikutus on verraten vähäinen, mutta niiden yhteisvaikutus TyEL:n työvoimaan on merkittävä. Muutoksilla on myönteinen vaikutus maksutuloon, toisaalta parempi työllisyys tuottaa pidemmällä aikavälillä suuremmat eläkemenot mikä heijastuu maksun nousuna 2050 jälkeen.

Maksujen nostosta on sovittu vuoteen 2016 asti, jolloin maksutaso olisi keskimäärin 24,4 prosenttia palkkasummasta. Laskelman mukaan TyEL-maksu asettuisi 25 prosentin tuntumaan jo 2020 mennessä millä tasolla se säilyisi noin 2050 asti, minkä jälkeen laskentaperiodin lopussa se olisi noin 26 prosent-

tia (kuva 3.11). Laskelman väestö- ja työllisyyspohjan, eläkepolitiikkaan tehtyjen muutosten ja maksujen nostoa koskevien sopimusten takia maksujen nousupaine vuoden 2016 jälkeen on huomattavasti pienempi kymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna. Rahoituksen kestävydestä saatavaan myönteisempään kuvaan liittyy osaltaan laskelmien tulos TyEL-varojen kehityksestä. Varat suhteessa palkkasummaan ovat edellistä laskelmaa korkeammalla tasolla ja suuremmaksi kertyvä sijoitusten tuotto pienentää osin maksupainetta. Jäljelle jäävä maksun nousu jakautuu nykylainsäädännön mukaisesti puoleksi työnantajalle ja työntekijälle.

Kuva 3.11. TyEL-meno ja maksut, prosenttia palkkasummasta.



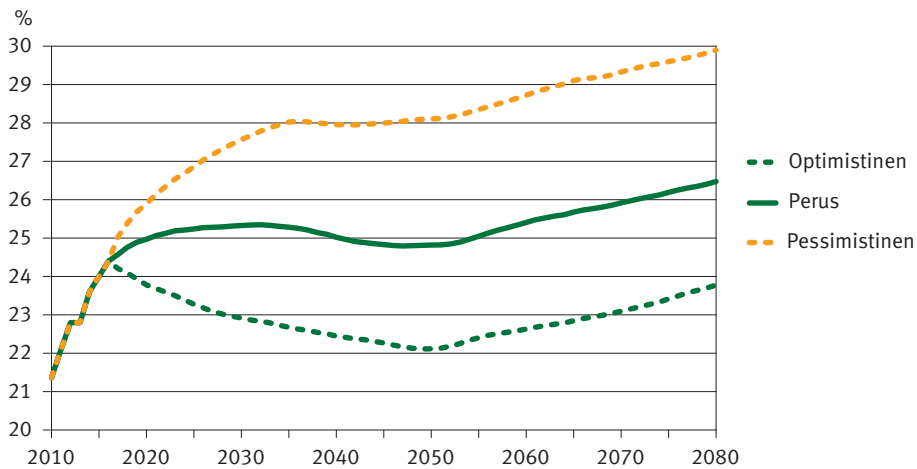
Lähde: Risku ym. 2013.

Tulevaan talous ja väestökehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta. Tulevaisuutta koskevien oletusten vaikutuksia tuloksiin on syytä tarkastella herkkyyss- tarkastelujen avulla. Nämä tarkastelut on tehty väestön, työllisyyden, ansiotason ja sijoitustuottojen kehityksen osalta (ks. tarkemmin Risku ym. 2013).

Yhdistämällä tuloksiin vaikuttavia tekijöitä optimistiseksi hyvän väestö- ja talouskehityksen skenaarioksi ja pessimistiseksi huonon väestö- ja talouskehityksen skenaarioksi saadaan kuvaa eläkemenojen ja maksujen mahdollisesta kehityksestä hyvissä ja huonoissa olosuhteissa. Optimistisessa skenaariossa yhdistyvät matala kuolevuus, matala eläkkeiden alkavuus, nopea ansiotason kasvu ja korkeat sijoitustuotot. Pessimistisessä skenaariossa yhdistyvät puolestaan korkea kuolevuus, korkea eläkkeiden alkavuus, hidas ansiotason kasvu ja matalat sijoitustuotot.

Kuvassa 3.12 esitetään TyEL-maksu perusvaihtoehdossa ja kahdessa skenaariossa. Peruslaskelmaa optimistisempi kehitys tuottaa likimäärin nykyistä tasoa olevan maksu-uran. Pessimistisen kehityksen oloissa TyEL-maksu sen sijaan nousisi peruslaskelmaa selkeästi korkeammalle tasolle lähennellen 28 prosenttia palkkasummasta vuoden 2030 jälkeen ja 30 prosenttia periodin loppupuolella.

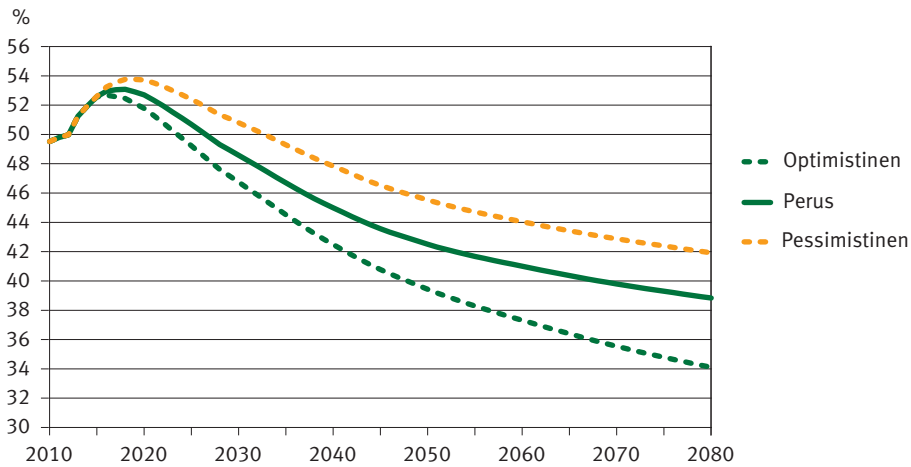
Kuva 3.12. TyEL-maksu suhteessa TyEL-palkkasummaan optimistisessä ja pessimistisessä skenaariossa.



Lähde: Risku ym. 2013.

Kuvassa 3.13 esitetään lopuksi keskimääräinen eläke suhteessa keskiansioon eri skenaarioissa. Koska nopea ansiotason kasvu ja pitkät työurat nostavat eläkkeiden tasoa, eläkkeiden ostovoima on optimistisessä skenaariossa korkeampi kuin perusvaihtoehdossa. Kuitenkin suhteessa ansiotasoon eläkkeet jäävät optimistisessä skenaariossa perusvaihtoehtoa matalammiksi. Nopea ansiotason kasvu ja elinaikakertoimen eläkkeitä leikkaava vaikutus aiheuttavat tämän tuloksen. Pessimistisessä skenaariossa eläkkeiden ostovoima jää perusvaihtoehtoa matalammaksi, mutta suhteessa ansiotasoon eläketaso on perusvaihtoehtoa korkeampi.

Kuva 3.13. Keskimääräinen eläke suhteessa keskiansioon optimistisessa ja pessimistisessä skenaariossa.



Lähde: Risku ym. 2013.

3.6 Yhteenveto eläkejärjestelmän ja julkisen talouden taloudellisesta kestävydestä

- Eläkejärjestelmän rahoitus perustuu pääosin jakojärjestelmään, jossa työssä olevat sukupolvet rahoittavat eläkkeellä olevien eläkkeet. Hyvinvointivaltion taustalla oleva implisiittinen sukupolvisopimus toimii lähtökohtaisesti hyvin tasaisen talouskasvun ja väestökehityksen oloissa. Talouden kehitys kuitenkin vaihtelee ja myös väestörakenne muuttuu.
- Odotettavissa olevan elinajan pidentyminen on Suomessa ollut ripeää ja eri ikäluokkien väliset kokoerot ovat Suomessa suuret. Väestörakenteen muutoksen seurauksena eläkkeensaajaväestön määrä ja eläkemenot kasvavat samaan aikaan kuin työkäisen väestön määrä pysyy suunnilleen ennallaan.
- Huoltosuhteen heikkeneminen on Suomessa nopeimmillaan seuraavan parinkymmenen vuoden aikana, kun taas useimmissa muissa EU-maissa vastaava nopea muutos on edessä vasta tämän jälkeen. Vanhushuoltosuhteen heikkenemiseen varautuminen on tarpeen hyvinvointivaltioon liittyvien järjestelmien rahoituksen ja sukupolvisopimuksen jatkuvuuden turvaamiseksi. Tällä vuosikymmenellä tehtävät talous- ja sosiaalipoliittiset päätökset ovat näistä huolehtimisen kannalta kriittisiä.
- Suomen julkisen talouden pitkän ajan kestävyysongelma on merkittävä. Nykylainsäädännön mukaisten etuuksien ja palveluiden rahoittaminen ei ole

mahdollista nykyisellä veroasteella. Nykylainsäädännön mukaisen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän ylläpito puolestaan ei ole mahdollinen nykyisellä eläkevakuutusmaksulla. Kestävyysvajeeseen vaikuttavat sekä eläkejärjestelmä että julkiset palvelut ja muut julkisen vallan velvoitteet. Suomen pitkän aikavälin kestävyysongelma on euroalueen keskimääräistä pahempi ja huomattavasti muita pohjoismaita syvempi.

- Koko julkisen talouden kestävyysvaje on viime vuosina syventynyt. Väestörakenteen muutoksen aiheuttaman haasteen ohella Suomen talouden 1) suhdannetilanne on vaikea, 2) elinkeinorakenne on osoittautunut kapeaksi ja avainaloilla on rakenteesta johtuvia ongelmia, ja 3) pitkän aikavälin kasvunäkymät ovat vaatimattomammat, minkä taustalla on toisaalta työvoiman määrän supistuminen ja kokonaistuottavuuden kasvun vaimeneminen.
- Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmien perusteella lakisääteiset eläkemenot kasvavat, koska eläkkeensaajaväestön määrä ja keskieläkkeet kasvavat. Eläkemenot nousee 14 prosenttiin bruttokansantuotteesta. TyEL-maksun nousupaine on noin kolme prosenttiyksikköä ja eläkemenojen rahoituksen vaatima maksutaso jo 2020 noin 25 prosenttia palkkasummasta.
- Siinä missä julkisen talouden kestävyys on edellisestä VM:n laskelmas- ta heikentynyt, työeläketurvan rahoituksen kestävyys on edelliseen ETK:n laskelmaan verrattuna jonkin verran kohentunut. Julkisen talouden kestä- vyyden heikentymiseen ovat vaikuttaneet sekä bruttokansantuotteen ja sen myötä verokertymän oletettua heikompi kehitys että kasvaneet julkiset me- not. Eläketurvan rahoitusnäkyvien vahvistumiseen ovat vaikuttaneet väes- töennusteen muuttuminen, ikääntyneiden hyvä työllisyyskehitys, eläkkeel- le siirtymisen myöhentyminen sekä muutaman viime vuoden sijoitustuotot. Nämä rahoitusnäkyvien vahvistumista aiheuttaneet tekijät ovat kuitenkin luonteeltaan epävarmoja, niin kuin myös julkisen talouden kehitykseen liit- tyvät oletukset. Molemmissa on syytä varautua myös nykylaskelmien tasoa heikomman kehityksen vaihtoehtoon. Pessimistisemmän kehityksen olois- sa eläkemaksu voisi nousta yli 28 prosentin.
- Eläkkeelle siirtymistä koskevissa ennustelaskelmissa eläkkeelle siirtymisiän odote jää vuotta 2025 koskevan tavoitteen alapuolelle. Vuonna 2025 odote olisi ETK:n laskelman mukaan 61,5 vuotta, toisin sanoen 0,9 vuotta tavoite- tasoa matalampi. Etlan laskelmassa odote olisi hieman tätä matalampi. Ar- viot perustuvat siihen, että odotteen viime vuosien ripeän nousun taustal- la on osin teknisiä syitä, sillä toteutunut nousu selittyy suurelta osin työttö- myyseläkkeen poistumisella.

- Yhtäältä ikärajamuutokset ovat kaventaneet etuuksilla vietettyä aikaa ja vähentäneet eläkkeelle siirtymistä. Toisaalta silloin kun eläkkeellä olo on korvautunut työttömyysturvan lisäpäivillä, odotteen muutos ei ole tuottanut vastaavia positiivisia seurauksia työllisyyden tai julkisen talouden näkökulmasta.
- Viime vuosina toteutuneen voimakkaan positiivisen kehityksen jatkuminen odotteessa on mahdollinen, mutta ei todennäköinen. Työttömyyseläkkeen poistuminen ei enää jatkossa vaikuta eläkkeellesiirtymisiän odotteeseen. Työkyvyttömyyseläkealkavuus on alentunut ja sen oletetaan vastedes pienentyvän maltillisesti. Vanhuuseläkkeelle siirtymisessä ei tähän asti ole tapahtunut myöhentymistä, mutta vastedes myös vanhuuseläkealkavuuden odotetaan hieman vähenevän. Vuoden 2025 tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi käytettyjä oletuksia merkittävästi suurempaa eläkealkavuuden alenemista.
- Eläkelainsäädännöllä voidaan vaikuttaa työvoiman tarjontaan ja kysyntään. Karkean arvion mukaan työurien piteneminen yhdellä vuodella vastaisi noin kahden prosenttiyksikön työllisyysasteen nousua ja supistaisi kestävyysvajetta vajaalla prosenttiyksiköllä (0,7 prosenttiyksikköä).
- Eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen ja lakisääteisen eläkejärjestelmän kestävyysparantaminen lievittää julkisen talouden kestävyysongelmaa, mutta koko kestävyysvajeen poistaminen vaatii muitakin toimia. Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta työurien tulisi pidentyä elinajanodotteen noustessa, jotta myös hyvinvointivaltion muiden tehtävien, erityisesti palvelujen rahoitus on hoidettavissa.

4 Näkökohtia eläketurvan sosiaalisesta kestävydestä

4.1 Sosiaalinen kestävyys ja sen mittaaminen eläketurvassa

Sosiaalisen kestävyden käsite esiintyy kirjallisuudessa ja keskusteluissa yleensä kahdessa yhteydessä (Kautto & Metso 2008). Se on ensinnäkin kestävä kehityksen yksi ulottuvuus ekologisen ja taloudellisen kestävyiden rinnalla. Toiseksi termiä on käytetty hyvinvointivaltion kestävydestä käydyssä keskustelussa jonkinlaisena taloudellisen kestävyiden vastinparina tai sille rinnakkaisena näkökulmana. Puhuttaessa taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävydestä, on usein esillä myös poliittinen kestävyys. Poliittisen kestävyiden voi ymmärtää omana ulottuvuutenaan tai tilana, joka riippuu taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävydestä tai sisältyy niihin (ks. esim. Vaarama ym 2009).

Kestävydestä esitetyjä näkökulmia voi yrittää soveltaa eläketurvaan (esim. Kautto ym. 2009). Jos esimerkiksi eläkejärjestelmä on rahoituksellisissa vaikeuksissa tai tuottaa liian mataliksi katsottuja eläkkeitä, sen taloudellista tai sosiaalista kestävyttä tulee korjata, joten se ei ole myöskään poliittisesti kestävässä tilassa. On ajateltavissa tilanne, jossa eläkejärjestelmä on rahoituksellisesti kestävä ilman että se olisi sosiaalisesti kestävä. Tällöin sosiaalisen kestävyiden korjaamiseen kohdistuisi todennäköisesti poliittista painetta, ja ratkaisuilla olisi seurauksensa myös taloudelliselle kestävydelle. Eläkepolitiikassa haetaan sosiaalisen ja taloudellisen kestävyiden välistä tasapainoa.

Edellisessä luvussa on käsitelty julkisen talouden ja eläkejärjestelmän taloudellista kestävyttä. Julkisen talouden kestävyttä arvioidaan vakiintuneiden mittareiden (esim. kestävyysvaje) avulla. Tällöin eläkejärjestelmän kokonaisuus on yhtenä komponenttina arvioinnissa mukana. Eläkejärjestelmän osuutta ja merkitystä julkisen talouden kestävyiden kokonaisuudessa voidaan arvioida myös eritellymmmin (Vaittinen & Vanne 2013) ja erikseen kuten luvussa 3 myös tehtiin (ks. tarkemmin Risku ym. 2013). Yhteistä taloudellista kestävyttä arvioiville lähestymistavoille on, että arviointia varten on vuosikymmenten kuluessa kehitetty pysyvämpiä aineistolähteitä, laskentakehikkoja ja menetelmiä. Laskelmia tehdään määrävälein, jolloin voidaan verrata uusia tuloksia aikaisempiin laskelmiin. Toisaalta eri mallit eroavat toisistaan datapohjansa, oletuksiensa ja niiden huomioimien vaikutussuhteiden osalta, ja näin tuottavat toisistaan hieman poikkeavia tuloksia.

Sosiaalisen kestävyiden arvioinnille ei ole yhtä suoraviivaista ohjenuoraa tai toteutustapaa, koska käsitteen sisällöstä ei ole olemassa yhtä vakiintunutta tul-

kintaa. Kauton ja Metson (2008) kirjallisuuskatsauksen perusteella sosiaalisen kestävyuden käsitteen määrittely-yritykset sisältävät usein viittauksia yksilöiden elämänhallintaa mahdollistaviin resursseihin (esim. toimeentulo, lukutaito, työ, asunto), hyvinvoinnin eroihin (esim. oikeudenmukaisuus, tulonjako, tasa-arvo) ja yhteisön ”tilaan” (esim. kansalaisten luottamus yhteiskunnan instituutioihin, osallisuus, sosiaalinen koheesio, sosiaalinen pääoma). Erilaisille sisältöehdotuksille on kehitelty mittareita niin kansainvälisten järjestöjen kuin eri maiden tilastoviranomaistenkin toimesta, mutta toistaiseksi kehittelytyöstä ei ole syntynyt yhteistä jaettua mittaristoa eikä olemassa olevissa indikaattorilistauksissa juuri ole eläketurvaan liittyviä mittareita.²³

Yksi mahdollinen tapa lähestyä eläketurvan sosiaalista kestävyyttä on hyödyntää olemassa olevia eläketurvan arviointia varten kehitettyjä muita kuin rahoitukseen liittyviä indikaattoreita. OECD:ssä ja Euroopan unionin piirissä käytetyt mittarit ovat tyypillisimmin eläketasoa kuvaavia tunnuslukuja (esim. eläkeikäisten toimeentulon suhde työikäisten toimeentuloon, eläkkeen korvausaste tai kvasikorvausaste kahden eri kohortin välillä). OECD:n Pensions at a Glance - tai EU:n pension adequacy -tarkasteluissa käytetyt mittarit keskittyvät lähinnä eläketasoon liittyviin aspekteihin, eivätkä näin ollen täysin kata sitä mitä sosiaalisella kestävyydellä yleensä tarkoitetaan, mutta ne voisi hyvin ymmärtää sosiaalisen kestävyuden osiksi. Suomessa työuratyöryhmän työn yhteydessä rakennettiin eläketurvan seurantaan varten mittaristoa, joka sisältää sekä rahoitusta, työuria että eläkkeiden tasoa kuvaavia mittareita (ETK:n Tilastoraportteja 6/2013, tulossa). Sosiaalisen kestävyuden arvioinnissa olisi hyvä ottaa huomioon myös luvussa 1 esitetyt eläketurvalle asetetut tavoitteet köyhyyden vähentämisestä ja toimeentulon jatkuvuudesta.

Taloudellisesta ja sosiaalisesta kestävyydestä on vaikea puhua yhtä aikaa, yhtäältä arvioinnin tasoon ja toisaalta ajalliseen ulottuvuuteen liittyvistä syistä. Ensinnäkin taloudellisen kestävyuden arvioinnissa kiinnostuksen kohteena on yleensä makrotasoinen kehitys, mutta sosiaalisessa kestävyudessa kiinnostus on usein mikrotasolla. Taloudellista kestävyyttä arvioidaan eläkejärjestelmän, kuntatalouden ja valtiontalouden rahoituksen näkökulmasta, mutta sosiaalisia kysymyksiä, esimerkiksi eri ryhmien asemaa kuvataan yksilöitä koskevilla aineistoilla. Toiseksi taloudellisen kestävyuden arvioinnissa näkökulma on yleensä tulevaisuudessa, kun sosiaalisen kestävyuden kysymyksistä puhuttaessa viitataan yleensä lähimenneisyydestä saatavilla olevaan tietoon. Erilaisten

23 Osa järjestöistä, esim. OECD on ollut kriittisiä sosiaalisen kestävyuden käsitettä kohtaan kysyen sen lisäarvoa tai vaati sen tarkempaa arvioimista ennen käyttöä.

väestöryhmien aseman ja jakauman tuleva kehitys on huomattavasti vaikeammin arvioitavissa.

Taulukossa 4.1 on esitetty sosiaalisen kestävyiden käsitteen sisältöä eläketurvan arviointiin soveltuen erottamalla sosiaalisen kestävyiden tarkastelulle kolme pääulottuvuutta: eläketurvan riittävyys, oikeudenmukaisuus ja luottamus. Näillä ulottuvuuksilla yritetään tavoittaa sosiaalisesta kestävydestä ulottuvuuksia, joista on käyty keskustelua. Keskustelua käydään sekä eläketurvan tasosta että eroista, toisaalta suhtautumisesta ja odotuksista järjestelmää kohtaan. Kuhunkin ulottuvuuteen on otettu esille keskeisiä tilastoinnin, tutkimuksen tai laskelmatyön indikaattoreita, joista on saatavilla seurantatietoa. Taulukon sarakkeet jakavat olemassa olevan tietopohjan nykyhetkestä tai lähimenneisyydestä saatavilla olevaan tietoon ja toisaalta tulevaisuutta koskeviin arvioihin. Luonnollisesti toteutuneesta kehityksestä on saatavilla monipuolisempaa tietoa kuin tulevaisuudesta. Esimerkiksi eläkkeensaajien köyhyysasteesta saadaan vuosittain tietoa toteutuneesta kehityksestä, mutta pienituloisuusasteen ennakoiminen vaikkapa vuodelle 2030 on jo vaikeampaa.

Taulukko 4.1. Eläketurvan sosiaalisen kestävyiden ulottuvuuksia ja mittareita.

	Menneisyys	Tulevaisuus
Riittävyys	<ul style="list-style-type: none"> • korvausaste • eläkkeiden taso • eläke/keskiansio • eläkkeensaajien toimeentulo 	<ul style="list-style-type: none"> • esimerkkilaskelmat korvausasteista • eläkkeiden taso • eläke/keskiansio
Oikeudenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • eläkkeiden jakautuminen • eläkkeensaajien tuloasema • eläkkeensaajien tuloerot • eläkkeensaajien köyhyysaste • maksujen jakautuminen • maksut ja etuudet eri sukupuolilla ja sukupolvilla • sosioekonomisten ryhmien asema 	<ul style="list-style-type: none"> • maksut ja etuudet eri sukupuolilla ja sukupolvilla
Luottamus	<ul style="list-style-type: none"> • eläkejärjestelmän kyky maksaa eläkkeet • eläkejärjestelmän tuntemus • kokemus asioinnista eläkejärjestelmässä 	<ul style="list-style-type: none"> • eläkejärjestelmän kyky huolehtia tulevan vanhuusajan toimeentulosta • suhtautuminen maksun kehityseen ja jakautumiseen

Tässä luvussa lähestytään eläketurvan sosiaalista kestävyttä taulukon 4.1 mukaisten ulottuvuuksien ja tarkastelukohteiden kautta saatavilla olevan tuoreimman aineiston avulla. Näkökulmana on valottaa eläketurvan sosiaalisen kes-

tävyuden nykytilaa. Jaksos lopussa arvioidaan tulevaa kehitystä siitä saatavilla olevan tiedon valossa. Eläkkeiden tasoa koskevissa tarkasteluissa käytetään aineistona Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteriä. Laajemmissa eläkkeensaajien toimeentuloa koskevissa tarkasteluissa on aineistona Tilastokeskuksen tulonjakoaineistot. Tarkasteluissa on hyödynnetty myös Eläketurvakeskuksen tutkimuskäyttöä varten rakennettua tutkimusrekisteriä, joka mahdollistaa tähänastista laajemmin rekisteritietojen hyödyntämisen väestöryhmien välisten erojen tarkasteluun.

4.2 Eläketurvan riittävyys

Eläketurvan sosiaaliseen kestävyYTEEN liittyy perimmäisesti kysymys eläketurvan riittävydestä – yksilöiden ja eläkkeensaajien kannalta olennaista on minkä suuruisia eläkkeitä maksetaan ja tuleeko eläkkeillä toimeen. Tässä jaksossa riittävyttä tarkastellaan ensin eläkkeiden tason ja korvausasteen kautta, sitten ottamalla huomioon myös muut kuin eläketulot, toisin sanoen toimeentulo kokonaisuutena. Jaksossa esitetään tämän jälkeen tulevasta kehityksestä saatavilla olevaa tietoa. Tässä alaluvussa tarkastelu tapahtuu keskimääräistä tilannetta kuvaavan tiedon valossa, väestöryhmien välisiä eroja käsitellään tämän jälkeen.

Eläkkeiden tasoon vaikutetaan eläkkeen määräytymistä koskevalla lainsäädännöllä. Kansaneläkkeiden taso on poliittis-normatiivisen harkinnan tulos ja kompromissi vähimmäistasoa koskevien toiveiden, resurssirajoitteiden ja muiden, esimerkiksi kannustinnäkökohtien välillä. Täyden kansaneläkkeen saamiseen edellytetään 40 vuoden asumishistoriaa Suomessa. Vähäisemmällä maassa asumisella kansaneläke jää matalammaksi. Vuodesta 2011 lähtien takuueläkkeellä voidaan paikata liian matalaksi katsotun perusturvan tasoa. Eläkkeen taso on tällä hetkellä kansaneläkkeessä 630 euroa ja takuueläkkeessä 738 euroa kuukaudessa.

Työeläkkeissä työurien pituus ja ansiotaso ovat ne keskeiset tekijät, jotka ansaintavuosina voimassa olleiden eläkkeen karttumissääntöjen pohjalta vaikuttavat eläketasoon. Työeläkejärjestelmässä ei ole mitään rahamääräistä tavoitetasoa riittäväälle eläkkeelle. Sen sijaan tavoite on kytketty tulkintaan siitä, mitä on ”toimeentulon jatkuminen kohtuullisena” eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Ansaintaperiaatteen mukaisesti keskeisenä kiinnekohtana on ollut kunkin yksilöllinen palkkataso. Työeläketurvan alkuaikoina tavoite oli, että 40 vuoden työsuhteen jälkeen maksettava eläke vastaisi 40 prosenttia työsuhteen viimeisestä niin sanotusta loppupalkasta. 1970-luvun puolivälissä tavoitetasoa korotettiin 60 prosenttiin loppupalkasta, kuitenkin niin, että loppupalkalla ymmärret-

tiin viimeisen neljän vuoden ansioista sitä keskimääräistä ansiotasoa, jossa paras ja huonoin vuosi jätettiin huomiotta. Julkisella sektorilla korvausastetavoite oli korkeampi, 66 prosenttia, ja täyteen eläkkeeseen vaadittavien työvuosien määrä lyhyempi. Varsinaista ”lattiaa” tai eläkekattoa ei työeläkejärjestelmässä ole koskaan ollut, mutta yhteensovitustekniikalla ja indeksien muutoksilla esitettiin niin sanotut ”ylieläkkeet” eli loppupalkkaan nähden liian korkeaksi katsotut eläkkeet.²⁴ Korvausastetavoitteet olivat siinä mielessä merkityksellisiä, että ymmärrys tavoitetasosta levisi varsin laajasti ja 60 prosentin korvaustasoa pidetään edelleen jonkinlaisena mittatikkuna eläkelupaukselle.

Vuoden 2005 työeläkeuudistus oli siinä mielessä radikaali muutos, että korvausaste menetti sille vuosikymmenten kuluessa latautunutta ohjaavaa merkitystään. Toki oli jo pitkään havaittu, että työurien ja ansioprofilien erilaisuuden takia todelliset korvaussuhteet vaihtelivat voimakkaastikin. Vuoden 2005 jälkeen eläkkeen laskennassa siirryttiin koko työuran ansioihin huomioivaan laskentatapaan ja lisäksi muutettiin eri-ikäisenä tehdyn työn merkitystä eläkepääoman keräämisessä päättämällä erisuuruuksista karttumaprosenteista. Myös yhteensovituksesta luovuttiin. Korvausasteeseen vaikuttaa nyt selvemmin kunkin yksilön työura ja työelämän aikainen palkkaprofilili eikä mitään ohjaavaa tavoitetasoa korvaustasolle enää ole siinä mielessä kuin aikaisemmin. Kun eläke ei voi ”tulla täydeksi”, jatkuvat myös työnteon kannustimet aina siihen asti kun eläkettä ruvetaan nostamaan.

Eläkkeiden taso ja korvausaste

Eläkkeensaajien taloudellista asemaa tutkitaan sekä eläketulon, laajemman toimeentulon että kulutuksen näkökulmasta. Viimeisten vuosien aikana Eläketurvakeskus on julkaissut useita eläketasoon ja toimeentulon riittävyteen puurtuneita tutkimuksia (Hagfors ym. 2003, Uusitalo 2006, Rantala ja Suoniemi 2007, Tuominen 2008, Kautto ym. 2009, Palomäki 2010, Kautto 2011, Palomäki 2013). Tilastokeskus julkaisee tulonjakotilastoista vuosittain raportteja, joissa on eritelty myös eläkkeensaajien suhteellista asemaa. Perusturvan kehitys on ollut huomion kohteena Perusturvan riittävyden arviointiraportissa (Moisio ym. 2011) sekä THL:n suomalaisten hyvinvointia koskevissa arvioinneissa (Vaarama ym. 2010).

Saatavilla oleviin aineistoihin pohjautuvissa eläkkeen tasoa koskevissa tarkasteluissa näkökulmana on yleensä tarkastella kaikkia eläkkeensaajia. Se on

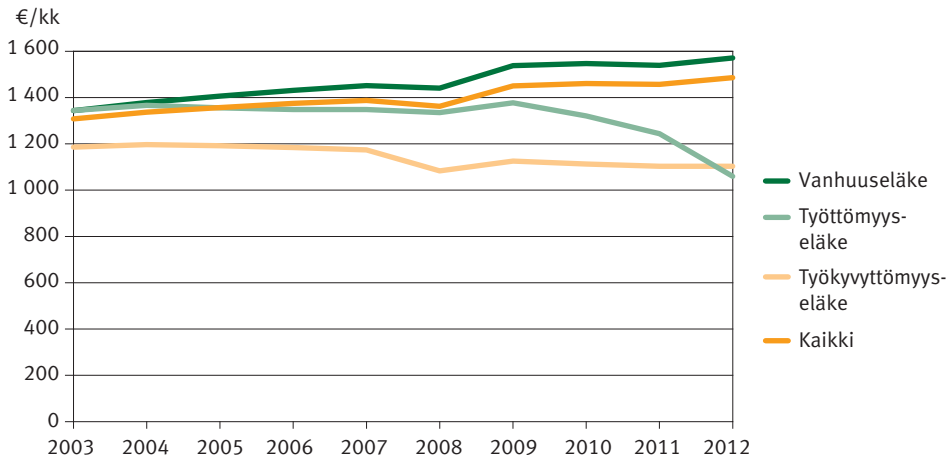
24 Yhteensovitus tarkoitti, ettei eläke saanut ylittää 60 tai 66 prosenttia korkeimmasta loppupalkasta.

tärkeää koko eläkkeensaajakuntaan yleistettävän kuvan tuottamiseksi. Vuonna 2012 eläkettä maksettiin lähes 1,5 miljoonalle Suomessa asuvalle henkilölle. Eläkkeensaajien joukko on kuitenkin hyvin heterogeeninen, sillä joukossa on pitkään eläkkeellä olleita ja varsin hiljan eläkkeelle siirtyneitä, erilaisilla eläkkeillä olevia ja sekä lyhyen että pitkän työuran tehneitä. Kaikkiin kohdistuvan yleiskuvan lisäksi on tavattu tarkastella erikseen eläkkeelle siirtyneiden joukkoa, jotta on voitu nähdä miten uusien eläkkeensaajien asema on kehittynyt suhteessa aikaisempiin ja suhteessa muihin tuloryhmiin. Tuoreessa indeksityöryhmän raportissa on vielä erikseen tarkasteltu pitkään eläkkeellä olleiden eläke- ja toimeentulon kehitystä (Kautto ym. 2013). Heillä eläketaso kehittyy lähinnä indeksien vaikutuksesta, ja hitaammin kuin kaikkia eläkkeensaajia koskevissa tarkasteluissa.

Keskimääräinen reaalin kokonaisaläke on pitkään noussut (kuva 4.1; ks. myös Uusitalo 2006, Kautto 2011). Eläketason nousun taustalla on sekä rakenteellisia että poliittisia syitä. Ensiksi työeläkettä on kertynyt yhä useammille ja pitemmältä ajalta, toiseksi 2000-lukua kuvaa myös suurten ikäluokkien edellisiä ikäpolvia yleisempi siirtyminen vanhuuseläkkeelle (varhaiseläkkeiden sijaan), jolloin alkava eläke on yleensä suurempi. Eläketason myönteistä kehitystä on tukenut se, että 2000-luvulla kansaneläkkeitä nostettiin neljään otteeseen (2001, 2005, 2007 ja 2008). Lisäksi kuntien kalleusluokituksen poisto 2008 nosti myös monien eläkkeitä. Muutosten seurauksena keskimääräiset eläkkeellä olevien bruttoeläkkeet ovat kasvaneet hintatasoa nopeammin. Myös tuloverotusta ja eläkkeensaajien verotusta on kevennetty, mikä on vaikuttanut eläkkeensaajien käytettävissä oleviin tuloihin myönteisesti (Kautto 2011). Nettoeläkkeillä tarkasteltuna eläketaso on kehittynyt bruttoeläkkeitä suotuisammin (Salonen & Knuuti 2012). Maaliskuussa 2011 tuli lisäksi voimaan takuueläke, joka on edelleen nostanut pienimpiä eläkkeitä.

Keskimääräinen bruttokokonaisaläke on noussut vuosina 2000–2012 reaalisesti yli viidenneksellä. Miehet saavat suurempia eläkkeitä kuin naiset. Vuoden 2012 ennakkotietojen mukaan miesten kokonaisaläke oli keskimäärin 1 690 euroa kuukaudessa, naisten 1 320 euroa. Ero sukupuolten välillä johtuu monesta syystä. Miesten ja naisten työskentely eri sektoreilla ja toimialoilla, sukupuolten väliset palkkaerot ja naisten lyhyemmät työurat ja yleisemmät vanhempain- ja hoitovapaat selittävät sukupuolten välistä eroa. Lisäksi eläkkeensaajien joukossa on paljon naisia, jotka eivät ole olleet lainkaan työelämässä tai joille kertynyt työeläke on jäänyt hyvin pieneksi. Tällöin heidän eläkkeensä muodostuu pääosin Kelan myöntämästä kansaneläkkeestä ja takuueläkkeestä. Naisten eläketaisoissa heijastuu myös se, että he elävät miehiä pidempään.

Kuva 4.1. Omaeläkkeensaajien keskimääräinen kokonaiseläke vuosina 2000–2012 eläkelajin mukaan vuoden 2012 rahassa.



Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteri.

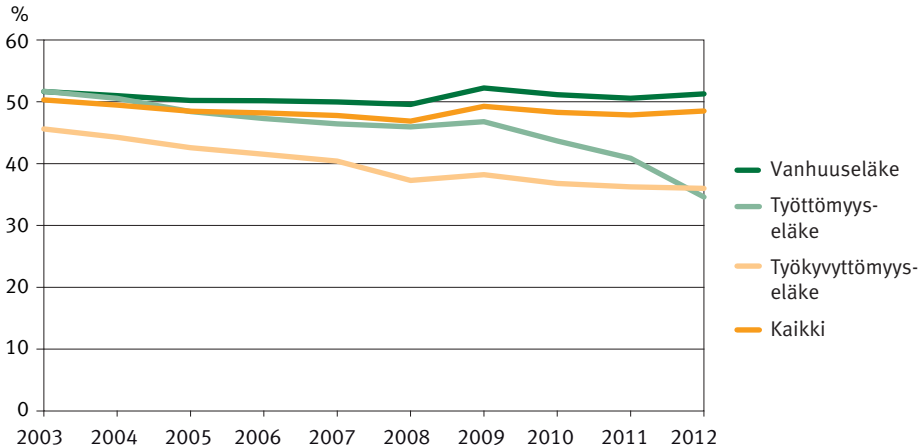
Keskimääräisen kokonaiseläkkeen nousuun on vaikuttanut voimakkaasti vanhuuseläkettä saavien suuri joukko. Vanhuuseläkkeellä olevien keskimääräinen kokonaiseläke oli 2012 reaalisesti yli neljänneksen korkeampi kuin 2000. Keskimääräisen työkyvyttömyyseläkkeen taso ei sen sijaan ole 2000-luvulla juurikaan muuttunut. Osaltaan tähän on vaikuttanut yksilöllisen varhaiseläkkeen poistuminen, toisaalta se, että osatyökyvyttömyyseläkkeiden osuus on kasvanut. Tarkastelemalla vain varsinaista työkyvyttömyyseläkettä saaneiden kokonaiseläkkeitä nähdään, että täysi työkyvyttömyyseläke oli reaalisesti samalla tasolla vuonna 2012 kuin vuonna 2000. Kuvasta 4.2 näkyy myös työttömyyseläkkeen tason tasainen kehitys aina vuoteen 2009 asti, minkä jälkeen tämän eläkkeen keskimääräinen taso on pienentynyt, liittyen saajakunnan pienentymiseen eläke-etuuden poistuttua.

Eläkkeensaajakunnassa on nähtävissä eroja kehityksessä paitsi eläkelajin myös eläkkeensaajien iän mukaan. 65–74-vuotiaiden keskimääräinen eläketaso on noussut vuoden 2000 noin 1 200 euron tasosta vuoden 2012 yli 1 660 euron tasolle. Alle 55-vuotiailla eläketaso oli vuonna 2012 980 euroa, reaalisesti jopa matalampi kuin vuonna 2000.

Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden suuremmat eläkkeet ovat pitäneet keskimääräisen eläkkeen tason suhteessa ansiokehitykseen tasaisena (kuva 4.2). Keskimääräinen vanhuuseläke on ollut kaikki 2000-luvun vuodet noin 50 prosenttia keskiansioista. Työkyvyttömyyseläkkeiden (ja työttömyyseläkkeiden) taso

suhteessa keskiansioihin on sen sijaan tasaisesti heikentynyt yltäen enää hie-
man yli kolmannekseen keskiansioista.

Kuva 4.2. Omaeläkkeensaajien keskimääräinen kokonaiseläke vuosina 2003–2012 prosentteina keskiansiosta eläkelajin mukaan.



Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteri.

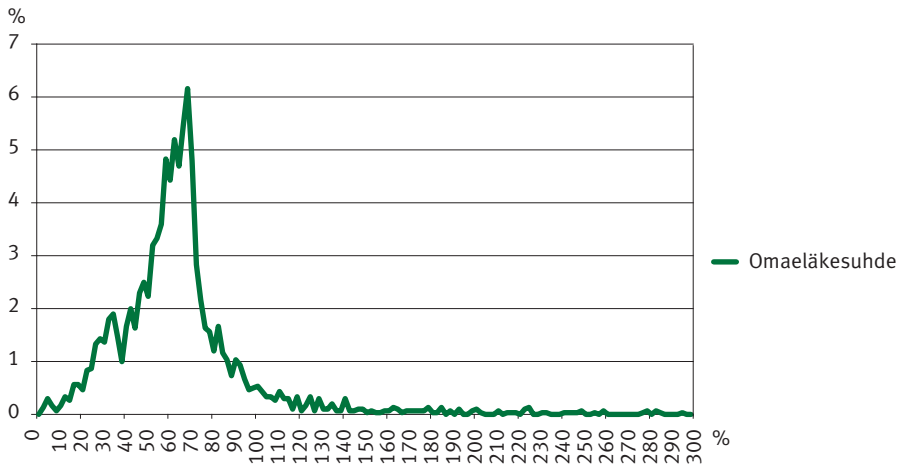
Keskimääräinen uusi alkava vanhuuseläke on noussut 2000-luvun alusta ja ollut 2009–2012 noin 1 800 euroa kuukaudessa. Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden eläke on ollut noin 60 prosenttia keskiansioista, kaikkien eläkkeelle siirtyneiden eläketaso noin 50 prosenttia keskiansioista. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden eläketaso on pysytellyt reaalisesti paikallaan koko 2000-luvun ja suhteessa keskiansioihin laskenut. Pitkään eläkkeellä olleilla eläketaso ei ole kehittynyt yhtä hyvin kuin kaikilla eläkkeensaajilla keskimäärin (Kautto ym. 2013).

Kuvassa 4.3 on laskettu Tilastokeskuksen tulonjaon kokonaisaineistosta työstä eläkkeelle siirtyneille heidän eläkkeellesiirtymisvuottaan edeltävien muutaman vuoden keskiansiot ja eläkkeelle siirtymisvuoden jälkeistä vuotta kuvaava eläketaso ja laskettu näiden tietojen avulla eläkkeen korvausaste kaikille vuonna 2003 työstä eläkkeelle siirtyneille.²⁵ Bruttokorvaussuhteen mediaa-

²⁵ Omaeläkesuhde on teoreettisen korvausasteen empiirinen vastine ja se saadaan, kun työstä eläkkeelle siirtyneen henkilön omaeläke jaetaan hänen eläkkeelle siirtymisvuotta edeltävien toisen, kolmannen ja neljännen vuoden reaalisten ansiotulojen keskiarvolla. Eläkkeelle siirtymisvuotta välittömästi edeltävän vuoden tuloja ei oteta huomioon, koska siihen voi sisältyä esimerkiksi sairauspäivärahaa. (Ks. Rantala ja Suoniemi 2010.) Tutkimusaineiston perusteella työstä eläkkeelle siirtyviä on noin 60 prosenttia kaikista eläkkeelle siirtyneistä. Laskelmista jätettiin pois ne, joilla ei työn puuttumisen takia ollut työstä saatavia ansiotuloja ennen eläkkeelle siirtymistään. Pienet eläkettä edeltävät tulot tuottavat usein korkeita omaeläkesuhteita (eläke on yhtä suuri tai suurempi kuin sitä edeltävä tulo).

ni tutkimusaineistossa oli 60 prosenttia. Yksityisalojen palkansaajilla mediaani oli 57 prosenttia, julkisten alojen työntekijöillä tätä korkeampi. Kuten kuvasta 4.3 näkyy, iso osa havainnoista on 50–70 prosentin välissä, joskin korvausaste vaihtelee huomattavastikin. Isot korvausasteet eivät välttämättä merkitse korkeaa eläketasoa, vaan ovat yleensä seurausta matalista eläkettä edeltävistä ansioista. (Rantala & Suoniemi 2010.) Muilla aineistoilla lasketuista korvausasteista on toistaiseksi saatu hyvin samantasoisia tuloksia ja näyttää siltä, että tulokset eivät lyhyellä aikavälillä olennaisesti poikkea toisistaan (esim. Hietaniemi ym. 2005). Tuloja laajemmin huomioivissa bruttokorvaussuhdelaskelmissa korvausasteet ovat tässä esitettyjä omaeläkesuhteita hieman korkeammat (Rantala & Suoniemi 2010). Ekvivalenttituloihin perustuvassa tarkastelussa toimeentulon muuttuminen eläkkeelle siirryttäessä on osoittautunut vielä vähäisemmäksi kuin mitä bruttokorvaussuhteet näyttävät (Rantala & Suoniemi 2011).

Kuva 4.3. Työstä eläkkeelle vuonna 2003 siirtyneiden omaeläkesuhde.



Lähde: Rantala ja Suoniemi 2010.

Toimeentulo

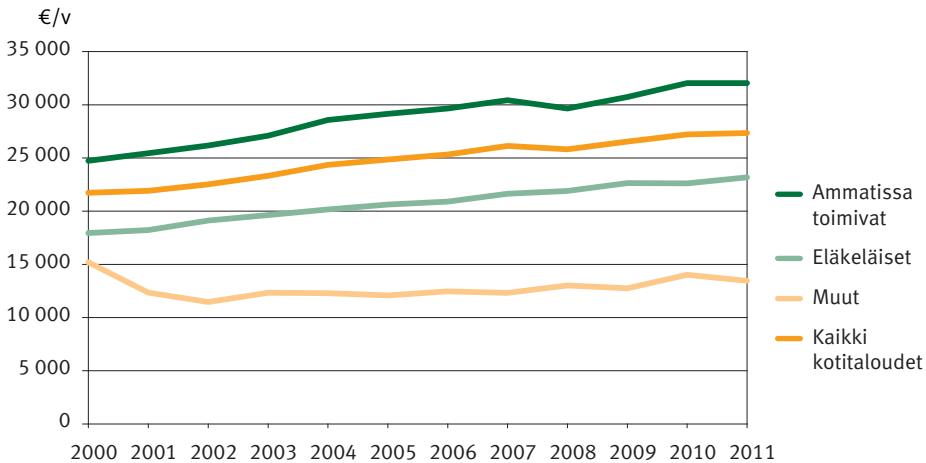
Eläkkeensaajien taloudellista asemaa kaikkien käytettävissä olevien tulojen perusteella voidaan parhaiten tarkastella Tilastokeskuksen tulonjakotilastojen avulla.²⁶ Tulonjakotilastoissa käytettyä tulokäsitettä on hiljan muutettu Euroopan unionissa käytetyn tulokäsitteen mukaiseksi eli kattamaan vain rahatulo.

²⁶ Tässä esitetyt tulonjakoaineistoon perustuvat tarkastelut on esitettyjen määrittelyjen pohjalta laatinut Pekka Ruotsalainen Tilastokeskuksesta, jolle kiitos.

Tässä esitetyissä kuvissa on vertailtavan aikasarjan saamisen takia käytetty Suomessa pitkään käytössä ollutta tulokäsitetä, joka sisältää laskennallisen asumistulon.²⁷

Tulonjakotilaston mukaan vuonna 2011 eläkeläiskotitaloudessa asuvien käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohden olivat keskimäärin 23 200 euroa vuodessa eli noin 1 930 euroa kuukautta kohden. Vuoteen 2000 verrattuna eläkeläisten ostovoima on parantunut, sillä tulot kasvoivat 2000–2011 reaalisesti yhteensä yli 5 000 eurolla. Kuten eläketulonkin kehitykseen, toimeentulon kehitykseen ovat vaikuttaneet eläkkeensaajatalouksien rakenteessa tapahtuneet muutokset sekä eläkkeiden verotukseen ja kansaneläkkeisiin tehdyt muutokset. Viimeisimmän saatavilla olevan tiedon perusteella vuonna 2011 eläkkeensaajatalouksien keskimääräinen käytettävissä oleva ekvivalenttivuositulo oli noin 4 100 euroa pienempi kuin kaikilla kotitalouksilla keskimäärin, ja noin 8 800 euroa pienempi kuin ammatissa toimivilla (kuva 4.4).

Kuva 4.4. Kotitalouksien käytettävissä oleva ekvivalenttitulo (keskiarvo) sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 2000–2011, tulot vuoden 2011 rahassa. Vanha tulokäsite.



Lähde: Laskelmat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta.

²⁷ Käytännössä asumistulon huomioiminen jonkin verran parantaa eläkeläistalouksien asemasta saatavaa kuvaa, koska tässä ryhmässä omistusasuminen on yleistä. Tulokäsitteiden vaikutuksesta eläkeläistalouksien asemasta saatavaan kuvaan ks. tarkemmin Rantala & Suoniemi 2008.

Kuvan 4.4 aikasarja osoittaa, että vaikka tasoero on olemassa, eläkeläistalouksien tulot ovat kehittyneet samassa tahdissa kuin näillä ryhmillä koko tarkasteluperiodin, ja selvästi suotuisammin kuin ryhmässä ”muut ammatissa toimimattomat”, joilla reaalin toimeentulo on pysynyt lähes muuttumattomana yli kymmenen vuoden ajan.

Koska eläkkeet ovat merkittävin osa eläkkeensaajien tuloista, eläkkeensaajien toimeentulotarkasteluissa näkyy pitkälti sama kehitys kuin mitä edellä todettiin eri eläkelajien välillä. Eläkeläisten tulokehitys on ollut nopeinta vanhuuseläkkeelle hiljan siirtyneiden 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä. Sen sijaan alle 54-vuotiaiden (eli työkyvyttömyyseläkettä saavien) toimeentulo ei reaalisesti ole juuri noussut, etenkin yksin asuvien keskuudessa. Toimeentuloerot eri eläkelajeilla olevien ja eri ikäryhmien välillä ovat jatkaneet kasvamistaan, kun vielä 1990-luvun alussa toimeentulo oli eri eläkkeensaajaikäryhmissä jokseenkin samaa tasoa.

Toisin sanoen varhaiseläkkeelle siirtyvän eläketaso on nykyisin huomattavasti matalammalla tasolla kuin vanhuuseläkkeelle siirtyvällä henkilöllä. Tämä on osaltaan seurausta varhaiseläkkeiden rakenteesta tapahtuneista muutoksista, kun parempia eläketasoja tarjonneet yksilöllinen varhaiseläke ja työttömyyseläke ovat poistuneet. Nuorimpien eläkkeensaajien muita heikompi tulokehitys näkyy erityisen selvästi yksinasuvissa, mutta myös kahden hengen talouksissa. Parisuhteessa tai muuten ei yksin asuvalla 65–74-vuotiaalla on miltei kaksi kertaa suurempi käytettävissä oleva ekvivalenttitulo yksinäiseen alle 54-vuotiaaseen eläkkeensaajaan verrattuna. 2000-luvulle on ajoittunut myös näkyvästi 75 vuotta täyttäneiden toimeentulotason nousu, joka seuraa pitkälti eläkkeensaajaväestön muuttumisesta. He ovat useammin työeläkkeitä saavia ihmisiä, joilla on myös aikaisempaa yleisemmin ja enemmän omaisuustuloja.

Eläkeläistalouksien keskimääräinen tulotaso ammatissa toimiviin kotitalouksiin verrattuna on vaihdellut 2000–2011 varsin vähän, 70–74 prosentin välillä. Vuonna 2011 eläkkeensaajien toimeentulo oli keskimäärin 72 prosenttia ammatissa toimivien toimeentulosta. Koko väestön toimeentuloon verrattuna eläkeläisten toimeentulon taso oli tätä korkeampi, 85 prosenttia vuonna 2011. Myös koko väestöön verrattuna eläkkeensaajatalouksien asema on säilynyt varsin vakaana.

Eläketason ja toimeentulon ohella eläkkeen riittävyttä voi arvioida eläkkeensaajien oman kokemuksen valossa. Myös se missä määrin eläkkeensaajat joutuvat turvautumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen tai epäviralliseen apuun valottaa osaltaan eläketurvan riittävyttä. Suomalaisten hyvinvointi ja palvelut -kyselytutkimuksen aineiston perusteella vuonna 2009 suuri osa eläke-

läisistä koki toimeentulonsa enemmän helpoksi (72 %) kuin hankalaksi (27 %) (Palomäki 2011). Yleisin vastaus oli, että toimeentulo on melko helppoa. Ääripäissä toimeentulonsa helpoksi tai jopa hyvin helpoksi koki 30 prosenttia, kun taas hankalaksi tai erittäin hankalaksi sen koki kahdeksan prosenttia eläkeläisistä. Eläkkeensaajien kohtuullisen hyvää taloudellista tilannetta kuvaa se, että eläkeläisten kokemukset toimeentulosta olivat lähellä työssä käyvien kokemuksia, ja huomattavasti paremmat kuin työttömien tai opiskelijoiden kokemukset. Osaltaan tähän vaikuttaa iän mukanaan tuoma erilainen varallisuusasema. On kuitenkin muistettava, että eläkkeensaajatalouksissa on hyvin erilaista joukkoa. Vakavammat toimeentulohankaluudet ovat erittäin yleisiä alle 55-vuotiailla työkyvyttömyyseläkeläisillä ja terveytensä huonoksi kokevilla eläkeläisillä. Heistä jopa noin puolet kokee toimeentulonsa jollain tasolla hankalaksi. Myös yksin asuvista huomattavan iso osa (40 %) kokee vaikeuksia toimeentulossa. Aineistosta ei voi erottaa sitä, missä määrin ongelmat koskevat kansaneläkettä tai työeläkettä saavia.

Airio ym. (2013) ovat täydentäneet eläkkeensaajien taloudellisesta hyvinvoinnista saatavaa kuvaa keskittymällä tarkastelemaan täyttä kansaneläkettä saavien tuloja ja toimeentulokokemuksia. Koska kansaneläkkeen taso ei yllä suhteellisen tuloköyhyysrajan (vuonna 2012 1 228 euroa kuukaudessa) yläpuolelle, ei ole yllättävää, että tutkimuksessa havaittiin, että täyttä kansaneläkettä saavien köyhyysaste toimeentulolla mitattuna oli korkea, 62 prosenttia. Tutkimusaineistossa täyttä kansaneläkettä saavien keskimääräinen kuukausitoimeentulo asettui hieman yli 1 000 euron. Vastaajien kokemukset omasta toimeentulostaan ovat kuitenkin objektiivisen mittarin antamaa kuvaa parempia. Noin puolet vastaajista oli tyytyväisiä elintasoonsa ja kulutusmahdollisuuksiinsa. Myös tässä tutkimuksessa yksin asuminen ja huono terveys olivat yhteydessä pienituloisuuteen ja koettuihin toimeentulovaikeuksiin. Toimeentulovaikeuksista selviämiseen käytettiin yleisimmin omia säästöjä tai tingittiin kuluksista.

Eläkkeensaajat ovat väestöosuuttaan harvemmin toimeentulotuen saajia. Tuore tutkimus toimeentulotuen saajista ja käytöstä Helsingissä osoittaa, että toimeentulotuki kohdistuu pääasiallisesti työttömille. Vanhuus-, työttömyys- tai osa-aikaeläkkeen saajat ovat harvoin toimeentulotuen saajina. Sen sijaan työkyvyttömyyseläkkeellä olevat ja muut pitkäaikaissairaat muodostavat noin 12 prosenttia toimeentulotuen saajista. (Ahola 2013.)

Eläkkeensaajien toimeentulovaikeuksista äärimmäistä kuvaa tuottavat tutkimukset ruoka-apua hakevista. Viimeisin kyselytutkimus ruoka-avusta tehtiin Tampereella ja se on osa Itä-Suomen yliopiston tutkimushanketta, jossa

selvitetään laajamittaisesti ruoka-avun asiakkaiden hyvinvointia kaikissa suurissa kaupungeissa. Vastaajista kolmannes (33 %) ilmoitti olevansa eläkkeellä.²⁸ Eläkeläisiä oli kaikissa ikäryhmissä alle 25-vuotiaita lukuun ottamatta ja heidän osuutensa vastaajista lisääntyy iän myötä. Kansaneläkettä sai vastaajista joka neljäs (25 %), työkyvyttömyyseläkettä reilu viidennes (22 %), työeläkettä iän perusteella noin joka kymmenes (12 %) ja työttömyyseläkettä 3 prosenttia. Apua hakeneet eläkeläiset näyttäisivät olevan pitkälti Kelan tukien varassa. Suurin osa ruoka-apua hakeneista vastaajista (74 %) ei kokenut tulevansa toimeen käytettävissä olevilla tuloillaan. Ruoka-avun saajista vanhimmalla ikäryhmällä oli kuitenkin vähiten koettuja hankaluuksia ja eläkeläiset kokivat selviytvänsä parhaiten (ei tiedossa lukuja) menoistansa. Tutkimuksen perusteella vanhuseläkeikäisten taloudellisesta tilanteesta muotoutuva kuva on jossain määrin vaikeasti tulkittava. Yhtäältä ruoka-apua hakeneet eläkeläiset kokevat vähiten hankaluuksia toimeentulossaan ja heillä omistusasuminen on muita yleisempää, toisaalta he pitävät ruoka-apua muita yleisemmin välttämättömänä pärjäämisen kannalta. (Koivula ym. 2013.)

4.3 Eläketurvan oikeudenmukaisuus

Eläkkeensaajien joukko on heterogeeninen ja maksettavien eläkkeiden suuruus vaihtelee eri syistä, kuten myös eläkkeensaajien toimeentulo. Erot eri ryhmien välillä herättävät usein keskustelua. Oikeudenmukaisuutta voi arvioida useilla eri tavoilla. Heikommassa asemassa olevista huolehtiminen koetaan oikeudenmukaiseksi ja suomalainen eläkejärjestelmä pyrkii antamaan vähimmäisturvan. Toisaalta Suomessa on nähty oikeudenmukaiseksi sekin, että ihmiset saavat eläkettä suhteessa omiin ponnisteluihinsa, eli suhteessa palkkaan ja työuran pituuteen. Oikeudenmukaisuutta voi arvioida myös eri sukupuolten, sukupolvien ja sosioekonomisten ryhmien välillä. Tarkasteltavan näkökulman lisäksi käsitykset oikeudenmukaisuuden arvioinnin mittareista vaihtelevat.

Oikeudenmukaisuutta koskeviin tulkintoihin vaikuttavat arvot, eikä eläketurvan oikeudenmukaisuudesta ole annettavissa yhtä oikeaa kaikkien hyväksymää päätelmää. Käsitykset oikeudenmukaisuudesta myös elävät ja muuttuvat yhteiskunnan kehityksen myötä. Tässä jaksossa käsitellään eläkkeiden ja toimeentulon jakautumista, toisin sanoen aiheita, jotka usein ovat oikeudenmukaisuutta koskevien keskustelujen taustalla. Jakson aluksi esitetään tietoa siitä, miten eläkkeet jakautuvat ja miten jakautuminen on muuttunut. Tämän jälkeen

²⁸ Henkilö on luokiteltu eläkeläiseksi, jos hän on ilmoittanut olevansa sekä eläkkeellä että määrä- tai osa-aikaisesti työssä.

tarkastellaan toimeentulon jakautumista ja erityisesti tuloasemaltaan heikommassa asemassa olevien tilannetta köyhyysriskin avulla. Lopuksi jaksossa esitellään tiiviisti olemassa olevaa ja uutta tietoa sukupuolten välisistä eroista, sukupolvien välisistä eroista sekä sosioekonomisten ryhmien välisistä eroista.

Eläke-erot

Kansan- ja työeläkkeiden muodostamassa kokonaisuudessa eläkkeiden tasot vaihtelevat sen mukaan miten paljon työelämään on osallistuttu. Toisaalta maksettujen eläkkeiden jakaumassa näkyy myös Suomessa asumisvuodet. Suomessa asuu eläkkeensaajia, joilla on hyvin pieni lakisääteinen eläke siksi, ettei oikeutta työ- tai kansaneläkkeeseen ole syntynyt työskentelyn tai maassa asumisen perusteella. Työkyvyttömyys voi katkaista työuran varhain, jolloin työeläke jää pieneksi.²⁹

Toisaalta eläkkeen taso voi nousta korkeaksi, mikäli työura on pitkä ja tulot ovat olleet suuria. Vastaavasti tällaisella uralla on maksettu korkeita eläkevakuutusmaksuja. Näistä syistä eläkkeiden kuukausitasot vaihtelevat nollostä eurosta kymmeneen tuhansiin euroihin, toki kuitenkin niin, että suurin osa eläkkeistä on keskimääräisten eläkkeiden tienoilla.

Työeläkkeiden merkityksen vähitellen kasvettua pieniä eläkkeitä on aikaisempaa vähemmän ja eläketulo on alkanut yhä selvemmin keskittyä keskieläkkeiden tuntumaan.³⁰ Matalimmat 10 prosenttia eläkkeistä jäivät vuonna 2012 alle 690 euron. Keskimäiset 30 prosenttia eläkkeistä olivat välillä 970–1 370 euroa. Ylimmän desiilin eläketulo alkoi 2 320 euron tasolta. Ylimmän eläketulodesiilin keskieläke oli vuonna 2012 3 180 euroa, noin 200 euroa ammatissa toimivien keskiansiota korkeampi. (Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteri.)

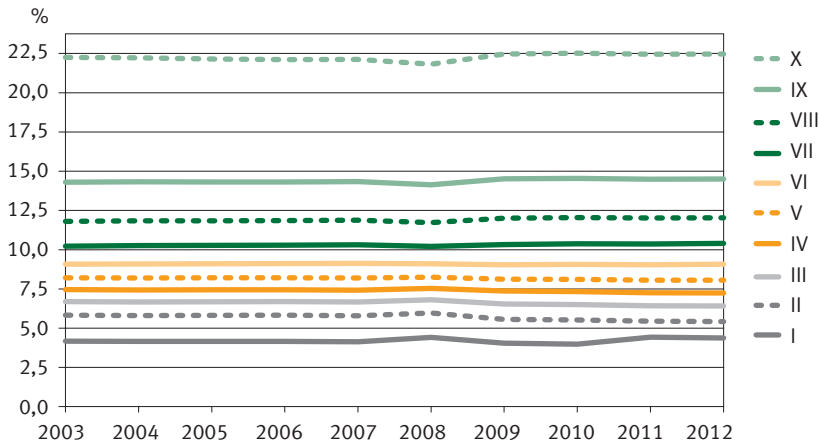
Eri eläkkeensaajadesiilien tulo-osuudessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta 2003–2012 (kuva 4.5). Ylimmän desiilin osuus maksetuista eläkkeistä oli vuonna 2012 22,5 prosenttia, sama kuin vuonna 2003. Alimman desiilin osuus oli 4,4 prosenttia, 0,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuonna 2000. Vuonna 2010 palkansaajalaki mukaisesti vakuutettujen ylin desiili maksoi 26 prosenttia kaikista eläkevakuutusmaksuista, alimman tulodesiilin osuus kerä-

29 Osalle pienistä eläkkeistä on ymmärrettäviä syitä. Työeläkeräkisterissä näkyy esimerkiksi sellaisia eläkkeitä, jotka ovat syntyneet hyvin vähäisellä tai satunnaisella työpanoksella, esimerkiksi muutaman kuukauden Suomessa työskentelyn tuloksena.

30 Kun kansaneläke oli merkityksellisempi, jakaumassa oli jonkinlaista kaksihuippuisuutta (kansaneläkkeen luoma keskittymä ja keskimääräinen työeläke).

tyistä eläkevakuutusmaksuista jäi 0,3 prosenttiin (ETK:n rekistereistä laskettu tieto).

Kuva 4.5. Eläkkeensaajadesiilien osuus eläketulosta vuosina 2000–2011.



Lähde: Eläketurvakeskuksen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistilastorekisteri.

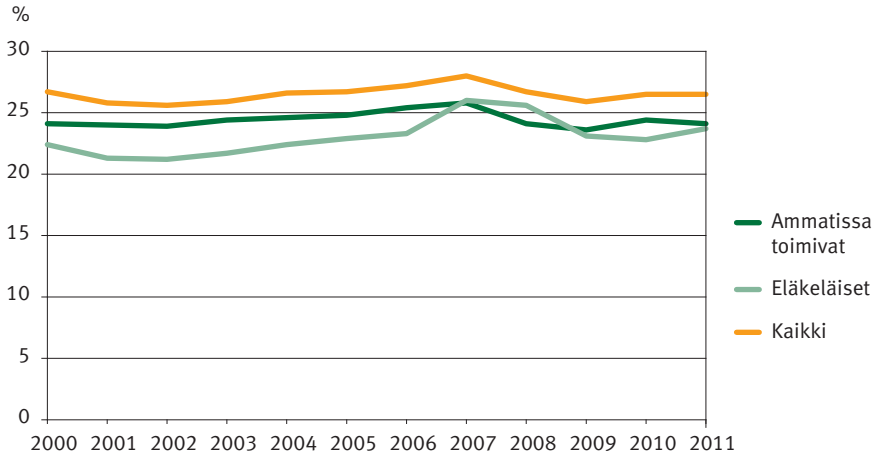
Toimeentuloerot

Tilastokeskuksen tulonjakoaineiston avulla on mahdollista tarkastella kuvan 4.5. tarkasteltavan mukaisesti myös eläkeläistalouksien toimeentulon jakautumista. Saatava kuva toimeentulon jakautumisesta eri tulokymmenyksillä on hyvin samankaltainen, johtuen pitkälti siitä, että eläketulo muodostaa suurimman osan eläkkeensaajien keskimääräisistä tuloista. Ylimmän desiilin osuus koko eläkkeensaajaväestön toimeentulosta oli vuonna 2011 21,5 prosenttia. Osuus oli 21,5 prosenttia myös vuonna 2000. Osuus on jonkin verran vaihdellut eri vuosina, erityisesti pääomatulojen kehityksen takia, mutta merkittävää muutosta eri tuloryhmien asemassa ei ole näkyvissä. Toiseksi ylimmän desiilin osuus toimeentulosta oli vuonna 2011 13,6 prosenttia (vrt. kuva 4.5). Alimman tulodesiilin osuus toimeentulosta oli 5,0 prosenttia, muutaman kymmenyksen alempi kuin vuonna 2000. (Laskelmat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta.)

Koko toimeentulon huomioivien tulojen näkökulmasta tuloerot eläkkeensaajaväestössä ovat pienemmät kuin koko väestössä (kuva 4.6). Ne ovat kuitenkin kasvaneet 1990-luvulta ja ovat nyt samaa tasoa kuin ammatissa toimivilta. Eläkeläiskotitalouksissa asuvia on jokaisessa tulokymmenyksessä, mutta keskimääräistä enemmän heitä on neljässä alimmassa kymmenyksessä, yhteensä

60 prosenttia kaikista eläkkeensaajista. Neljässä ylimmässä tulokymmenyksessä eläkeläisten osuus on puolestaan keskimääräistä matalampi, noin viidesosa.

Kuva 4.6. Eläkeläiskotitalouksissa, ammatissa toimivissa ja kaikissa kotitalouksissa asuvien tulonjako vuosina 2000–2011 ginikertoimella mitattuna.



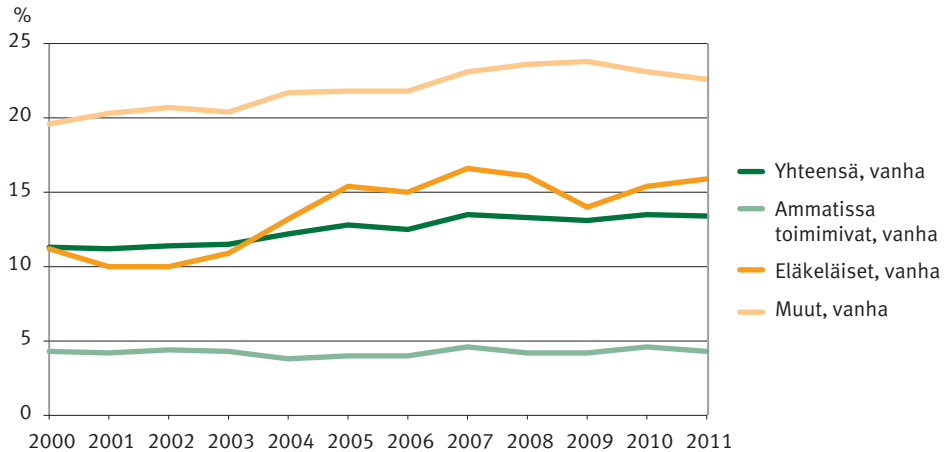
Lähde: Laskelmat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta.

Vaikka eläkkeensaajien väliset tuloerot ovat 2000-luvulla kasvaneet vain maltillisesti, EU:ssa käytetyllä tavalla mitattu eläkeläisten köyhyysriski on noussut 2000-luvulla koko väestön köyhyysriskiä nopeammin (kuva 4.7). EU:n köyhyysriskimääritelmän mukaan vuonna 2011 15,9 prosenttia eläkkeensaajista eli köyhyysriskin uhan alla. Vuonna 2000 osuus oli 11 prosenttia. Koko väestön tasolla köyhyysriski oli 13,4 prosenttia vuonna 2011. Väestön mediaanitulojen kasvaessa myös köyhyysraja nousi ja köyhyysriski kasvoi erityisesti 2000-luvun keskivaiheilla 2000-luvun ensimmäisen kymmenvuotisjakson puoleenväliin asti. Sen jälkeen eläkkeensaajien köyhyysriski on pysytellyt noin 15 prosentin tasolla.

Köyhyysriskin suuruudesta ja merkityksestä eri väestöryhmille saa erilaista kuvaa, koska käytössä on useita eri määritelmiä ja mittaustapoja on myös vaihdettu. Mitattaessa köyhyyttä aiemmin käytössä olleella 50 prosentin mediaanitulorajalla, eläkkeensaajien köyhyysriski pienenee merkittävästi, alle 5 prosenttiin. Toisaalta EU:ssa nyt käytössä olevalla tulokäsitteellä eläkkeensaajien köyhyysriski on yli kolme prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla aikaisemmin Suomessa käytettyyn tulokäsitteeseen verrattuna. Kuvasta 4.8 näkyy myös, että tulokäsitteen vaihtuminen ei sanottavasti vaikuta koko väestön köyhyysas-

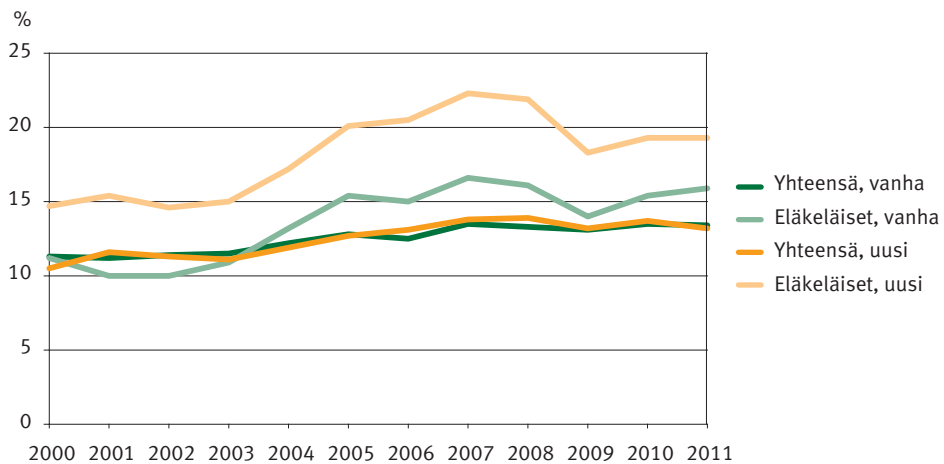
teesta saatavaan kuvaan. Ero vanhan ja uuden tulokäsitteen mukaisissa tulok-
sissa on kuitenkin eläkeläisväestön osalta selvä ja kertoo osaltaan omistusasus-
misen merkityksestä eläkeläistalouksissa. Kun omistusasumisesta saatavaa hyö-
tyä ei oteta huomioon, kuva eläkkeensaajan taloudellisesta asemasta heikkenee.

Kuva 4.7. Köyhyysriskit koko väestössä ja sosioekonomisen aseman mukaan vuosina 2000–2011, 60 prosentin köyhyysraja, vanha tulokäsitem.



Lähde: Laskelmat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta.

Kuva 4.8. Köyhyysriskit koko väestössä ja eläkeläistalouksissa vuosina 2000–2011, 60 prosentin köyhyysraja, vanha ja uusi tulokäsitem.



Lähde: Laskelmat Tilastokeskuksen tulonjakoaineistosta.

Köyhyysriskiasteen kasvu on huomattava, mutta sittenkin maltillinen verrattuna pienituloisten eläkkeensaajien määrän kasvuun. Pienituloisten eläkkeensaajien määrä on miltei kaksinkertaistunut. Vuonna 2000 pienituloisia eläkkeensaajia oli vanhan tulokäsittteen mukaisilla määrityksillä 120 000, vuonna 2011 jo 204 000. Köyhyysriskirajan alle jäävistä eläkkeensaajista 80 prosenttia on yksinasuvia. Vuonna 2011 yksinasuvien köyhyysriski oli 33 prosenttia, kun useamman hengen talouksissa asuvilla eläkkeensaajilla köyhyysriski oli 5 prosenttia. Yksinasuvien suureen köyhyysriskiin kiinnitti huomiota myös Suomen eläketurvaa arvioinut Barr (2013). Köyhyysriski on erityisen korkea yksin asuvilla alle 55-vuotiailla eläkkeensaajilla, joista yli puolet jää tuloillaan köyhyysriskirajan alapuolelle. Tuloköyhiä eläkkeensaajia on kuitenkin heihin nähden kolme kertaa enemmän 75 vuotta täyttäneissä.

OECD-maiden vertailuissa ei ole eroteltu väestöryhmiä eläkkeen saannin vaan iän perusteella. OECD käyttää omissa vertailuissaan 65 vuoden ikää ikäkäämmän väestönsosan taloudellisen tilanteen tarkasteluun. OECD:lla on myös EU-vertailuista eroavat köyhyysastemääritykset ja aineistot. Taulukkoon 4.2 on poimittu ikääntyneiden köyhyysasteita OECD:n kokoamien tietojen perusteella OECD:n julkaisemasta Pensions at a Glance -raportista. Koko väestön tasolla Suomessa on kansainvälisesti vertaillen kohtuullinen köyhyysaste, mutta 65 vuotta täyttäneiden keskuudessa köyhyysaste on lähellä keskimääräistä OECD-tasoa. Muissa pohjoismaissa ikääntyneiden köyhyys on hieman vähäisempää. Alankomaissa iäkkäiden tilanne näyttää kaikkein parhaimmalta. Suomessa iäkkäiden köyhyysastetta nostaa 75 vuotta täyttäneiden keskuudessa vallitseva kansainvälisesti korkea köyhyysaste. Miesten ja naisten välinen ero köyhyysasteissa on myös tuntuva. Naisten ja yksinasuvien köyhyysasteet ovat OECD-tasoa korkeammalla.

Suomen suhteelliseen asemaan muihin maihin nähden vaikuttaa paljon se, tarkastellaanko pelkästään lakisääteisiä eläkkeitä vai eläketurvan kokonaisuutta. Lakisääteisten eläkkeiden vertailussa suomalainen eläketurva näyttyy suhteellisen hyvänä. Sen sijaan, jos näkökulmaksi otetaan eläketurvan kokonaisuus, Suomen järjestelmä ei ole mitenkään erityisen antelias ja sijoittuu Euroopan keskitasoon. (Kangas & Hussain 2011).

Taulukko 4.2. Köyhyysasteita OECD-maissa. Alle 50 prosenttia mediaanituloista kotitalouden ekvivalenttituloihin nähden omaavien väestöosuudet eri väestöryhmissä.

Maa	Köyhyysaste							
	Koko väestön	65 vuotta täyttäneen väestön	65–75	75+	65+ miesten	65+ naisten	yksin asuvien 65+	65+ paris-kuntien
SUOMI	7,3	12,7	8,2	19,5	6,5	18,9	28,0	3,9
Tanska	5,3	10,0	6,9	13,7	8,0	11,5	17,5	3,8
Norja	6,8	9,1	3,8	14,8	3,5	13,1	20,0	1,2
Ruotsi	5,3	6,2	3,4	9,8	4,2	7,7	13,0	1,1
Alankomaat	7,7	2,1	2,2	2,0	1,7	2,4	2,6	2,3
Ranska	7,1	8,8	7,2	10,8	6,6	10,4	16,2	4,1
Saksa	11,0	8,4	6,5	11,1	5,1	10,8	15,0	4,7
Italia	11,4	12,8	11,2	15,2	8,1	18,1	25,0	9,4
Iso-Britannia	8,3	10,3	8,5	12,8	7,4	12,6	17,5	6,7
USA	17,1	22,4	20,0	27,4	18,5	28,8	41,3	17,3
OECD30	10,8	13,5	11,7	16,1	11,1	15,2	25,0	9,5

Lähde: Pensions at a Glance, OECD 2011.

Sen lisäksi, että on olemassa vertailuja koko eläkeläisväestön asemasta toimeentulon näkökulmasta, on myös yrityksiä suhteuttaa peruseläketurvan tasoa keskipalkkaan. Peruseläketurvan taso näyttää selittävän kohtuullisen hyvin maiden välisiä eroja eläkkeensaajien köyhyysasteessa (Kangas & Hussain 2011). Tällaisia laskelmia on tuotettu Scruggsin keräämän sosiaaliturvaa koskevan aineiston perusteella, Tukholman yliopiston niin sanotussa SCIP-tutkimuskokonaisuudessa sekä Greifswaldin yliopiston tutkimusryhmän aineistoilla. Taulukossa 4.3 on esitetty näiden eri tietolähteiden perusteella lasketut vähimmäiseläketasot suhteessa keskipalkkaan prosentteina vuonna 2010 (Scruggsin data on 2000-luvun puolivälistä). Suhdeluvut kuvaavat nettokorvausasteita. Luvut poikkeavat jonkin verran toisistaan³¹, heikoin korrelaatio on Scruggsin ja SCIPin antamien suhdelukujen välillä. Taulukon perusteella Kelan kansaneläkkeen tarjoama turva asettuu noin 30 prosentin tasolle tai sen alapuolelle keskipalkkaan nähden. Vähimmäiseläkkeen taso Suomessa on keskimääräinen tai jopa matala (Kangas & Hussain 2011). Suomen vähimmäiseläketurvan taso on tässä vertailussa samaa tasoa Ruotsin ja Etelä-Euroopan maiden kanssa. Paras vähimmäisturva näillä mittareilla on Hollannissa ja Itävallassa.

31 Suurin ero lähteiden välillä on miten tulkitaan Saksa, jossa ei ole kansaneläkettä. Scruggs ja Greifswald laskevat mukaan vain toimeentulotukea vastaavan minimin, kun taas SCIP on ratkaissut asian laskeamalla eläketasoksi minimitasoisen työeläkkeen.

Taulukko 4.3. Minimieläkkeen suhde keskipalkkaan, nettokorvaavuustaso, prosenttia vuonna 2010.

Maa	Scruggs	SCIP	Greifswald
Tanska	44	45,6	41,80
Suomi	31	30,2	26,80
Norja	44	44,9	45,70
Ruotsi	35	31,4	32,80
Itävalta	50	43,3	47,30
Belgia	39	52,4	45,40
Ranska	43	40,3	40,90
Saksa	18	36,3	19,50
Alankomaat	51	53,6	47,00
Irlanti	35	35,6	38,60
Iso-Britannia	32	26,1	34,90
Kreikka	.	25,9	25,90
Italia	30	34,0	28,40
Portugali	.	25,0	25,10
Espanja	.	27,5	27,50

Taulukon kuvaaman tilanteen jälkeen Suomessa on otettu käyttöön takuueläke, joka jonkin verran nostaa vähimmäiseläkkeen tasoa suhteessa keskipalkkaan, joskaan ei niin korkealle tasolle kuin mannereurooppalaisissa valtioissa. On myös otettava huomioon, että taulukko ei kerro vähimmäiseläketurvalta elävien toimentulosta eri maissa, koska se ei huomioi mahdollisia muita tuloja ja tulonsiirtoja.

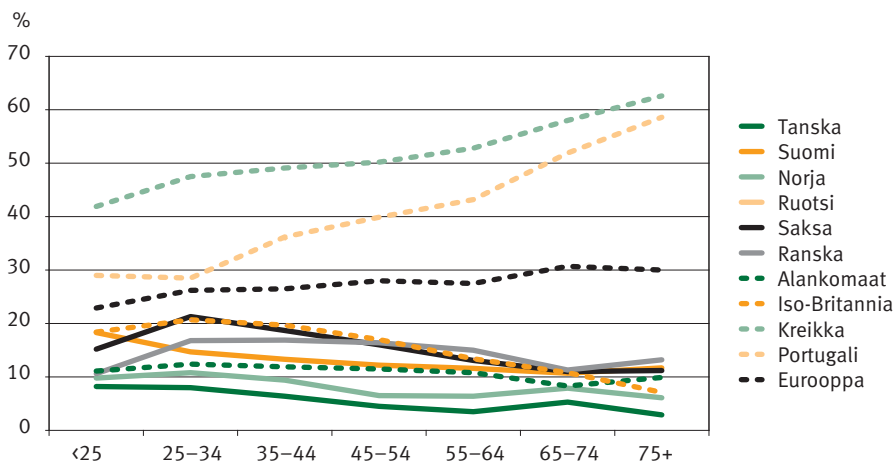
Vähimmäiseläketurvan tasoa koskevat kysymykset, eläkkeensaajatalouksien köyhyysriskin kasvu sekä Barrin esille nostama kysymys mahdollisuuksista vähentää yksin asuvien köyhyysriskiä on ollut työryhmytyössä esillä. Ensinnäkin on arvioitu eläkkeensaajaväestön köyhyydestä saatavaa kuvaa ja toiseksi tehty koeluonteisia laskelmia kansan- ja takuueläkkeisiin tehtävien muutosten vaikutuksista köyhyysriskille.

Köyhyysriskilaskelmissa ja -vertailuissa syntyy isoja eroja sen mukaan millaisia määritelmiä ja kulutusyksikköasteikkoja käytetään. Ensinnäkin siirtymisen 50 prosentin köyhyysriskirajamääritelmästä 60 prosentin rajaa käyttämään kasvatti tuloköyhyysriskissä olevien osuutta. Eläkkeensaajaväestön tuloprofiili on sellainen, että muutos kasvatti erityisesti eläkkeensaajaväestön köyhyysriskiä. Toiseksi Suomen osalta myös kansainvälisissä vertailuissa käytetty uusi ekvivalenssiskaala nostaa 65 vuotta täyttäneiden köyhyysriskiasteita merkit-

tävästi. Kansainvälisellä LIS-tulonjakoaineistolla laskettuna havaitaan, että 60 prosentin köyhyysrajalla skaalan vaihto kaksinkertaisti 65-vuotiaiden köyhyysriskin kymmenestä prosentista kahteenkymmeneen prosenttiin. Yksinasuvien 65 vuotta täyttäneiden osalta skaalan vaihto merkitsi köyhyysriskin kasvamista 14,8 prosentista peräti 38,4 prosenttiin. Vertailulaskelmista havaitaan, että ekvivalenssiskaalan vaihdon merkitys oli erityisen voimakasta pohjoismaille. Ekvivalenssiskaalan vaihto nosti pohjoismaissa koko väestön köyhyysriskiä keskimäärin kahdella prosenttiyksiköllä. Manner-Euroopan maiden köyhyysriskit eivät juuri muuttuneet skaalanvaihdon takia. Skaalanvaihto tuotti erityisen suuret poikkeamat iäkkäiden osalta. Iäkkäiden köyhyysriski nousi pohjoismaissa kaikkein eniten.³²

Köyhyyden mittaamiseen liittyvien valintojen vaikutusta kuvastaa osaltaan kuva 4.9, joka kertoo toimeentuloaan vaikeana tai erittäin vaikeana pitävien prosenttiosuuden eri ikäryhmissä. Kuvassa on käytetty European Social Surveyn aineistoa eri vuosilta riittävän suuren havaintomäärän kerryttämiseksi eri ikäryhmiin. Koetut toimeentulovaikeudet ovat suurimmat ja iän mukaan nousevat Kreikassa ja Portugalissa. 75 vuotta täyttäneistä reilusti yli puolet ilmoitti toimeentulonsa olevan vaikeaa tai erittäin vaikeaa. Vähiten vaikeuksia koettiin Tanskassa ja Norjassa. Suomessa toimeentulovaikeuksia oli selvästi Euroopan keskimääräistä vähemmän ja ne vähenivät iän myötä.

Kuva 4.9. Toimeentuloaan vaikeana tai erittäin vaikeana pitävien prosenttiosuus eri ikäryhmissä eri Euroopan maissa.



Lähde: European social surveyn poolatut aineistot 2002, 2004, 2006, 2008 ja 2010.

32 Jussi Tervolan (Kela) laskelmat työryhmälle.

Työryhmä on tilannut Kelalta laskelmia mahdollisuuksista parantaa köyhyysriskissä olevien toimeentuloa ja vähentää tuloköyhyysriskiä. Kela raportoi laskelmien tulokset erikseen, mutta tässä raportissa on tietoruudussa 4.1 tiivistetty simulointien keskeiset tulokset. Keskeinen päätelmä simulointilaskelmista on, että muuttamalla kansan- ja takuueläkkeen määräytymisperusteita on mahdollista vaikuttaa eri ryhmien käytettävissä olevaan tuloon, mutta EU:ssa käytössä olevan köyhyysriskimääritelmän mukaisen tuloköyhyyden vähentäminen on haasteellista. Työeläkejärjestelmän luonteen takia köyhyysriskiin ei sillä juuri voi vaikuttaa, toisaalta kansan- ja takuueläkkeitä muuttamalla merkittävän vaikutuksen aikaansaaminen olisi huomattavan kallista.

Tietoruutu 4.1. Simulointeja eläkeläisköyhyyden vähentämiseksi

Eläkeläisköyhyyden kasvu, Barrin tekemän arvion huomio sekä kansainvälinen vertailu nostavat esille kysymyksen siitä voidaanko köyhyysriskissä olevien eläkkeensaajien osuutta vähentää kansaneläkejärjestelmän eläke-etuuksia muuttamalla tai uudelleen kohdentamalla. Kysymystä on työryhmän toivomuksesta tarkasteltu Kelassa mikrosimulointimallin ja rekisteriaineistojen avulla. Tarkastellut vaihtoehdot liittyvät takuueläkkeen kehittämiseen, eläkkeensaajien hoitotuen korottamiseen sekä eläkkeensaajien asumistuen parametrien muutoksiin. Simulointimallien avulla selvitetään erilaisen toimenpiteiden kustannuksia ja kohdentumista. Erityisesti pyritään selvittämään muutosten vaikutuksia vanhusten ja eläkeläisten köyhyyssasteisiin, etenkin yksin asuvin kohdalla.

Takuueläkkeen saajista lähes puolet (49 %) on yksin asuvia. SISU-simulointimallilla tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoja:

1. yksin asuvin takuueläkkeen korotus 50 tai 100 eurolla/kuukausi
2. yksin asuvin takuueläkkeen korotus siten, että Kelan eläkemenot pysyvät ennallaan
3. kansaneläkkeen poistaminen ja summan käyttäminen takuueläkkeen korottamiseen.

Ensimmäisissä vaihtoehdoissa parisuhteessa elävien takuueläke pysyisi samana, mutta yksinelävien takuueläkettä nostettaisiin 50 tai 100 euroa kuukaudessa. Koska mitään menoerää ei vähennetä, kaikki köyhyyssasteet laskevat. Yksinelävien takuueläkkeen 100 euron korotuksella yksin elävien eläkeläisten 40 prosentin köyhyyssaste putoaa merkittävästi (1,3 % → 0,5 %), mutta 60 prosentin tasolla vain prosenttiyksikön verran (37,7 % → 36,6 %). 100 euron korotus lisäisi Kelan eläkemenoja arviolta 120 miljoonaa euroa (+ inflaatio), joista 34 miljoonaa palautuisi julkiselle taloudelle toimeentulotuen ja asumistukien pienentymisenä sekä verotulojen kasvuna. Jos Kelan eläke-

menot pidettäisiin ennallaan, mutta yksinelävät saisivat takuueläkettä 50 tai 100 euroa parisuhteessa eläviä enemmän, tämä tasaisi jonkin verran parisuhteessa ja yksin elävien eläkeläisten köyhyyseroja. Vaikutus on kuitenkin pieni jopa 100 euron tasoerosakin: kaikkien eläkeläisten 60 prosentin köyhyysaste nousisi 18,61 prosentista 18,64 prosenttiin, kun yksinelävien eläkeläisten köyhyysaste supistuisi 37,67 prosentista 37,47 prosenttiin.

Kansaneläkerahojen siirtäminen takuueläkkeeseen parantaisi kaikkein köyhimpien eläkeläisten asemaa, mutta 50 prosentin rajalla köyhyysriski kasvaisi, varsinkin yksinasuvilla. Vaikka kansaneläkkeisiin nyt käytettävä raha olisikin kokonaisuudessaan takuueläkkeen menoa, julkistalous jäisi verotulomuutoksen takia vähän tappiolle. Muutoksen seurauksena reformissa olisi häviäjiä noin 110 000 henkilöä enemmän kuin voittajia. Takuueläkkeen tason nostaminen niin suureksi, että kenenkään alkava eläketaso ei olisi pienempi, kasvattaisi Kelan eläkemenoja 77 prosenttia eli 1,8 miljardia euroa. Julkiselle taloudelle hintalappu olisi vähän alle miljardin euron. Tulonjakovaikutukset näin mittavasta lisäyksestä olisivat suuret: esimerkiksi yksin asuvien eläkeläisten 50 prosentin rajan mukaan laskettu köyhyysaste pienenesi 12,7 prosentista 0,9 prosenttiin.

Kelan tekemissä simuloinneissa kokeiltiin myös voidaanko köyhyysriskissä olevien osuutta vähentää eläkkeensaajan hoitotukea tai asumistukea muuttamalla. Hoitotuen 50 euron korotuksella 60 prosentin köyhyysriskirajalla köyhyysriski olisi pudonnut vajaalla prosenttiyksiköllä 37 prosentista noin 36 prosenttiin. Yksin asuvien eläkeläisten köyhyysaste pysyi myös kaikissa asumistuen muuttamista koskevissa simuloinneissa suhteellisen korkeana. Merkittävin vaikutus on perusomavastuun alentamisella ja lisäomavastuuprosentin alentamisella. Kumpikin toimi lisäisi asumistuen kattavuutta ja alentaisi köyhyysasteita.

Simuloidut politiikkavaihtoehdot tuottivat varsin pientä vaikutusta köyhyysriskissä olevien osuuteen tai yksinasuvien eläkkeensaajien asemaan. Tämä johtuu pitkälti nykyisen vähimmäisturvan ja köyhyysriskirajan välisestä erosta. Vuonna 2011 köyhyysraja oli yksin asuvalle 60 prosenttina mediaanitulosta 13 600 euroa ja 50 prosenttina yli 11 300 euroa vuodessa. Luvut ovat noin 1 100 ja 942 euroa kuukaudessa. Takuueläkkeen takaama vuositulo oli vuoden 2011 maaliskuusta lähtien 687,74 euroa kuukaudessa eli 8 253 euroa vuodessa. Jos eläkeläisellä ei ole muuta tuloa, hänen pitäisi saada yli 400 euroa kuukaudessa lisää päästääkseen 60 prosentin rajan yli. 50 tai 100 euron korotuksilla takuueläkkeeseen, hoitotukea 50 eurolla lisäämällä tai asumistuen parametreja muuttamalla toimeentulo lähtökohtaisesti paranisi, mutta köyhyysriskissä olevien osuus ei juuri muutu.

Sukupuolten ja sukupolvien väliset erot

Vuonna 2012 miesten keskimääräinen kokonaiseläke oli 1 670 euroa ja naisten 1 320 euroa, eli eroa kuukausieläkkeessä oli 350 euroa. Suhteellisesti tarkasteltuna sukupuolten väliset erot ovat asteittain kaventuneet, koska naisten eläketaaso on noussut nopeammin kuin miesten. Kehitykseen on vaikuttanut lisääntynyt työskentely työeläkejärjestelmän piirissä. Vuonna 2000 kaikkien eläkkeensaajien joukossa naisten keskimääräinen kokonaiseläke oli 76 prosenttia miesten keskieläkkeestä ja vuonna 2010 78 prosenttia. Toimeentulotarkasteluissa ei naisten ja miesten välisiä eroja tarkastella, koska kotitalouden tulot lasketaan yhteen ja jaetaan kulutusyksikköluvun mukaan.

Gröhn (2008) on tarkastellut saatavilla olevien historiatietojen valossa koko eläkejärjestelmän ajalta vakuutusmaksujen ja maksettujen eläkkeiden jakautumista miehille ja naisille sekä eri sukupolville. Vaikka miehille maksetut eläkkeet ovat keskimäärin suurempia kuin naisilla, eri sukupolten elinkaarella yhteensä saamat eläkkeet ovat lähes yhtä suuret. Selitys tähän on se, että naiset ovat eläkkeellä miehiä pitempään. Vaikka elinkaarella maksetut eläkkeet jakautuvat miehille ja naisille verraten tasaisesti, miehet rahoittavat eläkejärjestelmää huomattavasti naisia enemmän. Tilanne on maksujen osalta hieman tasoittunut kun miesten osuus eläkkeiden rahoituksesta on alentunut 70 prosentista nykyiseen 60 prosenttiin eläkejärjestelmän voimassaolon aikana.

Eri sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tarkastelussa on useimmiten esillä ollut laskennallinen tuottoaste. Se kuvaa sitä laskennallista tuottoa, jonka eri sukupolvet saavat työurallaan maksamilleen eläkevakuutusmaksuille suhteessa heille maksettaviin eläkkeisiin. Kun elinkaaritarkastelussa ensiksi laskeetaan rahoitusosuudet ja eläke-etuudet, tulos on, että molemmat ovat suuremmat myöhään syntyneillä kohorteilla verrattuna aikaisin syntyneisiin kohortteihin. Myöhään syntyneet kohortit saavat suuremman eläkepääoman maksamiensa suurempien maksujen vastineeksi. Kaikki kohortit saavat enemmän eläkkeinä kuin ovat niitä aikaisemmin rahoittaneet. Tämä johtuu pitkälti reaaliensioden noususta. Mitä nuoremmasta kohortista on kyse, niin sitä suurempi negatiivinen nettorahoitus on.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vertailemiseksi voi laskea millä tuottoasteilla kohorttien elinkaariensa aikana maksamien eläkemaksujen nykyarvot ovat yhtä suuret heidän saamiensa eläke-etuuksien kanssa (Gröhn 2008; Lassila & Valkonen 2011). Kaiken kaikkiaan eläkejärjestelmä antaa kohorttien rahoitusosuuksille muutaman prosentin tuottoasteen. Tuottoastevertailujen konsistentti tulos on se, että tuottoasteet ovat merkittävästi korkeammat aikaisin syntyneillä kohorteilla verrattuna myöhemmin syntyneisiin kohorttei-

hin. Vuonna 1940 syntyneellä kohortilla laskennallinen tuottoaste on reaalisesti noin neljä prosenttia. Reaalinen tuottoaste laskee tasaisesti mitä nuorempiin kohortteihin siirrytään ja vakiintuu hieman yli kahteen prosenttiin nuorimpien kohorttien osalta (joiden maksuista ja eläkkeistä saatava tieto perustuu pääosin ennustelaskelmiin). Kaikkein korkeimmat tuottoasteet ovat ennen suuria ikäluokkia, 1910-, 1920- ja 1930 -syntyneillä, jotka eläkejärjestelmien synnyn ajoittumisen takia saivat eläke-etuuksia (joskin matalia) ehtimättä juurikaan osallistua niiden rahoitukseen.

Tässä esitellyt tuottoastelaskelmat kuvaavat sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta vain eläkejärjestelmän sisällä. Laajemmassa oikeudenmukaisuustarkastelussa tulisi huomioida myös muut maksetut tulonsiirrot ja saadut etuudet ja palveluiden arvo (ks. edellinen luku). Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden tarkastelulle asettaa omat haasteensa eri sukupolvien erilaisten elinolojen ja muun yhteiskunnallisen tilanteen huomioiminen.

Eläkepolitiikkaan tehtyjen muutosten sukupolvivaikutuksia voidaan arvioida etukäteen. Esimerkiksi Etlan limittäisten sukupolvien FOG-mallilla on arvioitu sekä vuoden 1996³³ että 2005 eläkeuudistuksia. Kokonaisuutena vuoden 2005 työeläkeuudistuksen sukupolvivaikutukset olivat aktuaarisuusasteella tai käytetyllä hyvinvointi-indikaattorilla mitattuna vähäiset (Lassila & Valkonen 2005) ja pienemmät kuin vuoden 1996 uudistuksen vaikutukset. Uudistus lisäsi tutkimuksen mukaan hieman nykyisten lasten ja tulevien sukupolvien sekä joissain asetelmissa ennen 1960-lukua syntyneiden elinkaarihyvintointia. Pieni elinkaarihyvintoinnin alenema on tuloksena väliin jäävillä sukupolvilla.

Myös työuratyöryhmän työtä tukeneissa Eläketurvakeskuksen toteuttamissa laskelmissa tarkasteltiin erilaisten eläkepoliittisten vaihtoehtojen sukupolvivaikutuksia. Näitä on tiivistetty tietoruudussa 4.2.

33 Vuoden 1996 eläkeuudistus sisälsi maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistuksiin yleisen ansiotason muutosten painon alentamisen 50 prosentista 20 prosenttiin, kansaneläkkeen pohjaosan poistamisen, työsuhteen eläkepalkan määrittävän vuosimäärän pidentämisen 4:stä 10:een työsuhteen lopusta sekä varhaiseläkkeiden tason alentamisen (ks. luku 1).

Tietoruutu 4.2. Eläkepoliittisten toimien sukupolvivaikutukset

Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportissa (VNK 4/2011) on tarkasteltu Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallilla erilaisia mahdollisia eläkepoliittikkamuutoksia sekä niiden seurauksia eläkkeiden tasoon ja rahoitukseen sekä työurien pituuteen. Laskelmissa arvioitiin myös sukupolvivaikutuksia.

Työryhmä kartoitti 38 erilaista vaihtoehtoa liittyen eläkeikään, eläkkeiden karttumiseen, indeksointiin ja tulevan TyEL-maksun kehityprofiiliin sekä vaihtoehtoihin työkyvyttömyys-, perhe- ja osa-aikaeläkkeiden määräytymisessä. Kaikkien vaihtoehtojen osalta tarkasteltiin meno- ja maksuvaikutusten rinnalla seurauksia sukupolvikohtaisiin nettomaksuihin (eläkemaksujen ja -tulojen erotukseen). Tulevien nettoetuuksien nykyarvon laskennassa käytettiin neljän prosentin diskonttokorkoa.

Suurimmat sukupolvivaikutukset tulivat erilaisissa karttuma- ja indeksivaihtoehdoissa. Joissakin vaihtoehdoissa selvimmin menettäjiä olisivat 1960- ja 1970-luvulla syntyneet. Toisissa he taasen olisivat hyötyjiä. Vaihtoehdoille on tyypillistä, että niiden eläketaso- ja maksuvaikutukset jaksottuvat eri ajankohtiin mikä kohtelee sukupolvia eri tavoin.

Vaihtoehdot, joissa nykyjärjestelmän iän mukaan kohoavia karttuvia leikattaisiin, alentaisivat 1950–1980-luvuilla syntyneiden nettoetuuksia. Nykyjärjestelmässä nämä sukupolvet olisivat tulossa kohoavien karttumien piiriin ennen kuin vaihtoehdolaskelmas- sa vaatimattomammat karttumat ehtivät vaikuttaa alhaisempina eläkemaksuina heidän nettoetuuksiinsa. Vastaavasti vaihtoehdot, jotka kasvattavat karttuvia vakuutetusta tulosta, parantavat nykyisin työelämässä olevien sukupolvien asemaa ja heikentäisivät työmarkkinoille tulossa olevien, 1990-luvulla ja sen jälkeen syntyneiden asemaa.

Vaihtoehtona kannustinkarttumille tarkasteltiin lykkäyskorotuksia 63-vuoden iästä eteenpäin. Näiden tarkastelujen kustannusneutraali vaihtoehto kohtelee eri sukupolvia samankaltaisesti.

Indeksointivaihtoehdoissa eläke-etuuksia heikentävät indeksoinnit alentavat valtaosan nykyisin työssä olevien nettoetuuksia, mutta parantavat tulevien sukupolvien nettoetuuksia. Toisin kävisi, jos siirryttäisiin eläke-etuja parantavaan indeksointiin (puoliväli-indeksi). Nykyisin työelämässä olevat hyötyisivät ja työmarkkinoille tulevat sukupolvet olisivat maksajia. Eläkekarttumien indeksoinnin sitominen voimakkaammin ansiotason kehitykseen parantaa vastaavasti kaikkien nyt työssä olevien nettoetuuksia, mutta heikentää tulevaisuuden työntekijöiden suhteellista asemaa.

Eläkeiän nosto lyhentää eläkkeellä olon aikaa ja pienentää eläketulojen pääoma-arvoa. Kannustinkarttuman myötä kasvavat eläkkeet osittain kompensoivat lyhyempää eläke-aikaa, mutta eivät täysimääräisesti. Nettomääräisesti sukupolvivaikutukset ovat positiivisia 1970-luvun puolivälin jälkeen syntyneillä ikäluokilla.

Eläkemaksujen nostaminen välittömästi kestäväälle tasolle näyttäisi nostavan lähes kaikkien työmarkkinoilla olevien sukupolvien (laskelman tekohetkellä yli 24-vuotiaitten) nettomaksuja. Nettomaksut sen sijaan alenisivat merkittävästi työmarkkinoille tulossa olevilla sukupolvilla. Asteittain 0,2 prosenttia vuodessa kohoava kestäväan maksumatasoon pyrkivä kehitysura olisi sukupolvineutraali.

Osa-aika-eläkkeiden poistamisella tai myöhentämisellä sekä työttömyysputken poistamisella tai myöhentämisellä ei laskelmissa ollut sukupolvittain poikkeavia nettovaikutuksia.

Sosioekonomiset erot eläketasoissa sekä työurien ja eläkkeellä oloaikojen pituudessa

Eläkkeensaajia tai eläketasoja kuvaavissa tilastoissa tietoa on eritelty sukupuolen, eläkelajin ja eläkelakien mukaan. Sosioekonomista asemaa tai ammattia koskeva tieto ei ole ollut merkityksellistä eläkkeen laskennassa eikä tätä tietoa ole kerätty. Eläkeuudistuksen valmistelun yhteydessä on kuitenkin herännyt kysymys siitä, miten eläkejärjestelmä kohtelee eri sosioekonomisessa asemassa olevia, ja miten siihen mahdollisesti tehtävät muutokset kohdentuisivat.

Kuvassa 4.10 on esitetty Eläketurvakeskuksen tutkimusrekisteristä lasketut alkaneet keskimääräiset kokonaiseläkkeet eri sosioekonomisessa asemassa oleville ryhmille vuosina 2001, 2005 ja 2010. Luvut on saatu yhdistämällä Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja Tilastokeskuksesta saatuihin ammatti- ja koulutustietoihin. Laskelma kuvaa pitkälti menneen eläkelainsäädännön tuottamia eläkkeitä, toisin sanoen toteutuneet eläketasot ovat olleet pääosin ennen vuotta 2005 vallinneen lainsäädännön tuottamia. Laskelman mukaan kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä keskieläkkeet ovat parantuneet reaalisesti. Keskimääräinen vanhuuseläke oli vuonna 2010 noin 1 700 euroa kun se vuonna 2001 oli noin 1 300 euroa (vuoden 2010 rahassa). Korkeimmat eläketasot olivat ylempillä toimihenkilöillä (noin 2 900 euroa vuonna 2010). Alempien toimihenkilöiden eläketasot olivat työntekijäryhmiin verrattuna noin 100 euroa korkeampia, kasvu molemmissa ryhmissä oli euromääräisesti sama (reaalisesti hieman alle 350 euroa) vuosien 2001 ja 2010 välillä. Matalimmat eläketasot olivat ryhmässä ”muut” (noin 1 100 euroa vuonna 2010), joka koostuu henkilöistä, joille ei ole ammattia tai koulutusta kuvaavaa tietoa.

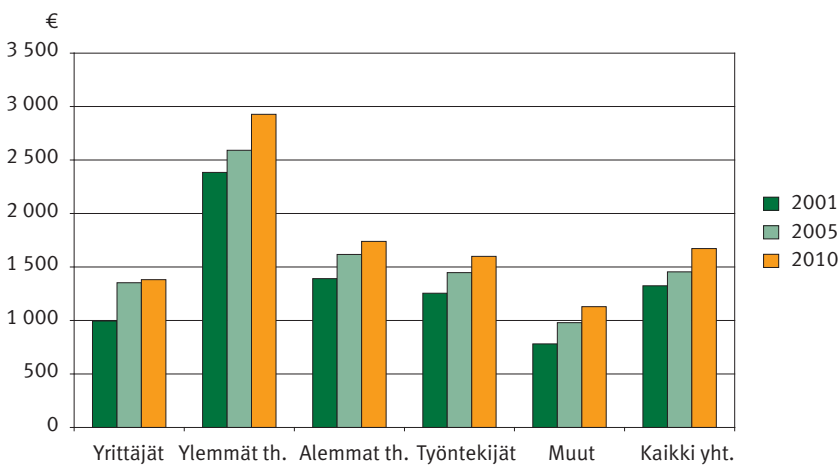
Vuoteen 2001 verrattuna kokonaiseläketasot olivat keskimäärin 26 prosenttia korkeampia. Ylempillä toimihenkilöillä eläketason kasvu oli 23, alemmillä toimihenkilöillä 25 ja työntekijöillä 27 prosenttia. Sosioekonomisten ryhmi-

en väliset suhteelliset erot täten hieman supistuivat. Erikseen miehille ja naisille tehty tarkastelu osoittaa samanlaista kehityskuvaa: kehityskuva on myönteinen sekä miehillä että naisilla. Naisilla kokonaiseläke kasvoi reaalisesti 28 prosenttia vuoden 2001 tasosta, miehillä 20 prosenttia, joten sukupuolierot hieman tasoittuivat.

Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneillä reaalin eläketulo on noussut vaatimattomammin kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä. Eläketasot ovat vanhuuseläkkeisiin verrattuna huomattavasti matalammalla tasolla (keskimääräinen työkyvyttömyyseläke oli vuonna 2010 työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneillä 1 100 euroa kuukaudessa). Myöskään työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden ryhmiä tarkasteltaessa ei tällä aikavälillä näkynyt suuria muutoksia sosioekonomisten ryhmien suhteellisessa eläketulo-osuudessa. Korkeimmat työkyvyttömyyseläkkeet olivat ylempillä toimihenkilöillä, matalimmat ryhmässä ”muut”. Alempien toimihenkilöiden ja työntekijäryhmien välillä ei ollut eroa työkyvyttömyyseläketasoissa.

Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden keskimääräisen kokonaiseläkkeen jakautumisessa ei vuoden 2001 ja 2010 välisenä aikana ole tapahtunut juuri mitään muutosta. Eläke-erot sosioekonomisten ryhmien välillä eivät ole kasvaneet joskaan eivät myöskään oleellisesti pienentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Kuva.4.10. Muusta kuin eläketilasta vanhuuseläkkeelle (ml. varhennettu vanhuuseläke) siirtyneiden keskimääräinen kokonaiseläke sosioekonomisen aseman mukaan, vuoden 2010 rahassa, yli 50-vuotiaat.

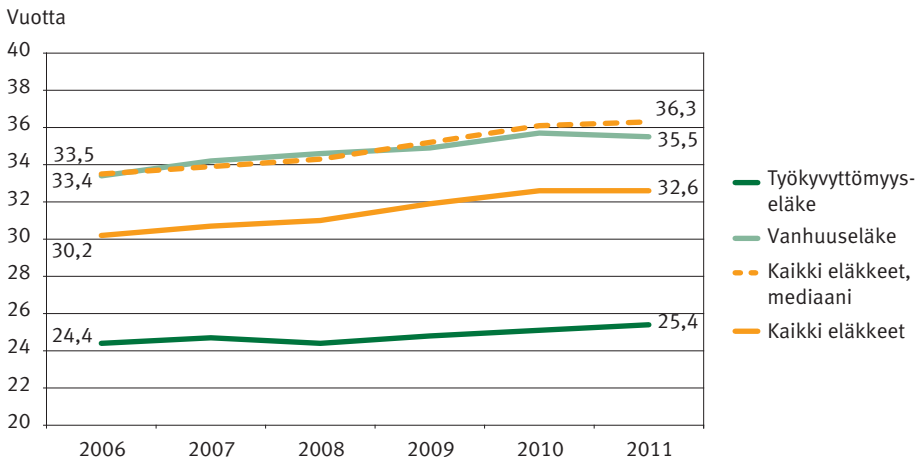


Lähde: Laskelmat ETK:n tutkimusrekisteristä.

Eläketurvakeskuksen rekisteritietojen perusteella vuonna 2011 eläkkeelle siirtyneiden toteutunut työuran pituus oli vuonna 2011 36,3 vuotta (mediaani) (kuva 4.11) (Järnefelt ym. 2013). Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden työura oli pituudeltaan keskiarvolla tarkastellen 35,5 vuotta ja mediaanilla tarkastellen 38,6 vuotta. Isolla osalla vanhuuseläkkeille siirtyneistä on takanaan yli neljäkymmenen vuoden työura. Miesten toteutuneet työurat ovat noin kaksi vuotta pitempiä kuin naisten työurat. Ansaintarekisterin perusteella työurat ovat pidentyneet viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Myös työllisen ajan odotteiden perusteella (Nurminen 2012) saadaan samankaltainen kuva työurien pidentymisestä 2000-luvulla. Odotteiden valossa työurat ovat vuosina 2000–2010 hyvästä ja tasaisesta työllisyyskehityksestä johtuen kasvaneet naisilla huomattavasti nopeammin kuin miehillä. Työllisen ajan odotteiden kasvuun on vaikuttanut erityisesti työttömänä (naisilla) ja työvoiman ulkopuolella vietetyn ajan väheneminen (molemmilla sukupuolilla). Työllisen ajan odotteet ovat nousseet kohtuullisen tasaisesti eri koulutustasoilla. Heikointa kehitys on ollut matalan koulutusasteen omaavilla naisilla.

Kuva 4.11. Keskimääräiset työurat eri vuosina työeläkkeille siirtyneillä.



Lähde: Kautto & Salonen 2013.

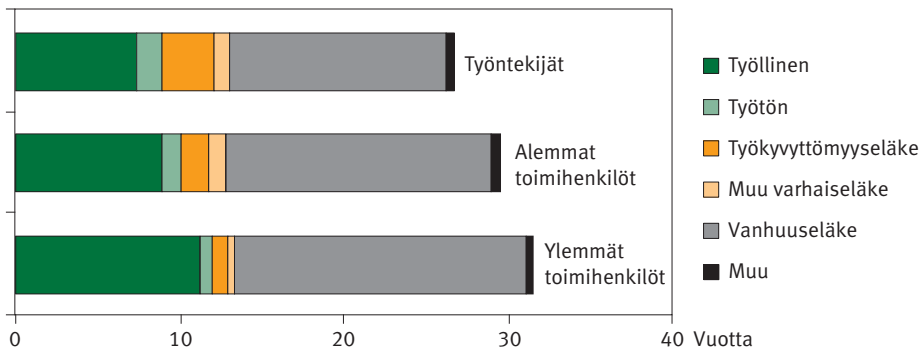
Hyvästä työurakehityksestä huolimatta myös eläkkeellä oloajat ovat pidentyneet. Työ- ja eläkevuosien välinen suhde on erityisesti pidemmän aikavälin tarkastelussa muuttunut niin, että elinkaarella vapaa-aajan osuus on kasvanut. Vuonna 1980 päättyneet eläkkeet olivat kestäneet keskimäärin 8,6 vuotta. Vuonna 1997 päättyneet eläkkeet olivat kestäneet keskimäärin yli 18 vuotta.

Vuoden 2009 päätyneiden eläkkeiden valossa toteutunut eläkkeellä oloaika on naisilla 23,7 vuotta, neljä vuotta pidempi kuin miehillä, joilla eläkkeellä oloaika oli 19,7 vuotta. (Kautto 2013.)

Myrskylä ym. (2013) ovat tarkastelleet työllisen ajan odotteiden ja eläkeajan odotteiden välisiä eroja eri sosioekonomisissa ryhmissä. Heidän tutkimuksensa mukaan vuonna 2007 50 vuoden iästä eteenpäin tarkasteltuna ylemmät toimihenkilömiehet työskentelivät odotteiden valossa noin neljä ja elivät noin viisi vuotta pidempään kuin työntekijäasemassa olevat (kuva 4.11). Naisilla vastaavat sosiaaliryhmien erot työ- ja elinajanodotteissa ovat noin kolme ja kaksi vuotta. 1940-luvulla syntyneet ylemmät toimihenkilömiehet voivat odottaa noin 20 eläkevuotta, työntekijämiehet 18 eläkevuotta. Naisilla eläkkeellä oloaika 1940-luvulla syntyneillä on noin 25 vuotta kaikilla sosiaaliryhmillä.

Kuva 4.12 osoittaa tarkemmin miten 50 vuoden iässä jäljellä oleva miesten elinajan odote jakautuu erilaisiin aikoihin. Työntekijämiehellä odotettavissa oleva työllinen aika on muita ryhmiä lyhyempi, samoin vanhuuseläkeaja. Työttömänä, työkyvyttömänä tai varhaiseläkkeellä vietetty aika on sen sijaan pidempi kuin muissa sosioekonomisissa ryhmissä. Vähiten työttömyys-, työkyvyttömyys- tai varhaiseläkeaikaa on ylemmillä toimihenkilöillä.

Kuva 4.12. Työllisen, työttömyysajan ja eläkeajan odotteet eri palkansaajaryhmissä vuonna 2007, 50-vuotiaat miehet.



Lähde: Myrskylä ym. (2013).

Eri ammattiasemissa työskentelevillä on takanaan vaihtelevan pituinen koulutus, ja vastaavasti mahdollisesti eroja työuran aloittamisessa. Eläketurvakeskuksen ansaintarekisteristä haettiin vastaavalla sosioekonomisella luokituksella sukupuolen mukaiset toteutuneet työurat vuonna 2007 50-vuotiaalle väestölle. Näiden tietojen avulla on laskettavissa karkea arvio koko työuran pituudesta,

jolloin Myrskylän ym. (2013) laskemia tietoja täydentämällä on saatavissa arvio eri sosioekonomisten ryhmien työssä ja eläkkeellä vietetyn ajan välisestä suhteesta. (Taulukko 4.4.)³⁴

Taulukko 4.4. Työssäoloajan ja eläkkeellä oloajan pituudet ja niiden laskennallinen suhde sukupuolen ja sosioekonomisen aseman mukaan vuonna 2007.

	Työuran pituus, vuotta			Eläkkeelläoloajan odote, vuotta			Työssäoloajan ja eläkeajan suhde	
	Toteutunut* työura (ka) 50- vuotiaalle 31.12. 2007	Työllisen ajan odote** 50-vuo- tiaalle vuonna 2007	Arvioitu työuran kokonais- pituus (1) + (2)	Varhais- eläkkeellä oloajan odote**	Vanhuus- eläkkeellä oloajan odote**	Eläkeajan odote yht.**	Koko työuran ja vanhuus- eläkkeellä oloajan suhde (3) : (5)	Koko työuran ja koko eläkkeellä oloajan suhde (3) : (6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Miehet								
Ylemmät toimihenkilöt	26,0	11,2	37,2	1,5	17,7	19,2	2,1	1,9
Alemmat toimihenkilöt	26,9	8,9	35,8	2,6	16,3	18,9	2,2	1,9
Työntekijät	26,9	7,4	34,3	4,0	13,2	17,2	2,6	2,0
Naiset								
Ylemmät toimihenkilöt	24,7	10,8	35,5	1,3	22,4	23,7	1,6	1,5
Alemmat toimihenkilöt	25,6	9,6	35,2	2,6	20,8	23,4	1,7	1,5
Työntekijät	23,3	7,4	30,7	4,1	18,9	23,0	1,6	1,3

Lähteet: * ETK:n tutkimusrekisteri. ** Myrskylä ym. (2013). Laskelmat Järnefelt, ETK.

Taulukkoon 4.4 koottujen tietojen perusteella miehillä on pidempi työura kuin naisilla, mutta lyhyempi eläkkeellä oloaika. 50 vuoden ikään mennessä kertynyt työura on työntekijämiehillä ja alemmilla toimihenkilömiehillä ylempiä toimihenkilömiehiä pidempi. Työntekijöiden jäljellä oleva työllinen aika on kuitenkin toimihenkilöiden työuraa lyhyempi. Naisten toteutuneet ja odotettavisi-

³⁴ Toteutuneen työuran ja eläkeuran tarkka laskenta vaatisi vuosikymmenien mittaisen rekisteriaika-sarjan, johon olisi kirjattu tarkka sosioekonominen asema, kaikki työsuhteet ja koko eläkeura. Tällaista aineistoa ei ole olemassa. Toteutunut työura laskettiin Kauton & Salosen (2013) hyödyntämällä tavalla Eläketurvakeskuksen tutkimusrekisteristä vuonna 2007 50-vuotiaalle elossa olevalle väestölle, jolle on löydettävissä sosioekonominen asema. Laskelmassa käytetty työllisen ajan odote on puolestaan vuonna 2007 50-vuotiaalle väestölle laskettu periodipohjainen odote, jossa aineistona käytettiin Tilastokeskuksen väestötilaston pitkittäisaineistoa, johon oli liitetty eläkkeen saantia koskevat tiedot Eläketurvakeskuksen eläkerekistereistä. Menetelmä- ja aineistoerojen takia laskelmaa voi pitää ensimmäisenä suuntaa antavana arviona eri sosioekonomisten ryhmien kokonaistyöuran pituudesta.

sa olevat työurat ovat lyhyempiä, erityisesti työntekijänaisilla työura jää lyhyeksi. Toimihenkilönaisten välinen ero työuran kokonaispituudessa jää pieneksi, mutta työuran ajoituksessa on nähtävissä eroa. 50 vuoden iästä eteenpäin katsottuna työntekijöiden ja toimihenkilöiden työurissa on isompi ero kuin eläkkeellä oloajoissa.

Ottaen huomioon kuolleisuuden sosioekonomiset erot, erot yhteenlasketuissa eläkkeellä oloajoissa voivat tuntua pieniltä. Selitys on se, että työntekijä-ammateissa on ajauduttu yleisemmin varhaisille eläkkeille, mikä tasoittaa yhteenlaskettua eläkkeellä oloaikaa. Jos katsotaan vain vanhuuseläkkeellä vietettyä aikaa, sosioekonomisten ryhmien väliset erot ovat suuremmat. Miesten ja naisten väliset erot eläkeajoissa ovat suuret. On myös otettava huomioon, että odotteet on laskettu 50-vuotiaille.

Taulukon 4.4 laskelman mukaan työvuosien ja yhteenlaskettujen eläkkeellä vietettyjen vuosien suhteet vaihtelevat 1,3 ja 2,0 välillä. Työntekijänaiselle kertyy 1,3 vuotta työuraa yhtä eläkevuotta kohti. Työntekijämies puolestaan tekee keskimäärin kaksi vuotta töitä yhtä eläkevuotta kohti. Naiset tekevät kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä vähemmän työvuosia yhtä eläkevuotta kohti kuin miehet. Tämä on ilmeistä kun keskimäärin naisten työura on noin kaksi vuotta lyhyempi ja eläkeura noin neljä vuotta pidempi kuin miehillä. Sosioekonomiset erot sukupuolten sisällä ovat huomattavasti pienemmät kuin sukupuolierot. Erot työvuosien ja vanhuuseläkevuosien suhteessa ovat naisilla eri sosioekonomisissa ryhmissä hyvin pienet, kun taas miehillä erot sosioekonomisten ryhmien välillä ovat suuret.

Järnefelt on jatkanut koulutusryhmien, ammattiryhmien ja sosioekonomisten ryhmien välisten erojen tarkastelua Hyvinvointikatsaus-lehdessä ilmestyvässä artikkelissa (Järnefelt 2013). Artikkelissa tuodaan esille odotteiden laskeamiseen liittyvät vaikeudet, kun henkilöiden koulutustaso ja ammattiasema eivät ole vakiintuneita. Kumpikaan ei ole pysyvä ominaisuus ja sosioekonominen asema vakiintuu vasta suhteellisen myöhään elinkaarella. Toteutuneita työuria taaksepäin katsottaessa voidaan hyödyntää viimeistä ammattitietoa ja saadaan otettua huomioon myös eripituisen työn ulkopuolella vietetyn ajan vaikutus. Kun työuria laskettiin 65 vuotta täyttäneille, yksi tärkeä havainto on, että erot koulutusryhmien ja sosioekonomisten ryhmien välillä olivat loppujen lopuksi pienet. Pisimmät työurat olivat yrittäjillä. Ylempien ja alempien toimihenkilöiden ja työntekijöiden toteutuneet työurat vaihtelivat miehillä 38,2 ja 38,5 vuoden välillä. Naisilla eroa ylempillä ja alemmilla toimihenkilöillä ei käytännössä ollut, mutta työntekijänaisilla työura oli heitä noin kaksi vuotta lyhyempi. Vailla sosioekonomista asemaa olleilla työura oli jäänyt erityisen lyhyeksi. Artikkelissa

tuodaan esille myös se, että työurien pituudet vaihtelevat merkittävästi. Käytyt keskiluvut peittävät alleen merkittävää vaihtelua, joka on syytä ottaa huomioon tulkintoja tehtäessä. Eri ammattiryhmien työurien pituudessa havaittu hajonta on vielä suurempaa kuin sosioekonomisissa ryhmissä. Viime kädessä on kyse suurista yksilöiden välisistä eroista.

Tietoruutu 4.3. Eläkepoliittisten toimien sukupolvivaikutukset

Vuoden 2005 uudistuksen pääpiirteistä sovittiin työmarkkinajärjestöjen kesken marraskuussa 2001 ja syyskuussa 2002. Eläketurvakeskuksessa arvioitiin tehtyjen sopimusten vaikutusta eläkkeisiin ja eläkemenoon sekä työurien pituuteen. Myös myöhemmin sovitun elinaikakertoimen vaikutuksia arvioitiin. (Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista – työryhmäraportti. ETK:n monisteita 40/2002.)

Arvioissa verrattiin työmarkkinajärjestöjen sopimuksen mukaisen uudistetun työeläkejärjestelmän ("työuramallin") tuottamia eläkkeitä vanhan eläkejärjestelmän (jota julkaisussa kutsuttiin "nykymalliksi") mukaisiin eläkkeisiin. Mallien antamia eläkkeitä verrattiin "kypsässä" vaiheessa eli oletettiin, että ne ovat täysimääräisesti voimassa. Tutkimusaineistona oli 75 prosentin otos vuonna 1998 ensi kertaa työeläkkeille siirtyneistä eli noin 35 000 henkeä. Näille henkilöille koottiin työ- ja palvelussuhdekohtaiset tiedot Eläketurvakeskuksen ja eläkelaitosten rekistereistä pääasiassa vuosilta 1971–1998 ja laskettiin silloisen nykymallin (ml. marraskuun 2001 sopimuksen mukaiset varhaiseläkemuutokset) ja työuramallin mukaiset eläkkeet.

Tulosten mukaan työuramalli tuotti yksityisaloilla keskimäärin lähes 15 prosenttia suuremman työeläkkeen kuin voimassa ollut järjestelmä sekä miehille että naisille. Kun oletettiin samanlaisen eläkesopimuksen syntyvän myös julkisille aloille, niin työuramalli antoi kaikille palkansaajille keskimäärin noin 16 prosenttia paremman eläkkeen kuin silloinen järjestelmä. Naisten eläkkeet nousivat tällöin jonkin verran enemmän kuin miesten eläkkeet. Vain hyvin harvalla työuramallin eläke oli merkittävästi (vähintään 5 %) pienempi kuin voimassa olleen lainsäädännön mukainen eläke. Näissä arvioissa ei ollut mukana elinaikakertoimen vaikutusta.

Selvityksessä vertailtiin eläkkeitä myös ammattitehtäin ja ammattiryhmittäin. Kaikissa tarkastelluissa ammattiryhmissä parannusta eläkkeeseen saavien osuus oli moninkertainen heikennyksiä saavien osuuteen verrattuna. Tulokset olivat samansuuntaisia riippumatta siitä tarkasteltiinko TEL-LEL-TaEL-piirissä työskenteleviä vai kaikkia henkilöitä mukaan lukien julkisella sektorilla työskennelleet. Eläkepalkan laskentatavan muutos näytti toimivan varsin samaan tapaan eri ammattiryhmissä, vaikka etukäteen epäiltiin erityisesti julkisen sektorin työntekijöiden häviävän muutoksessa.

Työuramallin mukaiseen eläkelaskentaan siirtyminen tuotti korkeamman eläkkeen useasta syystä. Ensiksi eläkkeen karttumaprosentti oli korkeampi. Toiseksi työuramallissa yksilöille laskettu työura oli pidempi. Kolmanneksi palkkakerroin nosti työuramallin pohjana olevaa eläkepalkkaa.

Työuramallin mukaisia eläkkeitä verrattiin silloisen lainsäädännön mukaisiin eläkkeisiin myös esimerkkilaskelmien avulla. Esimerkeissä vaihdeltiin työurien kestoja, jakautumista eri työsuhteisiin ja palkkakehitystä. Laskelmien pohjaksi oli valittu kolme palkkauraa, joissa palkat kehittyvät 44 ikävuoteen asti samalla tavalla, mutta sen jälkeen erosivat niin, että syntyi normaaliura, laskeva ura ja nouseva ura. Esimerkkilaskelmat osoittivat, että työuramalli antoi lähes poikkeuksetta paremman eläkkeen. Ero oli suurin laskevan uran tapauksessa. Työuramallin tuoma lisäys normaalille uralle oli yleensä parempi kuin lisäys nousevalle palkkauralle. Esimerkkilaskelmilla saadut tulokset olivat siten samansuuntaisia kuin vuonna 1998 eläkkeelle siirtyneiden aineistosta saadut tulokset.

Työuramallin mukainen eläke suhteessa viimeiseen palkkaan nousi joissakin esimerkkitapauksissa yli 80 prosenttiin, mutta tällöin edellytyksenä oli poikkeuksellisen pitkä työura. Keskimääräisellä 35–36 vuoden pituisella työuralla korvausasteet vaihtelivat 45 ja 64 prosentin välillä.

Elnaikakertoimen vaikutuksesta arvioitiin, että vuonna 2020 eläkkeelle siirtyvien eläke olisi noin 5 prosenttia pienempi kuin siinä tapauksessa, että elinaikakerrointa ei otettaisi käyttöön. Vuonna 2050 elinaikakertoimen laskettiin pienentävän eläkkeen alkumäärää noin 12 prosenttia. Kompensoidakseen aleneman henkilön tarvitsi työskennellä vuonna 2020 3–4 kuukautta pidempään ja vuonna 2050 vastaavasti 17–20 kuukautta pitempään. Perättäisten syntymävuosiluokkien (esimerkiksi vuonna 1960 ja 1961 syntyneiden) laskennallinen ero työnteon pidentämistarpeessa oli varsin pieni, 1–2 viikkoa.

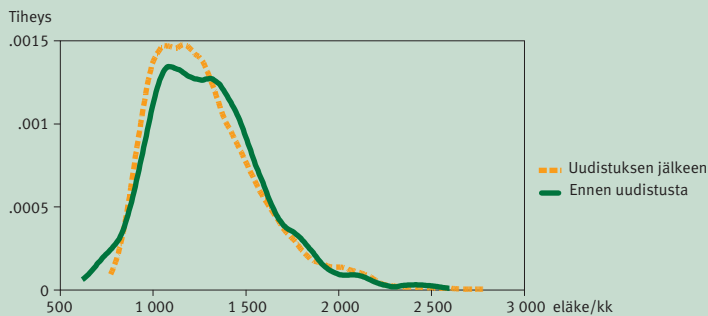
Uuteen eläkejärjestelmään sovittiin myös eläkettä kartuttavia palkattomia aikoja. Ansiosidonnaiseen etuuteen oikeuttavilta palkattomilta ajoilta vanhuuseläkettä karttui etuuskohtaisesti vaihtelevan osuuden (100, 75 ja 65 %) verran etuuden perusteena olevasta ansiosta. Opiskeluajalta ja alle 3-vuotiaan lapsen hoitoajalta alkoi kertyä eläkettä. Koska näiden yksityiskohdat olivat vielä sopimatta, arvioita niiden vaikutuksista ei esitetty.

Tietoruutu 4.4. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen tulojakaumavaikutukset elinkaarimallilla arvioituna

Hakola & Määttänen (2007) arvioivat vuoden 2005 työeläkeuudistuksen tulonjakovaikutuksia työntarjontaa kuvaavalla elinkaarimallilla (malli on kuvattu tarkemmin luvussa 5). Nuorille uudistus ei mallin mukaan juuri muuttanut tulevien kuukausittaisten eläkkeiden keskimääräistä tasoa. Mallilla arvioitiin, että vaikka elinaikakerroin vaikuttaa eläkkeitä leikkaavasti, eläkepalkan laskentasäännöt ja karttuminen nuorella iällä tuottavat korkeamman lähtötason. Keski-ikäisille malli arvioi hieman korkeampaa eläketasoa pidemmän työuran seurauksena ja siksi, että elinaikakerroin ei heiltä ehdi leikata paljon.

Kokonaiseläkkeen jakaumalle ei uudistuksella ole elinkaarimallin perusteella suurta vaikutusta. Kaikkein pienimmät eläkkeet nousevat hieman ja lähellä keskimääräistä olevat pienenevät vähän.

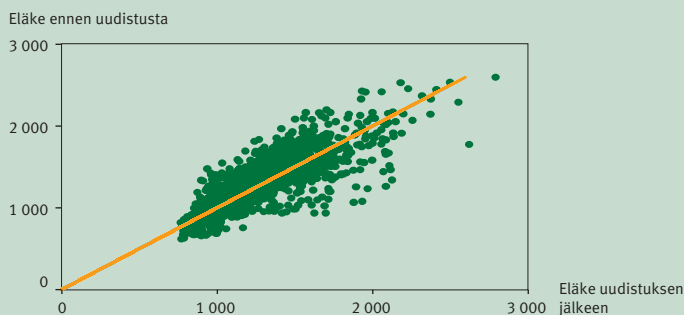
Kuva 4.13. Eläkkeiden jakauma 69-vuotiaille ennen ja jälkeen uudistuksen.



Lähde: Hakola & Määttänen 2007.

Uudistuksen seurauksena oli elinkaarimallin perusteella verraten tasaisesti sekä hieman pienempiä että suurempia eläkkeitä. Siten kokonaisuutena kuukausieläkkeissä ei tapahtunut suuria muutoksia uudistuksen vaikutuksesta.

Kuva 4.14. Kuukausieläkkeet ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen.



Lähde: Hakola & Määttänen 2007.

4.4 Luottamus eläketurvaan

Eläketurvan riittävyttä ja oikeudenmukaisuutta koskevien kysymysten ohella sosiaalista kestävyttä voi arvioida sen valossa, mitä kansalaiset ajattelevat eläketurvasta. Suomalaisten luottamusta eläkejärjestelmään on tutkittu useassa eri kyselytutkimuksessa.

Käytännössä luottamusta erilaisia instituutioita kohtaan voi tutkia hyvin erilaisilla kysymyksillä ja erilaisissa yhteyksissä. Näin ollen myös tulokset vaihtelevat. Suomessa tehdyissä luottamusta mittaavissa tutkimuksissa luottamus eläketurvaan tai eläkejärjestelmään ei ole ollut kovin korkea. Institutionaalisista toimijoista suomalaiset luottavat eniten poliisiin. Sosiaaliturvajärjestelmään ja eläkejärjestelmään kohdistuva luottamus on suurin piirtein samalla tasolla kuin oikeuslaitokseen luottaminen ja korkeammalla tasolla kuin virkamiehiin tai poliitikkoihin kohdistuva luottamus.

Etujärjestöt ovat teettäneet gallup-tutkimuksia pitkään. Tässä referoidaan lyhyesti vain tuoreimpia niistä. EVAn *Maailman paras maa* -tutkimuksen raportissa vuodelta 2011 todettiin, että 42 prosenttia haastatelluista uskoo, että tulevaisuudessa eläkejärjestelmät romahtavat, eikä edes jo maksussa olevia eläkkeitä pystytä maksamaan. EVAn vuoden 2010 gallupissa lähes 90 prosenttia uskoi eläke-etujen heikentyvän. TELAn *Työeläkeasenteet 2010* -raportin mukaan 65 prosenttia piti järjestelmää oikeudenmukaisena. Vastaajista 57 prosenttia uskoi eläke-etuksiensa heikkenevän. Vakuuttuneimpia eläke-etujen heikkenemisestä olivat 25–49-vuotiaat, korkeasti koulutetut ja ylemmät toimihenkilöt. 53 prosenttia uskoi, että seuraavien 10 vuoden aikana tehdään lakimuutos, joka alentaa eläkkeiden tasoa olennaisesti. 48 prosenttia uskoi, etteivät rahat riittää eläkkeiden maksuun.

Eläketurvakeskuksessa tehdyssä *Luottamus eläketurvaan* -tutkimuksessa selvitettiin kansalaisten mielipiteitä ja näkemyksiä eläketurvasta.³⁵ Työikäistä väestöä (kyselyn toteutushetkellä 19–69-vuotiaita) edustavaan kyselytutkimukseen vastasi noin 50 prosenttia lomakkeen saaneista, kaikkiaan 2 500 työikäistä suomalaista. Tulokset on raportoitu katoanalyysistä saaduilla painoilla, joten tutkimuksen tuloksia eläketurvaan luottamisen tasosta ei voi suoraan verrata edellä esitettyihin tietoihin. Tutkimuksen eläketurvamielipiteitä koskevat tulokset on julkaistu vuonna 2012 (Kahma & Takala 2012), eläkeiikaan varautu-

35 Tutkimuksessa selvitettiin myös suomalaisten näkemyksiä muutamiin ajankohtaisiin kysymyksiin. Eläkeiän nostamista ei haluttu, vain alle viidennes (18 prosenttia) kannatti sitä. 73 prosenttia suomalaisista ei pitänyt elinaikakerrointa oikeudenmukaisena. Myös eläkekattoa kannatettiin laajasti. Enemmistö kansalaisista haluaa säilyttää osa-aikaeläkkeen. Työkyvyttömyyseläkkeelle pääsyn pitäisi kansalaisten mielestä olla nykyistä helpompaa.

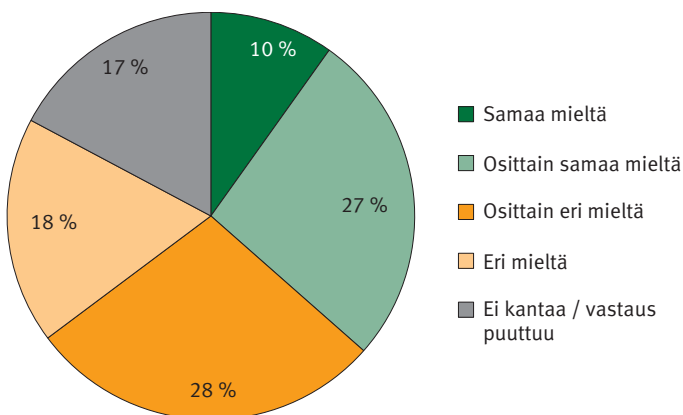
mista koskevat tulokset vuonna 2012 (Tenhunen 2012). Toimeentulokäsityksiä ja luottamusta tulevaa turvan tasoa kohtaan koskevat tulokset julkaistaan syksyllä 2013 (Palomäki 2013, tulossa).

Tutkimuksessa kysyttiin aluksi vastaajien käsitystä siitä, miten hyvin he tuntevat eläkejärjestelmän. 18 prosenttia tunsi eläkejärjestelmän hyvin tai melko hyvin, 40 prosenttia tunsi järjestelmän kohtalaisesti ja 42 prosenttia tunsi järjestelmän huonosti. 25 prosentilla kyselyyn vastanneista oli vuonna 2010 rekisteritietojen mukaan jokin eläke. Neljäsosalla vastaajista oli kokemusta eläkeasioinnista ja asiointikokemuksiaan luonnehti hyviksi puolet näistä vastaajista.

Enemmistö eli 62 prosenttia suomalaisista uskoi eläkkeiden takaavan kohtuullisen toimeentulon vanhuudessa. Erityisesti alle 45-vuotiaat arvelevat näin. Yli puolet oli sitä mieltä, että eläkkeet vähentävät köyhyyttä.

Kun tutkimuksessa aikaisempien tutkimusten tapaan esitettiin väittämä siitä, että luvatut eläkkeet pystytään maksamaan tulevaisuudessa, 37 prosenttia ilmoitti olevansa samaa tai osin samaa mieltä. 56 prosenttia oli eri mieltä tai osin eri mieltä. 17 prosenttia ei osannut tai halunnut vastata kysymykseen. (Kuva 4.15.)

Kuva 4.15. Luottamus siihen, että ”luvatut eläkkeet pystytään maksamaan tulevaisuudessa”, prosenttia.

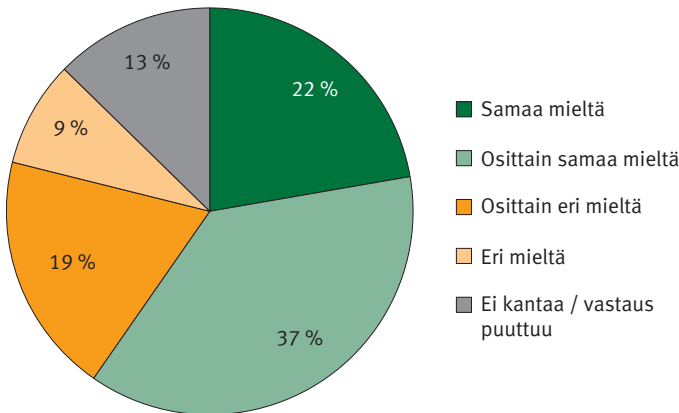


Lähde: Kahma & Takala 2012.

Kansalaisilla näyttäisi olevan tätä suurempi yksimielisyys siitä, että järjestelmän rahoitus on nuorten sukupolvien näkökulmasta epäreilu (kuva 4.16). 59 prosenttia vastaajista katsoi, että nuoremmat sukupolvet joutuvat liiaksi eläkkeiden maksumiehiksi. Nuorten maksutaakasta olivat huolissaan sekä nuoret että vanhat. Kaksi kolmesta oli sitä mieltä, että jatkuvat muutokset eläkejärjestelmässä

vähentävät luottamusta järjestelmään. Eläketason nostamista maksutason nousun kustannuksella kannatettiin. Kannatus tälle oli suurinta vanhuuseläkeiän saavuttaneissa vastaajissa.

Kuva 4.16. Vastausten jakauma väitteeseen ”nuoremmat sukupolvet joutuvat liiaksi eläkkeiden maksumiehiksi”, prosenttia.



Lähde: Kahma & Takala 2012.

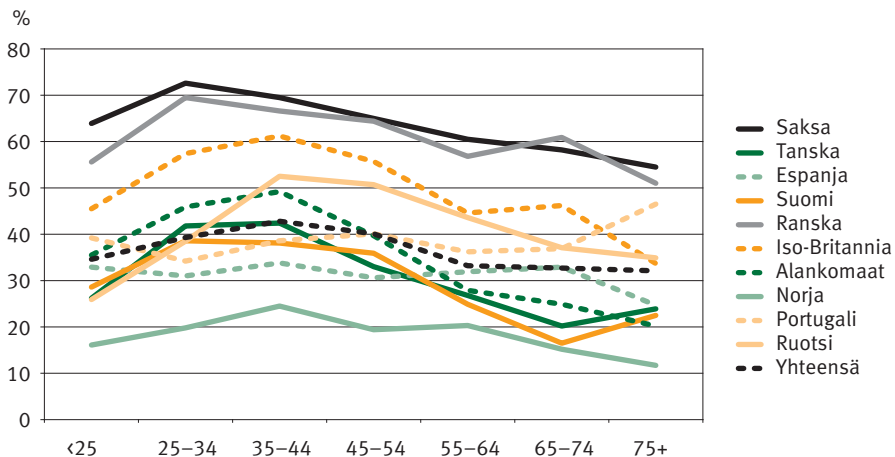
Tässä esitetyt vastaajien joukon perusjakaumat kätkevät alleen eri taustatekijöiden mukaisia eroja, joita tutkimusraportissa on eritelty tarkemmin. Yhteenvedona eri väestöryhmien välisistä eroista voi todeta, että luottamus eläketurvaan vaihtelee erityisesti iän ja koulutusasteen mukaan. Korkeasti koulutetut sekä keski- ja hyvätuloiset luottavat muita useammin eläkejärjestelmään. Alle 35-vuotiaiden nuorten aikuisten suhtautuminen eläkejärjestelmään on vanhempia ikäryhmiä luottavaisempi, toisin kuin usein esitetään. Nuoret luottavat paremmin myös eläkevarojen hyvään hoitoon. Sen sijaan nuoremmat vastaajat luottavat ikääntyneempiä harvemmin siihen, että heidän omat eläkkeensä tulevat tulevaisuudessa olemaan yhtä hyviä kuin nykyisin eläkkeellä olijoilla. Keskiikäiset vastaajat ovat monessa suhteessa kaikkein kriittisimpiä mielipiteissään. (ks. tarkemmin Kahma & Takala 2012.)

Tenhunen (2013) on tarkastellut sitä missä määrin luottamus eläketurvaan näkyy eläkeikaan säästämisessä. Lähtökohtaisesti voi ajatella, että huono luottamus lakisääteiseen turvaan näkyisi siten, että omaehtoinen säästäminen eläkeikää varten olisi yleisempää. Suomessa noin kaksi viidestä ilmoittaa säästävänsä eläkeikää varten. Ne, jotka olivat säästäneet, kokivat tuntevansa eläkejärjestelmän paremmin kuin ne, jotka eivät olleet säästäneet. Koska eläkejärjestelmän tunteminen oli yhteydessä luottamukseen, eläkeikää varten säästämistä ei

niinkään selitä lakisääteistä järjestelmää kohtaan tunnettu epäluottamus kuin tulot ja mahdollisuudet säästää.

Kuvassa 4.17 on esitetty eurooppalaisella European Social Survey -tiedonkeruulla toteutetun tutkimuksen tulos eläketurvaan suhtautumisesta eri Euroopan maiden kansalaisten keskuudessa. Kuva kertoo niiden vastaajien osuuden eri ikäryhmissä, jotka ovat sitä mieltä, ettei nykyiseen eläketasoon ole varaa kymmenen vuoden päästä. Suurimmassa osassa maita alle 25-vuotiailla nuorilla on positiivisempi käsitys mahdollisuudesta maksaa tulevat eläkkeet kuin keski-ikäisillä (25–44 vuotta) vastaajilla. Tämän iän jälkeen luottamus eläkkeiden rahoittamiseen taas kasvaa. Korkeinta luottamus rahoitusmahdollisuuksia kohtaan on Norjassa. Luottamus on korkea myös Suomessa, Tanskassa ja Hollannissa. Saksassa ja Ranskassa epäluottamus on suurinta.

Kuva 4.17. Niiden osuus, joiden mielestä nykyisen tasoihin eläkkeisiin ei ole varaa kymmenen vuoden päästä eri Euroopan maissa, prosenttia ikäryhmästä.



Lähde: ESS 2009.

4.5 Sosiaalisen kestävyysnäkymien tulevaisuuden näkymiä – tulevat eläkkeet ja tuleva korvaustaso

Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmissa on esitetty arvioita keskimääräisestä eläketasosta sekä tämän suhteesta keskimääräiseen tulevaisuudessa valitsevaan ansiotasoon. Tulevia eläketasoja ja arvioita sukupolvien tuottoasteista on esittänyt myös Etlä. Eläketurvakeskus on tuottanut erilaisiin oletuksiin perustuvia yksilötason esimerkkilaskelmia erilaisilla eläkkeen määräytymis-

säännöillä ja kokeillut eläkkeiden laskentaa laajemmassa väestöpohjassa rekisteriaineistoon hyödyntäen. Tällä hetkellä Eläketurvakeskuksessa on rakenteilla mikrosimulaatiomalli, jolla on jatkossa tarkoitus tuottaa pitkän aikavälin meno- ja maksutasolaskelmien kanssa yhteensopiva kuva tulevista eläkkeistä ja niiden jakautumisesta. Mallin alustavia tuloksia on käytettävissä vuoden 2014 aikana.

Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamallissa lasketaan osana kokonaisuutta keskimääräinen etuustaso. Viimeisimmät laskelmat on julkaistu lokakuussa 2013 (Risku ym. 2013). Laskelman mukaan keskieläke nousee reaalisesti vuoden 2012 1 486 euron tasosta 1 691 euroon vuonna 2020, 1 888 euroon vuonna 2030 (taulukko 4.5). Eläkkeen reaalinen taso jatkaa tämänkin jälkeen nousuaan ollen ennustelaskelman valossa 3 562 euroa vuonna 2080. Eläkkeen ostovoiman kasvu seuraa ansiotason noususta. Myös keskiansiot nousevat reaalisesti, vuoden 2012 keskipalkasta (2 974 euroa) 3 852 euroon vuonna 2030 ja edelleen 8 635 euroon vuonna 2080.

Keskieläkkeen suhde keskipalkkaan oli vuonna 2012 50 prosenttia. Työeläkejärjestelmän voimaantumiseen liittyen ja keskimääräisten eläkkeiden tason jatkaessa nousuaan lähitukevaisuudessa vallitsevan hitaan ansiokehityksen oloissa eläkkeen suhde ansioihin nousee peruslaskelmassa hieman noin 2020 asti, minkä jälkeen eläkkeen arvo suhteessa keskipalkkaan alkaa heiketä.

Kehitykseen vaikuttaa erityisesti elinaikakerroin, joka hidastaa keskieläkkeen kasvua oletetuilla eläkealkavuustasoilla. Heikentymiseen vaikuttaa myös julkisen sektorin korkeampien karttumien poistuminen ja työntekijän eläkemaksun nousu, joka alentaa eläkepalkkaa. Silti eläkkeen suhde ansioihin vuonna 2030 on hyvin lähellä nykyisin vallitsevaa tasoa. Ennustelaskelman päätteenä vuonna 2080 suhdeluku olisi hieman alle kymmenen prosenttiyksikköä nykyistä tasoa alempana.

Taulukko 4.5. Keskieläke ja keskipalkka 2012–2080.

	2012	2015	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080
Keskipalkka €/kk	2 974	2 977	3 204	3 527	3 852	4 523	5 324	6 260	7 348	8 635
Keskieläke €/kk	1 486	1 565	1 691	1 797	1 888	2 074	2 333	2 676	3 079	3 562
josta työeläke €/kk	1 317	1 408	1 540	1 639	1 718	1 865	2 077	2 369	2 716	3 136
% keskipalkasta	50,0	52,6	52,8	50,9	49,0	45,8	43,8	42,7	41,9	41,2

Lähde: Risku ym. 2013.

Myös Etlä on laskenut tulevia eläkkeitä omaan FOG-malliinsa ja sen oletuksiin perustuen (Lassila ja Valkonen 2011). Aineisto- ja oletuseroista johtuen tasot ja suhdeluvut ovat hieman erilaiset, mutta kuva eläketason reaalisesta kasvusta ja

toisaalta sen suhteellisesta heikkenemisestä suhteessa keskiansioihin on samankaltainen. Vaikka eläkkeet reaalisesti nousevatkin, eläketaso suhteessa ansioihin alkaa seuraavan vuosikymmenen kuluessa heikentyä erityisesti elinaikakertoimen vaikutuksesta johtuen.

Keskieläke suhteessa keskipalkkaan kuvaa keskimääräistä tilannetta tulevaisuudessa. Yksilöllisistä korvausasteista ei ole toistaiseksi esitettävissä tulevaa jakaumaa koskevaa kuvaa. Mikäli muun muassa ansioprofiilit, työssäoloasteet, työkyvyttömyys- ja työttömyysriskit eivät suuresti eroaisi nykyisin vallitsevista, jakauman osalta voisi lähtökohtaisesti olettaa jonkinlaista jatkuvuutta. Toisaalta eläkkeen määräytymistä koskevat säännöt ovat muuttuneet minkä takia muuten samanlaisissa oloissa eläkkeet todennäköisesti jakautuvat hieman toisin kuin tällä hetkellä. Asiaan on saatavissa lisävaloa kun tulevien eläkkeiden laskemista mahdollistava työn alla oleva mikrosimulointimalli Eläketurvakeskuksessa valmistuu.

Karisalmi ja Tuominen (2010) ovat arvioineet miten työeläketaso lähimpien vuosikymmenten aikana kehittyy ja vaihtelee yksityisalojen palkansaajilla sekä mikä on eri tekijöiden vaikutus eläkkeen suuruuteen. Tutkimuksessa kokeiltiin eläkkeen laskentamallin soveltamista haastatteluaineistoon, johon oli täydennetty eläkkeen karttumista koskevat tiedot ETK:n rekistereistä. Aineistopohjana oli työssä olevia yksityisalojen palkansaajia todellisine tuloineen ja työhistorioineen sekä heidän omia arvioitaan eläkkeelle siirtymisiästään. Eläkekarttuma laskettiin aiottuun eläkeikään asti iän mukaisilla karttumisprosentteilla ilman oletusta työkyvyttömyys- tai työttömyysriskistä tai vanhuuseläkkeen varhentamisesta. Tutkimusaineiston muodostivat Työolot 2008 -tutkimuksen ne 45–64-vuotiaat palkansaajat, jotka tutkimusajankohtana olivat työssä yksityisaloilla ja joilla oli työuransa aikana enintään kaksi vuotta työskentelyä julkisella sektorilla (n=799). Rajauksen syynä oli se, ettei tietoja julkisen sektorin eläkekertymistä ollut saatavissa työeläkejärjestelmän yhteisestä rekisteristä. Tutkittu joukossa ennakoitu elinaikakerroin pienensi työeläkettä tuntuvimmin tutkimushetkellä alle 55-vuotiailla henkilöillä. Pienennys oli tämänikäisten keskimääräisestä yli 1 900 euron työeläkkeestä runsas sata euroa. 55 vuotta täyttäneillä elinaikakertoimen vaikutus oli pieni.

Suuntaa antavasti elinaikakerroin vaikuttaa tehtyjen laskelmien perusteella lyhyellä aikavälillä niin, että ikäryhmien väliset eläke-erot eläkkeelle siirryttäessä kapenevat tai eivät todennäköisesti ainakaan jatka kasvuaan. Ero miesten ja naisten keskimääräisessä työeläkkeessä pysyy nykyisen suuruisena. Pääasiallisena syynä tähän on se, että palkkaerot sukupuolten välillä ovat pysyneet samoina. Sukupuolten saamien kokonaiseläkkeiden eroa tasoittaa osaltaan kansanelä-

ke, jota analyysissä ei voitu ottaa huomioon. Regressioanalyysin perusteella työeläkkeen suuruus selittyy suurimmaksi osaksi muista tekijöistä kuin sukupuolesta. Tärkeimpiä eläkkeen suuruutta selittäviä tekijöitä olivat odotetusti ansiot, koulutustaso ja työuran pituus suhteellisella kestolla mitattuna. Myös eläkkeelle siirtymisen ajankohta, eli aiottu eläkeikä vaikuttaa eläkkeen määrään. Tutkittu joukossa työssä jatkaminen 63 vuoden iän jälkeen kasvatti työeläkettä keskimäärin noin 200 eurolla ja vastaavasti aikaistaminen pienensi työeläkettä 250 eurolla verrattuna 63 vuoden iässä eläkkeelle siirtyviin.

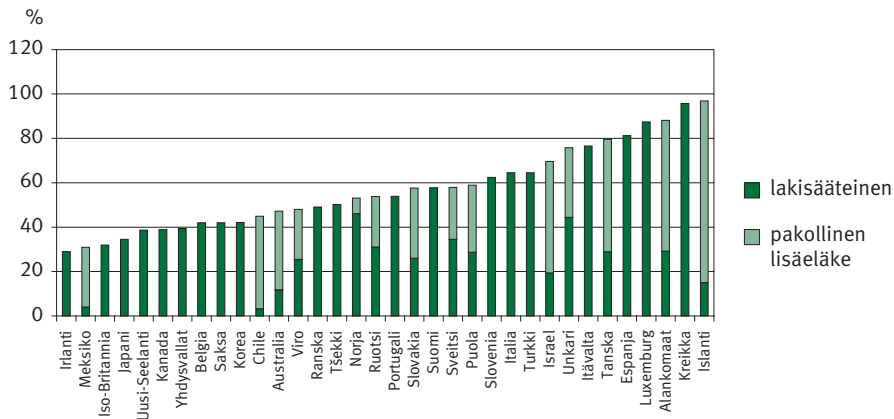
Tulevista korvausasteista saa suuntaa antavaa tietoa myös esimerkkilaskelmien avulla. Esimerkkilaskelmissa lasketaan edustavien tai erilaisten havainnollisten esimerkkien avulla eläketason ja korvausasteen kehitystä annetulla työmarkkinauralla ja erilaisen eläkkeen määräytymisen oloissa. Vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa muutettiin eläkkeen laskentaa, mikä tulevaisuudessa vaikuttaa eläkkeen perusteena oleviin ansioihin ja karttumiin. Tulevaa kehitystä koskevien esimerkkilaskelmien mukaan korvausasteet alenevat tulevaisuudessa, jos työurat pysyvät yhtä pitkinä. Vuonna 1962 syntyneen ikäluokan saamien eläkkeiden korvausaste on noin 5 prosenttiyksikköä ja vuonna 1987 syntyneiden runsaat 10 prosenttiyksikköä pienempi kuin vuonna 1949 syntyneen ikäluokan. (Työeläkeindikaattorit, ETK:n katsauksia, 05/2013)

Korvausastelaskelmia tehdään myös EU:n piirissä eri maiden eläkekehityksen riittävyyden arvioimiseksi. Näiden laskelmien perusteella on havaittu, että korvausasteet heikkenevät useimmissa EU-maissa eläketurvaan tehtyjen muutosten seurauksena. Suomessa tapahtuva korvausasteen heikkeneminen on kuitenkin maltillista keskimääräiseen heikkenemiseen verrattuna (esimerkiksi Pension Adequacy in the European Union 2010–2050, EU/SPC 2012). Vuoteen 2060 ulottuvissa laskelmissa eläkkeiden suhde keskipalkkaan alenee erityisesti Puolassa (-54 prosenttia nykytasoon verrattuna), Ruotsissa (-39 prosenttia) ja Italiassa (-31 prosenttia). Suomessa pienentyminen on näihin verrattuna vähäistä, 4 prosenttia. (Komission vihreä kirja 2010.)

Vastaavia teoreettisia korvausastelaskelmia on tehnyt myös OECD, jonka Pensions at a Glance -julkaisussa on esitetty korvausasteita eri maiden eläkejärjestelmistä ottamalla huomioon lakisääteinen ja pakollinen lisäeläketurva. Bruttokorvausasteella tarkoitetaan bruttoeläkkeen ja eläkettä edeltävien bruttoansiotulojen suhdetta. OECD:n laskelmissa on oletettu vuoden 2008 mukaisen eläkelainsäädännön olevan voimassa ja laskettu erilaisia tunnuslukuja, jotka kuvaavat nyt työelämässä 20-vuotiaana aloittavan henkilön eläkeoikeuksien kehittymistä täyteen eläkeoikeuteen oikeuttavan työskentelyn jälkeen ottaen huomioon kunkin maan voimassa olevat vanhuuseläkeikärajat. Laskelmia on tehty eri

tulotasoille. Kuvan 4.17 laskelma kuvaa keskimääräisen tulotason työntekijän korvausastetta. Ansiotulokäsitteenä on käytetty keskimääräisiä elinaikaisia ansiotuloja. OECD-maille näin laskettu keskimääräinen bruttokorvausaste on 58 prosenttia, joskin kuten kuva 4.18 osoittaa, maiden välillä on merkittäviä eroja. Suomen korvausaste on OECD:n käyttämällä määrittäyksillä 58 prosenttia. Suomen korvausaste on esimerkkilaskelmissa samansuuruinen keski- ja suurituloisille, mutta hieman korkeampi (66 prosenttia) pienituloiselle. Koska eläkelainsäädäntö on sukupuolineutraali, korvausaste on käytetyillä oletuksilla Suomessa samansuuruinen miehille ja naisille.

Kuva 4.18. Bruttokorvausasteet eri eläkejärjestelmistä OECD-maissa.



Lähde: Pensions at a Glance 2011.

Tietoruutu 4.5. Kokemukset joustavasta eläkeiästä

Kokemuksia vanhuuseläkkeen ajoittamiseen liittyvästä joustosta 63–68 vuoden iässä on tutkittu sekä vanhuuseläkkeelle siirtyneiden että työnantajien kokemuksista vuonna 2011 kerättyjen aineistojen avulla (ks. Tuominen ym. 2012). Tutkimuksen yksi päätulos oli, että joustava eläkeikä antaa valinnanvapautta uudistuksella tavoitellulla tavalla.

- 63 vuoden alaikärajalla on sekä työntekijöiden että työnantajien laaja hyväksyntä. 70 prosenttia työnantajista ja 86 prosenttia vanhuuseläkkeelle siirtyneistä työntekijöistä on sitä mieltä, että 63 vuotta on sopiva vanhuuseläkkeen alaikäraja. Viidesosa työnantajista pitää alaikärajaa liian korkeana. Halukkuutta nostaa ikärajoja ei juuri ole.
- 63–68-ikähaarukka on antanut suurimmalle osalle vanhuuseläkkeelle jääneistä mahdollisuuden itse valita milloin jää pois työelämästä.

Toisaalta joustava eläkeikä ja siihen liitetyt kannustimet eivät näytä yksistään riittävän työurien pidentymiseen.

- 63 vuoden iässä vanhuuseläkkeelle jääminen on yleisin valinta siitä huolimatta, että työssä jatkaminen olisi ollut mahdollista valtaosalle.
- Yli 63 vuoden työssä jatkavat etenkin ne, joiden työura muuten jäisi lyhyeksi ja sitä kautta eläketulo pieneksi.

Työ ei jousta riittävästi.

- Kun vuonna 2010 vanhuuseläkkeelle jääneiltä kysyttiin syitä eläkkeelle siirtymiseen, tärkeimmäksi tekijäksi nousivat kaikissa analyyseissä työ ja työolot. Työssä jatkamiseen olisivat kannustaneet muun muassa työaikajoustot, työn mielekkyyden parantaminen ja työnantajan tuki jatkamiselle. Kiire, henkinen rasittavuus, töiden järjestämiseen liittyvät vaikeudet sekä työtehtävistä ja jatkamisesta keskustelemisen vähäisyys saavat ihmiset valintatilanteessa valitsemaan eläkkeen työn sijaan.
- Työstä vanhuuseläkkeelle siirtyvät ovat siinä määrin terveitä ja työkykyisiä, ettei terveydellä ole valinnassa juuri merkitystä. Sen sijaan työntekijät ja vapaa-ajan merkitys korostuvat tässä joukossa.

Työurat eivät pitene ilman muutoksia asenteissa ja työpaikkatasolla.

- Nykylainsäädännöllä ja vallitsevilla työpaikkatason asenteilla on vaikea uskoa nopeata kasvua työurien pidentymisessä.
- Työnantajien halu työllistää ikääntyneitä ja tuki työssä jatkamiselle eivät ole juuri kasvaneet 2000-luvun alkupuolelta tähän päivään. Merkittävä osa työnantajista katsoo, ettei työurien pidentäminen ylipäätään ole tarpeen eikä se ole todennäköistä heidän toimipaikallaan (900 000 työntekijää työskentelee tällaisissa työpaikoissa).
- Työntekijöiden oma halukkuus jatkaa on vähäistä.

Taulukko 4.6. Työnantajien arvioita työssä jatkamismahdollisuuksista vuonna 2011.

	samaa mieltä, %	eri mieltä, %	ei osaa sanoa, %	yhteensä, %	
Useimmissa tehtävissä toimipaikallamme voi hyvin jatkaa 65-vuotiaaksi/68-vuotiaaksi.	58/26	40/72	2/2	100/100	
	kyllä, %	mahdollisesti, %	ei, %	ei osaa sanoa, %	yhteensä, %
Työnantajan halukkuus työllistää tai pitää työssä nykyistä enemmän 63+ -vuotiaita.	13	27	57	3	100

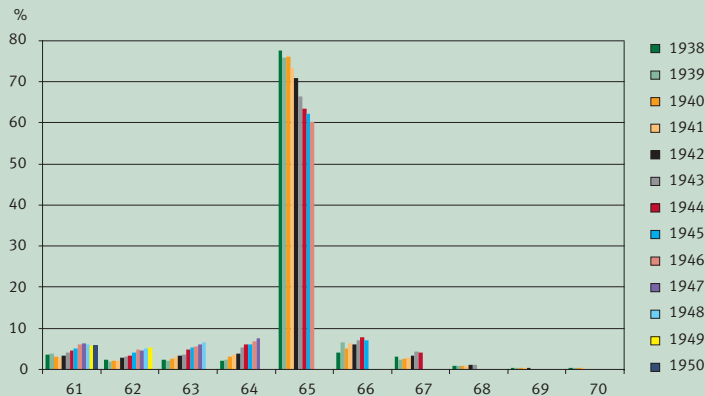
Tietoruutu 4.6. Ruotsin kokemuksia joustavasta eläkeiästä ja osittaisesta vanhuuseläkkeestä

Ruotsissa on ollut käytössä joustava vanhuuseläkeikä vuoden 1999 alusta lähtien. Suurin osa vakuutetuista siirtyy edelleen eläkkeelle 65 vuoden iässä. Eläkkeelle siirtyminen 61–64 vuoden iässä on kuitenkin uuden järjestelmän voimaantulon jälkeen lisääntynyt. Osittaisen vanhuuseläkkeen ottaminen ei ole erityisen suosittua. Eniten osittaisen eläkkeen vaihtoehtoista on suosiota saavuttanut 1/4-eläke ja tämä näkyy erityisesti rahastoeläkejärjestelmästä ulosotettavien vanhuuseläkkeiden määrissä.

Työeläkejärjestelmässä (ansaintaeläke ja rahastoeläke) vanhuuseläkeikä on joustava ja alaikäraja on 61 vuotta. Varsinaista eläkeiän ylärajaa ei ole. Eläkeikä määritellään kuitenkin työntekijöiden irtisanomissuojan takia usein 61–67 ikävuoden välille. Työeläkejärjestelmästä myönnettävän vanhuuseläkkeen voi ottaa täytenä tai osaeläkkeenä, joka on 3/4, 1/2 tai 1/4 täydestä eläkkeestä. Ansio- ja rahastoeläke voidaan ottaa myös eri aikaa. Suomen kansaneläkettä vastaavassa takuueläkkeessä alin ikäraja on 65 vuotta.

Suurin osa siirtyy vanhuuseläkkeelle 65 vuoden iässä. Ikäluokittainen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että 65 vuoden iässä eläkkeelle siirtyneiden määrät ovat pienentyneet viime vuosina. Eläkkeelle siirtyminen ennen 65 vuoden ikää samoin kuin sen jälkeen ovat molemmat kasvattaneet osuuksiaan.

Kuva 4.19. Vuonna 2011 vanhuuseläkkeelle siirtyneiden suhteellinen osuus ikäluokittain ikävälillä 61–70 vuotta, prosenttia.



Lähde: Pensionsmyndigheten.

Miehistä 50–60 prosenttia siirtyy eläkkeelle 65 vuoden iässä. Naisista vastaavasti 60–70 prosenttia. Piikistä huolimatta osuudet ovat kuitenkin vähentyneet. Vuosina 1938–1940 syntyneistä naisista yli 80 prosenttia ja miehistä yli 70 prosenttia siirtyi eläkkeelle 65 vuoden iässä. Joustava eläkeikä on lisännyt merkittävästi 61–64 vuoden iässä

vanhuuseläkkeelle siirtyvien määrää. Erityisesti näiden joukossa on lisääntynyt niiden määrä, jotka ottavat eläkkeestä pienimmän mahdollisen osan eli 1/4-eläkkeen. Osittaisen 1/4-vanhuuseläkkeen osuus ei silti ole suuri ja on vähentynyt viime vuosina samanaikaisesti kun täyden eläkkeen ottaneiden osuus on jatkanut kasvuaan. Puolikasta ja 3/4 -osa eläkettä nostaa yhteensä alle 5 prosenttia.

Kokonaisuutena osittain otettu eläke ei ole erityisen suosittu. Rahastoeläkejärjestelmässä osittainen vanhuuseläke on jonkin verran yleisempi. Syiksi osavanhuuseläkkeen ottamiseksi on esitetty muun muassa mahdollisuutta ”eläkeläisstatukseen” ja sitä kautta eläkeläisalennuksiin, eläkkeen sijoittamista verotuksellisesti edullisiin (osittain verovapaisiin) pääomavakuutuksiin ja perhe-eläketurvan hankkimista yksityisin vakuutusjärjestelyin. Ruotsissa on ollut myös esillä se, että pienituloisilla samoin kuin sairaus- ja työttömyyskorvausta saavilla kannustimet siirtyä eläkkeelle ennen 65 vuoden ikää ovat suhteellisen pienet johtuen takuueläkkeen 65 vuoden ikärajaista.

4.6 Yhteenveto eläketurvan sosiaalisen kestävyyskysymyksistä

Eläketurvan sosiaalista kestävyyttä voi arvioida lukuisista eri näkökulmista. Tarjolla on runsaasti erilaisia aineistoja ja raportteja, jotka käsittelevät eläkkeiden kehitystä sekä eläkkeensaajien taloudellista asemaa. Monesta tarkastellusta kysymyksestä on mahdollista tehdä omia erillistutkimuksia ja tarpeen vaatiessa tarkempia selvityksiä.

Tässä jaksossa tarkasteltiin eläketurvan sosiaalista kestävyyttä kolmesta näkökulmasta. Riittävyys osalta arvioitiin eläketulon ja eläkkeensaajien toimeentulon kehitystä, sekä reaalisesti että suhteessa muihin tuloryhmiin. Oikeudenmukaisuuskysymyksiä lähestyttiin tarkastelemalla eläkkeensaajien välisiä eroja eri näkökulmista sekä vertailemalla eläkkeensaajien asemaa muihin tuloryhmiin, pienituloisuus huomioiden. Tässä jaksossa esitettiin myös simulointitulokset eläkeläisköyhyyden vähentämisestä Kansaneläkelaitoksen hallinnoimien etuuksien ja avustusten määrätymisperusteita muuttamalla. Kolmanneksi tarkasteltiin luottamusta eläkejärjestelmään, toisin sanoen kansalaisten näkemyksiä ja kokemuksia eläketurvasta. Lopuksi koottiin tiivistys tulevaisuutta koskevista arvioista, joita ymmärrettävästi on niukemmin kuin luvussa muuten esiteltyä materiaalia.

Tarkasteluissa on useimmiten huomioitu erilaiset eläkelajit, sukupuoli, ikäryhmät ja sikäli kuin tieto on ollut saatavilla, myös sosioekonominen asema. Jaksossa hyödynnetty materiaali on tutkimus- ja tilastorekisteripohjaista tietoa, joka valottaa toteutunutta kehitystä. Tulevaa kehitystä voi lähestyä lähinnä esi-

merkkilaskelmien ja keskimääräistarkastelujen avulla ja vain joillakin luvussa käsitellyillä ilmiöalueilla. Eläketurvan jakautumisesta tulevaisuudessa ei ole olemassa arvioita. Ilman arvioita ja malleja, joilla ne olisi tuotettu, ei ole tehtävissä arvioita erilaisista vaihtoehtoisista kehityskuluista ja niiden kohdentumisvaihteluksista.

Esitettyjen tarkastelujen pohjalta on tehtävissä seuraavanlaisia huomioita:

- Työstä eläkkeelle siirtyneillä eläkkeiden korvausaste on pysytellyt keskimäärin noin 60 prosentin tasolla suhteessa aikaisempiin ansioihin.
- Keskimääräinen eläketaso on noussut reaalisesti; vuonna 2012 se oli miehillä keskimäärin 1 670 euroa kuukaudessa ja naisilla 1 320 euroa kuukaudessa.
- Eläkkeensaajien verotusta kevennettiin 2000-luvun ensimmäisellä kymmenvuotisjaksolla, ja nettoeläkkeet ovat kehittyneet bruttoeläkkeitä suotuisammin.
- Työkyvyttömyyseläkkeiden reaalinen taso ei ole juuri noussut kymmenen vuoteen, ja työkyvyttömyyseläkkeensaajien suhteellinen asema muihin eläkkeensaajaryhmiin tai tuloryhmiin verrattuna on tänä aikana tasaisesti heikentynyt. Osatyökyvyttömyyseläkkeen yleistyminen vaikuttaa osaltaan eläketasosta syntyvään kuvaan.
- Keskieläkkeiden suhde keskiansioihin on pysynyt tasaisena, noin 50 prosentin tasolla. Eläkkeensaajien käytettävissä olevat tulot ovat nousseet reaalisesti ja eläkkeensaajien toimeentulotason nousu on tapahtunut samaa vauhtia kuin koko väestössä keskimäärin.
- Tulonsaajakymmenysten osuus eläketulosta ja toimeentulosta on pysynyt vakaana. Eläkkeensaajien väliset tuloerot ovat samaa suuruusluokkaa kuin ammatissa toimivillakin.
- Eläkkeensaajien suhteellinen tuloköyhyysriski on noussut ja köyhyysriskissä olevien eläkkeensaajien määrä on kasvanut. Köyhyysriski on erityisen suuri yksinasuvilla. Kansan- ja takuueläkkeiden varassa elävien köyhyysriski on samoin suuri. Määrällisesti köyhiä on eniten iäkkäiden joukossa. Kansainvälisesti vertaillen 65 vuotta täyttäneiden köyhyysasteet ovat Suomessa keskimääräistä korkeampia 75 vuotta täyttäneillä, naisilla ja yksin asuvilla. Osaltaan kuvaan tuloköyhyyden laajuudesta ovat vaikuttaneet ilmiön mittaamisessa tapahtuneet muutokset. Toimeentulovaikeuksia kokeneiden osuus on Suomessa pienempi kuin köyhyysriskissä olevien.
- Pienituloisten eläkkeensaajien käteen jäävään tuloon voidaan vaikuttaa kansan- ja takuueläkkeiden ja muiden Kelan hoitamien etuuksien määräyty-

mistä tarkistamalla, mutta EU:ssa käytetyn köyhyysriskimääritelmän mukaiseen tuloköyhyteen vaikuttaminen Kelan etuuksia muuttamalla merkitsevä huomattavan suuria kustannuksia.

- Miesten kuukausieläkkeet ovat korkeampia kuin naisten. Sukupuolten välinen ero eläketulossa on pienentynyt hitaasti. Naisten ja miesten elinkaarella saamien eläkkeiden pääoma-arvo on lähes yhtä suuri elinajan eroista johtuen. Miesten rahoitusosuus on naisia selvästi suurempi, mutta pienentynyt.
- Kaikilla kohorteilla saatujen eläkkeiden arvo on maksettuja maksuja suurempi, mutta eri sukupolvien eläkejärjestelmästä saamista tuottoasteissa on suuria eroja. Nyt työelämässä olevilla ja tulevilla sukupolvilla tuottoasteet jäävät aikaisempia, nyt eläkkeellä olevia kohortteja matalammiksi, mutta nousevat silti reaalisesti 2–2,5 prosentin väliin.
- Työurat ovat pidentyneet, mutta samoin on käynyt myös eläkkeellä vietettyjen vuosien. Miehet tekevät naisia pidempiä työuria ja ovat naisia lyhyemmän ajan eläkkeellä. Sukupuolten välillä on suuremmat erot kuin sosioekonomisilla ryhmillä. Työvuosien ja eläkevuosien välinen suhdeluku vaihtelee työntekijöillä ja ylemmillä toimihenkilöillä 1,3 ja 2,0 välillä. Erot työvuosien ja vanhuuseläkevuosien suhteessa ovat naisilla eri sosioekonomisissa ryhmissä pienet, kun taas miehillä erot sosioekonomisten ryhmien välillä ovat suuret.
- Eläketasot ovat nousseet tasaisesti kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä. Erot sosioekonomisten ryhmien välisissä eläketasoissa ovat ennemminkin aavistuksen tasoittuneet kuin kasvaneet vuosien 2000 ja 2010 välisenä aikana.
- Luottamus Suomen eläkejärjestelmään on kansainvälisesti korkealla tasolla ja luottamus eläkejärjestelmän tämänhetkiseen kykyyn taata vanhuuden aikainen toimeentulo on kohtuullisen hyvä. Tulevaisuuden osalta luottamus eläkejärjestelmän kykyyn maksaa ”luvatut eläkkeet” on heikompi. Enemmistö työikäisistä katsoo nuorempien sukupolvien rahoitustaakan muodostuvan kohtuuttoman suureksi.
- Tulevat eläkkeet tulevat olemaan reaalisesti aikaisempaa korkeampia, mutta suhteessa tuleviin keskiansioihin aikaisempaa matalammalla tasolla. Keskieläkkeen suhde ansioihin heikentyy 2020 tienoilta lähtien tasaisesti erityisesti elinaikakertoimen vaikutuksesta.

5 Ikääntyneiden työllisyys ja eläkeuudistusten merkitys työllisyyskehityksessä

5.1 Mitä ikääntyneiden työllisyydessä ja eläkkeellesiirtymisessä on tapahtunut?

Suomessa on 1990-luvun puolenvälin jälkeen ollut hyvä kehitys ikääntyneen yli 55-vuotiaan väestön työllisyydessä.³⁶ Työllisyysasteen parantuminen on ollut hyvin nopeaa moniin muihin maihin verrattuna. Osin se johtuu heikosta lähtötasosta, jonka taustalla olivat sekä varhaisen eläkkeelle siirtymisen kulttuuri että 1990-luvun alun lama, jonka aikana erityisesti ikääntynyt työvoima menetti työpaikkojaan. Hyvän työllisyyskehityksen tahdissa on vähentynyt 55–64-vuotiaan väestön eläkkeellä olo (ks. luku 1 kuva 1.2). Myös eläkkeellesiirtyminen on myöhentynyt ripeästi.

Vaikka Suomea on kansainvälisestikin kiitelty sekä työolojen että työhyvinvoinnin hyväksi tehdystä työstä ja eläkeuudistuksista³⁷, toistaiseksi on kuitenkin ollut epäselvää, mitkä tekijät ovat johtaneet hyvään kehitykseen ja erityisesti miten suuri rooli kullakin muutostekijällä on. Yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen vaikuttavat useat tekijät kuten muun muassa terveydentila, työolosuhteet, taloudelliset mahdollisuudet ja niin edelleen. On myös tekijöitä, joiden on havaittu selittävän hyvin eläkkeellesiirtymisiän ajoittumista, vaikka tarkempaa vaikutuskanavaa on hankalampi yksilöidä. Tällainen tekijä on muun muassa koulutus. Eläketurvan ehdoilla on myös vuorovaikutusta muiden tekijöiden kanssa. Esimerkiksi huonot työolot mahdollistavat eläkkeelle siirtymisen vastaitten, kun se on eläkesääntöjen puolesta mahdollista. Muun sosiaaliturvapolitiikan kehitys puolestaan vaikuttaa siihen, miten eläketurvaa käytetään. Myös

36 Yli 55-vuotiaiden toteutunut työllisyysparannus on perustunut ennen kaikkea työn jatkumiseen olemassa olevissa työsuhteissa, ei niinkään ikääntyneiden rekrytoinneissa tapahtuneisiin muutoksiin (Ilmakunnas 2009). Jatkossa onkin syytä kiinnittää huomiota ikääntyneiden rekrytointeihin. Tätä korostavat niin kansainvälisen talouden kehitys, työvoiman ikääntyminen kuin varhaiseläkereittien karsiminenkin.

37 Yhtenä osoituksena hyvästä kehityksestä Suomi sai vuonna 2006 Carl Bertelsmann -palkinnon tunnustuksena pitkäjänteisestä työstä ikääntyvien työntekijöiden työssä jatkamisen, työolojen ja työllistämisedellytysten parantamisessa. Erityisen ansiokkaana pidettiin sitä, että Suomessa oli laadittu johdonmukainen kansallinen strategia, jota on toteutettu hallituksen, ammattiliittojen, työnantajien ja eri ministeriöiden yhteistyönä. Palkinnon perusteluissa todettiin, että työssä on otettu huomioon ikäsidonaiset tekijät työntekijöiden työ- ja työllistämisedellytysten luomisessa, ja on keskitytty osaamiseen, työhyvinvoinnin parantamiseen ja työn organisointiin. Myös vuoden 2005 alussa voimaan tullutta eläkeuudistusta pidettiin perusteluissa merkittävänä onnistumisena ja hyvänä esimerkkinä suomalaisesta yhteistyöstä.

talouden tila ja työpaikan näkymät vaikuttavat ihmisten mahdollisuuksiin ja päätöksiin jatkaa työssä.

Viime vuosien eläkeiän nostamista koskeissa keskusteluissa on vahvasti nostettu esille vuoden 2005 työeläkeuudistuksen (ks. luku 1.3) vaikutus, erityisesti kysymys muuttuneiden ikärajojen merkityksestä. Käytännössä työeläkeuudistuksessa toteutettiin useita muutoksia, joilla on voinut olla sekä työuria pidentäviä että lyhentäviä vaikutuksia. Ilmeinen ikääntyneiden työllisyyttä heikentävä muutos oli varhentamattoman vanhuuseläkkeen alaikärajan alentaminen 65 vuodesta 63 vuoteen. Ikärajan alentamista perusteltiin sillä, että vielä kymmenkunta vuotta sitten kovin harva jäi eläkkeelle vanhuuseläkkeen kautta. Karsimalla varhaiseläkemahdollisuuksia ja tuomalla samanaikaisesti vanhuuseläkkeen alaikärajaa alemmas tavoiteltiin sitä, että vanhuuseläkkeelle siirtymisestä tuli jälleen helpommin saavutettava. Alaikärajan saavuttamisen jälkeistä työssä jatkamista tukemaan 63 vuotta täyttäneille työntekijöille luotiin niin sanottu kannustinkarttuma hakemalla elementit aiemmin käytössä olleista korotetusta eläkekarttumasta ja lykkäyskorotustekniikasta. Tämän 4,5 prosentin karttuman arvioitiin muodostavan ymmärrettävän ja näkyvän kannusteen jatkaa työuraa 63 vuoden jälkeen. Edelleen otettiin merkittävänä uutena eläketasoon vaikuttavana parametrinä käyttöön elinaikakerroin, joka sopeuttaa etuuk- sia automaattisesti elinajan odotteen kasvuun. Toisaalta eläkepalkan indeksointia parannettiin ansiokehityksen painoa korottamalla.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeisiä muutoksia on säännöllisin väliajoin arvioitu muun muassa eläkeaikeita koskevilla kyselytutkimuksilla sekä vuosittain ikääntyneiden työllisyyttä ja eläkkeelle siirtymisikää koskevalla tilastoseurannalla. Kyselytutkimukset kertovat eläkeaikeiden myöhentymisestä ja tilastot kertovat eläkkeelle siirtymisiän muutoksista. Mutta näiden perusteella ei tiedetä sitä, kuinka suuri osa havaitusta muutoksesta on eläkeuudistusten ansiota ja mitä olisi tapahtunut ilman uudistusta. Toisin sanoen tilastoseurannalla ei päästä käsiksi syy-seuraussuhteisiin. Lisäksi on tehty mallipohjaisia arvioita muutosten vaikutuksista sekä ennen-jälkeen -asetelmiin perustuvia vertailuja.

Uudistuksen työllisyysvaikutusten arviointi ei ole helppoa. Se vaatii riittävän pitkän aikajänteen, kattavan aineiston ja pätevän arviointiaselman, jossa uudistukset ovat erotettavissa muista vaikuttavista tekijöistä. Eläkeuudistukset ovat esimerkiksi yhteydessä muihin ikääntyneen työvoiman työllisyyteen vaikuttaviin toimenpiteisiin. Tämä vaikeuttaa yksittäisten eläkejärjestelmää koskevien osauudistusten vaikutusten erottamista kokonaisuudesta. Edelleen samanaikaisesti toteutetut uudistukset voivat saada aikaan kehityksen, joka on enemmän kuin osiensa summa.

Arviointitehtävää hankaloittaa myös muun muassa yksityisen ja julkisen sektorin eläkesääntöjen vielä voimassa olevat erot ja pitkät siirtymäajat, kuten se, että vasta vuodesta 2012 lähtien eläke on laskettu vain uudistetun lainsäädännön pohjalta. Yhdessä tutkimuksessa ei yleensä myöskään voida arvioida kaikkien uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumista vaan aineiston sallimissa rajoissa ja tutkimuksessa tehtyjen valintojen pohjalta voidaan valottaa jotakin tiettyä näkökohtaa. Arviointien kannalta vaikeuksia tuo myös se, että eläkejärjestelmä ja ympäristössä tapahtuvat muutokset ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Oma kysymys arviointitulosten näkökulmasta on se, että tavoitetaso esimerkiksi eläkkeelle siirtymistä koskien on myöhemmin asetettu kunnianhimoisemmaksi kuin uudistusta tehtäessä.

Tässä luvussa käydään aluksi läpi ikääntyneiden työmarkkinakehitystä. Sitteen esitellään uudistuksen valmistelun yhteydessä ja sen jälkeen tehdyt mallipohjaiset arviot muutosten vaikutuksista. Tämän jälkeen esitetään työryhmätyön aikana tehdyn vuoden 2005 työeläkeuudistuksen vaikutuksia arvioineen empiiriseen aineistoon perustuvan tutkimuksen päätulokset. Koska arvion päätulos on, että hyvään kehitykseen ovat vaikuttaneet merkittävästi muut kuin eläkeuudistuksen kannustimiin liittyvät tekijät, luvussa pohditaan myös muita kehityksen taustalla vaikuttavia tekijöitä. Lopuksi käydään vielä taustaksi läpi, mitä tutkimuskirjallisuus sanoo taloudellisten kannustimien vaikutuksista työvoiman tarjontaan ja kysyntään ja vaikutusten suuruusluokista.

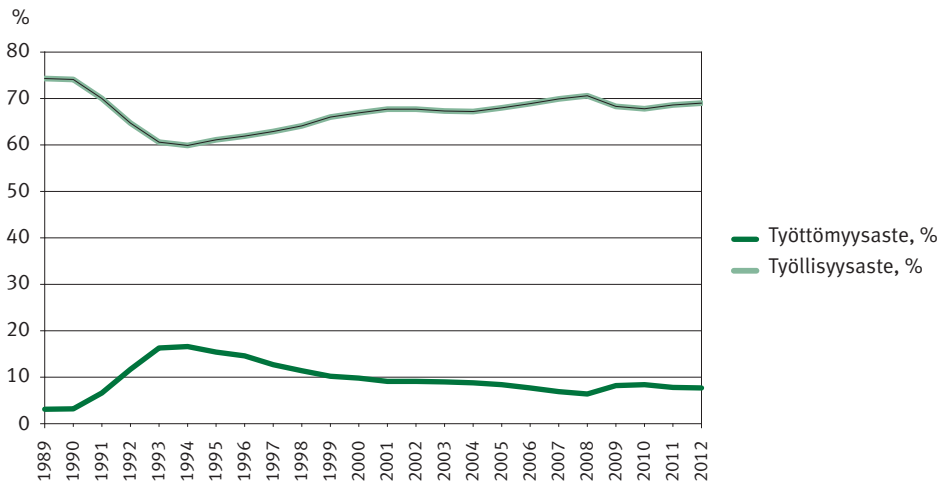
5.2 Ikääntyneiden työllisyys, työttömyys ja eläkkeelle siirtymisiän odote

Kiinnostus työllisyyden kehitykseen ja halu nostaa työllisyysasteita ja/tai pidentää työuria perustuu viime kädessä sille kasvuteorian perustulokselle, että talouskasvu määräytyy työn ja tuottavuuden muutosten tuloksena. Siitä, miten näihin kasvun osatekijöihin voidaan vaikuttaa politiikkatoimin, tiedetään enemmän ja yksityiskohtaisemmin työpanoksen kuin tuottavuuden osalta. Korkeampi työllisyys on julkisen talouden kannalta parempi kuin matala, koska hyvinvointivaltio rahoitetaan veroilla ja maksuilla (ks. luku 3).

Työllisyys- ja työttömyysasteen kehitystä on syytä aluksi tarkastella kohtuullisen pitkällä aikavälillä. Kuvaan 5.1 on piirretty Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työllisyys- ja työttömyysasteen kehitys vuodesta 1989 vuoteen 2012. Kuvasta nähdään, että työllisyysaste on ollut korkeimmillaan vuonna 1989. Tälle tasolle ei ole sen jälkeen ylletty, vaikka vuoden 1993 laman pohjalta on nähtävissä suhteellisen tasaista nousua aina finanssikriisiin asti eli vuoteen 2008. Sil-

loin tapahtui ensimmäinen selkeämpi notkahdus, jonka jälkeen työllisyys on noussut lähes samalle tasolle, jolla oltiin ennen kriisiä. Myöskään vuoden 1989 matalan työttömyysasteen tasoon ei ole päästy, vaikka vuoden 1993 huipputyöttömyys on laskenut aina finanssikriisivuoteen asti. Tällöin tapahtui työttömyydessä hienoinen nousu, minkä jälkeen kehitys on ollut tasaista.

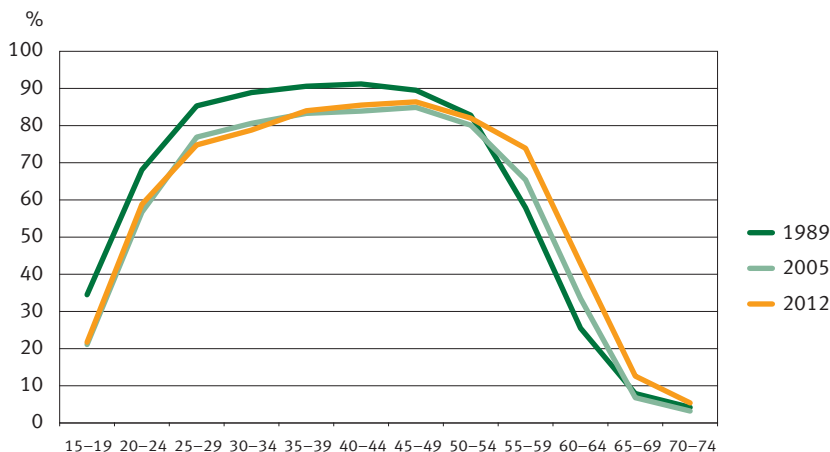
Kuva 5.1. Työllisyys- ja työttömyysasteet Suomessa vuosina 1989–2012.



Lähde Tilastokeskuksen työvoimatutkimukset.

Suomessa on tapahtunut huomattava työvoiman keski-ikänsä nousu ja ikäryhmittäiset työllisyysasteetkin ovat jonkin verran muuttuneet (kuva 5.2). Työllisyysasteet olivat vuonna 1989 korkeampia kuin vuonna 2005 kaikissa ikäryhmissä 55 vuoteen asti. Siis vain ikääntyneiden työllisyysasteissa on tapahtunut kohe-
nemista vuoteen 1989 verrattuna. Kuvasta 5.2 näkyy, että vanhimpien ikäryh-
mien työllisyysasteen parantuminen on jatkunut suhteellisen tasaisesti jokaise-
na vuonna vuoden 2005 jälkeen. Vielä tarkemman yksivuotiskäryhmittäisen
tarkastelun perusteella voi todeta, että työllisyysasteet ovat kaikissa 55 vuotta
täyttäneissä yksivuotiskäryhmissä aina 68 vuoden ikäisiin asti jokaisena vuo-
tena korkeammat (tai vähintäänkin samalla tasolla) kuin edellisenä vuotena.

Kuva 5.2. Ikäryhmittäiset työllisyysasteet 1989, 2005 ja 2012.

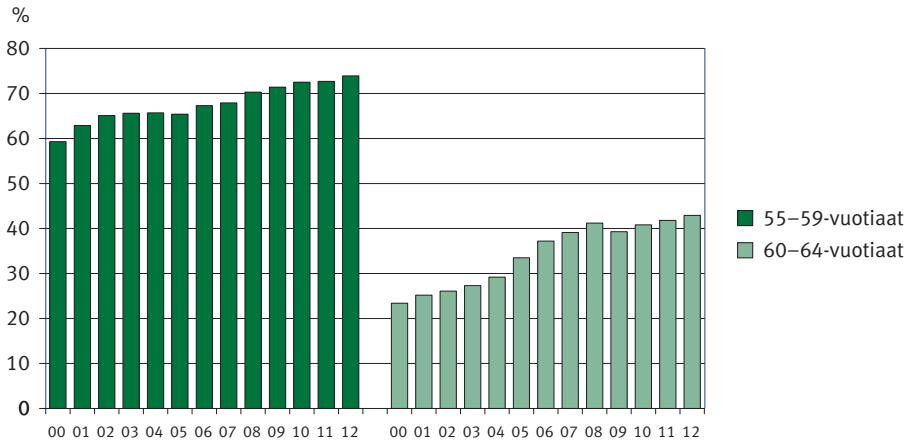


Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimukset.

Kuva 5.3 perustuu Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen vuosiaineistoihin ja kertoo tarkemmin ikääntyneen työvoiman tilanteen kehityksestä hieman edellistä lyhyemmällä aikavälillä eli 2000-luvulla. 55–59-vuotiaiden työllisyysaste on noussut 12 vuodessa vajaasta 59 prosentista 74 prosenttiin. 60–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut samalla aikavälillä 23 prosentista 43 prosenttiin. Työllisyyden kehitys on ollut molemmissa viisivuotiskäryhmissä verraten tasaista ja kokonaisuutena hyvin myönteistä. 55–59-vuotiaiden työllisyysasteet ovat jo korkeampia kuin koko väestössä keskimäärin. Toisaalta 60–64-vuotiailla työllisyysaste on edelleen alle 50 prosenttia. Puolet tämänikäisistä ei siis ole työssä ja työllisyys on selvästi heikommalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa. Suomessa tämänikäisten miesten työllisyysasteet ovat kuusi prosenttiyksikköä matalammat kuin Tanskassa ja lähes 25 prosenttiyksikköä matalammat kuin Ruotsissa. OECD:n tilastojen mukaan 55–64-vuotiaiden työllisyysasteet ovat kehittyneet myönteisesti Suomessa ja Ruotsissa, mutta pysytelleet paikallaan Norjassa ja Tanskassa (kuva 5.4).

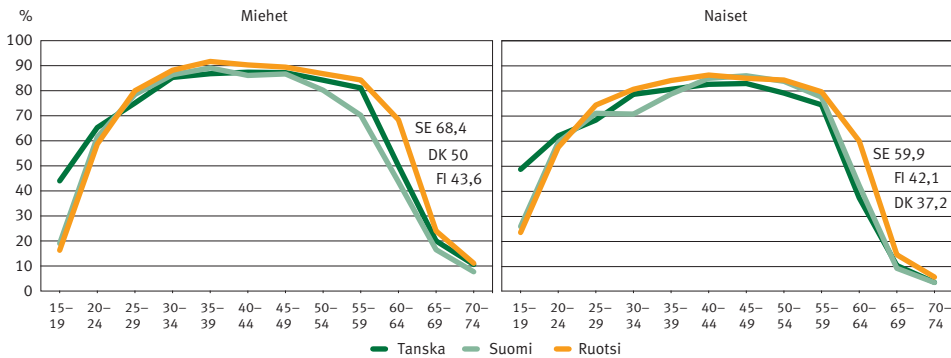
Vertailtaessa maiden välisiä eroja työllisyysasteissa on hyvä kuitenkin kiinnittää huomiota myös maiden eroihin osa-aikatyön yleisyydessä. Tämän merkitys korostuu tarkasteltaessa ”erityisryhmien”, kuten esimerkiksi naisten tai ikääntyneiden, työllisyyttä. Suomen muita Pohjoismaita matalampien ikääntyneiden työllisyysasteiden taustalla on osittain maiden väliset erot osa-aikatyön laajuudessa. Esimerkiksi Ruotsissa osa-aikatyön osuus kokonaistyöllisyydestä oli vuonna 2012 ikäryhmässä 55–74-vuotiaat 33 prosenttia kun vastaava luku Suomessa oli noin 23 prosenttia.

Kuva 5.3. 55–59- ja 60–64-vuotiaiden työllisyysasteet 2000–2012.



Lähde: Työvoimatutkimukset 2000–2012, Tilastokeskus.

Kuva 5.4. Työllisyysasteet ikäryhmittäin ja sukupuolen mukaan Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa 2011. Kuvan yhteydessä esitetyt luvut ilmaisevat 60–64-vuotiaiden työllisyysasteet maittain.

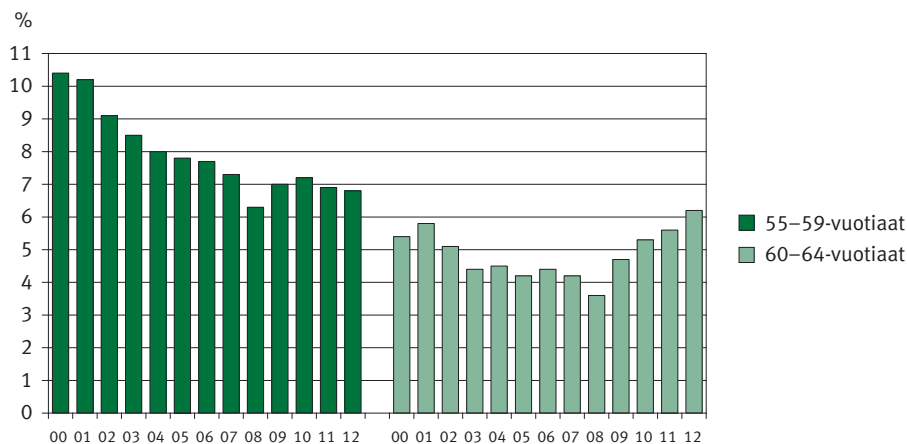


Lähde: Eurostat.

Ikääntyneiden työttömyysasteen kehitys näyttää samankaltaista myönteistä kehityskuvaa aina vuoteen 2008 asti, minkä jälkeen työttömyys ei enää ole vähentynyt samalla tavalla (kuva 5.5). Vuosina 2000–2008 ikääntyneiden työttömyysaste laski, mutta kääntyi finanssikriisin jälkeen nousuun eikä ole sen jälkeen juurikaan alentunut 55–59-vuotiailla. 60–64-vuotiaiden työttömyys on puolestaan kasvanut vuoden 2008 jälkeen ja oli vuonna 2012 korkeampi kuin koko ajanjaksolla. Toisin kuin työllisyyden osalta on käynyt, 55–64-vuotiaiden työttömyyskehitys on siten kokonaisuutena kehittynyt suunnilleen samoin kuin ko-

ko työvoiman työttömyysaste. Vuonna 2012 55 vuotta täyttäneiden ikäryhmän työttömyysaste oli alle seitsemän prosenttia, hieman alempi kuin työikäisen väestön keskimääräinen työttömyysaste.

Kuva 5.5. 55–59- ja 60–64-vuotiaiden työttömyysasteet 2000–2012.



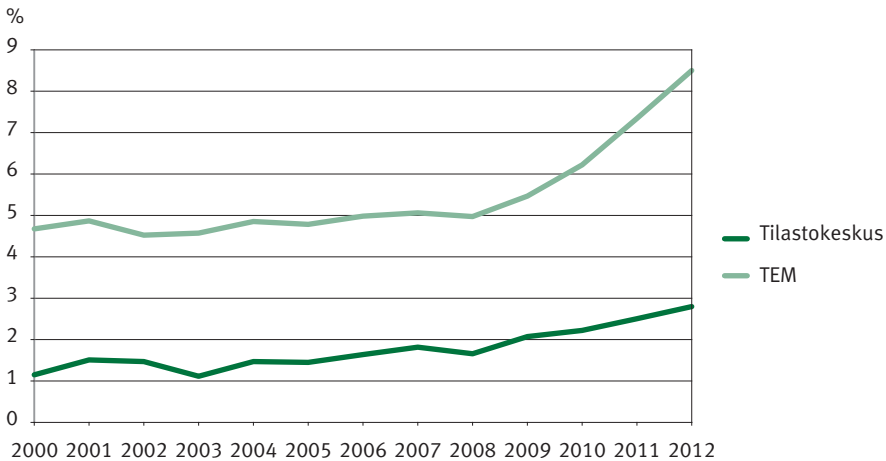
Lähde: Työvoimatutkimukset 2000–2012, Tilastokeskus.

Kuvassa 5.5 tarkasteltiin ikääntyneiden työttömyyttä virallisten, Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen työttömyyslukujen avulla. Kuvassa 5.5 tarkastelua laajennetaan 60–64-vuotiaiden osalta vertailemalla virallisia työttömyyslukuja Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ylläpitämään Työnvälitystilaston lukuihin. Työnvälitystilaston lähteenä on TE-toimistojen asiakasrekisteri kun taas Työvoimatutkimus pohjautuu otokseen. Aineistot eroavat toisistaan myös työttömyyden määritelmän osalta. Työnvälitystilastossa työtön on työnhakija, jolla ei ole työsuhdetta ja joka ei työllisty yritystoiminnassa. Myös työnhakijoiksi ilmoittautuneet lomautetut luetaan Työnvälitystilastossa työttömiin, mutta päätoimisia opiskelijoita ei. Työvoimatutkimuksen työttömyyden määritelmä on Työnvälitystilaston määritelmää tiukempi edellyttäen työttömiltä aktiivista työnhakua edeltävien neljän viikon aikana ja valmiutta ottaa työtä vastaan seuraavien kahden viikon aikana.

Kuvasta 5.6 nähdään, että TEM:n ja Tilastokeskuksen tilastoissa on paitsi selvä tasoero 60–64-vuotiaiden työttömyydessä niin myös työttömyyden kehityksessä vuoden 2008 jälkeen. TEM:n tilastoista muodostuva kuva ikääntyneiden työttömyyden muutoksesta vuodesta 2008 eteenpäin on selvästi synkempi verrattuna Tilastokeskuksen tilastoista syntyvään käsitykseen. Aktiivisen työn-

haun kriteeri Tilastokeskuksen tilastossa näyttääkin ”piilottavan” osan ikääntyneistä työttömistä.

Kuva 5.6. 60–64-vuotiaiden työttömien osuus väestöstä, Tilastokeskuksen ja Työ- ja elinkeinoministeriön aineistojen vertailu.



Lähde: Tilastokeskuksen työvoimatutkimukset ja Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastot.

Luvussa 1 esitetyn kuvan 1.2 (eläkkeellä olevien väestöosuudet) ja työllisyydestä sekä työttömyydestä kertovien aikasarjojen perusteella on pääteltävissä, että osa myönteisestä kehityksestä eläkkeellä olevien osuudessa on saavutettu ikääntyneiden parantuneella työllisyydellä, ajanjakson loppupuolella osa taas lisääntyneen työttömyyden kustannuksella. Jälkimmäiseen ilmiöön vaikuttaa työttömyyseläkkeen lakkauttaminen. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa kyseinen eläkelaji lakkautettiin, ja työttömyysturvan lisäpäivien sääntöjä muutettiin. Kyseisiä lisäpäiväsääntöjä on muutettu myös 2005 eläkeuudistuksen jälkeen.

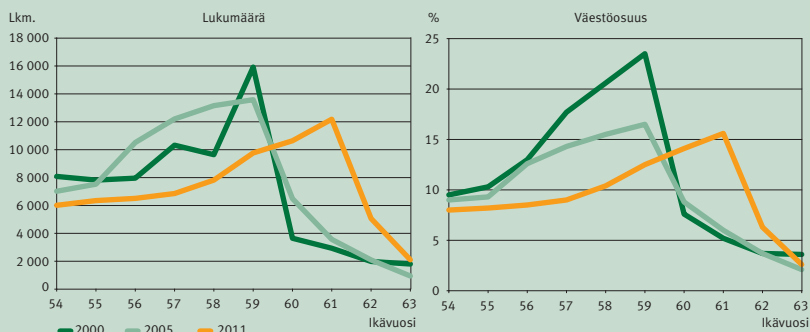
Tietoruutu 5.1. Työttömyysputki ja sen käyttö

Työttömyysputkella viitataan tässä työttömyyspäivärahaan sekä työttömyysturvan lisäpäiviin, joihin ovat oikeutettuja ikääntyneet työttömät. Lisäpäiviä voi saada ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahakauden jälkeen siihen asti kunnes työtön siirtyy vanhuus-eläkkeelle, kuitenkin korkeintaan 65 ikävuoteen asti.

Työttömyysputkioikeudella on vaikutus työttömäksi jäämisen riskiin (mm. Jauhiainen ja Rantala 2011, Kyrrä ja Wilke 2007, Hakola ja Määttänen 2007, Uusitalo ja Nivalainen 2013). Tämä näkyy myös kuvasta 5.7. Huonossa suhdannetilanteessa työttömäksi jäämisen todennäköisyys lähes kaksinkertaistui työttömyysputken alaikärajan kohdalla. Ir-tisanomiset kohdentuvat helpommin niihin, joiden toimeentulo on turvattu lopun elämää. Vaikka tavoite ikääntyneiden toimeentulon turvaamisesta on hyvä, työttömyysvaikutuksessa tapahtuu epätoivottu ilmiö, jossa vakuutusturvan suuruus vaikuttaa vakuutustapahtuman todennäköisyyteen (moral hazard).

Työttömyysputken käyttö on 2000-luvun aikana laskenut etenkin suhteessa väestöön (kuva 5.7). Vuonna 2000 55–61-vuotiaiden työttömien osuus väestöstä oli 14 prosenttia, mutta vuonna 2011 noin 11 prosenttia. Työttömyysputken käytön vähenemisen taustalla on 2000-luvun hyvä taloustilanne ja putken alaikärajiin tehdyt korotukset. Viime vuosikymmenen alussa putken alaikäraja laskettuna ansiosidonnaisen päivärahakauden alusta oli 55 vuotta, mutta vuosikymmenen lopussa se oli 57 vuotta. Nyt ikäraja on 58 vuotta. Vuoden 2014 alussa putken alaikäraja nousee 59 vuoteen. Vuoden 2008 finanssikriisin aikana työttömyysputken käyttö lisääntyi tilapäisesti.

Kuva 5.7. 54–63-vuotiaat työttömät työnhakijat vuosina 2000, 2005 ja 2011, lukumäärä ja osuus samanikäisestä väestöstä, prosenttia.



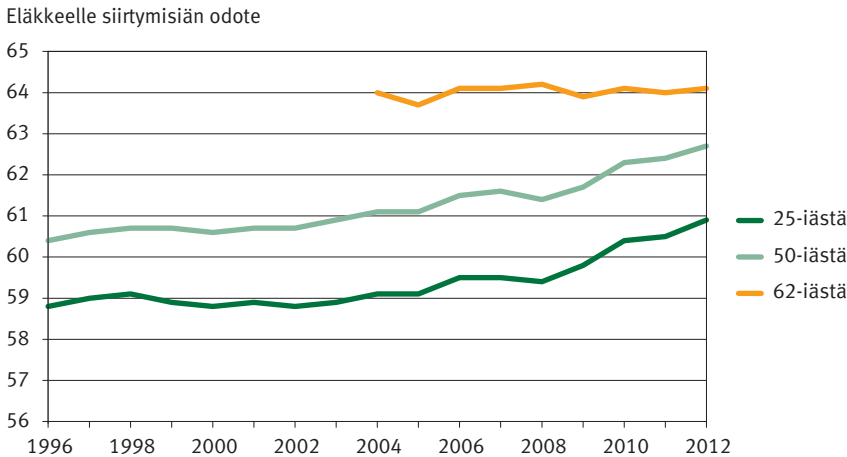
Lähde: Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto.

Vuonna 2000 55–61-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston mukaan 58 250 henkeä ja ikäryhmään suhteutettu väestöosuus oli 14 prosenttia. Vuonna 2005 heitä oli 67 400, mutta koska ikäryhmän koko oli kasvanut yli 130 000 hengellä, väestöosuus oli 12 prosenttia. Vuoden 2011 lopussa heitä oli 60 120, 11 prosenttia ikäryhmästä.

Eläkkeellesiirtymisiän odote on sekä 25 vuoden että 50 vuoden iästä lasketuna viimeisen 10 vuoden aikana noussut voimakkaasti (kuva 5.8). Kun vuonna 1996 25-vuotiaalle odotteen avulla laskettu keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä oli 58,8 vuotta, se oli vuonna 2012 60,9 vuotta. Eläkkeelle siirtymisiän nousu näkyy samankaltaisena myös 50 vuoden iästä lasketussa odotteessa. Sen sijaan 62 vuoden iästä laskettu odote on muista poiketen verraten tasainen. Se kertoo, että toteutuneiden tietojen perusteella 62-vuotiaan odotettavissa oleva eläkkeellesiirtymisikä oli vuonna 2004 64 vuotta, sama kuin viimeisimpien rekisteritietojen perusteella laskettu luku vuodelle 2012.

Odotteiden kehityksestä voi päätellä, että 25-vuotiaalle laskettu keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut työikäisen, ei vielä vanhuuseläkkeen ikärajaa saavuttaneen väestön muuttuneesta käyttäytymisestä johtuen, ei siksi, että 62 vuotta täyttäneet olisivat siirtyneet eläkkeelle myöhemmin kuin vajaat 10 vuotta sitten tapahtui.

Kuva 5.8. 25-vuotiaan, 50-vuotiaan ja 62-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odotteen toteutunut kehitys vuosina 1996–2012.



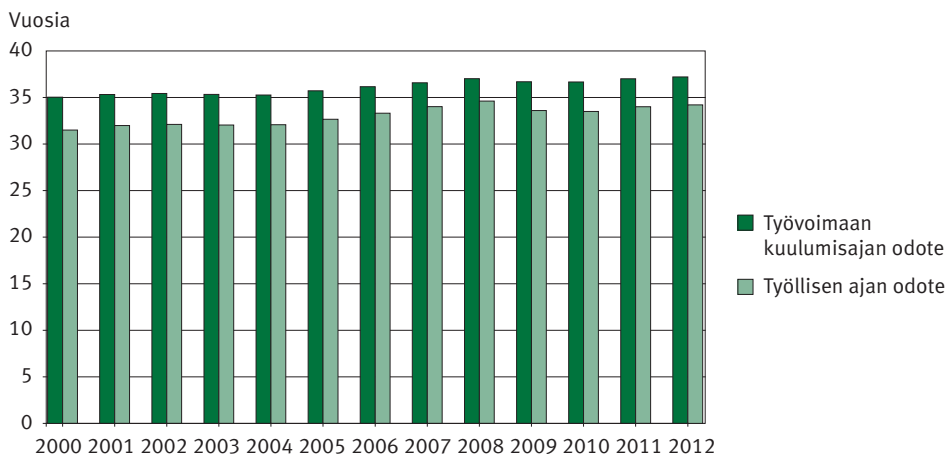
Lähde: Eläketurvakeskus.

Koska eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen ja työuran pidentyminen rinnastetaan usein julkisessa keskustelussa, on syytä todeta, että keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä ei ole työuran pituuden mittari. Eläkkeelle siirtyminen voi myöhentyä ilman, että työura pitenee, jos esimerkiksi työn aloittaminen siirtyy tai työuralla on enenevässä määrin katkoja (ks. esim. Järnefelt ym. 2013). Odote ei myöskään reagoi eläkeaikaiseen työntekoon. Eläkkeellä työskentely voi lisätä työpanosta, mutta ei näy eläkkeellesiirtymisiässä.

Kuva 5.9 esittää työvoimaan kuulumisajan ja työllisenä vietetyn ajan odotteiden kehityksen 2000-luvulla. Nämä odotteet lasketaan työvoimatutkimuksen aineistosta ja ne heijastavat eri ikäryhmien työllisyydessä tapahtunutta kehitystä. Kuva osoittaa, että sekä työvoimaan kuulumisessa että työllisenä vietetyssä ajassa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Vuonna 2000 15-vuotiaan työvoimassa keskimäärin odotettavissa oleva aika oli 35,1 vuotta, josta 31,5 vuotta oli työllistä aikaa. Vuonna 2012 työvoimaan kuulumisajan odote oli noussut 37,2 vuoteen, josta työllisenä vietetyn ajan odote oli 34,3 vuotta. Työllisen ajan odote nousi siis työvoimatutkimuksen aineistolla ja 15-vuotiaalle laskettuna ajanjaksolla 2,8 vuotta.³⁸

Markku Nurminen eri menetelmällä laskemat odotteet osoittavat samanlaisia kasvua (Nurminen 2012). Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastoihin perustuvissa laskelmissa on saatu sama tulos työllisen ajan odotteiden noususta, tosin 50-vuotiaalle laskettuna. Näissä laskelmissa on myös esitetty, mistä kasvu johtuu. Vanhuuseläkkeellä ja muilla eläkkeillä, erityisesti työttömyyseläkkeellä vietetty aika on pienentynyt. Työttömänä vietetty aika on 2000-luvulla keskimäärin vähän pienentynyt, miehillä vain vähän kun taas naisilla selvästi. Muussa työvoiman ulkopuolella vietetyssä ajassa ei ole Tilastokeskuksen aineistojen perusteella juuri tapahtunut muutosta.

Kuva 5.9. Työvoimaan kuulumisajan ja työllisen ajan odote vuosina 2000–2012.



Lähde: Jukka Lampi ETK, Tilastokeskuksen työvoimatutkimukset.

³⁸ Vastaava myönteinen kehitys näky työurien pidentymisessä muillakin aineistoilla ja mittareilla. Työurien pituuden erilaisia mittareita on tarkasteltu laajemmin ja monipuolisesti tuoreessa raportissa (Järnefelt ym. 2013). Ks. myös Nurminen (2012).

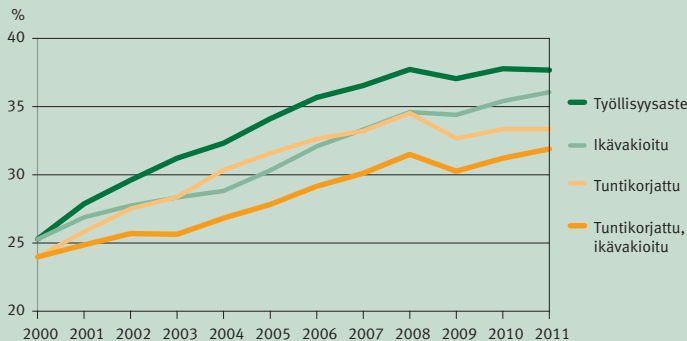
Tilastotarkastelun perusteella on vedettävissä seuraavanlaisia päätelmiä: Eläkkeellä oloa ja eläkkeelle siirtymistä koskevissa mittareissa on nähtävissä trendinomainen kehitys tavoiteltuun suuntaan. Myös työurien kehityksestä saatava kuva on samansuuntainen. Eläkkeelle siirtymisiän odotteiden perusteella näyttää kuitenkin siltä, että vanhuuseläkkeelle siirtymisessä ei olisi juuri tapahtunut muutosta viimeisen yhdeksän vuoden aikana.

Tietoruutu 5.2. 55–74-vuotiaiden ikävakioitu ja tuntikorjattu työllisyysaste

Työllisyysaste kertoo työllisten osuuden, mutta ei mittaa tehdyn työpanoksen määrää. Uusitalo ja Nivalainen (2013) ovat esittäneet, että työllisyyden muutoksessa on syytä huomioida se, että vanhempien ikäryhmien tekemät työtuntimäärät poikkeavat nuorempien työtuntimäärästä.

Tietoruudussa asiaa on havainnollistettu piirtämällä työllisyyden kehitys 55–74-vuotiaille eri määritelmillä. Korkeimmalle nouseva viiva kuvaa ikääntyneiden työllisyysastetta tilastojen mukaan vuosien 2000 ja 2011 välisenä aikana. Tilastojen kuvaamaa työllisyysastetta on sen jälkeen korjattu ikärakenteen muutoksella. Ikävakioitu työllisyysaste on noussut hieman hitaammin kuin korjaamaton työllisyysasteen kehitys. Lisäksi kuvaa varten on tehty työtuntien korjaus, joka vaikuttaa työllisyysasteen kehityksestä saatavaan kuvaan lähes yhtä paljon kuin työllisyysasteen ikävakiominen. Molempien tekijöiden huomioiminen samanaikaisesti tuottaa ikääntyneiden työpanoksen kasvun merkityksestä edelleenkin positiivisen, mutta huomattavasti vaatimattomamman kuvan. Näin tarkasteltuna kasvu ei ole 15 prosenttiyksikköä vaan 7,5 prosenttiyksikköä.

Kuva 5.10. Ikävakioitu ja tuntikorjattu työllisyysaste 2000–2011.



Lähde: Uusitalo ja Nivalainen 2013.

Työllisyysmittareiden valossa Suomen kokonaistyöllisyys ei kymmenen viime vuoden aikana ole sanottavasti parantunut. Ikääntyneiden työllisyys sen sijaan on noussut myös viime vuosina. Toisaalta työttömyyseläkeputkeen tehtyjen muutosten jälkeen 60–64-vuotiaiden työttömyys on kasvanut. Hyvä kehitys eläkeindikaattoreissa voi siten tarkastelujakson loppupuolen osalta osin johtua siitä, että eläkkeellä olo on korvautunut työttömyydellä. Kuten luvussa 3 todettiin, kestävyysvajeen kannalta työllisyysaste on tärkeä, ei niinkään eläkkeelle siirtymisikä.

5.3 Arvioita vuoden 2005 uudistuksen vaikutuksista työllisyyteen

Suomessa vuoden 2005 eläkeuudistuksesta tehdyt vaikutusarviointit voi jakaa kolmeen ryhmään: i) uudistuksen suunnittelun aikaiset arviot, ii) systemaattinen mallipohjainen arviointi ja iii) empiirinen ex post -arviointi. Tässä kappaleessa käydään läpi tehtyjä arvioita.

Uudistuksen suunnittelun aikaan arviointeja tehtiin silloin käytössä olevin menetelmin ja aineistoin ja selvää on, että molemmat ovat kehittyneet huomattavasti tämän jälkeen. Uudistuksen aikaisen arvioinnin läpikäynti on kuitenkin luonteva lähtökohta. Pian uudistuksen säätämisen jälkeen kehitettiin elinkaari-malli (Hakola ja Määttänen 2007), jolla saatuja tuloksia käydään läpi seuraavaksi. Vuonna 2013 taas valmistui ensimmäinen rekisteriaineistoja hyödyntävä vaikuttavuusarviointi (Uusitalo ja Nivalainen 2013), joka tuo tarpeellista lisävaloa sen arviointiin, saavutettiin uuden uudistuksen tavoitteet.

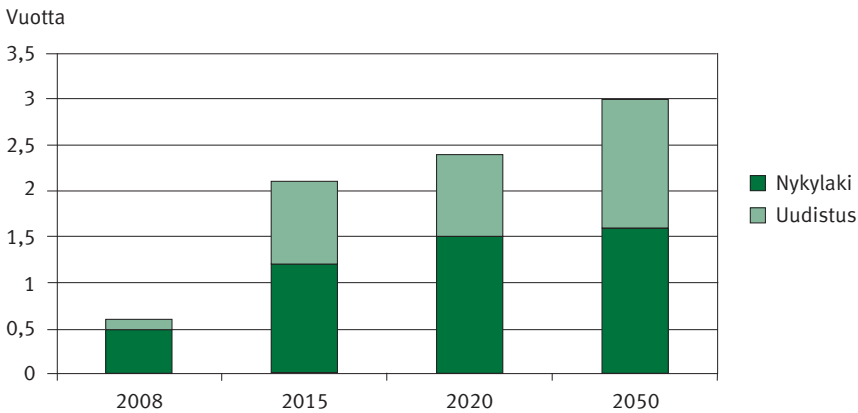
Uudistuksen suunnittelun aikaiset arviot

Vuoden 2005 työeläkeuudistusta suunniteltaessa tehtiin esimerkiksi eläketoimien laskentaa ja vakuutusmaksujen kehittymisen arviointia varten etukätesarvio siitä, paljonko suunnitteilla oleva uudistus ja sitä edeltäneet uudistukset tulisivat vaikuttamaan eläkkeelle siirtymisikään. Arvio tehtiin rekistereitä sekä aiempien lakimuutosten jälkeisiä eläkealkavuuden muutoksia hyödyntämällä. Kuva 5.11 esittää tämän vuonna 2002 tehdyn arvion eläkkeelle siirtymisiän kehityksestä. Kuvassa on eritelty aiempien uudistusten vaikutus sekä tuolloin suunnitteilla olleen ja lopulta vuonna 2005 toteutetun uudistuksen vaikutus. Vuonna 2002 puhuttiin yleisesti käsitteestä ”eläkkeelle siirtymisikä” tarkentamatta sitä, mistä eläkkeelle siirtymisiän mittarista puhuttiin. Muutamia vuosia myöhemmin Eläketurvakeskuksessa kehitettiin nykyisin eniten seurattava indikaattori eli eläkkeelle siirtymisiän odote (Kannisto 2006). Uudistuksen val-

mistelijoiden kiinnostuksen kohteena oli nimenomaan eläkkeelle siirtymisessä tapahtuva muutos.

Arvioituun eläkkeelle siirtymisiän nousuun sisältyy työttömyyseläkkeen lakkauttamisesta syntyvää ”teknistä muutosta”. Arvioinnin yhteydessä tiedotettiin, että työttömyyseläkkeen lakkauttamisen myötä pitkäaikaistyöttömyys todennäköisesti lisääntyy entisen eläkkeen kustannuksella. Työeläkejärjestelmän rahoituksen ja sen rahoittajien näkökulmasta muutos oli tavoiteltu ja positiivinen. Laajemmassa näkökulmassa työttömyyseläkkeen muuttaminen työttömyysturvan lisäpäiväksi ei työttömyyden lisääntymisen takia lisännyt työllisyyttä, eikä sellaisenaan vähentänyt julkisen sektorin menoja kokonaisuutena. Työttömyysputken alarajan nosto sen sijaan vaikuttaa työllisyyttä parantavasti. Tätä asiaa valotettiin tietoruuudussa 5.1.

Kuva 5.11. Vuonna 2002 tehty arvio eläkkeelle siirtymisiän kehityksestä.



Lähde: Eläketurvakeskus, 2002.

Uudistusta suunniteltaessa siis arvioitiin, että yhdessä aiempien eläkkeisiin liittyvien sääntömuutosten kanssa (”nykylaki”) vuoden 2005 eläkeuudistus myöhentäisi eläkkeellesiirtymisikää runsaalla 2 vuodella vuoteen 2015, lähes 2,5 vuodella vuoteen 2020 ja 3 vuodella vuoteen 2050 mennessä. Vuoden 2005 uudistuksen osuuden eläkkeelle siirtymisiän noususta arvioitiin olevan aluksi vähäinen ja vuoteen 2050 saavutettavasta nousustakin osuuden arvioitiin olevan noin 1,4 vuotta. Kolmen vuoden siirtymistavoitetta voi suhteuttaa tuolloin käytävissä olleeseen väestöennusteeseen, jonka mukaan 62-vuotiaan elinajanodote olisi ollut vuonna 2050 noin 23 vuotta eli kasvua vuoteen 2000 nähden olisi ollut runsas 3 vuotta. Uusimman väestöennusteen mukaan 62-vuotiaan elinajanodote olisi vuonna 2050 noin 27 vuotta.

Pitkän aikavälin eläkkeelle siirtymistä koskeva arvio oli siis kolme vuotta, josta osa tuli 2005 muutoksista, osa aikaisemmista muutoksista ja työkyvyttömyyseläkealkavuuden odotetusta vähentymisestä. Kuten kuva 5.8 osoitti, 25-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote on noussut vuoteen 2012 mennessä jo vajaa kaksi vuotta eli arviota nopeammin. Arviota voidaan peilata myös hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen vuonna 2009 tekemää sopimusta vasten. Tuossa sopimuksessa eläkkeelle siirtymisiän nousulle asetettiin uusi huomattavasti kunnianhimoisempi tavoite; vuosien 2008 ja 2025 välissä eläkkeelle siirtymisiän odotteen tulisi nousta kolme vuotta (ks. myös luku 3).

Elinkaarimalliin perustuva arvio vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista

Suhteellisen pian uudistuksesta päättämisen jälkeen eläkeuudistuksesta tehtiin myös mallipohjainen etukäteisarvio (Hakola, Määttänen 2007). Kyseisessä tutkimuksessa luotiin kaksi tuhatta erilaisen palkka- ja työuraprofilin omaavaa yksilöä käsittävä aineisto. Kyseiset yksilöt elivät työelämänsä suomalaisten sosiaaliturva- ja eläkesäännösten vallitessa ja tekivät valintojaan työn teosta ja erityisesti eläkkeelle siirtymisestä.³⁹ Malli loi mahdollisuudet arvioida eläkeuudistuksia etukäteen. Se tarjosi systemaattisen tavan analysoida uudistuksen mahdollisia vaikutuksia silloin kuin todellista tilastollista aineistoa ei ollut vielä saatavilla. Malli on myös hyvä apuväline erilaisten syy- ja seuraussuhteiden identifiointiin.

Mallipohjainen arviointi sai eläkeuudistuksen eläkkeelle siirtymisiän odotetta nostavaksi vaikutukseksi kahdeksan kuukautta. Koska mallissa ei voitu huomioida muutoksia yksilöllisessä varhaiseläkkeessä, laskettiin myös arvio siitä, millainen vaikutus olisi suurimmillaan, jos yksilölliseen varhaiseläkkeeseen tehtävät muutokset olisi voitu ottaa huomioon. Tätä varten oletettiin, että kaikki ne, jotka olivat aiempien sääntöjen aikana siirtyneet yksilölliselle varhaiseläkkeelle, jatkaisivat uusilla vuoden 2005 jälkeisillä säännöillä töissä. Tällöin uudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymisiän odotteeseen olisi pitkällä aikavälillä 1,5 vuotta. Ennen uudistusta eläkkeelle siirtyminen keskittyi ikävuoteen 60 (23 prosenttia), ja uudistuksen jälkeen mallin mukaan 25 prosenttia siirtyisi eläkkeelle iässä 63. Mallipohjainen arvio siis päättyi pienempään vaikutukseen kuin

³⁹ Valintoja tehdessään yksilöt tasapainoilivat työn ja ei-työn välillä. Työstä saa korkeammat tulot, mutta ei-työssä taas on vapaa-aikaan liittyviä etuja. Palkka keskimäärin nousi iän mukana – tosin joillekin yksilöille tuli positiivisia ja toisille negatiivisia ”yllätyksiä” palkan kehityksessä. Lisäksi yksilöt ottivat huomioon myös sen, että kauempana tulevaisuudessa olevilla asioilla oli vähemmän väliä kuin lähitulevaisuuden asioilla.

etukäteisarvio silloin kun yksilöllisen varhaiseläkkeen poistamisella ei oletettu olevan vaikutusta. Toisaalta laskelma, jossa yksilöllinen varhaiseläke korvautui täysimääräisesti työllä, johti arvioon, joka oli varsin tarkasti etukäteisarvion mukainen.

Mallin mukaan ikääntyneiden työllisyysasteiden kohoamisen kannalta vuoden 2005 eläkeuudistuksen tärkein osa oli työttömyyseläkeputken alkupään lyhentäminen. Myös yksilöllisten varhaiseläkkeiden lakkauttamisella oli jonkin verran vaikutusta työllisyyteen. Vanhuuseläkkeisiin tehtiin suuria muutoksia, mutta vanhuuseläkemuutoksilla ei ollut työuria pidentävää vaikutusta, koska sääntömuutosten vaikutukset menivät vastakkaisiin suuntiin ja kokonaisuudessaan vaikuttivat hyvin vähän. Ikärajamuutokset työttömyysputkeen ja varhennettuun vanhuuseläkkeeseen selittivät selkeästi suurimman osan koko odotteen muutoksesta.⁴⁰

Elinkaarimallilla tehtyjen laskelmien mukaan eläkeuudistus ei muuttanut työeläkkeiden keskimääräistä tasoa. Muutokset vaikuttivat muutenkin eri tavoin eri ryhmissä. Noin puolella malliin sisällytetyistä työurista eläkkeet kasvoivat uudistuksen vuoksi ja puolella eläkkeet pienenevät. Myöhemmillä sukupolvilla eläkkeet kasvoivat kaikilla sekä nimellisesti että reaalisesti. Elinaikakerroin leikkasi eläkkeitä noin kymmenen prosenttia, mutta tätä kompensoi osaltaan palkkakerroin, joka nosti eläketasoa kuusi prosenttia.⁴¹

Empiirinen jälkikäteisarvio vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksista

Vuoden 2005 työeläkeuudistuksen jälkikäteisarviointia on mahdollista tehdä vasta nyt kun voimaan tulosta on kulunut aikaa. Keväällä 2013 julkaistiin ensimmäinen vuoden 2005 uudistuksen jälkeinen tutkimus, jossa uudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymisikään on pyritty erottamaan muiden samaan aikaan tapahtuvien muutosten vaikutuksista. Tämä talousneuvoston sihteeristön tilaama Roope Uusitalon ja Satu Nivalaisen (2013) toteuttama tutkimus perustuu Eläketurvakeskuksen rekisteriaineistoihin ja analysoi sekä varhaiseläkkeisiin tehtyjen muutosten työllisyysvaikutuksia että vanhuuseläkkeen taloudellisten kannustimien muutosten vaikutusta eläkkeelle siirtymisikään. Tutkimuksessa on toteutuneen kehityksen perusteella voitu tehdä ekonometriin menetelmiin perustuva arvio vuoden 2005 uudistuksen eri komponenteista lähinnä

40 Mallissa työttömyyseläkeputken käyttöä jouduttiin jopa rajoittamaan, sillä kannustimien perusteella työttömyyseläkeputken menijöiden määrä olisi ollut selvästi suurempi.

41 Elinkaarimallilla laskettu 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeiden jakaumaan esitettiin edellisessä luvussa tietoruuudessa.

varhaiseläkejärjestelmiin tehtyjen muutosten ja niin sanotun kannustinkarttuman käyttöön oton osalta. Sen sijaan uudistuksen keskeisen osan, elinaikaker-toimen vaikutuksesta voidaan tämän tutkimuksen perusteella esittää vasta alus-tavia, epävarmoja ennakoarvioita, koska kerroin alkoi vaikuttaa alkavien eläk-keiden tasoon vasta vuodesta 2010 alkaen. Elinaikaker-toimen vaikutus voimisi-tuu vähitellen. Tällaisen ajassa muuttuvan vaikutuksen arviointi on poikkeuk-sellisen hankalaa.

Uudistuksen vaikutuksista eläkkeelle siirtymisikään ja vertailua ennakoarvioihin

Uudistuksen jälkikäteisarvio keskittyy työllisyysvaikutuksen arvioimiseen ja si-ten tuottaa erilaisia ja pienempiä vaikutuksia eläkkeelle siirtymisikään kuin etu-käteisarviot.⁴² Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksen perusteella vuoden 2005 uu-distuksessa työurien kannalta tärkein osa oli työttömyysputken alaikärajan nos-taminen kahdella vuodella. Tämä yhdessä yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkaut-tamisen kanssa näyttäisi tuottavan keskimäärin yhden kuukauden kohoamisen 55–64-vuotiaiden työllisyydessä. Jos tähän arvioon lisätään Kyyrän (2010) tut-kimukseen perustuva jälkikäteisarvio vuoden 2005 eläkeuudistusta edeltänei-den uudistusten vaikutuksesta työuriin – noin 4 kuukautta⁴³, näyttäisi eläke-järjestelmäämme 1990-luvun puolivälin jälkeen tehtyjen varhaiseläkkeitä kos-kevien uudistusten vaikutus ikääntyneiden työuriin jäävän kokonaisuudessaan noin puoleen vuoteen.⁴⁴ Pidemmän aikavälin vaikutusarviota ei Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksessa ole esitetty. Poikkeuksena on karkea arvio elinaika-kertoimen tulevasta vaikutuksesta. Tarkastelun perusteella elinaikakerroin nos-taisi 50-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiään odotetta noin puolella vuodella vuoteen 2025 mennessä.⁴⁵

42 Tutkimuksen empiirisessä osiossa työttömyysputkessa tai työttömyyseläkkeelle olevat on määri-telty työttömiksi.

43 Kyyrän (2010) tulosten mukaan 1997–2003 toteutetut varhaiseläkejärjestelmän uudistukset pi-densivät työuria yhteensä 3,9 kuukautta. Yksilöllisen varhaiseläkkeen lakkauttaminen vuonna 2002 vuonna 1944 tai myöhemmin syntyneiltä pidensi työuria 3,4 kuukautta; työttömyyseläkeputken alaikä-rajaaan vuonna 1997 tehty kahden vuoden korotus 1,3 kuukautta. Osa-aikaeläkkeen ikärajan nosto ly-hensi työurien pituutta. Kyyrän aineisto päättyi vuoteen 2004, joten vuoden 2005 eläkeuudistuksen vai-ikutuksia hän ei voinut täsmällisesti arvioida.

44 Erilaisista aineistomäärittelyistä ja tarkastelutapojen eroista johtuen Uusitalon ja Nivalaisen (2013) ja Kyyrän (2010) tulokset eivät ole täysin vertailukelpoisia, mutta suuntaa antavana niitä voidaan pitää.

45 Elinaikaker-toimen vaikutusta pystyttiin tutkimuksessa arvioimaan vain hyvin karkeasti ja käyttä-en esimerkkinä vuonna 1962 syntyneitä kohorttia, joka täyttää 63 vuotta vuonna 2025 ja jonka eläk-keitä elinaikaker-toimen arvioidaan leikkaavan noin kahdeksan prosenttia. Tarkasteluun liittyvän epä-varmuuden vuoksi sen perusteella ei tule vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä elinaikaker-toimen vai-ikutuksesta.

Uusitalon ja Nivalaisen (2013) tutkimuksen perusteella vuoden 2005 jälkeen toteutuneessa 50-vuotiaan eläkkeelle siirtymisiän odotteen kohoamisessa on työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuksien vähenemisen lisäksi suureksi osaksi kysymys yksilöiden siirtymisestä työttömyyseläkkeen sijasta työttömyyskorvausjärjestelmään muodostetuille lisäpäiville.⁴⁶ Tämä näkyy Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksessa siten, että mikäli työttömyyseläkeläiset olisi laskettu työttömiksi myös ennen vuotta 2005, 50-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote ei olisi kohonnut juuri ollenkaan 2000-luvuna aikana.⁴⁷

Vaikka työttömyyseläkkeen korvautumisella työttömyysturvan lisäpäivillä on merkitystä eläkejärjestelmän rahoitukselle, muutos ei vaikuta julkiseen talouteen. Tämä siksi, että sekä työttömyys- että vanhuuseläkeajan korvaukset maksetaan joko suoraan veroista tai veroluonteisesti kerättävistä maksuista. Julkisen talouden tasapainottamisen kannalta periaatteessa vain sellaisella odotteen kasvulla, joka lisää työllisyyttä, on merkitystä. Työttömyysputken alaikärajan nostolla sen sijaan on vaikutus julkiseen talouteen. Tätä vaikutusta on arvioitu useissa tutkimuksissa (ks. tietoruutu 5.1).

Eri eläkelajien vaikutus eläkkeelle siirtymisiän odotteeseen

Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksessa laskettiin myös, kuinka paljon kukin eläkelaji on vaikuttanut 50-vuotiaan eläkkeelle siirtymisiän odotteen muutokseen 2000-luvulla. Näitä on havainnollistettu kuvassa 5.12.

50-vuotiaan eläkkeelle siirtymisiän odote oli vuodesta 2005 vuoteen 2011 kokonaisuudessaan noussut runsaalla vuodella.⁴⁸ Kun tutkimuksessa laskettiin, kuinka suuri osa tästä muutoksesta aiheutuu työttömyys-, työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkkeelle tapahtuneiden siirtymien muutoksesta, todettiin, että 90 prosenttia odotteen noususta johtuu siitä, että työttömyyseläkkeelle on siirtynyt

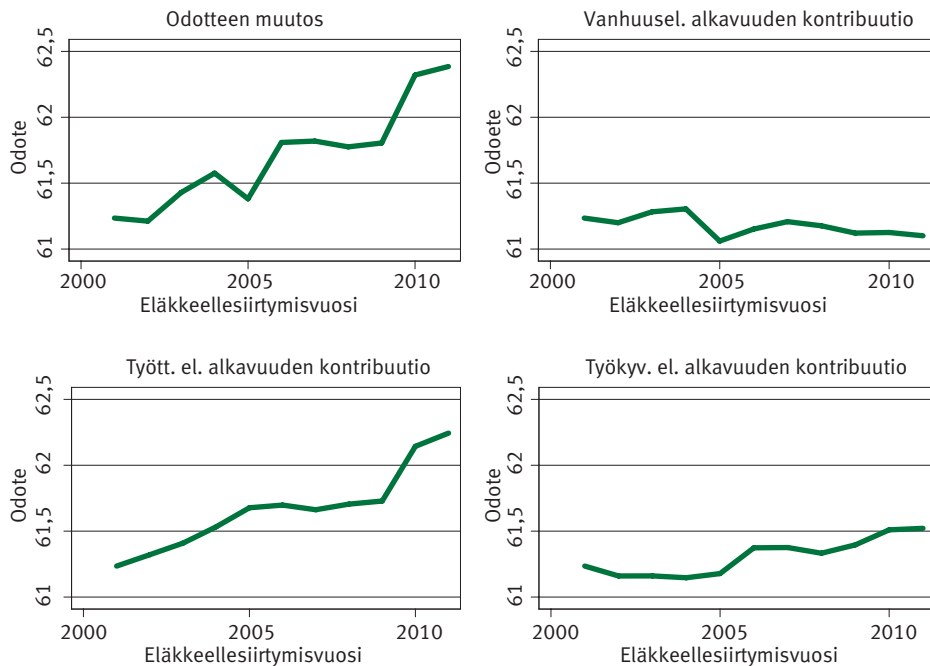
46 Vuoden 2005 eläkeuudistus tehtiin nimenomaan eläketurvan, ei koko sosiaaliturvan kannalta.

47 Uusitalon ja Nivalaisen tutkimuksen näkökulma on vahvasti työllisyysvaikutuksessa. Tästä näkökulmasta he suosittelevat, että arvioitaessa erilaisten politiikkatoimien vaikutusta erityisesti työiässä olevan väestön ikääntyneimpään osaan, tulisi vaikutusmittarina käyttää ikääntyneiden työllisyysasteen muutosta esimerkiksi eläkkeellesiirtymisiän odotteen sijasta. Tämä luonnollisesti on tärkeää erityisesti silloin kun tavoitteena on koko julkisen sektorin – ei ainoastaan eläkejärjestelmän – kestävyys. Työeläkejärjestelmän rahoituksen kannalta työttömyyseläkkeen vähittäinen poistuminen on ollut tavoiteltu ja toteutunut muutos, joka on jo vahvistanut rahoitusta ja vaikuttaa myös pitkällä aikavälillä verrattuna tilanteeseen, jossa se olisi voimassa. Eläkejärjestelmän näkökulmasta eläkkeellesiirtymisiän odote on yksi relevantti seurantamittari, koska se kertoo karkeasti sen siirtymähetken, jossa vakuutusmaksujen maksaminen loppuu ja eläkkeen maksaminen alkaa.

48 Nousua odotteessa on noin 1 vuotta vuosien 2005 ja 2011 välillä. Aineistoroista johtuen kuvan 5.8 luvut ja kuvan 5.12 luvut eivät ole identtisiä. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä kuvasta 5.12 vedettävään johtopäätökseen, koska johtopäätökset seuraavat kuvassa esitetystä hajotelmasta.

aiempaa selvästi vähemmän ihmisiä. Odote on noussut myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähentymisen vuoksi – muutosta odotteessa 2000-luvulla on +0,3 vuotta. Vanhuuseläkkeelle siirtyvät lopulta kaikki ja sen osalta on siksi tarkkailtava ikää, jossa vanhuuseläkkeet alkavat. Uudistuksen jälkeen keskimääräinen ikä, jossa vanhuuseläkkeelle siirrytään, ei ole noussut, joten odotteen muutokset eivät selity vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentymisellä.

Kuva 5.12. 50-vuotiaan eläkkeellesiirtymisiän odote ja eri eläkelajien alkavuuden vaikutus odotteen muutokseen vuosina 2001–2011.



Lähde: Uusitalo ja Nivalainen, 2013.

Vuoden 2005 uudistuksessa kavennettiin oikeutta siirtyä työelämästä pois työttömyyden kautta nostamalla putken alaikärajaa. Lisäksi lakkautettiin yksilöllinen varhaiseläke. Uusitalon ja Nivalaisen mukaan yhteensä nämä kaksi toimenpidettä kasvattivat ikääntyneiden työllisyyttä eli pidensivät työuria keskimäärin noin yhden kuukauden (nostivat 56–64-vuotiaiden työllisyysastetta 0,5 prosenttiyksikköä). Ikääntyneiden työttömyysjaksot lyhenivät yli viidellä kuukaudella, mutta eläkkeellä vietetty aika taas piteni noin neljällä kuukaudella. Tämä muutos johtui lähinnä siitä, että uudistuksen jälkeen ikääntyvät työttömät pystyivät siirtymään vanhuuseläkkeelle 62- tai 63-vuotiaana aikaisemman 65

ikävuoden sijaan. Nettovaikutus julkisen talouden kannalta oli siis keskimäärin noin kuukauden lisäys työuriin.

Muutokset eläkkeiden laskennassa ja kannustimissa eläkkeelle siirtymiseen

Eläkeuudistuksessa tehtiin suuria muutoksia eläkkeiden laskentaan. Iso muutos oli siirtyminen loppupalkkaperiaatteesta koko uran työansiot huomioon ottaen järjestelmään, jossa eläkeoikeuksien indeksoinnissa ansiotasoindeksillä oli suurempi paino (palkkakerroin). Nämä muutokset tulevat kokonaisuudessaan näkyviin vähitellen.

Eläkelaskentaan tehdyistä muutoksista paljon huomiota sai 63–68-vuotiaiden työssä jatkaneiden ansioihin kohdistettu korotettu eläkekattumaprosentti, niin sanottu kannustinkattuma. Muissa kuin asiantuntijapiireissä vähemmälle huomiolle jäi se, että myös jo olemassa ollut, niin sanottu varhennusvähennyksiin ja lykkäyskorotuksiin perustunut laskentatapa porrasti työssä jatkamisen kannustimet pidempään työelämässä jatkamista suosiviksi. Eläkeuudistuksessa ei siis luotu uusia kannustimia jatkaa työntekoa pidempään, vaan muutettiin entisiä, voimassa olevia kannustimia.

Aiemmat kannustimet pohjautuivat varhennusvähennys/lykkäyskorotus-tekniikkaan. Nämä yhdistettynä joustaviin vanhuuseläkeikärajoihin ja muihin kattumasäännöksiin koettiin monimutkaiseksi ja uutta, yhteen kannustinkattumaan perustuvaa tekniikkaa pidettiin lopulta yksinkertaisempänä ja ymmärrettävämpänä. Kannustinkattuma kehitettiin keskimäärin neutraaliksi. Huomattavaa on, että samalla kuitenkin työssä jatkamisen kannustimet muuttuivat eri tavalla eri ihmisille. Joillakin työssä jatkamisen kannustimet paranivat, toisilla ne taas huononivat. Uusitalon ja Nivalaisen arvion mukaan keskimäärin työssä jatkamisen kannustimet hieman heikkenivät vuoden 2005 uudistuksessa.

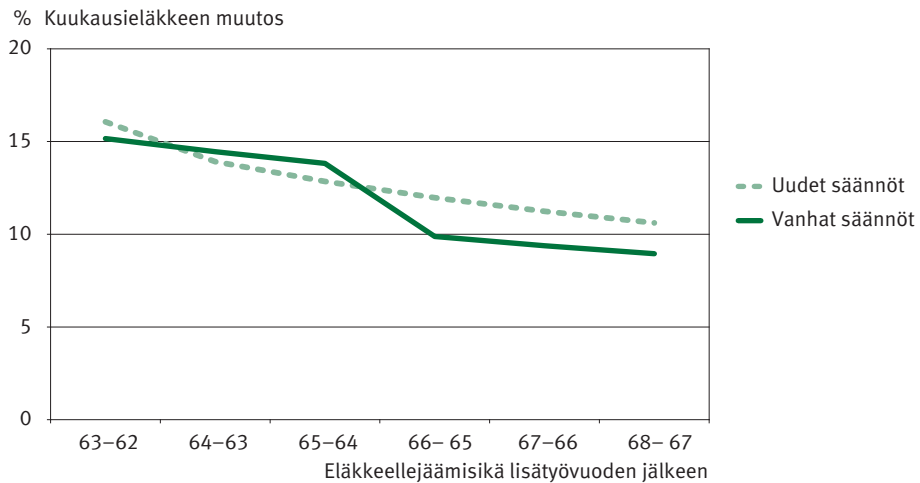
Koska vuoden 2005 jälkeen vanhuuseläkkeelle siirtymisen myöhentäminen huomioidaan palkan, ei kertyneen eläkkeen kautta, vuonna 2005 luotu järjestelmä kannustaa jatkamaan työssä pidempään erityisesti, jos palkka suhteessa ansaittuun eläkkeeseen on korkea. Nykyisellä työsuhteella on silloin enemmän painoarvo aiempiin työsuhteisiin verrattuna.⁴⁹ Tämä tilanne on tyypillinen lyhyen ja nousujohtaisen työuran tehneille. Sen sijaan pitkään samanlaisella palkalla töitä tehneille kannustimet jatkaa työelämässä alaikärajan jälkeen

⁴⁹ Muutosta ”neutraloitiin” palkkakertoimella, jolla muutettiin aiemmin kattuneiden eläkeoikeuksien indeksointia. Toiseen suuntaan vaikutti eläkkeen laskennan yhteydessä käytetyn palkan pidentäminen vastaamaan koko työuraa.

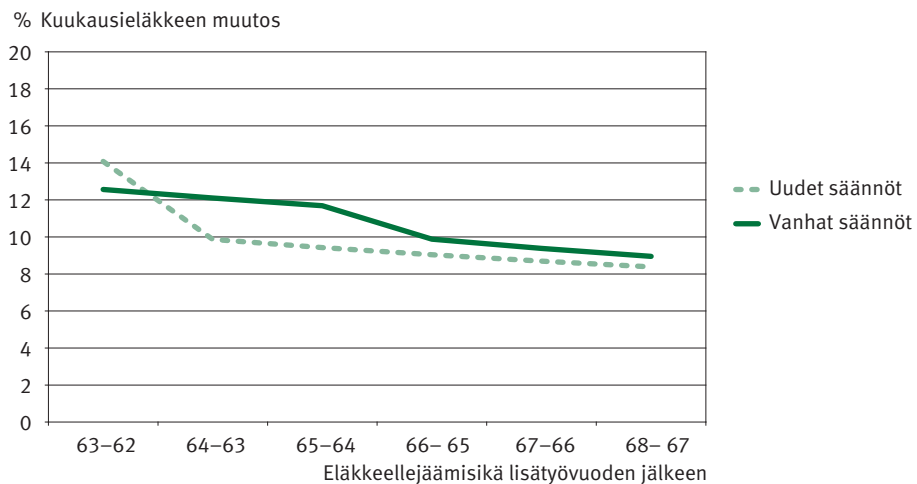
saattoivat jopa heikentyä uudistuksen jälkeen. Tätä on havainnollistettu kuvassa 5.13.⁵⁰

Kuva 5.13. Vanhuuseläkkeelle siirtymistä harkitsevan kannustin työssä jatkamiseen ennen ja jälkeen vuoden 2005 uudistuksen – esimerkkejä muutoksista kuukausieläkkeessä.

a. Palkka 4 000 €/kk, kertynyt eläke 37,5 % (1 500 €/kk)

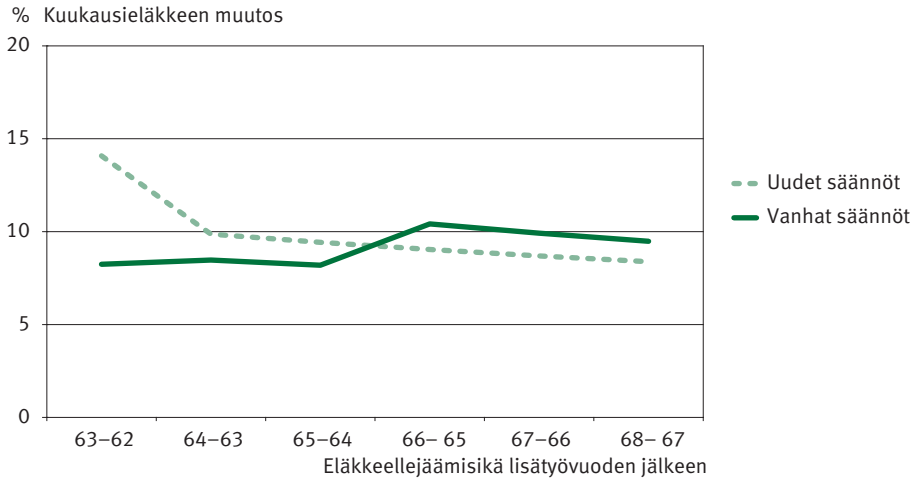


b. Palkka 2 500 €/kk, kertynyt eläke 60 % (1 500 €/kk), ei yhteensovittua



50 Kuvan 5.13 tarkasteluissa kertyneen eläkkeen määrä euroina on kaikille sama (1 500 €/kk) 61 vuoden ikään mennessä, eli tältä osin lähtötilanne on kaikissa tapauksissa sama.

c. Palkka 2 500 €/kk, kertynyt eläke 60 % (1 500 €/kk), yhteensovitus huomioitu



Lähde: Uusitalo & Nivalainen 2013.

Kuvassa 5.13 on laskettu eläkkeelle siirtymisen vuodella lykkäämisen aikaansaamaa kohennusta kuukausieläkkeessä erikseen vanhoilla (ennen vuotta 2005 voimassa olevat säännöt) ja uusilla säännöillä (vuoden 2005 jälkeiset säännöt) sekä kahdella eri palkkatasolla. Kuvaista nähdään, että riippumatta iästä tai tarkasteltavasta palkkatasosta, molemmilla eläkesäännöillä lisätyövuden tekeminen on kannattavaa. Mikäli 62-vuotias henkilö siirtää eläkkeelle jäämistään vuodella, se nostaa hänen kuukausieläkettään riippumatta palkkatasosta. Vaikutuksen suuruus riippuu kuitenkin oleellisesti palkan ja karttuneen eläkkeen suhteesta. Kuvien osoittamia vanhoja ja uusia sääntöjä vertaamalla voidaan todeta, että mikäli palkka suhteessa kertyneeseen eläkkeeseen on suuri, uudistus ei muuttanut merkittävästi kannustimia myöhentää eläkkeelle jäämistä 62 ikävuodesta 63 ikävuoteen. Eläkkeen laskentatavan muutos on tällaiselle henkilölle suhteellisen neutraali aina 65 vuoden ikään saakka. Sen jälkeen uusi järjestelmä tuottaa hivenen suuremman kannustimen lykätä eläkkeelle siirtymistä. Ero ei kuitenkaan ole suuri.

Sen sijaan henkilöille, joilla kertynyt eläke on suuri suhteessa palkkaan, uusi järjestelmä tuottaa aikaisempaa suuremman kannusteen jatkaa työssä vähintään 63-vuotiaaksi saakka. Taustalla on aikaisemmassa järjestelmässä sovellettu yhteensovitus, joka johtaa siihen, että yhteensovitusrajan ylittyessä työssäkäynti ei enää varsinaisesti kartuta eläkettä, vaan eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kasvattaa eläkettä ainoastaan varhennusvähennyksen vähittäisen poistumisen kautta. 65 ikävuoden jälkeen vanhan järjestelmän lykkäyskorotus tuottaa kui-

tenkin nykyjärjestelmää hiukan suuremman kannusteen eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen.⁵¹ Sen sijaan, mikäli suuren eläkkeen suhteessa ansiotasoon kartuttanut henkilö jää yhteensovitusrajan alle, vanha järjestelmä tuottaa uutta järjestelmää hieman suuremman taloudellisen kannustimen eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseen 63 ikävuoden jälkeen. Yhteensovituksen vaikutus tulee esiin vertaamalla kuvia 5.13 b ja 5.13 c.

Huomionarvoisinta kuvissa 5.13a, b ja c on siis se, että uudistus muutti työssä jatkamisen kannustimia eri tavalla erilaisille henkilöille. Niille, joilla on suuri palkka suhteessa kertyneeseen eläkkeeseen, uusi järjestelmä tarjoaa voimakkaammat kannustimet lykätä eläkkeelle siirtymistä yli 64 vuoden iän kuin vanha järjestelmä. Sen sijaan niille, joilla palkka suhteessa kertyneeseen eläkkeeseen on matala, vanhan ja uuden järjestelmän kannustavuus jatkaa työssä riippuu oleellisesti yhteensovituksesta.⁵²

Voi siis tehdä sen johtopäätöksen, että mitä suurempi oli palkka suhteessa kertyneisiin eläkeoikeuksiin, sitä enemmän uudistuksesta hyötyi erityisesti 65 ikävuoden jälkeen. Tähän vaikuttaa se, että ennen uudistusta työssä jatkamisen kannustimet laskettiin eläkeoikeuksista ja uudistuksen jälkeen palkasta. Ansaitujen eläkeoikeuksien määrä ja palkka ovat usein joko molemmat suuria tai pieniä. Suurimmat kannustinmuutokset kohdistuivat niihin, joilla palkan ja eläkeoikeuksien välillä oli jostain syystä suuri ero.

Yllä olevat laskelmat ovat esimerkkitapauksia. Uusitalo ja Nivalainen laskevat kannustinmuutoksia aineistoista todellisille henkilöille siten, että laskelmien kohteena oli eläkevarallisuus.⁵³ Tulokset on esitetty kuvassa 5.14. Siinä on kuvattu eläkeuudistuksesta seuranneen taloudellisen hyödyn muutosten jakautuminen 62–70-vuotiailla, jos he jatkoivat töissä yhden vuoden pidempään.⁵⁴

51 Lykkäyskorotus laskettiin yhteensovitetun eläkkeen päälle.

52 Kuvassa 5.13 uuden ja vanhan järjestelmän erot lisätyövuoden tuottamassa kuukausieläkkeen muutoksessa eivät ole euromääräisesti kovin suuria; tyypillisesti ero on muutamia kymmeniä euroja, suurimmillaankin noin 100 euroa.

53 Eläkevarallisuus on yksi mahdollinen kannustinmuuttaja. Uusitalo ja Nivalainen mittaavat eläkevarallisuutta loppuelämän aikana odotettavissa olevien vuositulojen summana kussakin mahdollisessa eläkkeelle siirtymisiässä (62–70 vuotta). Eläkkeelle siirtymiseen asti tulot ovat ansiotuloja ja siitä eteenpäin eläketuloja. Kansainvälisissä tutkimuksissa on käytetty yleisemmin optioarvoa. Joissakin tutkimuksissa on käytetty korvaussuhteen muutosta.

54 Käytännössä työssä jatkamisen taloudelliset kannustimet laskettiin samoille henkilöille kahteen kertaan; käyttäen ennen vuotta 2005 voimassa olleita eläkesääntöjä ja uudistuksen jälkeisiä sääntöjä.

Tietoruutu 5.3. Varhennusvähennys, lykkäyskorotus ja kannustinkarttuma

Vuoteen 2004 asti työeläkejärjestelmässä oli käytössä varhennusvähennys- ja lykkäyskorotustekniikka. Varhennusvähennys tehtiin henkilön jäädessä varhennetulle vanhuuseläkkeelle 60–64 vuoden iässä. Varhennusvähennys oli 0,4 prosenttia jokaista varhennuskuukautta kohti. Verraten harvat valitsivat varhennetun vanhuuseläkkeen. Lykkäyskorotus tehtiin henkilön jäädessä vanhuuseläkkeelle 65 iän täyttämisen jälkeen, ja sen suuruus oli 0,6 prosenttia lykkäyskuukautta kohden. Myös lykkääminen oli harvinaista.

Vuodesta 2005 työeläkejärjestelmän varhennusvähennyksen ikäraajat muuttuivat ja varhennusvähennyksen suuruudeksi tuli 0,6 prosenttia. Vuodesta 2014 alkaen varhennusmahdollisuutta ei enää ole työeläkejärjestelmässä. Lykkäyskorotus on edelleen olemassa ja sitä sovelletaan 68 täyttämisen jälkeen. Lykkäyskorotus on 0,4 prosenttia kuukautta kohti.

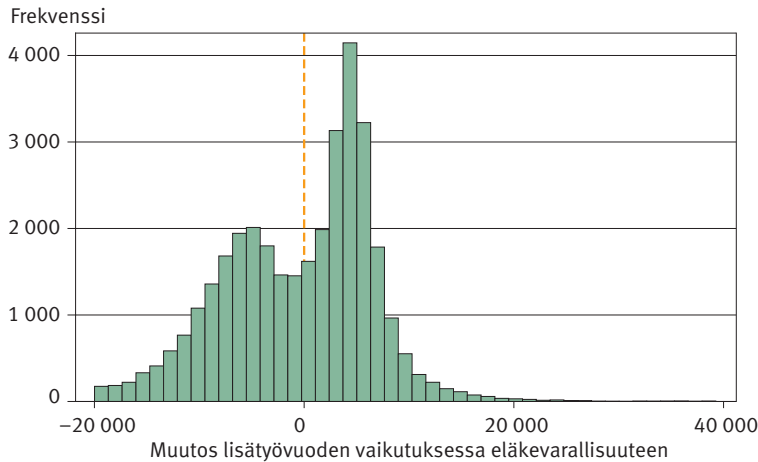
Kansaneläkkeessä ja takuueläkkeessä on käytössä varhennusvähennys, joka tehdään henkilön siirtyessä vanhuuseläkkeelle 63–64 vuoden iässä. Varhennusvähennys on 0,4 prosenttia kuukautta kohti. Kelan eläkkeissä on myös lykkäyskorotus, jos siirtää eläkkeen nostamista 65 täyttämisen yli. Lykkäyskorotus on Kelan eläkkeissä 0,6 prosenttia kuukautta kohti.

Vuodesta 2005 lähtien ikävälillä 63–68 vuotta sovelletaan kannustinkarttumaa, joka yhdistää eläkkeen karttumisen ja sen nostamisen lykkäämisen. Kannustinkarttuman hyvä puoli on, että se on yksinkertainen ja helppo viestiä. Siinä missä varhennuksessa ja lykkäämisessä pohjana oli eläkepääoma, kannustinkarttuma pohjautuu kyseisen vuoden ansioihin. Koska karttuneen eläkkeen ja työansioden suhde kuitenkin vaihtelee paljon yksilöiden välillä, kannustinkarttuma tuottaa vaihtelevia työssä jatkamisen kannustimia. Jos henkilöllä on korkeat ansiot suhteessa karttuneeseen eläkkeeseen, työssä jatkaminen on edullisempi vaihtoehto kuin jos henkilöllä on matalat ansiot suhteessa karttuneeseen eläkkeeseen.

Kuvan 5.14 jakauma levittäytyy suhteellisen tasaisesti nollan molemmin puolin. Eli lukumäärällisesti noin puolella vuonna 2005 lähellä eläkeikää olleista henkilöistä kannustimet jatkaa töissä vuosi pidempään paranivat ja noin puolella huononivat. Kuvasta kuitenkin nähdään, että merkittävät negatiiviset vaikutukset eläkepääomaan olivat tyyppisempiä kuin merkittävät positiiviset vaikutukset (positiiviset vaikutukset ovat lähempänä nollaa kuin negatiiviset). Negatiiviset vaikutukset olivat suurempia kuin positiiviset niillä, joilla muutoksia tapah-

tui. Keskimääräiset kannustimet jatkaa töissä vuosi pidempään huononivat hiukan uudistuksen myötä.

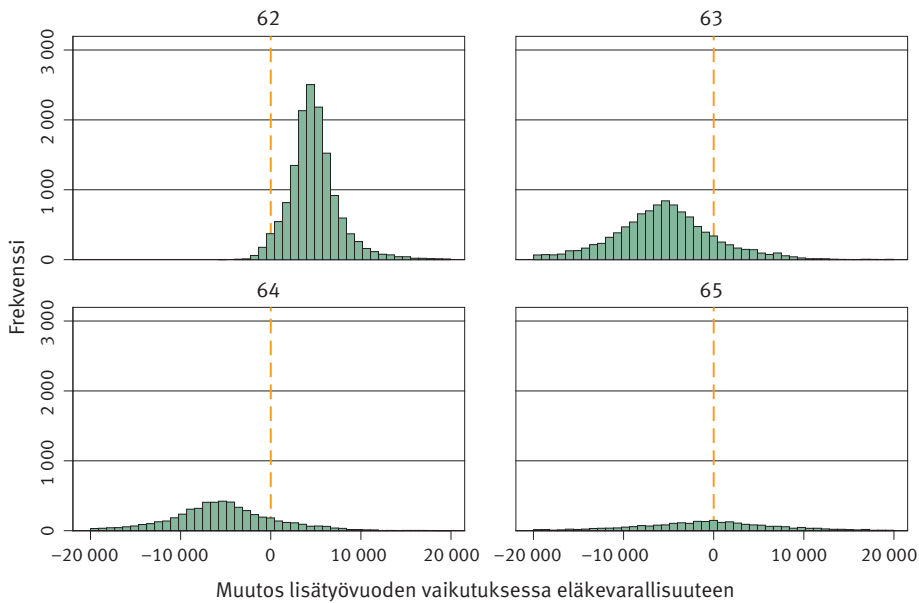
Kuva 5.14. Lisätyövuoden vaikutus eläkevarallisuuteen.



Lähde: Uusitalo & Nivalainen 2013.

Kuvassa 5.15 vastaava tarkastelu on tehty ikäryhmittäin. Kuvasta havaitaan, että kannustinmuutokset poikkeavat systemaattisesti toisistaan eri-ikäisillä. 62-vuotiailla kannustimet jatkaa vuosi töissä paranivat uudistuksen vuoksi. Tämä johtuu siitä, että uudistuksen jälkeen eläkkeelle siirtymisestä 62-vuotiaana 63 ikävuoden sijaan ”rankaistaan” aikaisempaa enemmän, eli varhennusvähennys on aikaisempaa suurempi. 63- ja 64-vuotiailla työssä jatkamisen kannustimet vastaavasti huononivat, koska nykyisin tässä iässä eläkkeelle jäävät saavat täyden eläkkeen, kun aikaisemmin varhennusvähennys pienensi eläkettä pysyvästi. 65 vuotta täyttäneistä osalla työssä jatkamisen taloudelliset kannustimet laskivat ja osalla kasvoivat, riippuen lähinnä karttuneesta eläkkeestä ja ansiotasosta. Tärkeää on huomata, että yli 64-vuotiaita työssä jatkajia on aineistossa vähän. Siksi sillä, mitä tapahtui työssä jatkamisen kannustimille juuri alle 65-vuotiaille, on kokonaisuuden kannalta merkitystä. Koska uudistuksen myötä kannustimet jatkaa töissä nimenomaan 63- ja 64-vuotiaana pääsääntöisesti heikkenivät, ei uudistus vaikuta onnistuneesti kohdennetulta tästä näkökulmasta.

Kuva 5.15. Eläkeuudistuksen aikaansaama muutos eri-ikäisten kannustimissa jatkaa töissä vuosi pidempään.



Lähde: Uusitalo & Nivalainen 2013.

Uusitalo ja Nivalainen käyttivät kannustinmuutosten eroja hyväkseen vertaamalla niitä muutosten eroihin eläkkeelle siirtymisessä. He osoittavat, että mitä enemmän eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kasvattaa loppuelämän aikaisia odotettuja tuloja, sitä pienempi on eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys. Tutkimuksen mukaan kannustimien vaikutus on selvä. Mittaluokkakin on suhteellisen suuri. Kymmenen prosentin kasvu lykkäämisen kannustimissa vähentäisi eläkkeelle jäämisen todennäköisyyttä noin 60 prosentilla. Koska tehdyt muutokset olivat kuitenkin hyvin pieniä ja keskimääräinen muutos lähellä nolaa, eläkeuudistuksen kannustinvaikutukset olivat keskimäärin vähäisiä. Joissain ryhmissä muutoksia kuitenkin voi havaita. Esimerkiksi 64-vuotiaiden kannustimet heikkenivät noin prosentilla, jolloin uudistus lisäsi heidän eläkkeelle siirtymisen todennäköisyyttään noin kuudella prosentilla. Toisin sanoen niistä 64-vuotiaista, jotka eivät olleet aiemmin siirtyneet eläkkeelle, kannustinmuutosten vuoksi kuusi sadasta nopeutti eläkkeelle siirtymistään.

Uudistuksessa tehtyjen kannustinmuutosten vaikutuksesta eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys näyttäisi kasvaneen erityisesti 63–64-vuotiaiden ikäryhmissä. 65-vuotiaiden eläkkeelle siirtymisen riski sen sijaan näyttäisi alentuneen enemmän kuin kannustinmuutosten vuoksi olisi odottanut. Tämä saattaa

johtua siitä, että uudistuksessa poistettiin vanhuuseläkkeelle siirtymisen normi-ikä 65 vuotta. Todellisuudessa kyseinen ikä saattoi jopa siirtyä nykyisen vanhuuseläkeikähaarukan alalaitaan eli 63 ikävuoteen. On siis mahdollista, että ihmiset muuttivat pelkästään tämän seurauksena käsityksensä ”normaalista” vanhuuseläkeiästä 65 ikävuodesta 63:een.

Elinaikakerroin

Elinaikakertoimen voimaan saattaminen oli erittäin tärkeä osa vuoden 2005 eläkeuudistusta. Elinaikakertoimen pääasiallinen tarkoitus on hillitä eläkemenojen kasvua eliniän kasvaessa. Kertoimella voi toki olla myös vaikutusta eläkkeellesiirtymisikään. Uusitalo ja Nivalainen arvioivat, että elinaikakerroin nostaisi eläkkeelle siirtymisiän odotetta 0,5 vuodella vuoteen 2025 mennessä. Elinaikakertoimen vaikutuksen täsmällinen arviointi on kuitenkin erittäin vaikeaa. Jo uudistusta tehtäessä oli olemassa etukäteisarvioita siitä, miten suureksi elinaikakertoimen odotettiin kasvavan eri ikäluokille. Lisäksi Eläketurvakeskus on kehittänyt laskurin sille, miten kauan pidempään valitulla tulotasolla tulee työskennellä, jotta elinaikakertoimen eläkkeitä leikkaava vaikutus on korvattu. Työllisyyden kehityksen arvioimiseen tarvittaisiin kuitenkin arvio siitä, miten ihmiset reagoivat elinaikakertoimeen eläkkeelle siirtymistään mahdollisesti myöhentämällä. Koska elinaikakertoimen merkitys alkavien eläkkeiden tason määrääjänä kasvaa vähitellen, arviota on erittäin vaikea tehdä. Pelkän elinaikakertoimen vaikutusta ei voida erottaa muiden samanaikaisesti tapahtuvien muutosten vaikutuksesta.

5.4 Työllisyysasteen ja eläkkeellesiirtymisiän odotteen kohoamisen taustatekijöitä

Sekä etukäteisarvioiden, mallilaskelmien että viimeisimmän jälkikäteisarvioinnin perusteella vuoden 2005 työeläkeuudistuksen vaikutukset eläkkeelle siirtymiseen ovat verraten vähäisiä. Kuitenkin keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut reilusti enemmän kuin mitä etukäteisarvioissa odotettiin. Miksi ikääntyneiden työllisyys ja eläkkeelle siirtyminen sitten on kehittynyt niin hyvin? Jos eläkepolitiikan vaikutus on ollut pieni, onko muiden tekijöiden vaikutus ollut tähän asti ajateltua suurempi?

Toistaiseksi arvioissa ei ole osattu esittää kvantitatiivisia arvioita erilaisten muiden tekijöiden, kuten terveydentilan, koulutuksen, työelämän ja preferenssien muutosten vaikutuksesta. Työelämään liittyvien tekijöiden muutokset vai-

kuttavat eri tavoin, erilaisella tahdilla ja intensiteetillä Suomen sadoissa tuhansissa työpaikoissa. Työelämän kehittämisen keinoja ei yleensä voida määritellä niin yksiselitteisesti, että tulkinat, toimeenpano ja toimeenpanon intensiteetti olisivat samat jokaisessa työpaikassa. Tästä johtuen työelämään kohdistuvien keinojen vaikutusten arviointi vaatii lähes aina erillistä tutkimusta ja pitempia aikaista seuranta. Jopa yksittäisten keinojen vaikutuksesta on erittäin vaikeaa saada selkeää numeerisin arviointi esittävässä olevaa näyttöä, puhumattakaan eri toimien kokonaisuudesta. Vaikka työelämän laatuun liittyvien politiikkatoimien vaikutusta ei voida numeerisesti arvioida, myös niillä voi olla vaikutusta ikääntyneiden työllisyysasteeseen. Työelämän laatuun liittyvät politiikkatoimet voivat myös tukea muiden toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Seuraavassa käydään läpi erilaisia tekijöitä, joilla on voinut olla oma osuutensa havaitussa kehityksessä. Nämä eri tekijät, kuten koulutustaso ja terveydentila, ovat vahvasti kytköksissä toisiinsa, mikä hankaloittaa yksittäisten tekijöiden vaikutusten arviointia.

Työvoiman koulutusrakenteen muutos

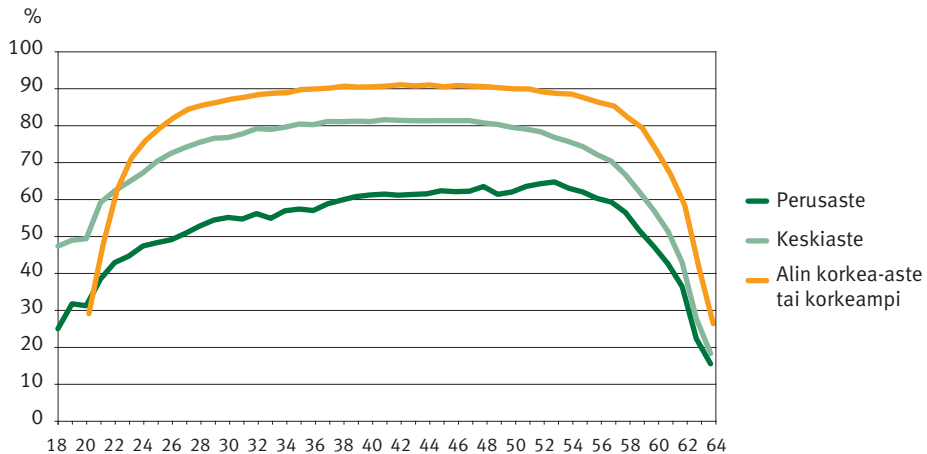
Ikääntyneiden koulutustaso on nopeasti parantunut ja paranee edelleen. Yli 55-vuotiaiden työntekijöiden keskuudessa vain perusasteen suorittaneiden osuus on 15 vuodessa laskenut 53 prosentista 24 prosenttiin, eli enemmän kuin puolittunut. Toisaalta korkean asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut 24 prosentista 38 prosenttiin. Lukuisissa tutkimuksissa on havaittu koulutuksen olevan positiivisesti yhteydessä työllisyysasteeseen ja vastaavasti negatiivisesti työttömyysasteeseen.⁵⁵ Koska korkea-asteen tutkinnon suorittaneet jatkavat työssä yli 60-vuotiaina huomattavasti useammin kuin vähemmän koulutusta saaneet, koulutusrakenteen muutos on voinut tuottaa myönteistä kehitystä työllisyyteen.

Kuvassa 5.16 havainnollistetaan työssäkäyntitilaston avulla työllisyysasteeroja yli elinkaaren koulutustasojen välillä. Aivan työuran alkua lukuun ottamatta työllisyysaste kasvaa voimakkaasti koulutustason mukana. Parhaassa työssä olevilla 30–55-vuotiailla vähintään alimman korkea-asteen tutkinnon suorittaneilla työllisyysaste on noin 90 prosenttia kun puolestaan pelkän perusasteen tutkinnon suorittaneilla työllisyysaste kyseisessä ikäryhmässä olevilla on

55 Koulutusasteen mukaisista työurien pituuksista on saatu odotteilla laskettuna isoja eroja (Myrskylä 2012). Toteutuneita työuria tarkastelemalla erot ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä (Järnefelt 2013). Nuorissa ikäryhmässä on paljon perusasteen varassa olevia, jotka opiskelevat tutkintoon johtavassa koulutuksessa ja ovat poissa työvoimasta. Ryhmän suuri koko vääristää odotteilla saatuja tuloksia, sillä laskennassa otetaan huomioon vain suoritettu koulutus.

merkittävästi matalampi, noin 60 prosenttia. Erot työllisyysasteissa koulutustasojen välillä säilyivät merkittävinä aina vanhuuseläkeikään asti.

Kuva 5.16. Työllisyysasteet koulutustasoittain vuonna 2011.

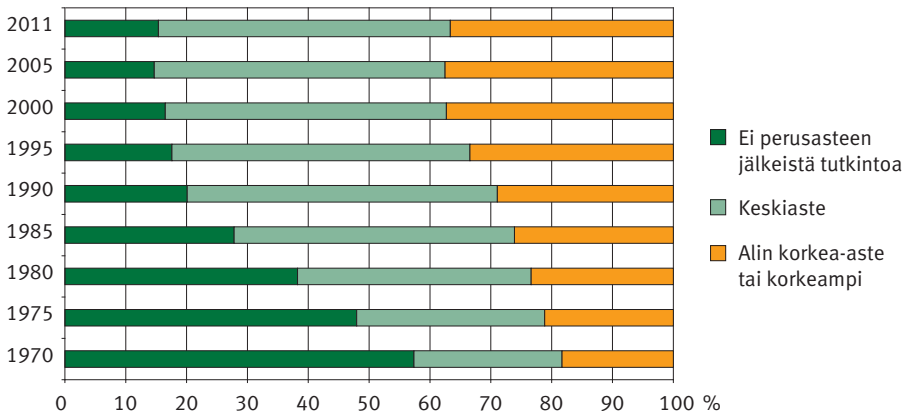


Lähde: Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto.

Kuva 5.17 puolestaan kuvaa väestön koulutusrakenteen kehitystä vuosina 1970–2011. Siitä käy hyvin ilmi yleisen koulutustason voimakas nousu Suomessa viimeisten neljänkymmenen vuoden aikana. Pelkän peruskoulututkinnon varassa olevien osuus on pienentynyt lähes 60 prosentista vuonna 1970 noin 15 prosenttiin vuonna 2011. Samanaikaisesti vähintään alimman korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on kasvanut alle 20 prosentista yli 35 prosenttiin. Vaikka 2000-luvulla muutokset eivät enää näyttäyty suurilta, jo toteutunut koulutusrakenteen muutos vaikuttaa vielä jatkossakin, ja voi johtaa eläkkeellesiirtymisiin nousuun myös tulevaisuudessa (Lehto 2012).⁵⁶

⁵⁶ Vuodesta 2011 alkaen Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmissa käytetty työllisyysasteiden kehitystä arvioiva menetelmä ottaa huomioon koulutustason noususta aiheutuvan työllisyysasteen nousun.

Kuva 5.17. Eri koulutustason tutkinnon suorittaneiden osuus 25–34-vuotiaista, 1970–2011.



Lähde: Tilastokeskus, omat laskelmat.

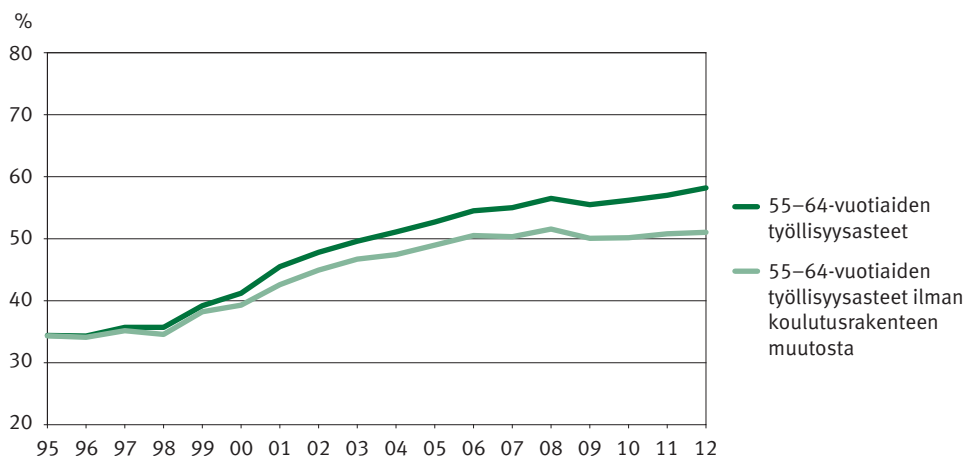
Kuvassa 5.18 esitetään esimerkkilaskelma koulutusrakenteen muutoksen yhteydestä ikääntyneiden, 55–64-vuotiaiden työllisyysasteen kehitykseen. Kuvassa tummanvihreä käyrä kuvaa toteutunutta työllisyysasteen kehitystä⁵⁷. Vastaavasti vaaleanvihreä käyrä kertoo työllisyysasteen kehityksestä siinä kuvitteellisessa tilanteessa, jossa koulutus rakenne olisi säilynyt samana kuin vuonna 1995 ja koulutustason mukainen työllisyyskehitys olisi noudattanut todellisuudessa havaittua kehitystä.⁵⁸ Käyrien välinen erotus on tulkittavissa vain karkeaksi arvioksi koulutus rakenteessa tapahtuneiden muutosten merkitykseksi 55–64-vuotiaiden työllisyysasteen kehityksen kannalta.

Koulutus rakenteen muutoksen rooli ikääntyneiden työllisyysasteen kehityksen taustalla näyttäisi tällaisen mekaanisen laskelman nojalla olevan verrattain suuri. Mikäli koulutus rakenne olisi säilynyt muuttumattomana vuoden 1995 jälkeen ja työllisyyskehitys koulutustasoittain tarkasteltuna olisi noudattanut todellisuudessa havaittua kehitystä, niin työllisyysaste olisi tarkastellussa ikäryhmässä ollut vuonna 2012 noin 51 prosenttia. Toteutunut työllisyysaste oli kuitenkin huomattavasti korkeampi, noin 58 prosenttia. Työuran pituudeksi ”käännettynä” kyse olisi noin 8 kuukauden lisäyksestä.

57 Toteutunut työllisyysaste on laskettu koulutustasoittaisista työllisyysasteista väestöosuuksilla painotettuna.

58 Koulutus rakenne viittaa eri koulutustasojen (perusaste, keskiaste, korkea-aste) osuuteen väestöstä.

Kuva 5.18. Koulutusrakenteen muutoksen merkitys 55–64-vuotiaiden työllisyysasteen kehityksessä, 1995–2012.



Lähde: Eurostat, omat laskelmat.

Terveyden ja työkyvyn parantuminen

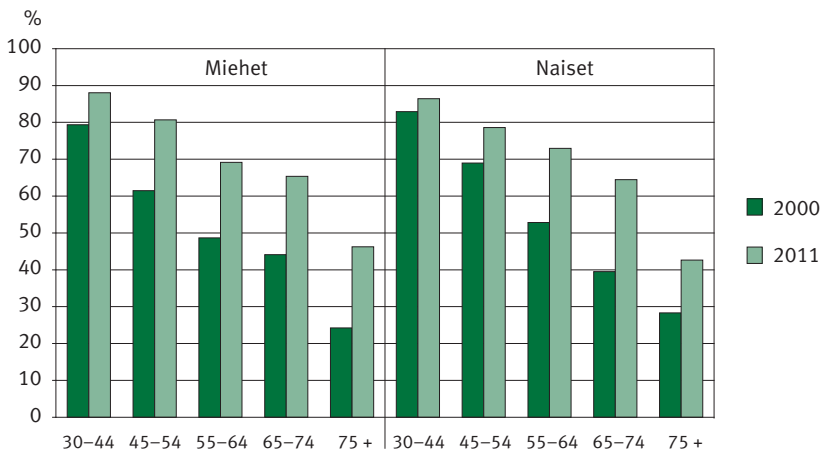
Koulutusrakenteessa tapahtuvien muutosten lisäksi myös yleisellä terveydentilan paranemisella on todennäköisesti merkitystä työllisyyskehityksen kannalta. Hyvä terveys tukee työllistymistä ja työelämässä pysymistä kun taas terveydentilan heikentyminen vaikuttaa päinvastaisella tavalla. Kuvassa 5.19 on tietoa yleisestä terveydentilasta Suomessa vuosina 2000 ja 2011. Tulokset pohjautuvat laajaan väestötutkimukseen, missä ihmisiä pyydettiin arvioimaan terveyttään viisiluokkaisella asteikolla.⁵⁹ Tulosten mukaan koettu terveys, jonka on havaittu olevan vahvasti yhteydessä tuleviin terveysongelmiin, on selvästi parantunut viime vuosikymmenen aikana. Niiden osuus, jotka kokivat terveytensä melko hyväksi tai hyväksi, kasvoi kaikissa ikäryhmissä ja molemmilla sukupuolilla verrattaessa vuotta 2011 vuoteen 2000.

Kyseiset tulokset ovat sopusoinnussa kuvan 5.20 kanssa. Siitä käy ilmi itseään työkykyisinä pitävien osuudet eri ikäluokissa. Tulokset perustuvat samaan lähteeseen kuin edellisen kuvan tiedot. Nuoremmissa ikäryhmissä työkykyä pidetään yleisesti hyvänä eikä tässä ole havaittavissa suuria muutoksia viimeisen vuosikymmenen aikana. Sen sijaan iäkkäämmissä ryhmissä, ikävuodesta 55 eteenpäin, työkykyään hyvänä pitävien osuudet ovat selvästi kasvaneet sekä miehillä että naisilla. Täysin työkykyisenä itseään pitävien osuus kasvoi vuo-

59 Käytetty asteikko on: hyvä, melko hyvä, keskitasoinen, melko huono, ja huono.

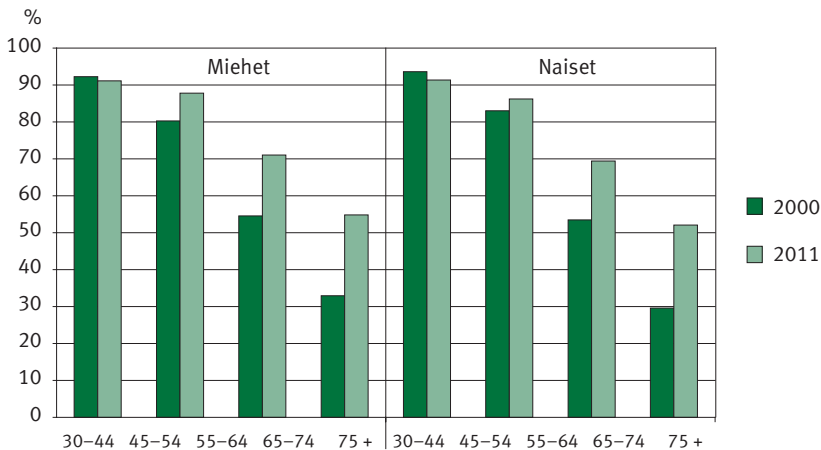
sikymmenen aikana ikäryhmässä 55–64 vuotta 1,3-kertaiseksi ja ikäryhmässä 65–74 vuotta peräti 1,7-kertaiseksi. Sen sijaan 30–44-vuotiailla muutosta ei havaittu: molempina ajankohtina lähes kaikki pitivät työkykykään hyvänä. Myös muut työkyvyn mittarit osoittavat samansuuntaista myönteistä kehitystä (Koskinen ym. 2012). Täysin työkykyisinä itseään pitävien väestöosuutta voi suhteuttaa edellä esitettyihin tietoihin ikäryhmittäisestä eläkkeellä olosta.

Kuva 5.19. Terveytensä hyväksi tai melko hyväksi kokevien osuudet vuosina 2000 ja 2011.



Lähde: Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011, THL.

Kuva 5.20. Täysin työkykyisenä itseään pitävien osuus vuosina 2000 ja 2011.



Lähde: Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011, THL.

Työkyvyn tosiasialliseen parantumiseen viittaa myös se, että työkyvyttömyyseläkkeiden ikävakioidu-alkavuus on selvästi alentunut. Vuonna 2002 alkavuus oli 1,1 prosenttia työeläkevakuutetusta väestöstä. Vuonna 2012 alkavuus oli alentunut 0,75 prosenttiin (ETK:n katsauksia 5/2013). Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden todennäköinen alentuminen on otettu huomioon Eläketurvakeskuksen arvioissa eläkkeellesiirtymisiän odotteen kehityksestä, joskaan ei aivan niin suurena kuin toteutunut kehitys.

Kun tiedetään, että huono terveys on yksi tärkeimmistä yksilön eläkkeelle hakeutumiseen vaikuttavista tekijöistä, niin parantuneella kansanterveydellä voi olettaa jatkossakin olevan vaikutusta ikääntyneiden työllisyyteen. Samoin tuoreen väestön terveystutkimuksen perusteella olisi ennakoitavissa, että terveyden, toimintakyvyn ja koetun työkyvyn suotuisa kehitys ennakoii jatkossakin työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden vähenemistä, etenkin koska vanhemmissa ikäryhmissä kehitys on ollut erittäin hyvä. Nuoremmissa ikäryhmissä, joissa toimintakykyiseksi itsensä tunteminen on paremmalla tasolla, kehitys ei ole ollut yhtä suotuisa. Viime kädessä alkavuuteen vaikuttavat kuitenkin vahvasti myös työelämässä tapahtuvat muutokset.

Työelämän muutokset⁶⁰

Työelämätekijöistä on nostettu esille työpaikan työilmapiiriin, työtahtiin ja kuormitukseen liittyvät tekijät, esimiestyö sekä työpaikan terveyttä, työkykyä ja työssä jatkamista edistävät käytännöt. Palkansaajat nostavat nämä tekijät palkkaa ja palkitsemista tai eläkejärjestelmän taloudellisia kannustimia tärkeämmiksi tekijöiksi työssä jatkamisen kannalta. On huomionarvoista, että työnantajille kohdistetun kyselytutkimuksen tulosten perusteella työnantajien näkemykset työssä jatkamista tukevista työpaikkatason toimista ovat hyvin samantlaiset. Työnantajien vastauksissa kolme kärjessä olevaa vaikuttavaksi koettua asiaa olivat työyhteisön hyvä ilmapiiri, hyvä työympäristö ja hyvä esimiestyö.

Työterveyslaitos seuraa säännöllisin väliajoin työelämän kehitystä Työ ja terveys -haastattelututkimuksissaan. Vastaajana tutkimusvuosina on noin 2 000 palkansaajaa. Vastausprosentti on vaihdellut 40–71 prosentin välillä. Tutkimus on tehty vuosina 1997, 2000, 2003, 2006, 2009 ja 2012.

Tutkimuksista piirtyy kuva jonkin verran parantuneesta työelämän laadusta 2000-luvulla. Työntekijät kokevat johdon olevan kiinnostuneen henkilöstön hyvinvoinnista ja valtaosa näkee työpaikan päätöksenteon menettelytavat oikeu-

60 Tässä jaksossa työryhmä on hyödyntänyt muun muassa Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla tehtyä muistiota (STM/TSO/TY 2013).

denmukaisiksi. Työyhteisöissä on valtaosin hyvä henki. Valtaosa työntekijöistä kokee viikoittain työn imua. Tietoruudussa 5.3 on tiivistystä keskeisistä myönteisistä havainnoista (Perkiö-Mäkelä ja Hirvonen 2012).

Tietoruutu 5.3. Työelämän laadun kehityspiirteitä

- ”Kuinka kiinnostunut työpaikkasi johto on henkilöstön terveydestä ja hyvinvoinnista”: paljon-vastausten osuus on lisääntynyt vuosina 2003–2012.
- ”Tehdyt päätökset ovat työpaikallani olleet johdonmukaisia eli säännöt ovat kaikille samat”: täysin samaa mieltä olevien osuus on vähentynyt, mutta jokseenkin samaa mieltä olevien osuus on kasvanut voimakkaammin 2009–2012.
- Lähiesimiestyön laatu on jonkin verran parantunut 2000-luvulla.
- Työn organisointitavoissa ei juuri tapahtunut muutoksia (päivätyön säännöllisyys, työtyö, viikonlopputyö, mahdollisuus vaikuttaa omaan työhön)
- ”Kuinka usein joudut työtehtävien tai esimiesten vaatimuksesta joustamaan työajoissa”: joustoa kokeneiden osuudet ovat hieman nousseet.
- Työhönsä tyytyväisten osuus on korkealla tasolla (86 prosenttia vuonna 2012), ja on ollut suunnilleen samalla tasolla koko 2000-luvun.
- Työtovereiden välejä piti työpaikallaan hyvinä tai erittäin hyvinä 86 prosenttia vastaajista. 76 prosenttia kokee olevansa työssään osa porukkaa. 81 prosenttia saa erittäin tai melko paljon apua ja tukea työtovereiltaan.
- Tarmokkuutta, omistautumista ja uppoutumista työssä eli työn imua kokee noin 90 prosenttia vähintään kerran viikossa ja 40 prosenttia päivittäin.
- 84 prosenttia kokee tekevänsä vähintään viikoittain merkityksellistä työtä. Merkityksellisyttä vähentää, jos ei ehdi tehdä työtänsä kunnolla. Näin kokee 45 prosenttia naisista ja muita useammin julkisella sektorilla työskentelevät.
- Ammattitautien ja ammattitautiepäilyjen määrä on vähentynyt.

Työterveyslaitoksen tutkimuksissa on havaittu myös huonompaan suuntaan muuttuneita työelämän piirteitä. Näistä ehkä merkittävin on työn epävarmuuden yleistyminen 2000-luvulla. Tämä on ollut erityisen selvää miesten keskuudessa. Tutkimuksista tiedetään, että työpaikan varmuus on yksi työssä jatkamista motivoiva tekijä (Tuominen ym. 2012). Työterveyslaitos pitää myös ongelmallisena sitä, että ammattien väliset terveyserot ovat edelleen suuria. Eri ammattiryhmien välillä saattaa olla 3–4-kertainen ero sairastavuudessa.⁶¹

61 Korkean sairastavuuden ammatteja ovat esimerkiksi siivoaja, kodinhoitaja tai keittiöapulainen. Matalan sairastavuuden ammatteja ovat esimerkiksi lääkäri, opettaja tai tekninen asiantuntija. Työkyvyttömyydessä ammattien väliset erot ovat vielä suurempia. Fyysisesti raskaissa ammateissa (esimerkiksi putkiasentaja, betonimies ja kirvesmies) tuki- ja liikuntaelinsairauksiin liittyvä työkyvyttömyys oli 50–64-vuotiailla miehillä jopa 14-kertainen verrattuna matalan riskin ammatteihin (esimerkiksi opettaja tai pappi). Naisilla vastaavia korkean työkyvyttömyysriskin ammatteja olivat puutarhatyöntekijät sekä siivoajat, sairaala- ja keittiöapulaiset.

Myös Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometri osoittaa lievää työelämän laadun parantumista 2000-luvulla, joskin muutos on ollut erisuuntaista. Oppimisen ja koulutukseen osallistumisen mahdollisuudet ovat parantuneet. Henkilöstö osallistuminen työpaikan toiminnan kehittämiseen on lisääntynyt. Toisaalta vaikutusmahdollisuudet työtahtiin ja työtehtäviin ovat hieman heikentyneet. Varmuus työpaikan säilymisestä on vähentynyt, mutta vaihtelu eri vuosien välillä on merkittävää ja liittyy suhdannetilanteeseen (TEM 2013).

Eläketurvakeskuksen joustava vanhuuseläkeikä -tutkimuksessa on kuvattu sekä työnantajien että työntekijöiden näkemyksiä eläkkeelle siirtymiseen liittyvistä kysymyksistä vuosina 2004 ja 2011 (Tuominen ym. 2012). Tutkimus ensinnäkin vahvistaa sen havainnon, että työoloilla on palkansaajille hyvin tärkeä merkitys vanhuuseläkkeelle siirtymisessä. Työnantajien arviot ovat seitsemässä vuodessa muuttuneet jonkin verran 65 ja 68 ikävuoteen saakka työssä jatkamista omalla toimipaikalla tukevaan suuntaan. Toisaalta työntekijöiden tukemisessa jatkamaan työssä vanhuuseläkeikään asti ei ole tapahtunut suurta muutosta. Taulukosta 5.1 nähdään muutos siinä työnantajien osuudessa, joka kokee voitavansa tulevaisuudessa käyttää nykyistä enemmän yli 55-vuotiasta työvoimaa. Seitsemässä vuodessa ”mahdollisesti” vastaavien osuus on noussut neljäsosasta kolmasosaan, mutta edelleenkin 40 prosenttia työnantajista ei näe ikääntyneen työvoiman suurempaa hyödyntämistä mahdollisena⁶². Kaiken kaikkiaan tutkimuksesta syntyy kuva vähäisistä muutoksista työssä jatkamista tukevaan suuntaan (ks. myös tietolaatikko 4.5 luvussa 4).

Taulukko 5.1. Työnantajien arvio mahdollisuuksista käyttää tulevaisuudessa nykyistä enemmän ikääntynyttä, 55 vuotta täyttänyttä työvoimaa vuosina 2004 ja 2011.

Arveletteko, että toimipaikkanne voi tulevaisuudessa käyttää nykyistä enemmän ikääntynyttä työvoimaa?	Työnantajatutkimus 2004 %	Työnantajatutkimus 2011 %
Kyllä	26	25
Mahdollisesti	25	33
Ei	47	40
Ei osaa sanoa	2	2
Yhteensä	100	100
Lkm	1 930	1 889

Lähde: Tuominen ym. 2012.

62 Kirjoittajien mukaan kysymys on sikäli monitulkintainen, että kyse ei välttämättä ole haluttomuudesta työllistää juuri ikääntynyttä työvoimaa, vaan voi olla, että tarve työllistää lisää työvoimaa tulevaisuudessa on ylipäättään pieni.

Työelämäuudistusten vaikutukset

Työterveyslaitos on julkaissut koosteen tutkimustuloksista ja muusta aihealuetta käsittelevästä kirjallisuudesta, jossa on nostettu esiin keskeisiä huomioita työuriin yhteydessä olevista tekijöistä (TTL 2013). Koosteen mukaan työuriin vaikuttavat monet tekijät. Tutkimuksellista ja käytännön kokemukseen perustuvaa tietoa on useista asioista, jotka ovat yhteydessä työuriin. Tutkimustieto ja -näyttö on monessa tapauksessa kuitenkin välillistä. On osoitettu tekijöitä, jotka synnyttävät työkyvyttömyyttä, ennenaikaisia eläkeajatuksia ja aiheuttavat sairauspoissaoloja. On myös löydetty tekijöitä, jotka edistävät työkykyä, terveytystä ja työhön osallistumista. Yleispäätelmänä on, että riskejä ja ongelmia poistamalla ja voimavaratekijöitä vahvistamalla voidaan työuriin saada eheyttä ja lisää pituutta.

Työterveyshuollon vaikuttavuutta on yleisimmin tutkittu terveystarkastusten osalta. Näissä tutkimuksissa ei ole todettu vaikutusta niin sanottuihin ”koviin” terveystarkastuksiin kuten kuolleisuuteen, sairastavuuteen tai eläkkeelle siirtymiseen. Toisaalta on tunnustettu, että kuolleisuuden tai sairauksien ilmaantuvuuden muutoksista on vaikeaa, jopa mahdotonta saada näkyviin työterveyshuollon toimenpiteiden erillistä vaikutusta. ”Kovien” tavoitemittareiden lisäksi voidaan tarkastella asenne- ja terveyskäyttäytymismuutoksia. Tällaisista vaikutuksista on jonkin verran tutkimusnäyttöä. Työpaikoilla toteutetuista työterveysinterventioista on runsaasti tutkimuksia, joista osassa on saatu näyttöä myönteisistä vaikutuksista.

Työpaikalla toteutettujen terveyden edistämisen ja ehkäisyhankkeiden vaikuttavuudesta on selvää näyttöä. Tutkimuksellisesti parhaiden terveystaloustieteellisten tutkimusten meta-analyysi osoitti, että työhyvinvointia ja -turvallisuutta koskevat toimenpiteet vaikuttivat merkittävästi sairauspoissaolojen vähenemiseen, sairauksien hoitokustannusten vähenemiseen ja tapaturmavakuutusmaksujen alentumiseen. Näiden muualla toteutettujen terveyden edistämisen toimenpiteiden kustannusvaikuttavuutta ei voida välttämättä suoraan siirtää Suomeen. Suomenkin osalta on näyttöä, jonka perusteella voidaan luotettavasti päätellen päätyä suosittelemaan useita interventioita, muun muassa tupakasta vieroitusta, liikunnan lisäämistä, ylipainoisten ravitsemisneuvontaa, sekä alkoholin riskikäyttäytyjien tunnistusta ja käytön kohtuullistamista.

Myös monissa yksittäisissä suomalaisissa yrityksissä toteutetuissa interventioissa on saavutettu merkittäviä tuloksia sairauspoissaolojen vähentämisessä ja eläkkeelle jäämisiän nostamisessa.

Euroopan työterveys- ja -turvallisuusviraston piirissä on tehty katsaus julkaistuista käytännön esimerkeistä, joissa työpaikan turvallisuutta ja terveelli-

syyttä oli parannettu vakuutusyhtiöiden tai valtiovallan tarjoamien rahallisten kannustimien turvin. Kolmessa neljästätoista tapauksesta pystyttiin tekemään kustannus-hyötyanalyysi, joka osoitti, että taloudelliset panostukset maksoivat itsensä takaisin estettyinä tapaturmina ja ehkäistyinä sairauslomina. Tutkijat päätyvät arviossaan siihen, että taloudelliset kannustimet ovat käyttökelpoisia ja melko tehokkaita pyrittäessä parantamaan työpaikan turvallisuutta ja terveyttä.

Työkykyä ylläpitävän toiminnan taloudellisista vaikutuksista tiedetään jonkin verran. Suomalaiset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat, että työkykyä ylläpitävä toiminta on useimmiten ollut sekä liiketaloudellisesti että kansantaloudellisesti kannattavaa. Näyttöä on myös siitä, että tällainen toiminta pidentää keskimääräistä eläkkeellesiirtymiskäyttä.

Sairauslomalta työhön paluun edistämisestä on selvää näyttöä. Työkyvyttömyyden kestoa voidaan vähentää työn mukauttamisella, työpaikan ja terveyspalvelujen tarjoajan yhteistyöllä. Jonkin verran näyttöä on myös siitä, että työpaikan varhainen yhteydenotto, ergonominen työpaikkakäynti ja työhön paluuta koordinoivan henkilön olemassaolo vähentävät työkyvyttömyyden kestoa. Myös mukautetun työn tarjoamisen kustannustehokkuudesta on viitteitä.

Normien ja asenteiden muuttuminen

Eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen välttämättömyydestä ja sen keinoista on käyty vilkasta keskustelua koko 2000-luvun. On mahdollista, että tämä on vaikuttanut asenteisiin siten, että normi sopivasta eläkeiästä olisi hilautumassa ylöspäin. Normin ja asenteiden muuttumista on edesauttanut toteutetut uudistukset ikärajojen siirtämisestä. Tähän suuntaan viittaavia tutkimushavaintoja on tehty eri selvityksissä (mm. Ilmakunnas ja Rantala 2005).

Vuoden 2005 uudistuksessa vanhuuseläkkeelle siirtymistä koskeva normi muuttui. Vanhuuseläkeiästä tuli joustava ja alaikäraja aleni 65 ikävuodesta 63 ikävuoteen. Normin muutos on jonkin verran vaikuttanut työnantajien näkemyksiin. Työnantajat pitivät vuonna 2011 sekä alaikärajaa että yläikärajaa sopivampana kuin vuonna 2004. Silti enemmistö työnantajista piti vuonna 2011 68 vuoden yläikärajaa liian korkeana. Työnantajien näkemykset työssä jatkamisen mahdollisuuksista 68 vuoden ikään asti ja työssä jatkamisen tukemisesta olivat muuttuneet jonkin verran myönteisemmiksi. Asenteet työuran pidentämiseen ovat myönteisemmät suurilla työpaikoilla kuin pienillä. Kun otetaan huomioon eri työnantajien koko, on positiivisesti työssä jatkamiseen suhtautuvilla työpaikoilla työskentelevien palkansaajien lukumäärä kasvanut huomattavasti (Tuominen ym. 2012).

Tilastokeskuksen Työolot-tutkimuksen aineistoihin perustuvissa aikasarjoissa on nähty eläkeaikomusten myöhentyminen. Kun vuonna 2003 eläkeajastusten mediaani oli 60 vuotta, se oli vuonna 2008 63 vuotta. Myöhentymistä oli tapahtunut kaikissa työntekijäryhmissä ja sektoreilla. (Tuominen ym. 2010). Myös Työeläkevakuuttajat TELAn teettämien haastattelututkimusten mukaan vuodesta 2007 vuoteen 2011 niiden osuus, jotka pitävät todennäköisenä omaa jatkamistaan työssä vähintään 63 ikävuoteen ja sen jälkeen on noussut (TELA 2011). TELAn teettämien tutkimusten mukaan myös mielipiteet sopivasta eläkkeelle siirtymisestä ovat siirtyneet ylöspäin. Vuonna 1998 sopivan iän keskiarvo oli 60 vuotta, vuonna 2010 63 vuotta (TELA 2010). Vuonna 2012 74 prosenttia vähintään 45-vuotiaista työssäkäyvistä on valmis harkitsemaan työssä jatkamista 63 ikävuoden jälkeen. Vuonna 2006 vastaava luku oli 58 prosenttia (Perkiö-Mäkelä ja Hirvonen 2012).

Varallisuus ja vapaa aika

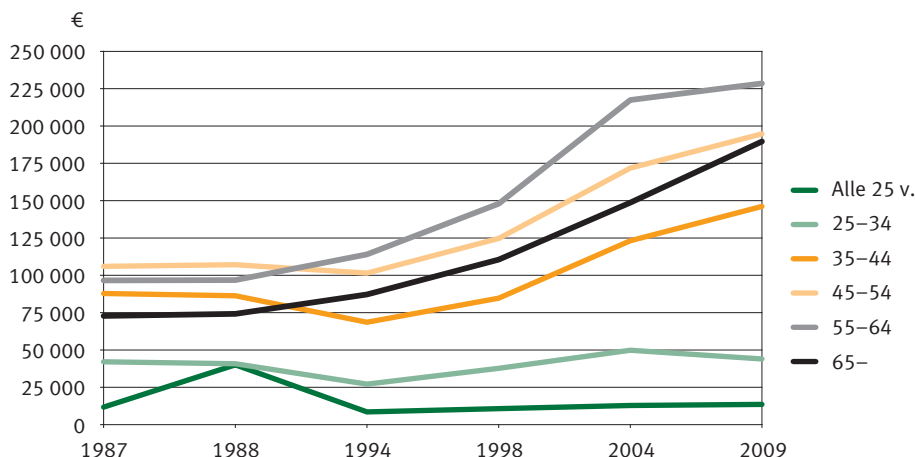
Jos oletetaan, että vapaa-aika on niin sanottu normaalihyödyke eli hyödyke, jonka kulutus kasvaa tulojen kasvaessa, niin tällöin varallisuuden yleisen kasvun voidaan ajatella lisäävän vapaa-ajan kysyntää ja vastaavasti vähentävän tehtyjä työtunteja. Varallisuuden kasvu on voinut lisätä eläkkeelle siirtymistä. Toisaalta monissa uudemmissa tutkimuksissa, joissa on käytetty aineistoa myös 2000-luvun alkupuolelta, jolloin osakekurssit laajasti laskivat, ei enää ole havaittu tilastollisesti merkitsevää yhteyttä varallisuuden ja eläkkeelle siirtymisen välille.

Kuva 5.21 kuvaa poikkileikkausaineistolla suomalaisten kotitalouksien nettovarallisuuden kehitystä eri ikäryhmissä viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Laman yhteydessä tapahtuneen notkahduksen jälkeen kotitalouksien varallisuus lähti nuorimpia ikäryhmiä lukuun ottamatta voimakkaaseen kasvuun. Voimakkainta kasvu on ollut iäkkäämmissä ikäryhmissä, missä varallisuus on yli kaksinkertaistunut verrattaessa vuoden 1987 tilannetta vuoteen 2009. Nuorempien alle 35-vuotiaiden varallisuusasemassa ei sen sijaan ole tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Valkonen ja Määttänen (2010) tarkastelivat varallisuuden merkitystä eläkkeelle siirtymiseen elinkaarimallin avulla, johon he sovittavat suomalaista aineistoa. Simulointitulosten mukaan varallisuus aikaistaa työmarkkinoilta poistumista, mutta varallisuuden merkitys ei kuitenkaan ole kovin vahva. Yksi keskeinen tekijä tämän tuloksen taustalla on se, että henkilöt, joille on kertynyt merkittävästi varallisuutta, ovat usein myös korkeapalkkaisissa tehtävissä. Kor-

kea palkka puolestaan heikentää kannustimia siirtyä pois työelämästä. Jos varallisuus heijastaa korkeampaa keskimääräistä palkkatasoa – mikä puolestaan kannustaa henkilöitä pysymään työelämässä – niin varallisuuden kasvu ei välttämättä johda lyhyempiin työuriin.

Kuva 5.21. Kotitalouksien nettovarallisuuden kehitys ikäryhmittäin vuosina 1987–2009, euroa.



Lähde: Tilastokeskus, varallisuustutkimus.

5.5 Eläkevakuutusmaksujen vaikutus työllisyyteen

Edellä on pohdittu sekä eläkesääntöjen että tärkeimpien henkilöön tai työpaikkaan liittyvien ominaisuuksien vaikutusta työllisyyteen. On siis yksilötasolla pyritty erittelemään niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat eläkkeelle siirtymisen ajankohtaan. On kuitenkin syytä muistaa, että jos vakuutusmaksut mielletään veroiksi, niillä on myös vaikutusta työllisyyteen. Tässä kappaleessa käydään läpi sitä, mitä tiedetään vakuutusmaksujen tason ja rakenteen vaikutuksesta työvoiman kysyntään ja tarjontaan

Eläkevakuutusmaksujen tasolla ja rakenteella saattaa olla vaikutusta niin työntekijöihin (työn tarjonta) kuin työnantajiin (työn kysyntä). Eläkevakuutusmaksujen vaikutus työllisyyteen syntyy kyseisten käyttäytymisvaikutusten yhteisvaikutuksesta.⁶³

⁶³ Eläkevakuutusmaksut voivat myös vaikuttaa laajemmin talouden kasvuun ja dynamiikkaan. Täten niillä voi olla lisäksi välillisiä vaikutuksia työllisyyteen. Tämä näkökulma rajataan kuitenkin tässä tarkastelun ulkopuolelle.

Tyypillinen lähestymistapa tarkasteltaessa eläkevakuutusmaksujen työllisyysvaikutuksia on ollut sisällyttää eläkemaksut osaksi niin sanottua *verokiilaa*. Verokiilalla tarkoitetaan työhön kohdistuvien verojen ja veroluonteisten maksujen kokonaisuutta. Verokiila mittaa työnantajien kohtaamien työvoimakustannusten ja palkansaajan käteen jäävän tulon välistä eroa. Verokiilan tarkastelu tuottaa tietoa siitä, kuinka merkittävästi verot ja veroluonteiset maksut mahdollisesti pienentävät yritysten kannustimia palkata ja pitää työvoimaa ja toisaalta heikentävät työnteon kannustimia hakea töitä tai pysyä töissä.

Eläkevakuutusmaksut ovat osa sosiaaliturvamaksujen kokonaisuutta. Eläkevakuutusmaksuista suurimman osan – ainakin nimellisesti – maksavat työnantajat. Mitä korkeammat ovat palkat ja vakuutusmaksut, sitä kalliimpaa on työvoima ja sitä kovempi on vaatimus työntekijöiden tuottavuudelle, jotta yksittäinen työntekijä kannattaisi palkata tai pitää töissä.

Se, kenelle eläkevakuutusmaksut nimellisesti kohdistetaan, ei välttämättä kerro siitä, vaikuttaako vakuutusmaksu työn kysyntään vai työn tarjontaan. Kansainvälisessä tutkimuksessa on saatu viitteitä siitä, että eläkevakuutusmaksujen kohdentuminen olisi erilaista lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tenhusen ja Vaittisen (2010) tekemän kirjallisuuskatsauksen perusteella näyttää siltä, että lyhyellä aikavälillä eläkevakuutusmaksujen vaikutukset työllisyyteen voivat Suomessakin olla merkittäviä yritysten kantaessa sosiaaliturvamaksujen kustannuksista 50–100 prosenttia. Sen sijaan pidemmällä aikavälillä tulokset viittaavat siihen, että maksujen kustannukset siirtyisivät palkkoihin (niitä alentaen), jolloin eläkevakuutusmaksujen vaikutukset tulevat yksilöiden työn tarjonnan kannustimien kautta.

Siihen, kuka vakuutusmaksujen kustannukset oikeasti kantaa, vaikuttaa myös talouden avoimuus. Mitä avoimemmasta taloudesta on kyse, sitä suuremman osan yrityksille langetetuista veroista ja vakuutusmaksuista, maksaa *de facto* palkansaaja. Mekanismi toimii siten, että yritykset maksavat pienempää palkkaa tai työllistävät vähemmän kuin suuremmissa vähemmän avoimessa taloudessa. Täysin avoimessa taloudessa veron tai vakuutusmaksun maksaa täysin palkansaaja alempana palkkana, vaikka maksu olisikin nimellisesti langetettu työnantajalle. Tämä on seurausta siitä, että työvoiman kansainvälinen liikkuvuus on vähäisempää kuin pääoman. Investointien siirtyminen maasta toiseen sijoitusten tuottoerojen mukaan tasoittaa toisin sanoen pääoman tuottoasteen maittaisia eroja tehokkaammin kuin työvoiman kansainvälinen liikkuvuus vastaavasti nettopalkkojen eroja.

Tietoruutu 5.4. Eläkevakuutusmaksujen määräytyminen Suomessa

Suomessa eläkevakuutusmaksut määräytyvät osin vakuutusriskin perusteella ja osin maksun kohdentumista on tasoitettu useamman vakuuttajan kesken.

Kokonaisvakuutusmaksu muodostuu sekä a) maksuja ajallisesti ja yksilöiden välillä tasaavasta tasausosasta että b) nimenomaan kyseisen yksilön vanhuuseläke- ja työkyvyttömyyseläkeriskin rahoittamiseen käytettävistä/varatuista osista. Tasausosalla nostetaan vakuutusmaksut sille tasolle, että eläkkeiden rahoitus riittää kattamaan maksettavat eläkkeet. Vanhuuseläkeosalla kerätään vakuutusmaksuja etukäteen siten, että kerätyllä summalla katetaan osittain kullekin henkilölle tulevaisuudessa maksuun tulevat vanhuuseläkkeet. Työkyvyttömyyseläkeosalla vastaavasti varaudutaan etukäteen siihen, että henkilö tulee työkyvyttömäksi, ja hänelle maksetaan työkyvyttömyyseläkettä.

Käytännössä työkyvyttömyyseläkevakuutusmaksut peritään isoilta ja pieniltä yrityksiltä eri säännöin. Koska yksi kustannusvaikutuksiltaan suuri työkyvyttömyyseläke saattaisi täyden kustannusvastaavuuden tapauksessa kaataa pienen yrityksen, on vakuutusmaksuja tasattu pienten yritysten kesken. Kukin pienyritys maksaa siten pienten yritysten keskimääräisen työkyvyttömyyseläkekustannuksen. Isoissa yrityksissä taas vakuutusmaksuissa on omavastuu: aiheutuneen työkyvyttömyyseläkemenon suuruus vaikuttaa kyseisen yrityksen vakuutusmaksuihin. Omavastuulla ajatellaan olevan myönteinen kannustinvaikutus sekä työkyvyttömyyksiä ennalta ehkäisyyn että siihen, miten kuntoutusta ja työhön paluun tukea järjestetään.

Eläkevakuutusmaksut ja työvoiman kysyntä

Vakuutusmaksujen kustannusvastaavuudella on työllisyyden kannalta kahdensuuntaisia vaikutuksia. Toisella puolella ovat vaikutukset työssä pysymiseen. Korkeammalla omavastuulla voi olla vaikutusta siihen, että yritys pyrkii pitämään ne yksilöt, joista omavastuu lankeaisi kauemmin töissä. Toisaalta kustannusvastuu voi vähentää uusia rekrytointeja. Mitä vanhemmasta henkilöstä on kysymys (tai jos on kohonnut riski työkyvyttömyydestä), sitä enemmän yritykset saattavat välttää palkkaamista mahdollisten kustannusten karttamiseksi.

Suomessa oli aiemmin työttömyyseläke- ja työkyvyttömyyseläkevakuutusmaksuissa isoilla yrityksillä maksujärjestelmä, jossa näille eläkkeille jääneiden eläkekustannukset tulivat suoraan yrityksille maksettaviksi. Tutkimuksissa on havaittu, että tällä kustannusvastaavuudella oli sekä työttömyys- että työkyvyttömyyseläkkeelle jäämiseen merkitystä: mitä suurempi kustannusvastaavuus,

sitä vähemmän oli eläkkeelle siirtyjiä (Hakola ja Uusitalo 2002, Korkeamäki ja Kyyrä 2012). Työttömyysputkeen siirtyvillä vaikutus oli pieni – työkyvyttömyyseläkkeiden osalta suurempi. Esimerkiksi 55-vuotiaan todennäköisyys siirtyä työkyvyttömyyseläkkeelle ilman yrityksen kustannusvastaavuutta oli 0,024. Keskimääräisellä työkyvyttömyyseläkekustannuksella todennäköisyys laski 30 prosenttia ja maksimikustannuksilla 50 prosenttia. Kustannusvastaavuudella oli suurempi hillitsevä vaikutus sairauspäivärahalle siirtymiseen kuin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen, mutta omavastuilla oli vaikutusta myös sairausloman jälkeiseen työhön palaamisen todennäköisyyteen.

Työttömyyseläke lakkautettiin vuoden 2005 eläkeuudistuksessa, mutta vastaava kustannusvastaavuusmekanismi siirrettiin työttömyysturvan lisäpäiviin. Toisin kuin esimerkiksi USAssa normaalikestoisessa ansiosidonnaisessa työttömyysvakuutuksessa (500 päivää) ei Suomessa työnantajalla ole omavastuuta.⁶⁴

Työkyvyttömyyseläkkeissä yritysten omavastuumekanismeja muutettiin kansainvälisten tilinpäätöskäytäntöjen vaatimusten vuoksi.⁶⁵ Vuonna 2006 siirryttiin maksuluokkamalliin, jossa yrityksen työntekijöiden ”omat työkyvyttömyyseläkekustannukset” eivät suoraan tule yrityksen kustannettavaksi, vaan maksumäärätettäessä yrityksen työkyvyttömyyseläkekustannuksia verrataan keskimääräisiin yrityksen henkilöstön ikärakenteen mukaisiin työkyvyttömyyseläkekustannuksiin. Riskin suuruus määrittää maksuluokan. Uudella maksuluokkamallilla on omavastuujärjestelmään verrattuna sekä hyviä että huonoja puolia. Hyvä puoli on se, että epävarmuus maksuista poistui – vakuutusmaksun suuruus tiedetään ja se ei helposti muutu ajassa. Toinen hyvä puoli on se, että uudessa mallissa yritys saa selvänä vertailulukuna tiedon siitä, miten hyvin se on onnistunut työkyvyttömyysriskien hallinnassa muihin yrityksiin verrattuna. Huono puoli taas on se, että järjestelmä on monimutkainen, eivätkä syyseuraussuhteet eläketapahtuman ja siitä aiheutuvan maksun korotuksen välillä ole yhtä suoraviivaiset kuin aiemmin.

Kyyrä ja Tuomala (2012) ovat selvittäneet sitä, muuttiko maksuluokkamalliin siirtyminen työkyvyttömyysalkavuuksia entisillä LEL- ja TaEL-aloilla, joilla omavastuita ei aiemmin ollut. Tutkimuksen laskelmat osoittavat, kuinka yksittäinen uusi työkyvyttömyystapaus voi tulla kalliiksi isolle työnantajalle. Täl-

64 USAssa yritysten työttömyysvakuutuksen vastuiden merkitystä työttömyyden alkavuuteen on tutkittu paljon, ja omavastuulla on todettu olevan irtisanomisia hillitsevä vaikutus (varsinaisesti suhdanteiden yli tasaava vaikutus). (Esim. Topel 1983, Card & Levine 1994, Anderson & Meyer 2000). Kansainvälisesti tapaturmavakuutuksiin liittyvien yritysten omavastuiden on todettu vähentävän työpaikalla tapahtuvia onnettomuuksia, lyhentävän poissaolojaksoja ja lisäävän riitatapauksia.

65 Potentiaaliset omavastuut olisi uusien tilinpäätöskäytäntöjen myötä pitänyt etukäteen rahastoida kokonaisuudessaan, ja tämä olisi johtanut ”ylisäästämiseen”, joten säännöksiä päätettiin muuttaa.

lä on näin ollen taloudellinen kannustin pyrkiä vähentämään työkyvyttömyys-tapauksia. Kyseisen tutkimuksen perusteella kustannusvastaavuuden tuominen näihin vakuutuksiin ei kuitenkaan näytä vähentäneen työkyvyttömyyseläkeris-kiä. Reaktion puute voi johtua esimerkiksi siitä, että malli oli aineistovuonna vielä liian uusi, muutoksessa on pitkät siirtymäajat ja yritykset eivät ymmärtä-neet sääntöjä riittävästi ennen kuin kokemukseräisesti opitaan reagoimaan. On myös mahdollista, että LEL- ja TaEL-alojen työsuhteet ovat liian lyhyitä siihen, että työnantaja voisi aktiivisesti vaikuttaa työkykyyn.

Maksuluokkamallin vaikutuksia uuden työvoiman palkkaamiseen ei ole tut-kittu. Sen sijaan vakuutusmaksujen sekä työttömyyseläkkeiden omavastuumal-lin vaikutuksia ikääntyneen työvoiman palkkaamiseen on tutkittu.

Työsuhteiden alkavuus iän mukaan on korkeimmillaan 20 vuoden iässä ja vähenee erittäin voimakkaasti 30 ikävuoteen mennessä. 30 ja 60 ikävuoden vä-lillä työsuhteita alkaa myös sitä vähemmän, mitä vanhemmista työntekijöis-tä on kyse, mutta alkavuuksien väheneminen iän mukaan on maltillisempaa kuin kaksikymppisillä. Kuusikymmenvuotiaillakin alkoi viime vuosikymmenen alussa vuosittain yhteensä satoja uusia työsuhteita. Hakola ja Uusitalo (2005) osoittivat, että työsuhteensa aloittaneiden keski-ikä tai ikääntyneiden rekrytoi-tujen osuus ei ollut merkittävästi erilainen yrityksissä, joissa ikääntyneistä mak-settiin suurempia vakuutusmaksuja. Suuremmat pientyönantajat kyllä palkka-sivat nuorempia, mutta ero pieniin pientyönantajiin ei ollut merkittävä, vaan palkattujen keski-ikä pikemminkin aleni tasaisesti yrityskoon kasvaessa. Suur-työnantajat taas palkkasivat ikäryhmien ääripäitä.

Ilmakunnas ja Ilmakunnas (2013) näyttivät, että varhaiseläkereittien pois-tamisen myötä vaikutetaan samalla myös työnantajien kannustimiin rekrytoi-da ikääntyneempiä, ja että työnantajat reagoivat 1990-luvun uudistuksissa näi-hin muutoksiin. Tulosten mukaan työttömyysputken ikärajan nosto lisäsi yli 50-vuotiaiden palkkaamista erityisesti suurissa yrityksissä, joilla oli suurin oma suora kustannusvastuu. Reaktio osui jopa suuremmassa määrin ikäryhmiin, jotka olivat nuorempia kuin ne ikäryhmät, joihin muutos heti suoraan kohdis-tui. Havainto viittaa siihen, että tämän tyyppisillä rahoitusmalleilla on negatii-visia vaikutuksia ikääntyneiden työllistymiseen.

Ruotsissa otettiin vuonna 2007 käyttöön uudistus, jonka perusteella työn-antaja maksaa ikääntyneestä työntekijästä pienemmät sivukustannukset. Vä-hennys oli merkittävä, noin 26 prosentista 10 prosenttiin. Samaan aikaan myös työntekijöiden työtulovähennystä nostettiin. Toimien vaikutuksen erittely ei ole mahdollista, mutta keskimääräiseksi vaikutukseksi on arvioitu 1,8 prosenttiyky-sikön nousu 65-vuotiaiden työllisyysasteeseen. (Laun 2012.) Useissa tutkimuk-

sisä on todettu, että työn kysyntään vaikuttaminen työn sivukuluja alentamalla on kallista vaikutuksiinsa nähden. (Ks. mm. SOU 2013:25 ja Suomesta mm. Korkeamäki 2012).

Useammassa kansainvälisessä tutkimuksessa on näytetty, että jonkun erityisryhmän poikkeava vakuutusmaksujen taso vaikuttaa kyseisen ryhmän palkkoihin, mutta ei työllisyyteen. Hakola ja Uusitalo eivät omassa tutkimuksessaan kuitenkaan löytäneet voimakasta tukea sille, että niissä yrityksissä, joissa oli korkeammat vakuutusmaksut ikääntyneille, olisi ollut iän mukaan erilaiset palkkaprofiilit.⁶⁶

Eläkevakuutusmaksut ja työvoiman tarjonta

Eläkevakuutusmaksujen vaikutus työn tarjontaan voidaan jakaa kahteen kanaavaan. Intensiivinen marginaali mittaa sitä, missä määrin työmarkkinoilla jo olevat henkilöt sopeuttavat työn tarjontaansa verokiilan muuttuessa. Lähinnä kyse on työtuntien reagoimisesta kannustinmuutoksiin. Ekstensiivinen marginaali taas liittyy työmarkkinoille osallistumispäätökseen. Joidenkin henkilöiden kohdalla on mahdollista, että eläkevakuutusmaksujen nousun aiheuttama verokiilan kasvu heikentää työn tekemisen kannustimia niin voimakkaasti, että henkilö päättää jättäytyä kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle tai ei hae lainkaan töitä. Tähän päätökseen vaikuttavat luonnollisesti myös monet muut tekijät kuin verokiila.

Empiirinen näyttö verokiilan vaikutuksista työn tarjontaan on viitannut lähinnä siihen, että verokiilan aiheuttamat muutokset kannustimissa heijastuvat selvemmin työmarkkinoille osallistumispäätökseen kuin päätökseen työtunneista. Edelleen tutkimuksissa on havaittu vaikutusten vaihtelevan merkittävästi esimerkiksi sukupuolten välillä (ks. esim. Meghir ja Phillips 2008). Miesten työn tarjonta etenkin parhaassa työiässä olevilla on yleisesti ottaen suhteellisen joustamatonta eikä maltillisilla eläkemaksujen muutoksilla ole havaittu olevan sanottavaa vaikutusta kyseisen ryhmän työn tarjontaan. Sen sijaan naisten työn tarjonta näyttää reagoivan voimakkaammin kannustimissa tapahtuviin muutoksiin. Näin on erityisesti pienten lasten äitien kohdalla.⁶⁷ Myös tietyissä muissa erityisryhmissä – kuten esimerkiksi opiskelijat, matalapalkkateh-

66 Suuryritysten iän mukaiset palkkaprofiilit toki olivat loivempia, mutta tulos ei kestänyt erilaisia herkkyytarkasteluja.

67 Esimerkkinä tästä on Kososen (2011) tutkimus kotihoidontuen kuntalisän vaikutuksista äitien työn tarjontaan. Kosonen havaitsi kotihoidontuen tasolla olevan merkittävä vaikutus äitien työllisyyteen: 100 euron suuruinen tuen korotus johtaa tulosten mukaan 3 prosenttia pienempään työllisyyteen kohderyhmissä.

tävissä työskentelevät ja eläkeikää lähestyvät – työn tarjonnan on havaittu reagoivan keskimääräistä voimakkaammin kannustimissa tapahtuviin muutoksiin.

Suurin osa eläkevakuutusmaksujen työllisyysvaikutuksia tarkastelevista tutkimuksista käsittelee eläkevakuutusmaksuja puhtaasti verona. Tämän lähestymistavan mielekkyys perustuu oletukseen, että eläkevakuutusmaksujen maksaja ei miellä vakuutusmaksun ja ansaitun etuuden yhteyttä. Eläkevakuutusmaksu poikkeaa kuitenkin verosta siten, että osa maksusta on korvamerkitty (jopa rahastoitu) kohteena olleelle yksilölle ja vaikuttaa hänen tulevan eläkkeensä suuruuteen. Tutkimuksissa (Disney 2004) on saatu viitteitä sille, että säästämisen veroelementin erottelu on osin merkityksellinen. Korkeampi eläkemaksujen veroelementti on havaittu olevan negatiivisesti yhteydessä naisten työn tarjontaan, kun puolestaan säästämiskomponentilla on ollut päinvastainen merkitys. Miesten kohdalla tulokset eivät ole kovin selkeitä, mikä on linjassa niiden tulosten kanssa, joiden mukaan miesten työn tarjonta ei reagoi yhtä voimakkaasti kannustimissa tapahtuviin muutoksiin kuin työn tarjonta naisten osalta.

Huomio siitä, että eläkemaksuja ei tule mieltää pelkästään veroina vaan että niihin liittyy myös säästämiselementti, on merkittävä myös eläkepolitiikan näkökulmasta. Havainto nimittäin viittaa siihen, että suunnitteleamalla eläkejärjestelmät siten, että eläkemaksuilla on tiiviimpi yhteys eläke-etuuksiin, eläkemaksujen haitalliset vaikutukset työntarjonnan kannustimiin vähentyvät. Vuoden 2005 uudistuksessa eläkemaksujen yhteyttä eläke-etuuksiin tiivistettiin aikaisemmasta.

5.6 Yhteenveto ikääntyneiden työllisyydestä ja työllisyyskehitykseen vaikuttavista tekijöistä

- Talouskasvu määräytyy työpanoksen ja tuottavuuden muutosten tuloksena. Korkeampi työllisyys on julkisen talouden kannalta parempi kuin matala, koska hyvinvointivaltio rahoitetaan veroilla ja maksuilla.
- Työllisyysasteet olivat työeläkeuudistuksen tullessa voimaan vuonna 2005 kaikissa ikäryhmissä 55 vuoteen asti matalammalla tasolla kuin työllisyyden huippuvuonna 1989. Vain ikääntyneiden työllisyysasteissa oli tapahtunut kohenemista. Myös vuosien 2005 ja 2012 välisenä aikana parannukset työllisyysasteissa ovat jatkuneet nimenomaan ikääntyneemmissä ryhmissä. 55–59-vuotiaiden työllisyysaste on noussut vuoden 2000 tasosta 12 vuodessa vajaasta 59 prosentista 74 prosenttiin. 60–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut samalla aikavälillä 23 prosentista 43 prosenttiin. Kansainvälisessä vertailussa muutosnopeus on ollut suuri (joskin matalalta lähtötasolta),

mutta työtunneilla ja ikävakioidinnilla korjattuna ikääntyneiden työllisyysaste on noussut hitaampaa tahtia.

- Ikääntyneiden työttömyys väheni vuoteen 2008 asti. Sen jälkeen 60–64-vuotiaiden työttömyys on kasvanut. Tähän on osasyynä työttömyyseläkkeen korvautuminen työttömyysturvalla ja sen lisäpäivillä. 55–64-vuotiaiden työttömyyskehitys on 2000-luvulla kehittynyt lähes samoin kuin koko työvoiman työttömyysaste.
- Eläkkeellesiirtymisiän odote on sekä 25 vuoden että 50 vuoden iästä lasketuna viimeisen 10 vuoden aikana noussut voimakkaasti. Kun vuonna 1996 25-vuotiaalle odotteen avulla laskettu keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä oli 58,8 vuotta, se oli vuonna 2012 60,9 vuotta. Eläkkeelle siirtymisiän nousu näkyy samankaltaisena myös 50 vuoden iästä lasketussa odotteessa. Sen sijaan 62 vuoden iästä laskettu odote ei ole muuttunut. 62-vuotiaan odotettavissa oleva eläkkeellesiirtymisikä oli vuonna 2012 64 vuotta, sama kuin yhdeksän vuotta aikaisemmin vuonna 2004. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on noussut vanhuuseläkkeen alaikäraja nuorempien käyttäytymisen takia, ei siksi, että 62 vuotta täyttäneet olisivat siirtyneet eläkkeelle toisin kuin vajaat 10 vuotta sitten. Muutoksia eläkkeellesiirtymisiän odotteessa on erityisesti ajanut työttömyyseläkkeen lakkauttaminen.
- Vuoden 2005 uudistusta suunniteltaessa arvioitiin, että yhdessä aiempien eläkkeisiin liittyvien sääntömuutosten kanssa vuoden 2005 eläkeuudistus myöhentäisi eläkkeellesiirtymisikää reilulla 2 vuodella vuoteen 2015, lähes 2,5 vuodella vuoteen 2025 ja 3 vuodella vuoteen 2050 mennessä. Vuoden 2005 uudistuksen osuuden eläkkeelle siirtymisiän noususta arvioitiin olevan aluksi vähäinen ja vuoteen 2050 saavutettavasta nousustakin sen osuuden arvioitiin olevan vain noin 1,4 vuotta. Tavoite oli suhteutettu tuolloin arvioituun elinajanodotteen muutokseen (62-vuotiaalle 3 vuoden nousu elinajan odotteessa 2000–2050).
- Vuonna 2007 tehty elinkaarimalliin perustuva etukäteisarviointi sai eläkeuudistuksen eläkkeelle siirtymisiän odotetta nostavaksi vaikutukseksi 8 kuukautta. Kun tähän lisättiin oletuksena että kaikki ne, jotka olivat aiempien sääntöjen aikana siirtyneet yksilölliselle varhaiseläkkeelle, jatkaisivat töissä uusilla vuoden 2005 jälkeisillä säännöillä töissä, uudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymisiän odotteessa olisi pitkällä aikavälillä maksimissaan 1,5 vuotta.
- Vuonna 2013 tehty ekonometriseen malliin perustuva uudistuksen jälkikäteisarvio keskittyi työeläkeuudistuksen työllisyysvaikutuksen arvioimiseen. Tulosten mukaan vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutukset 50-vuotiaan

eläkkeelle siirtymisiän odotteeseen ovat selvästi alle vuoden vuoteen 2025 mennessä.

- Jälkikäteisarvion mukaan 90 prosenttia vuosien 2005–2011 välisestä odotteen muutoksesta aiheutuu siitä, että työttömyyseläkkeelle on siirtynyt aiempaa selvästi vähemmän ihmisiä. Odote on noussut myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen vähentymisen vuoksi – tämän aiheuttamaa muutosta odotteessa 2000-luvulla on arvion mukaan +0,3 vuotta. Vanhuuseläkkeelle siirtymisellä ei ole ollut vaikutusta odotteeseen.
- Tutkitun mallin mukaan mitä enemmän eläkkeelle siirtymisen lykkääminen kasvattaa loppuelämän aikaisia odotettuja tuloja, sitä pienempi on eläkkeelle siirtymisen todennäköisyys. Koska vuoden 2005 uudistuksessa vanhuuseläkkeelle siirtymisen taloudellisiin kannustimiin tehdyt muutokset työssä jatkamisen taloudellisiin kannustimiin olivat kuitenkin hyvin pieniä ja eri tavalla eri-ikäisille kohdentuvia, eläkeuudistuksen vaikutukset vanhuuseläkkeelle siirtymiseen olivat kokonaisuutena vähäisiä. 63- ja 64-vuotiaiden osalta kannustimet työssä jatkamiseen heikkenivät vuoden 2005 uudistuksen johdosta.
- Koska ikääntyneiden työllisyys on noussut, työurat pidentyneet ja eläkkeelle siirtyminen myöhentynyt enemmän kuin edellä kuvatuissa arvioissa voidaan laskea eläkeuudistusten seurauksena, selityksiä hyvään kehitykseen tulee etsiä myös muualta. Vuoden 2005 uudistuksen valmistelun yhteydessä tehdyissä etukäteisarvioissa näiden rooli nähtiin suunnilleen yhtä suureksi kuin eläkeuudistusten. Muiden tekijöiden vaikutuksesta tai osuudesta kehitykseen ei ole yleistettävissä olevaa numeerista näyttöä.
 - Koulutusrakenteen muutoksen rooli ikääntyneiden työllisyysasteen kehityksen taustalla on koulutusasteiden ja sukupuolten mukaisten laskelmien valossa merkittävä.
 - Työkyky on parantunut, mikä on mahdollistanut työssä jatkamista. Ikävuodesta 55 eteenpäin työkykyään hyvänä pitävien osuudet ovat selvästi kasvaneet sekä miehillä että naisilla. Täysin työkykyisenä itseään pitävien osuus kasvoi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana ikäryhmässä 55–64 vuotta 1,3-kertaiseksi ja ikäryhmässä 65–74 vuotta peräti 1,7-kertaiseksi.
 - Tutkimusten mukaan työelämän laatu on monilta osin parantunut 2000-luvulla minkä takia voi olettaa eläkkeelle työntävien tekijöiden merkityksen vähentyneen. Työntekijät kokevat johdon olevan kiinnostuneita henkilöstön hyvinvoinnista ja valtaosa näkee työpaikan päätöksenteon menettelytavat oikeudenmukaisiksi. Työyhteisöissä on valtaosin

hyvä henki. Valtaosa työntekijöistä kokee viikoittain työn imua. Toisaalta työn epävarmuuden kokeminen on yleistynyt 2000-luvulla.

- Kehitykseen on voinut vaikuttaa myös vähittäinen asenteiden muutos. Eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen välttämättömyydestä ja sen keinoista on käyty vilkasta keskustelua koko 2000-luvun. Työurien pidentämistä on kampanjoitu kansallisesta ikäohjelmasta asti. Työpaikoilla on otettu käyttöön erilaisia ikäohjelmia. Palkansaajien ilmoittama sopiva eläkeikä nousi kolmella vuodella 60 ikävuodesta 63 vuoteen vuosien 2003 ja 2008 välissä. Vuonna 2013 palkansaajien keskuudessa vallitsevasta käsityksestä sopivasta eläkeiästä ei vielä ole tietoa.
- Varallisuuden kasvu ei ilmeisesti ole lisännyt vapaa-ajan vetoa. Lähtökohtaisesti varallisuuden kasvun voi ajatella lisäävän vapaa-ajan kysyntää ja vastaavasti vähentävän tehtyjä työtunteja. Ekonometrisilla malleilla saatujen simulointitulosten mukaan varallisuus voi aikaistaa työmarkkinoilta poistumista, mutta varallisuuden merkitys ei kuitenkaan ole kovin vahva koska henkilöt, joille on kertynyt merkittävästi varallisuutta, ovat usein myös korkeapalkkaisissa tehtävissä, joissa työssä jatkamisen kannustimet ovat hyvät.

6 Eläkejärjestelmän sopeuttamisesta eliniän pitenemiseen – periaatteita ja kansainvälisiä esimerkkejä

Elinikä on pidentynyt jo pitkään. Vaikka onkin mahdollista, että pidentyminen hidastuu tai jopa kokonaan hiipuu, on suurin osa väestötieteilijöistä sitä mieltä, että eliniän piteneminen jatkuu edelleen. Eliniän piteneminen on luonnollisesti hyvä asia. Eläkejärjestelmän kannalta piteneminen on kuitenkin haasteellista. Jatkuvaan eliniän pitenemiseen voi varautua, mutta varautumisen suuruus ja ajoitus on vaikeasti määriteltävissä. Lisäksi eliniän kohoamisen nopeutta ja jatkuvuutta leimaa epävarmuus ja piteneminen voi tapahtua eri tahdissa eri väestöryhmissä.

Eliniän pidentyminen kasvattaa eläkemenoja, ja menojen ja tulojen välille voi eläkejärjestelmissä syntyä korjaamista vaativa epätasapaino. Korjaamiseen on käytännössä kolme vaihtoehtoa tai niiden yhdistelmää: 1) menoja on pienennettävä maksettavien eläkkeiden tasoa alentamalla, 2) tuloja on korotettava nostamalla eläkevakuutusmaksua ja/tai 3) menoja on pienennettävä lyhentämällä eläkeaikaa ja tuloja on kerättävä enemmän pidentämällä työuria. Eliniän pidentyessä jossain vaiheessa joudutaan ottamaan kantaa, mitä kyseisistä mekanismeista tai niiden yhdistelmistä käytetään, ja miten paljon.

Eläkkeiden alentaminen on yhteydessä luvussa 4 käsiteltyyn sosiaaliseen kestävyYTEEN. Eläkkeiden leikkauksia voidaan kohdentaa eri tavoin, mutta väistämättä tulee eteen kysymys, ovatko eläkkeet tällaisen sopeuttamisen jälkeen vanhusväestön toimeentulon turvaamisen ja tulonjaon oikeudenmukaisuuden kannalta riittävällä tasolla. Tulojen kasvattaminen eläkevakuutusmaksuja korottamalla taas on yhteydessä luvussa 3 käsiteltyyn taloudelliseen kestävyYTEEN ja luvussa 5 käsiteltyyn työllisyyteen. Veroja ja pakollisia vakuutusmaksuja ei voi nostaa ilman haitallisia, työn kysyntään tai tarjontaan kohdistuvia vaikutuksia. Eläkejärjestelmän tulojen ja menojen tasapainottaminen pelkästään eläkemaksuja korottamalla voi siis olla ongelmallista. Kolmas keino, työurien pidentäminen, taas voi parantaa sekä sosiaalista että taloudellista kestävyYTEttä, mutta haittapuolena ihmiset joutuvat tekemään entistä pidempään töitä. Työurien pidentämiseksi ja työllisyysasteen kohottamiseksi voidaan löytää vaihtoehtoja, joissa sekä eläkkeiden taso että järjestelmän rahoituksellinen tasapaino ovat parempia kuin muissa vaihtoehdoissa. Tällaiseen lopputulokseen voi päästä useammalla eri keinovalikoimalla, jossa eläkejärjestelmään liittyvät parametrit voidaan tämentää hyvinkin eri tavalla.

Eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän kasvuun voi tapahtua joko automaattisesti tai päätösperäisesti. Päätösperäinen eliniän kasvuun tai väestörakenteen kehitykseen sopeutuminen on parhaimmillaan joustavaa, mutta luonteeltaan epävarmempaa kuin ennalta sovittuihin sääntöihin perustuva sopeutuminen. Päätösperäisyys vaatii joka kerta erillisen päätöksen ja kärsii siksi helposti poliittisen päätöksenteon vaikeudesta. Tällöin päätökset saattavat lykkääntyä ja pakottaa ajan myötä tarpeettoman suuriin muutoksiin. Sopeutusvaihtoehtojen läpinäkyvyyttä taas voi arvioida ainakin kahdesta näkökulmasta: toisaalta päätöksenteon, toisaalta lopputuloksen läpinäkyvyyden kannalta. Päätösperäisten muutosten perusteet ovat usein helpommin ymmärrettävissä kuin monesti monimutkaisiin kaavoihin perustuva automatiikka. Automatiikka taas kertoo etukäteen läpinäkyvästi, millaisia muutoksia etuuksissa, maksuissa tai oikeuksissa eliniän piteneminen aiheuttaa eli siinä ei synny samanlaista epävarmuutta päätöksentekoprosessista eikä johtopäätöksistä. Toisaalta myös automatiikan päätössääntöjä voidaan muuttaa. Suomessa on elinaikakertoimen myötä siirrytty automaattiseen sopeutukseen eliniän muutoksen suhteen. Vaikka automatiikka onkin yleistymässä, myös muita sopeutusvaihtoehtoja on olemassa tai ollaan valitsemassa useassa maassa. Molempia vaihtoehtoja tarkastellaan tässä luvussa lähemmin.

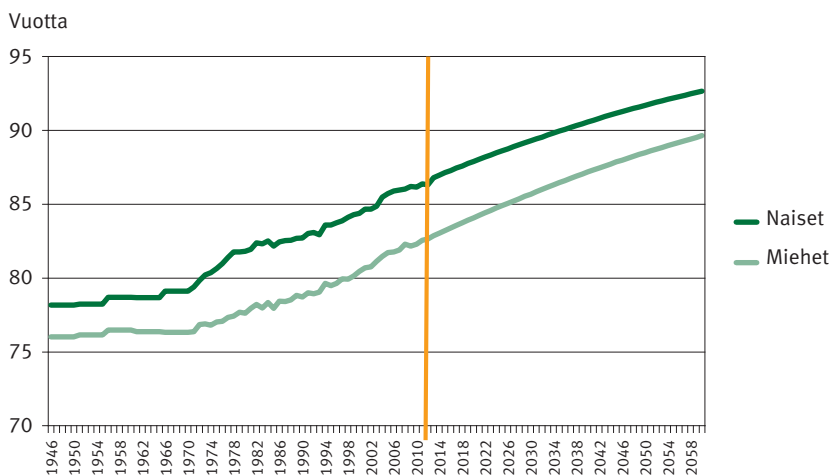
Elinajan odotteen pidentymisen huomioon otto oli Suomessa keskeinen tavoite jo vuoden 2005 eläkeuudistuksessa, jolloin käyttöön otettiin elinaikakerroin. Nyt kymmenen vuotta myöhemmin on mahdollista arvioida silloin valittua mekanismia uuden tiedon valossa. Ensiksi elinajan odotteen piteneminen on ollut nopeampaa kuin vuoden 2005 eläkeuudistusta suunniteltaessa arvioitiin ja pitenemisen arvioidaan olevan silloisia arvioita nopeampaa myös tulevaisuudessa. Toiseksi muun julkisen talouden ja eläkejärjestelmän välinen yhteys ei erityisemmin ollut esillä vuoden 2005 eläkeuudistusta suunniteltaessa. Esimerkiksi eläkejärjestelmän vaikutus työllisyysasteeseen ja sitä kautta koko julkiseen talouteen ei ollut esillä samalla painolla kuin nykyisin on tarpeen, kun koko julkisen talouden kestävydestä on tullut keskeinen talouspoliittinen kysymys ja julkisen talouden kokonaisuutta ohjaava säätelymekanismi on Euroopan taluskriisin vuoksi viime vuosina kehittynyt ja edelleen kehittymässä. Kolmanneksi arvio julkisen talouden kestävyysvajeen suuruudesta on kasvanut. Neljänneksi tieto eri eläkejärjestelmien ja ratkaisumallien vaikutuksista ja erityisesti automaattisten sopeutumismekanismien vaikutuksista on lisääntynyt. Näin voi sanoa siitä huolimatta, että tutkimusnäyttö, jossa vertaillaan erilaisia eliniän pitenemisen huomioivia mekanismeja ja analysoitaisiin niiden vaikutuksia, on edelleen ohutta jopa kansainvälisesti.

Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miksi eliniän piteneminen tulisi ottaa huomioon eläkejärjestelmässä (6.1), miten se voidaan tehdä ja mitä Suomen nykyjärjestelmässä on tämän hyväksi jo tehty. Alaluvussa 6.2 luodaan katsaus siihen, millaisia eliniän pituuden kasvun huomioon ottavia uudistuksia on tehty muiden maiden eläkejärjestelmiin. Erityyppisten eläkejärjestelmien vaikutuksia vuosieläkkeen ja palkan suhteeseen ja koko eläkevarallisuuteen arvioidaan alaluvussa 6.3.

6.1 Miksi elinajan piteneminen pitäisi huomioida eläkejärjestelmässä?

Väestön keskimääräinen elinikä on pidentynyt globaalisti. Kehittyneissä maissa pidentyminen on tapahtunut ennen kaikkea yli 65-vuotiaiden kuolevuuden alenemisena. Kuvassa 6.1 on suomalaisten miesten ja naisten syntymähetkestä laskettujen elinajanodotteiden tapahtunut ja odotettu kehitys. Tulevaisuudessa odotetun kehityksen suhteen on syytä muistaa, että elinajan odotteen ennuste on hyvin epävarma.

Kuva 6.1. 65-vuotiaan eliniän odote.



Vuodet 1946–1970 on laskettu 5-vuotisperiodeilta. Vuodet 1946–1985 eivät ole suoraan verrattavissa vuosien 1986–2012 kanssa. Vuoden 2012 jälkeiset luvut perustuvat Tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennusteeseen.

Lähde: Tilastokeskus.

Vuodesta 1946 vuoteen 1970 elinajanodote 65-vuotiaalla ei kohonnut juuri lainkaan. Vuoden 1970 jälkeen 65-vuotiaiden elinajanodote on kohonnut mel-

ko tasaisesti. Vuonna 1971 odotettiin 65-vuotiaan miehen elävän noin 11 vuotta ja naisen noin 14 vuotta. Vuonna 2012 vastaavat luvut ovat miehillä reilu kuusi vuotta ja naisilla lähes seitsemän vuotta korkeammat. Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan vuodesta 2013 vuoteen 2060 mennessä 65-vuotiaan eliniän odotteen ennakoitaan kasvavan miehillä lähes seitsemän vuotta ja naisillakin lähes kuusi vuotta. Jos eläkkeelle siirtymisikä pysyisi vakiona, kyseinen pidennys näkyisi suoraan pidentyneenä eläkeaikana.

Eläkejärjestelmän rahoituksen näkökulmasta eliniän pidentyminen on riski. Eläkkeet rahoitetaan maksamalla töissä ollessa vakuutusmaksuja. Eläkkeellä ollessa taas nostetaan etuuksia. Eläkkeitä ei voida maksaa enempää kuin vakuutusmaksuista suoraan tai välillisesti, rahastoitujen eläkemaksujen korkotuotona, tulee tuloa, sillä eläkejärjestelmään ei saada rahoitusta ulkopuolelta. Järjestelmän sisällä saatuja maksuja ja maksettuja eläkkeitä voidaan sen sijaan jakottaa ajallisesti eri tavoin. Voidaan tehdä niin, että vakuutusmaksut kerätään etukäteen ennen eläkkeiden maksamista (rahastoiva järjestelmä, engl. funded). Usein etukäteisrahastointiin liitetään ominaisuus, jonka mukaan kunkin henkilön eläkkeen rahoittamiseen tarvittavat vakuutusmaksut kerätään hänen omasta palkastaan etukäteen hänen työuransa aikana. Siis kukin säästää itse oman eläkkeensä. Etukäteisrahastoinnin vaihtoehtona maksussa olevat eläkkeet rahoitetaan samalla hetkellä töissä olevien palkoista (jakojärjestelmä, engl. pay-as-you-go eli payg). Sukupolvien välille syntyy ”sopimus”, jossa kukin sukupolvi rahoittaa edellisen sukupolven eläkkeet. Rahastoiva ja jakojärjestelmä voidaan myös yhdistää (sekajärjestelmä), jolloin on mahdollista tasoittaa kumpaankin rahoitusmuotoon liittyviä riskejä.

Jos elinaika pitenee, mutta keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä pysyy muuttumattomana, on vakuutusmaksuja kerättävä enemmän. Etukäteisrahastoinnissa tähän on varauduttava korottamalla eläkevakuutusmaksuja tarpeeksi ajoissa. Ellei näin voida tehdä, eläkkeiden tasoa ei voida pidentyneen eläkeajan vuoksi ylläpitää – joko eläkkeiden tasoa on alennettava tai eläkeaikaa on lyhennettävä. Vastaava mekanismi pätee myös jakojärjestelmään. Jos eletään pidempään, maksuja on kerättävä enemmän. Jakojärjestelmässä palkoista kerättäviä vakuutusmaksuja voidaan korottaa samassa tahdissa kun eläkkeellä vietetty aika pidentyy eli ajallisesti siinä ei synny samanlaista epäsuhtaa kuin rahastoivassa järjestelmässä.

Jakojärjestelmässä eliniän pitenemisestä johtuvat korkeammat eläkemenot tulevat aina seuraavan sukupolven maksettaviksi. Vakuutusmaksua ei kuitenkaan voida korottaa rajatta, koska palkoista pitää rahoittaa muutakin kuin edel-

lisen sukupolven eläkkeet. Siksi tarvitaan mekanismeja, joilla vakuutusmaksun liiallinen nousu vältetään.

Suomen eläkejärjestelmä perustuu osittain jakojärjestelmään ja osittain etukäteisrahoitukseen. Osa palkasta peritystä vakuutusmaksusta rahastoidaan kunkin henkilön osalta vanhuuseläkettä varten ja tässä otetaan nykyään huomioon myös eliniän piteneminen. Mutta kenenkään vanhuuseläkettä ei rahoiteta hänen ”omilla” eläkevakuutusmaksuillaan. Kaikista eläkkeistä valtaosa rahoitetaan Suomessa jakojärjestelmällä eli vakuutusmaksuista, joita peritään töissä olevilta sukupolvilta⁶⁸.

6.2 Miten elinajan piteneminen voidaan ottaa huomioon eläkejärjestelmässä?

Jos eliniän kasvu jatkuu, eläkkeiden lisärahoitustarve voidaan kattaa vakuutusmaksuja nostamalla, vuotuisia (tai kuukausittaisia) eläkkeitä alentamalla tai eläkkeiden maksuaikaa lyhentämällä tai näiden yhdistelmällä.⁶⁹ Se, mitä sopeutusmekanismeja käytetään ja missä mittakaavassa, riippuu eläkejärjestelmän keskeisestä ominaisuudesta – siitä millainen ”eläkelupaus” järjestelmässä on annettu. Etuusperustaisessa järjestelmässä (engl. defined benefit eli DB) on etukäteen määritelty tietty etuuksien taso. Maksuperusteisessa järjestelmässä (engl. defined contribution eli DC) puolestaan etuudet määräytyvät sen mukaan, paljonko työuran aikana on kertynyt maksuja ja niille tuottoja. Jos järjestelmässä on luvattu tietty etuuksien taso, järjestelmän tulojen ja menojen epätasapaino on ratkaistava muuttamalla joko maksua, eläkeaikaa tai niiden yhdistelmää. Jos järjestelmä on luvannut maksaa eläkkeitä vain sen verran kuin maksuja ja korkotuottoja on sille kertynyt, aktiivista sopeutusta ei välttämättä tarvitse tehdä, sillä eläkkeiden taso jää automaattisesti tietylle tasolle, ellei eläkeajan pituuteen tai maksuihin tehdä muutoksia. Eläkkeiden pieneneminen voi kuitenkin luoda käytännössä paineita eläkeajan tai – maksujen muuttamiseksi.

Sekä etukäteen määritettyihin maksuihin että etukäteen määritettyihin etuuksiin perustuvat järjestelmät sopivat erityisesti tilanteisiin, jossa järjestelmän epätasapainot johtuvat markkinaliikkeistä ja ovat siksi ”yllätyksellisiä”. Elinajan piteneminen on olosuhdemuutoksena erilainen, koska piteneminen ei

68 Vuonna 2011 kerätyistä työeläkemaksuista (21,9 miljardia) noin 81 prosenttia kanavoitui maksetuiksi eläkkeiksi, loput rahastotiiniin.

69 Eläkkeiden rahoitusta rahastoivassa järjestelmässä hoidetaan myös sijoitustuotoin, mutta sijoitustuottojen kasvun varaan ei voi laskea, jos eliniän kasvu on merkittävä. Toinen poikkeus on tilanne, jossa väestöltään kasvava talous saa tulevaisuudessa enemmän työntekijöitä ja palkkasumma kasvaa. Huolustusheultaan huononevassa taloudessa tilanne on päinvastainen.

enää tule yllätyksenä. Määritettyihin maksuihin perustuvassa järjestelmässä elinajan jatkuva piteneminen tarkoittaisi eläkkeiden tason jatkuvaa putoamista.⁷⁰ Määritettyihin etuuksiin perustuvassa järjestelmässä taas maksuja pitäisi jatkuvasti nostaa. Kumpikin sopeutumistapa on siis sellaisenaan eliniän jatkuvan pitenemisen tapauksessa ongelmallinen.

Laskennalliset tilit

Eläkejärjestelmän sopeuttamiseksi on kehitetty myös muita mekanismeja kuin maksujen tai etuuksien kiinnittäminen ennalta. Yksi mahdollisuus on sopia etukäteen, mitä kautta eläkejärjestelmän sopeutus tehdään, kun olosuhteet muuttuvat – esimerkiksi elinikä pitenee. Etukäteen voidaan määritellä muutetaan-ko automaattisesti etuuksia, maksuja vai eläkkeen maksuaikaa, ja keihin muutos kohdistetaan. Esimerkiksi määrättyihin maksuihin perustuvan järjestelmän rinnalle tullut laskennallisten tilien järjestelmä (engl. notional defined contribution eli NDC) toimii näin. Siinä eläkkeitä sopeutetaan automaattisesti, jos järjestelmä ei ole rahoituksellisesti tasapainossa. Ero määrättyihin maksuihin perustuvaan järjestelmään on siinä, että kerättyjä vakuutusmaksuja ei välttämättä rahastoida lainkaan, eikä niiden tuotto välttämättä ole sama kuin markkinoilta saatu tuotto (Tenhunen ja Vaittinen 2010). Ero etukäteen määritettyihin etuuksiin perustuvaan järjestelmään taas on se, että etukäteen ei luvata jotain tiettyä etuutta, vaan etuuksiin voivat vaikuttaa myös maksujen kertyminen ja yleinen taloudellinen kehitys.

Laskennallisten tilien järjestelmästä on eri maissa kehitetty hiukan toisistaan poikkeavia muunnoksia. Säännöt voivat poiketa sen suhteen, miten varallisuutta kartutetaan, miten varallisuutta puretaan ja miten automaattinen sopeutus toimii. Näitä vaihtoehtoja käydään lyhyesti läpi seuraavassa.

Varallisuuden kartuttamisen erilaiset säännöt koskevat vakuutusmaksuja. Vakuutusmaksut ovat tasoltaan erisuuruisia, henkilökohtaisesti rahastoitujen vakuutusmaksujen merkitys on eri maissa erilainen, ja myös säännöt ”laskennallisella tilillä” olevien rahojen tuotolle poikkeavat eri maissa. Nimenomaan laskennalliset tilit tekevät laskennallisten tilien järjestelmästä erityislaatuisen. Henkilön vakuutusmaksut kirjataan hänelle itselleen, vaikka rahat käytetään jo eläkkeellä olevien eläkkeiden maksuun. Henkilöltä perityille vakuutusmaksuille määritetään hallinnollinen korko, joka usein asetetaan bruttokansantuotteen, palkkasumman tai palkkojen kasvun suuruiseksi.

70 Käytännössä sopeutuminen tapahtuisi myös osaksi pidemmän työuran kautta.

Varallisuuden purkamiseen liittyvät säännöt vaikuttavat siihen, millaisia etuuksia maksetaan. Vakuutusmaksuin ja sijoitustuotoin kerrytetty eläkepääoma muutetaan kuukausittain maksettaviksi eläkkeiksi. Varallisuuden muuttamisessa eläkkeiksi tarvitaan arvio odotetun eliniän pituudesta. Tämä voi perustua toteutuneisiin kuolleisuuslukuihin tai arvioihin siitä, miten kuolleisuus kehittyy tulevaisuudessa. Lisäksi määritellään, millä indeksillä etuuksia ajassa korotetaan (jos korotetaan).

Kolmas kokonaisuus, jossa laskennallisten tilien järjestelmät voivat poiketa toisistaan, on tapa, jolla järjestelmän tasapaino palautetaan, jos eläkevastuut kasvavat yli varojen (kerätyt ja kerättävät vakuutusmaksut). Maiden välillä on eroja siinä, miten nopeasti kehittyvään epätasapainoon reagoidaan, ja tehdäänkö sopeutus tulevien eläkkeiden lisäksi maksussa oleviin eläkkeisiin vai ei. Eri maiden järjestelmät eroavat myös siinä, onko järjestelmässä käytössä puskurirahasto, jolla kuitataan pienemmät heilahtelut ja saadaan enemmän aikaa tasa-painottamiselle.

Pistejärjestelmä ja Suomen elinaikakerroin

Joissakin maissa, kuten Saksassa, Slovakiassa ja osittain Ranskassa sekä Ruotsissa, eläke määräytyy työuran aikana kerättyjen eläkepisteiden perusteella. Esi-merkiksi Saksassa yhden vuoden työskentely keskipalkalla tuottaa yhden eläkepisteen. Palkkatulon ollessa suurempi (pienempi) kuin keskipalkka, eläkepisteitä kertyy enemmän (vähemmän) kuin yksi. Eläkkeen lopullinen suuruus määritellään laskemalla eläkepisteet yhteen ja kertomalla tämä summa eläkepisteen ”arvolla”, joka puolestaan määrätään erikseen vuosittain.

Pistejärjestelmä on periaatteellisesti lähellä Suomen järjestelmää. Sen sijaan, että jokainen ansaittu euro kartuttaa eläkettä (Suomen eläkekarttuma), niin töissä ollessa kartutetaan eläkepisteitä (Saksan eläkepistekarttuma). Merkittävimpänä erona järjestelmien välillä voidaan pitää sitä, että Saksassa eläkepisteiden arvo määrätään vuosittain, kun taas Suomessa euromääräinen eläkeoikeus ja tämän eläkkeen suuruus perustuu menneeseen palkkaan ja palkkaker-toimeen⁷¹.

Suomessa nykyisin eläkkeen suuruuteen vaikuttaa myös elinajanodotteen muutos. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa otettiin käyttöön sitä varten oma so-

71 Palkkakertoimeksi kutsutaan indeksia, jolla korotetaan ennen eläkkeelle jäämistä ansaittuja tuloja ja näin työuran aikaiset palkat ja työtulot tarkistetaan eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Palkkakertoimessa hintatason muutoksen osuus on 20 prosenttia ja palkansaajien ansiotason muutoksen osuus on 80 prosenttia.

peutusmekanismi, elinaikakerroin. Elinaikakerroin lisättiin muuten etuudet etukäteän määrittävään järjestelmään. Se muuttaa kunkin ikäluokan etuuksia keskimääräisen eliniän piteneen perusteella. Elinaikakerroin siis perustuu etukäteän määritettyyn automaattiseen vakautusmekanismiin.

Eläkejärjestelmä, jossa on elinaikakerroin, ei enää ole puhtaasti määritettyihin etuuksiin perustuva, koska eläkkeen määrä riippuu keskimääräisen eliniän kehityksestä.⁷² Se ei myöskään ole laskennallisten tilien järjestelmä, koska elinaikakertoimen käyttö ei yksin takaa tulojen ja menojen tasapainoa. Elinaikakerroin muokkaa vain eläkemenoa ja tätäkin vain elinajan piteneen vuoksi, joten se ei rinnastu myöskään määrättyjen maksujen järjestelmään. Muista kuin keskimääräisen eliniän noususta johtuvat muutospaineet on ratkaistava päätösperäisesti erikseen. Elinaikakertoimen sisältävä eläkejärjestelmä ei siis ole mikään ”puhtaista eläkejärjestelmästä”, vaan siinä on ominaisuuksia sekä etuudet etukäteän määrittelevästä järjestelmästä että laskennallisten tilien järjestelmästä.

Elinaikakertoimen perusajatus on pitää eläkepääoma (eläkevarallisuus) vakiona kunkin ikäluokan yksilölle (eläkepääoman laskemisesta ks. tietoruutu 6.1). Elinaikakertoimen laskentaa selitetään tarkemmin tietoruudussa 6.2.

Tietoruutu 6.1. Eläkkeen pääoma-arvon laskeminen

Yksilön eläkkeen pääoma-arvolla tarkoitetaan tänään maksettujen ja tulevaisuudessa maksettavien eläkkeiden kokonaismäärää, joka on arvotettu nykyhetkeen. Pääoma-arvon laskemiseksi tarvitaan käytännössä tietoja eläkkeen tasosta ja odotettujen eläkevuosien määrästä. Lisäksi pääoma-arvoa laskettaessa huomioidaan se, että tulevaisuuden pääoma ei ole samanarvoista kuin nykyhetken pääoma käyttämällä diskonttokorkoa. Tätä kutsutaan diskonttaukseksi. Alla oleva esimerkki havainnollistaa pääoma-arvon laskemista, kun yksilö alkaa nostaa eläkettä heti täytettyään 63 vuotta.

Oletukset

- Karttunut eläke 63 vuoden iässä: $P = 20\,000$ euroa/vuosi
- Odotettu jäljellä olevien elinvuosien määrä 63 vuoden iässä: $T=20$
- Diskonttokorko: $r = 2\%$

$$\begin{aligned} \text{Pääoma-arvo } PO &= P + P/(1+r) + P/(1+r)^2 + \dots + P/(1+r)^{19} \\ &= 20\,000 + 20\,000/1,02 + 20\,000/1,02^2 + \dots + 20\,000/1,02^{19} \\ &\approx 333\,569 \end{aligned}$$

72 Elinaikakerroin voidaan tulkita myös siten, että se leikkaa kunkin kohortin karttumaprosentteja.

Tietoruutu 6.2. Elnaikakertoimen laskeminen

Tässä tietolaatikossa esitetään hieman yksinkertaistetusti elinaikakertoimen laskemisen pääperiaatteet*.

Ihmisten eläessä pitempään myös eläkkeitä maksetaan pitempään. Elnaikakertoimen idea on, että jos ihmisten oletetaan elävän vuoden kauemmin, niin eläkkeiden tasoa lasketaan euromääräisesti niin paljon, että tämä yhden vuoden kauemmin maksettu eläke tulee huomioiduksi alemman kuukausieläkkeen muodossa.

Elnaikakertoimen laskemisessa käytetään hyväksi elinaikalukua (EAL). Elnaikaluku on sama asia, kuin odotettu elinaika, mutta lisäksi jokaista jäljellä olevaa vuotta diskontataan ennalta sovitulla korkotasolla (koska tänä vuonna maksettu euro on arvokkaampi kuin ensi vuonna maksettu euro).

Seuraavaksi esitetään esimerkinomainen laskelma kahden kohortin elinaikakertoimista (vuosina 1955 ja 1973 syntyneet). Vuonna 1947 syntyneiden elinaikaluku lasketaan siksi, että se on valittu perusvuodeksi ja kaikkien tulevien ikäluokkien elinaikalukuja verrataan siis siihen.

Oletukset

- Vuonna 1947 syntyneiden odotettu jäljellä olevien elinvuosien määrä 63 vuoden iässä: $T_0 \approx 18,6$
- Vuonna 1955 syntyneiden odotettu jäljellä olevien elinvuosien määrä 63 vuoden iässä: $T_1 \approx 20$
- Vuonna 1973 syntyneiden odotettu jäljellä olevien elinvuosien määrä 63 vuoden iässä: $T_2 \approx 23$
- Diskonttokorko: $r = 2 \%$
- EAL = elinaikaluku eli diskontattu odotettu jäljellä olevien elinvuosien määrä 63-vuoden iässä

$$\begin{aligned} EAL_{1947} &= 1 + 1/(1+r) + 1/(1+r)^2 + \dots + 1/(1+r)^{18,6} \\ &= 1 + 1/1,02 + 1/1,02^2 + \dots + 1/1,02^{18,6} \\ &\approx 16,00 \end{aligned}$$

$$EAL_{1955} = 16,68$$

$$EAL_{1973} = 18,66$$

$$\text{Vuonna 1955 syntyneiden elinaikakerroin } EAK_{1955} = EAL_{1947}/EAL_{1955} = 0,96$$

$$\text{Vuonna 1973 syntyneiden elinaikakerroin } EAK_{1973} = EAL_{1947}/EAL_{1973} = 0,86$$

*Tarkempi tai virallinen laskentamenetelmä, ks. esim. Appelqvist (2012).

Elinaikakerroin pienentää kuukausieläkettä odotetun eliniän kasvaessa. Odotettu elinaika 62-vuotiaana lasketaan toteutuneiden ikäryhmittäisten kuolleisuuslukujen avulla, ja näin saatua lukua verrataan vuonna 1947 syntyneiden vastaavaan lukuun. Ansaitut eläkkeet kerrotaan kullekin ikäluokalle lasketulla suhdeluvulla eli vuosittaisia eläkkeitä pienennetään sen verran, että sama rahasumma riittää eläkkeiden maksamiseen myös silloin kuin odotettu elinaika on pidempi. Elleivät työurat pitene, nuorempien ikäluokkien vuosieläke on pienempi, mutta toisaalta he nostavat eläkettä kauemmin kuin heitä vanhemmat ikäluokat. Elinaikakerroin jättää työuran pidentämisen koskevan päätöksen yksilölle voimassa olevan joustavan vanhuuseläkeiän rajoissa (63–68 vuotta).

Sopeutuminen vanhuuseläkeikää korottamalla

Jos eläkeikä pysyy ennallaan, elinajan piteneminen pidentää eläkeikää. Jos sopeutus halutaan tehdä eläkeiän kautta, vanhuuseläkeiän nostaminen voidaan tehdä joko toistuvasti päätösperäisesti tai säätää se automaattiseksi.

Vanhuuseläkeiän sitominen elinajan odotteen muutokseen eroaa eläkkeitä leikkaavasta elinaikakertoimesta myös siinä, että se ohjaa suuremmin pidempiin työuriin. Elinaikakerroin taas jättää eläkkeelle siirtymistä koskevan valinnan joustavan vanhuusiän ikärajojen puitteissa yksilölle. Myös eläkeiän nousuun perustuvassa sopeutumisessa voidaan rakentaa joustavuutta eläkkeelle jääntiin määrittämällä erikseen esimerkiksi eläkkeen varhentamiseen tai lykkäämiseen liittyvä mekanismi. Mallien perusero on, että elinaikakerroinmalli tasapainottaa rahoitusta eläkkeiden tason kautta ja vanhuuseläkeikämalli eläkeajan pituuden avulla. Näiden kahden mallin ominaisuuksia verrataan enemmän kahdessa seuraavassa alaluvussa.

Jos vanhuuseläkeikää korotetaan elinajanodotteen kasvuun perustuen (joko automaattisesti tai päätösperäisesti), etuusperusteissa järjestelmässä joudutaan ottamaan kantaa myös eläkkeiden kertymissääntöihin ja/tai eläkkeiden tasoon suhteessa palkkaan. Eläkeoikeuksien kerryttäminen työvuosien perusteella muuttumattomin säännöin nimittäin kohottaisi elinajan odotteen kasvaessa korvausasteita eli eläkkeitä suhteessa palkkaan. Jos korvausasteelle halutaan asettaa jokin tavoitetaso, on eläkkeiden karttumasäännöt etuusperäisessä järjestelmässä siis arvioitava uudelleen eläkeiän noustessa.

Vanhuuseläkeiän kytkeminen automaattisesti elinajan odotteen muutokseen voidaan toteuttaa useammalla tavalla. Keskeisiä ratkaistavia kysymyksiä ovat: 1) miten suuri osuus kasvaneesta elinajanodotteesta suunnataan työvuosiksi korottamalla eläkeikää (säilytetäänkö työvuosien ja eläkkeellä olovuosien

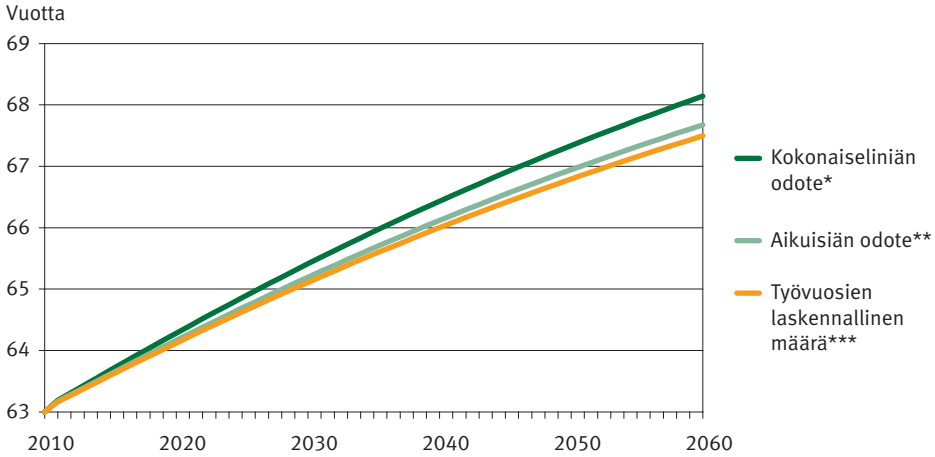
suhde vallitsevalla tasolla, otetaanko normiksi jokin muu, esimerkiksi eläkejärjestelmää perustettaessa tavoitteena ollut suhde vai muutetaanko tätä suhdetta jonkin säännön mukaan), 2) määritelläänkö uusi eläkeikä jokaiselle ikäluokalle erikseen vai tehdäänkö tarkistus määräjain, 3) liitetäänkö järjestelmään rajoitteita siitä, kuinka paljon eläkeikä voi kerralla nousta, ja 4) minkälaista elinajanodotteen määritelmää käytetään.

Jos tavoitteena on esimerkiksi pitää työvuosien ja eläkevuosien suhde nykytasolla, vanhuuseläkeiän tulee kohota siten, että elinajanodotteen kasvu jakaantuu työ- ja eläkeikaan vallitsevassa eläkevuosien ja työvuosien suhteessa. Jakosuhteen perusteena voidaan käyttää myös esimerkiksi eläkeiän suhdetta koko elinikään tai työssäolovuosien odotteeseen. Vanhuuseläkeiän nostamisen käytännön toteutuksissa on usein rajattu, kuinka usein korotukset/tarkistukset tehdään (esimerkiksi joka 3. tai 5. vuosi), ja kuinka merkittävä elinajan odotteen muutoksen tulee olla, jotta vanhuuseläkeikää muutettaisiin (esimerkiksi vähintään ¼ vuosi). Muutos voidaan tehdä myös jatkuvana.

Lassila (2013) on verrannut erilaisia automaattisia vanhuuseläkeiän kytköksiä elinajan odotteeseen sekä arvioinut niiden vaikutuksia vanhuuseläkeiän kehitykseen. Kuvassa 6.2 ja 6.3 on toistettu Lassilan (2013) laskelma käyttäen Tilastokeskuksen vuoden 2011 väestöennustetta. Jos vuoden 2010 vanhuuseläkeellä oloajan ja eliniän odotteiden suhde vakioitaisiin, eläkeikä nousisi vuosittain noin yhdellä kuukaudella. Vuonna 2046 eläkeikä olisi noin 67 vuotta, vuonna 2060 noin 68 vuotta. Nousuvauhti olisi tässä tapauksessa huomattavasti hitaampaa kuin monissa Euroopan maissa, joissa 67 vuoden eläkeikä on voimassa jo 2020-luvulla.

Jos taas lähtötilanteeseen tehtäisiin ensin tasomuutos esimerkiksi ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta ikärajana olleeseen 65 ikävuoteen vuoteen 2015 mennessä ja eläkeikä sidottaisiin sen jälkeen eliniän odotteeseen (suhteessa 2/3), päädyttäisiin vuonna 2060 noin 69 vuoden eläkeikään.

Kuva 6.2. Ikäluokittainen vanhuuseläkeikä, kun odotettu eläkkeellä oloaika on vakioitu vuoden 2010 tasolle suhteessa kokonaiseliniän odotteeseen, aikuisiän odotteeseen ja työvuosien laskennalliseen määrään.



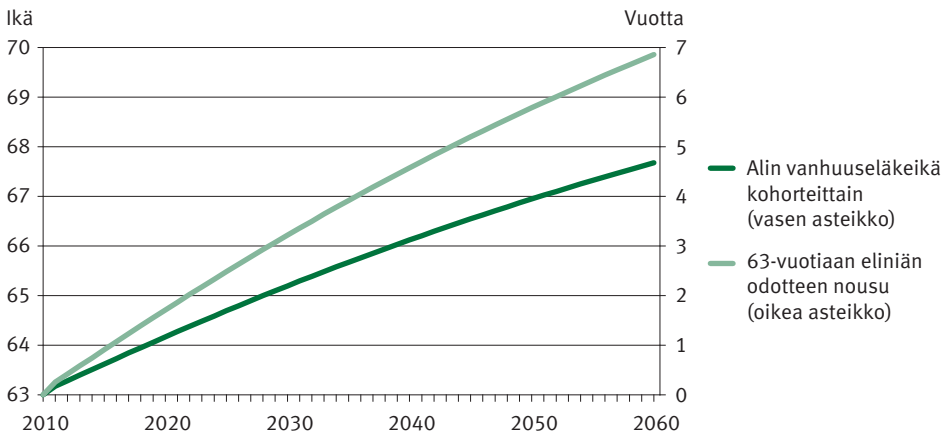
* 63-vuotiaan kokonaiseliniän odote vähennettynä vanhuuseläkeikäällä.

** 63-vuotiaan kokonaiseliniän odote vähennettynä 18 vuodella.

*** 63-vuotiaan kokonaiseliniän odote vähennettynä 23 vuodella.

Lähde: Tilastokeskus.

Kuva 6.3. Aikuisiän odotteeseen sidottu alin vanhuuseläkeikä ja 63-vuotiaan eliniän odotteen nousu.

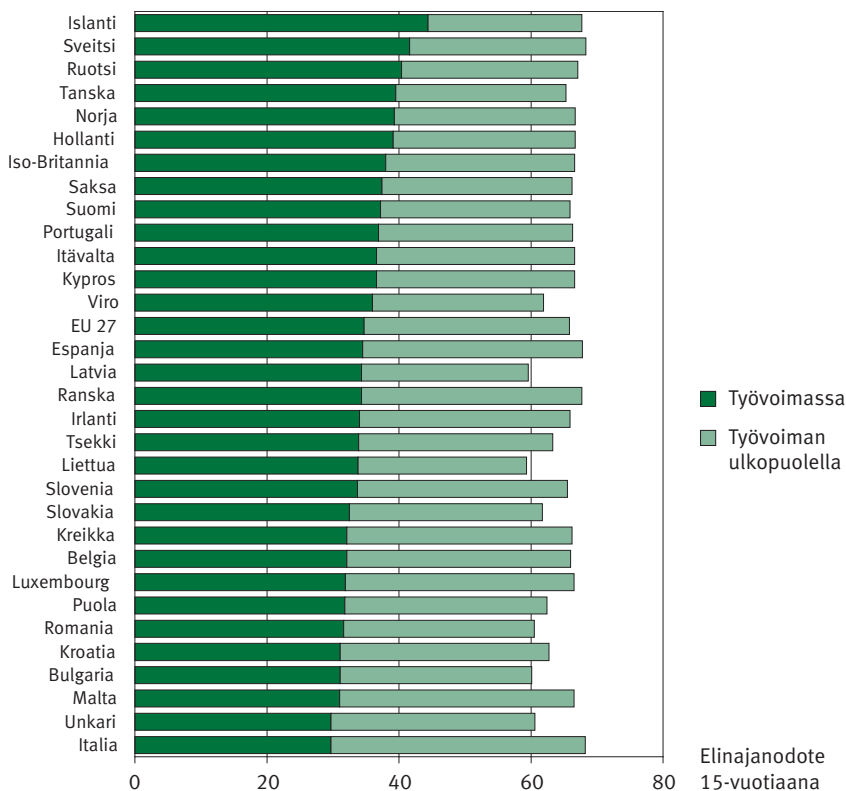


Lähde: Tilastokeskus.

6.3 Katsaus vanhuuseläkeikään ja eläkeuudistuksiin muissa maissa

Vanhuuseläkeikä on ehdollinen muun muassa elinajan pituudelle. Mitä pitempään ihmisten odotetaan elävän ja odotetaan olevan eläkkeellä, sitä korkeamman vanhuuseläkeiän tulisi olla.⁷³ Kuvaan 6.4 on piirretty 15-vuotiaan odotetut elinajat sekä odotetut vuodet työmarkkinoilla ja niiden ulkopuolella (ks. myös Hytti ja Valaste 2009). Kuvasta nähdään, että vuonna 2011 odotettu työvoimaan osallistumisaika oli korkeinta Islannissa, Sveitsissä, Tanskassa, Ruotsissa ja Norjassa ja matalinta Italiassa, Unkarissa ja Maltassa. Suomessa työvoimassa vietetty aika on EU-alueen seitsemänneksi korkein. Muissa pohjoismaissa työllisen ajan odotteet olivat vuonna 2011 vähintään kaksi vuotta pidempiä kuin Suomessa.

Kuva 6.4. Odotetut vuodet työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella 15-vuotiaana Euroopassa vuonna 2011.



Lähde: Eurostat.

⁷³ Jos esimerkiksi odotettu elinikä olisi 100 vuotta, niin voidaan perustellusti argumentoida, että 63 vuotta ei olisi järkevä vanhuuseläkeikä. Toisaalta jos odotettu elinikä olisi 70 vuotta, niin ihmiset saattaisivat kokea 63 vuoden eläkeikärajan liian korkeana.

Eläketurvakeskuksessa on koottu 32:n EU- ja OECD-maan eläkejärjestelmiin hiljattain tehdyt tai suunnitellut uudistukset (Mielonen ym. 2012). Tarkastelluista maista valtaosassa (24:ssä) on tehty päätöksiä, joilla eläkeikää tullaan koroittamaan seuraavien 10–20 vuoden aikana. Eläkeiän korotukset tapahtuvat yleisimmin päätöserusteisesti muuttamalla eläkeikää eri aikoina voimaan tulevien lakien mukaisesti. Osassa maita muutokset tulevat voimaan automaattisesti elinajanodotteen kehityksen mukaisesti. Osassa maista elinajan odotteen kasvu on otettu huomioon erilaisilla automaattisilla vakauttajilla, yleensä elinäkertoinen tapaisilla eläketasoa sopeuttavilla mekanismeilla. Kahdeksassa maassa vanhuuseläkeikään ei ole tulossa tiedossa olevia muutoksia. (Taulukko 6.1.)

Taulukon 6.1 ensimmäisessä sarakkeessa on kooste katsauksen kokoamista eläkei'istä tällä hetkellä ja toisessa sarakkeessa päätetyt tulevat eläkeiät ja niiden voimaantulo vuosi. Toteutettavien päätöserusteisten korotusten perusteella eläkeikä tai sen alaraja nousee asteittain vanhoissa, Länsi-Euroopassa sijaitsevissa jäsenmaissa nykyisin yleisestä 65 vuoden eläkeiästä 67–68 vuoteen ja uusissa, Itä-Euroopassa sijaitsevissa jäsenmaissa 63 vuodesta 65–66 vuoteen, joskin Puolassa on jo vuonna 2020 vanhuuseläkeikä 67 vuotta. Osa korotuksista on jo tullut tai tulossa voimaan lähivuosina. Sovitut korotukset ajoittuvat yleisimmin vuosien 2020–2030 välille. Lisäksi maissa, joissa miehillä ja naisilla on eri eläkeiät, naisten eläkeikää korotetaan nopeammalla aikataululla, jolloin eläkeiät yhdentyvät yleisiksi eläkei'iksi valittujen siirtymäaikojen puitteissa. Tämä koskee erityisesti itäisemmän Euroopan maita, joissa naisilla on perinteisesti ollut alhaisemmat eläkeiät.

Taulukko 6.1. Lakisääteiset vanhuuseläkeiät vertailumaissa.

	Nykyinen vanhuuseläkeikä	Tuleva vanhuuseläkeikä
EU15	Miehet / Naiset	Yleinen eläkeikä tai miehet/naiset
Alankomaat	65 v 1 kk	67+ (2024, HE 2021)
Belgia	65	-
Britannia	65 / 61	67+ (2028)
Espanja	65 v 1 kk	67 (2027)
Irlanti	65	68 (2028)
Italia	66 / 62 v 3 kk	67+ (2022)
Itävalta	65 / 60	65 (2033)
Kreikka	65	67 (-), 67+ (2021)
Luxemburg	65	-
Portugali	64	65 (2015)
Ranska	65	67 (2018)
Ruotsi	61–67 (65)	-
Saksa	65 v 2 kk	67 (2029)
Suomi	63–68; (65)	-
Tanska	65; 67	67+ (2022; 2030)

EU12	Miehet / Naiset	Miehet / Naiset
Bulgaria	63 v 8 kk / 60 v 8 kk	65 (2017) / 63 (2020)
Kypros	65	-
Latvia	62	65 (2024)
Liettua	62 v 10 kk / 60 v 8 kk	65 (2026)
Malta	62	65 (2027)
Puola	65 v 3 kk / 60 v 3 kk	67 (2020) / 67 (2040)
Romania	64 v 3 kk / 59 v 3 kk	65 / 60 (2015); 65 (2030)
Slovakia	62 / 57–61	62 (2024)
Slovenia	63 / 61	-
Tshekki	62 v 8 kk / 57 v. 4 kk–61 v 8 kk	66 v 8 kk (2041)
Unkari	62 v 6 kk	65 (2022)
Viro	63 / 62	65 (2026) / 63 (2016); 65 (2026)
Muut maat	Miehet / Naiset	Miehet / Naiset
Islanti	67	-
Norja	62–75 (67)	-
Sveitsi	65 / 64	65 (HE 2020)
USA	66	67 (2027)
Japani	61 / 60; 65 / 63	65 (2025) / 65 (2030); 65 (2013) / 65 (2018)

HE: Hallituksen esitys tai vastaavantasoinen suunnitelma

+: Elinajanodotteen mukaan nouseva eläkeikä

NL: Eläkeikää nostetaan aluksi 1 kk/vuosi ja vuodesta 2015 nopeammin. Eläkeikä sidotaan elinajanodotteeseen nykyisen lain mukaan vuonna 2024.

UK: Naisten eläkeikä nostetaan asteittain 65 vuoteen vuosien 2010 ja 2020 välillä, ja eläkeikä nostetaan 67 vuoteen vuoteen 2028 mennessä, minkä jälkeen eläkeikään vaikuttaa elinajanodotteen kehitys.

IT: Julkisella sektorilla naisten eläkeikä on jo 66 vuotta.

AT: Naisten eläkeikä nostetaan asteittain (6 kk vuodessa) 65 vuoteen vuosina 2024–2033.

GR: Eläkeiän nostosta 65:stä 67 vuoteen on päätetty marraskuussa 2012. Tarkkaa aikataulua nostolle ei ole selvillä.

FR: Eläkkeen voi saada vähentämättömänä 60 vuoden iässä, jos vaadittu vakuutus aika on täysi (2012 alkaen 41 vuotta).

SE: Työeläkkeessä joustava eläkeikä 61–67 vuotta, takuueläke 65 vuoden iässä.

FI: Työeläkkeessä joustava eläkeikä 63–68 vuotta, kansaneläke 65 vuoden iässä.

NO: Normaali eläkeikä 67 v. Joustava eläkeikä 62–75 v. Eläkkeen määrän tulee kuitenkin olla tarpeeksi suuri, jotta sen saa alle 67-vuotiaana.

DK: Kansaneläkkeen yleinen eläkeikä 65 vuotta. ATP-eläkeikä 67 vuotta.

BG: Eläkeikä nousee 4 kk/vuosi.

CY: Eläkkeen saa vähentämättömänä 63-vuotiaana, jos pitkä vakuutus aika.

LT: Eläkeikä nousee vuosittain naisilla 4 kk ja miehillä 2 kk kunnes se on molemmilla 65 vuotta vuonna 2026.

MT: Eläkkeen saa pitkän vakuutusajan (40 v) perusteella normaalia eläkeikää aiemmin.

PL: Eläkeikää nostetaan v. 2013 alkaen 3 kk/vuosi kunnes se on sekä miehillä että naisilla 67 vuotta.

SK: Lapset alentavat naisten eläkeikää enintään neljällä vuodella. Kaikilla naisilla ja miehillä sama eläkeikä vuonna 2024.

SI: Eläke voidaan myöntää 40 vuoden vakuutusajan perusteella vähentämättömänä miehillä 58- ja naisilla 57-vuotiaana. Pitkän vakuutusajan eläkeikä nousee myös naisilla 58 vuoteen v. 2020 mennessä.

Elinajanodotteen muutoksen huomioon ottamisen eroista on kooste taulukossa 6.2 Alankomaat, Britannia, Espanja, Italia, Kreikka ja Tanska ovat kytkemässä eläkeiän elinajanodotteen muutokseen Euroopan komission suositteleman

tavan mukaisesti. Italiassa kytkentä tapahtuu jo vuodesta 2013 alkaen, mutta useimmissa vertailumaissa vasta 2020-luvulla sen jälkeen kun eläkeikä on ensin korotettu päätösperusteisesti. Monessa maassa on sovittu siitä, että ensi vaiheen päätösperusteisen eläkeiän korotuksen jälkeen eläkeikä sidotaan elinajan odotteen muutokseen. Mutta tapa, jolla sitominen tapahtuu, on vielä päättämättä. Elinajanodotteen kehitys vaikuttaa etuuksien tasoon elinaikakertoimen tai vastaavan mekanismin välityksellä Japanissa, Latviassa, Norjassa, Portugalissa, Puolassa, Ruotsissa, Saksassa sekä Suomessa.

Yleisen eläkeiän korottamiseen liittyy tavallisesti myös ennen yleistä vanhuuseläkeikää alkavien vanhuuseläkkeiden alaikärajojen tai työuravaatimusten korotus. Pitkän työuran perusteella ennen yleistä vanhuuseläkeikää myönnettävät vähentämättömät seniorieläkkeet ovat Keski- ja Etelä-Euroopan maissa yleisiä. Näitä eläkkeitä on esimerkiksi Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Ranskassa ja Saksassa sekä osassa itäisemmän Euroopan maita. Niissä työurien pituudelle asetetut vähimmäisvaatimukset vaihtelevat, myös järjestelmä ja sektoriakohtaisesti.

Taulukko 6.2.

Elinajan muutosten huomioiminen vertailumaiden eläkejärjestelmissä.

EU15	Elinaikakerroin tai vastaava eläketasoon vaikuttava mekanismi	Elinajanodotteeseen kytketty eläkeikä	Eläkeiän päätösperusteinen nosto
Alankomaat		x	x
Belgia			
Britannia		x (HE)	x
Espanja*	x (?)	x (?)	x
Irlanti			
Italia		x	x
Itävalta			
Kreikka		x	x
Luxemburg			
Portugali	x		
Ranska**	x		x
Ruotsi	x		
Saksa	x		x
Suomi	x		
Tanska		x	x
Muut maat			
Latvia	x		x
Norja	x		
Puola	x		x
Sveitsi	x		x
Japani	x		x

EE: Naisten eläkeikä nostetaan 63 vuoteen vuoteen 2016 mennessä. Tämän jälkeen miesten ja naisten eläkeiät nousevat 65 vuoteen vuoteen 2026 mennessä.

CZ: Lapset alentavat naisten eläkeikää. Vuoteen 2041 mennessä eläkeiät on harmonisoitu eikä lasten lukumäärä enää vaikuta naisten eläkeikään. Eläkeikää nostetaan 2 kuukaudella joka vuosi ilman yläikärajaa.

JP: Kansaneläkeikä nostetaan 65 vuoteen 2013–2018, työeläkeikä vuosina 2025–2030.

* Kestävyykertoimen käyttöönotosta vuodesta 2027 alkaen on sovittu. Tarkemmat yksityiskohdat kertoimen vaikutuksesta ovat kuitenkin vielä päättämättä.

** Vuoden 2003 uudistuksessa otettiin käyttöön mekanismi sääntelemään vakuutusaikaavaatimusta, mutta sitä ei kuitenkaan ole automatisoitu osaksi nykyuudistusta.

Itävallassa erillinen eläkekomitea ottaa huomioon elinajanodotteen kehityksen eläkepoliittisissa toimenpidesuosituksissa.

Ruotsissa on vast'ikään toteutettu laajapohjainen selvitys eläkejärjestelmän muutostarpeista (SOU 2013). Selvitysraportissa esitetään uutta automaattista sopeutusmekanismia – keskimääräiseen elinikään sidottua viite-eläkeikää. Tavoitteena on, että Ruotsissa merkitykseltään huomattavat sopimuseläkkeet sidottaisiin myös viiteikään. Lisäksi ruotsalaisessa selvityksessä korostetaan eläkeikärajojen korottamisen ohella tarvetta lisätä ikääntyneen väestön tekemiä työtunteja. Ruotsin selvitystä selostetaan lähemmin tietoruuudessa 6.1.

Tietoruutu 6.3. Ruotsin eläkeikäselvityksen loppumietintö (ks. SOU 2013:25)

Ruotsin hallituksen asettama selvitysmies Ingemar Eriksson jätti huhtikuussa 2013 ehdotuksensa pidemmän työuran varmistamiseksi Ruotsissa. Ehdotusten taustalla on näkemys siitä, että ellei eläkkeellejäämiskäyttäytyminen muutu, eläkkeiden taso laskee ja luottamus eläkejärjestelmään vaarantuu, työtä tekevien elatustaakasta tulee kohtuuton ja muun hyvinvointijärjestelmän rahoituksesta kestävätkin. Selvitysmiehen ehdotukset perustuvat havaintoihin, joiden mukaan Ruotsin eläkeuudistuksesta, anteliaista verosäännöksistä ja isoista viestintäpanostuksista huolimatta ikääntyneiden työskentely ja työelämästä poistumisikä ovat nousseet vain vaatimattomasti eivätkä yhtä nopeasti kuin keskimääräinen elinikä.

Selvitykseen sisältyi viitisenkymmentä ehdotusta, joista määrällisesti suurin osa koski työelämää ja koulutusta. Tämän työryhmän työn kannalta keskeiset ehdotukset koskivat kuitenkin eläkejärjestelmän ikärajoja.

UUSI ELEMENTTI: KESKIMÄÄRÄISEEN ELINIKÄÄN SIDOTTU ELÄKKEEN VIITEIKÄ (riktålder för pension)

- Selkeä standardi niille, jotka eivät tee aktiivista eläkeiän valintaa ja haluavat hyväksyttävän eläketason. Lasketaan vuosittain ja sovelletaan neljä vuotta laskentavuoden jälkeen.
- Lasketaan ensimmäisen kerran vuonna 2015 ja sovelletaan vuonna 2019, jolloin viiteikä olisi 66 vuotta. Se nousisi jo vuonna 2022 67 vuoteen ja seuraavan kerran vuonna 2038 68 vuoteen.

ELÄKKEISIIN LIITTYVÄT IKÄRAJAT SOVITETAAN VIITEIKÄÄN**Ansioeläkkeen alikäraja**

- nyt 61 vuotta → korotetaan 62 vuoteen vuonna 2015
- sovitetaan sen jälkeen eläkkeen viiteikään → korotetaan alustavien laskelmien mukaan 63 vuoteen vuonna 2019.

Takuueläkkeen ikäraja

- nyt 65 vuotta → sovitetaan viiteikään, korotetaan alustavien laskelmien mukaan 66 vuoteen vuonna 2019.

Lisäeläkkeiden ja yksityisten eläkkeiden ikärajat

- alin ikäraja nyt 55 vuotta → korotetaan 62 vuoteen vuonna 2017
- eräät sopimukset jätetään korotuksen ulkopuolelle.

Muutkin sosiaaliturvan ikärajat muutetaan viiteiän mukaisesti

- sairaus- ja aktivointikorvauksen, kuntoutuskorvauksen, työtapaturmavakuutuksen, elinkoron, sairauspäivärahan tuloperusteen suojan, työttömyyskassan ja sosiaaliturvamaksujen alennusten ikärajat sidotaan viiteikään.

6.4 Yhteenveto eliniän pitenemiseen sopeutumisen periaatteista ja eri maiden sopeutumismekanismeista

- Keskimääräinen elinikä on pidentynyt tasaisesti menneinä vuosikymmeniinä ja suurella todennäköisyydellä jatkaa kasvuaan myös lähivuosikymmeniinä. Eliniän pitenemisen tarkkaan ennustamiseen liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta.
- Eliniän piteneminen luo haasteita julkisen talouden kestävyydelle mukaan lukien eläkejärjestelmän kestävyydelle erityisesti eläkkeiden suhteellisen tason suhteen, jos vanhuuseläkeikä pysyy muuttumattomana.
- Eläkejärjestelmä voi sopeutua eliniän pitenemiseen vakuutusmaksuja korottamalla, eläkkeiden tasoa alentamalla ja/tai työuran pituuden ja eläkevuosien suhdetta kasvattamalla. Sopeutumismekanismi voi olla joko päätösperäinen tai automaattinen.
- Puhtaasti etuusperusteisessa järjestelmässä sopeutuminen eliniän kasvuun tapahtuu eläkemaksujen ja/tai eläkeajan kautta. Maksuperusteinen järjestelmä on puolestaan määritelmällisesti aina tasapainossa, koska eläke määräytyy työuran aikana kertyneiden maksujen perusteella. Laskennallisten tiliön järjestelmässä voi olla ominaisuuksia sekä maksu- että etuusperusteisesta järjestelmästä.

- Suomen elinaikakerroinjärjestelmässä on ominaisuuksia sekä etuusperäisestä että laskennallisten tilien järjestelmästä. Elinaikakerroin pitää huolen eläkejärjestelmän kestävydestä eliniän pitenemisen suhteen, mutta ei väestörakenteen muutoksen suhteen. Elinaikakerroin alentaa ajan myötä eläkkeiden tasoa mikäli työurat eivät pitene riittävästi.
- Suuressa osassa EU- ja OECD-maita on tehty päätökset eläkeiän korottamisesta seuraavan 10–20 vuoden aikana. Valtaosassa maita vanhuuseläkeikä nousee 65–68 ikävuoteen.
- Suomessa vanhuuseläkeiän alaraja on 63 vuotta, joka on kansainvälisesti vertailtuna alhainen.

7 Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen – vaihtoehtoisten tapojen arviointia

Edellisessä luvussa käytiin periaatteellisella tasolla ja kansainvälisin esimerkein läpi tapoja, joita voidaan käyttää sopeutettaessa eläkejärjestelmiä keskimääräisen eliniän pitenemiseen. Tässä luvussa arvioidaan millaisia vaihtoehtoja eliniän muutokseen sopeuttamiseen on ja millaisia vaikutuksia eri vaihtoehdoilla on työllisyyteen, tulonjakoon sekä julkisen talouden kestävyysasteeseen.

Eläkejärjestelmän vaikutukset työllisyyteen, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyysasteeseen ovat mutkikkaat. Niiden arvioinnissa on syytä käyttää apuna laajasti erilaiseen näyttöön perustuvaa tietoa. Seuraavassa erilaisia sopeutuskeinoja tarkastellaan verraten yleisellä tasolla pyrkien valottamaan niiden periaatteellisia eroja ja vaikutuksia.

Luvun rakenne on seuraava. Alaluvussa 7.1 nostetaan esiin eräitä eläkeuudistuksessa ratkaistavaksi tulevia kysymyksiä ja näiden kannalta keskeisiä eläkejärjestelmän parametreja. Alaluvussa 7.2 hahmotellaan vaihtoehtoisten sopeutuskeinojen vaikutuksia työllisyyteen, tulonjakoon ja julkiseen talouteen. Alaluvussa 7.3 pohditaan kyseisiä vaikutuksia, jos vaihtoehtoisia sopeutuskeinoja yhdistellään.

7.1 Eliniän pitenemiseen sopeuttamisessa ratkaistavaksi tulevia asioita

Eläkejärjestelmän sopeuttaminen eliniän pitenemiseen ei ole yksinkertainen asia. Ratkaistavaksi tulevat ainakin seuraavat kysymykset:

1. Mikä on riittävä eläkkeen taso, kestävä vakuutusmaksujen taso ja kuinka suuri osa elämästä käytetään eläkkeellä oloon ja työskentelyyn?
2. Tehdäänkö aktiivinen sopeutus eläketason, eläkeiän vai molempien kautta? Mikä rooli jätetään vakuutusmaksuille?
3. Paljonko eläkkeelle siirtymisessä sallitaan joustavuutta ja ohjataan käyttötytymistä kannustein vai rajoituksin?
4. Tapahtuuko sopeutuminen päätösperäisesti vai automaattisesti?

Edellisessä luvussa todettiin, että eläketaso, eläkeikä, ja vakuutusmaksujen suuruus (sekä rahastojen sijoitustuotot) suhteessa vakuutusmaksujen maksu-aikaan muodostavat toisiinsa kytköksissä olevan kokonaisuuden, jonka täytyy olla tasapainossa. Eläkejärjestelmän sopeutuminen pitenevään elinikään voi tapahtua

eläkkeitten tasomuutoksin, vakuutusmaksujen korotuksin, eläkkeellä ja työssä-oloajan muutoksin tai näitten eri vaihtoehtojen yhdistelminä. Edellisessä luvussa mainitut eri periaatteille rakentuvat eläkejärjestelmät (DC, DB, NDC) painottavat eri tavoin eliniän pitenemisen aiheuttaman rahoituksellisen epätasapainon korjausmekanismeja.

Eliniän pitenemisestä huolimatta eläkevakuutusmaksutaso olisi pidettävä kohtuullisena, jotta vero- ja maksuasteen nousun haitallisilta työllisyysvaikutuksilta välttyttäisiin (luku 5). Lisäksi vakuutusmaksuilla on muun julkisen talouden tasapainoon liittyviä (luku 3) ja tulonjaollisia (luku 4) vaikutuksia. Koska Suomessa on ensi sijassa etuudet määrittävä järjestelmä, eläkejärjestelmää sopeutetaan aktiivisesti ensi sijassa etuustason ja eläkeajan kautta. Tästä syystä tässä luvussa käsitellään eläkejärjestelmän sopeuttamista eliniän pitenemiseen pääasiassa etuuksien ja eläkeiän kautta eikä niinkään vakuutusmaksujen näkökulmasta.

Eläkkeiden taso

Eläketason kautta tapahtuva sopeutuminen on yhteydessä luvussa 4 käsiteltyyn sosiaaliseen kestävyYTEEN. Kun elinaika pitenee, pitenee myös eläkkeellä oloaika, ellei eläkkeelle siirtymisiässä tapahdu muutoksia. Ellei vakuutusmaksujaan kerätä enempää, kerätyn eläkepääoman täytyy riittää useamman eläkevuo-oden rahoittamiseen. Tällöin vuosittainen eläke on pienempi. Suomessa käytössä oleva elinaikakerroin toimii tällä periaatteella.

Eläketasoon vaikuttavat muutkin eläkejärjestelmän parametrit kuin elinaikakerroin. Eläkkeet perustuvat palkkaan ja karttumaprosenttiin, ja kertyneitä eläkeoikeuksia korotetaan eläkkeelle siirtymisvuoden tasoon ansiotason ja hintatason muutokset määräsuhtein huomioon ottavalla palkkakertoimella. Annettulla talouskehityksellä korkeampi eläkepalkka, suurempi karttumaprosentti tai suurempi palkkakerroin parantavat eläkkeiden tasoa – ja eläkejärjestelmän sosiaalista kestävyyttä – mutta vaikeuttavat toisaalta eläkkeiden rahoitusta. Alemmilla karttumaprosenteilla, eläkepalkalla tai palkkakertoimella on luonnollisesti päinvastainen vaikutus – huonompi eläketaso, mutta eläkkeiden rahoitus on vähemmän haasteellista.

Suomessa on käytössä iästä riippuvat karttumaprosentit. Eläkejärjestelmässä on käytössä kolmentasoisia karttumaprosentteja – 1,5, 1,9 ja 4,5. Määrätyt ikärajoja vanhempana tehdyt työvuodet tuottavat suuremman eläkeoikeuden. Ensimmäisen portaan kohdalla korkeampi karttumaprosentti heijastaa lievennyksiä vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutuksiin. Siirryttäessä loppupalkka-periaatteesta vuosittain kerrytettävään eläkeoikeuteen sääntömuutoksen vaiku-

tuksia nousevan palkkakehityksen työuriin lievennettiin kohdentamalla korkeampi karttuma yli 53-vuotiaille (1,9 prosenttia vuosipalkasta 1,5 prosentin sijaan⁷⁴). Korkeampi karttumaprosentti tässä ikäluokassa tekee siis eläkkeen karttumisen suhteen vanhempana tehdystä työstä arvokkaampana kuin nuorempana tehty työ. Kannustinvaikutuksia työn teon jatkamiseen kyseisellä korkeamalla karttumalla ei tässä tapauksessa ole, koska henkilöllä ei tässä iässä yleensä ole varsinaista valinnan mahdollisuutta eläkkeen ja työn välillä. Varhaiseläkeistä vain työkyvyttömyyseläke on iän puolesta mahdollinen, mutta sille siirtyminen edellyttää työkyvyttömyyttä.

Ikään 63 vuotta liittyvä karttumaporras on seurausta siitä, että vuoden 2005 eläkeuudistuksessa yritettiin yksinkertaistaa eläkkeelle siirtymisen kannustimia. Mitä myöhemmin eläkettä alkaa nostaa, sitä suurempaa vuosittaista eläkettä voidaan samasta eläkepääomasta maksaa. Ennen vuotta 2005 tämä eläkkeen lykkäämisestä annettu korotus (tai varhentamisesta johtunut alennus) ja työuran loppuvaiheen korotetut karttumat oli määritelty erikseen, mutta vuonna 2005 ne yhdistettiin yhdeksi keskimääräiseksi luvuksi. Tuolloin käyttöön otettu 4,5 prosentin kannustinkarttuma yhdistää siis toisaalta karttuman työuran loppuvaiheessa ansiotyöstä, sekä toisaalta korotuksen vuosieläkkeeseen korvauksena siitä, että kertynyttä eläkettä aletaan nostaa myöhemmin. Ajatus oli, että kannustinkarttuma olisi aiempaa laskentatapaa selväpiirteisempi ja se siten kannustaisi jäämään myöhemmin eläkkeelle. Kannustinkarttuman toimituutta työssä jatkamisen kannustimena arvioitiin luvussa 5. Siinä todettiin, että vuonna 2005 käyttöön otetun kannustinkarttuman merkitys jatkaa työuraa näyttäisi olleen keskimäärin pienempi nimenomaan 63- ja 64-vuotiaille verrattuna aiemmin käytössä olleisiin kannustimiin. Kannustinkarttumasta tosin tiedotettiin laajasti, joten on todennäköistä, että se tunnetaan paremmin kuin aiempaan järjestelmään sisältyneet kannustimet.

Eläkepalkka, karttumasäännöt ja palkkakerroin vaikuttavat tulevien eläkeläisten eläketasoihin. Jos taas muutoksia tehdään jo eläkkeelle jääneiden eläketasoihin, ne voidaan toteuttaa indeksitarkistusten avulla. Mitä enemmän painotetaan ansiotasoindeksiä kuluttajahintaindeksin kustannuksella, sitä parempi on eläkeläisten tulokehitys, jos ansiotaso nousee hintoja nopeammin, mutta sitä haasteellisempaa on toisaalta eläkejärjestelmän rahoitus. Ja päinvastoin – mitä enemmän pidättäydytään eläkkeiden indeksoinneissa vain ostovoiman turvaamiseen, sitä enemmän indeksointi vastaa eliniän pitenemisestä johtuvaan rahoitukselliseen haasteeseen, mutta toisaalta sitä vähemmän tuottavuuden kasvu ja elintason nousu heijastuvat myös eläkeläisten toimeentuloon.

74 Samalla yli 53-vuotiaiden eläkemaksutasoa nostettiin.

Eläkeikä

Eläkeiän nostamisen kautta tapahtuva sopeutuminen keskimääräisen eliniän piteneemiseen merkitsee eläkkeelle siirtymisiä lykkääntymistä ja työllisyysasteen kohoamista. Suomalaisessa eläkejärjestelmässä on varsinaisen vanhuuseläkkeen lisäksi kaksi varhaiseläkelajia: työkyvyttömyyseläke⁷⁵ ja osa-aikaeläke.⁷⁶ Varhainen työstä poistumisen muoto on myös ikään sidottu oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin, jotka yhdistettynä työttömyysturvaan muodostavat niin kutsutun työttömyysputken. Kokonaisuudessaan eläkeajan väheneminen tarkoittaa siis vähemmän aikaa vanhuuseläkkeellä, työkyvyttömyyseläkkeellä, osa-aikaeläkkeellä ja/tai työttömyysputkessa.⁷⁷

Eläkeajan ja työssä oloajan väliseen suhteeseen voidaan vaikuttaa eläkkeiden ikärajamuutoksin tai käyttäytymiseen vaikuttavin taloudellisin kannustein. Määttäsen (2013) laskelmien mukaan kahden vuoden vanhuuseläkeiän nosto nostaa eläkkeelle siirtymisiä odotetta kuusi kuukautta, jos työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen ikärajoja nostetaan myös kahdella vuodella. Jos työttömyysputki ja osa-aikaeläke samalla poistetaan työurat pidentyvät yli 10 kuukautta. Jos taas työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen ikärajat pidetään ennallaan, työurat lyhenevät vanhuuseläkeiän korottamisen seurauksena.

Työkyvyttömyyseläkkeissä ei luonteensa takia voi olla työikäisen väestön osalta ikärajaa. Työeläkejärjestelmään kuuluvaa työkyvyttömyyseläkettä voi saada vain yli 18-vuotias, jolla on työhistoriaa, kansaneläkettä 16-vuotias saa heti kun muut alaikäisille suunnatut tuet loppuvat. Ikärajoista eläkepoliittisina keinoina ovat siis käytettävissä vanhuuseläkeiän, osa-aikaeläkeiän ja työttömyysputken alaikärajat. Osa-aikaeläkkeen ikäraja on nostettu 61 ikävuoteen 1953 ja sen jälkeen syntyneillä.⁷⁸ Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikäraja on korotettu 61 vuoteen 1957 ja sen jälkeen syntyneillä. On tärkeää, että näitä kaikkia ikärajoja katsotaan kokonaisuutena.

Eri eläkelajien käyttöön voidaan vaikuttaa myös taloudellisin kannustimin. Eläkejärjestelmän parametreja voidaan muuttaa siten, että rahallisesti kannustetaan joko lykkäämään vanhuuseläkkeelle siirtymistä tai olemaan siirtymättä osa-aikaeläkkeelle tai pyrkimään – sikäli kuin mahdollista – välttämään työttömyysputkea tai työkyvyttömyyttä. Kannustimen suuruutta arvioidessa verrataan henkilön kokonaistuloa työelämästä poistuttaessa siihen, mitä hän ansaitisi jatkaessaan työuraansa. Voidaan myös verrata, miten hänen eläkepääoman-

75 Yli 60-vuotiaiden työkyvyttömyyshakemuksiin sovelletaan lievempiä ehtoja kuin muihin.

76 Maatalouteen liittyen on lisäksi luopumistuki.

77 Perhe-eläkkeet ovat vähemmässä määrin sidoksissa työmarkkina-asemaan.

78 Vuonna 1953 syntyneillä on vielä oikeus osa-aikaeläkkeeseen 60 vuoden iässä.

sa kehittyisi, jos hän jatkaisi työuraansa ja jäisi myöhemmin eläkkeelle. Luvussa 5 selostettiin sitä, mitä tutkimustulokset kertovat ikääntyneiden työmarkkinareaktioista vuoden 2005 uudistuksessa tehtyihin kannustinmuutoksiin. Tulosten mukaan ihmisten käyttäytyminen sopi hyvin yhteen kannustinvaikutusten kanssa.

Myös eläkkeen taso sisältyy kannustimiin: mitä enemmän työnteosta ansaitaan eläkettä, sitä suurempi on kannustin jatkaa töissä.⁷⁹ Aiemmin kuitenkin todettiin, että mitä korkeampia ovat eläkkeet, sitä vaikeampaa on toisaalta eläkejärjestelmän rahoituksellisen tasapainon ylläpito. Siksi tällaisten kannustimien parantaminen voi toisaalta parantuneen työllisyyden välityksellä parantaa eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä, toisaalta korkeamman eläkemenon välityksellä heikentää sitä. Näidenkin eri suuntaan vaikuttavien tekijöiden välillä on eläkejärjestelmässä löydettävissä tasapaino.

Myös työttömyysputken kannustimia voidaan muuttaa ilman, että muutetaan ikärajoja. Tällöin muokataan työttömyysvakuutuksen sääntöjä – joko normaalin ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan tai vain vanhemmille työttömille rajattujen lisäpäivien osalta. Työnteon kannustimien lisääminen työttömyysvakuutuksessa tarkoittaisi työttömyyskorvauksen tason alentamista. Työttömyyskorvaus määräytyy vakuutetun palkan ja korvausprosentin perusteella. Korvausprosentti riippuu työttömyyttä edeltäneestä tulotasosta.

Kannustimia niin eläketurvassa kuin työttömyysvakuutuksessa voidaan asettaa myös työnantajille. Tällöin puhutaan esimerkiksi erilaisista omavastuumekanismeista ja maksuluokkamalleista. Asiaa käsiteltiin lähemmin luvussa 5. Peruseriaate on se, että mitä suurempi kustannus työnantajalle vyörytetään eläkkeelle siirtymisestä tai työttömyydestä, sitä suurempi kannustin työnantajalla on – omien mahdollisuuksiensa rajoissa – pitää työntekijät töissä ja työkykyisenä ja toisaalta pienempi kannuste ottaa ikääntynyt töihin. Suomessa työnantajalle suunnattuja kannustimia on työttömyysturvan lisäpäivissä ja työkyvyttömyyseläkkeissä. Esimerkiksi USA:ssa työnantajalle suunnattuja kannustimia on työttömyysvakuutuksessa kaikenikäisille. Ne työnantajat, joiden työntekijät ovat päätyneet useammin työttömiksi, maksavat korkeampia työttömyysvakuutusmaksuja. Tämän niin sanotun experience rating -mekanismin on todettu vähentävän työttömyyttä yleisesti ja erityisesti yli suhdannekierron. Toisaalta korkeammat työttömyysvakuutusmaksut kohdistettuina niille yrityksille, joilla menee jo muutenkin huonosti, vaikeuttavat näiden yritysten toimin-

⁷⁹ Ensi sijainen kannustin on luonnollisesti palkka. Kannustinlaskelmissa kuitenkin oletetaan, että eläkkeelle siirtymistä pohtiva henkilö ei voi eläkkeelle siirtymispäätöksin vaikuttaa palkkatasoonsa, vaan hän pohtii eläkkeelle jäämisen ajoitusta annetun, oman palkkakehityksensä puitteissa.

taa entisestään ja järjestelmällä voi myös olla haitallisia vaikutuksia työmarkkinoiden hyödylliseen vaihtuvuuteen (rekrytointeihin ja tuottavuutta kohottaviin työpaikan vaihtoihin). Erilaisia omavastuumalleja onkin syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat muun muassa eri-ikäisten henkilöiden palkkaamiseen.

Joustavuus ja ikärajat

Työkyvyttömyysriski kasvaa iän mukaan ja työuran loppuvaiheessa yksilöiden väliset erot työkyvyssä korostuvat. Työkyvyn heikentymistä tapahtuu iän myötä myös, vaikka työkyvyttömyyseläkekynnys ei ylittyisikään. Kaikissa ikäryhmissä löytyy myös niitä, joiden työkyky ei iän myötä heikenny ja voi jopa parantua. Yksilölliset erot ihmisten välillä siis korostuvat iän myötä.

Yksilöllisiin eroihin pyrittiin 1980-luvulla eläkepolitiikassa vastaamaan varhaiseläkejärjestelmiä kehittämällä vastapainona ammatillisten eläkeikien vaatimukselle (Hannikainen ja Vauhkonen 2012). Yksilöllinen varhaiseläke toi joustavuutta työkyvyttömyyseläkekriteereihin. Työkyvyttömyyseläkekriteerit oli laadittu siten, että eläkkeen voi saada vain, jos ei pystynyt ”mihinkään työhön”. Yksilöllisen varhaiseläkkeen saattoi saada tietyn ikärajan jälkeen, jos ei pystynyt ”omaan työhönsä”. Vastaavankaltaisia yksilöllisiä joustoja on myös haettu osatyökyvyttömyyseläkkeillä, osa-aikaeläkkeellä, varhennetulla vanhuuseläkkeellä ja työttömyyseläkkeellä. 1980-luvun loppupuolella todettiin, että luodut joustomahdollisuudet johtivat alhaiseen eläkkeellesiirtymisikään ja kohoaviin kustannuksiin. Useita jouston elementtejä yritettiin säännellä varhaiseläkkeiden ikärajoja ja kannustimia muuttamalla. Jouston tarjoaminen varhaiseläkkeiden alkuperäisessä muodossa osoittautui siis kalliiksi taloudellisen tilanteen nopeasti heikettyä ja toisaalta vanhushuoltosuhteen kehitysnäkymien valossa eläkkeelle siirtymisiän nostaminen alettiin nähdä tarpeellisena.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa yksilöllistä joustoa eläkkeelle siirtymisiässä haettiin joustavalla vanhuuseläkeiällä. Työntekijä voi valita eläkkeelle siirtymisikänsä ikävälillä 63–68. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden myöntökriteereihin jätettiin työntekijän kannalta joustoa, koska yli 60-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkehakemuksia arvioidaan lievemmin kriteerein kuin tätä nuorempien. Yli 60-vuotiailla työkyvyn arvioinnissa painottuu pitkä työura ja sen mukanaan tuoma työkyvyn heikkeneminen suhteessa oman ammatin vaatimuksiin.

Yksilöiden välisten erojen huomioon ottaminen on tärkeää ja lisää yksilöiden hyvinvointia, koska eri henkilöillä mahdollisuudet työskennellä vanhuuseläkkeelle asti vaihtelevat muun muassa terveydentilan ja työn kuormittavuus-

den suhteen. Toisaalta joustavuudella on hintansa, koska se yleensä tarkoittaa eläkkeelle siirtymisen ehtojen helpottamista. Siksi joustomekanismeille on asetettu rajoitteita, kuten esimerkiksi yllä mainittu vanhuuseläkeiän ikähaarukka.

Määritelty vanhuuseläkeikä antaa viestin siitä, millaista eläkeaikaa ja minkä suuruista eläketasoa järjestelmässä tavoitellaan ja minkä mukaiseksi sen rahoitus on mitoitettu. Koska Suomessa vanhuuseläkkeelle siirtyminen on keskittynyt haarukan alaikärajaan, on eläkkeelle siirtymistä ohjaava tekijä tällä hetkellä lähinnä eläkehaarukan alalaita. Kun elinaika pitenee, elinaikakerroin pienentää eläkkeitä ja syntyy kasvava rahakannustin jatkaa töissä – erityisesti ikähaarukan sisällä. Keskeinen kysymys on, ymmärretäänkö haarukan alalaita edelleen eläkkeelle siirtymisen normina, jonka mukaan tulisi käyttäytyä, vaikka taloudellinen kannustin jatkaa työssä voimistuisikin. Koska haarukan ikärajat on määritelty siten, että ne eivät muutu vaikka elinaika pitenee, ei myöskään eläkeikärajoihin liittyvä viesti keskimääräisen eliniän pidetessä muutu. Siitä ei ole varmaa tietoa, paljonko käyttäytymistä ohjaa alaikärajan tuottama viesti ja paljonko taloudelliset kannustimet.

Käytännöstä näyttää muodostuneen 63-vuoden eläkkeelle siirtymistä tukeva. Vuonna 2010–2011 työnantajiin ja vanhuuseläkkeelle vuonna 2010 siirtyneisiin palkansaajiin kohdistuneen tutkimuksen mukaan viidennes työnantajista piti vanhuuseläkkeen 63 vuoden alaikärajaa liian korkeana ja 70 prosenttia työnantajista piti sitä sopivana. Ainoastaan kuusi prosenttia työnantajista piti sitä liian matalana. Palkansaajista vielä suurempi osa, 86 prosenttia, piti 63 vuoden alaikärajaa sopivana (Tuominen ym. 2012).

Ruotsissa on ehdotettu otettavaksi käyttöön niin sanottu viite-eläkeikä (ks. tietoruutu 6.3). Sillä tavoitellaan eläkkeelle siirtymistä ohjaavan normin rakentamista joustavaan, eläkeikähaarukan sisältävään järjestelmään. Eläkkeelle voisi Ruotsissa ehdotuksen mukaan siirtyä vastakin entisten ikärajojen mukaan, mutta viiteiän muodossa ihmisille viestitettäisiin, missä iässä he saavat vähentämättömän eläkkeen. Lisäksi useiden muiden sosiaalietuuksien saamisen yläikärajat sidottaisiin viiteikään.

Viite-eläkeiän määrittäminen voidaan tehdä usealla eri tavalla. Lisäksi viite-eläkeikään liittyvät varhennusvähennykset, jos eläkettä nostetaan aikaisemmin, voidaan määritellä usealla eri tavalla. Pääperiaatteena on kuitenkin se, että ajan myötä nousevan viite-eläkeiän ja varhennusvähennyksen johdosta eläkkeelle jäänti ennen viite-eläkeikää tulee taloudellisesti epäedullisemmaksi.

Suomen nykyisessä järjestelmässä on mahdollista siirtyä viiteiän tapaisen normin vahvistamiseen eläkeikää lähestyville. Nykyään työeläkeotteen avulla ihmisille kerrotaan, miten paljon vuosittain eläkettä ansaitaan ja miten paljon

sitä on kertynyt. Eläkkeelle siirryttäessä elinaikakerroin vähentää eläkettä siten, että tosiasiallinen karttuma kullekin ikäluokalle on nimellinen karttuma kerrottuna ikäluokan elinaikakertoimella. Jos karttuneen eläkeoikeuden haluaa ansaita vähentämättömänä, on elinaikakertoimen vaikutuksen kompensoimiseksi työuraa keskimäärin jatkettava kullekin ikäluokalle erikseen määräytyvään ikään saakka. Viestinnällisesti olisi mahdollista kertoa kullekin ikäluokalle, mikä tämä ikä on. Näin myös nykyjärjestelmään voitaisiin vahvistaa normia ”vähentämättömän” eläkkeen osoittamasta eläkeistä.

Valtiolla ja kunnilla on käytössä henkilökohtainen eläkeikä niille vuosina 1940–1959 syntyneille, joiden palvelussuhde on alkanut ennen vuotta 1993. Henkilökohtainen eläkeikä vaihtelee 63- ja 65-vuoden välillä riippuen palvelusuhteen kestosta. Jatkaessaan henkilökohtaiseen eläkeikään asti työntekijällä on oikeus ennen vuotta 1995 kertyneisiin korkeampiin eläkekarttumiin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että eläke jää 7–9 prosenttia pienemmäksi, mikäli henkilö jättäytyy eläkkeelle ennen henkilökohtaista eläkeikää, koska tällöin hän menettää korkeampien karttumien tuoman lisän eläkkeeseensä. Valtion ja kuntien työntekijöistä noin 90 prosenttia jatkaakin työuraansa henkilökohtaiseen eläkeikään saakka, mikäli eläkeikä on 63 ja 64 vuoden välillä. (Nivalainen 2013)

Valtion ja kuntien tapauksessa nähdään, että moni jatkaa henkilökohtaiseen vähentämättömään eläkeikään. Ilman lisätutkimusta ei voida kuitenkaan sanoa, paljonko tähän vaikuttavat henkilökohtaisen eläkeiän normi ja paljonko erityin vahvat yllä kuvatut kannustimet.

Yksilön eläkkeelle jäämispäätökseen vaikuttaa se (engl. framing), miten vakuutetulle kerrotaan erilaisista eläköitymisvaihtoehdoista (ks. mm. Brown, Kapteyn ja Mitchell, 2010). Ajassa muuttuvalla viite-eläkeiällä voi siis olla vaikutusta eläkkeelle jäämispäätökseen. Vaikutuksia viitteellisen eläkeiän vaikutuksista voi hakea myös tutkimuksista, joissa eläkkeelle siirtymisiän ajankohdasta voidaan selittää vain osa taloudellisen kannustimin ja terveydellisin seikoin. Selittämättömät tekijät viitannevat muun muassa vanhuuseläkeiän itseenäiseen vaikutukseen (kts. mm. Stock ja Wise, 1990).

Suomessa on juuri poistettu yksi työeläkejärjestelmän joustavuuden muoto. Varhennettua vanhuuseläkettä saattoi nostaa ennen varsinaista eläkeikää. Kuukausieläke pieneni pysyvästi siten, että aiempi eläkkeen nostaminen vähensi eläkepääomaa. Varhennettu vanhuuseläke antoi mahdollisuuden valita, jääkö vanhuuseläkkeelle aiemmin ja tyytyy pienempään eläkkeeseen. Tällaisessa järjestelmässä ratkaisevaa on varhennusvähennyksen suuruus. Mitä suurempi varhennusvähennys on, sitä enemmän eläkkeelle siirtymistä ohjaa varsina-

nen eläkeikä ja sitä vähemmän järjestelmä toisaalta joustaa yksilöiden toiveiden mukaan. Jos oma eläke on korkeampi kuin tavoitellun elintason ylläpitäminen edellyttää, varhentaminen on mahdollista. Jos eläke taas ei vastaa sitä, millaista elintasoa yksilö tavoittelee, varhennetun vanhuuseläkkeen käyttäminen ei ole todellinen vaihtoehto eikä tarjoa joustavuutta. Jälkimmäinen tilanne luultavasti koskettaa useammin pieni- kuin suurituloisia. Varhennettu vanhuuseläke on tutkimuksen mukaan ollut suosittu hyvätuloisten keskuudessa ja niiden perheellisten joukossa, joiden puoliso ei ollut työssä (Rantala 2008).

Jos vanhuuseläkkeeseen halutaan rakentaa joustavuutta taloudellisten kannustimien muodossa, kannustimen voi kiinnittää kertyneeseen eläkeoikeuteen tai eläkekarttumaan. Jos kannustin on kiinnitetty aiemmin kertyneeseen eläkeoikeuteen, työuran jatkamisen kannustin on suurempi niille, joilla on takanaan pitkä työura ja tasainen tai aleneva palkkakehitys. Jos kannustin taas tehdään suhteessa eläkekarttumaan (suhteessa palkkaan), työuran jatkamisen kannustin on suurempi niille, joiden palkka on korkea suhteessa kertyneeseen eläkkeeseen juuri työuran lopussa. Nykyisessä järjestelmässä kannustetaan siis työssä jatkamisen suhteen erityisesti niitä, joilla on nouseva palkkakehitys tai lyhyt (Suomessa tehty) työura. Määttäsen (2013) mallin mukaan he myös reagoivat kannustimiin enemmän kuin tasaisen palkkaprofilin omaavat. Eläkekertymään sidottu lykkäyskorotusmalli on siinä suhteessa neutraali, että se eläke- ja tulotasaudesta riippumatta on korvausta siitä, että eläkettä aletaan nostaa myöhemmin.

Jos järjestelmässä on eläkkeelle siirtymiselle viiteikä tai ikähaarukka ja joustavuuden aikaansaamiseksi on myös tarjolla mahdollisuus nostaa eläkettä joko aiemmin tai myöhemmin, voidaan myös aikaisempaa tai myöhempää eläkkeelle siirtymistä kohdella epäsymmetrisesti. Voidaan esimerkiksi ajatella, että varhentaminen on ulkoisvaikutustensa vuoksi eläkejärjestelmän kannalta rahoituksellisesti haitallisempaa kuin työssä jatkaminen. Silloin vähennys voisi olla suurempi kuin eläkejärjestelmän rahoituksellisen tasapainon säilymisen kannalta sinänsä olisi tarve.

Joustavuutta eläkkeelle siirtymiseen voidaan lisätä myös erilaisilla osaaikaeläkejärjestelmillä. Tästä esimerkkinä on Suomen erillinen osa-aikaeläkejärjestelmä tai Ruotsin mahdollisuus nostaa vanhuuseläke osittaisena. Eläkkeiden osittainen nostomahdollisuus voidaan toteuttaa eri tavoin: kustannusneutraalisti, osa-aikaisuutta tukien tai siten, että osa-aikainen, varhaisempi nosto on eläkkeen saajan kannalta epäedullisempi kuin aktuaarinen laskelma osoittaa. Erityisesti juuri osa-aikamahdollisuuksien kehittämisessä on otettava huomioon muun sosiaaliturvan ja progressiivisen verotuksen rooli. Pyrkimyksenä on välttää tilanne, missä eläke-etuudelle siirrytään omasta aloitteesta muiden kustan-

nuksella. Osa-aikamahdollisuuksien tarjoaminen voi sekä vähentää että kasvat-
taa työpanosta, koska osa-aikamahdollisuuksiin voivat tarttua sekä ne, jotka il-
man kyseistä mahdollisuutta jatkaisivat täysipäiväisessä työssä että toisaalta ne,
jotka ilman kyseistä mahdollisuutta eivät jatkaisi työssä ollenkaan. Suomessa on
arvioitu, että nykyinen osa-aikaeläkejärjestelmä kokonaisuutena vähentää työ-
panosta, vaikka se työllisyysastetta hieman nostaakin. Aktuaarisesti neutraalin
osa-aikaeläkkeen käyttö on Ruotsissa taas ollut vähäistä.

Sopeutuminen, päätösperäisyys ja automaattisuus

Eliniän pitenemisen odotetaan yleisesti jatkuvan nopeudella, jota on vaikea en-
nakoida tarkasti. Eläkejärjestelmään kohdistuva sopeutumistarvekin on siten
jatkuvaa, mutta samalla vaikeasti ennakoitavaa. Mitä enemmän elinaika pite-
nee, sitä enemmän sopeutumista tarvitaan – tapahtui sopeutuminen eläkeajan,
vakuutusmaksujen tai eläketason kautta. Ennakoinnin vaikeus taas aiheuttaa
sen, että eläkejärjestelmää saatetaan sopeuttaa myöhemmin tapahtuvaan muu-
tokseen nähden liian vähän tai liian paljon.

Eläkejärjestelmän parametreja on mahdollista muuttaa päätösperäisesti tai
automaattisesti. Automaattinen sopeutuminen on määritelmällisesti jatkuvaa.
Päätösperäisyyskin voi olla jatkuvaa, jos tarkistukset tapahtuvat säännöllisesti,
ennalta määrättyllä aikataululla ja ennalta määrätysti. Automaattisen sopeutu-
misen hyvänä puolena pidetään sitä, että luonteeltaan vaikeita päätöksiä ei tar-
vitse tehdä jatkuvasti, vaan ennakkoon on tiedossa se, miten järjestelmää so-
peutetaan. Automaattisuus myös vähentää riskiä päätöksenteon haitallisesta lyk-
kääntymisestä. Automaattisten sopeutusmekanismien huono puoli taas on se,
että ne voivat olla muille kuin asiantuntijoille vaikeaselkoisia. Täysin automaat-
tiseksi ei eläkejärjestelmän sopeuttamista voi säätää, vaan aina tarvitaan tarkis-
tuspisteitä ainakin siitä, toimivatko automaattiset sopeutukset niin kuin oli aja-
teltu ja siitä, tarvitseeko järjestelmän sopeutua myös mahdollisiin uusiin esiin
tulleisiin paineisiin.

Suomessa elinaikakerroin on automaattinen sopeutumismekanismi, joka
liittyy elinajanodotteen kasvuun. Automaattinen sopeutuminen eliniän muu-
tokseen voidaan kuitenkin aikaansaada myös kytkemällä vanhuuseläkeikä suo-
raan elinajanodotteeseen. Tällaiseen malliin on siirrytty useissa eurooppalai-
sissa maissa (luku 6). Sen sijaan kolmatta periaatteellista vaihtoehtoa, vakuu-
tusmaksujen nostoa, ei ole tietävästi missään maassa säädetty tapahtuvaksi au-
tomaattisesti eliniän pidentyessä. Etuusperusteisiin malleihin sisältyy tosin si-
säänrakennettu ajatus vakuutusmaksujen tulevaisuuden nostosta. Automaati-

sointia maksujen nostoon ei kuitenkaan ole tehty, vaan jokainen maksujen korotus esimerkiksi Suomessa on päätösperäisen harkinnan tulos.

Elinaikakerroimen ja vanhuuseläkeiän indeksoimisen eron perusajatus eliniän muutokseen tapahtuvassa sopeutumisessa voidaan tiivistää seuraavasti: Elinaikakerroin on automaattinen tapa muuttaa eläkkeiden tasoa. Elinajanodotteen kasvaessa elinaikakerroin leikkaa nuorempien sukupolvien eläkkeiden tasoa. Mutta koska heidän keskimääräinen elinikänsä on toisaalta pidempi, pysyy heidän eläkepääomansa samansuuruisena kuin vanhemmilla sukupolvilla.⁸⁰ Vanhuuseläkeiän sitominen täysimääräisesti elinajan odotteeseen puolestaan vakioi automaattisesti vanhuuseläkkeellä oloajan. Vanhuuseläkeiän täysimääräinen sitominen eliniänodotteeseen pidentää nuorempien sukupolvien työuria, jolloin työuran pituus suhteessa eliniän odotteeseen kasvaa. Taulukossa 7.1 on vertailtu elinaikakerrointa ja vanhuuseläkeiän sitomista elinajanodotteeseen.

Taulukko 7.1.

Elinaikakerroin ja vanhuuseläkeiän sitominen elinajan odotteeseen.

	Elinaikakerroin	Vanhuuseläkeiän sitominen elinajanodotteeseen
Perusajatus	Vakioi eläkkeen pääoma-arvon muuttaen eläkkeiden tasoa	Vakioi keskimääräisen (vanhuus)eläkkeellä oloajan
Työn tarjonnan kasvu	Perustuu asteittain vahvistuvaan taloudelliseen kannustimeen	Perustuu vanhuuseläkeoikeuden alkamisaikaa koskevaan rajoitukseen
Kuukausieläkkeen määrä	Pienenee vanhuuseläkeiän alarajan kohdalla	Suurenee vanhuuseläkeiän alarajan kohdalla

Eläkkeiden tasoon vaikuttava elinaikakerroin ja vanhuuseläkeiän sitominen elinajanodotteeseen poikkeavat muun muassa sen suhteen, miten työn tarjonnan arvioidaan reagoivan ja mitä tapahtuu vuosieläkkeelle. Elinaikakerroimen tapauksessa työn tarjonta kasvaa vain, jos ihmiset reagoivat kannustimiin. Tätä asiaa käsiteltiin alustavasti luvussa 5 sekä tarkemmin alaluvussa 7.2. Vanhuuseläkeiän sitomismekanismeilla reaktio on voimakkaampi, mutta tapahtuu toisaalta joustavuuden kustannuksella. Elinaikakerroin pienentää eläkettä, elleivät ihmiset reagoi kannustimiin. Vanhuuseläkeiän ollessa sidottu eliniän muutokseen eläke taas nousee alaikärajan kohdalla, ellei tehdä muita muutoksia. Elinai-

⁸⁰ Reaalinen ansiotason nousu nostaa myös eläkkeiden tasoa. Tämä vaikutus on erillinen tekstissä mainitusta vaikutuksesta.

kerroin leikkaa myös esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeitä vaikkakin pienemmällä painolla kuin vanhuuseläkkeitä, ellei nykysääntöjä muuteta. Vanhuuseläkeikäykös taas korottaa työkyvyttömyyseläkkeitä, jos tulevan ajan säännökset pidetään ennallaan (tähän palataan seuraavassa alaluvussa). Automaattisesti nouseva vanhuuseläkeikä tarkoittaa sitä, että vanhuuseläkeiän noustessa muille eläkkeille tai työttömäksi ehtii siirtyä enemmän ihmisiä. Toisaalta eläkkeiden jääminen aikaisempaa pienemmiksi elinaikakertoimen johdosta voi lisätä tarvetta muuhun sosiaaliturvaan.

7.2 Eliniän muutokseen sopeutuminen eläketason tai eläkeiän kautta – vaikutusten vertailua

Edellisessä luvussa kuvattujen sopeuttamiskanavien valinnalla on erilaisia vaikutuksia työllisyyteen, tulonjakoon ja julkiseen talouteen. Tässä alaluvussa käsitellään näitä vaikutuksia. Erilaisten vaikutustensa vuoksi sopeuttamiskanavien keskinäinen painotus on selkeästi eläkepoliittinen kysymys. Käytännön ratkaisuissa yleensä myös nojataan useampaan sopeuttamiskanavaan, kun taas tässä alaluvussa vaikutuksia käsitellään olettaen, että ne kohdistuvat joko eläketasoon tai eläkeikään. Näin niiden vaikutusmekanismit saadaan selvemmin esille. Sopeuttamiskanavien yhdistämistä käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Vaikutusten analysointiin – erityisesti eläketason ja eläkeiän sopeuttamisessa – on tarjolla erittäin vähän tutkimustietoa, myös Suomen ulkopuolelta. Ainoa asiantuntijaryhmän tiedossa oleva tutkimus taso- ja eläkeikäsopeutuksen vaikutuksista on tehty elinkaarimallia hyväksi käyttäen (Määttänen 2013). Eläkevakuutusmaksun korottamisen vaikutuksesta tutkimuskirjallisuutta on enemmän, mutta se on toisaalta hajanaista.

Elleivät eläkkeiden reaalitaso tai eläkkeelle siirtymisikä jouta, edellyttää keskimääräisen eliniän piteneminen työeläkemaksujen korottamista. Jos tätä ei kompensoida verotusta keventämällä, työn verotus kiristyy. Eläkemaksuilla on osittain vakuutusmaksun luonne, joten niitä ei työllisyysvaikutukseltaan voi rinnastaa täysin muuhun työn verotuksen kiristämiseen. Kielteinen työllisyysvaikutus on silti todellinen. Työeläkemaksujen painon kasvu tuloverotuksen kustannuksella merkitsee lisäksi ansiotuloverotuksen progressiivisuuden lievenemistä. Jos työeläkemaksun korottaminen purkautuu taas kokonaisveroasteen kohoamiseen ilman verorakenteen muutosta, muodostuvat haitalliset työllisyysvaikutukset suuremmiksi. Tällainen toimi toisaalta vahvistaisi julkista taloutta ja pienentäisi siten kestävyysvajetta.

Tietoruutu 7.1. Määttäsén (2013) elinkaarimallin esittely

Määttäsén (2013) artikkelissa käytetty malli yhdistää talousteoreettisen päätöksen-tekemallin tilastollisiin aineistoihin. Mallissa on kuvattu yksityiskohtaisesti eläke-, vero- ja työttömyysturvajärjestelmän lait, joiden puitteissa yksilöt tekevät niin sanottuja rationaalisia päätöksiä työhön osallistumisesta ja eläkkeelle siirtymisestä yli elinkaarren. Malli on luonteeltaan stokastinen eli yksilöt kohtaavat päätöksiä tehdessään epävarmuutta. Tilastoaineistot pitävät sisällään ikä-, sukupuoli- ja koulutusastekohtaiset palkkaprofiilit, työkyvyttömyys- ja irtisanomisriskit sekä kuolevuudet.

Elinkaarimallin parametrit asetetaan siten, että malli sopii mahdollisimman tarkasti yhteen empiirisissä aineistoissa havaitun, nykyisen kaltaisen työmarkkinakäyttäytymisen. Tätä kutsutaan nollatilaksi tai peruspisteeksi (engl. benchmark). Elinkaarimallissa muutosten vaikutukset arvioidaan muuttamalla eläkejärjestelmän parametreja ja vertailemalla muutoksen jälkeisiä muuttuja-arvoja nollatilan vastaaviin arvoihin.

Mallin numeerisiin tuloksiin sisältyy epävarmuutta, joka voi johtua empiiristen aineistojen epätarkkuudesta tai elinkaarimallin virheellisestä määrittämisestä. Epätarkkuudesta huolimatta elinkaarimalli tarjoaa loogisesti johdonmukaisen ja vertailukelpoisen tavan arvioida eläkejärjestelmän muutoksia.

Elinkaarimallissa eläkeuudistusten vaikutuksia arvioidaan työurien, nettoverojen, kuluksen, vuosieläkkeen ja pienituloisuusasteen näkökulmista. Tutkimuksessa arvioidut eläkejärjestelmän muutokset ovat erilaisia yhdistelmiä ikärajamuutoksista sekä elinaiakertoimesta. Lisäksi on arvioitu muutosta, jossa nykyinen kannustinkarttuma korvataan lykkäyskorotuksella.

Yksityisen sektorin työeläkemaksuihin ei Suomessa näyttäisi kohdistuvan enää suurta korotuspainetta. Kun otetaan huomioon työmarkkinajärjestöjen sopima, vuoteen 2016 ulottuva eläkemaksujen korotusaikataulu, jää pitkän ajan korotustarve Eläketurvakeskuksen PTS-arvion mukaan vajaaseen prosenttiin palkkasummasta. Korotustarvetta on silti yhä jäljellä. Taloudellisen kehityksen perustekijöissä voi lisäksi tapahtua sellaisia muutoksia, joihin sopeutuminen saattaa edellyttää eläkejärjestelmän rahoitustasapainon säilyttämiseksi myös uusia eläkemaksuja koskevia päätöksiä. Mutta näiden tulisi perustua erilliseen harkintaan, jossa eläkemaksujen korotuksen haitalliset vaikutukset joudutaan otamaan huomioon. Työeläkemaksujen korotus ei jatkossa ole kuitenkaan ensisijainen tapa sopeutua elinajanodotteen kasvuun. Vakuutusmaksujen korottamisen kautta tapahtuvan sopeutumisen vaikutuksia ei ole tässä työssä tarkasteltu samalla tavalla kuin eläketason ja eläkeiän kautta tapahtuvan sopeutumisen vaikutuksia.

Tämän alaluvun analyysi perustuu Määttäsen edellä mainittuun tutkimukseen. Esitetyt tulokset eivät riipu siitä, tapahtuvatko muutokset kussakin vaikutusmekanismeissa päätösperäisesti vai automaattisesti. Samaan vaikutukseen kuin automaattisella elinaikakertoimella voitaisiin päästä myös muuttamalla eläketasoa päätösperäisesti. Koska kullekin ikäluokalle osuu automaattisessa muutoksessakin vain yksi tasomuutos, automaattisen tasomuutoksen ja päätösperäisen tasomuutoksen välillä ei ole itse eläkkeen tasoon kohdistuvan vaikutuksen kannalta eroa. Vastaavasti myös eläkeikää voidaan muuttaa joko päätösperäisesti ennalta määrätyn väliajoin tai voidaan luoda malli, jossa eläkeikärajat sopeutuvat automaattisesti eliniän odotteen muutokseen. Lopputuleman kannalta vaihtoehdot ovat tässäkin tapauksessa samanlaisia. Määttäsen (2013) analyysi on tehty kertamuutosten vaikutuksia tarkastelemalla, mutta sen johtopäätökset pätevät siis myös elinaikakertoimen ja vanhuuseläkeiän sopeuttamisen vertailuun.

Sopeutumisvaihtoehtojen työllisyysvaikutukset

Eläketason kautta tapahtuva sopeuttaminen eliniän muutokseen vaikuttaa työn kannustavuuteen ja sitä kautta työllisyyteen. Vaikutuskanavia on periaatteessa kaksi, ja ne ovat vastakkaisuuntaisia. Ensinnäkin, pitenevään elinaikaan reagoiva eläketason alennus alentaa tulevien eläkeläisten tulotasoa. Verrattuna järjestelmään, jossa eläkkeen taso ei reagoi, on yksilön tehtävä työtä pidempään saavuttaakseen saman elintason. Tätä kautta eläketason alentuminen kannustaa tekemään enemmän työtä ja lisää työn tarjontaa. Toiseksi eläketason muutos muuttaa eläkkeen ja palkan suhdetta. Samasta työstä kertyy aiempaa vähemmän eläkeoikeutta. Tämä vähentää työnteon kannustavuutta suhteessa eläkkeeseen ja voi siten puolestaan vähentää työntekoa. Vaikka elinaikakertoimen kokonaisvaikutus työllisyyteen voi teoriassa olla joko positiivinen tai negatiivinen, *a priori* on oletettavissa, että eläkkeiden tason työntekoon kannustava vaikutus, niin sanottu tulovaikutus, on suurempi ja eläketason alentuminen siten lisää työllisyyttä. Tähän tulokseen on päädytty myös tehdyissä tutkimuksissa (Uusitalo ja Nivalainen, 2013 sekä Määttänen, 2013).

Eläketasoon liittyvä sopeuttaminen ja siihen kuuluva työntarjontareaktio ovat Suomessa erityisen mielenkiintoisia, koska elinaikakerroin oli erittäin merkittävä osa vuoden 2005 tehtyä eläkeuudistusta. Eläketason muutokseen perustuvaa työntarjontareaktiota kartoittavaa tutkimusta on tehty jonkin verran, mutta nimenomaan elinaikakertoimen työllisyysvaikutusta arvioivaa tutkimuskirjallisuutta on toistaiseksi niukasti. Tämä johtuu siitä, että elinaikaker-

roinmekanismi on uusi ja vaikeasti arvioitavissa. Elinaikakerroin vaikutti eläkkeiden tasoon ensimmäisen kerran vasta vuonna 2011, jolloin se alensi 1948 syntyneiden eläkkeelle siirtyneiden henkilöiden eläkettä noin 0,8 prosenttia. Elinaikakertoimesta johtuvat muutokset eläkkeiden tasossa ovat siis toistaiseksi olleet hyvin pieniä.⁸¹

Elinaikakertoimen työllisyysvaikutuksista on kuitenkin kaksi arviota. Toinen on toteutunutta kehitystä kuvaavalla tilastoaineistolla tehty tutkimus (Uusitalo ja Nivalainen, 2013) ja toinen on aiemmin mainitulla elinkaarioptimointiin perustuvalla mallilla tehty simulointitutkimus (Määttänen, 2013).⁸² Uusitalo ja Nivalainen (2013) mallintavat eläkkeelle siirtymisen todennäköisyyttä käyttäen hyväksi eläkepääomaa ja sen muutosta.⁸³ Heidän tutkimuksensa mukaan pääosa vuoden 2005 uudistuksen kannustinmuutosten vaikutuksista liittyisi juuri eläkepääoman pienenemiseen. Työssä jatkamisen kannalta elinaikakertoimen eläkepääomaa pienentävä kannustinvaikutus on merkityksellisempi kuin esimerkiksi kannustinkarttuman eläkepääomaa suurentava vaikutus. Tutkimuksen mukaan eläkkeelle siirtymisiän odote kasvaa elinaikakertoimen johdosta 0,5 vuodella vuoteen 2025 mennessä verrattuna tilanteeseen, jossa elinaikakerrointa ei olisi.⁸⁴ Määttäsän arvio elinaikakertoimen vaikutuksesta on puolestaan huomattavasti pienempi. Suunnilleen samansuuruinen elinaikakerroin tuottaa Määttäsän arvion mukaan on noin yhden kuukauden muutoksen työuriin eli noin kuudesosan Uusitalon ja Nivalaisen arviosta. Kummallakin mallilla saatiin tuloksiin liittyä huomattavaa epävarmuutta.

Vanhuuseläkeiän kahden vuoden nosto ei pidennä eläkkeelle siirtymisiän odotetta kahdella vuodella. Vaikutusta rajoittaa sekä työkyvyttömyys- että työttömyysriski. Määttäsän (2013) laskelmien mukaan vanhuuseläkeiän nosto kahdella vuodella pidentää työuria kahdeksalla kuukaudella edellyttäen, että työttömyysputki ja osa-aikaeläke on poistettu, jolloin niiden yhteisvaikutus on kymmenen kuukautta. Tämä on selvästi suurempi kuin elinaikakertoimen vaikutus,

81 Tästä syystä myös mahdollinen reaktio alentuneeseen eläkkeeseen on ollut vähäinen ja samanlainen koko ikäluokalle. Näin ollen vaikutuksia on vaikea identifoida aineistosta, tai vaikutusarviot saattavat olla epätarkkoja.

82 Määttänen ei tarkastele tarkalleen elinaikakerrointa vaan yksinkertaisemmin kaikkien kuukausieläkkeiden leikkaamista nykytilanteessa, muun muassa nykyisillä kuolevuuksilla. Elinaikakertoimen vaikutus olisi ainakin hieman isompi tilanteessa jossa eliniät ovat jo pidentyneet (eläkkeen tasolla on enemmän merkitystä kun eletään pidempään).

83 Muuttajat voidaan myös tulkita edustavan työuran pituutta ja aikaisempaa palkkatasoa sekä lisätyövuosien palkkatasoa.

84 Uusitalon ja Nivalaisen tutkimusasetelma vertaa tapahtuneita kannustinmuutoksia ja työllisyysmuutoksia henkilöillä, joilla muutokset olivat erisuuntaisia ja erisuuruisia. Elinaikakerroinarvio taas perustuu ”sivutuotteena” syntyneeseen epäsuoraan arvioon. Arvio on ennuste aineiston ulkopuolelle ja siksi siihen liittyy muita tutkimuksen tuloksia suurempaa epävarmuutta.

jos elinaikakertoimen tasosopeutus ja vanhuuseläkeiän korotus mitoitetaan siten, että molempien vaikutus julkiselle taloudelle on sama. Määttäsän mallin mukaan vanhuuseläkeiän nosto on työllisyystoimena eläkkeiden pienentämistä tehokkaampi. Tämä kuitenkin edellyttää, että työttömyysputki ja osa-aika-eläke poistetaan. Jos putkien ikärajoja taas nostetaan vanhuuseläkkeen ikärajan tavoin kahdella vuodella, työuravaikutus on kuusi kuukautta. Jos nämä varhaiset työstä poistumisen reitit säilytetään nykymuotoisena, vanhuuseläkeiän nosto lyhentää työuria ja elinaikakertoimen työuravaikutuskin pysyy vähäisenä. Vanhuuseläkeiän nosto tai eläkkeiden alentaminen eivät siis yksinään ole niin tehokkaita toimenpiteitä kuin yhdistettyinä työttömyysputken ja osa-aika-eläkkeen poistoon tai rajoittamiseen. Eläkeiän nostosta tulee mallin mukaan eläketason alentamista suurempi työllisyysvaikutus tilanteessa, jossa työttömyysputki ja osa-aika-eläke on poistettu tai niiden ikärajoja nostetaan vanhuuseläkeiän mukaisesti.⁸⁵

Määttäsän tutkimus erittelee työllisyysreaktion sekä sukupuolten että koulutusasteiden välillä. Sukupuolten välillä eroa ei juuri ole. Koulutusasteiden välillä on eroja; vanhuuseläkeiän nostaminen vaikuttaa enemmän korkeasti koulutettujen työuran pituuteen. Vaikutusmekanismi on erilainen eri koulutusryhmissä. Perus- ja keskiasteen koulutuksen saaneet pidentävät työuriaan erityisesti osa-aika-eläkkeen ja työttömyysputken poistamisen takia, kun taas korkeakoulutetut reagoivat vahvemmin eläkeiän nostoon ja elinaikakertoimeen. Nämä tulokset ovat pitkälti seurausta korkeakoulutettujen matalammasta työttömyysriskistä sekä korkeammasta palkkatasosta. Vanhuuseläkeiän noston vuoksi työttömyys ja työkyvyttömyys kasvaisivat vähemmän korkeakoulutetuilla kuin muilla. Lisäksi korkeasti koulutetut ovat useammin töissä vanhuuseläkkeeseen asti jo nyt, joten vanhuuseläkeiän nosto koskee heitä enemmän kuin ryhmiä, joissa suurempi osa on poistunut työvoimasta jo aiemmin.

Vanhuuseläkeiän korottaminen kasvattaa työttömien määrää. Työttömyysriski on erilainen eri koulutusasteilla – myös vanhemmissa ikäluokissa. Työttömäksi jää enemmän matalamman koulutuksen saaneita kuin korkeamman koulutuksen saaneita. Vanhuuseläkeiän nousun vuoksi vähemmän koulutusta saaneiden työttömyys kasvaa enemmän kuin enemmän koulutusta saaneiden.

85 Tämä johtuu siitä, että mallissa yksilöt arvostavat vapaa-aikaa. Toisin sanoen jos rahallisten tekijöiden vaikutus on vakioitu ja yksilöillä on valinnan mahdollisuus, mallissa on oletus, että yksilöt ovat mieluummin eläkkeellä kuin töissä. Kyseinen oletusparametri on sovitettu aineistosta havaittuun käyttäytymiseen ja mallissa mallinnetaan eläkejärjestelmän rahalliset kannustimet ja eläkeikärajoitteet tarkasti suomalaisen eläkejärjestelmän mukaan.

Tulonjakovaikutuksia

Eri mekanismeilla tapahtuvalla sopeuttamisella on myös erilaisia tulonjakovaikutuksia. Tulonjakovaikutukset eroavat sukupolven sisäisen tulojakauman (saman ikäluokan erituloisten yksilöiden) suhteen.

Eläkeiän nostaminen kasvattaa keskimääräistä vuosieläkkeiden tasoa. Koska ihmisten täytyy työskennellä pidempään saavuttaakseen vanhuuseläkeiän, he ansaitsevat enemmän eläkettä ja maksavat pidempään vakuutusmaksuja. Näin tapahtuu siitä huolimatta, että vanhuuseläkeiän noustessa entistä useampi päätyy ennen vanhuuseläkeikää työkyvyttömyyseläkkeelle tai työttömäksi. Vanhuuseläkkeelle asti työskentelevien eläkkeiden taso nousee. Myös työkyvyttömyyseläkkeelle joutuvien eläkkeet nousevat nykysäännöin, jos vanhuuseläkeikää nostetaan. Nykysäännöin työkyvyttömyyseläkkeisiin sisältyy määrä, joka perustuu niin sanottuun tulevaan aikaan. Se viittaa oletettuun työvoimaan kuumisaikaan, joka jäi toteutumatta, kun ihminen tuli työkyvyttömäksi. Tuleva aika lasketaan työkyvyttömyyden alkamisesta vanhuuseläkeiän alkuun asti. Nykyisin vanhuuseläkeiän katsotaan alkavan 63 ikävuodesta. Jos vanhuuseläkeikää nousee, myös tuleva aika pitenee.

Eläketason alentaminen pienentää määritelmän mukaisesti keskimääräisiä vuosieläkkeitä. Kuten aiemmin todettiin, eläketason alentamisella on kannustinvaikutus, joka pidentää työuria. Jos työurat pitenisivät tarpeeksi ihmisten reagoiessa kannustimiin, eläkkeiden tason alentuminen voisi korvautua tai keskimääräinen eläketaso voisi jopa kasvaa. Määttäsen (2013) mallilaskelmissa yksilöt voivat muuttaa käyttäytymistä kannusteiden vuoksi ja heillä olisi siten mahdollisuus kompensoida eläkkeiden alentamisen vaikutus kasvattamalla työpanosta. Tätä ei kuitenkaan mallissa tapahdu siinä mittakaavassa, että eläkkeiden tasot eivät laskisi, vaan eläkkeiden tasoalennus johtaa alempiin eläkkeisiin myös sen jälkeen kun käyttäytymisreaktio on otettu huomioon.

Määttäsen (2013) tutkimuksessa on arvioitu myös tulonjakovaikutuksia muun muassa vuosieläkkeiden avulla eri koulutusryhmille.⁸⁶ Vuosieläkkeet muuttuvat kummankin toimenpiteen – eläkkeiden alentamisen ja vanhuuseläkeiän nostamisen – seurauksena. Eläkkeet kasvavat, kun vanhuuseläkeiän alarajaa nostetaan ja alenevat, kun eläkkeitä pienennetään elinaikakertoimella. Nostettaessa vanhuuseläkkeen alaikäraja koulutetut työskentelevät pidempään ja heidän eläketasonsa nousee jonkin verran enemmän kuin vähemmän koulutetuilla. Enemmän koulutetut reagoivat elinaikakerroinkannustimeen voimak-

⁸⁶ Vähemmän koulutettu tarkoittaa tässä yhteydessä muita koulutusryhmiä paitsi korkeakoulututkinon suorittaneita.

kaammin kuin vähemmän koulutetut, jolloin heidän eläketasonsa laskee jonkin verran vähemmän kuin vähemmän koulutetuilla. Lisäksi vähemmän koulutetuilla on korkeampi työkyvyttömyyseläkeriski, jolloin vanhuuseläkeiän koroittaminen nostaa heidän eläkkeitään, koska työkyvyttömiä eläkettä korottava tuleva aika on pidempi. Kulutuksen nykyarvon muutoksella mitattuna tulojakovaikutukset ovat tasaisempia kuin vuosieläkkeellä mitattuina. Tämä aiheutuu muun muassa verotuksen progressiivisuudesta.

Vaikutuksia julkiseen talouteen

Elinkaarimallin mukaan sekä vanhuuseläkeiän nosto yhdistettynä työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen poistamiseen tai niiden ikärajojen nostoon, että **eläkkeiden tason** alentaminen nykymallin mukaisesti (elinaikakerroin), parantavat diskontattujen verojen ja tulonsiirtojen erotusta eli karkeasti ottaen julkisen talouden rahoitustasapainoa.⁸⁷ Vanhuuseläkkeen ikärajan nosto ilman työttömyyseläkkeen ja osa-aikaeläkkeen rajoittamista sen sijaan heikentää julkisten talouden tasapainoa.

Ikärajamuutokset johtavat pidemmän työuran vuoksi suurempaan verokeräytymään ja pienempiin sosiaalisiin tulonsiirtoihin. Näin ollen kaikkien koulutusryhmien elinkaaren aikana maksamien nettoverojen määrä kasvaa, erityisesti korkeasti koulutettujen, koska heidän työuransa pitenee eniten.

Myös **elinaikakertoimen kautta tapahtuva sopeutuminen** parantaa julkisen talouden kestävyttä, mutta julkisen talouden kestävyden parantuminen jakautuu tulojaollisesti eri tavalla kuin vanhuuseläkeiän nostossa. Eläkkeiden tason alentaminen vaikuttaa erityisesti naisiin. Naisten maksamien elinkaariverojen ja -etuuksien erotus kasvaa, koska naisten odotettu elinikä on selvästi miehiä korkeampi. Koulutusasteiden välillä vaikutus on miehillä tasainen – eli verotuksen ja tulonsiirtojen erotuksen muutos on eri koulutusasteilla samaa suuruusluokkaa. Elinaikakertoimen vuoksi veroja maksetaan jonkin verran enemmän kuin mitä tehtäisiin ilman elinaikakerrointa johtuen pienehköstä, tasaisesti jakautuneesta ja positiivisesta työllisyysreaktiosta. Tulonsiirtoja taas maksetaan kaikille samasta syystä vähemmän ja tasaisesti eri koulutusasteiden suhteen. Naisilla vaikutus on jopa regressiivinen eli vähemmän koulutetuilla nettomaksurasituksen kasvu on suhteellisesti suurempi kuin korkeammin koulutetuilla.

87 Elinkaaren aikana maksettujen verojen ja saatujen tulonsiirtojen muutoksen erotus on positiivinen.

Erilaisten vaikutusten yhteenveto

Edellä on tarkasteltu systemaattiseen mallipohjaiseen analyysiin perustuen eläketason ja eläkeikärajojen muutosten vaikutuksia julkiseen talouteen, työllisyyteen, työttömyyteen ja tulonjakoon. Mainittujen neljän näkökulman lisäksi huomion arvoinen on kysymys yksilöiden valinnanvapaudesta, toisin sanoen missä määrin eläkejärjestelmän muutokset rajoittavat yksilöiden valintoja eläkkeelle siirtymisen suhteen.

Sekä vanhuuseläkeiän korottaminen että eläketason alentaminen kohentavat Määttäsen (2013) malliarvion mukaan julkista taloutta, jos varhaiset työstä poistumisen reitit poistetaan ensin.⁸⁸ Suuremmasta työpanoksesta aiheutuu eläkeiän noston kautta sopeutumisessa enemmän talouskasvua, jota malli ei ota huomioon. Jos varhaisia työstä poistumisen reittejä taas ei poisteta ensin, elinaikakerroin on julkisen talouden kannalta parempi. Elinaikakertoimen julkisen talouden vaikutus ei ole herkkä sille, ovatko varhaisen työstä poistumisen väylät olemassa vai ei, koska tason pudotus koskee kaikkia eläkkeitä riippumatta siitä, mitä kautta niille päädyttiin.

Jos eliniän pitenemiseen sopeutumista tehdään työllisyyttä maksimoiden, paras sopeutumismekanismi olisi eläkeiän nosto ja huonoin vakuutusmaksujen nosto. Eläketason kautta tapahtuva sopeutuminen asettuu työllisyysvaikutuksiltaan näiden kahden väliin. Mitä voimakkaampi on reaktio kannustimiin, sitä lähempänä eläketason kautta sopeutuminen on työllisyysvaikutuksiltaan eläkeajan kautta tapahtuvaa sopeutumista.

Työttömyyden suhteen tilanne muuttuu. Eläketason alentaminen ei vaikuta työttömyyteen, mutta eläkeajan pidentäminen kasvattaa työttömyyttä, koska useampi ”ehtii” olla työttömänä ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä. Työttömäksi jää enemmän vähemmän koulutettuja kuin korkeammin koulutettuja.

Elinaikakertoimen kautta tapahtuva sopeutuminen on käyttäytymisvaikutukset huomioon ottaen ikääntyneiden tuloeroja lisäävä toimenpide, kun taas eläkeiän nostaminen on tulonjakoa tasoittava toimenpide.

Eläketason kautta sopeutuminen jättää päätökset yksilöille kulloinkin asetettujen ikärajojen puitteissa. Eläkeajan kautta sopeutuminen määritelmällisesti kaventaa joustavuutta.

Tarkasteluissamme vertailukohtana on järjestelmä, jossa eläketasot ja eläkeikärajat pysyvät muuttumattomina. Tosiasiassa nykyjärjestelmä alentaa jatkossa eläketasoa elinaikakertoimen kautta, kun elinajan odote nousee. Siten eläketa-

88 Mallissa on arvioitu, että sama vaikutus julkisen talouden kannalta saadaan eläkeiän nostolla kahdella vuodella (olettaen, että putki ja osa-aikaeläke on ensin poistettu) tai kaikkien kuukausieläkkeiden leikkaamisella noin kahdeksalla prosentilla.

son alenemiseen perustuvat vaikutukset toteutuvat jossain mitassa, vaikkakaan sopeutuminen ei ole julkisen talouden kestävyyskannalta riittävää, ellei uusia päätöksiä tehdä.

7.3 Eläketason ja eläkeajan kautta tapahtuvan sopeuttamisen yhdistäminen

Edellisissä alaluvuissa käsiteltiin vain yhden kanavan (eläkkeiden tason ja eläkeiän) välityksellä tapahtuvan sopeutumisen vaikutuksia ja myös verrattiin niitä. Osoittautui, että eri sopeutuskanavat vaikuttavat eri tavalla ja kaikilla sopeutuskanavilla on vahvuuksia ja heikkouksia. Kun toteuttamisnopeus eri sopeutuskanavissa on erilainen ja niiden käytöstä aiheutuvat vaikutukset kohdistuvat eri tavalla eri ihmisiin, on syytä tarkastella myös useamman sopeuttamiskanavan käytön yhdistelmiä. Tässä alaluvussa tarkastellaan esimerkinomaisesti muutamaa yhdistelmää ja pohditaan kyseisten yhdistelmien vaikutuksia työllisyyteen, tulonjakoon, julkisen talouden kestävyyskannan sekä joustavuuteen tehdä henkilökohtaisia valintoja. Nämä yhdistelmät eivät ole ryhmän suosituksia vaan esimerkkejä niiden vaikutusten suunnista ja suuruusluokista.

Eläketason ja eläkeiän sopeuttamisen yhdistelmällä voitaisiin pyrkiä siihen, ettei ajassa voimistuva elinaikakerroin johda liian alhaisiin eläketasoihin eikä toisaalta pelkästään vanhuuseläkeikää korottava malli johda kohtuuttomaan pitkän työuran vaatimukseen ja liiaksi kohoavaan eläkemenoon ja -maksuun. Jos eläkeikää nostetaan, eläkettä maksetaan vähemmän aikaa, ja vuosieläkettä ei tällöin tarvitse pääoma-arvon vakiinnuttamiseksi alentaa yhtä paljon kuin alemman eläkeiän tapauksessa. Jos siis pidentyneestä elinajasta osa ohjataan työntekoon korottamalla eläkeikää, elinaikakerrointa voidaan lieventää hukkaamatta kuitenkaan tavoitetta eläkkeen pääoma-arvon vakioimisesta. Tällöin kullekin ikäluokalle määräytyisi oma, erityinen vanhuuseläkeikä ja oma, vanhuuseläkeiän alarajalla määritelty nykyistä pienempi elinaikakerroin.

Edellisessä alaluvussa todettiin, että sekä eläkeiän kautta tapahtuva sopeuttaminen että eläketason kautta tapahtuva sopeuttaminen vaikuttavat positiivisesti työllisyyteen. Määttäsen (2013) mallilaskelmien mukaan eläkeiän kautta tapahtuva sopeutumisen työllisyysvaikutus on voimakkaampi, jos myös osaaikaeläke ja työttömyysturvan lisäpäiväoikeudet poistetaan, mutta eläketason kautta tapahtuvan sopeutumisen työllisyysvaikutus toteutuu toisaalta yksilölliset erot paremmin huomioon ottavalla tavalla. Yhdistelmällä siis saataisiin pelkkää elinaikakerroimen käyttämistä varmemmin aikaan työllisyyden nousua, mutta säilytettäisiin toisaalta osittain myös nykyisen sopeutusmallin jous-

tavuutta. Kummankin tavoitteen – sekä työllisyyden että joustavuuden – suhteen jouduttaisiin tietysti tyytymään vähempään kuin mitä ”puhtaista” malleista saavutettaisiin.

Eläkeiän kautta sopeutuminen nostaa vuosieläkkeitä, kun taas eläketason kautta tapahtuva sopeutuminen pienentää niitä. Yhdistämisen vaikutus eläkkeiden tasoon riippuu siitä, kumpi sopeutumiskanava painottuu enemmän. Mitä enemmän sopeutus painottuu eläkeikään, sitä enemmän kasvavat eläkkeet ja päinvastoin. Yhdistelmämallit voivat siis pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta, koska kumpikin sopeuttamiskanava yksinään pienentää osaltaan julkisen talouden epätasapainoa. Lassila (2013) on laskenut FOG-mallilla⁸⁹ yhden eläkeajan ja eläketason sopeuttamisen yhdistelmämallin vaikutuksia vakuutusmaksujen odotettuun kehitykseen. Hänen laskelmiensa mukaan on mahdollista löytää eläkeajan ja eläketason kautta tapahtuvia sopeutumisen yhdistelmiä, joilla on samalla vakuutusmaksujen korotuspainetta patoava vaikutus.

Eläkeiän ja eläketason kautta sopeutuminen voidaan yhdistää monin eri tavoin. Suuri merkitys on sillä, mikä osuus elinajan odotteen pitenemiseen sopeutumisesta ohjataan toisaalta eläkeiän korotukseen ja tätä kautta työllisyyteen, mikä osuus toisaalta eläketasoon. Jälkimmäisessä tapauksessa työllisyysvaikutus jää riippumaan taloudellisesta kannustimesta ja siihen sisältyy myös enemmän valinnanvapautta. Mitä enemmän painotetaan eläkeiän kautta tapahtuvaa sopeutumista, sitä suuremmaksi työllisyysvaikutus muodostuu. Mitä suurempi on eläkeiän paino sopeutuksessa, sitä enemmän joudutaan toisaalta tinkimään joustavuudesta.

Erilaisia sopeutusmalleja voi kehittää myös valitsemalla, muutetaanko eläkeikää sitovalla eläkeiän nostolla vai alaluvussa 7.1 periaatteeltaan esitellyn viite-eläkeiän korottamisella. Viite-eläkeikämallissa joustavuus korostuu vielä enemmän. Joustavuutta haettaisiin paitsi sillä sopeuttamisosuudella, joka nojautuu eläketason kautta sopeutumiseen, myös eläkeajan kautta tehtyyn sopeutumiseen viite-eläkeiän muodossa rakennetulla lievennyksellä. Työllisyysvaikutusten arviointi viite-eläkeikämallissa on toisaalta epävarmempaa kuin sitovassa eläkeiän nosto -mallissa. Sen vaikutuksia voi kuitenkin haarukoida rinnastamalla viite-eläkeikämalli sellaiseen vanhuuseläkeiän nostoon, jossa säilytetään

89 FOG eli Finnish Overlapping Generations Model on ETLA:n ja Sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyössä kehitetty malli, joka on tarkoitettu talous- ja sosiaalipolitiikan vaikutusten analyysiin. Mallissa kotitaloudet ja yritykset tekevät päätöksiä, kotitaloudet maksimoivat elinkaarihyötyään ja yritykset maksimoiden markkina-arvoaan. Päätöstentekijöiden vaikutuksesta malliin määräytyvät hinta-, palkka- ja korkotasot, joilla taas on vaikutusta kotitalouksien käyttäytymiseen eli malli on niin sanottu yleisen tasapainon malli. Mallissa on yksityiskohtaisesti täsmennetty julkinen sektori, jolloin esimerkiksi eläkeuudistuksen vaikutus eläkemaksutasoon pystytään mallintamaan.

myös varhennusvähennys. Määttäsen (2013) laskelmissa viite-eläkemalli lisäisi työllisyyttä – tosin selvästi vähemmän kuin sitova eläkeiän korotus, mutta toisaalta enemmän kuin pelkkä eläketason kautta tapahtuva sopeutuminen. Mitä enemmän viite-eläkeikää korotetaan ja mitä suurempi on varhennusvähennys, sitä suurempi on työllisyysvaikutus. Tulonjaon osalta viite-eläkeikämallin tulokset ovat samansuuntaiset kuin vanhuuseläkeiän korottamisen vaikutukset. Hyvätuloiset reagoivat varhennusvähennykseen keskimääräistä enemmän, jolloin viite-eläkeiän korotus pidentää mallissa enemmän suurituloisten työuria.⁹⁰ Toisaalta myös verojen ja tulonsiirtojen erotus, nettoveroaste, kiristyy enemmän suurituloisilla.

7.4 Yhteenveto vaihtoehtoisista tavoista sopeutua eliniän pitenemiseen

- Eliniän pitenemisen jatkuessa eläkejärjestelmään kohdistuva tasapainottamistarve on jatkuvaa, mutta vaikeasti ennakoitavissa olevaa. Eläkejärjestelmä voidaan tasapainottaa monella eri tavalla. Toisaalta yhden toimenpiteen muutoksen vaikutukset riippuvat mahdollisista muista toimenpiteistä. Siksi eläkejärjestelmää tulee tarkastella kokonaisuutena ja arvioida erilaisten politiikkatoimien yhteisvaikutuksia.
- Eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän kasvuun eläkkeiden tason kautta voi tapahtua nykyiseen tapaan elinaikakertoimella, muuttamalla karttumaprosentteja, palkkakerrointa tai eläkeindeksejä. Elinaikakertoimen vaikutus työllisyyteen on tutkimustiedon valossa positiivinen, mutta vaikutuksen suuruutta ei vielä voida arvioida luotettavasti. Saatavilla olevien tutkimusten mukaan elinaikakerroin kasvattaisi eläkkeellesiirtymisen odotetta 1–6 kuukautta vuoteen 2025 mennessä.
- Vakuutusmaksuja nostamalla voidaan vähentää tulojen ja menojen epätasapainoa, mutta tällöin työnteon kannustavuus saattaa kärsiä. Siten eläkejärjestelmän sopeuttaminen vakuutusmaksujen avulla heikentää työllisyyttä verrattuna vakuutusmaksujen ennallaan pitämiseen. Työllisyyden muutos riippuu vakuutusmaksun noston kohdentumisesta ja suuruudesta. Työeläkemaksujen painon kasvu tuloverotuksen kustannuksella taas merkitsee ansiotuloverotuksen progressiivisuuden lievenemistä. Työeläkemaksun korotuksella on vaikutusta sukupolvien väliseen tulonjakoon.

⁹⁰ Tilastoista tosin havaitaan, että suurituloiset käyttivät enemmän varhennettua vanhuuseläkettä. Mallitulokset ja tilastolliset havainnot ovat siten tässä ristiriitaisia.

- Korkeampi vanhuuseläkeikä pidentää työuraa suhteessa eläkkeellä oloaikaan, mikä puolestaan parantaa julkisen sektorin rahoitusasemaa, jos muiden työvoimasta poistumisreittien kuten työttömyysputken ja osa-aikaeläkkeen käyttöä rajoitetaan.
- Määttäsen (2013) tutkimuksen mukaan vanhuuseläkeiän nosto kahdella vuodella pidentää työuria kahdeksalla kuukaudella, mutta vain, jos työttömyysputki ja osa-aikaeläke poistetaan ensin. Yhteisvaikutus on kymmenen kuukautta. Jos työttömyysputki ja osa-aikaeläke säilytetään nyky muodossaan, vanhuuseläkeiän nosto saattaa jopa lyhentää työuria.
- Määttäsen (2013) tutkimuksen mukaan eläkeiän nosto on tuloeroja kaventava toimenpide. Tulos ei riipu siitä, mitä varhaisille työstä poistumisen reiteille tehdään. Vanhuuseläkeiän nosto kasvattaa erityisesti hyvätuloisten maksamia nettoveroja ja toisaalta työkyvyttömyyseläkkeiden taso kasvaa tulevan ajan oikeuden kasvun myötä. Elinaikakerroin on tulojaollisesti lähes neutraali toimenpide ja eläkkeiden tason alentamisella on vastakkaisia vaikutuksia. Hyvätuloiset elävät keskimäärin pidempään kuin pienituloiset, jolloin heidän nettoverotuksensa kiristyy. Toisaalta työkyvyttömyyseläkkeiden alentumisen vaikutukset kohdistuvat erityisesti pienituloisiin.
- Työuran pituuteen voidaan vaikuttaa taloudellisten kannustimien avulla. Suomessa 63 ikävuoden jälkeen alkavan 4,5 prosentin kannustinkarttuman yksi tarkoitus on ohjata ihmisiä pidentämään työuriaan. Siinä kannustinvaikutus perustuu palkkaan eikä eläkepääoman sopeutukseen. Myös työnantajille voidaan luoda taloudellisia kannustimia pitää työntekijät työkykyisinä ja töissä mahdollisimman pitkään. Niihin saattaa liittyä riski siitä, että uusin työntekijöiden palkkaamisen kannustimet samalla heikentyvät.
- Eläkevakuutettujen hyvinvointia voidaan parantaa valinnanmahdollisuuksia lisäämällä (joustava vanhuuseläkeikä 63–68 on esimerkki tästä). Joustavuudella on kuitenkin hintansa, jos se johtaa työllisyyden ja julkisen talouden kannalta tarpeettoman aikaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Ajan myötä nouseva viiteikä ja varhennusvähennys pyrkivät hillitsemään liian varhais-ta eläkkeelle siirtymistä.
- Eläkejärjestelmän sopeutus voidaan tehdä eläkkeiden tason, eläkeiän ja vakuutusmaksujen *yhdistelmällä*. Tällöin sopeutuksen vaikutus riippuu siitä, kuinka paljon mitäkin sopeutuskanavaa painotetaan.
- Ruotsissa on ehdotettu otettavaksi käyttöön niin sanottu viite-eläkeikä. Sillä tavoitellaan eläkkeelle siirtymistä ohjaavan normin rakentamista joustavaan, eläkeikähaarukan sisältävään järjestelmään. Samantyyppinen malli voidaan Suomessa rakentaa nykyisen järjestelmän perustalle.

Lähteet

- Ahola, E. (2013) Yleiskatsaus toimeentulotuesta Helsingissä 2008–2010. Teoksessa Ahola, E. ja Hiilamo, H. (toim.) Köyhyyttä Helsingissä. Toimeentulotuen saajat ja käyttö 2008–2010. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 127, 18–29.
- Airio, I., Blomberg, H., Kangas, O., Kroll, C. ja Niemelä, M. (2013) Täyden kansaneläkkeensaajien tulot ja kokemukset toimeentulosta. Teoksessa Airio, I. (toim.) Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Kela, Teemakirja 9, 142–167.
- Ambachtsheer, K. (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Instituutorakenne ja hallinto. Eläketurvakeskus.
- Anderson, P. M. & Meyer, B. D., 2000. "The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 78(1–2), pages 81–106, October.
- Anttila, S., Hietaniemi, M., Risku, I., Salonen, J. ja Uusitalo, H. (2005) Miten työeläkkeet kehittyvät? Laskelmia eläkkeiden pitkän aikavälin kehityksestä. Eläketurvakeskuksen raportteja 2005:4.
- Anttonen, A ja Sipilä, J. (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa.
- Appelqvist, J. (2012) Työntekijän eläkelain mukaiset indeksiluvut vuodelle 2013, Eläketurvakeskuksen muistio.
- Barr, N. (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne. Eläketurvakeskus.
- Barr, N. & Diamond, P. (2008) *Reforming pensions: principles and policy choices*. Oxford University Press.
- Brown, J. R., Kapteyn, A ja Mitchell, O. S. (2010) Framing Effects and Expected Social Security Claiming Behavior, Pension Research Council WP 2010-42.
- Börsch-Supan, A. (2005) The 2005 Pension Reform in Finland. The Finnish Centre for Pensions Working Papers 2005:1.
- Card, D. ja Levine, P. B., (1994) "Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment," *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 53(1), pages 1–29, January.
- Disney, R. (2004) Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?, *Economic Policy*, July 2004, 269–311.

Gröhn, J. (2008) Lakisääteisen eläkejärjestelmän etuudet ja rahoitus iän mukaan ja sukupolvittain. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2008:1.

Hagfors, R., Hellsten, K., Ilmakunnas, S. ja Uusitalo, H. (toim.) (2003) Eläkeläisten toimeentulo 1990-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2003:1.

Hakola, T. ja Määttänen, N. (2007) Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin: arviointia stokastisella elinkaarimallilla, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1, ETLA sarja B 226.

Hakola, T. ja Uusitalo, R. (2002): Eläkevakuutusmaksujen vaikutus rekrytointeihin ja irtisanomisiin, ETK raportti 2005:2.

Hannikainen, M. ja Vauhkonen, J. (2012) Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia. Suomalaisen kirjallisuuden seura.

Hjerppe, R. (1989) The Finnish Economy 1860–1985, Growth and structural change. Studies on Finland's Economic Growth no. 13, Bank of Finland Publications, Helsinki.

Hytti, H. ja Valaste, M. (2009) The average length of working life in the European Union, Fpa Online working papers 1/2009.

Ilmakunnas, P. ja Ilmakunnas, S. (2013) ”Hiring older employees: Do age limits of early retirement and contribution rates of firms matter?”, The Scandinavian Journal of Economics (tulossa).

Ilmakunnas, S. ja Rantala, J. (2005) Oikeat asenteet vai onnistunut politiikka ikääntyneiden paremman työllisyyden taustalla?, Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005.

Jauhiainen, S. ja Rantala, J. (2011): Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki : Kat-saus viimeaikaiseen kehitykseen. Eläketurvakeskuksen raportteja 3/2011.

Julkunen, R. (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena, teoksessa Keskitalo, E. & Karjalainen, V. Kaikki työuralle – työttömien aktivointipolitiikka Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, s. 21–44.

Järnefelt, N. (2013) Sosioekonomiset erot työurien pituudessa luultua pienempiä. Hyvinvointikatsaus 2013 (tulossa).

Järnefelt N., Kautto M., Nurminen M. ja Salonen J. (2013): Työurien pituuden kehitys 2000-luvulla. Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2013.

Kahma, N. ja Takala, M. (2012) Luottamus eläketurvaan. Eläketurvakeskuksen ra-portteja 01/2012.

Kangas, O. (2006) 'Finland: labour markets against politics', in E.M. Immergut, K.M. Anderson and I. Shulze (eds), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 248–296.

Kangas, O. ja Hussain, A.M. (2011) Eläketurva ja eläkeläisten tuloköyhyysriski Euroopassa. Kannisto J. (2006): Eläkkeellesiirtymisiän mittaaminen. *Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2006:1*.

Karisalmi, S. ja Tuominen, E. (2011) Palkkatyöstä eläkkeelle siirtyvien eläketaso yksityisaloilla: Laskelmia 2010–2020-luvuilla eläkkeelle siirtyvien työeläkkeestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä. *Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2011:1*.

Kautto, M. (2013) Työurat politiikan ja tutkimuksen kohteena. Teoksessa Järnefelt ym. (2013) Työurien pituuden kehitys 2000-luvulla. *Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2013*, 13–26.

Kautto, M. (2012) The pension puzzle – pension security for all without universal schemes. In Anttonen, L., Häikiö, L. and Stefansson, K. (eds) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Edward Elgar, pp. 144–161.

Kautto, M. (2011) Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000–2010. *Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2011*.

Kautto, M. (2011) Eläkkeet, eläkkeensaajat ja eläkepolitiikka. Teoksessa Kautto, M. *Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000–2010*. *Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2011*, 25–44.

Kautto, M. ja Metso, L. (2008) Sosiaalinen kestävyys – uusi poliittinen horisontti? *Yhteiskuntapolitiikka 73* (2008):4.

Kautto, M., Nyman H., Rantala, J. ja Salonen, J. (2012) Eläkkeensaajien tulojen ja toimeentulon kehitys. Teoksessa: Työeläkkeiden indeksijärjestelmää arvioineen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:32.

Kautto, M., Palomäki, L.-M., Rantala, J. ja Tuominen, E. (2009) Eläkeläisten tulot ja kokemukset toimeentulosta. *Yhteiskuntapolitiikka 74* (2009):3.

Kautto, M. ja Salonen, J. (2013) Työurat ansaintarekisterin valossa. Teoksessa Järnefelt ym. Työurien pituuden kehitys 2000-luvulla, *Eläketurvakeskuksen raportteja 01/2013*.

Kautto, M., Salonen, J., Hytti, H., Lassila, J., Pirttilä, J., Rantala, J., Risku, I., Suonemi, I. ja Vanne R. (2009) Eläketurvan sosiaalinen kestävyys. Teoksessa: Näkökulmia sosiaaliseen kestävyYTEEN. Valtioneuvoston kanslian raportteja 2/2009.

Koivula, U-M., Ohisalo, M. ja Saari, J. (2013) Kyselytutkimus ruoka-avusta Tampereella. ”Tää on Tampereen paras paikka.” Tietotuotannon ja laadunarvioinnin julkaisuja D6/2013.

Korkeamäki, O. (2012) Essays on labour demand and wage formation. VATT-julkaisuja 60.

Korkeamäki, O. ja Kyyrä, T. (2012) 'Institutional rules, labour demand and retirement through disability programme participation', *Journal of Population Economics* 25, 439–468.

Koskinen, S., Lundqvist, A. ja Ristiluoma, N. (toim.) (2012) Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportti 68/2012.

Kosonen, T. (2011). ”To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents,” VATT Working Papers 23.

Kotitalouksien varallisuus (2011) Tilastokeskus, Suomen virallinen tilasto.

Kyyrä, T. (2010) Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from policy reforms in Finland. VATT Working Papers 17.

Knuuti, J. ja Ritola, S. (2013) Kokonaiseläke 2013: Työeläke, kansaneläke ja verotus. Eläketurvakeskuksen katsauksia 01/2013.

Kyyrä, T., Tuomala, J. & Ylinen, T. (2012). Työnantajan omavastuuperiaate työkyvyttömyyseläkkeissä, Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2012.

Kyyrä, T. & Wilke, R. A. (2007): 'Reduction in the long-term unemployment of the elderly: A success story from Finland', *Journal of the European Economic Association* 5, 154–182.

Lassila, J. (2013) Vanhuuseläkeiän sitominen eliniän kehitykseen. Teoksessa Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon?, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja ETLA B 258.

Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2013) Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon? Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja ETLA B 258.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2011) Julkisen talouden rahoituksellinen kestävyys Suomessa. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Keskusteluaiheita nro 1237.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2005) Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset, ETLA B 211.

Laun, L. (2012) Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU Rapport 2012:16.

Lehto, A-M. (2012) Eläkeikätaavoite on saavutettavissa. Hyvinvointikatsaus 2012:1, 48–55. Tilastokeskus.

Meghir, C. ja Phillips, D. (2008); Labour Supply and Taxes. IFS Working Papers W08/04.

Myrskylä, P. (2012): Hukassa. Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA Analyysi 19. Elinkeinoelämän valtuuskunta.

Mielonen, A., Ramberg, H. ja Vidlund, M. (2012) Väestön ikääntymisen ja talouskriisin vaikutuksia Euroopan maiden eläkejärjestelmiin. Eläketurvakeskuksen katsauksia 02/2012.

Moisio, P., Honkanen, P., Hänninen, T., Kuivalainen, S., Raijas, A., Sauli, H., Viitamäki, H. ja Hannikainen-Ingman, K. (2011) Perusturvan riittävyyden arviointiraportti. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Avauksia 4/2011.

Myrskylä, M., Martikainen, P. ja Leinonen, T. (2013) Life expectancy by labor force status and social class: Recent period and cohort trends and projections for Finland. Finnish Centre for Pensions, Working Papers 02/2013.

Määttänen, N. (2013) Eläkepoliittisten uudistusvaihtoehtojen arviointia stokastisen elinkaarimallin avulla. Teoksessa Lassila, J, Määttänen, N. ja Valkonen T. Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon?, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja Etlä B 258.

Niemelä, H. (1988) Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen, Kansaneläkelaitos.

Nivalainen, S. (2013): Vanhuuseläkkeelle siirtymisiän jakauma eri väestöryhmissä eli kuka jatkaa työssä 63 ikävuoden jälkeen? Eläketurvakeskuksen muistio.

Nurminen, M. (2012): Working-life expectancy in Finland: trends and differentials 2000–2015: A multistate regression modeling approach. Eläketurvakeskuksen raportteja 03/2012.

Palme, J. (1990) Pension Rights in Welfare Capitalism, Stockholm University.

Palomäki, L-M. (2013 tulossa) Luottamus eläkeaikaiseen toimeentuloon. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 04/2013.

Palomäki, L.-M. (2011) Eläkeläisten kokemukset toimeentulosta. Teoksessa Kautto, M. (toim.) Eläkkeet ja eläkkeensaajien toimeentulo 2000–2010. Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2011.

Palomäki, L.-M. (2009) Mitkä tekijät selittävät pienituloisten eläkeläisten toimeentulokokemusten eroja? Yhteiskuntapolitiikka 74 (2009):5.

Perkiö-Mäkelä, M. ja Hirvonen, M. (2012): Työ ja terveys -haastattelututkimus. Työterveyslaitos 2012.

Pettersson, Th., Pettersson, T. ja Westerberg, A. (2006) Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat, ESS 2006:6.

Rantala, J. (2008), Varhainen eläkkeelle siirtyminen, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2008:1.

Rantala, J. ja Suoniemi, I. (2011) Toimeentulon muuttuminen eläkkeelle siirryttäessä – ekvivalenttitulosuhteen tarkastelua. Yhteiskuntapolitiikka 76 (2011):1, 3–16.

Rantala, J. ja Suoniemi, I. (2010) Työstä eläkkeelle – tulokehitys ja korvaussuhteet. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:3. Palkansaajien tutkimuslaitoksen raportteja 18.

Rantala, J. ja Suoniemi, I. (2007) Eläkeläisten toimeentulo tulojen kokonaisuudessa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:2. Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuksia 105.

Risku, I., Appelqvist, J., Sankala, M., Sihvonen, H., Tikanmäki, H. ja Vaittinen, R. (2013) Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2013. Eläketurvakeskuksen raportteja 4/2013.

Risku, I., Elo, K., Klaavo, T., Lahti, S.; Sihvonen, H. ja Vaittinen, R. (2011) Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat 2011. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2011.

Saarnio, L. (2013) Työeläkekuntoutus vuonna 2012, Eläketurvakeskuksen tilasto-
raportteja 03/2013.

Salminen, K. (1993) Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute, Studies 1993:2.

Salonen, J. ja Knuuti, J. (2012) Lakisääteisten eläkkeiden verotus Suomessa vuosina 2005–2010. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 04/2012.

Sihto, M. (2005) Uuden ikäpolitiikan saavutukset ja rajat. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2005, 65–80.

SOU (2013) Åtgärder för ett längre arbetsliv. Slitbetänkande av pensionsåldersutredningen. Statens offentliga utredningar, SOU 2013:25.

STM (2012) Työeläkkeiden indeksijärjestelmää arvioineen työryhmän loppuraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:32.

STM (2005) Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2005:11.

STM/TSO/TY (2013) Työelämän ja työhyvinvoinnin toimenpiteiden vaikutukset työuriin ja työllisyyteen. STM/TSO/TY muistio 19.8.2013.

TELA: Näkemykset työssä jaksamisesta ja jatkamisesta 2011. http://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/14297_Tela_tutkimusraportti_Nakemykset_tyossa_jaksamisesta_ja_jatkamisesta_2011.pdf

TELA: Työeläkeasenteet 2010. http://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/14298_Tela_tutkimusraportti_Tyoelakeasenteet_2010.pdf

TEM, Työolobarometri 2012, ennakkotieto 13.6.2013, Maija Lyly-Yrjänäinen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 24/2013.

Tenhunen, S. (2012) Varautuminen eläkeikaan: vapaaehtoisen säästämisen laajuus. Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2012.

Tenhunen, S. ja Vaittinen, R. (2010) Eläkejärjestelmän automaattiset vakautusmekanismit – teoriaa ja kokemuksia jarruista ja elinaikakertoimista, Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:7.

THL (2013) Sosiaalimenot ja rahoitus 2011, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Topel, R. H. (1983) "On Layoffs and Unemployment Insurance," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 73(4), pages 541–59, September.

Tuominen, E. (toim.) (2008) Näkökulmia eläkeläisten hyvinvointiin: toimeentulosta kulutukseen ja ajankäyttöön. Eläketurvakeskuksen raportteja 2008:4.

Tuominen, E., Takala, M. ja Forma, P. (toim.) (2010) Työolot ja työssä jatkaminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2010.

Tuominen, E., Tuominen, K. ja Kahma, N. (2012) Joustava vanhuuseläkeikä. Työntäjä- ja työntekijäkyselyihin perustuva tutkimus joustavan eläkeiän toimivuudesta. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2012.

Työeläkeindikaattorit, Eläketurvakeskuksen katsauksia 05/2013.

Työeläkkeiden rahoitus vuonna 2011, Eläketurvakeskuksen tilastoraportteja 05/2012.

Työnvälitystilastot, Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työssäkäyntitilasto, Tilastokeskus.

Työterveyslaitos: Mitä tiedetään työuriin yhteydessä olevista tekijöistä? TTL, Helsinki 2013.

Työvoimatutkimukset 2000–2012, Tilastokeskus.

Uusitalo, R. ja Nivalainen, S. (2013): Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymisikään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.

Uusitalo, H. (2011a) (toim.) Työurat pidemmäksi – selvityksiä työuryhmälle. Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2011:1.

Uusitalo, H. (2011b) (toim.) Työeläkejärjestelmän uudistamisen tavoitteiden mittaaminen – taustaselvitys työuryhmälle. Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2011:2.

Uusitalo, H. (toim.) (2006) Eläkkeet ja eläkeläisten toimeentulo. Kehitys vuosina 1990–2005. Eläketurvakeskuksen raportteja 2006:2. Helsinki.

Uusitalo, H., Kautto, M. ja Lindell, C. (2010) (toim.) Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia, Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010:1.

Vaarama, M., Moisio, P. ja Karvonen, S. (toim.) (2010) Suomalaisten hyvinvointi 2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2010.

Vaarama, M., Moisio, P., Vanne, R., Lassila, J., Ilmarinen, J., Kiander, J., Jyrkämä, J., Puustelli, A. ja Ylilähti, M. (2009) Ikääntyminen riskinä ja mahdollisuutena. Poliittisen kestävyuden alaryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian raportteja 3/2009.

Vaittinen, R. ja Vanne, R. (2013) 'Pensions and public finances in Finland: A generational accounting perspective', Finnish Centre for Pensions, Working Papers 01/2013.

Vaittinen, R. ja Vanne, R. (2012) 'Kestävyysvaje eläkejärjestelmässä ja muussa julkisessa taloudessa 2012', Talous ja yhteiskunta 2/2012.

Valkonen, T. ja Määttänen, N. (2010): Varallisuus ja eläkkeelle siirtyminen Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA Sarja B 243, Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:1.

Vanne, R. (2002) 'The Finnish generational accounting revisited', *Nordic Journal of Political Economy*, 28, 13–25.

VM (2013) Valtiovarainministeriön taloudellinen katsaus, kevät 2013.

VNK (2011) Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämismahdollisuuksien tarkastelu. Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2011.

VNK (2009) Ikääntymisraportti. Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.

