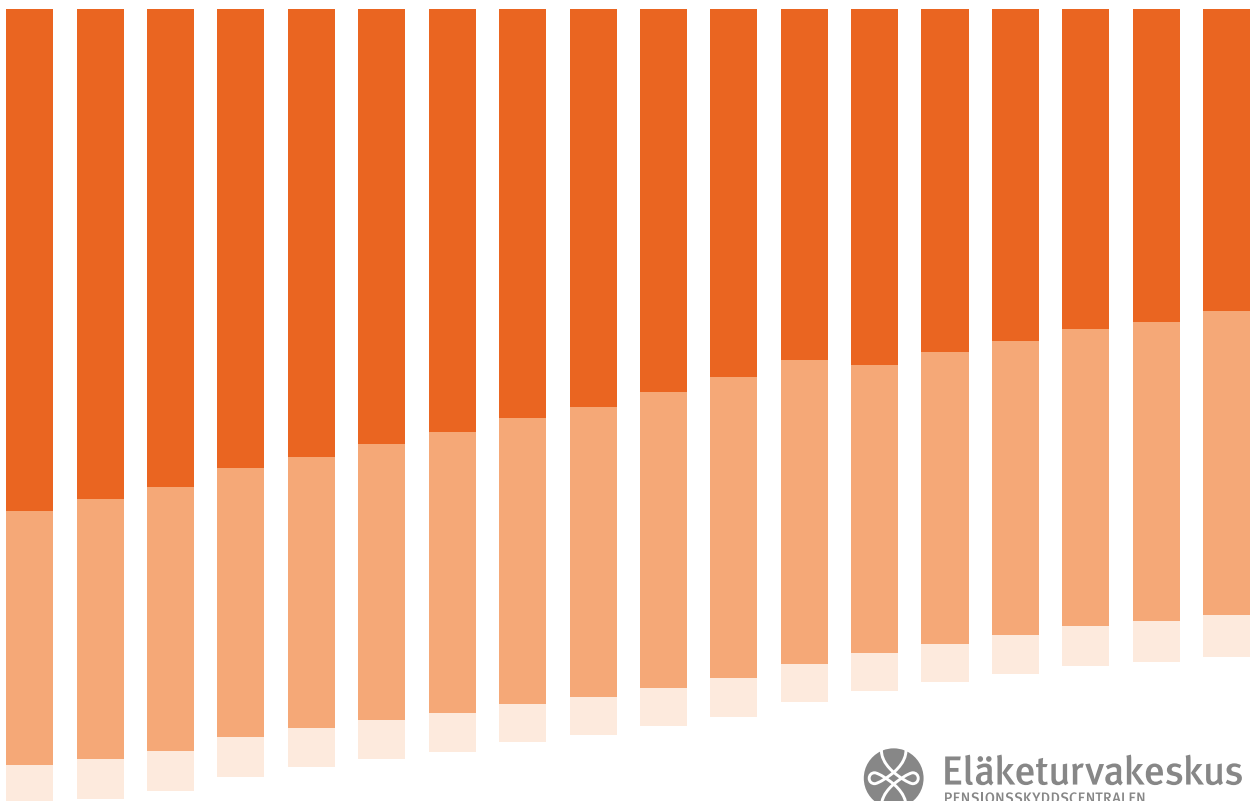


Eläkkeiden riittävyys ja kestävyys

– arvio Suomen eläkejärjestelmästä

Torben M. Andersen
 Professori, Aarhus Universitet



Eläkkeiden riittävyys ja kestävyys

– arvio Suomen eläkejärjestelmästä

Torben M. Andersen
Professori, Aarhus Universitet



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin: 029 411 20

Sähköposti: etunimi.sukunimi@etk.fi

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon: 029 411 20

E-post: förnamn.efternamn@etk.fi

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 ELÄKETURVAKESKUS, FINLAND

Phone: +358 29 411 20

E-mail: firstname.surname@etk.fi

Hansaprint Oy | Turenki 2021

ISBN 978-951-691-334-9 (nid.)

ISBN 978-951-691-335-6 (PDF)



Alkusanat

Tässä raportissa esitellään Eläketurvakeskuksen tilaama arvio Suomen eläkejärjestelmästä. Arvio on tehty vuosina 2020 ja 2021.

Raportti kuuluu jo perinteeksi muodostuneeseen Suomen eläkejärjestelmien ulkoisten arvioiden sarjaan. Aikaisemmin arvioita ovat tehneet Börsch-Supan (2005), Barr (2013) ja Ambachtsheer (2013).

Tässä arviossa päähuomio kiinnitetään Suomen eläkejärjestelmän rakenteeseen, tarkoituksenmukaisuuteen ja kestävyteen viimeaikaisten uudistusten ja väestömuutosten näkökulmasta.

Valitettavasti koronaviruspandemia on hankaloittanut työtä jonkin verran estäessään vierailut paikan päällä. Virtuaalitapaamiset ovat olleet käyttökelpoinen, mutta ei täydellinen, korvike.

Useat henkilöt ovat olleet avuksi tässä työssä jakamalla oivalluksia ja tietoja Suomen eläkejärjestelmästä ja vastaamalla kysymyksiini. Tähän joukkoon kuuluvat Suvi-Anne Siimes, Risto Murto, Katja Bjerstedt, Ilkka Kaukoranta, Mikko Laaksonen, Pasi Mustonen, Vesa Rantahalvari, Antti Tanskanen, Heikki Tikanmäki ja Reijo Vanne.

Erityisesti haluan kiittää Mikko Kauttoa, Jaakko Kianderia, Susan Kuivalaista ja Ismo Riskua niistä yksityiskohtaisista asiantuntevista ja rakentavista kommentteista, joita he ovat antaneet tämän raportin aikaisemmista luonnoksista keskustellessamme.

Kaikki virheet ja väärinkäsitykset ovat kirjoittajan vastuulla.

Torben M. Andersen

Aarhus, toukokuussa 2021

Tiivistelmä

Suomen eläkejärjestelmä rakentuu kahden lakisääteisen tukipylvään varaan: ansiosidonnaisen ja etuusperusteisen työeläkkeen sekä asumisperusteisten ja tarveharkintaisten vähimmäiseläkkeiden (kansaneläke ja takuueläke; Kelan eläkkeet). Järjestelmän ansiosidonnaisessa osassa, työeläkejärjestelmässä, on hybridimallinen rahoitusrakenne, johon sisältyy sekä jakojärjestelmää että rahastointia, kun taas vähimmäiseläkkeet rahoitetaan budjettivaroista.

Suomen malli on osoittautunut vankaksi ja hyvin toimivaksi, ja sen tulokset sijoittuvat hyvin kansainvälisessä vertailussa. Järjestelmän tärkeimmät vahvuudet ovat seuraavat:

- Kansalaisen näkökulmasta se toimii yhden luukun periaatteella, sillä on suhteellisen yksinkertainen etuusperusteinen rakenne, ja ansaitut eläkeoikeudet säilyvät työpaikan vaihdoksista huolimatta.
- Eläkkeiden riittävyys on sekä köyhyyden torjunnan että korvaustasojen kautta määriteltynä tällä hetkellä samanvertainen tai parempi kuin useimmissa muissa maissa.
- Automaattiset sopeutusmekanismit – etuuskien tason ja lakisääteisten eläkeikärajojen tarkistukset – ovat keskeisessä roolissa järjestelmän rahoituksellisen kestävyyden kannalta.

Tärkeimmät haasteet ovat:

- Järjestelmän rahoituksellinen kestävyys kohtaa haasteita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, koska sen sisäänrakennetut sopeutusmekanismit eivät ole tarpeeksi vahvoja varmistamaan eläkemaksujen ja eläkemenojen tasapainon.
- Eläkelaitosten sijoitustoiminnan säätely ei ole selkeästi yhteensopiva eläkejärjestelmän ominaisuuksien kanssa, ja on olemassa tarve analysoida, onko se oikeassa suhteessa järjestelmän riskeihin niin, että tuotot ja riskit ovat tasapainossa.
- Eläkkeiden ennakoitavissa oleva reaaliarvo ja siten myös elintaso kasvaa kaikissa ryhmissä. Eläkeläisten ja työssä olevien välinen ero on kuitenkin kasvamassa. Pitkällä aikavälillä myös eläkeläisten keskinäinen eriarvoisuus saattaa lisääntyä.

On tärkeää painottaa, että rahoituksellinen haaste kehittyy ajan mittaan, eivätkä ongelmat ole välittömiä tai kiireellisiä, mutta ne on ratkaistava. Se voidaan tehdä monin tavoin olemassa olevan järjestelmän puitteissa. Ennusteiden analysointi osoittaa selkeästi, että rahoituksellinen ongelma on syntymässä. Sen huomiotta jättäminen lisää todennäköisyyttä, että jossain vaiheessa tulevaisuudessa on tehtävä suuria muutoksia. Tämä luo epävarmuutta ja vaikuttaa sukupolvien väliseen tulonjakoon. Siksi on tärkeää luoda uudistusstrategia, jossa päätetään, tuleeko maksutasoa nostaa tulevaisuuden menonlisäysten rahastomiseksi ennakolta vai pitäisikö sisäänrakennettuja sopeutusmekanismeja vahvistaa entisestään, jotta minimoidaan tarve tehdä erillisiin päätöksiin perustuvia muutoksia tulevaisuudessa.

Seuraavaksi raportin pääkohdat yksityiskohtaisemmin tiivistettynä.

Eläkejärjestelmät ympäri maailmaa kohtaavat haasteita, ei vähiten väestön muutosten ja alhaisten tuottojen vuoksi. Etuusperusteiset järjestelmät ovat erityisesti paineen alla, ja joukko maita on tehnyt radikaaleja uudistuksia, joissa on siirrytty maksuperusteisiin järjestelmiin ja lisätty yksilön osuutta riskeistä.

Suomen eläkejärjestelmän selkärangan muodostaa etuusperusteinen työeläke, ja sen lisäksi kansaneläke ja takuueläke turvaavat eläkeläisille vähimmäistoimeentulon. Eläkeoikeudet on siten määritelty melko läpinäkyvällä tavalla. Yksilön kannalta etuna ovat pienemmät tiedonsaantiongelmat kuin sellaisissa maissa, joissa eläketulo tulee monista lähteistä. Työmarkkinoiden kannalta on etu, että eläkeoikeudet säilyvät työpaikan vaihtuessa. Se, että eläkesäännöt ja oikeudet etuuksiin eivät ole työpaikan vaihdon esteenä, edistää joustavuutta ja sopeutumista työmarkkinoilla.

Suomen järjestelmän ongelmat koskevat sen rahoitusta. Vaikka etuussäännöt ovat samanlaiset, maksut vaihtelevat, ja rahoitukseen kuuluu sekä jakojärjestelmän että rahastoivan järjestelmän elementtejä. Useista syistä eri ryhmillä on erilaiset eläkemaksut, vaikka etuuksia koskevat säännöt ovat olennaisilta osiltaan samat. Pitemmällä aikavälillä nousee kysymys, onko samoin säännöin määräytyvien etuuksien erilainen rahoitus kestävä.

Sekä etuuksien että eläkeikien sopeutus elinajanodotteeseen vahvistaa järjestelmää merkittävästi. Vaikka eläkeikien korotuksia voidaan perustella sillä, että yhä useammat pysyvät ikääntyessään terveinä, se ei päde kaikkiin. Siksi on tärkeää, että niille, joiden työkyky on alentunut, on olemassa työmarkkinoilta poistumisen reittejä. Suomessa pääasiallinen tällainen reitti on työkyvyttömyyseläke, ja sekä sen myöntämisen kriteerit että sen rahoitus ovat tärkeitä kysymyksiä. Myöntämiskriteereiden osalta vaikea kysymys on, onko ikä (tai työuran pituus) sinänsä asia, jolle tulee panna painoa, vai tulisiko eläkkeen myöntämiseen liittyä harkintaa. Työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa on käytössä riskiperusteinen tariffi. Vaikka riskiperusteiset, työnantajan vastuuseen perustuvat vakuutusmaksut voivat kannustaa yrityksiä panostamaan työympäristöön ja työturvallisuuteen, ne koskevat vain suuria yrityksiä. Lisäksi järjestelmän ominaisuudet väärin vaikuttavat rekrytointipäätöksiä yhteiskunnan haavoittuvampia ryhmiä syrjivällä tavalla. On olemassa tarve harkita huolellisesti järjestelmän rakennetta. Varsinkaan tulevaisuutta ajatellen ei ole selvää, miten järjestelmä selviytyy niistä haasteista, joita syntyy alimman vanhuuseläkeiän noustessa elinajanodotteen kasvun myötä, koska kohorttien väliset terveys- ja työkykyerot ym. voivat lisääntyä.

Vähimmäiseläkkeiden ja työeläkkeiden välinen työnjako on vaikea kysymys, koska siihen sisältyy tulonjakoa, kannustimia ja rahoitusta koskevia näkökohtia. Suomen eläkejärjestelmässä eläkeoikeuksia karttuu yleensä myös niille, jotka ovat poissa työstä esimerkiksi sairauden tai vanhempainvapaan vuoksi. Tämä on hyvä ominaisuus, koska se antaa turvaa ja vähentää tällaisten tapahtumien vaikutusta eläkkeen korvausasteeseen. Lisäksi se keventää vähimmäiseläkkeiden taakkaa. Vähimmäiseläkkeiden tarveharkinta kohdistuu pienituloisimpiin eläkeläisiin, mutta tuo myös mukanaan korkean todellisen veroasteen. Vaikka vähimmäiseläke on työeläkevähenteinen siten, että se poistuu melko nopeasti tulojen kasvaessa verrattuna muihin maihin, suuri joukko ihmi-

siä saa kansaneläkettä työeläkkeen ohella. Kansaneläkkeen työeläkevähenteisyyden vuoksi ansiotulojen kasvusta seuraavan suuremman työeläkkeen implisiittinen marginaalivero nousee tämän ryhmän kohdalla korkeaksi. Järjestelmän kannattavuus heikkenee tältä osin.

Yrittäjien tilanne on erityinen kysymys nykyisessä eläkejärjestelmässä. Heidän eläkevakuutusmaksunsa perustuvat heidän itsensä arvioimaan työpanoksen arvoon, mutta tähän liittyy aliraportointiongelmia. Se on ongelmallista, koska koko järjestelmä rakentuu sen varaan, että yksilöt osallistuvat todellisten tulojensa mukaisesti. Mahdollinen ratkaisu olisi, että yrittäjien eläkemaksut perustuisivat heidän verotettavaan tuloonsa, kuten esimerkiksi Ruotsissa. Yksi perustelu yrittäjien erilaisille säännöille on heidän yrittystensä rahoitustarve, mutta on epäselvää, tuleeko sellaiset asiat hoitaa eläkejärjestelmän kautta.

Vaikka esimerkiksi maanviljelijöiden erityisjärjestelmälle saattaa olla historiallisia syitä, ei ole selvää, miksi yrittäjiä koskevat säännöt eivät tänä päivänä ole yhtenäiset. Ajan mittaan maanviljelijöiden osuus on vähentynyt samalla kun on syntynyt uudentyyppisiä yrittäjäryhmiä, mikä puhuu sen puolesta, että kaikkien yrittäjien eläkejärjestelmä olisi samanlainen. Lisäksi työmarkkinoiden muuttuvat trendit, joihin kuuluu ns. epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen (keikkatalous), antavat merkkejä siitä, että yrittäjien joukko saattaa kasvaa, ja nykyjärjestelmässä tämä ryhmä saattaa jäädä alhaisten eläkeoikeuksien varaan.

Riittävyys

Sekä köyhyysasteiden että korvausasteiden perusteella arvioituna eläkejärjestelmä on samalla tai paremmalla tasolla kuin useimmissa muissa maissa. Vaikka eläkeläisköyhyyttä ei ole onnistuttu täysin torjumaan, eläkeläisten joukossa harvemmat jäävät yleisesti käytettyjen köyhyysrajojen alapuolelle kuin koko väestössä. Korvausasteet ovat myös kansainvälisesti verraten korkeat.

Tulevaisuuteen katsoen eläkkeiden ennakoitavissa oleva reaaliarvo ja siten myös elintaso kasvaa kaikissa ryhmissä. Eläkeläisten ja työmarkkinoilla olevien välinen ero on kuitenkin kasvamassa. Tämä johtuu pääasiassa elinaikakertoimesta ja siitä, että palkkatasoon ja hintatasoon perustuva indeksointi (sekä palkkakerroin että työeläkeindeksi) jää jälkeen ansiotason keskimääräisestä kehityksestä. Vaikka jälkimmäinen tukee eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä, herää kysymys, onko tämä kehitys poliittisesti kestävä. Aikaa myöten myös eläkeläisten ryhmässä on kasvavaa eriarvoisuutta eri koulutustasojen, sukupuolten ja ikäryhmien kesken.

Vähimmäiseläkkeiden (kansaneläke ja takueläke) tarkistuksella on huomattavia tulonjakovaikutuksia, ja niiden sitominen ainoastaan elinkustannusindeksiin on mahdollinen haaste. Vaikka vähimmäiseläkkeisiin on aikaisemmin tehty poliittisiin päätöksiin perustuvia tasokorotuksia, muodollinen indeksointisääntö toisi lisää varmuutta ja kohtelisi eri syntymävuosiluokkia tasapuolisemmin. Ansiotason kasvua hitaampi indeksointi johtaa siihen, että vähimmäiseläkkeet nousevat vähemmän kuin köyhyysrajat, ja

siksi suhteellisella köyhyydellä on taipumus lisääntyä eläkeläisten joukossa. On avoin kysymys, onko tämä poliittisesti hyväksyttävä kehityskulku.

Vähimmäiseläkkeiden tarkoitus on varmistaa, että kaikki eläkeläiset saavat ainakin poliittisesti hyväksyttävän vähimmäiselintason. Siksi nämä eläkkeet ovat tarveharkintaisia, mutta siten, että tuloista otetaan huomioon ainoastaan työeläke (takuueläkkeessä tosin kaikki eläketulot). Tämä herättää kysymyksen, miten tarkkaan vähimmäiseläkkeet kohdentuvat vähävaraisimmille eläkeläisille, koska joillakuilla voi olla esimerkiksi pieni työeläke, mutta huomattavasti varallisuutta. Muissa maissa tarveharkinta perustuu laajempiin tulokäsitelisiin ja/tai siinä otetaan huomioon varallisuus.

Etuusperusteisessa järjestelmässä työmarkkina-asetat heijastuvat eläketasoihin. Korvausasteen kannalta se on toivottavaa, mutta siitä seuraa myös, että työmarkkina-asetan erot heijastuvat eläkejärjestelmän kattavuuteen. Tämä näkyy erityisesti siinä, miten sukupuolten väliset työllisyserot ja varsinkin palkkaerot siirtyvät eläkkeisiin. Voidaan keskustella siitä, onko tämä työmarkkinoilla syntyvä ja siksi siellä ratkaistava ongelma vai onko se itsessään eläkejärjestelmän ongelma.

Eläkkeiden riittävyys riippuu myös siitä, miten työurien katkokset vaikuttavat eläkeoikeuksiin. Vaikka eläkeoikeutta karttuu myös useimmista sosiaalietuuksista, työuran katkoksilla voi olla huomattavia vaikutuksia eläkkeeseen.

Kestävyys

Eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksellinen kestävyys kohtaa haasteita, koska karttuneiden eläkeoikeuksien perusteella tulevaisuudessa maksettavia etuuksia ei voida rahoittaa nykyisillä maksutasoilla. Vaikka elinikään liittyvät tarkistukset (elinaikaker-toimen vaikutus etuuksien tasoon ja lakisääteisen eläkeiän indeksointi) ovat merkittäviä järjestelmän rahoituksellista vakautta tukevia sopeutusmekanismeja, ne eivät riitä. Nämä automaattiset sopeutusmekanismit eivät täysin kompensoi eliniän muutoksia. Alhainen syntyvyys on toinen tärkeä demografinen tekijä, joka vaikuttaa järjestelmän rahoitukselliseen kestävyteen.

Indeksointiin – sekä palkkakertoimeen että työeläkeindeksiin – liittyy vaikeita ongelmia. Nykyiset indeksointisäännöt antavat jonkin verran rahoituksellista liikkumavaraa, kun reaali-palkat nousevat. Niistä kuitenkin seuraa myös kasvava ero eläkkeiden ja työntekijöiden palkkatulojen välillä, mikä kasvattaa eriarvoisuutta. Järjestelmän rahoituksellista kestävyttä vaarantamatta voidaan tehdä valinta alkavien etuuksien tason ja niiden hinta- ja palkkakehityksen mukaisen indeksoinnin välillä.

Rahastoidun osan kohdalla on avoin kysymys, onko sijoitustoiminnan säätely oikeanlainen, ja voitaisiinko muutoksilla saada aikaan parempi riskin ja tuoton tasapaino. Rahastoitu osuus muodostaa huomattavan osan eläkkeiden rahoituksesta. Sijoitussäätelyn perustana olevat periaatteet ovat varsin monimutkaiset. Säätely on vuosien varrella kehittynyt hybridi, ja on epäselvää, heijastaako se eläkejärjestelmään kohdistuvia riskejä oikealla tavalla. On tarve analysoida tarkkaan, onko säätely oikein rakennettu vastaamaan eläkejärjestelmän vastuisiin kohdistuviin riskeihin.

Vaikka rahoitusongelmat kehittyvät vähitellen ajan myötä, on tärkeää ryhtyä toimenpiteisiin, jotta voidaan varmistaa rahoituksellisesti vahva eläkejärjestelmä. Ongelmat kehittyvät asteittain, mutta uudistusstrategioilla on vaikutuksia sukupolvien väliseen tulonjakoon, uudistusten voimaantulossa on pitkä siirtymäaika ja ratkaisemattomat rahoitusongelmat luovat epävarmuutta tulevista etuuksista ja eläkejärjestelmästä yleisemminkin. Rahoituksen kestävyysongelman ratkaiseminen on siis erittäin tärkeää järjestelmän vakauden ja siten viime kädessä sen uskottavuuden kannalta. Aiemmin työmarkkinaosapuolet ovat kantaneet vastuunsa sopeutuksista ja muutoksista, ja sitä vaaditaan myös nykytilanteessa.

Sopeutuksia voidaan tehdä maksujen, etuuksien tason ja eläkeikien kautta. Koska lakisääteinen eläkeikä on jo sidottu eliniän kehitykseen, katse kääntyy maksujen ja etuuksien tasoon. Tässä herää kysymys, kumpi valitaan, erilliset päätökset vai säännöt. Ajoittaiset uudistukset ovat yksi tapa sopeuttaa järjestelmää. Tämän tavan etuna on, että tietoa kertyy enemmän uudistuksen pohjaksi, mutta haittana, että se luo epävarmuutta siitä, millainen eläkejärjestelmä on tulevaisuudessa. On myös olemassa vaara, että uudistukset viivästyvät, mikä voi sekä pahentaa ongelmia että vaikuttaa ei-toivotulla tavalla sukupolvien väliseen tulonjakoon.

Enemmän sääntöihin perustuvassa järjestelmässä on sisäänrakennettuja automaattisia sopeutusmekanismeja (kuten elinaikakerroin ja eläkeiän sitominen elinajanodotteen). Tällaisten automaattisten mekanismien etuna on, että ne on suunniteltu hyvässä ajoin ja että sopeutukset tapahtuvat ainoastaan tarvittaessa. Koska eliniän kehitykseen sidotut automaattiset sopeutusmekanismit eivät ole riittäviä takaamaan järjestelmän rahoituksellista kestävyttä, tarvitaan useampia automaattisia mekanismeja. Yksi mahdollisuus on automaattinen tasapainotusmekanismi, joka varmistaa eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyden, kuten Ruotsin järjestelmässä. Tällainen mekanismi voi toimia maksujen ja/tai etuuksien tason kautta.

On tärkeää huomata, ettei julkinen talous täytä fiskaalisen kestävyuden kriteereitä, ts. nykyinen verojärjestelmä ei tuota tarpeeksi tuloja, jotta nykyisistä sosiaaliturvajärjestelyistä tulevaisuudessa aiheutuvat menot voitaisiin kattaa niillä. Väestötrendit vaikuttavat työvoimaan ja siten vero- ja maksutuloihin ja terveys-, eläke- ja hoivamenoihin. Julkisen talouden kestävyysongelma on kansainvälisesti vertaillen suhteellisen suuri. Viime kädessä eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä ja muuta sosiaaliturvaa on tarkasteltava kokonaisuutena. Puutteellinen julkisen talouden kestävyys luo epävarmuutta, joka haittaa hyvinvointi- ja eläkejärjestelmien perustehtävää. Kestävydessä ei myöskään ole kyse ainoastaan teknisistä erityispiirteistä vaan myös poliittisesta kestävydestä: pidetäänkö järjestelmää oikeudenmukaisena ja hyväksyttäviä tuloksia tuottavana.

Poliittiseen keskusteluun on tärkeää myös saada luotettavia analyysejä, joissa tunnistetaan haasteet, selvitetään mahdolliset ratkaisut ja arvioidaan vaikutusten ja kehityskulkujen suuruusluokat. Olemassa olevat analyysit tarjoavat erinomaisen perustan tälle keskustelulle ja ovat arvokasta tietoa. Ne ovat tärkeitä, ja siksi analyysityökaluihin kannattaisi panostaa vielä enemmän ja kehittää malleja edelleen.

Sisältö

1 Johdanto	13
2 Suomen eläkejärjestelmä	15
2.1 Etuusrakenne.....	15
2.2 Oikeus etuuksiin ja eläkeiät.....	17
2.3 Rahoitus ja maksut.....	19
2.4 Pohdintaa.....	22
3 Eläkkeiden riittävyys	25
3.1 Köyhyys.....	25
3.2 Eläkkeet – tasot ja jakauma.....	27
3.3 Ennustetut eläketasot.....	30
3.4 Suomen eläkejärjestelmän tulokset kansainvälisessä vertailussa.....	33
3.4.1 Köyhyys.....	34
3.4.2 Korvausasteet.....	36
3.5 Pohdintaa.....	39
4 Eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys	41
4.1 Väestön kehitys.....	42
4.2 Rahoitushaaste.....	44
4.3 Automaattiset sopeutusmekanismit.....	46
4.4 Syntyvyys.....	48
4.5 Kuolevuus ja eliniän pituus.....	51
4.5.1 Elinajan pituuden erot.....	53
4.6 Tuottavuuden kasvu.....	55
4.7 Rahastointi.....	56
4.8 Sosiaaliturva ja julkinen talous.....	58
4.9 Rahoituksen kestävyys – menetelmät ja analyysi.....	61
4.10 Pohdintaa.....	63
5 Yhteenveto	65
Lähteet	67
Liite 1 Arviointitoimeksianto	71

1 Johdanto

Eläkejärjestelmä on sosiaaliturvan peruskallio, ja sillä on useita tavoitteita, kuten köyhyyden vähentäminen vanhusväestön keskuudessa, kohtuullisen tulotason säilyttäminen eläkkeellä suhteessa sitä edeltävään tulotasoon sekä oikeudenmukaiset mahdollisuudet jäädä eläkkeelle.

Suomen eläkejärjestelmä rakentuu kahden tukipylvään varaan: lakisääteisten ansiosidonnaisten ja etuusperusteisten työeläkkeiden ja asumisperusteisten ja tarveharkintaisten vähimmäiseläkkeiden (kansaneläke ja takuueläke; Kelan eläkkeet). Työeläkejärjestelmässä on hybridimallinen rahoitusrakenne, johon sisältyy sekä jakojärjestelmän että rahastoivan järjestelmän piirteitä, kun taas vähimmäiseläkkeet rahoitetaan budjettivaroista.

Eläkejärjestelmien suunnitteluun sisältyy monia poliittisia valintoja ja kompromisseja, ja siksi eläkejärjestelmillä on taipumus muodostua monimutkaisiksi. Tämä tosiseikka näkyy siinä, että muuten samankaltaisten maiden eläkejärjestelmien välillä on suuria rakenteellisia eroja. Tämä heijastaa sitä, että erilaisia ratkaisumahdollisuuksia ja erilaisia poliittisia prioriteetteja on paljon. Ei ole olemassa yhtä parasta eläkejärjestelmää, ja useimmat järjestelmät ovat hybridejä siinä mielessä, että niissä on sekä rahastovien että jakojärjestelmien elementtejä. Tämä tekee myös eläkejärjestelmien kansainvälisestä vertailusta vaikeaa.

Tässä raportissa arvioidaan Suomen eläkejärjestelmää erityisesti eläkkeiden riittävyyden ja järjestelmän kestävyyskannalta, ks. toimeksianto liitteessä 1. Raportissa arvioidaan järjestelmän vahvuuksia ja heikkouksia ja verrataan sen tuloksia muihin Pohjoismaihin ja OECD-maihin. Lähtökohtaisesti Suomessa on hyvin toimiva eläkejärjestelmä¹, mutta joissakin suhteissa siinä on parantamisen varaa ja muutoksia tarvitaan, ei vähiten väestönkehityksen näkymien valossa. Eläkejärjestelmien aikahorisontti on pitkä, ja siksi on tärkeää katsoa kauas eteenpäin pohtien mahdollisia haasteita ja tapoja vastata niihin.

Raportti on jäsenelty seuraavasti: Luvussa 2 on lyhyt Suomen eläkejärjestelmän kuvaus seuraavissa luvuissa käsiteltävien asioiden taustaksi. Raportin ydin käsittelee kahden teeman, eläkkeiden riittävyyttä ja järjestelmän kestävyyttä. Luvussa 3 arvioidaan eläkkeiden riittävyyttä sekä niiden tason että tulonjaon näkökulmasta ottaen huomioon sekä viimeaikainen että ennustettu eläkkeiden tason kehitys. Lukuun sisältyy myös kansainvälinen vertailu, joka ensisijaisesti keskittyy köyhyys- ja korvausasteisiin. Luvussa 4 käsitellään kestävyyskysymystä erityisesti väestötekijöiden (syntyvyys ja elinikä) sekä tuottavuuden kasvun näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat nykyjärjestelmän rahoitus-

1 Melbourne Mercer Global Pension Index 2020:n mukaan Suomi on 5. sijalla 39 maan joukossa ja kuuluu B-ryhmään (seitsemästä ryhmästä). Raportissa kiinnitetään huomiota erityisesti säästämisen ja maksujen lisäämisen tarpeeseen, molempien puolisoitten turvaan avioeron yhteydessä sekä työllisyysasteiden parantamiseen, ks. <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html#contactForm>.

tuksellinen kestävyys ja eri tavat vastata rahoituksen haasteisiin. Tarkasteltavana ovat rahoituksen rakenne ja rahastoitua osaa koskevat sijoituspolitiikat sekä eläkejärjestelmän ja muun sosiaaliturvan vuorovaikutus. Lopuksi luvussa tarkastellaan tulevien eläkkeiden ja järjestelmän rahoituksellisen kestävyden ennustamiseen käytettäviä menetelmiä. Luvussa 5 on lopuksi lyhyt tiivistelmä.

2 Suomen eläkejärjestelmä²

Suomen eläkejärjestelmä rakentuu pakollisen ansioeläkejärjestelmän eli työeläkejärjestelmän ympärille. Työeläkejärjestelmä on etuusperusteinen ja osittain jakojärjestelmään ja osittain rahastontiin perustuva. Maksuja maksetaan kaikista työntekijöistä ja yrittäjistä, ja eläkeoikeuksia kertyy myös sellaisilta ajoilta, jolloin vakuutettu saa sosiaaliturvatuksia.

Eläkejärjestelmä on organisoitu työalojen mukaan. Etuuksia koskevat säännöt ovat samankaltaiset eri aloilla, mutta rahoitusmallin suhteen on eroavaisuuksia, ks. alla. Järjestelmän kokonaisrakenne on kehittynyt työmarkkinaosapuolten neuvotteluiden tuloksena.

Tässä luvussa annetaan yleiskuva Suomen eläkejärjestelmän pääpiirteistä. Viimeisimmät järjestelmän muutokset ovat vuonna 2005 voimaan tullut suuri eläkeuudistus ja vuonna 2017 voimaan tullut uudistus. Tämä raportti ei sisällä järjestelmän historian yksityiskohtaista kuvausta, vaan sen lähtökohtana on järjestelmän rakenne yllä mainittujen uudistusten jälkeen. Tarkastelun keskipisteessä ovat järjestelmän ominaisuudet tästä eteenpäin, ja siksi teksti käsittelee pääasiassa järjestelmän nykyisten sääntöjen mukaisia pääelementtejä eikä kata systemaattisesti eri siirtymäsäännöksiä. Koska useat uudistukset edelleen ovat voimaantulovaiheessa, monien yksilölliset eläkeoikeudet ovat siksi vielä vuosien ajan riippuvaisia aiemmin sovelletuista karttumasäännöksistä.

2.1 Etusrakenne

Etuusperusteisessa järjestelmässä on kaksi keskeistä elementtiä, i) kansaneläkkeen ja takuueläkkeen muodostama vähimmäiseläke (KELA) ja ii) työeläke. Työeläkkeitä säädelään useissa eri eläkelaeissa, mutta huolimatta esimerkiksi yksityisen ja julkisen sektorin työmarkkinoiden eroista järjestelmät ovat siinä mielessä sopusoinnussa keskenään, että kaikki kerryttävät oikeuksia etuuksiin (lähes) samojen sääntöjen mukaan, ks. alla. Vaikka yksilö voi työuransa aikana kerryttää eläkeoikeuksia useiden eri eläkelakien mukaan, eläkejärjestelmän eri osiin kuuluvat eläkeoikeudet liitetään yhteen ja koordinoidaan niin, että eläkejärjestelmä yksilön näkökulmasta palvelee ”yhdeltä luukulta”. Tämän seurauksena institutionaaliset yksityiskohdat ja eroavaisuudet eivät ole yksilön kannalta suoranaisesti tärkeitä. Tämä lisää läpinäkyvyyttä ja edistää liikkuvuutta työmarkkinoilla, koska työpaikan vaihdoksilla ei ole (suurta) vaikutusta eläkeoikeuksiin. Yksilöt saavat tietoa omista karttuneista eläkeoikeuksistaan verkkopalvelusta, josta myös näkyy esimerkiksi eläkkeellejäämisiän muutosten vaikutus.

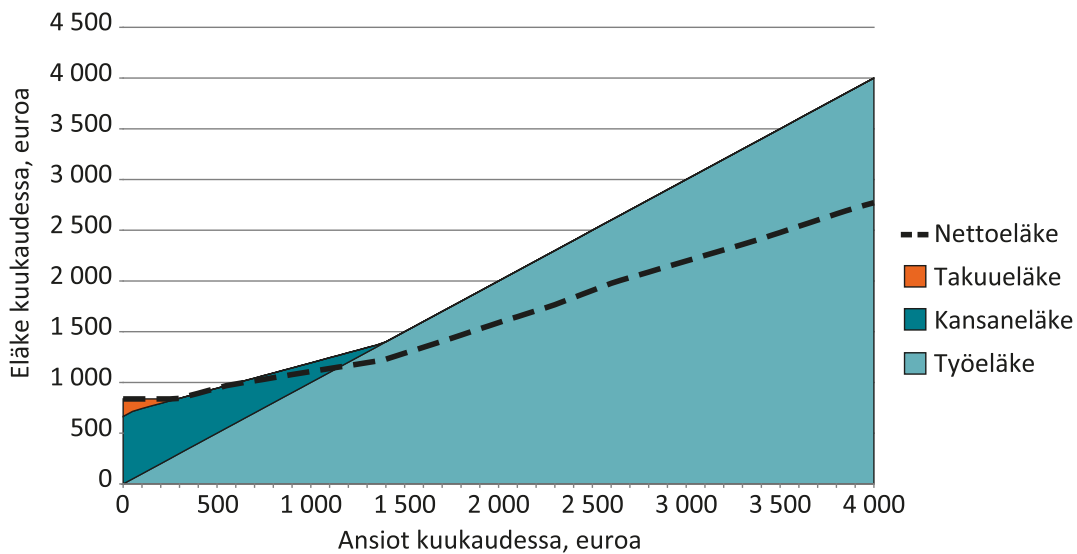
² Tämän luvun pääasialliset tietolähteet ovat OECD (2019), EU (2015), Barr (2013) ja sivustolla www.etk.fi oleva aineisto.

Vähimmäiseläkkeet (takueläke ja kansaneläke) palvelevat tulonjakotavoitteita ja ovat tarveharkintaisia. Kansaneläke on työeläkevähenteinen³, kun taas takueläke on tarveharkintainen siten, että kaikki eläketulot otetaan huomioon. Työeläke-etuudet ovat yksilöllisiä, mutta vähimmäiseläkkeessä on perhetilannetta koskevia ehtoja (yksinasuva tai parisuhteessa elävät). Etuuksien rakenne on kuvattuna kuviossa 2.1 yksinasuvan eläkkeensaajan tapauksessa (määrät vuoden 2020 tasossa). Takueläke on 100-prosenttisesti eläkevähenteinen ja määrittää siksi kaikkien eläkkeensaajien vähimmäiseläke-etuuden. Kansaneläke on 50-prosenttisesti työeläkevähenteinen ja täydentää suhteellisen pientä työeläkettä saavien eläketurvaa. Ennen kansaneläkkeen laskentaa työeläkkeestä tehdään pieni vähennys. Lisäksi eläkkeensaajilla voi olla oikeus muihin sosiaali-etuuksiin kuten asumistukeen, hoitotukeen ja rintamalisään.

Yksilöt kartuttavat työeläkeoikeutta vuosittain 1,5 prosenttia bruttotyöansioistaan (vuodesta 2017 alkaen; vuoteen 2025 on voimassa siirtymäaika, jolloin 53–62-vuotiaiden eläkekarttuma on 1,7 prosenttia). Yksityisen sektorin eläkevakuutuksessa on vähimmäisansioraja (60,57 euroa kuukaudessa vuonna 2020), mutta ei ansio- eikä maksukattoa, paitsi yrittäjillä (YEL) (2020: vähimmäistyötulo 7 959 € ja enimmäistyötulo 180 750 €).

Kuvio 2.1

Työeläke, kansaneläke ja takueläke, yksin asuva, 2020.



Nettoeläke on verojen jälkeen käteen jäävä eläke.

Lähde: www.kela.fi.

Ansaitut eläkeoikeudet tarkistetaan niin sanotulla palkkakertoimella, jossa ansiotason kehityksellä on 80 prosentin paino ja hintatason kehityksellä 20 prosentin paino. Siten eläkkeelle jäädessä eläke-etuus muodostuu työuran aikana ansaituista eläkeoikeuksista (palkkakertoimella korotettuina).

³ Lasten kotihoidon tuen ja opintojen perusteella karttuvaa eläkkeen osaa ei oteta huomioon kansaneläkkeen tarveharkinnassa.

Eläkkeelle jäädessä varsinainen vuosittainen/kuukausittainen eläke lasketaan siten, että karttunut eläke kerrotaan elinaikakertoimella, joka otettiin käyttöön vuonna 2005 ja on vaikuttanut eläkkeisiin vuodesta 2010. Se on elinajanodotteen (kuolevuuslukujen) perusteella tehtävä vakuutusmatemaattinen tarkistus. Se merkitsee, että tietyn karttuneen eläkeoikeuden perusteella maksettava vuosittainen eläke on riippuvainen eläkeajan odotetusta pituudesta. Eläkkeiden sopeutus elinaikaan vähentää elinajan piteneemisestä aiheutuvaa rahoituksellista taakkaa ja kannustaa yksilöitä sopeuttamaan eläkkeellejäämisikänsä elinajanodotteen mukaisesti. Tarkemmin sanoen elinaikakerroin perustuu viimeisten 5 vuoden keskimääriin kuolevuuslukuihin ja vuosittaiseen 2 prosentin diskonttokorkoon.

Maksussa olevat eläkkeet tarkistetaan työeläkeindeksillä, jossa ansiotason muutoksella on 20 prosentin paino ja hintatason muutoksella 80 prosentin paino. Takuueläkkeet ja kansaneläkkeet tarkistetaan kuluttajahintaindeksillä. Ajoittain on kuitenkin tehty tasokorotuksia, joiden vuoksi keskimääräinen korotus on jonkin verran suurempi kuin hintatason muutos⁴ (ennusteissa oletuksena on 50/50-paino hinta- ja ansiotasoinflaatiolla).

Kaikki eläketulo on veronalaista tuloa, mutta sitä verotetaan kevyemmin kuin palkkatuloa, koska sekä kunnallisverotuksessa että valtionverotuksessa myönnetään eläketulosta erityisiä vähennyksiä.

Jos eläketulo yllä mainittujen vähennysten jälkeen kuitenkin ylittää tietyn tason, siitä peritään ylimääräinen valtiollinen vero.

Palkansaajien eläkkeen perustana oleva tulo on bruttoansiotulot (palkat). Yrittäjien eläkkeen perustana oleva tulo on yrittäjän arvioima ja eläkelaitoksen vahvistama YEL-työtulo. Henkilöille, joilla ei ole työansioita, kertyy eläkettä, jos heille maksetaan tiettyjä sosiaalietuuksia (vanhempainetuudet, sairauspäivärahat ja ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha) tai jos he suorittavat ammatillisen tai korkeakoulututkinnon tai hoitavat alle 3-vuotiasta lastaan kotona.⁵ Näissä tapauksissa eläkkeen perusteena on joko kiinteä summa tai aiempi palkka.

Vapaaehtoinen eläkesäästäminen on mahdollista: maksuista saa verovähennyksiä ja etuudet ovat veronalaista tuloa, kun ne maksetaan. Vapaaehtoisella eläkesäästämisellä ei ole tärkeää roolia, ja se on kansainvälisesti verraten vähäistä. Tämä saattaa johtua siitä, että eläkejärjestelmä on laajasti kattava ja korvausasteet suhteellisen korkeat (ei-ikä hyvätuloisille ryhmille ole eläkekattoa). Vuonna 2015 ainoastaan 2 prosenttia kokonaiseläkemenosta tuli vapaaehtoisista eläkesäästöistä (Sankala & Reipas 2017).

2.2 Oikeus etuuksiin ja eläkeiät

⁴ Kansaneläkkeeseen on tehty tasokorotuksia (vuosina 2001, 2005, 2006, 2008 ja 2020), mutta myös leikkauksia (vuosien 2015 ja 2019 välillä), kun normaalia vuosittaista indeksitarkistusta joko on alennettu tai sitä ei ole tehty. Vastaavasti takuueläkettä on tasokorotettu (vuosina 2016, 2018, 2019 ja 2020).

⁵ Kyse on merkittävistä määristä. Vuonna 2019 noin 950 000 henkilölle kertyi eläkeoikeutta ”palkattomista” jaksoista. Vakuutettuja työntekijöitä oli noin 2,4 miljoonaa, ks. Eläketurvakeskus (2020b).

Kaikki Suomessa asuvat ovat oikeutettuja kansaneläkkeeseen, edellyttäen, että he ovat asuneet Suomessa vähintään kolme vuotta 16 ikävuoden jälkeen. Tähän sovelletaan pro rata -periaatetta, ja täyden eläkkeen saaminen edellyttää 40 vuoden asumisaikaa⁶. Takuueläkettä voidaan maksaa henkilöille, jotka saavat kansaneläkettä tai työkyvyttömyyseläkettä, ts. se edellyttää Suomessa asumista, mutta pro rata -periaatetta ei sovelleta.

Lakisääteinen eläkeikä määrittelee alimman iän, jossa yksilöt voivat alkaa saada eläkettä. Vuoden 2017 uudistuksen myötä lakisääteinen eläkeikä on kohorttikohtainen. Siirtymäkauden aikana lakisääteinen eläkeikä nousee asteittain 63 vuodesta 65 vuoteen (63 vuotta vuonna 1954 tai aiemmin syntyneille, nousee kolme kuukautta vuodessa seuraaville ikävuosiluokille, kunnes se vuonna 2027 nousee 65 vuoteen vuonna 1962 syntyneille). Jatkossa (vuonna 1965 tai myöhemmin syntyneille, vuodesta 2030 alkaen) lakisääteinen eläkeikä sidotaan elinajanodotteen kehitykseen. Eläkeiän sitomisella elinajanodotteen kehitykseen tavoitellaan sitä, että työuran ja eläkkeellä oloajan välinen suhde olisi sama kuin vuonna 2025⁷. Tämä merkitsee, että lakisääteinen eläkeikä kohoaa eliniän pitenemisen myötä, mutta ei aivan yksi yhteen. Lakisääteinen eläkeikä ei voi nousta enempää kuin kaksi kuukautta kahden syntymävuosiluokan välillä (vuodesta 2025 alkaen).

Sekä kansaneläkkeelle että työeläkkeelle jäämistä on mahdollista myöhentää, ja eläkkeen lykkäämisestä palkitaan lykkäyskorotuksella, joka on 0,4 % karttuneesta eläkkeestä jokaiselta kuukaudelta, jolla eläkkeelle siirtyminen myöhentyy.

Työeläkejärjestelmässä ei ole mahdollista jäädä kokoaikaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle. Osittainen varhennettu vanhuuseläke (25 % tai 50 %) on kuitenkin mahdollinen, ja silloin varhennettu eläkkeen osa pienenee (pysyvästi) 0,4 % jokaista varhennuskuukautta kohden. Vuonna 1965 tai myöhemmin syntyneillä ikäluokilla on mahdollisuus osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen kolme vuotta ennen alinta eläkeikänsä.

Työn ja eläkkeen yhdistäminen on mahdollista. Lain mukaan työsuhteen on päätyttävä ennen työeläkkeen alkamista. Sen jälkeen on mahdollista palata työhön, jopa saman työnantajan palvelukseen.

Ne, joiden työkyky on merkittävästi alentunut, voivat saada työkyvyttömyyseläkkeen joko täytenä tai osatyökyvyttömyyseläkkeenä (50 prosenttia). Tyypillinen reitti kulkee sairauden (sairauspäivärahan), kuntoutuksen (kuntoutustuen/määräaikaisen työkyvyttömyyseläkkeen) kautta työkyvyttömyyseläkkeelle. Eläkkeen määrä on henkilön karttunut työeläke ja tulevan ajan eläke, ts. se eläke, jonka henkilö olisi ansainnut alimpaan vanhuuseläkeikänsä mennessä, jos olisi voinut jatkaa työssä (normaalia 1,5 % karttumaa ja elinaikakerrointa sovelletaan). Tulevan ajan ansio lasketaan viiden viimeisimmän työkyvyttömyyseläkettä edeltäneen vuoden keskiansion perusteella.

6 Mahdolliset ulkomaiset eläkkeet otetaan huomioon takuueläkkeen tarveharkinnassa.

7 Alin vanhuuseläkeikä lasketaan siten, että sen ja 18 vuoden iän välinen aika jaettuna alimmassa vanhuuseläkeikässä olevien henkilöiden elinajanodotteella on samalla tasolla kuin vastaava luku vuonna 2025. Kulloinkin elinajanodote lasketaan viimeisten 5 vuoden kuolleisuustilastojen perusteella.

Työuraeläke voidaan myöntää 63 vuoden iässä henkilöille, jotka ovat tehneet henkisesti tai fyysisesti erityisen rasittavaa työtä vähintään 38 vuoden ajan. Lisäksi heidän työkykynsä tulee olla alentunut, mutta ei siinä määrin, että se oikeuttaisi työkyvyttömyyseläkkeeseen. Eläke määräytyy samoin kuin työkyvyttömyyseläke (mutta ilman tulevan ajan eläkettä). Vuonna 1965 tai myöhemmin syntyneet voivat saada työuraeläkkeen kaksi vuotta ennen alinta vanhuuseläkeikänsä.

Myös työttömyysetuusjärjestelmässä on ikään liittyvä ehto, koska työttömät, jotka täyttävät työssäoloehdon 58-vuotiaina, voivat saada työttömyyspäivärahaa pitemmältä ajalta kuin muut (500 päivältä normaalin 400 päivän sijaan). Tämä parantaa hieman toimeentuloturva työttömyydestä eläkkeelle siirryttäessä. Tämä sääntö poistuu vähitellen (kokonaan vuoteen 2025 mennessä).

Lisäksi on perhe-eläke, joka voidaan myöntää leskelle ja lapsille ja joissain tapauksissa myös entiselle puolisolle (jos edunjättäjä oli velvollinen maksamaan tälle elatus-apua). Perhe-eläke perustuu edunjättäjän karttuneeseen eläkkeeseen (ellei edunjättäjä ollut eläkkeellä, se lasketaan kuten työkyvyttömyyseläke) ja edunsaajien lukumäärään. Leski voi saada enintään 50 % (ellei ole lapsia) ja lapsi enintään 33 % (ellei ole sisarusia) edunjättäjän eläkkeestä. Leskeneläke on tarveharkintainen siten, että lesken oma eläkeoikeus (maksussa oleva tai laskennallinen) otetaan huomioon. Vuonna 2022 voimaan astuvaksi suunnitellun leskeneläkeuudistuksen myötä leskeneläkkeestä on tulossa määräaikainen, korkeintaan 10 vuoden ajan maksettava. Uudistus koskee vuonna 1975 tai myöhemmin syntyneitä.

2.3 Rahoitus ja maksut

Työeläkemenon rahoitetaan eri tavoilla eri eläkelakien mukaan, mutta yleisesti ottaen siihen kuuluu sekä jakojärjestelmän että rahastoivan järjestelmän elementtejä. Maksujen taso vaihtelee maatalousyrittäjien noin 13 prosentista kunnallisten työntekijöiden 28 prosenttiin (JuEL). Maksuprosentit sisältävät työnantajan ja työntekijän maksujen osuudet. Valtion palveluksessa olevien eläkkeet ja osa yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merenkulkijoiden eläkkeistä rahoitetaan valtion budjetista.⁸ Yksityisen sektorin eläkkeistä noin 80 prosenttia rahoitetaan jakojärjestelmäperiaatteen mukaisesti ja loput noin 20 prosenttia on rahastoitu. Rahastoitu osa on kollektiivinen siinä mielessä, että sillä ei ole suoraa vaikutusta eläkkeiden suuruuteen, vrt. eläke-eduista edellä kerrottuun. Rahastoinnin tarkoitus on vakauttaa maksutasoa ja auttaa varautumaan odotettavissa olevaan eläkemenojen kasvuun. Rahastoitu osa on työntekijän työn vakuuttaneen eläkelaitoksen vastuulla, kun taas rahastoimaton osa eli yhteisesti kustannettava eläkkeen osa on kaikkien eläkelaitosten yhteisellä vastuulla (Eläketurvakeskuksessa hoidettavan kustannustenjaon mukaisesti). Maksuihin kuuluu lisäksi osa, joka kattaa toimintakulut, ks. alla.

⁸ Kansantalouden tilinpidossa yksityisen sektorin eläkerahastot lasketaan osaksi julkista taloutta ja niiden varat osaksi julkisia varoja. Työeläkejärjestelmän ylijäämiä ei voida käyttää julkisen velan vähentämiseen, vaan ne on sijoitettava uudelleen.

Palkattomilta ajoilta karttuneiden eläkeoikeuksien kustannukset jaetaan yksityisen ja julkisen sektorin eläkelaitosten välillä vakuutettujen palkkasummien suhteessa.

Eläkemaksuja maksetaan työntekijöistä 17 vuoden iästä alkaen ja yrittäjistä 18 vuoden iästä alkaen eläkkeelle jäämiseen tai 70 vuoden ikään asti (tämä ikäraja koskee vuonna 1962 tai myöhemmin syntyneitä ikäluokkia eikä sitä ole sidottu eliniän odotteen muutokseen; aikaisemmin syntyneillä ikäluokilla ikäraja on alempi). Uudet yrittäjät saavat 22 prosentin alennuksen työeläkemaksustaan neljän ensimmäisen yrittäjävuotensa ajan. Vanhempainvapaan ajalta ei makseta eläkemaksuja.

Yksityisen sektorin laajinta joukkoa koskevan eläkelain (TyEL) mukainen maksu vuonna 2020 oli vuoden alussa 24,4 % (työntekijän osuus 7,15 % ennen 53 vuoden ikää ja 62 vuoden iän jälkeen ja 8,65 % 53–62 vuoden iässä). Maksuun sisältyvät seuraavat pääkomponentit: i) vanhuuseläkeosa (rahastoitu): 3,5 % ii) jakojärjestelmäperiaatteen mukaisesti rahoitettava eläke: 19,9 % ja iii) työkyvyttömyyseläkeosa: 1 %. Maksutaso asetetaan siten että eläkkeiden maksu ja laissa edellytetty rahastointi voidaan turvata pitkällä tähtäimellä. Koronakriisi on laukaissut ns. EMU-vakautusjärjestelmän, joka sallii maksujen tilapäisen alentamisen vaikeassa taloustilanteessa⁹. Sen seurauksena vuoden 2020 eläkemaksua alennettiin 2,6 prosenttiyksiköllä 21,8 prosenttiin.

Yksityisen sektorin työntekijöiden eläketurva järjestetään eläkevakuutusyhtiöissä. Joillakin toimialoilla on olemassa toimialakohtaisia eläkekassoja. Työnantajilla voi myös olla omia eläkesäätiöitä, mutta se on epätavallista. Yli 95 % yksityisen sektorin työntekijöistä on vakuutettu eläkevakuutusyhtiöissä. Tällä hetkellä yhtiöitä on neljä (kymmenen vuotta sitten niitä oli seitsemän). Useimmat ovat keskinäisiä vakuutusyhtiöitä, jotka ovat asiakkaidensa omistuksessa eivätkä voi maksaa osinkoa omistajilleen. Ne hallinnoivat eläkevakuutuksia ja hoitavat eläkkeiden rahastoituja osia. Vaikka tuote (eläkevakuutus) on sama, eläkeyhtiöt kilpailevat palvelulla ja asiakashyvityksillä. Hintaerot perustuvat yhtiön kustannustehokkuuteen ja vakavaraisuuteen. Jokainen eläkeyhtiö voi vuosittain maksaa 1 prosentin vakavaraisuuspääomastaan asiakkailleen asiakashyvityksenä (hyvitykset vastaavat keskimäärin 0,5 % yksityisen sektorin palkkasummasta). Kaikki eläkelaitokset ovat yhteisvastuussa, jos jokin niistä ajautuu vararikkoon.

Tietyn vuoden eläkemenot koostuvat kaikkien eläkkeensaajien maksussa olevista etuuksista etuusperusteisen mallin mukaisesti. Se määrittää kokonaiseläkemenot, joista osa on rahastoitu eläkelaitosten vastuun mukaisesti. Rahastoitu osuus määrittyy rahastoitujen maksujen ja tuottovaatimuksen (vähintään 3 %) perusteella. Kokonaiseläkemenon ja rahastoidun osuuden erotus eli jakojärjestelmästä kustannettava osa kustannetaan kerättyjen maksujen tasausosasta. Eläketurvakeskus toimii selvittelykeskukseksi ja hoitaa kustannusten ja maksujen jaon eläkelaitosten kesken.

⁹ Työmarkkinaosapuolten vuonna 1997 sopima EMU-puskurirahasto mahdollistaa eläkemaksujen tilapäisen alentamisen vaikeassa taloustilanteessa. Kun taloustilanne paranee, maksuja korotetaan puskurirahaston täydentämiseksi (alkuvuodesta 2020 noin 7 miljardia euroa). Puskurirahasto vastaa 2,5 prosenttia palkkasummasta. Koronakriisin vuoksi työnantajan maksua alennettiin 2,6 prosenttiyksiköllä. Vuosina 2022–2025 kerätään korotettua maksua puskurin täydennykseksi.

Eläkelaitoksen tiettynä vuonna keräämät jakojärjestelmään kuuluvat maksut ja sen maksamat eläkemenot eivät välttämättä ole yhtä suuret. Näihin eroihin varaudutaan puskurirahastoilla. Eläkelaitokset hallinnoivat omia puskurirahastojaan.

Eläkerahastoihin kerätään rahastoidut maksut ja sijoitustuotot. Eläkerahastojen ei tarvitse vastata eläkevastuita yksi yhteen, vaan niille sallitaan tietty määrä riskipitoisia sijoituksia korkeamman tuoton saamiseksi. Eläkevastuut – vakuutustekninen vastuuvelka – lasketaan sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymien perusteiden (sis. 3 %:n rahastokorko) mukaisesti.

Vakavaraisuussäntely koskee ainoastaan yksityisen sektorin eläkelaitoksia eli työeläkevakuutusyhtiöitä, eläkesäätiöitä ja eläkekassoja.

Eläkelaitosten riskienkantokyky – sekä vakuutus- että sijoitusriskien osalta – määritetään vakavaraisuuspääoman mukaan. Vakavaraisuusraja asetetaan sijoitussalkun mukaan niin, että vakavaraisuuspääomaa on 97 prosentin todennäköisyydellä jäljellä vuoden kuluttua. Vakavaraisuuspääomalle on määritetty liikkumavara, jonka yläraja on kolme kertaa vakavaraisuusraja ja alaraja 1/3 vakavaraisuusrajasta. Jos vakavaraisuuspääoma ylittää maksimirajan, ylite on käytettävä asiakashyvityksiin. Jos vakavaraisuus jää vakavaraisuusrajan alle, mutta ylittää vähimmäispääoman, asiakashyvityksiä ei voida myöntää ja eläkelaitoksen on toimitettava Finanssivalvonnalle taloudellisen tilanteen tervehdyttämissuunnitelma. Jos vakavaraisuuspääoma alittaa vähimmäispääoman, eläkelaitoksen on toimitettava lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelma. Sijoitusriskit määritellään 18 omaisuuslajin (riskiluokan) perusteella. Tuotto-odotuksen ja siihen liittyvän riskin mukaisesti jokaiselle omaisuuslajille on määrätty tietty pääomavaatimus. Yleinen pääomavaatimus asetetaan siten, että riskiluokkien välinen korrelaatio otetaan huomioon.

Vastuisiin sisältyy ns. osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu, joka on -20 % ja +1 % vastuista. Tämä puskurirahasto kantaa osan lyhyen aikavälin tuottovaihtelusta ja antaa eläkelaitoksille mahdollisuuden ottaa sijoitusstrategioissaan suurempia riskejä tuottojen kasvattamiseksi.

Työkyvyttömyyseläkkeet rahoitetaan eläkemaksuilla. Vuonna 2020 maksun keskimääräinen työkyvyttömyysosa oli 1,0 prosenttiyksikköä koko TyEL-maksusta. Yksityisen sektorin työnantajien maksuun sovelletaan riskiperusteista tariffia eli maksuluokkamallia, joka perustuu työnantajan työntekijöiden työkyvyttömyyseläkemenoon suhteessa keskimääräiseen tasoon. Maksuluokkamallia sovelletaan suuriin työnantajiin, joiden vuotuinen palkkasumma ylittää noin 2 miljoonaa euroa. Suurtyönantajat sijoittuvat johonkin 11 maksuluokasta, riippuen siitä, kuinka suuri niiden työkyvyttömyysriski on laskettuna kahden edellisenä vuonna alkaneiden työkyvyttömyyseläkkeiden rahastoidun eläkemenon suhteessa keskimääräiseen teoreettiseen työkyvyttömyyseläkemenoon. Mitä pienemmät työnantajan työkyvyttömyyseläkemenot ovat, sitä alhaisempi on myös maksuluokka ja työnantajan työkyvyttömyyseläkemaksu. Työntekijöiden ikärakenne ei vaikuta maksuluokkaan, koska eläkemeno määritellään ikäluokittain. Ikäluokkien sisällä saattaa tosin esiintyä otantavirheitä.

2.4 Pohdintaa

Eläkejärjestelmien rakenteita pohdittaessa lähtökohtana on usein kaksi järjestelmän prototyyppiä: etuusperusteinen jakojärjestelmä (DB-PAYG) tai maksuperusteinen rahastoiva järjestelmä (DC-F). On selvää, että näillä järjestelmillä on erilaisia etuja ja haittoja. Rahastoiva maksuperusteinen järjestelmä antaa esimerkiksi korkeamman tuotto-odotuksen kuin etuusperusteinen jakojärjestelmä, mutta jälkimmäinen on paremmin omiaan ottamaan huomioon tulonjakonäkökohdat. Näillä kahdella järjestelmätyypillä on myös erilaiset vaikutukset riskien hajautuksen ja siten vakuutuksen kannalta. Siksi kumpikaan prototyyppi ei ole ihanteellinen, ja eläkejärjestelmät ovatkin tyypillisesti hybridejä, joihin sisältyy erityyppisten eläkejärjestelmien elementtejä.

Näin on myös Suomen eläkejärjestelmässä, joka on etuusperusteinen ja osittain jakojärjestelmään ja osittain rahastoivaan järjestelmään perustuva. Yksilön näkökulmasta tällä etuusperusteisella järjestelmällä on se etu, että etuussäännöt ovat (lähes) samat kaikille. Tulonjakotavoitteet varmistetaan vähimmäiseläkkeiden (Kela) kautta. Eläkeoikeudet on siten määritelty melko läpinäkyvällä tavalla ja ne saa ”yhdeksi luukulta”. Työmarkkinoiden kannalta on etu, että eläkeoikeudet säilyvät työpaikan vaihtuessa, joten eläkesäännöt ja oikeudet etuuksiin eivät ole työpaikan vaihdon esteenä, mikä edistää sopeutumiskykyä ja joustavuutta työmarkkinoilla. Yksilön kannalta etuna ovat pienemmät tiedonsaantiongelmat kuin sellaisissa maissa, joissa eläketulo tulee monista lähteistä. Kuten useimmissa muissakaan maissa eläkekysymykset eivät kuitenkaan herätä paljon kiinnostusta, joten sekä koettu että todellinen eläketietämys on vähäistä, ks. Tenhunen ym. (2020).

Suomen järjestelmän ongelmat koskevat sen rahoitusta. Vaikka etuussäännöt ovat samanlaiset, maksut vaihtelevat ja rahoitukseen kuuluu sekä jakojärjestelmän että rahastoivan järjestelmän elementtejä¹⁰. Useista syistä eri ryhmillä on erilaiset eläkemaksut, vaikka etuuksia koskevat säännöt ovat olennaisilta osiltaan samat. Pitimmällä aikavälillä nousee kysymys, onko samoin säännöin määräytyvien etuuksien erilainen rahoitus kestävä. Rahoituksen erot vaikuttavat muun muassa tulonjakoon, ks. yrittäjiä koskeva pohdinta jäljempänä.

Vaikka eläkeyhtiöt kilpailevat keskenään, on epäselvää, miten voimakasta kilpailu on. Kilpailu voi kannustaa yhtiöitä parantamaan tehokkuuttaan, mikä on erityisen tärkeää, koska järjestelmä on pakollinen. Kilpailun vaikutuksen voimakkuus voidaan kuitenkin kyseenalaistaa, koska kilpailun ulkopuolella oleva julkisen sektorin eläkelaitos Keva menestyy sijoitustoiminnassaan yhtä hyvin kuin yksityisetkin laitokset. Lisäksi kilpailun kautta syntyy mahdollisuus vaihtaa eläkelaitosta, mikä on eläkelaitoksille kriittinen riskitekijä. Se taas voi vaikuttaa eläkelaitosten sijoittamisen riskiprofiileihin, ks. alla. Mahdollisuus antaa asiakashyvityksiä prosenttien verran vakavaraisuuspääomasta näyttää suurelta marginaalilta nykyisessä alhaisten korkojen ympäristössä. Näitä kysymyksiä tu-

10 Vidlund ym. (2016) sisältää vertailun maksujen tasosta Itävallassa, Tanskassa, Suomessa, Ranskassa, Saksassa, Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Sveitsissä. Johtopäätöksenä on, että eläkemaksut kokonaisuudessaan kokonaispalkkasumman tai bruttokansantuotteen osuutena laskettuna eivät juurikaan eroa vertailtujen maiden välillä, ja Suomi on hyvin lähellä näiden kahdeksan maan keskiarvoa.

lee tarkastella huolellisemmin, myös suhteessa eläkelaitosten sijoitustoiminnan sääntelyyn, jota käsitellään luvussa 4.

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän rakenne on tärkeä tulevaisuuden näkökulmasta. Riskiperusteinen tariffi eli maksuluokkamalli työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa herättää useita kysymyksiä. Toteutuneisiin työkyvyttömyysriskeihin perustuvat vakuutusmaksut voivat kannustaa yrityksiä panostamaan työympäristöön ja työturvallisuuteen. Se koskee kuitenkin vain suuria yrityksiä. Lisäksi järjestelmän ominaisuudet vääristävät rekrytointipäätöksiä yhteiskunnan haavoittuvampia ryhmiä syrjivällä tavalla. On olemassa tarve harkita järjestelmän rakennetta huolellisesti uudelleen. Tikanmäki ym. (2019, s. 36) esittelee ennusteita, jotka lähtevät oletuksesta, että työkyvyttömyyseläkkeiden ikävakuutus alkavuus vähenee. Vaikka tätä voidaan perustella sillä, että useat ikääntyvät terveinä, työt ovat fyysisesti vähemmän vaativia jne., on myös vastakkaisia trendejä. Ei ole varmaa, selviytyykö järjestelmä tulevaisuudessa niistä haasteista, joi- ta syntyy alimman vanhuuseläkeiän noustessa elinajanodotteen kasvun myötä samalla kun kohorttien väliset terveys- ja työkykyerot ym. voivat lisääntyä.

Eläkeoikeuksia karttuu yleensä myös niille, jotka ovat poissa työstä esimerkiksi sairau- den tai vanhempainvapaan vuoksi. Tämä on hyvä ominaisuus, koska se antaa turvaa ja vähentää tällaisten tapahtumien vaikutusta eläkkeen korvaustasoon. Lisäksi se ke- ventää vähimmäiseläkkeiden taakkaa. Vähimmäiseläkkeiden ja työeläkkeiden välinen työnjako on vaikea kysymys, koska siihen sisältyy tulonjakoa, kannustimia ja rahoitus- ta koskevia näkökohtia. Vähimmäiseläkkeiden tarveharkinta kohdistuu pienituloisim- piin eläkeläisiin, mutta tuo myös mukanaan korkean efektiivisen veroasteen. Vaikka vähimmäiseläkkeen työeläkevähenteisyys on melko jyrkkä verrattuna muihin maihin¹¹, suuri joukko ihmisiä saa kansaneläkettä työeläkkeen ohella. Kansaneläkkeen työeläke- vähenteisyyden kautta tähän ryhmään kohdistuu korkea implisiittinen verotus, jos hei- dän työeläkkeensä kasvaa esim. suurempien ansiotulojen myötä.

Järjestelmän nykyinen rakenne herättää erityisesti yrittäjiä koskevia kysymyksiä. Kun va- kuutusmaksut perustuvat itse arvioidun työpanoksen arvoon, syntyy alivakuuttamis- ongelmia¹². Tämä on ongelmallista, koska koko järjestelmä rakentuu sen varaan, että yksilöt osallistuvat todellisten tulojensa mukaisesti. Yksi perustelu yrittäjien erilaisil- le säännöille on yritysten rahoitustarve, mutta on epäselvää, tuleeko tällaiset rahoitus- kysymykset hoitaa eläkejärjestelmän sisällä. Lisäksi työmarkkinoiden muuttuvat tren- dit, joihin kuuluu ns. epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen (keikkatalous), antavat merkkejä siitä, että yrittäjien joukko saattaa kasvaa, ja nykyjärjestelmässä tämä ryhmän eläkkeet saattavat jäädä pieniksi. Mahdollinen ratkaisu olisi, että yrittäjien eläkemaksut

11 Verrattuna esim. Tanskaan tai Norjaan, ks. esim. Andersen (2021). Eläkevähenteisyyden jyrkkyys vaikuttaa kohdentumiseen, mutta myös kannustimiin ja rahoitukseen. Rahoitustaakka on selkeästi suurempi, mitä lievämpi tarveharkinta on. Tulovähenteisyys luo efektiivisen veroasteen, joka voi vai- kuttaa säästämisen ja eläkkeelle siirtymisen kannusteisiin. Mitä jyrkempi tulovähenteisyys on, sitä korkeampi on efektiivinen veroaste, mutta se kohdistuu kapeampaan tulointervalliin kuin lievämpi tulo- vähenteisyys.

12 Nivalainen ja Tenhunen (2020) toteavat, että yrittäjien itse arvioima ja eläkelaitoksen vahvistama YEL- työtulo oli alhaisempi kuin heidän todelliset tulonsa. Yrittäjien välillä on huomattavaa vaihtelua sekä tulojen osalta että sen osalta, miten suuri heidän vahvistettu YEL-työtulonsa on suhteessa todellisiin tuloihin.

perustuisivat heidän verotettavaan tuloonsa, kuten Ruotsissa. Vaikka esimerkiksi maanviljelijöiden erityisjärjestelmälle saattaa olla historiallisia syitä, ei ole selvää, miksi yrittäjiä koskevat säännöt eivät tänä päivänä ole yhtenäiset. Ajan mittaan maanviljelijöiden osuus on vähentynyt samalla kun on syntynyt uudentyyppisiä yrittäjäryhmiä, mikä puhuu sen puolesta, että kaikkien yrittäjien eläkejärjestelmä olisi samanlainen.

Kaikkia näitä järjestelmän rakenteeseen liittyviä näkökohtia tulee kuitenkin tarkastella suhteessa tuloksiin, ts. eläkkeiden riittävyyteen ja järjestelmän kestävyteen, joita käsitellään seuraavassa luvussa.

3 Eläkkeiden riittävyys

Eläkkeiden riittävyttä voidaan tarkastella sekä köyhyys- että korvausasteiden kautta. Ensin mainittu osoittaa, missä määrin eläkejärjestelmä torjuu köyhyyttä iäkkäiden kansalaisten joukossa, ja jälkimmäinen osoittaa, miten eläkejärjestelmä tukee kulutuksen jakautumista elinkaarella. Lisäksi on vakuutusnäkökohtia, jotka liittyvät siihen, miten erilaiset elinkaarella toteutuvat riskit vaikuttavat yksilön eläkkeeseen (ml. työkyvyttömyyseläkkeet), ks. alla.

Yleisesti on todettava, että eläkeläisten elinolosuhteita ei voida tarkastella ainoastaan eläketulon avulla, koska heillä voi olla myös oikeus verovaroin rahoitettuihin hyvinvointipalveluihin, kuten terveydenhuoltoon, vanhustenhoivaan jne. Nämä ovat yleensä tarveharkintaisia ja niillä on siksi myös voimakas tulonsiirtovaikutus, ks. esim. Aaberge (2010) ja Vaalavuo (2018; 2020). Hyvinvointipalveluiden huomioon ottaminen on tärkeää varsinkin kansainvälisissä vertailuissa.

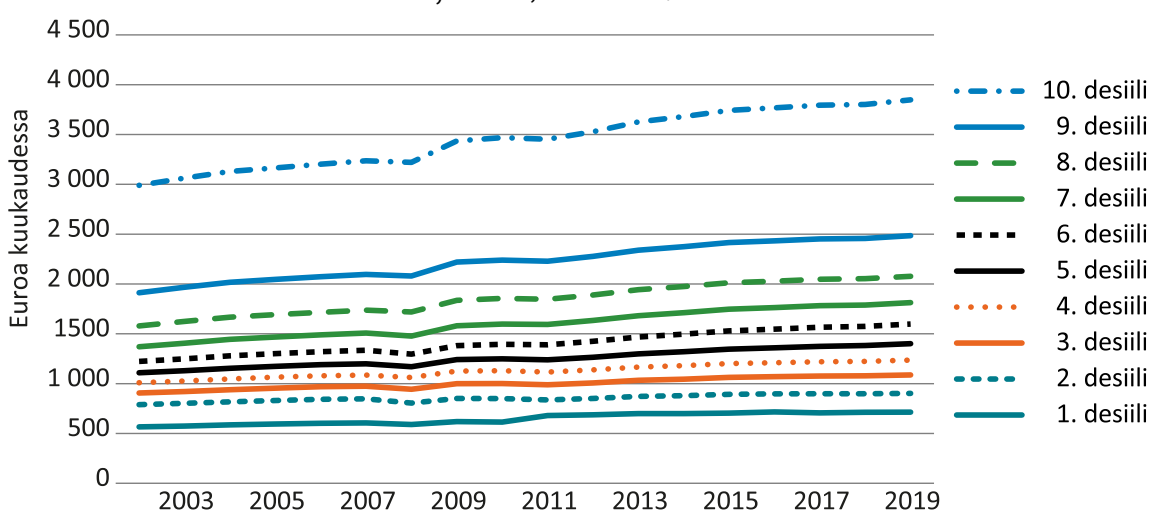
Tässä osassa käsitellään ensin viimeaikaisia köyhyys- ja korvausasteiden kehityskulkuja ja sitten ennusteita. Tässä osassa on myös vertailu muihin Pohjoismaihin ja OECD-maihin.

3.1 Köyhyys

Yleisesti ottaen eläkeläisten reaalitytulot ovat kasvaneet viime vuosina, ks. kuvio 3.1, ja tulojen jakautuminen eläkeläisten keskuudessa on ollut suhteellisen vakaata. Keskimääräinen eläketulo suhteessa keskiansioihin on ollut noin 50 prosenttia keskiansiosta vuosina 2000–2017 (paitsi työkyvyttömyyseläkkeissä).

Kuvio 3.1

Eläke-etuuksien reaaliarvo eri desiiliryhmissä, 2002–2019.



Huomaa: Indeksivuosi on 2019.

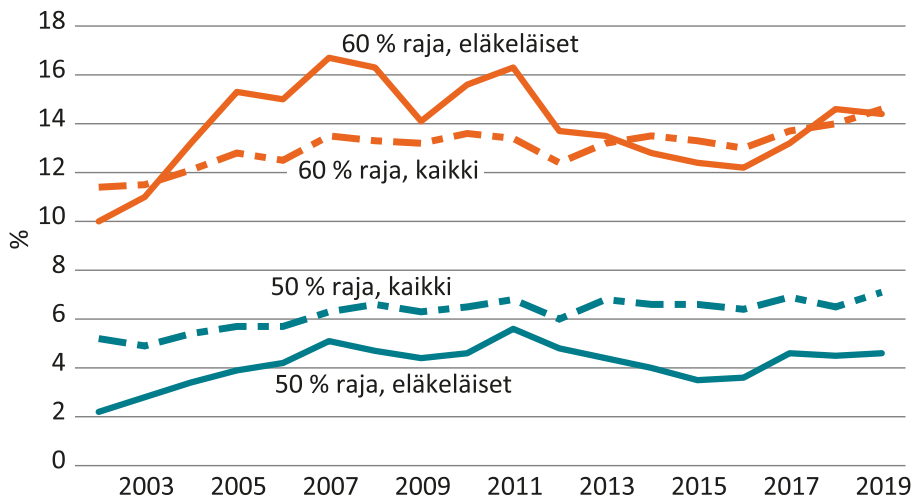
Lähde: Eläketurvakeskus.

Pienituloisuutta on perinteisesti tarkasteltu mediaanitulon mukaan määriteltyjen tulorajojen kautta¹³. Tavallisia rajoja ovat 50 prosenttia (OECD) ja 60 prosenttia mediaanitulosta (EUROSTAT). Kuviossa 3.2 esitetään eläkeläisten ja kaikkien kotitalouksien pienituloisuuden kehitys ajalla 2002–2019. Eläkeläisten köyhyysasteen nouseva trendi taittui noin vuonna 2012, mutta köyhyys on viime aikoina jälleen lisääntynyt, riippumatta siitä, mitä pienituloisuusmääritelmää käytetään. Eläkeläisten pienituloisuusaste on suunnilleen samalla tasolla (hieman alemmalla 50 prosentin kynnyksen mukaan) ja kehittynyt samoin kuin kaikkien kotitalouksien. On vahvoja perusteita sille, että vanhusköyhyys on kriittinen kysymys, koska iäkkäillä ihmisillä on vain vähän mahdollisuuksia muuttaa tilannettaan. On hyvä huomatta, että pienituloisuusasteessa on huomattava ero riippuen siitä, käytetäänkö rajana 50 vai 60 prosenttia mediaanitulosta, mikä heijastaa sitä, että monien eläkeläisten tulot ovat tällä välillä.

Kansaneläke ja takuueläke muodostavat suhteellisen pysyvän osuuden köyhyysrajoista. Vähimmäiseläke (kansaneläke ja takuueläke yhdessä) on ollut hieman yli 70 prosenttia (60 prosenttia) köyhyysrajasta, kun rajana käytetään 50 prosenttia (60 prosenttia) mediaanitulosta. Siksi eläkeläiset, jotka eivät saa työeläkettä (eivätkä eläkkeensaajan asumistukea), ovat vaarassa jäädä köyhyysrajan alle.

Kuvio 3.2

Köyhyysriskirajalla olevien osuus (%) vuosina 2002–2019, köyhyysrajana 60 % ja 50 % käytettävissä olevasta mediaanitulosta.



Lähde: Tilastokeskus.

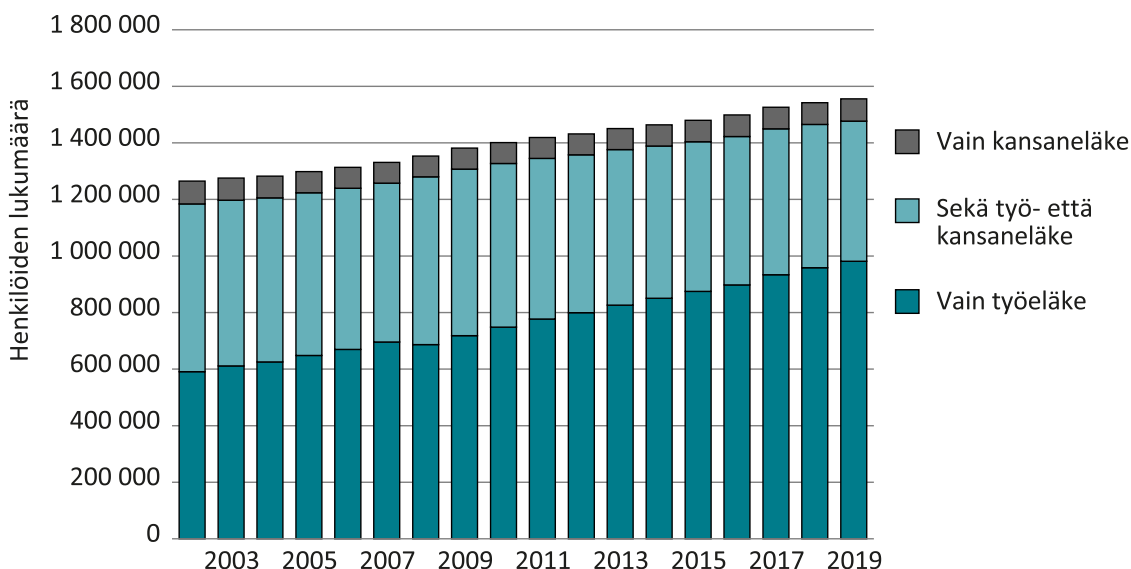
Moni eläkeläinen on riippuvainen kansaneläkkeestä, ks. kuvio 3.3. Vuonna 2019 kaikista eläkeläisistä 5 prosenttia sai ainoastaan kansaneläkettä (ml. takuueläke, jos siihen oli oikeus) ja 32 prosenttia sai kansaneläkettä työeläkkeen lisäksi. Suuntaus on kuitenkin, että yhä harvemmat saavat kansaneläkettä. Vuonna 2002 ainoastaan työeläkettä saavia oli 47 % eläkeläisistä, ja vuonna 2019 vastaava osuus oli 63 %. Trendin odotetaan jatkuvan, koska karttuneet työeläkkeet kasvavat. On huomattava, että sekä kan-

¹³ Ekvivalenttitulo, joka ottaa huomioon kotitalouden koon ja rakenteen.

saneläettä että työeläettä saavaan ryhmään kohdistuu tarveharkintaa (ks. luku 2) ja siten myös kannustinvaikutuksia.

Kuvio 3.3

Eläkkeensaajat eläkkeen rakenteen mukaan vuosina 2002–2019.



Lähde: Eläketurvakeskus.

Oman ilmoituksensa mukaan noin puolet eläkeläisistä on kokenut rahahuolia ja noin yhdellä kymmenestä on vakavia talousongelmia, ks. Ahonen ym. (2018). Yleisesti ottaen niillä, joilla on pienet tulot ja terveysongelmia, on vaikeampi taloudellinen tilanne, ks. Ahonen ym. (2019). Erytisesti ne, jotka ovat jääneet eläkkeelle pitkien työttömyys- tai työkyvyttömyysjaksojen jälkeen, kokevat muita useammin talousvaikeuksia.

Alimpaan vanhuuseläkeikään jatkavien – tai työn ja eläkkeen yhdistävien – ryhmä on valikoitunut koulutuksen, terveydentilan ja muiden sosioekonomisten tekijöiden mukaan. Nämä erot näkyvät myös maantieteellisinä eroina, koska ansiotaso ja siten myös eläkkeet yleensä ovat alhaisemmat maaseudulla kuin kaupungeissa. Äskettäin julkaistun tutkimuksen (Rantala 2020) mukaan eläkeläisköyhyyttä esiintyy enemmän naisten kuin miesten keskuudessa ja useammin yksinasuvien kuin pariskuntien keskuudessa.

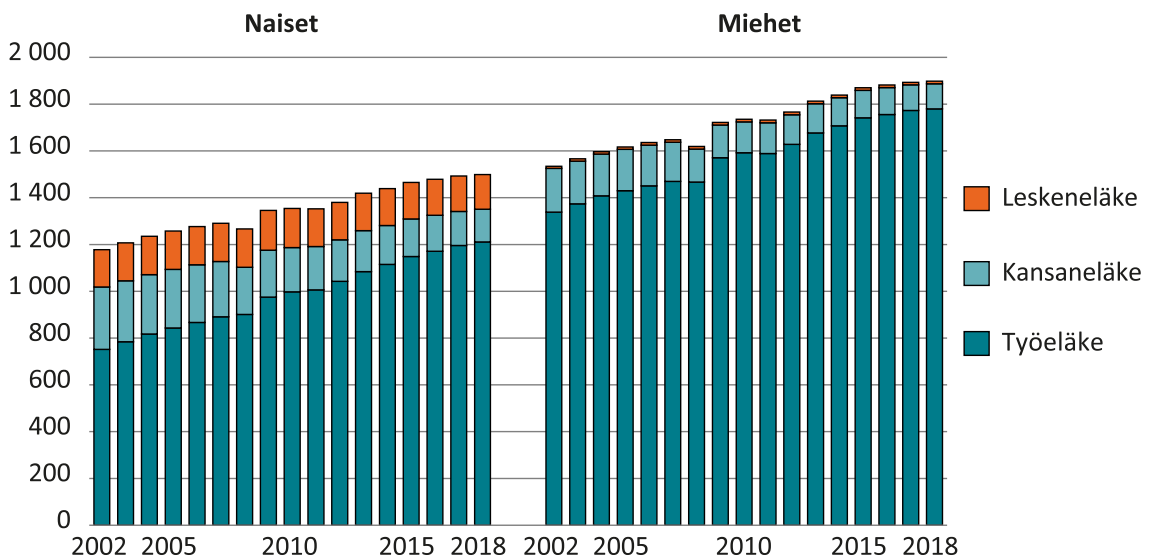
3.2 Eläkkeet – tasot ja jakauma

Työeläkejärjestelmässä työuran aikaisista ansioista kertyy eläkeoikeuksia, jotka aikanaan maksetaan eläkkeenä. Tästä syystä palkka- ja työllisyyserot heijastuvat työeläkkeisiin. Kuten tiedetään, sekä palkoissa että työllisyysasteissa on sukupuolten välisiä eroja. Eläkkeen karttumisen muulta kuin työssäoloajalta voi kompensoida työllisyyseroja, mutta ei palkkaeroja. Tämän seurauksena työeläkkeissä on selkeitä sukupuolten välisiä eroja, ks. kuvio 3.4. Koska vähimmäiseläkkeet (kansaneläke) ovat työeläkevähenteisiä, naiset saavat keskimäärin useammin kansaneläettä kuin miehet. Koska naiset usein elävät pitempään kuin puolisonsa ja heidän oma eläkkeensä usein on pienempi

kuin puolison eläke, he saavat myös keskimäärin suuremman osuuden leskeneläkkeistä. Tästä huolimatta naisten ja miesten eläkkeiden välillä on suuria eroja. Näiden erojen ennustetaan kapenevan hyvin hitaasti. Naisten mediaanieläke oli noin 74 prosenttia miesten mediaanieläkkeistä vuonna 2015, ja sen ennustetaan olevan 85 prosenttia vuonna 2085. Koska naiset keskimäärin elävät miehiä pitempään, naiset kuitenkin yleisesti ottaen hyötyvät eläkejärjestelmästä enemmän koko elinkaaren näkökulmasta kuin miehet, ks. Tikanmäki ym. (2019). Kun puhutaan tulonjakokysymyksistä vuosittaisten aineellisten elinolojen valossa, miesten ja naisten välillä on silti merkittävä ero.

Kuvio 3.4

Kokonaiseläkkeen taso ja rakenne vuosina 2002–2018 sukupuolen mukaan (€/kk vuoden 2018 tasossa).

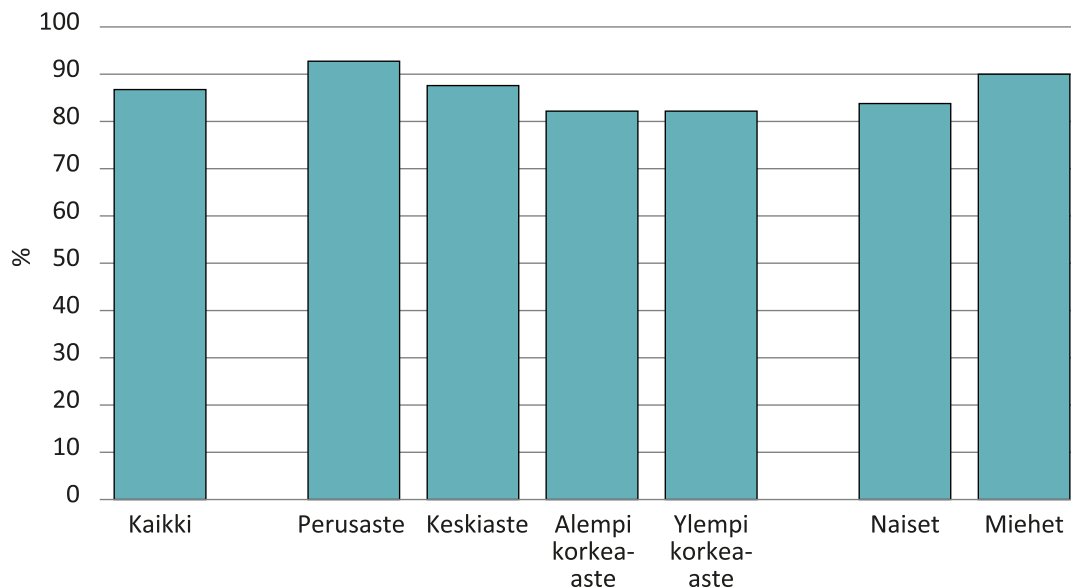


Lähde: Eläketurvakeskus.

Vuonna 2017 eläkkeelle jääneiden nettokorvausasteet kuviossa 3.5. Kaikkien uusien eläkkeensaajien nettokorvausasteen mediaani on 87 prosenttia. Korvausasteessa on koulutustasojen mukainen ero, joka suurenee matalampaa koulutustasoa kohden, kuten on odotettavissa, kun otetaan huomioon vähimmäiseläkkeiden tulonjakoon liittyvä rooli. Naisten eläkkeiden mediaanikorvausaste on alhaisempi kuin miesten. Korvausaste vaihtelee huomattavasti kaikissa ryhmissä. Alimmassa korvausasteen kymmenyksessä korvausaste on alle 61 prosenttia ja ylimmässä korvausasteen kymmenyksessä yli 147 prosenttia. Mediaanikorvausaste on alhaisempi kuin korvausasteen keskiarvo, toisin sanoen tulonjako on asymmetrinen siten, että ”loppupäällä” on korkea korvausaste.

Kuvio 3.5

Uusien eläkkeensaajien mediaaninettokorvausaste vuonna 2017.



Huomaa: Tulot vuonna 2018 suhteessa vuosien 2013, 2014 ja 2015 keskiarvoon.

Lähde: Rantala ym. 2021.

Yksilön näkökulmasta on olemassa erilaisia riskejä, jotka voivat vaikuttaa eläkeoikeuksiin. Jotkin näistä riskeistä on järjestelmän sisällä (osittain) vakuutettu, toisia taas ei. Eläkejärjestelmän tarjoama viimesijainen turva on vähimmäiseläke (kansaneläke ja takueläke sekä eläkkeensaajien muut mahdolliset tulonsiirrot), joka määrittää eläkeläisten alimman tulotason. Nämä eläkkeet rahoitetaan verovaroista ja siten riski jaetaan yhteisesti sosiaaliturvaverkon ja siis veronmaksajien kautta. Tärkeä riskitekijä on kuolevuus, jota käsitellään luvussa 4.

Perhetilanne vaikuttaa elintasaan. Oikeus etuuksiin on yksilöllinen, ja siksi perhetilanteen muutokset eivät suoraan vaikuta ansaittuihin eläkeoikeuksiin. Epäsuoria vaikutuksia kuitenkin on riippuen siitä, missä määrin perheen ja työn yhteensovittaminen on johtanut toisen puolison (tyypillisesti naisen) vähäisempään ansiotyöhön äitiys- ja vanhempainvapaiden ja osa-aikatyön kautta. Vaikka eläkkeen kertyminen vanhempainvapailta jne. tasoittaa joitain miesten ja naisten välisiä työmarkkinaeroja, ero on kuitenkin olemassa, koska eläke-etuus on riippuvainen ansiotuloista, ks. Kuitto & Kuivalainen (2021). Tämän seurauksena avioerolla voi olla suuri vaikutus naisten elintasaan. Sukupuolten välisiä eläke-eroja käsitellään myös luvussa 3.4.

Yksilön työmarkkina- ja ansiotulohistoria heijastuu eläke-etuuksiin, vrt. yllä. Työttömyyden tai muista syistä johtuvan työstä poissaolon ajalta karttuu eläkettä, mutta alempaan tulotasoon perustuen (riski on osittain vakuutettu). Työmarkkinariskit muuntuvat siten erilaisiksi eläkeriskeiksi tai eläke-eroiksi. Vaikka sukupuolten ja sosioekonomisten ryhmien väliset erot työurien pituudessa ovat kohtuulliset, palkkaerot ovat tärkeä tekijä. Vähimmäiseläke on ratkaisevassa osassa niiden kohdalla, joiden työura on ollut vähäinen.

Työuran merkitys eläkeoikeuksien kannalta on kuvattu tutkimuksessa Kuivalainen ym. (2020). OECD (2015) esittää arvioita siitä, miten vajaat työurat vaikuttavat eläkkeisiin. Vaikka esimerkiksi työttömyyden ja lastenhoidon vaikutusta on lievennetty Suomen järjestelmässä, on kuitenkin niin, että yhteensä 5 vuoden työttömyys työuran aikana vähentää keskituloisen työntekijän eläkettä 8 prosentilla verrattuna yhtenäiseen työuraan. Yhteensä viiden vuoden lastenhoitoaika vähentää äidin eläkettä 5 prosentilla. Kymmenen vuoden ajalta vähennys on 15 prosenttia. Asiassa on sekä vakuutus- että kannustinnäkökohtia, mutta järjestelmässä on nykyisellään sukupuolten välinen vinouma siinä mielessä, että naisten työura useammin on katkonainen kuin miesten.

Etuusoikeudet ovat myös riippuvaisia siitä, miten ansiotulot ajoittuvat työuralle. Koska karttunut eläke tarkistetaan palkkakertoimella, joka on keskimääräistä ansiokehitystä alhaisempi, on eduksi, jos ansiotyöt ajoittuvat myöhemmin elinkaarelle, edellyttäen, että muut olosuhteet säilyvät samoina. Tämä suosii pääasiassa korkeammin koulutettuja ryhmiä, jotka sekä tulevat työmarkkinoille että poistuvat niiltä myöhemmin kuin vähemmän koulutetut¹⁴.

Yksilö on alttiina hinta- ja palkkatason riskeille, jotka vaikuttavat karttuneeseen eläkkeeseen. Ensinnäkin, koska sekä ansaitut eläkeoikeudet että maksettavat eläkkeet on sidottu hintaindeksiin ylittävään indeksiin (olettaen, että hinnat nousevat vähemmän kuin palkat, kuten empiirisesti usein on), yksilön eläkkeen reaalinen ostovoima on aina turvattu. Reaalipalkkojen kehitykseen liittyy kuitenkin riski. Vaikka korkeampi reaali-palkkojen nousu johtaa korkeampiin eläke-etuuksiin, eläke-etuudet heikkenevät suhteessa palkkoihin, ks. alla. Lisäksi eläkkeensaajien välinen epätasa-arvo saattaa kasvaa, koska vähimmäiseläkkeitä ja työeläkkeitä ei indeksoida samalla tavalla.

3.3 Ennustetut eläketasot

Eläkkeiden kehitystä voidaan arvioida sekä absoluuttisesta että suhteellisesta näkökulmasta. Absoluuttinen näkökulma ottaa huomioon eläkkeiden tason kehityksen, toisin sanoen eläkkeiden reaaliarvon. Suhteellinen näkökulma keskittyy eläkkeisiin suhteessa yhteiskunnan yleiseen tulokehitykseen. On klassinen kysymys, pitäisikö tulonjakoa tarkastella absoluuttisesta vai suhteellisesta näkökulmasta. Useimmat poliittiset keskustelut perustuvat suhteelliseen näkökulmaan, jota myös perinteiset mittarit, kuten köyhyysaste ja Gini-kerroin heijastavat. On myös huomattava, että kun eläketasoja tarkastellaan kokonaisuutena yli ajan, eri kohorttien välillä voi olla monia eroja, mm. eliniän suhteen, ja siksi aikaa myötä tapahtuvat muutokset voivat heijastaa näitä eroavaisuuksia.

Alla käsitellään eläke-ennusteita, jotka pohjautuvat julkaisussa Tikanmäki ym. (2019) olevaan analyysiin. Analyysin pohjana olevat yksityiskohtaiset oletukset löytyvät samasta julkaisusta.

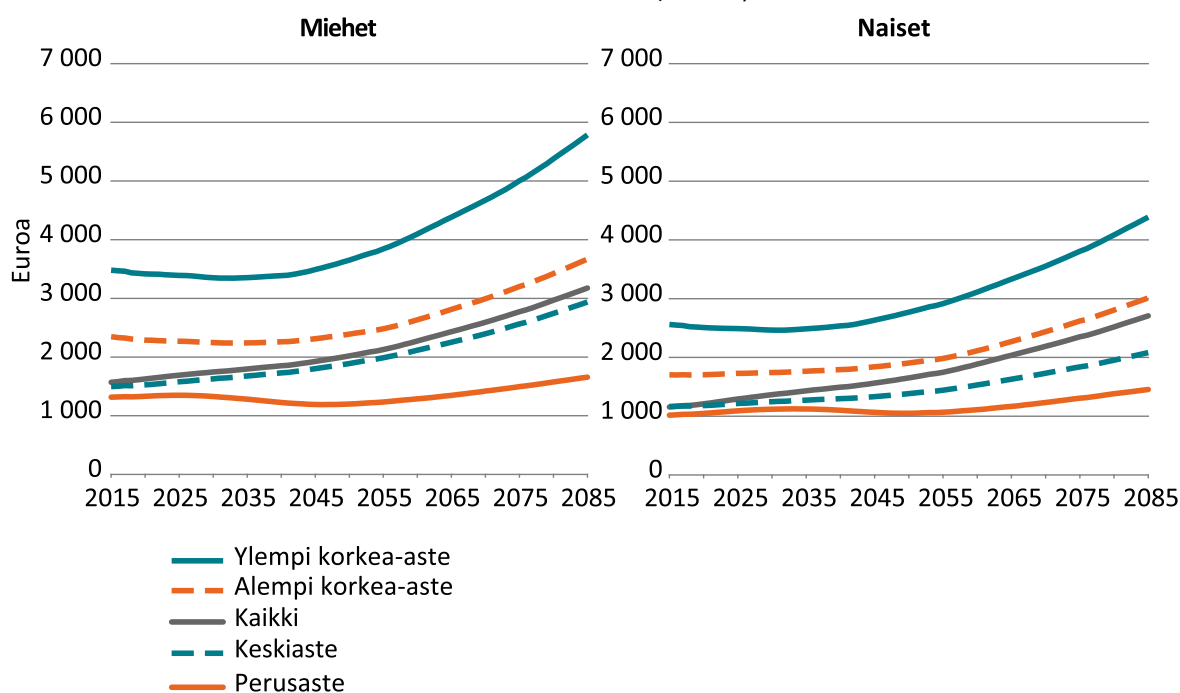
14 Koska palkkakerroin perustuu keskimääräiseen ansiotasokehitykseen, se on suhteellisesti edullisempi sellaisille ryhmille, joiden ansiot kehittyvät keskimääräistä hitaammin, ja vähemmän edullinen niille, joiden ansiot kehittyvät keskimääräistä nopeammin.

Eräs ennusteisiin vaikuttava avaintekijä on tuottavuus ja siten ansiotason nousu, ja miten se käyttäytyy vuorovaikutuksessa eläkejärjestelmän indeksimekanismeihin. Sekä karttuneen eläkkeen indeksointi (palkkakerroin¹⁵) että maksussa olevan eläkkeen indeksointi (työeläkeindeksi¹⁶) varmistavat sen, ettei eläkkeen reaaliarvo vähen¹⁷, vaan yleensä kasvaa, ks. edellä. Toisaalta eräs sisäänrakennettu piirre on, että eläke-etuudet nousevat vähemmän kuin palkat.

Eläkkeiden reaaliarvon kehitys koulutustason ja sukupuolen mukaan esitetään kuviossa 3.6. Ennusteessa suurimmat korotukset tulevat korkeakoulutetuille ja ainoastaan kohtalaiset korotukset perusasteen koulutuksen omaaville ryhmille. Ennusteen mukaan eri koulutusryhmien väliset eläke-erot pysyvät melko vakaina ennustejakson alussa, mutta kasvavat lähinnä siksi, että perusasteen koulutuksen omaavien ja muiden ryhmien välinen ero kasvaa. Tämä merkitsee kasvavia tuloeroja eläkeläisten välillä pitämällä tähtäimellä.

Kuvio 3.6

Mediaanieläkkeiden reaaliarvon ennuste koulutustason ja sukupuolen mukaan, 2015–2085.



Mediaanieläke koulutustason mukaan, vuoden 2017 tasossa.

Lähde: Tikanmäki ym. (2019).

15 Palkkakerroin i_t^w voidaan ilmaista $i_t^w = \alpha \hat{w}_t + (1-\alpha) \hat{p}_t$, jossa α on palkkojen muutoksen (\hat{w}_t) paino (0,8), ja $1-\alpha$ hintojen muutoksen (\hat{p}_t) paino (0,2). Tästä seuraa, että $i_t^w = \hat{p}_t + \alpha(\hat{w}_t - \hat{p}_t)$. Siten indeksi korvaa hintatason nousun täysin ja reaaliansiötason nousun osittain (osuudella α).

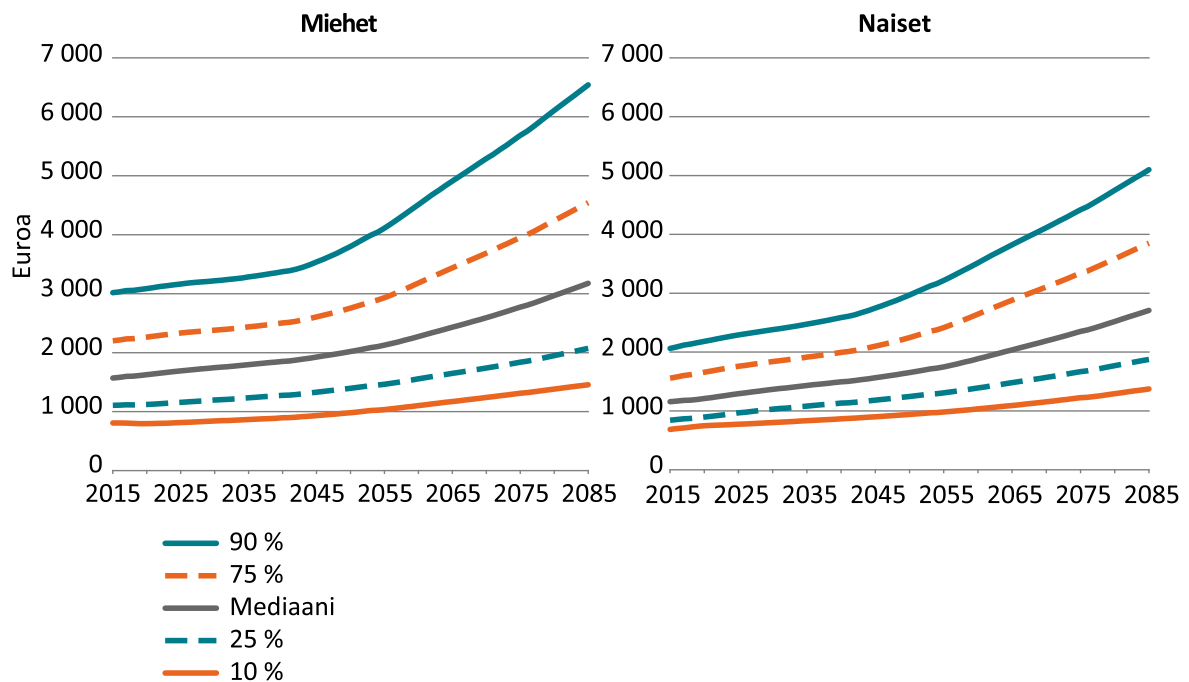
16 Työeläkeindeksi i_t^p voidaan ilmaista (samaa tapaan kuin alaviitteessä 15) $i_t^p = \beta \hat{w}_t + (1-\beta) \hat{p}_t$, jossa β on palkkojen muutoksen paino (0,2) ja $1-\beta$ hintojen muutoksen paino (0,8). Tästä seuraa, että $i_t^p = \hat{p}_t + \beta(\hat{w}_t - \hat{p}_t)$. Siten indeksi korvaa hintatason nousun täysin ja reaaliansiötason nousun osittain (osuudella β).

17 Tikanmäki ym. (2019) olettavat perusskenaariossa, että kansaneläkettä ja takuueläkettä tarkistetaan 50/50-indeksillä hinta- ja ansiotason mukaan, ja liitteessä tätä verrataan täyteen hinta- tai ansiotason mukaiseen indeksointiin.

Tämän vahvistaa kuvio 3.7, jossa näkyy eläkkeiden reaaliarvon kehitys eri tuloryhmissä (10. prosenttipiste, 1. kvartiili, mediaani, 3. kvartiili ja 90. prosenttipiste) eläkeläisten tulojakaumassa. Kaikkien eläkkeensaajien eläkkeiden reaaliarvo nousee, ja siinä mielessä heidän tilanteensa paranee (absoluuttinen kriteeri). Vaikka suhde on melko vakaa ennustejakson alkupuolella, erot kuitenkin kasvavat jakson loppua kohti siten, että alin ryhmä jää keskiarvon alapuolelle ja ylin ryhmän sen yläpuolelle. Sukupuolten välillä on myös selkeä ero: miesten eläkkeiden reaaliarvo kasvaa yleisesti ottaen enemmän kuin naisten.

Kuvio 3.7

Ennustettu eläkejakauma sukupuolen mukaan, 2015–2085.



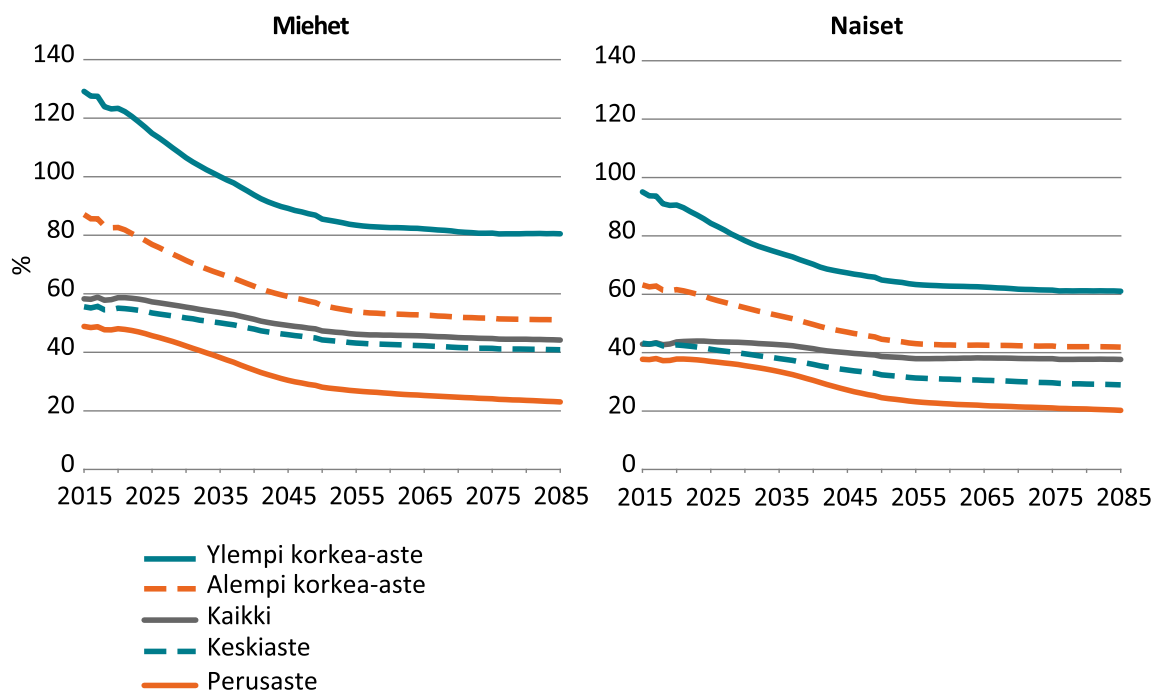
Eläkkeet vuoden 2017 tasossa.

Lähde: Tikanmäki ym. (2019).

Mitä tulee eläkkeiden kehitykseen suhteessa ansiotulojen kehitykseen (suhteellinen kriteeri), on nähtävissä yleinen aleneva trendi molemmilla sukupuolilla ja kaikilla koulutustasoilla, ks. kuvio 3.8. Lasku on miehillä yleisesti ottaen suurempi kuin naisilla. Aleneminen on selkeintä ennustejakson alkupuolella ja se saattaa heijastaa sitä, että nykyisillä eläkkeensaajilla on erilaisten aiemmin voimassa olleiden sääntöjen perusteella ansaittuja eläkeoikeuksia, kun taas ennustejakson loppupuolella olevat tulokset selkeämmin heijastavat nykyisiä sääntöjä. Eläkkeensaajien ryhmän koostumus ja eliniän kehitys vaikuttavat myös.

Kuvio 3.8

Mediaanieläkkeiden ennuste koulutustason ja sukupuolen mukaan, 2015–2085.



Eläkkeet vuoden 2017 tasossa.

Lähde: Tikanmäki ym. (2019).

On viitteitä siitä, että eläkeläisten suhteellinen köyhyys lisääntyy. Kun vähimmäiseläke ei seuraa yleistä ansiotason kehitystä, seurauksena on, että eläkkeet nousevat vähemmän kuin mediaanitulon mukaan lasketut köyhyysrajat (riippumatta siitä, pidetäänkö rajana 50 vai 60 % mediaanitulosta).

3.4 Suomen eläkejärjestelmän tulokset kansainvälisessä vertailussa

Eläkejärjestelmän tuloksia voidaan myös tarkastella vertaillen niitä muihin maihin. Muihin Pohjoismaihin vertailu on erityisen kiinnostavaa. Niin sanotun pohjoismaisen hyvinvointimallin puitteissa tavoitellaan samantyyppisiä asioita, vaikka eri maiden eläkejärjestelmät eroavat toisistaan merkittävästi, ks. esim. Andersen (2021). Pohjimmiltaan arvioinnissa on kyse eläkejärjestelmien tuloksista eikä niiden rakenteen teknisistä yksityiskohdista. Seuraavassa käsitellään köyhyysasteita ja korvausasteita (eläkkeet suhteessa työuran aikaisiin tuloihin). Ei ole yksinkertaista vertailla maita keskenään, koska järjestelmien välillä on suuria eroja. Seuraavassa käytetään OECD:n aineistoa, joka mahdollistaa eri maiden vertailun, mutta jonkin verran yksinkertaistaen¹⁸. Pohjoismai-

18 On hyvä huomata, että ne tilastot, joihin tässä viitataan, koskevat eri ikäryhmiä ja eri syntymävuosiluokkia, joiden työurien aikana eläkkeenansaintasäännöt ovat olleet erilaisia. Lisäksi syntymävuosiluokkien eroilla (koulutustaso, perherakenne jne.) saattaa olla vaikutusta.

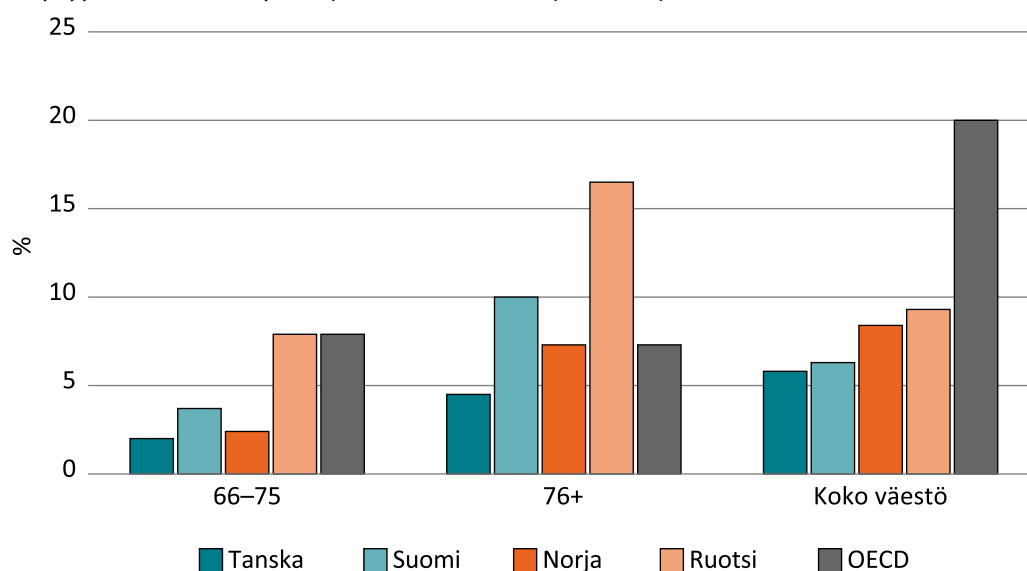
den vertailu on erityisen mielenkiintoista, koska sosiaaliturvajärjestelmät ovat samankaltaisempia. Lisäksi on huomattava, että kansainvälisessä eläke-etuksien vertailussa ei nimenomaisesti oteta huomioon sitä, ovatko eläkejärjestelmät rahoituksellisesti kestäviä.

3.4.1 Köyhyys

Eräs keskeinen tulonjakoindikaattori on vanhusköyhyys, ks. kuvio 3.9. Pohjoismaissa (paitsi Ruotsissa) 66–75-vuotiaiden köyhyysasteet ovat alempia kuin OECD-maissa keskimäärin ja myös verrattuna koko väestöön. Yli 75-vuotiaiden ikäryhmässä kuva on vähemmän selkeä. Tässä suhteessa OECD-maiden keskiarvoon verrattuna Tanska on alempana, Norja suunnilleen samalla tasolla ja Ruotsi ja Suomi ylempänä.

Kuvio 3.9

Köyhyysasteet, ikääntyneet ja koko väestö, Pohjoismaat ja OECD.



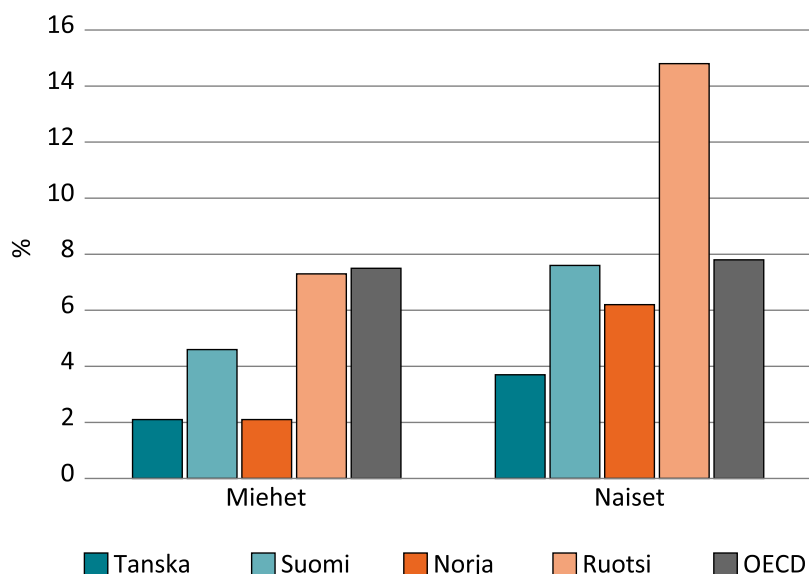
Huomaa: Sen väestöosan prosentuaalinen osuus, jonka tulot ovat alle 50 % kotitalouksien käytettävissä olevasta mediaanitulosta. Tiedot ovat vuodelta 2016.

Tietolähde: OECD (2019).

Sukupuolten välisten erojen osalta (kuvio 3.10) naisten köyhyysaste on Pohjoismaissa korkeampi kuin miesten, mutta OECD:n keskiarvossa sukupuolten välillä ei juurikaan ole eroa. Pohjoismaissa esiintyvä ero miesten ja naisten välillä selittyy osittain kotitalouksien rakenteiden erolla, koska Pohjoismaissa on suhteellisesti enemmän yksinasuvia (varsinkin naisia), ks. Ahonen & Kuivalainen (2021). Naisten osalta Ruotsi on selvästi OECD:n keskiarvon yläpuolella, Norja ja Suomi lähellä keskiarvoa ja Tanska sen alapuolella, ks. kuvio 3.10.

Kuvio 3.10

Köyhyysasteet 66-vuotiaiden ja sitä vanhempien ikäluokassa, miehet ja naiset, Pohjoismaat ja OECD:n keskiarvo.



Huomaa: Sen väestönsosan prosentuaalinen osuus, jonka tulot ovat alle 50 % kotitalouksien käytävissä olevasta mediaanitulosta. Tiedot ovat vuodelta 2016.

Tietolähde: OECD (2019).

Köyhyyden torjunnan osalta tulee mainita asumisaikavaatimukset yleisten eläkkeiden kohdalla. Niiden merkitys saattaa olla kasvamassa, kun maahanmuuttajien määrä lisääntyy, vaikka Suomessa ei olekaan ollut yhtä suurta maahanmuuttoa kuin monissa muissa maissa. Yleisiin eläkkeisiin liittyy kaikissa Pohjoismaissa ja useimmissa muissa maissa asumisaikavaatimuksia, ja täysi eläke edellyttää 40 vuoden asumisaikaa¹⁹. Muussa tapauksessa etuuksia vähennetään suhteessa asumisaikaan. Myöhemmällä iällä saapuneille maahanmuuttajille ei siten synny oikeutta täyteen eläkkeeseen, ja heillä on usein myös alempi työllisyysaste. Tämä on erityisen tärkeää köyhemmistä maista tulleiden maahanmuuttajien kohdalla, jotka tyypillisesti eivät myöskään saa merkittävää eläkettä siitä maasta, jossa he ovat asuneet aikaisemmin. Heillä on siksi erityisen suuri köyhyysriski eläkeiässä.²⁰ On syytä huomata, että heillä voi olla oikeus muihin tulonsiirtoihin, esimerkiksi toimeentulotukeen ja asumistukeen. Maahanmuuttajat ovat selvästi yliedustettuja kansaneläkkeen ja erityisesti takuueläkkeen saajien joukossa.

19 Takuueläkkeeseen ei liity asumisaikavaatimusta, kansaneläkkeeseen kyllä.

20 Esimerkiksi Tanskassa useimmat köyhyysrajan alle jäävät eläkeläiset ovat maahanmuuttajia, ks. Pensionskommissionen (2015).

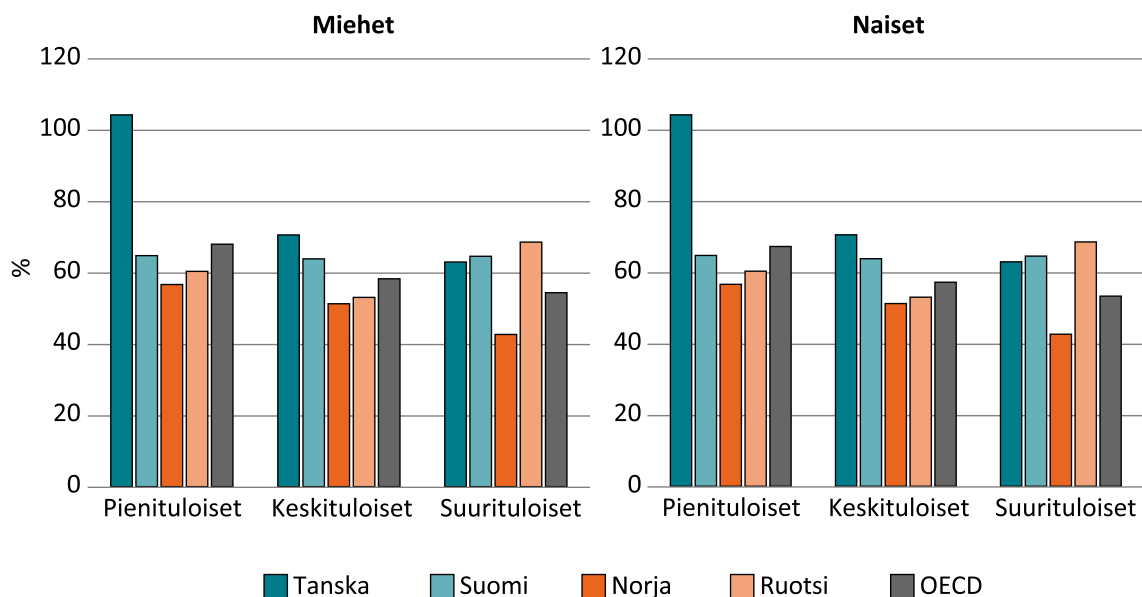
3.4.2 Korvausasteet

Eläkejärjestelmien tärkeänä tavoitteena on varmistaa, ettei eläkkeelle jäämiseen liity huomattavaa elintason laskua. Tätä voidaan mitata eläkkeen korvausasteella, joka kertoo eläkkeen suuruuden suhteessa eläkettä edeltäviin tuloihin. Elintason laskun välttäminen ei edellytä 100 prosentin korvausastetta, koska eläkkeellä ollessa ei esimerkiksi ole työssäkäyntikustannuksia (kuten työmatkakustannuksia), suurempien hankintojen tarve on pienempi (hankittu jo nuorempana) eikä eläkemaksuja tarvitse maksaa.

Eläkkeiden korvausasteet Pohjoismaissa ja OECD:n keskiarvona esitetään kuviossa 3.11 pieni-, keski- ja suurituloisten ryhmissä. On syytä huomata, että korvausasteet on laskettu suhteessa palkkoihin, ja koska palkkahajonta on erilainen eri OECD-maissa, tietty osuus keskipalkasta kohdistuu eri ryhmiin eri maissa. Siksi tällaisissa eri maiden vertailuissa tulee olla varovainen. Kuten yllä todettiin, eläkkeitä tulee myös tarkastella suhteessa muuhun sosiaaliturvaan. Pohjoismaissa on julkinen terveydenhuolto ja vanhustenhuolto.²¹ Siksi tietty elintaso on mahdollista säilyttää alemmalla eläkkeen korvausasteella kuin maissa, joissa terveydenhuolto ja vanhustenhuolto suuremmassa määrin kustannetaan itse.

Kuvio 3.11

Nettokorvausasteet eri tuloryhmissä, Pohjoismaissa ja OECD:n keskiarvona.



Huomaa: Nettokorvausasteet on laskettu työuran aikaisia tuloja koskevien oletusten pohjalta ja siten, että verotus sekä työuran että eläkkeen aikana on otettu huomioon. Tulotasot on määritelty yksilöllisen tulon suhteessa keskituloon; pienituloiset 0,5, keskituloiset 1 ja suurituloiset 1,5. Tiedot ovat vuodelta 2018.

Tietolähde: OECD (2019).

²¹ Kaikissa Pohjoismaissa terveydenhuoltomenot asukasta kohden ovat korkeammat kuin OECD:n keskiarvo, ja suurin osa rahoitetaan verovaroilla, ks. OECD (2017b). Osasta terveydenhuoltopalveluja ja vanhushuoltopalveluja peritään asiakasmaksuja.

Pohjoismaiden välillä on kuitenkin joitain huomionarvoisia eroja eläkkeiden korvausasteessa. Norjassa ja erityisesti Tanskassa korvausaste pienenee ansiotulojen kasvaessa. Tanskassa pienituloisissa ryhmissä korvausaste on lähes 100 %, koska työikäisten työttömien sosiaaliturvaetuudet ovat lähellä yleistä eläkettä (tasaeläke ja sen lisät), jota maksetaan niille, jotka eivät saa (merkittävää) yksityistä eläkettä²², ks. myös Pensionskommissionen (2015). Suomessa korvausasteet ovat melko riippumattomat tulotasosta, kun taas Ruotsissa on U-muotoinen kuvio, jossa korvausasteet ovat korkeimmat pieni- ja suurituloisten ryhmissä ja alhaisimmat keskituloisten ryhmissä. Ensimmäinen osa heijastaa tulonjakotavoitetta ja toinen osa sitä, että työmarkkinoilla sovitut lisäeläkkeet ovat tavallisempia/suurempia suurituloisilla.

Miesten ja naisten väliset erot ovat Pohjoismaissa pienempiä kuin OECD-maissa yleensä. Tämä heijastaa osittain sitä, että eläkejärjestelmät ovat kattavia, samoin kuin sitä, että naisten työllisyysaste on korkeampi. Useimmissa pakollisissa järjestelmissä sovelletaan sukupuolineutraaleja periaatteita siinä mielessä, että kuolevuusasteita ei laske ta erikseen miehille ja naisille, kun loppuelämän maksettavat eläkkeet lasketaan. Tässä yhteydessä on syytä muistaa tasojen ja asteiden erot. Palkkatasojen ja sitä kautta myös eläketasojen erot jäävät osittain piiloon korvausasteita tarkastellessa.

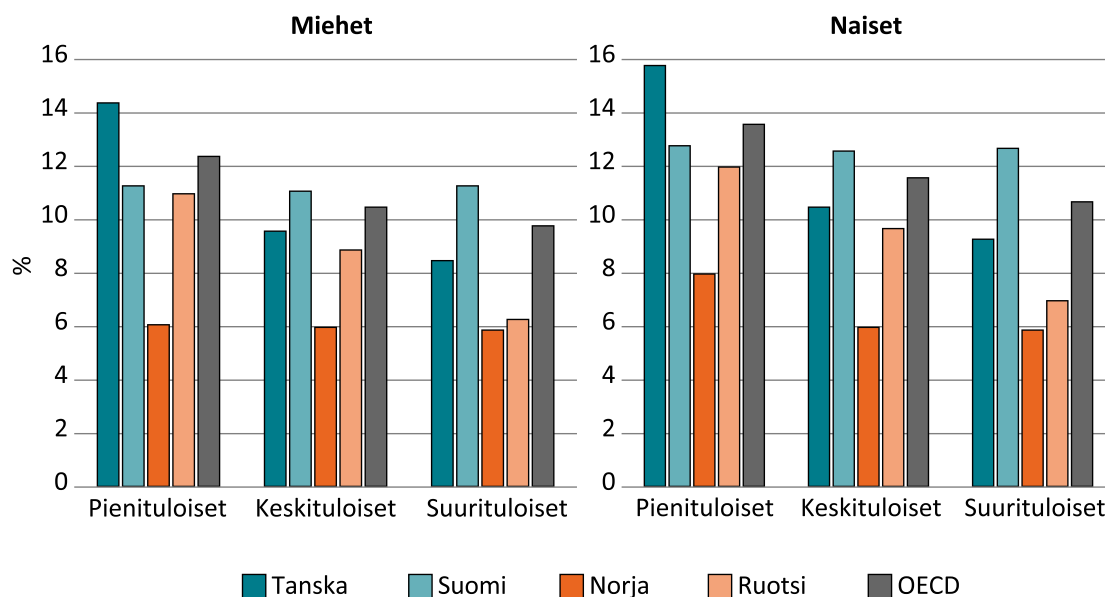
Vaihtoehtoisesti eläkkeiden kattavuutta voidaan arvioida eläkevarallisuuden suhteen tuloihin, ks. kuvio 3.12. Siinä missä edellä käsitelty korvausaste antaa tuokiokuvan, eläkevarallisuus mittaa kaikkia eläkkeelle jäämistä varten käytettävissä olevia varoja (ja on siten riippumaton tietystä etuusprofiilista jne.). Eläkevarallisuus on odotettavissa olevien eläke-etuuksien tämänhetkinen arvo.²³ Pohjoismaissa nettoeläkevarallisuus on samalla tai korkeammalla tasolla kuin OECD-keskiarvo pienituloisten ryhmien kohdalla, mutta kuva on epäselvempi suurituloisten kohdalla. Kaikkien tuloryhmien nettoeläkevarallisuus on Norjassa yleisesti ottaen pienempi.

22 Yli 100 prosentin korvausaste syntyy, kun eläkeikää nuoremmille maksettavat sosiaalietuudet pidetään alhaisella tasolla työntekoon kannustamisen vuoksi ja vähimmäiseläke on korkeampi, koska eläkeiän jälkeen ei enää vaadita työntekoa.

23 On huomionarvoista, että eläkkeen suhde edeltäviin ansiotuloihin usein on naisilla korkeampi kuin miehillä, koska eläkejärjestelmissä ei erotella miesten ja naisten kuolevuuslukuja.

Kuvio 3.12

Nettoeläkevarallisuus, sukupuolen ja tulotason mukaan, Pohjoismaat ja OECD:n keskiarvo.



Eläkevarallisuus suhteessa yksilön tuloihin ennen eläkkeelle jäämistä. Eläkevarallisuus on eläke-etuuskien tämänhetkinen arvo laskettuna 2 prosentin reaalityöntekijäkorolla, keskimääräisen iän ja sukupuolen mukaisen kuolevuuden ja lakisääteisen eläkeiän mukaan.

Varallisuustasot on määritelty yksilöllisen tulon suhteessa keskituloon; pienituloiset 0,5, keskituloiset 1 ja suurituloiset 1,5. Tiedot ovat vuodelta 2018.

Tietolähde: OECD (2019).

Yksityinen säästäminen riippuu eläkejärjestelmän tyypistä. Yleensä pakollinen säästäminen vie tilaa vapaaehtoiselta säästämiseltä, riippumatta siitä, onko kyse etuusperusteisesta jakojärjestelmästä vai maksuperusteisesta rahastoivasta järjestelmästä, ks. Andersen & Bhattacharya (2011; 2019). Näiden kahden järjestelmän välillä on kuitenkin huomattava ero. Jakojärjestelmillä on taipumus vähentää kokonaissäästämistä, kun taas rahastoivilla maksuperusteisillä järjestelmillä on taipumus lisätä yksityistä säästämistä kokonaisuutena (vapaaehtoista ja pakollista). Kuten edellä todettiin, Suomessa vapaaehtoinen eläkesäästäminen on vähäistä. Kotitalouksien kokonaissäästämistä on myös kansainvälisesti verraten alhainen²⁴. Tämä voidaan tulkita joko niin, että vapaaehtoiselle säästämiselle ei jää tilaa, tai niin, että eläkejärjestelmä on rakennettu siten, että se takaa useimmille riittävän eläkkeen.

²⁴ Eurostatin mukaan kotitalouksien bruttosäästämistä vuosina 2016–2019 on noin 7,2 %, mikä on huomattavasti alempi kuin muissa Pohjoismaissa, Tanskassa (11,2 %), Norjassa (12,8 %) ja Ruotsissa (16,3 %).

3.5 Pohdintaa

Sekä köyhyysasteiden että korvausasteiden perusteella arvioituna Suomen eläkejärjestelmä suoriutuu yhtä hyvin tai paremmin kuin useimpien muiden maiden eläkejärjestelmät. Vaikka eläkeläisköyhyyttä ei ole onnistuttu täysin torjumaan, suhteellisen harvat eläkeläiset jäävät köyhyysrajan alapuolelle (joskin useammat kuin Tanskassa tai Norjassa). Korvausasteet ovat myös kansainvälisesti verraten korkeat.

Tulevaisuuteen katsoen eläkkeiden ennakoitavissa oleva reaaliarvo ja siten myös elintaso kasvaa kaikissa ryhmissä. Ennusteen mukaan tulonjakoprofiili on melko vakaa ennustejakson alkupuolella, mutta erot ovat kasvamaan päin pitemmällä aikavälillä. Myös eläkeläisten ja työmarkkinoilla olevien välinen ero on kasvamassa ennustejakson aikana.

Ansiotason ja hintatason kehitykseen sidottu indeksointi (sekä palkkakerroin että työeläkeindeksi) säilyttävät eläkkeiden reaaliarvon, mutta eläkkeet nousevat vähemmän kuin ansiotaso. Vaikka tämä tukee eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä (ks. luku 4), sillä on tulonjakovaikutuksia ja se herättää kysymyksen, onko tällainen kehitys poliittisesti kestävä.

Kelan vähimmäiseläkkeiden (kansaneläke ja takuueläke) tarkistuksella on huomattavia tulonjakovaikutuksia, ja se seikka, että ne on sidottu ainoastaan hintaindeksiin, on mahdollinen haaste. Vaikka vähimmäiseläkkeisiin on aikaisemmin tehty harkinnanvaraisia tasokorotuksia, poliittisesti aikaa kestävä indeksointisääntö loisi varmuutta ja ennustettavuutta. Ansiotason kasvua hitaampi indeksointi johtaa siihen, että vähimmäiseläkkeet nousevat vähemmän kuin köyhyysrajat, ja siksi suhteellisella köyhyydellä on taipumus lisääntyä eläkeläisten joukossa. On avoin kysymys, onko tämä poliittisesti hyväksyttävä kehityskulku.

Vähimmäiseläkkeiden tarkoitus on varmistaa, että kaikki eläkeläiset saavat ainakin poliittisesti hyväksyttävän minimieläkkeen. Sen mukaisesti nämä eläkkeet ovat tarveharkintaisia, jotta tulonjakotavoitteet saavutettaisiin. Tarveharkinnassa otetaan huomioon ainoastaan työeläke (takuueläkkeessä kaikentyyppiset eläketulot). Tämä herättää kysymyksen, kohdentuuko etuus oikein. Joillakuilla voi olla pieni työeläke, mutta paljon varallisuutta, mikä vähentää tarveharkinnan osuutta tulonjaon kannalta. Muissa maissa tarveharkinta perustuu laajempiin tulokäsitteisiin ja/tai siinä otetaan huomioon varallisuus. Huolimatta siitä, että työeläkkeet kasvavat, vähimmäiseläkkeet ovat silti monille eläkeläisille tärkeä lisä.

Tarveharkinnan jyrkkyys on tärkeä kysymys. Suomen tapauksessa tarveharkinta on melko jyrkkää, mutta koskettaa melko pientä tulo/eläke-intervallia. Monen eläketaso on kuitenkin sellainen, että tarveharkinta koskettaa heitä (sekä kansaneläkettä että työeläkettä saavat). Tarkoitus on, että vähimmäiseläkkeet kohdistuvat alemmille tuloryhmille (mitattuna työeläkkeillä), mutta siitä seuraa, että eläkevähenteisyys on jyrkkää (50 %), mikä yhdessä verotuksen kanssa luo korkean efektiivisen veroasteen, joka vaikuttaa haitallisesti työntekoa ja eläkkeelle jäämistä koskeviin päätöksiin.

Etuusperusteisessa järjestelmässä työmarkkinoille sijoittuminen heijastuu eläketasoihin. Korvaustasojen kannalta se on toivottavaa, mutta siitä seuraa myös, että työmarkkina-aseman erot heijastuvat eläkkeiden kattavuuteen. Tämä on erityisen merkillepan-

tavaa sukupuolten välisten työllisyserojen ja varsinkin palkkaerojen osalta, koska ne tuottavat eroja miesten ja naisten eläkkeiden välille. Voidaan keskustella siitä, onko tämä työmarkkinoilla syntyvä ja siksi siellä ratkaistava ongelma vai onko se itsessään eläkejärjestelmän ongelma.

Eläkkeiden riittävyys riippuu myös siitä, miten työurien katkokset vaikuttavat eläkeoikeuksiin. Vaikka eläkettä karttuu myös useimmista sosiaaliturvaetuksista, työuran katkoksilla on silti vaikutusta eläkkeeseen. Tämä vaikuttaa enemmän naisten eläkkeisiin, koska naisten työurissa on enemmän katkoja kuin miesten.

4 Eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys

Kaikkien eläkejärjestelmien avainelementit – maksut (verot), eläkeiät ja etuussäännöt – ovat tiukasti sidoksissa toisiinsa taloudellisten rajoitteiden kautta, olipa kyse jakojärjestelmästä tai rahastoivasta järjestelmästä. Kun tapahtuu perustavaa laatua olevia muutoksia, ainakin yhden näistä on sopeuduttava.

Kysymys kuuluu, mitä sopeuttamistapaa tulee käyttää, kun perustavaa laatua olevat väestölliset tai taloudelliset olosuhteet muuttuvat. Varsinkin vähenevästä syntyvyydestä ja pitenevästä elinajasta johtuvat väestömuutokset tuovat haasteita eläkejärjestelmien kestävyydelle monissa maissa. Nämä molemmat trendit vaikuttavat kriittisesti eläkejärjestelmiin sekä maksujen että etuuksien kautta. Muutkin muutokset, jotka koskevat taloudellisia tekijöitä, kuten tuottojen tasoa, tuottavuuden kasvua ja työllisyysasteita (koulutusta), ovat tärkeitä.

Eläkejärjestelmässä on joitakin sisäänrakennettuja sopeutusmekanismeja – automaattisia vakauttajia – varmistamassa sitä, että järjestelmä sopeutuu perustavaa laatua oleviin muutoksiin. Indeksointi – kuten jo todettu – vaikuttaa siihen, miten reaali-palkkojen (tuottavuuden) nousu vaikuttaa etuuksiin. Eliniän muutoksiin sopeuttaminen on äskettäin tuotu järjestelmään sekä siten, että etuuksia tarkistetaan kohorttikohtaisella elinaikakertoimella, että siten, että eläkeikä on sidottu elinajanodotteeseen. Lisäksi EMU-puskuri on sopeutusmekanismi, mutta sen käyttöönotto perustuu poliittisiin päätöksiin. Vaikka nämä sopeutusmekanismit ovat hyvin tärkeitä, ne eivät takaa, että nykyistä järjestelmää voidaan ylläpitää väestömuutosten jatkuessa: järjestelmän rahoituksellinen kestävyys on ongelma.

Sopeutuksessa ei ole ainoastaan kyse eläkejärjestelmän rahoituksellisesta kestävydestä, vaan myös sukupolvien välisestä tulojaosta ja riskin hajauttamisesta. Syntyvyys- ja kuolleisuustrendien muutokset vaikuttavat ikäluokkien kokoihin ja kokoonpanoihin, millä eläkejärjestelmän kautta on vaikutuksia sukupolvien väliseen tulonjakoon. Lisäksi eläkejärjestelmän kautta voidaan hajauttaa riskejä eri ikäluokkien välillä, mikä on vaikeampaa tai jopa mahdotonta yksityisillä markkinoilla.

Tärkeän lisän keskusteluun tuovat eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden arviot, ml. se, miten siihen vaikuttavat väestön, sijoitustuottojen, talouskasvun ja työllisyysasteiden kaltaiset seikat. Viimeisin Suomen eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyden analyysi on Tikanmäki ym. (2019). Siihen perustuen tässä osassa keskustellaan erilaisista eläkejärjestelmän rahoitukselliseen kestävyteen vaikuttavista tekijöistä. Tässä osassa pohditaan myös kestävyden analysoinnissa käytettäviä menetelmiä.

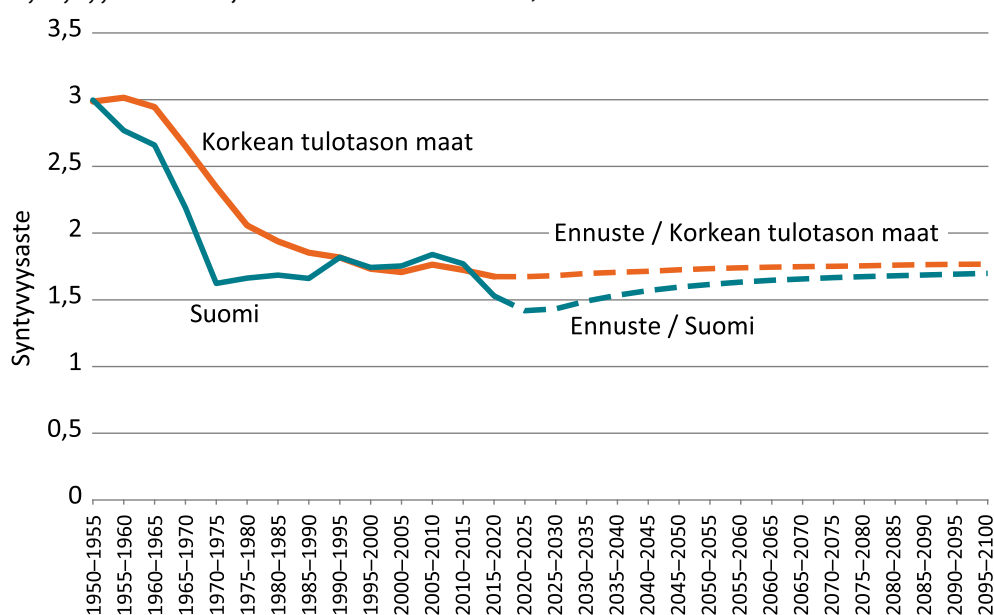
4.1 Väestön kehitys

Tulevaisuudessa hämmöttää rahoituksellinen haaste. Sen pääsiallinen syy on väestön kehitys. Alhainen syntyvyys ja kasvava elinikä johtavat yhteiskunnan ikääntymiseen. Väestön kehitys on tässä kiteytetty kuvioissa 4.1–4.3. Maailmanpankin ennusteiden avulla voidaan tehdä kansainvälisiä vertailuja. Maailmanpankin ennuste eroaa jonkin verran Tilastokeskuksen ennusteesta, mutta yleiset trendit ovat samat.

Syntyvyysluvut ovat yleisesti ottaen laskeneet väestön uusiutumistason alapuolelle (ilman nettomaahanmuuttoa), ks. kuvio 4.1. Tällä on taipumus vähentää väestön määrää. Se on yleinen ilmiö kaikissa korkean tulotason maissa.

Kuvio 4.1

Syntyvyys – Suomi ja korkean tulotason maat, 1950–2100.



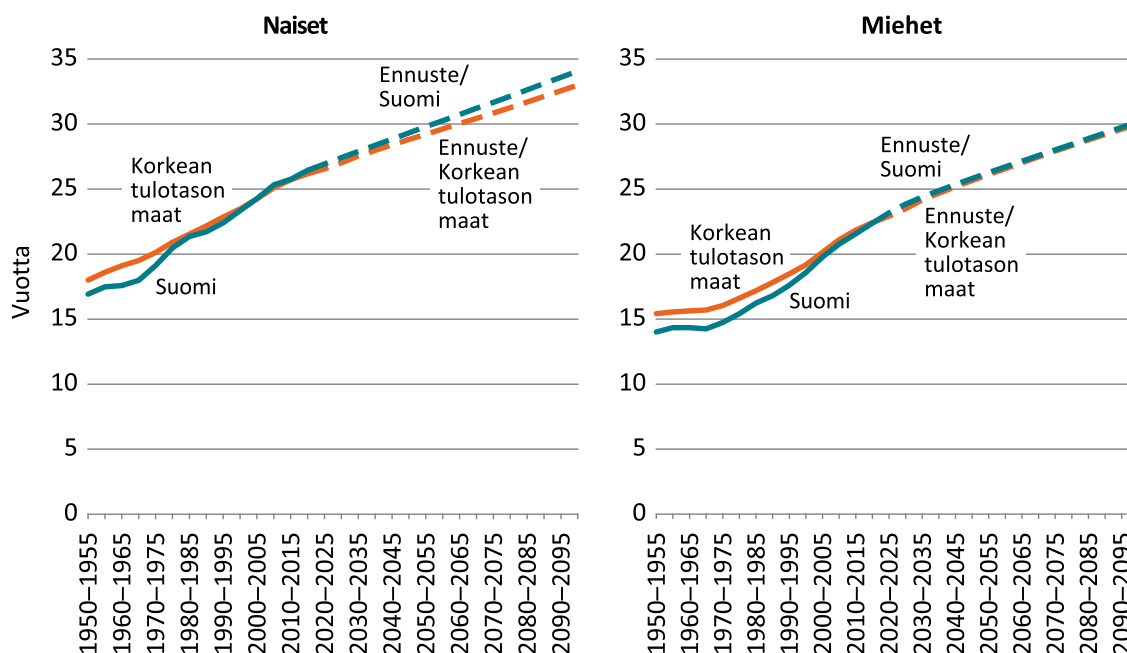
Keskimääräisen skenaarion mukainen ennuste.

Lähde: UN Population Forecast 2019, <https://population.un.org/wpp/>.

Eliniän piteneminen on ollut kasvava trendi, viime aikoina varsinkin miesten keskuudessa. Kuviossa 4.2 esitetään 60-vuotiaan elinajanodote, joka vuodesta 1950 vuoteen 2020 on kasvanut 7–8 vuodella. Kehityksen ennustetaan olevan samankaltainen vuosien 2020 ja 2100 välillä. Miesten ja naisten elinajanodotteen välillä on ero, mutta se kapenee ajan myötä. Eliniän piteneminen liittyy vahvasti niin sanottuun terveenä ikääntymiseen. Se merkitsee, että ikääntyneiden henkilöiden fyysiset ja henkiset kyvyt tietyssä iässä ovat paremmat kuin aikaisemmin, ks. esim. WHO 2017.

Kuvio 4.2

Elinajanodote 60-vuotiaana, Suomi ja korkean tulotason maat, naiset ja miehet, 1950–2100.



Keskimmääräisen skenaarion mukainen ennuste.

Lähde: UN Population Forecast 2019, <https://population.un.org/wpp/>.

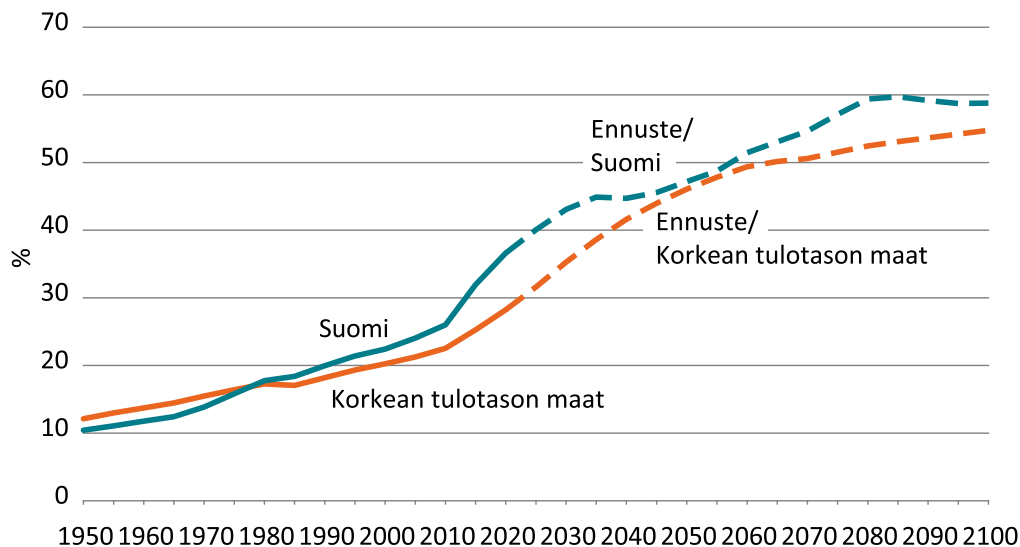
Kolmas mahdollisesti tärkeä väestötekijä on muuttoliike. Maahanmuuttoa, varsinkin nuorempien ihmisten maahanmuuttoa, on keskusteluissa usein pidetty keinona torjua alhaisen syntyvyyden ja väestön ikääntymisen aiheuttamia ongelmia. Tällöin on tärkeä erottaa toisistaan maahanmuuton demografiset ja taloudelliset seuraukset. Maahanmuutto voi selvästi vaikuttaa väestön demografiseen koostumukseen, mutta sen taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin maahanmuuttajat työllistyvät. Työllistyminen on osoittautunut haasteelliseksi matalan tulotason maista tuleville sellaisilla työmarkkinoilla, joilla useimpiin töihin on korkeat pätevyysvaatimukset, kuten Pohjoismaissa. Maahanmuutto varsinkin EU:n ulkopuolelta on Suomessa alhaisella tasolla verrattuna useimpiin Euroopan maihin, ks. esim. EEAG (2020). Tulevaisuutta ajatellen maahanmuuttoa rajoittaa myös se, että useiden esim. Itä-Euroopan maiden väestö ikääntyy ja maat siksi pyrkivät vähentämään nuorten maastamuuttoa²⁵.

Yllä esitettyjen väestöllisten tekijöiden nettotuloksena on korkeampi ns. vanhushuoltosuhte (65-vuotiaiden tai vanhempien lukumäärän suhde 15–64-vuotiaiden lukumäärään). Aikaisemminkin se on noussut jonkin verran, mutta sen nousu jyrkkenee. Suomessa huoltosuhte nousee jonkin verran muiden korkean tulotason maiden yleistä linjaa enemmän, ks. kuvio 4.3.

25 Kiinnostava esimerkki on Puola, jossa on äskettäin otettu käyttöön tuloveron alennus alle 26-vuotiaille maastamuuton vähentämiseksi ja paluumuuton kannustukseksi. Tämä tulee nähdä suurten maastamuuttovirtojen ja ikääntyvän väestön taustaa vasten.

Kuvio 4.3

Ennustettu vanhushuoltosuhte, Suomi 1950–2100.



65 vuotta täyttänyt väestö suhteessa 15–64-vuotiaaseen väestöön.

Lähde: UN Population Forecast 2019, <https://population.un.org/wpp/>.

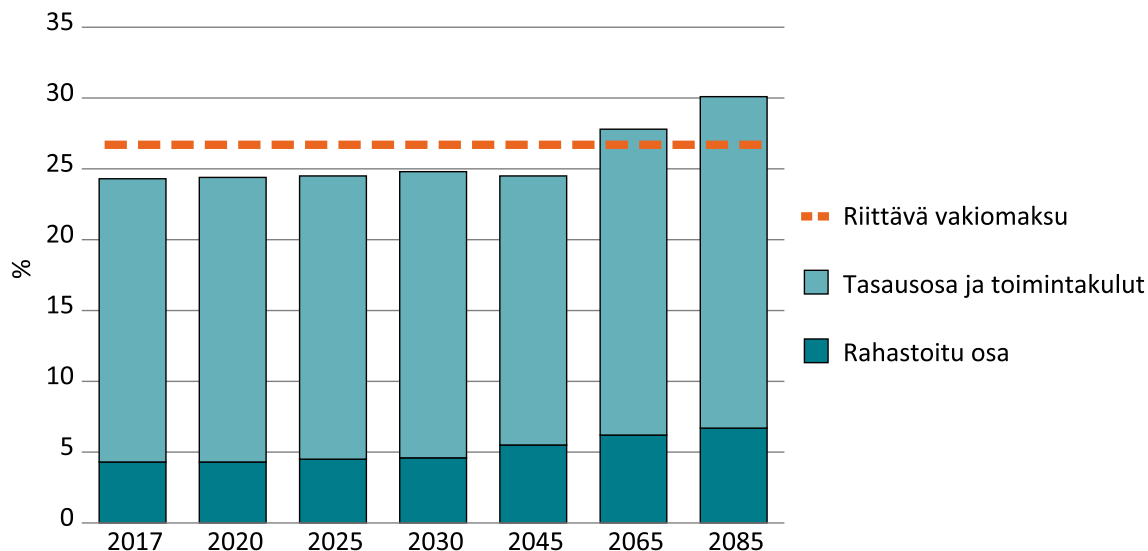
4.2 Rahoitushaaste

Yllä käsitellyillä väestömuutoksilla – tuottoasteiden, tuottavuuden kasvun ja muiden tekijöiden ohella – on huomattavia vaikutuksia sekä maksuihin että kertyviin eläke-etuuksiin nykyisessä eläkejärjestelmässä. Kuviossa 4.4 esitetään ennuste siitä, kuinka korkea yksityisalojen TyEL-eläkemaksun on oltava rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi, ks. Tikanmäki ym. (2019). Seuraavien 20–25 vuoden ajan tarvittava eläkemaksutaso on melko vakaa ja sen nousukäyrä loiva, mutta sitten se nousee merkittävästi. Jakojärjestelmäosa heijastaa tietyn ajankohdan ikärakennetta. Vuoteen 2030 mennessä maksutasoa on nostettava hieman sen varmistamiseksi, ettei puskurirahasto vähenä alarajansa alle, ja sitten sitä on hetkellisen laskun jälkeen nostettava huoltosuhteen nousun mukaisesti. Rahastoitu osuus on enemmän tulevaisuutta ennakoiva, kun kyse on pitenevien työurien vuoksi kasvavista kertyvistä eläkeoikeuksista. Siksi rahastoitu osuus kasvaa tasaisesti koko ennustejakson ajan. Tikanmäki ym. (2019) esittelee herkkyyssanalyysyjä, jotka osoittavat vahvasti, että rahoitus on pitkällä aikavälillä ongelma²⁶. Analyysissä raportoidaan myös erilaisia skenaarioita, ja jopa ”optimistisessa” skenaariossa, jossa tuottavuuden kasvu, työllisyysasteet ja sijoitustuotot ovat perusskenaariota korkeammat, on maksutasoa nostettava.

26 Ks. myös työeläkkeiden rahoituksen analyysi Risku ym. (2020).

Kuvio 4.4

Ennustetut TyEL-maksutasot 2017–2085.



Rahastoitu osa sisältää rahastoidun vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkeosan.

Lähde: Tikanmäki ym. (2019).

Vaihtoehtoisesti voi harkita maksutason välitöntä korottamista järjestelmän rahoitussellisen kestävyuden varmistamiseksi nykyisten etuussääntöjen ja väestömuutosten vallitessa. Siinä tapauksessa maksutasoksi tulisi 26,7 % koko ennustejakson ajalta, mikä on korkeampi kuin vuoden 2020 maksu 24,4 % mutta alhaisempi kuin vuoden 2085 ennustettu maksu 30,1 %, ks. kuvio 4.4. Tällaisesta maksutason kehityksestä seuraisi lisää etukäteisrahastointia²⁷ eli maksutaso olisi lähitulevaisuudessa korkeampi kuin eläkemenon rahoittamiseen tarvittava ja kauempana tulevaisuudessa taas alhaisempi. Alkuvuosina varoja kerääntyisi enemmän niin että ne – tuottoineen – voisivat rahoittaa maksutason ylittävän eläkemenon.

On hyvä huomata, että viimeaikaisista uudistuksista (elinaikakertoimesta ja elinajanodotteeseen sidotusta eläkeistä) huolimatta kestävyysongelma on olemassa. Nykyjärjestelmässä ei ole riittäviä automaattisia sopeutusmekanismeja väestön ikärakenteen muutoksia ajatellen. Järjestelmässä on rajoitus, koska maksutason on oltava sellainen, että puskurirahasto on vähintään 20 % tulevan vuoden eläkemenosta, mutta se ei ole automaattinen mekanismi, vaan vaatii päätöksiin perustuvia toimia.

²⁷ Yksityisalojen eläkejärjestelmässä on ollut etukäteisrahastointia siten, että maksut ovat olleet menoja suuremmat noin vuoteen 2010 asti (paitsi 1990-luvun kriisivuosina). Siten kerääntyneet varat ovat nyt tärkeä osa eläkkeiden rahoitusta.

Ennustetut tarvittavat maksutason korotukset voivat vaikuttaa kaukaisen tulevaisuuden ongelmalta, joiden harkintaan on hyvää aikaa. Tässä piilee kuitenkin tärkeitä sukupolvien välisiä vaikutuksia. Esimerkiksi maksutason korotusten lykkääminen, kunnes eläkemeno kasvaa, johtaa tulevien sukupolvien taakan lisääntymiseen, koska korkeammat maksutasot kohdistuvat tuolloin työmarkkinoilla oleviin. Vastaavasti, jos rahoitusta osuutta lisätään maksua välittömästi korottamalla, maksutaakka kohdistuu nyt työssä oleviin, jotka ovat tulevaisuudessa eläkkeellä. Siksi sillä, miten rahoitushaaste ratkaistaan, on merkittäviä sukupolvivaikutuksia, ks. myös syntyvyyspohdinta alla. Sopeutuksen lykkääminen ei ole tulonjaon kannalta neutraalia, ja siksi rahoitushaasteesta on syytä keskustella, vaikka se ei olekaan akuutti ongelma.

4.3 Automaattiset sopeutusmekanismit

Oppikirjamääritelmien mukaan jakojärjestelmään perustuvissa eläkejärjestelmissä tulojen ja menojen on oltava vuosittain tasapainossa. Mutta käytännössä tämä ei ole mahdollista eikä toivottavaa, koska eläkemaksut ja eläkemenot vaihtelevat monista syistä eikä niitä voida tarkalleen määrittää etukäteen. Maksutasojen tai eläke-etuuksien jälkikäteinen sopeuttaminen budjetin tasapainottamiseksi ei ole toivottavaa, ja se tekisi tyhjäksi yhden eläkejärjestelmien tärkeimmistä tavoitteista – turvan ja ennustettavuuden tuottamisen. Maksujen muuttaminen vuodesta toiseen vähentää myös tehokkuutta työnteon ja säästämisen kannusteiden kautta. Maksujen tasaaminen minimoi mahdolliset vääristymät. Tämä pätee sekä lyhyen aikavälin vaihteluihin että tilanteisiin, jossa rahoituksen tarve muuttuu trendinomaisesti. Se, että etuuksien ja maksujen ei tarvitse olla vuosittain tasapainossa, tasaa myös riskejä työnantajien, työntekijöiden ja eläkeläisten välillä verrattuna tilanteeseen, jossa joko maksujen tai etuuksien tasot vaihtelevat periodista toiseen, jotta rahoitus saadaan tasapainoon.

Siksi sellaisissakin eläkejärjestelmissä, jotka eivät ole täysin rahastoivia, on etukäteen määriteltäviä maksutasoja ja etuussääntöjä sekä puskurirahastoja, jotka tasapainottavat maksujen ja etuuksien vaihtelut lyhyellä aikavälillä. Näin on Suomenkin järjestelmässä, jossa on myös rahastoiva elementti.

Ongelmaksi jää kuitenkin, etteivät etukäteen määritellyt maksutasot ja etuussäännöt ehkä varmista järjestelmän vakavaraisuutta eli lyhyellä aikavälillä keskimääräistä tasapainoa maksujen ja eläkemenojen välillä. Elleivät maksutaso ja etuussäännöt ole kestäviä, jostain täytyy joustaa. Näin on asianlaita erityisesti, kun trendimuutokset aiheuttavat epätasapainoa koko järjestelmään, mistä viime aikoina on monessa maassa keskusteltu elinajan pitenemisen vuoksi. Tästä nousee vaikeita ongelmia koskien sitä, miten ja milloin tällaisiin muutoksiin tulee sopeutua.

Periaatteessa on kaksi tapaa: joko erillisiin päätöksiin perustuvat ajoittaiset muutokset tai sisäänrakennetut automaattiset sopeutusmekanismit, jotka reagoivat eläkejärjestelmän rahoitukselliseen kestävyteen vaikuttaviin muutoksiin. Jälkimmäinen viittaa nimenomaisesti maksutasojen tai etuuksien sitomiseen väestöllisiin, makroekonomi-

siin ja rahoituksellisiin muuttujiin. Valinta näiden kahden vaihtoehdon välillä herättää poliittistaloudellisia kysymyksiä, koska erillisiin päätöksiin perustuvia muutoksia koskevat uudistukset saattavat viivästyä, mikä kasvattaa sopeuttamisongelmia ja vaikuttaa sukupolvien väliseen riskien hajauttamiseen ja tulonjakoon. Sääntöjen mahdollinen etu on, ettei niihin yhtä herkästi kohdistu poliittista viivyttelyä, ja siksi ne voivat vahvistaa eläkejärjestelmän uskottavuutta, jatkuvuutta ja yhtenäisyyttä. Jos käytössä on sääntöjä, poliittisen keskustelun polttopiste siirtyy uudistusten tarpeesta siihen, halutaanko olemassa olevia sääntöjä rikkoa: viivyttelyn poliittinen hinta nousee. Kaikki tämä puhuu selkeästi sääntöjen puolesta. Säännöistä seuraa tyypillisesti myös enemmän asteittain tapahtuvia muutoksia verrattuna päätöksiin perustuviin uudistuksiin, joita usein tehdään kriisimielialan vallitessa. Säännöt eivät poista riskejä yleisesti, koska ne perustuvat tunnistettujen rahoitusriskien toteutumiseen, mutta ne vähentävät poliittisia riskejä.

Erillisiin päätöksiin perustuvat muutokset ovat riippuvaisia tietyistä tulevan kehityksen ennusteista. Mutta sellaiset ennusteet ovat epävarmoja ja saattavat muuttua ajan myötä. Tästä seuraa myös epävarmuutta siitä, milloin ja miten kestävyysongelmat ratkaistaan. Automaattiset sopeutusmekanismit ovat joustavampi tapa sopeutua uuteen informaatioon. Esimerkiksi lakisääteisen eläkeiän indeksointi ei vaadi ottamaan tänään kantaa siihen, mikä elinajanodote on 20 tai 30 vuoden päästä, mutta se varmistaa, että sopeutus tapahtuu, jos elinajanodote tosiaan kasvaa.

Automaattiset vakautussäännöt tekevät maksutasot ja/tai etuuksien tasot tilannesidonnaisiksi jollakin etukäteen määritellyllä tavalla. Haasteena tässä on toteutus. Vaikka periaatteessa on mahdollista luoda monimutkaisia sääntöjä, jotka kattaisivat kaikki mahdolliset tilanteet, todellisten sääntöjen on oltava yksinkertaisia. Siksi säännöillä voidaan hoitaa joitakin sopeuttamisongelmia, mutta ei ole realistista ajatella, että eläkejärjestelmä voitaisiin ”automasoida” täysin.

Suomen eläkejärjestelmässä on kaksi automaattista sopeutusmekanismia, jotka liittyvät elinikään: elinaikakerroin, joka sopeuttaa etuuksien tasoja, ja elinajanodotteeseen sidottu eläkeikä. Nämä ovat tärkeitä sopeuttamismekanismeja, jotka vaimentavat pitenevän eliniän vaikutusta eläkejärjestelmän rahoitukselliseen kestävyteen, ks. alla.

Huomaa, että järjestelmässä on muitakin automaattisia mekanismeja indeksoinnin – palkkakertoimen ja työeläkeindeksin – muodossa. Ne ovat tärkeitä eläkkeiden riittävyyden kannalta (ks. yllä), mutta ne vaikuttavat myös rahoitukseen, mistä enemmän jäljempänä. EMU-puskurirahasto on maksujen puolella toimiva, kansainvälisesti ainutlaatuinen sopeutusmekanismi, mutta sen käyttö on päätösperusteista.

Vaikka etuuksien ja lakisääteisten eläkeikien automaattinen sopeuttaminen on tärkeää eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden kannalta, ne eivät vastaa kaikkiin huoltosuhteeseen vaikuttaviin muutoksiin. Eräs tällainen tekijä on syntyvyys, jota käsitellään jäljempänä. Periaatteessa eläkejärjestelmän ominaisuuksia voitaisiin kytkeä kohorttihadelmällisyyteen, mutta se ei ole yhtä suoraviivaista kuin eläkeikien sitominen elinajanodotteeseen. Tästä nousee kysymys, voitaisiinko ottaa käyttöön järjestelmän ko-

ko vakavaraisuuteen liittyviä yleisempiä vakautus- ja joustomekanismeja. Sellaiset eivät ole kovin tavallisia, mutta niistä on kaksi huomionarvoista esimerkkiä.

Saksan eläkejärjestelmässä on kestävyysmekanismi, jossa sekä maksut että etuusoi-keudet on sidottu maksajien ja etuudensaajien suhteen kehitykseen. Tarkemmin sanot- tuna suhde on määritelty maksajien määrän suhteessa eläkeläisiin siten, että siinä ote- taan huomioon maksupohja ja vähimmäiseläkettä saavien eläkeläisten määrä. Jos tä- mä suhde alenee, maksujen taso nousee ja etuuksien taso laskee, ks. esim. Börsch- Supan & Wilke (2006) ja Vidal-Meliá ym. (2009). Tämä sopeutusmekanismi reagoi laa- jasti väestön muutoksiin, mutta ei ole tiukasti sidottu järjestelmän vakavaraisuuteen.

Ruotsin nimellisesti maksuperusteisessa järjestelmässä (NDC) on nimenomainen vaka- varaisuusmekanismi, ks. esim. Palmer (2000) ja Pensionsmyndigheten (2011). Eläke- kertymiä ja etuuksia säädellään tuloindeksillä (määriteltynä maksupohjan kasvun mu- kaan). Eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi eläkeindeksi voi jäädä tuloindeksiä alemmaksi, ts. eläkekertymää ja maksussa olevia etuuksia sopeu- tetaan. Laukaiseva tekijä on ns. tasapainoluku eli järjestelmän varojen suhde sen vas- tuisiin. Varat ovat järjestelmän nykyiset ja odotetut maksutulot sekä puskurirahastot, ja vastuut ovat nykyisille eläkeläisille ja nykyisille maksajille maksettavat eläkkeet. Jos ta- sapainoluku on pienempi kuin yksi, eläkekertymien ja etuuksien indeksitarkistukset jäävät ansiotuloindeksiä pienemmiksi. Jos suhde on suurempi kuin yksi, puskurirahas- tot kasvavat. Sopeutus vaikuttaa siten sekä eläkekertymiin (tuleviin eläkeläisiin) että eläke-etuuksiin (nykyisiin eläkeläisiin). Vaikka maksutaso pysyy samana, eläkeoikeutta kertyy vähemmän ja maksussa olevat eläke-etuudet pienenevät.

Automaattisten sopeutusmekanismien vahvistamista puoltaa moni asia, mutta se vaa- tii merkittäviä päätöksiä sekä sopivien laukaisimien että sen suhteen, miten sopeutuk- set jakautuvat maksutasojen, etuustasojen ja eläkeikien välillä. Näihin kysymyksiin vas- taaminen vaatisi tarkan analyysin siitä, miten tällaiset sopeutusmekanismit toimivat eri- laisten väestöllisten ja taloudellisten muutosten vaikuttaessa eläkejärjestelmään.

4.4 Syntyvyys

Syntyvyys vaikuttaa maksajien ja etuudensaajien määrien suhteeseen. Jakojärjestel- mässä väestönkasvu on osa implisiittistä tuottoa. Jos maksajien määrä kasvaa enem- män kuin eläkkeensaajien määrä, yksilöt saavat vanhuuseläkkeinä enemmän kuin he nuorempina maksoivat maksuja, ja toisin päin (ks. faktalaatikko 1).

Perheiden lastenhankintaan liittyvät valinnat vaikuttavat siten eläkejärjestelmään. Jos muut tekijät pysyvät ennallaan, korkeampi syntyvyys helpottaa etuusperusteisen järjes- telmän rahoitusta ja on yksi järjestelmän perustana olevista tuottolähteistä. Tässä on selkeästi kyse kokonaisvaikutuksesta, ei yksittäisten mahdollisten vanhempien lasten- hankintapäätöksistä, ks. pohdintaa ja viitteitä esim. Cigno & Werding (2007). Tällä voi- daan perustella lapsiperheiden tukia, jotta yhteiskunnassa saavutettaisiin optimaalinen syntyvyys (ks. esim. Groezen ym. (2003)) tai eläkkeiden sitomista lapsilukuun (ks. esim.

Sinn (2001)). Syntyvyyteen liittyvien automaattisten sopeutusmekanismien käyttöönotto on monimutkaisempaa kuin elinajanodotteeseen sidottujen eikä sillä luultavasti olisi yhtä suurta tukea kansalaisten keskuudessa.

Suomessa syntyvyys on ollut laskusuunnassa, ja YK:n väestöennusteen mukaan se alenee tai vakiintuu alhaiselle tasolle, ks. kuvio 4.1. Tästä nousee kysymys, miten eläkejärjestelmä selviää tämän seurauksista. Vaikutukset voivat olla suuret. Pitkän aikavälin ennustelaskelmissa kokonaishedelmällisyysluvun on oletettu olevan 1,45 ja tarvittavan TyEL-maksun nousun 24,4 prosentista 30,1 prosenttiin, ks. kuvio 4.4. Jos kokonaishedelmällisyysluku olisikin 1,7, vuodelle 2085 ennustettu maksutaso olisi 3,2 prosenttiyksikköä tätä alempi, kun taas kokonaishedelmällisyysluvun ollessa 1,2 maksutaso nousisi 4 prosenttiyksikköä perusoletuksen mukaisesta tasosta.

Se, että syntyvyyden muutokset vaikuttavat huoltosuhteeseen hyvin hitaasti, korostaa pitkäjänteisen suunnittelun tärkeyttä eläkepolitiikassa. Alhainen syntyvyys puhuu etukäteisrahastoinnin puolesta, toisin sanoen sen puolesta, että maksuja korotetaan nyt, jotta saadaan kerrytettyä rahastoja matalan syntyvyyden seurauksia lieventämään. Tällä tavoin vähemmän lapsia saaneet ikäluokat sen sijaan maksavat eläkkeistään enemmän korkeampien maksujen muodossa. Maksutason korotuksen lykkääminen tulevaisuuteen siirtää enemmän rahoitustaakkaa pienemmille ikäluokille, jotka siis joutuvat rahoittamaan sen seuraukset, että heidän vanhemmilleen ja isovanhemmilleen aikoihin syntyi vähemmän lapsia.

Faktalaatikko 1:**Jakojärjestelmän mukaiset eläkkeet: Väestö, tuottavuuden kasvu ja indeksointi**

Tarkastellaan seuraavaa yksinkertaistettua jakojärjestelmään perustuvan eläkejärjestelmän kuvausta. Järjestelmän rahoituksellisen tasapainon edellyttämä rajoite on

$$\tau_t N_t w_t = N_{t-1} b_t$$

jossa τ_t on maksu/verotaso, N_t on työssä olevien lukumäärä, w_t työssä olevien palkkataso, N_{t-1} eläkeläisten lukumäärä ja b_t eläketaso. Siten $N_t w_t$ on palkkasumma ajanjaksolla t . Järjestelmä sisältää implisiittisen tuoton, joka vastaa tulevia eläke-etuuksia suhteessa työuran aikana maksettuihin maksuihin ja on vakaalla maksutasolla ($\tau_t = \tau$ kaikilla t)

$$\frac{b_{t+1}}{\tau w_t} = \frac{N_{t+1} w_{t+1}}{N_t w_t}$$

Implisiittinen tuotto vastaa palkkasumman kasvua tai väestönkasvun ja palkkasumman (tuottavuuden) kasvun summaa. Tämä on eläketaloustieteellisen kirjallisuuden perustietoa. Tarkastellaan seuraavaksi etuusperusteista järjestelmää, jossa eläke (b_t) määräytyy etuussäännön

$$b_t = b(1+i_t^w)w_{t-1}$$

mukaan, jossa i_t^w on palkkakerroin, ks. alaviite 15. Kun etuus on määritelty, puhdas jakojärjestelmä edellyttää, että maksutaso sopeutuu, jotta järjestelmä pysyy tasapainossa. Kun etuuskaava yhdistetään tasapainorajoitteeseen, saadaan

$$\tau_t N_t w_t = N_{t-1} b(1+i_t^w)w_{t-1}$$

ja ajanjaksolla t maksutaso on

$$\tau_t = b(1+i_t^w) \frac{N_{t-1}}{N_t} \frac{w_{t-1}}{w_t}$$

Kun palkkojen muutos $\frac{w_t}{w_{t-1}} \equiv 1 + \hat{w}_t$, maksutaso voidaan ilmaista

$$\tau_t = b \frac{N_{t-1}}{N_t} \frac{1+i_t^w}{1+\hat{w}_t}$$

Tämä osoittaa, miten määriteltyjen etuuksien rahoittamiseen tarvittavan maksutason olisi sopeuduttava väestönmuutoksista ($\frac{N_{t-1}}{N_t}$) ja palkkojen ja hintojen kehityksestä johtuviin muutoksiin ($\frac{1+i_t^w}{1+\hat{w}_t}$).

Väestön osalta syntyvyyden lasku ($N_t < N_{t-1}$), ilman muita muutoksia, edellyttää maksutason korotusta. Samoin, vaikkakaan sitä ei nykyisellään ilmaista eksplisiittisesti, eliniän piteneminen (eläkeiän pysyessä muuttumattomana) edellyttää maksutason korotusta. Hintojen ja palkkojen osalta maksutaso alenee reaali-palkkojen (tuottavuuden) kasvaessa. Jos eläke-etuuksien indeksointi jää jälkeen palkkojen noususta, $i_t^w < \hat{w}_t$. Kun $i_t^w = (1-\alpha)\hat{p}_t + \alpha\hat{w}_t$, sovelletun palkkakertoimen mukaisesti, seuraa, että

$$\frac{1+i_t^w}{1+\hat{w}_t} = \frac{1+(1-\alpha)\hat{p}_t + \alpha\hat{w}_t}{1+\hat{w}_t} \cong 1 - (1-\alpha)(\hat{w}_t - \hat{p}_t)$$

Tämä osoittaa, että korkeampi reaali-palkkojen (tuottavuuden) kasvu alentaa vaadittavaa maksutasausta, kun etuuksien tarkistus jää alle palkkojen kasvun. Yleisemmin ilmaistuna, jos eläkekarttummat ja etuudet indeksoidaan alle palkkojen nousun, korkeampi palkkojen nousu luo jakojärjestelmäperiaatteella toimivaan eläkejärjestelmään jonkin verran rahoituksellista liikkumavaraa.

4.5 Kuolevuus ja eliniän pituus

Eläkejärjestelmä tarjoaa annuiteettina maksettavia eläkkeitä, ts. etuuksia maksetaan elämän loppuun asti. Siksi yksilön riskinä ei ole, että eläke-etuus loppuu, jos elää vanhaksi. Lisäksi indeksoinnin ansiosta eläkkeen reaalin ostovoima ei vähene, vaan todennäköisesti lisääntyy, vaikka vähenemistä ei voida täysin sulkea pois.

On hyvä piirre eläkejärjestelmässä, että se tarjoaa annuiteetteja. Tämä on sopusoinnussa Yaarin (1966) eläkejärjestelmiä koskevan kirjallisuuden perusnäkemysten kanssa, jonka mukaan eliniän pituuteen ja siten säästöjen tarpeeseen liittyvä fundamentaalinen riski voidaan ratkaista täysin annuiteetteihin säästämällä²⁸. Hyvinvointivaltion näkökulmasta annuiteetti varmistaa, että kaikilla eläkeläisillä on hyväksyttävä elintaso (Suomen tapauksessa vähintään minimieläkkeen suuruinen). Jos työeläkkeet eivät olisi annuiteetteja, vaan niitä maksettaisiin vain tietyn ajan, jotkut vanhukset joutuisivat kokemaan sen, ettei heidän työeläkkeensä kattaisi heidän loppuikänsä. Tämä joko vaatisi enemmän vanhuuden varalle säästämistä tai verovaroin rahoitettaviin eläkkeisiin kohdistuisi suurempi paine. Julkinen terveydenhuolto ja vanhusten palvelut ovat myös tavallaan implisiittisiä annuiteetteja, jotka vähentävät vanhuudenpäivien varalle säästämisen tarvetta. Tällä tavoin nämä järjestelyt luovat turvaa pitkäikäisyyden ja terveystarpeiden varalle.

Ei ole itsestään selvää, että eläkevakuutukset ovat annuiteetteja, ja markkinaratkaisut ovat usein epätäydellisiä tai annuiteetteja ei valita riittävässä määrin; vrt. Modiglianin (1986) annuiteettiparadoksi. Pakollinen työeläkejärjestelmä luo näin oikeastaan implisiittiset annuiteettimarkkinat, joilla vältytään potentiaalisilta markkinahäiriöiltä, mikä on riskiä kaihtavien kotitalouksien kannalta arvokasta. Suomen eläkejärjestelmässä annuiteetit perustuvat kohorttien keskimääräisiin kuolevuuslukuihin. Lakisääteisen eläkeiän ja elinaikakertoimen määrittämisen jälkeen kaikki ovat kollektiivisesti vakuutettuja kaikkien kohorttikohtaisten kuolevuuslukujen muutosten varalta (ne eivät vaikuta etuuksiin).

Eliniän pitenemisen trendi

Elinikä on historiallisesti ollut kasvusuunnassa, ja vaikka väestöennusteet ovat epävarmoja, on erittäin luultavaa, että eliniän piteneminen jatkuu. Epävarmuus liittyy siihen, kuinka paljon elinikä pitenee ja tasaantuuko se joskus, ja milloin siinä tapauksessa. Tämä on globaali ilmiö ja eläkejärjestelmien ja julkisen talouden haasteena ympäri maailman.

Eliniän pitenemisen välitön vaikutus etuusperusteisessa järjestelmässä, jossa on määrätty eläkeikä, on eläkkeellä oloajan piteneminen. Jos maksu- tai verotaso säilyy muuttumattomana, järjestelmän rahoituksellinen kestävyys joutuu koetukselle. Lisäksi sillä on sukupolvivaikutuksia, koska vanhemmat ikäluokat hyötyvät eläkkeellä oloajan lisääntymisestä, kun taas siitä seuraava rahoitustaakka tulee nuorempien ikäluokkien

²⁸ Usein väitetään, että annuiteetti tekee perinnön jättämisen mahdolliseksi. Se ei pidä paikkaansa, koska kaikkea varallisuutta ei muunneta annuiteetiksi. Lisäksi ne, joilla on siihen vahva motiivi, voivat säästää eläkkeestään jättääkseen perintöä.

kannettavaksi, jotka ovat elinkaarellaan maksajavaiheessa. Vaikka eliniän piteneminen merkitsee kasvavaa hyvinvointia, voidaan kysyä, tuleeko sen rahoitukseen liittyvien seurausten kasaantua nuoremmille sukupolville vai tulisiko pitenevästä eliniästä hyötyvien osallistua sen rahoittamiseen, ks. Andersen & Pedersen (2006): Eläkeiän korottaminen eliniän pidetessä on sopeuttamisstrategia, joka tasapainottaa niiden vuosien lukumäärää, jolloin yksilö antaa panoksensa järjestelmään ja niiden, jolloin hän hyötyy siitä. Keskeinen tätä ratkaisua puoltava peruste on, että pitenevä elinikä liittyy vahvasti terveenä ikääntymiseen, ts. ihmiset elävät suhteellisen terveinä pitempään, mikä puolestaan tekee mahdolliseksi myöhentää työmarkkinoilta vetäytymistä. Tällainen eläkeiän sitominen elinikään on otettu käyttöön monissa maissa eliniän pitenemistrendin vuoksi, vaikka sitomisen tavat ovat erilaisia, ks. OECD (2017a). Näihin muutoksiin liittyy työllisyysasteiden nousu kyseisissä ikäryhmissä.

Suomen eläkejärjestelmän elinaikakerroin sopeuttaa vuotuisen etuudenmaksun kuhunkin kohorttiin kuuluvien elinajanodotteeseen. Jos elinikä pitenee, vuotuinen etuus vähenee, mikä kannustaa yksilöä myöhentämään eläkkeelle jäämistä välttääkseen eläke-etuutensa pienenemisen tällä tavoin. Elleivät yksilöt käyttäytyä tällä tavoin, eläkkeiden pienentymisestä voi seurata poliittinen ongelma. On avoin kysymys, missä määrin tällaiset kannusteet vaikuttavat eläkkeelle siirtymistä koskeviin päätöksiin²⁹. Tämä on syy sitoa sekä etuustasot että eläkeiät elinajanodotteeseen.

On paljon empiiristä näyttöä siitä, että lakisääteinen eläkeikä ohjaa voimakkaasti eläkkeelle jäämistä koskevia päätöksiä siten, että eläkkeelle usein jäädyään lähellä lakisääteistä eläkeikää, ks. Blundell ym. (2016), Gruber & Wise (2004) ja Börsch-Supan ym. (2018). Tämä viittaa siihen, että lakisääteistä eläkeikää on tärkeä muuttaa, jotta eläkkeelle siirtyminen myöhentyy. Ruotsi on mielenkiintoinen esimerkki, koska Ruotsin järjestelmässä on joidenkin vuosien ajan ollut sisäänrakennettuja kannustimia, jotta yksilöt myöhentäisivät eläkkeelle jäämistä eliniän pidetessä. Eläkkeellejäämisistä eivät kuitenkaan juuri reagoineet eliniän pitenemiseen, ks. esim. Pensionsåldersutredningen (2013). Tämän vuoksi lakisääteiset eläkeiät on äskettäin sidottu eliniän pitenemiseen.

Eläkeiän sitomisella eliniän pitenemiseen on myös se etu, ettei eliniän kehitystä tarvitse ennustaa pitkälle tulevaisuuteen ja määrittää lakisääteistä eläkeikää tai etuuksia näiden ennusteiden perusteella. Ajankohta, jolloin kunkin kohortin lakisääteinen eläkeikä määrätään, on tärkeä suunnittelun ja riskinjaon kannalta. Elinikää koskevat muutokset, jotka tapahtuvat ennen kuin lakisääteinen eläkeikä on määrätty, jäävät kohortin itsensä kannettaviksi, kun taas myöhemmin tapahtuvat muutokset ovat kollektiivisesti vakuutettuja, koska eläkeikä ja etuuksia ei muuteta jälkikäteen.

Ajankohta vaikuttaa myös yksilöiden suunnitelmiin. Nykyään eläkeikä (ja elinaikakerroin) määritellään kullekin kohortille sen täyttäessä 62 vuotta, mikä on melko myöhään. Jatkossa tämä valmisteluaika pitenee kasvavan elinajan myötä, mutta nykyisistä säännöistä seuraa, että siitä tulee eri pituinen eri kohorteille. Vaihtoehtoisesti järjestelmää

29 Tästä seuraa myös poliittinen ongelma. Jos monet jäävät aikaisin eläkkeelle (ennen tavoite-eläkeikänsä), sillä on systeeminen vaikutus eläkejärjestelmän rahoitukseen, mitä ei yksilöllisessä päätöksenteossa sisäistetä. Vaikka etuuden määrää vähennetään pitemmän eläkkeellä oloajan vuoksi, tästä voi seurata poliittista painetta parantaa eläkeläisten tilannetta.

voitaisiin muuttaa siten, että jokaisen kohortin lakisääteinen eläkeikä määritettäisiin aina esimerkiksi viisi vuotta etukäteen.

Automaattisten sopeutusmekanismien tekniseen toteutukseen liittyy monia kysymyksiä.

Indeksointi perustuu ns. periodikohtaiseen elinajanodotteeseen. Kun elinikä pitenee trendinomaisesti, tällä metodilla on taipumus aliarvioida kunkin kohortin odotettavissa olevaa elinikää. Esimerkkinä voi mainita, että periodikohtaisesti laskettu 63-vuotiaan jäljellä oleva elinajanodote on 22,3 vuotta vuonna 2020, 23,8 vuotta vuonna 2030 ja 26,7 vuotta vuonna 2055. Kohorttimetodin mukaan 63-vuotiaan jäljellä oleva elinajanodote on kuitenkin 24,4 vuotta vuonna 2020, 25,7 vuotta vuonna 2030 ja 28,2 vuotta vuonna 2055, ks. Tikanmäki ym. (2019, s. 109). Tästä seuraa, että eläkeikä nousee periodimetodin mukaan vähemmän kuin kohorttimetodin mukaan, kun elinikä pitenee. Kollektiivisesti rahoitettu eläkkeellä oloaika pitenee vastaavasti, mistä seuraa, että eri kohortteja kohdellaan eri tavoin.

On avoin kysymys, onko tämä tarkoituksellista vai pitäisikö sitä muuttaa siten, että indeksointi perustuisi kohorttikohtaiseen elinajanodotteeseen. Periodimetodin etu kohorttimetodiin verrattuna on, että se perustuu todellisiin havaintoihin, kun taas jälkimmäinen perustuu ennusteisiin.

On tärkeää huomata, että näistä kahdesta keskeisestä elinaikaan liittyvästä sopeutusmekanismista huolimatta eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys ei ole neutraali suhteessa eliniän muutoksiin (kuolevuusasteisiin). Tämä näkyy Tikanmäen ym. (2019) pitkän aikavälin ennusteista. Perusskenaariossa TyEL-maksu nousee vuoden 2020 tasosta 24,4 prosenttia 30,1 prosenttiin vuoteen 2085 mennessä. Jos kuolevuus vähenee/elinikä pitenee, vaadittava maksutaso on 32,4 prosenttia (yli 50-vuotiaiden kuolevuusfunktio muuttuu vuoden 15 vuoden välein, ja niiden välillä olevien vuosien arvot interpoloidaan).

Tämä näkyy myös, kun verrataan lakisääteistä alinta eläkeikää ns. tavoite-eläkeikään. Jälkimmäinen määritellään siten, että se on se ikä, jossa elinaikakertoimen vaikutus eläke-etuuteen neutraloituu. Tavoite-eläkeikä on lakisääteistä ikää korkeampi, ks. Tikanmäki (2019, taulukko 4.2), ja näiden erotus on suurempi nuoremmilla kohorteilla johtuen eliniän pitenemistrendistä. Esimerkiksi vuonna 1985 syntyneen ikäluokan alimman eläkeiän ennustetaan oleva 67 vuotta ja yksi kuukausi ja tavoite-eläkeiän 69 vuotta ja 10 kuukautta eli 2 vuotta 9 kuukautta korkeampi. Tämä lakisääteisen alimman eläkeiän ja tavoite-eläkeiän ero kasvaa ajan myötä, koska elinaika pitenee. Tavoite-eläkeiällä ei ole eksplisiittistä roolia eläkejärjestelmässä, mutta se toimii signaalina elinajanodotteen merkityksestä eläkejärjestelmässä ja antaa perspektiiviä alimman eläkeiän indeksoinnille.

4.5.1 Elinajan pituuden erot

Eläkkeiden sopeutus eliniän kehitykseen sekä elinaikakertoimen että eläkeiän kautta perustuvat keskimääräiseen kohorttikuolleisuuteen. On kuitenkin hyvin tiedossa, että elinajan pituudessa on huomattavia sosioekonomisia eroja, ks. yleiskuva Bosworth (2018) ja Suomen tilanteen analyysi Tarkiainen ym. (2013).

Tästä nousee kysymys, estääkö tämä eläkejärjestelmään sisäänrakennetun tulontasaus-tavoitteen täyttymistä siltä osin kuin hyvätuloiset/hyvin koulutetut ryhmät ovat keski-määräistä pitkäikäisempiä. Tämä pätee sekä etuuksien tasoon että eläkkeelle jäämi-sen kannusteisiin. Koska etuuksia maksetaan loppuelämän ajan, keskimääräistä pitkä-ikäisemmät ryhmät hyötyvät tästä verrattuna aktuaarisesti oikeudenmukaiseen järjes-telmään. Lisäksi lykkäyskorotus (0,4 % + 1,5 % karttuma) on myös houkuttelevampi pi-temmän elinajanodotteen omaaville ryhmille (edellyttäen, että alin eläkeikä täyttyy), koska myöhäisemmän eläkkeelle siirtymisen hyöty saadaan korkeampien loppuelämän eläke-etuuksien muodossa.

Kuolevuusasteiden ja siten pitkäikäisyyden erot eri ryhmien välillä herättävät useita ky-symyksiä. Ensimmäinen koskee sitä, että selkein sosioekonominen ero eliniässä on miesten ja naisten välillä. Järjestelmä suosii siis naisia tulonjaossa, mikä saattaa olla poliittisesti toivottava piirre, ks. luku 3. Vähemmän toivottava piirre taas ovat tulonsiir-rot vähemmän koulutetuilta hyvin koulutetuille. Toista ei kuitenkaan ole ilman toista.

Teoriassa yksi ratkaisu olisi väestön jakaminen riskiryhmiin. Se saattaisi itsessään ol-la poliittisia ristiriitoja aiheuttavaa. Taloudellisestikaan se ei ole helppoa. Kuolevuus-erot eivät ole pelkästään ulkosyntyisiä, vaan riippuvat myös yksilön käyttäytymisestä (moraalikato-ongelma). Riskiryhmiin jakoon liittyy myös valikointiongelmia, koska kuo-levuusasteisiin on monia syitä, ja siksi joihinkin piirteisiin perustuva luokittelu jättäisi kuitenkin eroja ryhmien sisälle. Tästä seuraa haitallisen valikoitumisen ongelma, ja se saattaa olla poliittisesti pulmallista. Ongelmana on myös, että kuolevuusasteita koske-va tieto kehittyä koko eliniän (iästä riippuvien elossaoloasteiden eroilla on taipumus li-sääntyä iän myötä, ainakin jossain määrin). Siksi yksilöllinen riskiluokitus voisi muuttua elinkaarella, mistä seuraisi vaikea soveltamisongelma.

Riskeihin ja tulonjakoon liittyvien seurausten arvioinnissa on tärkeää muistaa, mitä ol-laan vertaamassa. Pakollista eläkejärjestelmää perustellaan pitkälti yksilöiden riittä-mättömällä omalla säästämisellä vanhuuden varalle, annuiteettimarkkinoiden häiriöil-lä ja tulonjakonäkökohdilla. Siksi ei ole mielekästä verrata olemassa olevaa eläkejär-jestelmää johonkin ihanteelliseen, mutta epärealistiseen parhaaseen maailmaan³⁰. Ny-kyistä järjestelmää on arvioitava suhteessa ympäristöön, jossa esiintyy markkinahäiriöi-tä ja ei-toivottavaa käyttäytymistä. Tässä toiseksi parhaassa maailmassa on tärkeää, et-tä järjestelmä tarjoaa turvaa, jota ei ole helposti saatavilla yksityisiltä markkinoilta (tai ainoastaan korkeaan hintaan). Lisäksi eläkejärjestelmässä – ja sosiaaliturvajärjestel-mässä yleisemminkin – on toiseen suuntaan vaikuttavia elementtejä. Näihin kuuluvat työkyvyttömyyseläkkeet, eläkkeen karttuminen työttömyysajoilta jne. Viime kädessä tu-lonjaon (tulonsiirtojen) hoitajan rooli on julkisella sektorilla. Työeläkejärjestelmää ei ole suunniteltu tulonsiirtoja toteuttamaan, kuten Kelan eläkkeet, jotka rahoitetaan verora-hoilla.

Eläkeiän nosto voi aiheuttaa paineita aikaisen työelämästä poistumisen reiteille. Eläke-iän sitomista elinajanodotteeseen perustellaan ”terveenä ikääntymisellä”, mutta tässä suhteessa väestössä on eroavaisuuksia. Kaikki eivät ikäänny terveinä, ja osalle on tär-

³⁰ Myös nykyjärjestelmässä odotettavissa olevan arvon laskeminen eri ryhmille olettaa implisiittisesti, että on olemassa markkinoita, jotka tarjoavat annuiteetteja eri hintaan eri riskiryhmille.

keää, että eläkkeelle voi päästä jo nuorempaan. Jatkossa on odotettavissa, että tähän järjestelmään kohdistuu enemmän paineita. Siitä herää kysymys, kykeneekö nykyinen järjestelmä (työkyvyttömyyseläke ja työuraeläke mukaan luettuina) selviämään tästä kehityksestä. Työelämästä poistumisen reittejä tulee harkita huolellisesti. Tulee myös pitää mielessä, että eläkeiän nostaminen on tärkeää eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden vuoksi, kun elinikä pitenee. Eläkeiän pitäminen ennallaan yllä mainittujen ongelmien välttämiseksi ei ole ratkaisu, sillä se on rahoituksellisesti vaativaa ja sillä on myös tulonjaollisia seurauksia.

4.6 Tuottavuuden kasvu

Jakojärjestelmään perustuva eläkejärjestelmä tarjoaa implisiittistä tuottoa, jonka pohjimmiltaan määrittelee palkkasumman kasvu, ks. faktalaatikko 1. Siten tietyllä maksutasolla eläke voi kasvaa palkkasumman kasvun mukaisesti. Yksinkertaisimmillaan – työllisyyden, eläkeiän ja elinajan pysyessä vakioina – se on sama kuin palkkojen kasvu. Ruotsin nimellisesti maksuperusteinen järjestelmä tarjoaa implisiittistä tuottoa, jonka palkkasumman kasvu määrittää, mutta sillä ratkaisevalla varauksella, että etuuksia korotetaan vähemmän, ellei järjestelmän rahoituksellinen kestävyys ole turvattu, ks. yllä.

Suomen järjestelmässä etuuksia korotetaan indeksillä palkkojen nousua vähemmän. Tämä pätee sekä palkkakertoimella tarkistettaviin karttumiin että eläkeindeksillä tarkistettaviin eläke-etuuksiin, ks. yllä. Siksi, vaikka korkeampi palkkojen (tuottavuuden) kasvu lisää absoluuttisia eläkemenoja, eläkemenot pienenevät suhteessa BKT:hen tai palkkasummaan. Tästä syntyy rahoituksellista liikkumavaraa, jota voidaan käyttää muiden muutosten rahoittamiseen.

Esimerkkinä tästä Tikanmäen ym. (2019) pitkän aikavälin ennusteissa oletetaan tuottavuuden kasvun pitkällä aikavälillä olevan 1,5 % vuodessa. Perusskenaariossa TyEL-maksutaso nousee vuoden 2020 tasosta 24,4 prosentista 30,1 prosenttiin vuoteen 2085 mennessä. Jos tuottavuuden kasvu pitkällä aikavälillä sen sijaan olisi 2 prosenttia vuodessa, maksu nousisi vain 29,4 prosenttiin, kun taas vain 1 prosentin tuottavuuden kasvusta seuraisi 30,6 prosentin maksutaso. Mitä suurempi tuottavuuden kasvu on, sitä pienempi on rahoituksen kestävyden ongelma.

Tämä osoittaa järjestelmän suunnitteluun liittyvän dilemman. Yhtäältä palkkojen nousua alhaisempi indeksointi johtaa suurempaan eroon eläkkeiden ja työtä tekevän väestön ansioiden välillä ja siten lisää tuloeroja (vaikka indeksointi turvaa eläkkeiden reaaliarvon, ks. luku 3). Toisaalta se pienentää rahoituksen kestävyden ongelmaa. Täysin palkkoja seuraava indeksointi luo siten talouspolitiikalle pakkopaidan siinä mielessä, että kaikki tuottavuuden lisäämiseen tähtäävät toimet – jotka osittain tai kokonaan perustuvat väestön ikääntymisestä johtuviin rahoitusongelmiin – eivät auta ratkaisemaan kestävyysongelmaa³¹, koska eläkkeet ja siten eläkemenot kasvavat samassa suhteessa kuin tuottavuus.

31 Tästä voi silti olla muuta etua, yleinen elintaso olisi korkeampi.

Toisaalta voidaan kysyä, onko palkkojen nousua alhaisempi indeksointi poliittisesti aikaa kestävää eli onko indeksiteknikasta johtuva eläkkeiden arvon suhteellinen pieneminen työansioihin verrattuna hyväksyttävää vai luoko se poliittista painetta, joka lopulta johtaa eläke-etuuksien korottamiseen.

Indeksointia voidaan myös muuttaa ilman että aktuaarisiin periaatteisiin perustuvan järjestelmän rahoituksellinen kestävyys välttämättä kärsii. Tietyn odotettavissa olevan etuuksien arvon kohdalla on olemassa suhde sen alkuperäisen arvon ja ajan myötä syntyvän profiilin välillä – mitä korkeampi alkuperäinen arvo on, sitä vähemmän se kasvaa tulevaisuudessa, ja päin vastoin. Kuten yllä todettiin, eläkeindeksistä seuraa, että etuuden reaaliarvo aina on turvattu, ja eläkettä korotetaan osalla yhteiskunnan reaaliansioiden noususta. Aktuaarisesta näkökulmasta katsottuna indeksointia voitaisiin muuttaa esimerkiksi siten, että ansioita painotettaisiin enemmän ja alkava eläke siksi olisi pienempi. Tästä seuraisi, että eläke-etuus eläkkeellä oloaikana seuraisi enemmän palkkojen kehitystä ja siten elintason yleistä kehitystä yhteiskunnassa. Etuuksien tason ja kehitysprofiilin välillä valittaessa on myös kysyttävä, vähenevätkö tarpeet iän mukana, mikä puhuisi sen puolesta, että alkavan eläkkeen taso on korkea ja kehitysprofiili matalampi. Etuuksien eläkeaikaiseen kehitysprofiiliin liittyy myös tulonjakonäkökulma. Elin-aikakertoimen kautta tapahtuva aktuaarinen tarkistus perustuu keskimääräiseen kuolleisuuteen. Suhteellisen korkea alkavan etuuden taso suosii niitä, jotka eivät elä kovin pitkään, ja päinvastoin. Työeläkeindeksiä ei myöskään voi tarkastella erillään vähimmäiseläkkeiden indeksoinnista. Jos vähimmäiseläkkeitä korotetaan indeksillä vähemmän kuin työeläkkeitä, vähimmäiseläkkeiden merkitys elinkaarella vähenee, ja päin vastoin. On avoin kysymys, onko tämä toivottava piirre.

4.7 Rahastointi

Eläkkeet rahoitetaan jakojärjestelmän ja rahastoinnin yhdistelmällä. Rahastoinnin etuna on, että se antaa suuremman tuoton (markkinatuoton) kuin jakojärjestelmän implisiittinen tuotto. Tämä pätee myös tällä hetkellä, vaikka riskittömät tuotot ovat alhaisia (tai jopa negatiivisia joillakin maturiteeteilla), koska oleellinen vertailu tehdään laajemman omaisuuserävalikoiman välillä (pääoman marginaalituotto), ks. esim. Blanchard (2019). Rahastoivan järjestelmän haasteena on, että rahastojen kerääminen kestää kauan, kun taas jakojärjestelmä antaa välittömän rahoitusmahdollisuuden.

Yksityisen sektorin eläkerahastoja on aikaisemmin kerätty siten, että maksut ovat ylittäneet jakojärjestelmän vaatiman tason. Tällä hetkellä rahastointi tuottaa merkittävän osan eläkkeiden rahoituksesta, 20 prosenttia koko eläkemenosta. Edellä mainittu eläkejärjestelmän rahoittamisen ongelma herättää kysymyksen, tulisiko maksutasoa nostaa etukäteisrahastoinnin vahvistamiseksi.

Ratkaiseva rahastoitua osaa koskeva kysymys on, onko sääntely oikeanlaista. Suomessa vakavaraisuussääntely koskee ainoastaan yksityisen sektorin työeläkevakuuttajia³².

32 Keva, Valtion eläkerahasto (VER), ja Kirkon eläkerahasto (KER) ovat vakavaraisuussääntelyn ulkopuolella, kun taas työeläkeyhtiöt (Elo, Ilmarinen, Pensions-Alandia, Varma ja Veritas) sekä Merimieseläkekassa (MEK) ovat vakavaraisuussääntelyn piirissä.

Muissa maissa työmarkkinaeläkevakuuttajat noudattavat kansallisia tai eurooppalaisia (Solvenssi II) vakavaraisuussääntöjä. Viimeksi mainittu perustuu muun muassa sille oletukselle, että eläkevakuuttajien riskinä on, että yksittäiset säästäjät voivat vaihtaa vakuuttajaa lyhyellä varoitusajalla, ja siksi lyhyen aikavälin riskien mittaaminen on oleellista. Suomen eläkejärjestelmä eroaa näistä monessa suhteessa, ja tämä oikeuttaa erilaisen sääntelykehikon.

Nykyisellään rahastoitua osaa koskeva sääntelykehikko (vastuiden diskonttaus, vakavaraisuuspääoma, vakavaraisuusrajat, osakesidonnainen puskurirahasto) on melko monimutkainen, eikä ole selvää, antaako se eläkevakuuttajien toiminnalle sopivat puitteet, varsinkaan sijoitustoiminnalle.

Suomen järjestelmän rahastointi eroaa klassisesta maksuperusteisesta rahastoivasta järjestelmästä. Jälkimmäisessä tapauksessa rahastointi on sidottu yksilöiden eläkeoikeuksiin ja mahdollisuuteen vaihtaa eläkevakuuttajaa. Tämä ei ole Suomen tapauksessa mahdollista, mutta työnantaja voi siirtyä toisen vakuuttajan asiakkaaksi. Tätä perustellaan sillä, että se tuottaa kilpailua eläkevakuuttajien välille. Kuten luvussa 2 todettiin, on epäselvää, miten tehokasta tämä kilpailu on. Kilpailun mahdollisia tehokkuusvaikutuksia tulisi tarkastella näkökulmasta, joka ottaa huomioon sekä sijoitustoiminnalle aiheutuvat seuraukset että mahdolliset muut mekanismit, joilla voidaan varmistaa, että eläkevakuuttajat toimivat eläkeläisten edun mukaisesti (tuotot ja kustannukset).

Ensinnäkin on olemassa monia tapoja, joilla eläkevakuuttajia suoritumista voidaan valvoa, esimerkiksi raportointivaatimukset, benchmarking, vertaisarviointit jne., ks. myös Ambachtsheer (2013). Avoimuus ja tiedonsaantimahdollisuudet, joiden avulla ulkopuoliset asiantuntijat voivat arvioida eläkevakuuttajien toimintaa, voivat olla yhtä tehokas tai tehokkaampi keino kuin nykyinen kilpailu, jossa työnantajilla on mahdollisuus vaihtaa eläkevakuuttajaa. Eläketurvakeskus julkaisee eläkevakuuttajien sijoitustuottoja koskevia vertailuja, mutta tätä toimintaa voidaan vahvistaa.

Toiseksi sijoitustoiminnan kannalta vastuut (kertyneet eläkeoikeudet) ovat luonteeltaan pitkäaikaisia, toisin sanoen maksujen ja myöhemmin saatavien eläkkeiden välillä on pitkä aikajänne. Tämä yhteys ei myöskään ole yksilöllinen vaan toimii järjestelmätasolla. Rahastoitu osa on kollektiivinen siinä mielessä, että kerätyillä varoilla (tuotot mukaan lukien) rahoitetaan osa eläkemenosta kertymissääntöjen mukaisesti. Siksi vastuita koskeva riskiprofiili on erilainen kuin klassisissa maksuperusteisissa järjestelmissä, ja sääntelykehikon tulisi heijastaa tätä. Sijoitustoimintaa tulisi säädellä vastuiden luonteen mukaisesti relevanttien riskimittareiden perusteella. Eläkevastuut – vakuutustekniset vastuut – diskontataan korkealla korolla, mikä heijastaa vastuiden epälikvidiyttä (vaikka sekä niiden tasosta että siitä, ettei se ole riippuvainen markkinoiden kehityksestä relevanttien maturiteettien kohdalla, voidaan keskustella). Avainkysymys liittyy siihen, millainen on hyväksyttävä riskinotto sijoitustoiminnassa vastuiden luonne huomioon ottaen, jotta riskin ja tuottojen välille syntyy oikea tasapaino. Sääntelykehikkoa tulee arvioida, jotta voidaan arvioida, onko se oikein suunniteltu ottaen huomioon eläkejärjestelmän rahastoidun osan vastuiden luonne.

Sijoitustoiminnan onnistumista on vaikea arvioida eri rahastojen ja maiden välillä. Olemassa olevat vertailut näyttävät, että Suomen eläkejärjestelmän rahastoidun osan saamat tuotot ovat matalanpuoleisia kansainvälisesti verraten, sekä puskurirahastojen (ei vakavaraisuussäntelyä) että sijoitusrahastojen (vakavaraisuussäntelyn alaisten) kohdalla, ks. Eläketurvakeskus (2020a). Tämä näyttö on ainoastaan suuntaa antavaa, koska toteutuneiden tuottojen vertailu ei kerro mitään taustalla olevasta aiemmasta riskialtistuksesta ja muista rajoituksista ja näkökohdista, jotka ohjaavat sijoitustoimintaa.

Lopuksi on kysyttävä, onko sijoitustoiminnassa kotimarkkinavetoisuutta. Suomeen tehdyt sijoitukset ovat vähentyneet ajan mittaan ja muodostavat nyt (2019) noin 25 prosenttia kaikesta omaisuudesta, hieman vähemmän (20 prosenttia) on sijoitettu euroalueelle ja lähes 60 prosenttia euroalueen ulkopuolelle. Järjestelmän näkökulmasta katsottuna on tärkeää miettiä, suojaavatko sijoitukset palkkasummaa koskevalta riskiltä (maksupohja). Siksi suuri riskialtistus kotimarkkinoilla aiheuttaa järjestelmäriskin siinä mielessä, että sijoitustuotot ovat heikkoja (vahvoja) samaan aikaan kun maksupohjakin on heikko (vahva). Kotimarkkinavetoisuutta voi syntyä paineesta ottaa ”eläkevarat” käyttöön omassa maassa, mutta tämä ei ole hyödyllistä, ellei kyse ole selvästi markkinahäiriöistä, jotka rajoittavat kotimaan pääomamarkkinoita. Vaarana on, että sijoituksia ohjaavat muut näkökohdat kuin paras tuoton ja riskin suhde. Norjan valtion kansainvälisellä eläkerahastolla on tiukka sääntö, jonka mukaan se sijoittaa Norjan ulkopuolelle (SPU Utland).

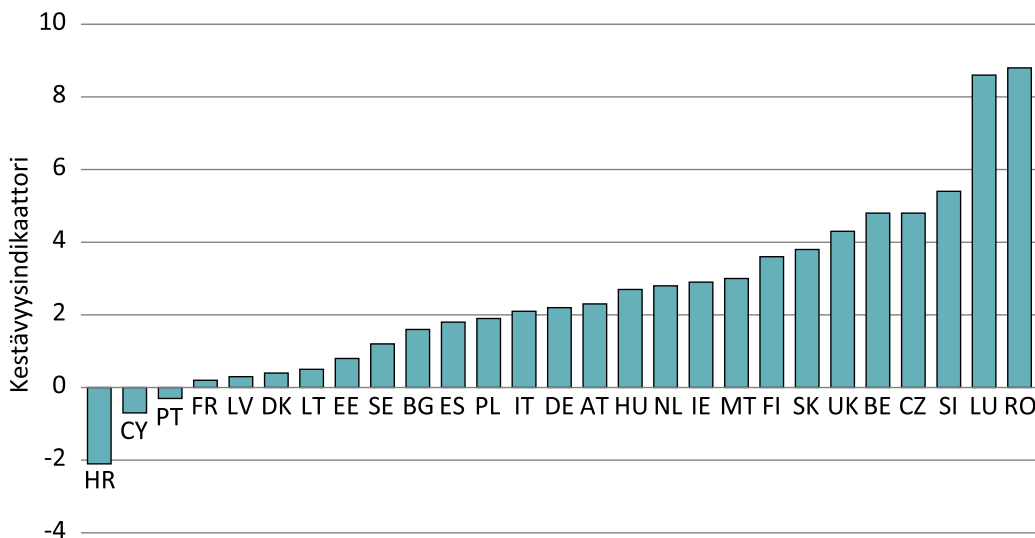
Yhteenvedon voidaan todeta, että sääntelykehikkoa tulee arvioida, jotta voidaan arvioida, onko se oikein suunniteltu ottaen huomioon eläkejärjestelmän rahastoidun osan vastuiden luonne ja muodostaako se sijoitustoiminnalle oikeanlaiset puitteet.

4.8 Sosiaaliturva ja julkinen talous

Vaikka eläkejärjestelmä on jossain määrin autonominen, se on pohjimmiltaan julkisen sektorin osa, mitä heijastaa se, että se lasketaan mukaan julkisen talouden kestävyyttä arvioidessa. Viime kädessä sen kustantavat veronmaksajat. Tuleva rahoitusongelma on siksi osa julkisen talouden kestävyysvajetta, jonka valtiovarainministeriö on arvioinut olevan noin 4,5 prosenttia bruttokansantuotteesta (2019). Kestävyysvaje merkitsee, että nykyinen verojärjestelmä (eläkemaksut mukaan luettuina) ei kykene rahoittamaan nykyisistä sosiaaliturvajärjestelyistä aiheutuvia menoja (eläkeoikeudet mukaan luettuina). Keskeinen syy tähän on väestön ikärakenteen muutos; ks. myös Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020). Kuviossa 4.5 esitetään EU:n äskettäin julkaistun EU-maiden kestävyysongelmien analyysin tulokset, ja Suomi on niiden maiden joukossa, joilla on suurin ratkaisematon ongelma.

Kuvio 4.5

Kestävyysindikaattori – EU-maat.



Kestävyysindikaattori osoittaa valtion budjettitasapainon pysyvän muutoksen (% BKT:stä), sen varmistamiseksi, että nykyisten tulojen arvo kattaa nykyisten menojen arvon (ottaen huomioon alkutilanteen velkaantumistasapainon). Laskelmien aikajänne on vuoteen 2070 asti.

Lähde: Euroopan komissio (2020).

Vaikka osa rahoitusongelmista on ratkaistava eläkejärjestelmän sisällä, suurempi osa ongelmaa on eläkejärjestelmän ulkopuolella. Julkisen talouden kestävyysongelman ratkaiseminen on erittäin tärkeää, ja se lisäisi myös koko sosiaali- ja eläketurvan uskottavuutta.

Julkinen talous on ratkaisevalla tavalla riippuvainen työllisyysasteesta, ja siksi työllisyyttä lisäävät uudistukset ovat yksi tapa ratkaista julkisen talouden kestävyysongelma. Työllisyysaste on jossain määrin tärkeä eläkejärjestelmän kannalta, mutta sen vaikutusta eläkemaksuihin ja eläkeoikeuksien kertymiseen vaimentaa se, että useimmat ei-työsikäyvät myös osallistuvat kustannuksiin ja eläkeoikeudet ovat riippuvaisia ansiotuloista. Tämä heijastuu Tikanmäen ym. (2019) herkkyysanalyysissä, joka osoittaa tarvittavan maksutason olevan melko riippumaton työllisyysasteen muutoksista. Siksi työllisyysasteet ovat tärkeämpiä julkiselle taloudelle yleisesti ottaen, kuin suppeammassa mielessä eläkejärjestelmän kannalta³³. Työmarkkinoiden kehityksellä on kuitenkin jonkin verran tulojakoseurauksia, koska eläkeoikeudet heijastavat ansiotuloja. Siten parempi työllisyys ja koulutustaso voivat osaltaan edistää tasaisempaa tulojakoa ja tasavertaisempia eläkkeitä yleisemmin.

Pitkät siirtymäajat ja vakaiden sääntöjen tärkeys yksilöiden suunnitelmien kannalta ovat vahva peruste sille, että eläkejärjestelmää ei muuteta usein. Samalla järjestelmän tulee olla vankka ja ennustettava, mikä toteutuu parhaiten sopivien automaattisten so-

33 Teknisellä tasolla se, että eläkejärjestelmä sisältyy julkisen talouden kestävyysanalyysiin painottaa sen tärkeyttä, että eläkejärjestelmän ja julkisen talouden kehityksen ennusteissa käytetään samoja oletuksia, ks. osa 4.7.

peutusmekanismien kautta (sääntöihin perustuva sopeuttaminen), ks. edellä esitetty. Usein tehtävät rakenteelliset muutokset luovat epävarmuutta ja aiheuttavat kustannuksia. Esimerkiksi niin sanottu kilpailukykypaketti alensi työnantajien maksua ja korotti työntekijöiden maksuosuuksia vuosina 2017–2020. Tämä toimenpide ei johtunut eläkejärjestelmän rahoitustarpeesta, vaan sen tarkoituksena oli alentaa työnantajien kuluja. Samanlaiset vaikutukset olisi yhtä hyvin voitu saavuttaa muillakin tavoin.

Yllä olevaan liittyen kysymyksenä on, miten maksutaso vaikuttaa työmarkkinoiden kannustinrakenteisiin; onko eläkemaksu vero? Vastaus riippuu siitä, missä määrin maksetut maksut vaikuttavat yksilön saamaan eläkkeeseen, ja missä määrin tämä yhteys ymmärretään ja otetaan huomioon. Tulevaisuuteen varautuvia yksilöitä ja pakollista rahoitettavaa maksuperusteista järjestelmää kuvaavassa oppikirjaesimerkissä maksutaso ei vääristä tilannetta, koska maksujen ja etuuksien suhde on yksi yhteen. Etuusperusteisessa jakojärjestelmässä, kuten Suomen, yksilöllisten maksujen ja kertyvien eläkeoikeuksien välillä on jonkinlainen yhteys, mutta se ei ole yksi yhteen, ja järjestelmä toimii siten välittäjänä. Siksi eläkemaksuihin sisältyy vääristävä elementti, joka tulee ottaa huomioon yhdessä verojen kanssa, kun mietitään eläkejärjestelmän kannustinvaikutuksia esimerkiksi työvoiman tarjontaan.

Eläkemaksun vaikutus on toinen kysymys. Onko sillä merkitystä, peritäänkö maksu työnantajalta vai työntekijältä? Lyhyellä aikavälillä, jolloin palkat eivät jousta, sillä on merkitystä, mutta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kun palkkoja voidaan sopeuttaa, sillä ei ole vaikutusta. Tämä on yleinen työmarkkinataloudellinen näkemys, ks. esim. Cahuc ym. (2014). Työnantajille tärkeää ovat työvoiman kokonaiskustannukset, ja työntekijöille taas palkasta verojen jälkeen käteen jäävä tulo (oikealla tavalla maksuihin sopeutettuna vrt. edellä olevaan). Näiden kahden palkkakäsitteen välinen kokonaisero on ratkaiseva työmarkkinoiden toiminnan kannalta, mutta sillä, peritäänkö maksu työnantajan vai työntekijän puolelta, ei keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ole merkitystä, koska se heijastuu kokonaisuudessaan palkkoihin.

Julkisen talouden kestävyys on tärkeä asia eläkejärjestelmän kannalta toista kautta. Kuten edellä todettiin, eläkkeiden taso tulisi nähdä sitä taustaa vasten, että hyvinvointivaltio tarjoaa myös terveydenhuoltoa ja vanhustenhoivaa. Tämä vähentää yksilöllistä tarvetta säästää elinkaaren eri vaiheissa esiintyvien riskien varalle. Ellei hyvinvointijärjestelmän rahoituksen kestävyys ole taattu, epävarmuus eläkkeiden riittävydestä ja eläkesäästöjen lisääminen (sekä mahdollinen tällaisten palvelujen hankinta yksityisesti) tulee relevantimmaksi. Lisäksi sillä on tulonjakovaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon.

Kestävyyskeskustelulla on sekä tekninen että poliittinen puolensa. Edellä oleva pohdinta on pääasiassa keskittynyt tekniseen kysymykseen, täytyvätkö julkisen talouden kestävyyttä koskevat budjettivaatimukset. Tekninen kestävyys on välttämätön, mutta ei riittävä edellytys. Poliittisessa kestävyudessa on kyse siitä, pidetäänkö järjestelmän tuloksia riittävinä ja oikeudenmukaisina. Ellei, järjestelmän tuki voi horjua, ja syntyy painetta poliittisiin muutoksiin.

4.9 Rahoituksen kestävyys – menetelmät ja analyysi

Pitkän aikavälin analyysijä ja ennusteita tehdään Eläketurvakeskuksessa säännöllisesti. Viimeisimmät raportoidaan teoksessa Tikanmäki ym. (2019). Ennustelaskelma koskee yksityisen sektorin työeläkkeiden kokonaiseläkemenojen, etuuksien tason, etuuksien jakautumisen ja rahoituksen kehitystä. Analyysieihin sisältyy myös herkkyyssanalyysijä, joissa otetaan huomioon keskeisiä väestö- ja talousmuuttujia koskevien oletusten rooli.

Ennustelaskelmien avainelementtejä ovat väestön, työmarkkinoiden ja tärkeiden makrotaloudenmuuttujien (hinta- ja palkkainflaatio, korkotaso) kehitys. Väestömuuttujat ovat Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisia. Työllisyysennusteet tehdään itsenäisesti niin sanotun kohorttikomponenttimallin perusteella. Tämä on deterministinen malli, jossa on runsaasti institutionaalisia yksityiskohtia, mutta se ei lainkaan ota huomioon ihmisten käyttäytymistä. Eläkemenolaskelmat tehdään erikseen jokaiselle eläkelaille työeläkemenomoduulissa, ks. Tikanmäki ym. (2019), liitteet 8 ja 9.

Ennustelaskelman tulokset esitetään selkeästi ja niitä pohditaan raportissa, ja käytetty menetelmä on relevantti ja hyvin dokumentoitu. Siten ennustelaskelma on korvaamaton tietolähde eläkkeiden ja niiden rahoituksen kehityksestä keskusteltaessa.

Yksi ennustelaskelman tärkeimmistä näkökohdista on työllisyysasteiden kehitys. Työvoimaan kuulumisen, työllisyyden ja työttömyyden yleinen kehitys määritellään PTS-mallissa. Rakenteellinen työttömyysaste on määritelty ulkoisesti (7,9 %). Ennuste tehdään ryhmittäin sukupuolen ja iän mukaan. Tarkempi jaottelu myös koulutustason mukaan tehdään ELSI-mallissa. Tämä sekvenssimetodi herättää jonkin verran sen johdonmukaisuutta koskevia kysymyksiä, erityisesti sen, voidaanko esimerkiksi työllisyysasteiden ja eläkkeelle siirtymisen kehitystä pitkällä aika välillä ennustaa ottamatta huomioon esimerkiksi koulutustason ja terveyden (eliniän) kehitystä. Ennustelaskelmien tekeminen selkeämmin ylisukupolvisen mallin mukaan olisi yksi tapa saada mukaan tärkeitä heijastusvaikutuksia, kuten eläkkeen korvaustason vaikutus eläkkeelle jäämiseen.

Tämä nostaa myös esiin kysymyksen, ovatko aiemmin havaitut mallit luotettavia tulevan kehityksen ennustajia. Erityisesti eläkkeelle siirtymiseen liittyvät preferenssit ja käyttäytymisen voivat muuttua ajan myötä ja eri kohorteissa. Aiemmin eläkkeelle jääminen liitettiin henkisen ja fyysisen suorituskyvyn heikkenemiseen ja siten työnteon jatkamisen vaikeuteen, kun taas eläkkeellä olo nähdään nykyään enenevässä määrin kolmantena elämänvaiheena, jossa on mahdollista saavuttaa erilaisia tavoitteita. Koulutustason nousu ja muut tekijät saattavat vaikuttaa toiseen suuntaan, niin että jotkut haluavat pysyä työmarkkinoilla pitempään. Työmarkkinoilla tapahtuvat muutokset ovat myös tärkeitä; rakenteelliset muutokset, taitojen ja työtehtävien epäsuhta saattavat vaikuttaa työssä jatkamisen mahdollisuuksiin. Lakisääteiseen eläkeikään nähden varhainen tai myöhäinen eläkkeelle siirtyminen saattaa lisääntyä, ja ennuste hyötyisi siitä, että tällaiset kysymykset selkeämmin sisällytettäisiin herkkyyssanalyysieihin.

Eriytynyt kysymys herää suhteessa virallisiin ennusteisiin, varsinkin julkisen talouden kestävyuden osalta, ks. Tikanmäki ym. (2019, s. 43). Eri instituutiot voivat selvästikin päätyä erilaisiin ennusteisiin avainmuuttujien kuten työllisyysasteen suhteen, ja eril-

liset ja riippumattomat arviot tuovat hyvän lisän keskusteluun ja parantavat tietopohjaa. Silti saattaa herättää hämmennystä, että eläkejärjestelmän ennustelaskelmat eivät perustu samoihin oletuksiin kuin valtiovarainministeriön julkisen talouden kestävyyttä koskevat arviot.

Tämä ongelma voitaisiin ratkaista siten, että ennustelaskelmat raportoidaan sekä omien parhaiden arvioiden että valtiovarainministeriön arvioiden pohjalta koskien tärkeimpiä muuttujia, esimerkiksi työllisyysastetta.

Tähän liittyy se, tulisiko ennustelaskelmat laatia voimassa olevien lakien, sääntöjen jne. mukaan, vai uskottavampien/ennustettavien kehityskulkujen mukaan. Yksi kysymys on vähimmäiseläkkeiden eli Kelan eläkkeiden indeksointi. Muodollisesti niitä tarkistetaan hintaindeksin mukaan. Aiemman kokemuksen ja muiden seikkojen perusteella on epätodennäköistä, että niitä tarkistetaan ainoastaan hintojen muutoksen mukaan pitkällä aikavälillä. Siksi ennustelaskelmassa oletetaan, että Kelan eläkkeitä tarkistetaan ansiotason ja hintatason nousun mukaisesti 50/50-suhteessa (liitteessä käsitellään vaihtoehtoisia indeksointisääntöjä ja niiden vaikutuksia, ks. Tikanmäki ym. (2019)). Tämä voi aiheuttaa hämmennystä. Jos ennustelaskelman tarkoituksena on kertoa yleisölle, mitä eläkkeiden kehitykseltä voidaan odottaa, jälkimmäinen oletus on perustellumpi. Jos tarkoituksena on informoida päätöksentekijöitä, sidosryhmiä jne. siitä, mitä kehitystä on odotettavissa ja mitä poliittisia toimia tarvitaan, ensin mainittu oletus sopii paremmin.

On myös pohdittava sitä, miten eläkkeiden rahastoitua osaa ja siihen liittyvää tuottoa tulisi käsitellä. Ennuste on deterministinen ja kuvaa epävarmuutta herkkyyksianalyysien kautta, mikä on tavallinen lähestymistapa tällaisissa analyyseissä. Koska tuottoon liittyy riskejä, tämä lähestymistapa ei ehkä täysin osoita, miten herkkä rahoitus on tuottojen ja eläkerahastojen riskinoton suhteen.

Analyysejä vahvistaisi, jos riski voitaisiin integroida niihin eksplisiittisesti eikä herkkyyksianalyysien kautta. Jälkimmäisen osalta olisi myös oleellista harkita yhdistettyjä skenaarioita, jotta saataisiin parempi yleiskuva mahdollisista kehityskuluista.

Pitkän tähtäimen ennustelaskelmassa oletuksena on 2,5 prosentin reaalityttö vuosina 2019–2028 ja 3,5 prosentin reaalityttö vuodesta 2029 eteenpäin, ks. Tikanmäki ym. (2019). Herkkyyksianalyysit osoittavat, että skenaario, jossa reaalityttö on yhden prosenttiyksikön verran alempi kuin perusskenaariossa, johtaisi siihen, että TyEL-maksuja jouduttaisiin korottamaan 32 prosenttiin perusskenaarion 30 prosentin sijaan. Perusskenaarion tuotto-oletus näyttää olevan korkeahko verrattuna useimpiin pitkän tähtäimen ennusteisiin. Kalibroittujen limittäisten sukupolvien malleihin perustuvissa ennusteissa turvallisten joukkolainojen reaalkorko on noin 0,5 prosenttia tai alhaisempi vuonna 2030 ja laskee sen jälkeen, ks. Papetti (2019) ja Bielecki ym. (2018). Eläkerahastot voivat ehkä saada korkeampia tuottoja, jos ne hyväksyvät suuremmat riskit, mutta se herättää kysymyksen, miten tuo riski voidaan ottaa huomioon pitkän tähtäimen ennustelaskelmissa.

4.10 Pohdintaa

Eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoituksellinen kestävyys ei ole turvattu. Nykyiset maksutasot eivät ole riittäviä suhteessa karttuneista eläkeoikeuksista seuraaviin tuleviin etuusmenoihin. Rahoitusongelma kehittyy vähitellen, mutta vakaasti. Vaikka eliniikään liittyvät tarkistukset (elinaikakertoimen vaikutus etuuksien tasoon ja elinajanodotteeseen sidottu lakisääteinen eläkeikä) ovat merkittäviä järjestelmän rahoituksellista vakautta tukevia sopeutusmekanismeja, ne eivät riitä. Nämä automaattiset sopeutusmekanismit eivät täysin kompensoi eliniän muutoksia. Alhainen syntyvyys on toinen tärkeä demografinen tekijä, joka vaikuttaa järjestelmän rahoitukselliseen kestävyYTEEN.

Rahoituksen kestävyysongelman ratkaiseminen on siis erittäin tärkeää järjestelmän vakauden ja siten viime kädessä sen uskottavuuden kannalta. Rahoitusongelma kehittyy vähitellen, mutta on tärkeää päättää uudistusstrategiasta, koska voimaantulo kestää kauan ja jotta vältettäisiin tahattomat sukupolvien väliseen tulonjakoon kohdistuvat seuraukset.

Sopeutuksia voidaan tehdä maksujen, etuuksien tason ja eläkeikien kautta. Koska lakisääteinen eläkeikä on jo sidottu eliniän kehitykseen (ja mekanismin muutokset ovat poissuljettuja), katse kääntyy maksujen ja etuuksien tasoon. Tässä herää kysymys, kumpi valitaan, erilliset päätökset vai säännöt. Ajoittaiset uudistukset ovat yksi tapa sopeuttaa järjestelmää. Tämän tavan etuna on, että tietoa kertyy enemmän uudistuksen pohjaksi, mutta haittana, että se luo epävarmuutta siitä, millainen eläkejärjestelmä on tulevaisuudessa. On myös olemassa vaara, että uudistukset viivästyvät, mikä voi sekä pahentaa ongelmia että vaikuttaa ei-toivotulla tavalla sukupolvien väliseen tulonjakoon.

Enemmän sääntöihin perustuvassa järjestelmässä on automaattisia sopeutusmekanismeja, kuten elinaikakerroin ja eläkeiän sitominen elinajanodotteeseen. Tällaisten automaattisten mekanismien etuna on, että ne on suunniteltu hyvissä ajoin, ja että sopeutukset tapahtuvat ainoastaan tarvittaessa. Koska nykyiset eliniän kehitykseen sidotut automaattiset sopeutusmekanismit eivät riitä takaamaan järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä, tulisi harkita automaattisten mekanismien lisäämistä. Yksi mahdollisuus on samantapainen automaattinen tasapainotusmekanismi kuin esimerkiksi Ruotsin järjestelmässä, joka varmistaa eläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden. Tällainen mekanismi voi toimia maksujen ja/tai etuuksien tason kautta.

Aikaisemmin on tehty eläkeuudistuksia, jotta eläkejärjestelmään kohdistuviin haasteisiin on voitu vastata, ja työmarkkinaosapuolet ovat ottaneet vastuuta sopeutusten ja muutosten varmistamiseksi, ks. Barr (2013). Nykytilanteessakin on tärkeää, että työmarkkinaosapuolet päättävät uudistusstrategiasta. Mitä kauemmin päätöstä siirretään tuonemmaksi, sitä suurempi sen tarve ja epävarmuus eläkejärjestelmän tulevaisuudesta ovat.

On tärkeää huomata, ettei julkinen talous täytä rahoituksellisen kestävyuden kriteereitä, ts. nykyisen verojärjestelmän ennustetaan tuottavan liian vähän tuloja, jotta odotettavissa olevat menot voitaisiin kattaa. Väestötrendit vaikuttavat työvoimaan ja siten tuloihin ja terveys-, eläke- ja hoivamenoihin. Julkisen talouden kestävyysongelma on kan-

sainvälisesti vertaillen suuri. Viime kädessä eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyttä ja muuta sosiaaliturvaa on tarkasteltava kokonaisuutena, koska kestävyysvaje luo epävarmuutta, joka haittaa sosiaalivakuutuksen perustehtävää. Kestävydessä ei ole kyse ainoastaan teknisistä yksityiskohdista, vaan myös poliittisesta kestävydestä: pidetäänkö järjestelmää oikeudenmukaisena ja hyväksyttäviä tuloksia tuottavana. Joita-kin näistä näkökohdista pohdittiin luvussa 3, ja ne tulisi ottaa huomioon eläkeuudistuksista keskustellessa.

Indeksointiin – sekä palkkakertoimeen että työeläkeindeksiin – liittyy vaikeita ongelmia. Nykyiset indeksointisäännöt antavat jonkin verran rahoituksellista liikkumavaraa, kun reaali-palkat nousevat. Niistä kuitenkin seuraa myös kasvava ero eläkkeiden ja työntekijöiden palkkatulojen välillä, mikä kasvattaa eriarvoisuutta. Järjestelmän rahoituksellista kestävyttä vaarantamatta voidaan tehdä valinta alkavien etuuksien tason ja niiden hinta- ja palkkakehityksen mukaisen indeksoinnin välillä.

Rahastoidun osan suhteen on epäselvää, onko sijoitustoiminnan säätely oikeanlaista, kun otetaan huomioon vastuiden luonne ja riskit. Rahastoitu osuus muodostaa huomattavan osan eläkkeiden rahoituksesta, ja vähemmän kuin optimaalinen tasapaino tuoton ja riskien välillä vaikuttaa siihen, miten paljon rahastoitua osaa voidaan käyttää eläkkeiden rahoitukseen. Etuusperusteisissa työeläkkeissä ei ole yksilöllistä linkkiä rahastoitujen maksujen ja eläkeoikeuksien välillä. Tämä on tärkeää järjestelmän riskiprofiilin kannalta. Nykyinen säätelykehikko on ajan mittaan kehittynyt hybridi, eikä ole selvää, että se on järjestelmän rakennetta ajatellen oikeanlainen. Tarvitaan huolellista analyysia, jotta voidaan varmistaa säätelyn oikeellisuus.

Poliittisen keskustelun pohjaksi on tärkeä saada luotettavia analyysijä, joissa tunnistetaan haasteet, selvitetään mahdolliset ratkaisut ja arvioidaan niiden suuruusluokat. Olemassa olevat analyysit tarjoavat arvokasta tietoa ja erinomaisen perustan tälle keskustelulle. Ne ovat tärkeitä, ja siksi analyysityökaluihin kannattaisi panostaa enemmän kehittämällä malleja edelleen.

5 Yhteenveto

Eläkejärjestelmät ympäri maailmaa kohtaavat haasteita, ei vähiten väestön muutosten vuoksi. Erityisesti etuusperusteiset järjestelmät ovat paineen alla, ja joukko maita on tehnyt radikaaleja uudistuksia, joissa on siirrytty maksuperusteisiin järjestelmiin ja lisätty yksilön osuutta riskeistä.

Suomen eläkejärjestelmän selkärangan muodostaa etuusperusteinen työeläke, ja sen lisäksi kansaneläke ja takuueläke turvaavat eläkeläisille vähimmäistoimeentulon. Tämän järjestelmän etuna on, että se on kattava ja samanlainen koko työmarkkinoilla, mikä edistää joustavuutta ja sopeutumista. Akuutteja uudistuksia vaativia ongelmia ei ole, mutta järjestelmän rakenteessa on monia sellaisia pohdintaa vaativia kohtia, joita on käsitelty tässä raportissa. Tärkein asia on päättää sellaisesta uudistusstrategiasta, että ongelmiin voidaan tarttua ajoissa, ja että sopeuttamisen seurauksia, kuten sukupolvien väliseen riskienhajauttamiseen ja tulonjakoon kohdistuvia vaikutuksia, voidaan harkita huolellisesti.

Suomen eläkejärjestelmän perusrakenne on osoittautunut vankaksi. Kansainvälisesti vertaillen sen tulokset kuuluvat parhaimmiston. Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna eläkejärjestelmään kohdistuva rahoituksellinen haaste on myös suhteellisen pieni, mutta kestävyysongelma koskee koko sosiaaliturvaa. Julkisessa taloudessa on merkittävä kestävyysongelma, joka on kansainvälisesti katsoen suuri. Tällä on kielteinen seurannaisvaikutus eläkejärjestelmään, mikä herättää kysymyksiä tulevaisuuden sosiaaliturvan uskottavuudesta.

Lähteet

- Aaberge, R. & Bhuller, M. & Langørgen, A. & Mogstad, M. (2010) The distributional impact of public services when needs differ. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 549–562.
- Ahonen, K. & Kuivalainen, S. (2021) Gender differences in old-age poverty in 14 EU countries: exploring the role of household structure (submitted manuscript). Finnish Centre for Pensions.
- Ahonen, K. & Palomäki L.-M. & Polvinen, A. (2018) Eläkeläisten toimeentulokokemukset vuonna 2017 (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 03/2018.
- Ahonen, K. & Kuivalainen, S. & Liukko, J. & Nivalainen, S. & Palomäki L.-M. & Polvinen, A. (toim.) (2019) Tutkimuksia eläkeläisten toimeentulokokemuksista ja taloudellisesta hyvinvoinnista (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2019.
- Ambachtsheer, K. (2013) The pension system in Finland: Institutional structure and governance, Evaluation of the Finnish Pension System/part 2. Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Andersen, T. M. (2021) Nordic pensions. Working Paper, Aarhus University.
- Andersen, T. M. & Valkonen, T. & Määttänen, N. (2014) Pension reforms: Longevity and retirement, The Nordic Model. Teoksessa Valkonen, T. & Vihirilä, V. (toim.) The Nordel Model – Challenged but Capable of Reform, *Tema Nord* 2014:531.
- Andersen, T. M. & Pedersen, L. H. (2006) Assessing Fiscal Sustainability and the Consequences of Reforms, in *European Economy. Economic Papers*, 248. May 2006. European Commission. Brussels. http://europa.eu.int/economy_finance
- Barr, N. (2013) The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design, Evaluation of the Finnish Pension System/part 1, Finnish Centre for Pensions, Helsinki.
- Bielecki, M. & Brzoza-Brzezina, M. & Kolasa, M. (2018) Demographics, monetary policy, and the zero lower bound. National Bank of Polen, Working Paper No. 28.
- Blanchard, O. J. (2019) Public debt and low interest rates. *American Economic Review* 109 (4): 1197–1229.
- Blundell, R. & French, E. & Tetlow, G. (2016) Retirement incentives and labor supply. *Handbook of the Economics of Population Aging* Vol. 1B, 457–566.
- Bosworth, B. (2018) Increasing disparities in mortality by socioeconomic status. *Annual Review of Public Health*, 39, 237–251.
- Brand, C. & Bielecki, M. & Penalver, A. (toim.) (2018) The natural rate of interest: estimates, drivers, and challenges to monetary policy. Occasional Paper Series, ECB.

- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014) *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W. W. Norton & Company.
- Börsch-Supan, A. (2005) *The 2005 Pension Reform in Finland*. Finnish Centre for Pensions, Working papers 2005:1, Helsinki.
- Börsch-Supan, A. H. & Coile C. (2018) *Social security programs and retirement around the world: Reforms and retirement incentives – Introduction and Summary*, NBER Working Paper 25280.
- Börsch-Supan, A. H. & Wilke, C. B. (2006) *The German public pension system: How it will become a NDC look-alike*. Teoksessa Holmann, R. & Palmer, E. (toim.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Notional Defined (NDC) Schemes*, Ch. 22, Washington, D.C., World Bank.
- Cahuc, P. & Carcillo, S. & Zylberberg, A. (2014) *Labor Economics, Second Edition*, MIT Press.
- Cigno, A. & Werding, M. (2007) *Children and Pensions*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- EEAG (2020) *Fair Taxation in a Mobile World*. European Economics Advisory Group, Report on the European Economy, 19. CESifo Munich.
- Economic Policy Council (2020) *Economic Policy Council Report 2019*, Helsinki.
- Eläketurvakeskus (2020a) *Eläkevarojen sijoitustuotot*. <https://www.etk.fi/tyo-ja-elakkeet-ulkomailla/kansainvalista-vertailutietoa/rahoitus-ja-sijoitustoiminta/elakevarojen-sijoitustuotot/>
- Eläketurvakeskus (2000b) *Suomen työeläkevakuutetut 2019*. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020110489254>
- European Commission (2015) *Ageing Report 2015, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*. Brussels. European Commission. 2020. *Debt Sustainability Monitor*. Brussels.
- Gordon, R. J. (2014) *The demise of U.S. economic growth: Restatement, rebuttal and reflections*. NBER Working Paper 19895, Cambridge, MA.
- Groezen, B. & Leers, T. & Meijdam, L. (2003) *Social security and endogenous fertility: pensions and child allowances as siamese twins*. *Journal of Public Economics*, 87 (2), 233–251.
- Gruber, J. & Kanninen, O. & Ravaska, T. (2020) *Relabeling, retirement and regret*. NBER Working Paper 27534.
- Gruber, J. & Wise, D. (toim.) (2004) *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*. University of Chicago Press.

Kuivalainen, S. & Nivalainen, S. & Järnefelt, N. & Kuitto, K. (2020) Length of working life and pension income: Empirical evidence on gender and socioeconomic differences from Finland. *Journal of Pension Economics and Finance*, 19(1), 126–146.

Kuitto, K. & Kuivalainen, S. (2021) Gender inequalities in family leaves, employment and pensions in Finland. Teoksessa Aidukaite, J. & Kuhnle, S. (toim.) *Challenges to the Welfare Systems in Baltic and Nordic countries: the sustainability of family policy and pension protection*, Edward Elgar.

Holm, P. & Kiander, J. & Tossavainen, P. (1999) Social security funds, payroll tax adjustment and real exchange rate: The Finnish model. Discussion Papers 198, VATT Institute for Economic Research.

Ministry of Finance (2019) *Economic Survey – Autumn 2019*. Publications of the Ministry of Finance – 2019:50.

Modigliani, F. (1986) Life cycle, individual thrift and the wealth of nations. *American Economic Review*, 76(3), 297–313.

Nivalainen, S. & Tenhunen, S. (2020) Kuinka yrittäjät eläkevakuuttavat? Yrittäjien omat näkemykset ja YEL-työtulon ja yrittäjän tulojen suhde (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 01/2020.

OECD (2014) *Finland, Economic Surveys*, Paris.

OECD (2015) *Pensions at a Glance*, Paris.

OECD (2016) *Business and Finance Outlook 2016*, Ch. 6, Fragmentation of retirement markets due to differences in life expectancy. Paris.

OECD (2017a) *Pensions at a Glance*, Paris.

OECD (2017b) *Health at a Glance*, Paris.

OECD (2019) *Pensions at a Glance*, Paris.

Palmer, E. (2000) *The Swedish Pension Reform Model: Framework and issues*. Social Protection Paper 12, World Bank, Washington.

Papetti, A. (2018) *Demographics and the natural real interest rate in an OLG New-Keynesian Model*. ECB, Draft Paper.

Pensionsmyndigheten (2011) *Det svenska pensionssystemet*. Stockholm.

Pensionskommissionen (2015) *Det danske pensionssystem – internationalt anerkendt, men ikke problemfrit*. København.

Pensionsåldersutredningen (2013) *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. SOU 2013:25, Stockholm.

Rachel, L. & Summers, L. H. (2019) *On Falling Neutral Real Rates, Fiscal Policy, and the Risk of Secular Stagnation*. BPEA Conference Draft, March 7-8, Brookings Institution, Washington, DC.

- Rantala, J. (2020) Tutkimuksia eläkeläisten pienituloisuuden ja toimeentulon dynamiikasta Suomessa vuosina 1995–2014 (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 05/2020. Väitöstutkimus, Turun yliopisto.
- Rantala, J. & Pyy-Martikainen, M. & Riihelä, M. (2021) Miten nettotulot muuttuvat eläkkeelle siirryttäessä? Tarkastelu nettotulosuhteen muutoksesta vuosina 2002–2017 (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 04/2021.
- Risku, I. & Tikanmäki, H. & Varis, J. & Sankala, M. & Lehmuskero, M. & Mäkinen, H. (2020) Työeläkkeiden rahoituselvytys (Summary). Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2020.
- Sankala, M. & Reipas, K. (2017) Adapting to changes in life expectancy in the Finnish earnings-related pension scheme. Finnish Centre for Pensions. http://www.actuaries.org/cancun2017/Papers/27.%20Mikko%20Sankala_Paper.pdf
- Sinn, H.-W. (2001) The value of children and immigrants in a pay-as-you-go pension system: a proposal for a partial transition to a funded system. Ifo Studien 47, 1, 77–94.
- Tarkiainen, L. & Martikainen, P. & Laaksonen, M. (2013) The changing relationship between income and mortality in Finland, 1988–2007. Journal of the Epidemiological Community Health, 67(1):21-7.
- Tenhunen, S. & Ilmakunnas, I. & Kuivalainen, S. & Liukko, J. & Mustonen, J. & Palomäki, L.-M. (2020) Miten hyvin eläkeasiat ja vuoden 2017 eläkeuudistus tunnetaan? Kyselytutkimus eläketurvaan liittyvistä näkemyksistä (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 04/2020.
- Tikanmäki, H. & Lappo, S. & Merilä, V. & Nopola, T. & Reipas, K. & Sankala, M. (2019) Statutory Pensions in Finland – Long-term Projections 2019. Finnish Centre for Pensions, Reports 07/2019.
- Vaalavuo, M. (2018) Sosiaali- ja terveystalveluiden merkitys eläkeläisten toimeentulolle (Summary). Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2018.
- Vaalavuo, M. (2020) Use of public health and social care services among the elderly in Finland: An under-examined mechanism of redistribution. Journal of European Social Policy, 30(2).
- Vidal-Meliá, C. & Boado-Penas, M. del C. & Settergen, O. (2009) Automatic balance mechanisms in Pay-as-you-go pension systems. Geneva Papers, 34, 281–317.
- Vidlund, M. & Kiviniemi, M. & Mielonen, A. & Väänänen, N. (2016) What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions. Finnish Centre for Pensions, Reports 09/2016.
- WHO (2017) WHO Clinical Consortium on Healthy Ageing Topic focus: frailty and intrinsic capacity. Geneva.

Liite 1 Arviointitoimeksianto

Tämän arviointiprojektin päätarkoitus on antaa ulkopuolinen arvio Suomen eläkejärjestelmän riittävydestä ja kestävydestä.

Suomen eläkejärjestelmä koostuu lakisääteisestä ansiosidonnaisesta työeläkkeestä ja tarveharkintaisista vähimmäiseläkkeistä (kansaneläke ja takuueläke). Järjestelmän työeläkeosa on hybridi, joka on osittain rahastoiva ja etuusperusteinen.

Työeläkkeet rahoitetaan suurimmalta osin työnantajien ja työntekijöiden maksamilla maksuilla ja sijoitustuotoilla. Kokonaisuudessaan eläkemaksu on noin 25 prosenttia bruttopalkasta. Noin 30 prosenttia koko eläkevastuista on rahastoitu.

Eläkkeiden riittävyys

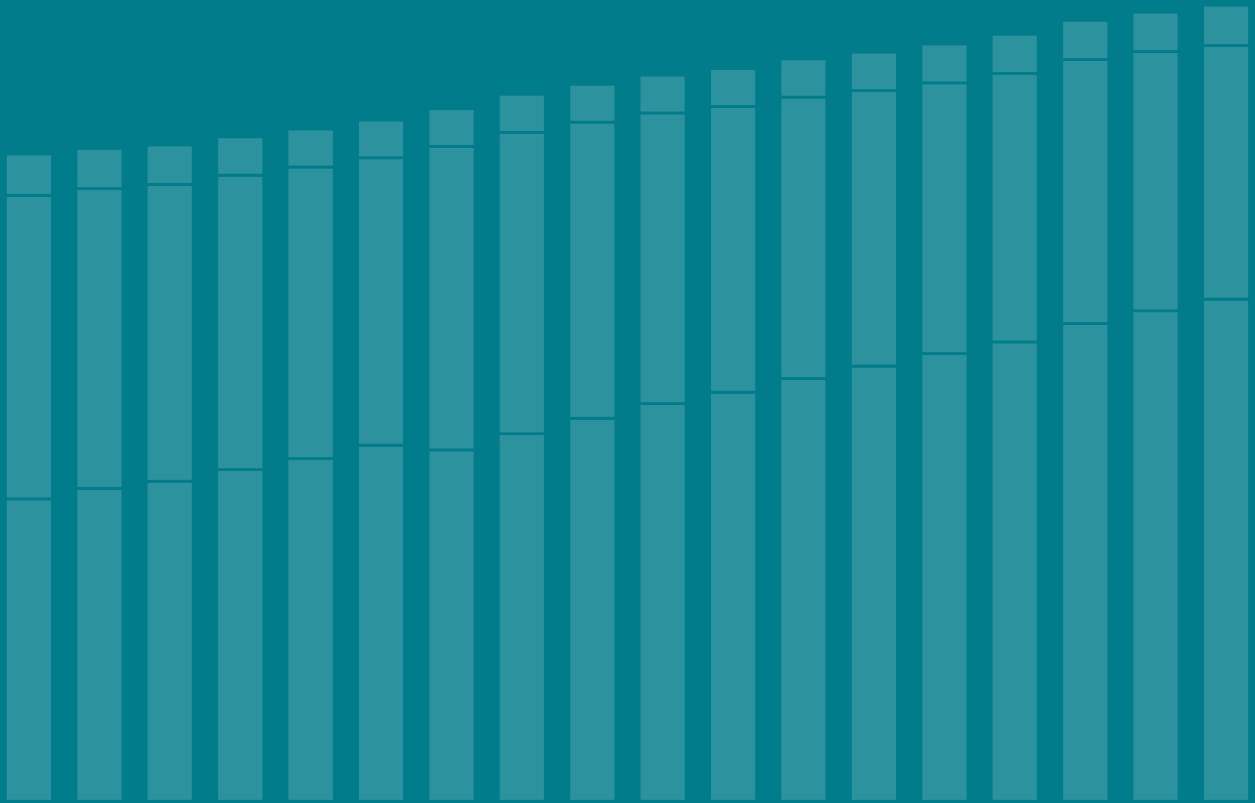
Eläkkeiden riittävyyttä voidaan arvioida eläkeläisten absoluuttisen ja suhteellisen tulotason ja eläkkeiden korvaustason kautta. Nämä on dokumentoitu useissa Eläketurvakeskuksen julkaisuissa. Kansainväliset vertailut ovat myös relevantteja. Nykyisen tulonjaon ja eläkeläisten köyhyysasteen lisäksi on oleellista tarkastella tulonjakoa koskevia ennusteita. Tuleviin eläkkeisiin vaikuttavat elinaikakerroin ja indeksisäännöt, mikä voi muuttaa eläkeläisten tulojen suhteellista asemaa riippuen eliniän ja keskiansioiden kehityksestä.

Arvioinnin tulisi keskittyä ennen kaikkea työeläkkeisiin, koska ne ovat eläketulon perusta. Riittävyyden arvioissa tulee kuitenkin ottaa huomioon sekä kansaneläkejärjestelmä että työeläkejärjestelmä ja niiden yhteisvaikutus.

Eläkejärjestelmän rahoituksellinen kestävyys

Eläketurvakeskus arvioi säännöllisesti työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä. Se tehdään siten, että mallinnettujen skenaarioiden avulla lasketaan maksujen pitkällä tähtäimellä riittävä taso nykyisten säännösten mukaisesti. Ellei maksun korotuspainetta ole tulevaisuudessa, järjestelmää pidetään kestäväenä. Skenaariot perustuvat Tilastokeskuksen väestöennusteeseen ja tiettyihin oletuksiin taloudellisista muuttujista.

Arvioinnissa voitaisiin käsitellä näissä laskelmissa käytettyä menetelmää ja oletuksia. Olisi myös tärkeää pohtia sukupolvien välisiä näkökohtia ja eläkejärjestelmän sisänrakennettuja kannustimia. Arvion viimeinen osa voisi sisältää ehdotuksia mahdollisiksi uudistuksiksi.



Eläketurvakeskus on lakisääteinen työeläketurvan kehittäjä,
asiantuntija ja yhteisten palvelujen tuottaja.



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

