

Suomen työeläkejärjestelmä kestää vertailun

Antti Romppanen

Helsinki 1999

Esipuhe

Muistio perustuu talousneuvoston asettamalle julkisen talouden kehitysnäkymiä selvittäneelle työryhmälle koottuun aineistoon. Työryhmän raportissa (Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. VNK 1998/4) työeläkejärjestelmän kehittämistä voitiin tarkastella vain suhteellisen suppeasti. Työryhmä ei kuitenkaan ole ottanut kantaa tähän muistioon, joka kuvastaa vain kirjoittajan näkemyksiä.

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Eläkkeiden rahastointi	1
3. Millaiseen rahastointitasoon pitäisi pyrkiä?	3
4. Työeläkejärjestelmän sopeutuminen	5
5. Tulevaisuuden näkymiä	7
Kirjallisuus	11
Liitekuviot	12

1. Johdanto

Väestön ikääntyminen ja siitä johtuva eläkemenojen kasvu on teollisuusmaiden yhteinen kehityspiirre ja huolen aihe (ks. Esim. Daykin, 1998). Toisen maailmansodan jälkeinen syntyvyysboomi aiheuttaa lisäksi eräissä maissa eläkemenoihin tilapäisen lisäkasvun 2010 - 2020-luvuilla. Suomessa nämä suuret ikäluokat erottuvat selvästi. Vielä nyt Suomessa on 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä EU-maiden alhaisimpia. Vuonna 2030 se on Italian jälkeen toiseksi suurin. Päinvastoin kuin useissa muissa maissa ikääntyminen tasaantuu tämän jälkeen ja vuonna 2040 yli 64-vuotiaiden osuus on Suomessa taas alle EU-maiden keskitason (ks. Liitekuvio 1.). Suomessakaan suurten ikäluokkien väestökupla ei ole niin suuri kuin aikanaan luultiin, koska maasta muutto on verottanut suuria ikäluokkia ja heidän jälkeensä tulevien pienempien ikäluokkien elinaika on todennäköisesti pitempi kuin suurilla ikäluokilla.

Eri maiden eläkejärjestelmät poikkeavat toisistaan eläkeiän, eläkkeen tason, eläkkeiden indeksoinnin, rahoituksen ja monien muidenkin piirteiden suhteen. Suomen 65 vuoden vanhuuseläkeikä edustaa yleisesti käytössä olevaa. Suomen eläkkeiden tavoitetaso suhteessa ansioihin edustaa myös keskimääräistä. Tavoitetaso on Suomea korkeampi useissa Etelä-Euroopan maissa, mutta alhaisempi anglo-saksimaissa. Useimmissa muissakaan maissa eläkkeitä ei ole sidottu täysimääräisesti ansiokehitykseen, vaan eläkkeitä korotetaan jonkin verran hintojen nousua nopeammin.

2. Eläkkeiden rahastointi

Ehkä selkeimmin eläkejärjestelmät poikkeavat siinä ovatko ne juoksevin verovaroin rahoitettuja jakojärjestelmiä (PAYG eli pay-as-you-go) vai kollektiiviseen tai yksilölliseen rahastointiin perustuvia (järjestelmien eroista ks. esim. Davis, 1998). Rahastoivat järjestelmät voivat lisäksi poiketa toisistaan maksujen kohdentumisen ja vapaaehtoisuuden tai pakollisuuden lisäksi monessa muussa suhteessa. Niissäkin maissa, joissa julkiset eläkkeet perustuvat jakojärjestelmään voi olla yleisesti käytössä rahastoihin perustuva vapaaehtoinen lisäeläkejärjestelmä. Esimerkiksi Englannissa julkinen eläke antaa matalan perusturvan, ja valtaosa eläketurvasta hoidetaan yksityisen eläkevakuutuksen kautta. Kansainväliset vertailut kokonaiseläkemenoista tai -maksuista ovatkin vaikeita, koska julkinen järjestelmä kattaa eri maissa erilaisen osan eläkkeistä.

Suomessa 1960-luvun alussa käyttöön otettu työeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Rahastoinnin merkitys on eläkevastuisiin nähden pieni.¹ Käytännössä järjestelmä perustuu luottamukseen, että kukin sukupolvi vastaa edellisten eläkkeistä. Kansainvälisessä vertailussa rahastoinnin taso on Suomessa kuitenkin melko korkea. Se vastaa

¹ Eläkejärjestelmän vastuuvaive on arvioitu vuonna 1994 noin 180 prosentiksi bruttokansantuotteesta. Laskelmissa on käytetty 3 prosentin diskonttokorkoa, silloisia eläkesääntöjä ja maksutasoja sekä keskimääräistä taasaista talouskasvua vuoteen 2070. Samalla tavalla laskien Ruotsin vastuuvaive olisi ollut 273 prosenttia ja Tanskan 416 prosenttia vuoden 1994 bruttokansantuotteesta. Suomen tilanne oli kansainvälisesti verrattuna itse asiassa melko hyvä ja sitä parempi, mitä korkeampaa diskonttokorkoa laskelmissa käytetään (Daykin, 1998).

useamman vuoden eläkemenoa, kun rahastot useissa Euroopan maissa eivät kata vuodenkaan menoja.

Taulukko 1. Yksityisten eläkerahastojen suhde bruttokansantuotteeseen eräissä maissa vuonna 1996, prosenttia

Sveitsi	117,1
Hollanti	87,3
Englanti	74,7
Suomi	41,4
Ruotsi	32,6
Saksa	5,8
Ranska	5,6
Belgia	4,1
Italia	3,0

Lähde. Suomi TELA (sisältää kuntien eläkevakuutuksen), muut maat BIS, 1998.

Suomessa eläkerahastot on nähty ennen kaikkea keinona tasoittaa eläkemaksujen kehitystä. Sodan jälkeen syntyneiden, 2010-luvulla vanhuuseläkeiän saavuttavien ikäluokkien koko on melko suuri heitä edeltäviin ja seuraaviin ikäluokkiin verrattuna. Suurten ikäluokkien jälkeen eläkemenot vakiintuvat, koska syntyvyys on 1970-luvulta lähtien vaihdellut melko kapeissa rajoissa. Eläkkeiden rahastointia säätelemällä (tai rahastoja purkamalla) voidaan hillitä eläkemaksujen korotuspainetta suurten ikäluokkien vaikutuksen eläkemenoihin ollessa suurimmillaan.

Eläkerahastoilla on kuitenkin muitakin tavoitteita ja vaikutuksia. Aikanaan niillä on ollut suuri merkitys kotimaisen säästämisen edistämisessä. Avoimen talouden oloissa niiden merkitys ei korostu ehkä niinkään investointipääomien keräämisen näkökulmasta kuin rahamarkkinoiden toimivuuden ja rahoitusvaihtoehtojen turvaamisen kannalta. Rahastojen arvon säilyttäminen ja niiden mahdollisen purkamisen negatiivisten vaikutusten minimoiminen on tärkeää paitsi työeläkejärjestelmän tulevaisuudelle myös rahoitusmarkkinoiden toiminnalle.

Työeläkerahastojen varat on Suomessa perinteisesti sijoitettu kiinteistöihin, takaisinlainattu yrityksille tai annettu lainaksi valtiolle. Suomalaisten tai ulkomaisten yritysten osakkeisiin sijoittaminen oli pitkään hyvin rajoitettua (lähinnä kunnallinen eläkelaitos). Sijoitusmahdollisuudet ovat kuitenkin vuoden 1997 alussa tehtyjen lainmuutosten seurauksena laajentuneet. Sijoituskannan rakenne onkin muutamassa vuodessa muuttunut melkoisesti.

Taulukko 2. Työeläkerahastojen sijoituskannan rakenne eräissä maissa vuonna 1995 ja Suomessa 1995 sekä toisella neljänneksellä 1998

Maa	Joukkovelka- kirjat (Bonds)	Lainat (Loans)	Osakkeet (Shares)	Muut	Yhteensä
Sveitsi	33,4	49,2	16,3	1,1	100
Hollanti	27,6	36,6	25,7	10,1	100
Englanti	13,4	0,0	71,0	15,6	100
Ruotsi	70,1	15,0	14,9	0,0	100
Suomi 1995	42,8	40,7	6,1	10,4	100
Suomi 1998	59,6	18,1	15,8	6,5	100

Lähde. Suomi TELA, muut maat BIS, 1998. Suomen luvuissa on mukana kuntien eläkevakuutus. Ruotsista ovat mukana vain itsenäiset (autonomous) rahastot, joiden sijoituskanta edustaa vähäistä osaa kaikista.

Korkean rahastointiasteen maista Sveitsissä sijoituksista lähes puolet on lainoja ja kolmannes joukkovelkakirjoja. Osakkeiden osuus on 1990-luvun alussa vaihdellut 15 - 20 prosentin välillä. Hollannissa sijoitukset jakautuvat melko tasaisesti erilaisiin kohteisiin. Englannissa valtaosa sijoituksista on osakkeissa. Suomessa sijoitusten rakenne muistuttaa Sveitsin vastaavaa, joskin joukkovelkakirjojen osuus on valtion suuren rahan tarpeen vuoksi juuri nyt suuri.

Eläkerahojen sijoittamisessa on Suomessa korostunut sijoitusten riskittömyys ja kotimaisen yritystoiminnan edistäminen (takaisinlainaus). Rahastojen reaalityttö on korkean inflaation oloissa ollut ajoittain negatiivinenkin ja varsin matala esimerkiksi osakkeiden tuottoon verrattuna. Viime vuosina reaalityttö on ollut kansainvälisestikin vertaillen kohtuullinen. Sitä on nostanut osakkeiden osuuden kasvu sijoituskannassa. Toisaalta osakkeiden hinnat voivat vaihdella suuresti ja niistä saatavaa tuottoa on mahdoton arvioida ennalta. Parempaan tuotto-odotukseen liittyy luonnollisesti tappioriskin kasvu.

3. Millaiseen rahastointitasoon pitäisi pyrkiä?

Suomessa eläkkeiden rahastointi aloitettiin yksityissektorilla varhain. Monissa muissa maissa on rahastoivan eläkejärjestelmän tarpeeseen herätty vasta viime aikoina. Tässä mielessä rahastojen osittainkin purkaminen ja siirtyminen rahastoivasta järjestelmästä jakojärjestelmän suuntaan olisi vastoin yleistä kehitystä. Suomen työeläkejärjestelmän rahastopolitiikka pitkällä aikavälillä on suuressa määrin avoinna. Eräät tahot ovat sitä mieltä, että rahastointia tulisi jatkaa nykymuotoisena ikäluokkien vaihtelusta riippumatta. Toiset odottavat, että rahastot käytetään noin vuodesta 2010 lähtien suurten ikäluokkien eläkemenojen katteeksi. Esimerkiksi kuntasektorilla tämä on tällä hetkellä vallitseva käsitys.

Rahastointipolitiikka liittyy myös EU-jäsenyyden myötä tulleisiin julkisen sektorin alijäämätavoitteisiin, koska Suomen työeläkevakuutus luetaan julkiseen sektoriin. EMU:n kasvu- ja vakaussopimuksen mukaiset julkisen talouden alijäämätavoitteet ja työeläkerahastojen nopea purkaminen ovat hankalasti yhdistettävissä. Suomen julkisen talouden EMU-kuntoisuuteen on vaikuttanut suuresti työeläkerahastojen kartuttaminen. Sosiaalirahastosektorin ylijäämä on ollut vuosittain kolmisen prosenttia kansantuotteesta. Tämä on osaltaan kompensoinut valtiontalouden suurta alijäämää. Jos työeläkerahastoja aletaan purkaa on tilanne päinvastainen. Sosiaalirahastosektorin alijäämä edellyttäisi ainakin vastaavaa ylijäämää muussa julkisessa taloudessa. Käytännössä tämä tarkoittaisi valtiontaloutta, koska kuntien rahoitusasema säilynee kutakuinkin tasapainossa. Jäämätavoite voi muodostua ongelmaksi erityisesti laskusuhdanteissa ellei ns. EMU-puskureita pidetä suurina.

Pitkän ajan rahastointitavoite voisi olla esimerkiksi sellainen, että rahastojen kartuttaminen lakkaa noin vuoden 2010 tienoilla, kun suuret ikäluokat alkavat siirtyä vanhuuseläkkeelle. Rahastoja ei kuitenkaan pureta vaan työeläkesektori pidetään tasapainossa eli menot vastaavat maksutuloja ja sijoitustuottoja. Tämä turvaisi myös valtiontalouteen finanssipoliittista liikkumatilaa. Rahastot vastaisivat tällöin parin vuoden palkkasummaa yksityisellä sektorilla. Kartuttamisvaiheessa ja suurten ikäluokkien aikana eläkemaksut pysyisivät suurina, mutta ”tasapainotilassa” eläkemaksu voisi jäädä pienemmäksi, jos rahastojen tuotto olisi korkea.

Rahastojen alarajana voidaan pitää tasoa, jonka katsotaan riittävän puskuriksi Suomi-kohtaisiin häiriöihin EMU-oloissa. Pienimmillään tähän on katsottu riittävän noin paria prosenttia bruttokansantuotteesta vastaava rahasto. Riippuen siitä, millä aikataululla tähän pyritään työeläkesektori olisi pitkään alijäämäinen. Tällöin työeläkemaksu kohoaisi huomattavasti hitaammin kuin korkeamman rahastotavoitteen vaihtoehdossa. Rahastojen purkamisen jälkeen eläkemaksuja olisi toisaalta korotettava tuntuvasti.

Rahastointitavoitetta tulisi tarkastella myös sitä vasten, millaiseksi rahastojen tuoton ja palkkasumman kehityksen odotetaan pitkällä aikavälillä muodostuvan. Yleisenä rahastojen reaalityttöarviona on käytetty kolmea prosenttia.² Vielä lähivuosina reaali-palkkasumma voi kasvaa lähes samaa tahtia, kun sekä työllisten määrä että reaali-liansiot kohoavat. Noin kymmenen vuoden kuluttua työvoiman ja työllisten määrän odotetaan kuitenkin kääntyvän laskuun ellei maahan muutto nouse ennakoidusta. Useimmissa arvioissa oletetaan myös tuottavuuden ja siten reaali-liansioiden kasvun jäävän melko hitaaksi. Mitä korkeampi rahastointiaste tuossa vaiheessa on, sen pienempi rasisus hitaasti kasvavaan palkkasummaan eläkemenoista kohdistuu. Toisaalta rahastojen kasvattaminen pitäisi työhön kohdistuvan verotuksen ankarana ja voisi hidastaa työllisyyden kasvua aikana, jolloin siihen vielä demograafisten tekijöiden puolesta olisi mahdollisuudet.

² Vuosina 1984 - 1996 eläkerahastojen reaalityttö vaihteli länsi-Euroopan maissa 5 ja 10 prosentin välillä. Viime vuosina myös Suomen eläkelaitokset ovat yltäneet samaan tuottotasoon. Tätä taustaa vasten kolmen prosentin tuottotavoite pitkällä aikavälillä ei ole kovin rohkea.

Taulukko 3. Reaalipalkkojen kasvu ja pääoman tuotto eräissä maissa vuosina 1971 - 1990

Maa	Reaalipalkat	Osakkeiden tuotto	Valtion obligatioiden tuotto
Tanska	2,5	9,4	4,5
Hollanti	1,4	8,6	1,8
Sveitsi	1,8	4,7	-1,7
Englanti	2,4	10,8	1,6

Lähde. Bovenberg - van der Linden, 1997.

Samat ongelmat askarruttavat eläketutkijoita muissakin maissa. Voidaanko eläkerahastojen tuottoon myös tulevaisuudessa uskoa. Työvoiman niukentuminen suhteessa pääomaan voi osaltaan heikentää pääoman suhteellista tuottoa (ks. Esim. Bovenberg ja van der Linden, 1997). Pitkän ajan tuottoarviot ovat erinomaisen epävarmoja senkin vuoksi, että eläkerahastoja voi purkautua samanaikaisesti useissa maissa. Suomen kohdalla kyse on siitä, minkä verran suurten ikäluokkien aiheuttamaa eläkemaksujen korotuspainetta puretaan rahastointia supistamalla, kun rahastointiaste ehkä kuitenkin suhteellisen korkeiden reaalituottojen takia olisi pyrittävä myös ”tasapainotilassa” pitämään mahdollisimman korkeana

Valtion eläkkeiden rahastoinnissa on tavoiteltu vuoden 2010 tienoilla samaa tasoa kuin yksityisen tai kuntasektorin eläkevakuutuksessa. Tästä tavoitteesta ollaan kuitenkin huomattavasti jäljessä, koska lamavuosina eläkerahastoja ei ole valtion suuren velanoton vuoksi voitu kartuttaa. Tärkeätä olisi selvittää kannattaisiko lisätä rahastointia jo nyt, vaikka valtion velkaa pitäisi samalla alentaa. Eräs mahdollisuus olisi tulouttaa valtionyhtiöiden osakkeiden myynnistä saatuja varoja eläkerahastoon. Eläkerahaston sijoituspolitiikka olisi tällöin määriteltävä selkeästi. Sijoitusten tuoton pitäisi vastata vähintään valtion velan korkoa.

4. Työeläkejärjestelmän sopeutuminen

Suomen työeläkejärjestelmä on osoittautunut yllättävän iskunkestäväksi. Eläkemaksut ovat pysyneet kohtuullisina, vaikka samanaikaisesti on koottu rahastoja suurten ikäluokkien eläkkeisiin ja vastattu juoksevista eläkemenosta, jotka ovat kohonneet aikanaan arvioitua nopeammin. Elinkaaren aikainen ajankäyttö on muuttunut suuresti työeläkejärjestelmän syntyhetkistä 1960-luvun alusta lähtien jo pelkästään eliniän pitene-
misen seurauksena. Jos tuolloin vallinnut tilanne olisi säilynyt, sataa työssäkäyvää kohti olisi nyt huomattavasti vähemmän eläkeläisiä kuin todellisuudessa on.

Parantuneen terveydenhuollon takia vanhuuseläkeiän saavuttaa ikäluokasta noin 10 prosenttia useampi kuin 1960-luvulla. Lisäksi eläkeiän saavuttaneen jäljellä oleva elinikä on pidentynyt noin neljänneksellä. Eliniän pitene-
misen vaikutus näkyy havainnollisesti Valtakunnansuunnittelutoimiston 1960-luvun alussa tekemän väestöennus-

teen (VST, 1964) jälkikäteisarvioinnissa. Väestöennusteen mukaan Suomen kokonaisväkiluku (muuttoliikevaihtoehdossa) olisi ollut noin 5 187 000 henkilöä vuonna 1990. Todellisuudessa Suomen väkiluku oli noin 5 miljoonaa eli vain 3,6 prosenttia ennustettua pienempi. Vanhusväestön määrän ennuste sen sijaan aliarvioi pahasti. Vuoden 1961 eloonjäämistodennäköisyyksiin nojautuen 65 vuotta täyttäneitä ennustettiin vuonna 1990 olevan 10 prosenttia väestöstä eli 517 000 henkilöä. Heitä oli todellisuudessa 30 prosenttia ennustettua enemmän eli 667 000 ja yli 13 prosenttia väestöstä.³

Taulukko 4. Suomen väestö vuonna 1990 VST:n vuoden 1964 ennusteen mukaan ja todellisuudessa

	Ennuste 1964	Todellinen	Ero	Ero %
Väkiluku	5 187 000	4 998 000	189 000	3.6
Yli 64-vuotiaat	517 000	667 000	-150 000	-29.0
Vanhusten osuus, %	10.0	13.3		

Sama eliniän aliarviointi on tehty myös tilastokeskuksen väestöennusteissa aina vuoteen 1995 saakka, jolloin tehdyssä ennusteessa eliniän arvioitiin pitenevän vuoteen 2010 saakka, mutta sen jälkeen pysyvän ennallaan. Tuoreimmassa ennusteessa eliniän arvioidaan sen sijaan jatkuvasti pitenevän.

Eliniän pitenemisestä huolimatta eläkkeelle jäämisikä ei ole kohonnut erilaisten varhaiseläkkeiden laajenemisen takia. Varhaiseläkeläisten määrä on yli kolminkertaistunut 1960-luvun alusta. Tuolloin ainoa merkittävä varhaiseläke oli työkyvyttömyyseläke, jonka kanta pysytteli 1960-luvun alkuvuosina noin 125 000 - 130 000 henkilön tasolla vuosittain. Nyt varhaiseläkevaihtoehtoja on useita ja jo alle 55-vuotiaiden varhaiseläkeläisten määrä on 120 000. Kaikkiaan varhaiseläkeläisten kokonaismäärä on noin 400 000 henkilöä. Erään selvityksen mukaan työnjättöikä on alentunut Suomessa noin 65 vuodesta vuonna 1960 noin 59 vuoteen vuonna 1990 (Latulippe, 1996).⁴

Aktiivisen työssäoloajan lyhenemiseen on vaikuttanut myös koulutusaikojen pidentyminen. Suomessa työmarkkinoille tullaan kansainvälisestikin varsin iäkkäinä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että vuosityöaika on lyhentynyt kymmenillä prosenteilla, vuosittaisten työtuntien suhde eläketunteihin on huomattavasti pienempi kuin mitä se olisi, jos 1960-luvun elinajat, työhön osallistumisasteet ja työajat olisivat säilyneet.

Näihin kehityspiirteisiin on sopeuduttu yhtäältä nostamalla työeläkemaksuja ja toisaalta hillitsemällä eläkemenoja mm. eläkepalkan määräytymiseen ja eläkeindekseihin tehdyillä muutoksilla. Julkisen sektorin eläkemenoja on sopeutettu lisäksi muuttamalla

³ Sama eliniän pitenemisen aliarviointi on nähtävissä myös kansainvälisissä väestöennusteissa. YK:n vuonna 1973 tekemässä väestöennusteessa vastasyntyneen odotettavissa oleva elinikä vuonna 1990 oli aliarvioitu useissa maissa 3 - 5 vuodella (BIS, 1998).

⁴ Vuonna 1990 eläkkeelle siirtymisikä oli Suomessa 57 - 59 vuotta laskentatavasta riippuen (Eläkkeelle-siirtymisikätyöryhmä, 1998). Helka Hytti (1998) on laskenut, ettei varhaiseläkeläisten määrän kasvu vuoden 1975 jälkeen ole aiheutunut siitä, että eläkkeelle olisi siirrytty entistä nuorempina. Sen sijaan eläkkeelle siirtyminen keskittyi entistä enemmän lähelle vanhuuseläkeikää.

uudet työeläkkeet yksityisen sektorin mukaisiksi (eläkeikä 63 vuodesta 65 vuoteen ja eläkkeen taso palkkaan nähden 66 prosentista 60 prosenttiin). Eniten sopeutumista on kuitenkin auttanut talouden ja samalla eläkkeiden rahoituspohjan eli palkkatulojen suotuisa kasvu aina 1990-luvun alkuun saakka.

Tärkein sopeutumistekijä on jatkossa eläkkeelle jäämisiin kohoaminen. Kun todellinen eläkkeelle jäämisikä on alle 60 vuotta ja 65 vuoden ikään työskentelee vain joka kymmenes, virallisen eläkeiän korottamisella ei todennäköisesti olisi juuri käytännön vaikutusta. Erilaisia varhaiseläkekanavia on runsaasti ja usein niiden suosio on ollut paljon suurempi kuin järjestelmiä käynnistettäessä kuviteltiin.

Taulukko 5. Ennen 65 vuoden ikää eläkkeellä olevat vuoden 1996 lopussa

Eläkelaji	Yhteensä	Alle 55-vuotiaat	55 - 64-vuotiaat	% 55 - 64-vuotiaasta väestöstä
vanhuuseläke	43 106	3 002	40 104	7,6
varhennettu	19 278	-	19 278	3,7
työkyvyttömyys	244 673	117 146	127 527	24,3
yksilöllinen	57 115	-	57 115	10,9
työttömyys	41 411	-	41 411	7,9
osa-aika	6 104	-	6 104	1,2
maatalouden	22 436	355	22 081	4,2
Yhteensä	434 238	120 618	313 620	59,7

Lähde. ETK, 1997. Sama henkilö voi saada eläkettä eri järjestelmistä, joten varhaiseläkkeellä olevien todellinen määrä on noin 400 000 henkilöä. Taulukkoon ei ole sisällytetty noin 87 000 alle 65-vuotiasta, jotka saivat perhe-eläkettä. Heistä neljännes oli lapsia.

Voimakkaimmin ovat tällä hetkellä kasvamassa työttömyyseläkkeellä ja osa-aikaeläkkeellä olevien määrät. Laman jäljiltä on vielä runsaasti yli 55-vuotiaita työttömiä. Suuri osa heistä on työttömyyseläkeputkessa odottamassa 60 ikävuoden täyttymistä.⁵ Harvat ovat enää motivoituneet työelämään. Osa-aikaeläkkeeseen oikeuttavaa ikärajaa on alennettu tilapäisesti 56 vuoteen ja tämä on ainakin kertaluontoisesti lisännyt eläkemuodon suosiota.

5. Tulevaisuuden näkymiä

Kestääkö järjestelmä nykymittaisen varhaiseläköitymisen?

Tärkeää olisi selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat varhaiseen eläkkeelle jäämiseen ja korjata nämä niin, että varhaiseläkeläistyminen vähenee. Ikääntyneiden työttömyyden

⁵ Kun työttömyyseläkkeen ikäraja kohosi 60 vuoteen, on eläkeläisten osuus 55 - 59-vuotiaassa väestössä laskenut 1990-luvulla. Samanaikaisesti on kuitenkin työttömien osuus kasvanut enemmän. Tämän ikäisestä väestöstä on noin puolet työttömänä tai eläkkeellä (Hytti, 1998).

ennalta ehkäisy on tehokkain keino työttömyyseläkkeen kurissa pidolle. Tämä on erityisen tärkeää lähimmän 10 vuoden aikana, jolloin työvoiman tarjonta voi vielä kasvaa ja suuret ikäluokat ovat 55 - 64-vuotiaita. Tämän jälkeen työvoiman määrä alkaa vähentyä. Ikääntyvien työssä pysymistä voidaan tukea ns. ikäohjelman mukaisin toimin ja esim. muuttamalla työeläkemaksujen ikäporrastuksia ja työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuita niin, että ne tukevat ikääntyvien työllisyyttä.

Muiden varhaiseläkkeiden hillinnässä oleellista on työolojen kehittäminen sellaisiksi, että työssä jaksaminen vahvistuu. Ikävakioituna alttius työkyvyttömyyseläkkeelle jäämiseen on ollut hienoisessa laskussa (Hytti, 1998). Myös yksilöllisten varhaiseläkkeiden määrän kasvu on taittunut, tosin ilmeisesti ikärajan noston seurauksena. Osa-aikaeläkkeen yleistyminen voi jatkossa rajoittaa muiden varhaiseläkkeiden tarvetta ja tukea eläkemenojen hillintää.

Mikäli varhaiseläkkeelle siirtymistä ei saada hillittyä, pakollisten eläkemenojen kasvua voidaan hidastaa lähinnä puuttamalla eläke-etuuksiin, vaikka ne eivät Suomessa juuri ole kansainvälistä keskitasoa korkeammat (esim. Viitamäki, 1998). Hitaan kasvun oloissa eläkemaksut kohoaisivat muuten niin korkeiksi, että ne heikentäisivät työllisyyttä ja söisivät siten omaa pohjaansa. Pakollisen eläketurvan heikkeneminen johtaisi vapaaehtoisen eläketurvan voimistumiseen, koska ikääntyvät todennäköisesti haluaisivat pitää kiinni suhteellisesta tuloasemastaan.

Suhteellinen tulotaso niissä kotitalouksissa, joiden päämies oli yli 64-vuotias kohosi vuosina 1966 - 1990 hyvin hitaasti (ks. Liitekuvio 2). Kotitaloutta kohti laskien se pysytteli 50 - 60 prosentissa mediaanikotitalouden tulotasosta. Tämän vuosikymmenen alussa tilanne on muuttunut nopeasti. Vuosina 1994 ja 1995 eläkeläiskotitalouksien (päämies yli 64-vuotias) tulotaso oli jo 70 prosenttia mediaanikotitalouden tulotasosta. Suhteen muuttumiseen on vaikuttanut sekä eläkkeiden reaalitason kohoaminen että ennen kaikkea nuorempien kotitalouksien tulojen heikko kehitys työttömyyden kasvun seurauksena. Työllisyyden parantuessa eläkeläisväestön suhteellinen tuloasema palanneekin pitkän aikavälin tilanteen mukaiseksi.

Kun tarkastellaan henkeä kohti lasketun tulotason kehitystä, kuva on hiukan erilainen. Vanhuskotitalouksien suhteellinen tulotaso aleni lievästi vuosina 1965 - 1980, mutta pysytteli noin 95 prosentissa mediaanitulosta. Vuodesta 1980 lähtien vanhusten tulotaso on kohonnut niin, että se oli vuonna 1995 yli 10 prosenttia korkeampi kuin mediaanitulotaso.

Työeläkejärjestelmän kypsyminen voi kohottaa vielä jonkin aikaa uusien eläkeläisten suhteellista tulotasoa, vaikka eläketasoa onkin alennettu (julkisella sektorilla uusissa eläkkeissä 60 prosenttia eläkepalkasta entisen 66 prosentin asemasta). Pitemmällä aikavälillä eläkkeet kasvavat ansiotasoa hitaammin ns. taitetun eläkeindeksin (ansiotasoindeksi ja kulutushintaindeksi otetaan vanhuuseläkkeessä huomioon suhteessa 20/80 ja varhaiseläkkeissä suhteessa 50/50) takia. Toisaalta eläkeläisten varallisuuden ja omaisuustulojen merkitys on tulevaisuudessa suurempi.

Monenko pilarin järjestelmä?

Maailmanpankin markkinoima ns. kolmen pilarin järjestelmä on saanut suurta suosiota maissa, joissa eläkejärjestelmiä rakennetaan tai uudistetaan. Siihen kuuluu kaikille tietyn perusturvan takaava osa (Suomessa kansaneläke), kollektiivinen tai yrityskohtainen tietyn kulutustason turvaava osa (Suomessa työeläke) ja henkilökohtainen lisäeläke (Suomessa vapaaehtoinen eläkevakuutus). Suomessa kolmen pilarin malli on periaatteessa toiminut jo pitkään. Siinä on lisäksi perusturva ja ansioon suhteutettu turva sovitettu yhteen, mikä säästää eläkemenoja.⁶

Voidaan tietenkin kysyä pitäisikö ihmisille jättää suurempi vastuu omasta eläkkeestään. Esimerkiksi Ruotsissa pieni osa pakollisesta eläkemaksusta ohjataan kunkin henkilökohtaiselle tilille ja jokainen saa itse päättää sen sijoittamisesta. Tämä varmaan lisää kiinnostusta eläkerahojen tuottoon, mutta vastaavasti aiheuttaa aikaisempaa suurempaa hajontaa tuottoihin ja sitä kautta eläkkeisiin. Epävarmaa on, missä määrin tällainen järjestelmä parantaa vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän kannustimia kaventamalla ainakin kuvitteellisesti verokiilaa. Mikäli näin käy on myös mahdollista lisätä henkilökohtaiselle tilille menevän maksun osuutta ja alentaa työeläkkeiden kollektiivista tavoitetasoa ja siihen liittyvää veroksi koettua maksua. Selkeimmin järjestelmän edut ehkä liittyvät rahamarkkinoihin, jos ne lisäävät sijoitusrahastojen toiminnan tehokkuutta. Toisaalta hajautetun sijoitustoiminnan riskinä on hallintokulujen (mainoskulut ml.) kasvu.

Suomen nykyistä järjestelmää voidaan kehittää tekemättä siihen perusteellisia muutoksia. Esimerkiksi rahastojen sijoitustuottoja voidaan yrittää kohottaa kilpailua tehostamalla. Jos tuottoja haettaessa sijoitusten riski huomattavasti kasvaa, tärkeää on jaetaanko riski kollektiivisesti koko järjestelmään vai kantaako kukin eläkkeensaaja osavastuun omien eläkerahojensa sijoittamisesta? Suomen järjestelmässä tuntuisi ensimmäinen vaihtoehto luonnolliselta.⁷

Yksilöllisten eläketilien käyttöönotto siinä mielessä, että niiden tuotosta kantaisi vastuun tilinomistaja on Suomen eläkejärjestelmässä periaatteessa mahdollista tehdä samaan tapaan kuin Ruotsissa. Osa eläkemaksusta ohjataan henkilökohtaiselle tilille. Tämän tapaisen muutoksen hyödyt ja epäkohdat olisi selvitettävä tarkoin. Yksilöllisempään suuntaan eläkejärjestelmää voidaan kehittää myös ottamalla työeläkkeen määrittelyssä huomioon koko elinkaaren ansiot. Samalla tämä hillitsisi eläkemenojen kasvua. Koska ansiotasoa on työmarkkinoille tulovaiheessa yleensä keskimääräistä alempi, jäisi eläkkeen määräytymiseen vaikuttava ansiotasoa hiukan pienemmäksi kuin nyt käytetyllä menettelyllä.

⁶ Kansainvälisissä vertailuissa Suomen työeläkejärjestelmä luetaankin kuuluvaksi ensimmäiseen pilariin eli peruseläketurvaan (Hytti, 1998). Suomesta siis puuttuu näin luokitellen toinen pilari.

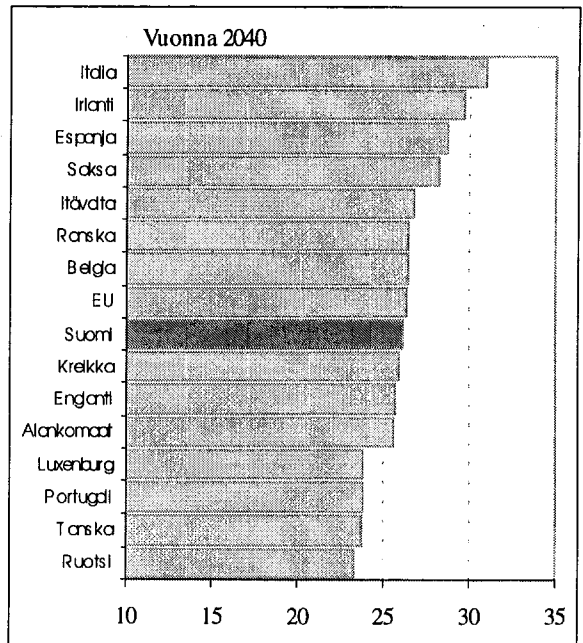
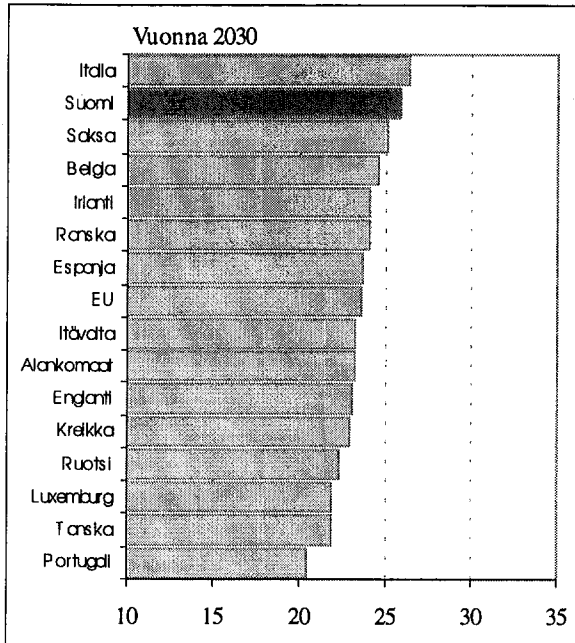
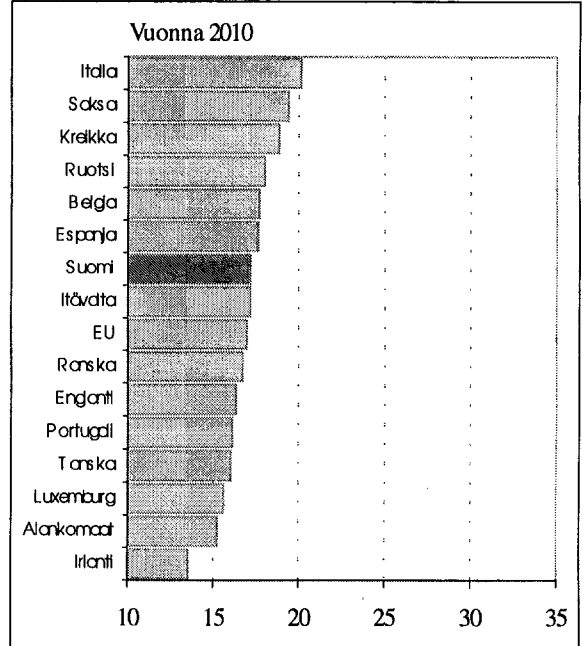
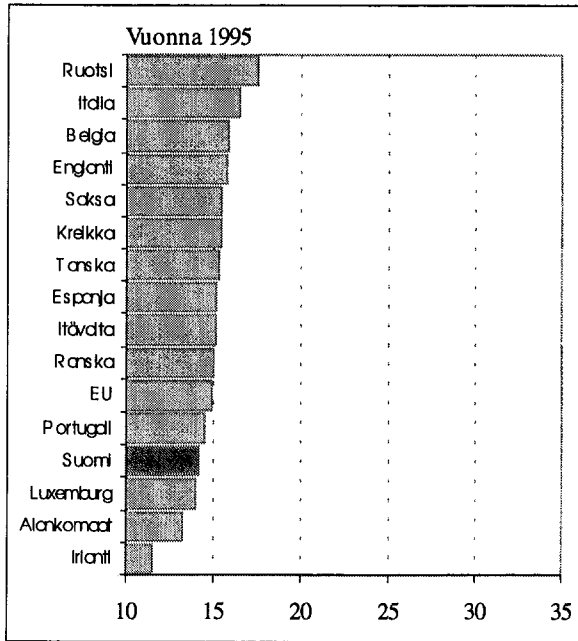
⁷ Sijoitusriskiä voidaan pienentää hajauttamalla sijoitukset sekä toiminnallisesti että alueellisesti. Useissa sellaisissakin maissa, joissa eläkerahoja on jo pitkään sijoitettu osakkeisiin, kotimaisten kohteiden osuus sijoituksissa on hallitseva (Hollanti ja Englanti 70 %, Ruotsi ja Sveitsi yli 80 %, Yhdysvallat 90 %), BIS, 1998.

Tärkeimmät muutostarpeet liittyvät eläkkeelle jäämisiin nostamiseen. Ensinnä olisi saatava vähennettyä varhaiseläkkeiden vetovoimaa, jotta suuret ikäluokat pysyisivät mahdollisimman pitkään työelämässä. Lisäksi olisi saatava vanhuuseläkkeelle siirtymisen joustavaksi viimeistään silloin, kun työikäisen väestön määrä alkaa nopeasti vähentyä. Siirtyminen voisi tapahtua esimerkiksi 65 - 70 vuoden iässä riippuen siitä, miten pitkä työhistoria henkilöllä on. Toinen mahdollisuus on sitoa eläkkeelle jäämisikä (tai eläkkeen taso) eliniän kehitykseen samaan tapaan kuin Ruotsin uudistuksessa kaavillaan tehtäväksi.

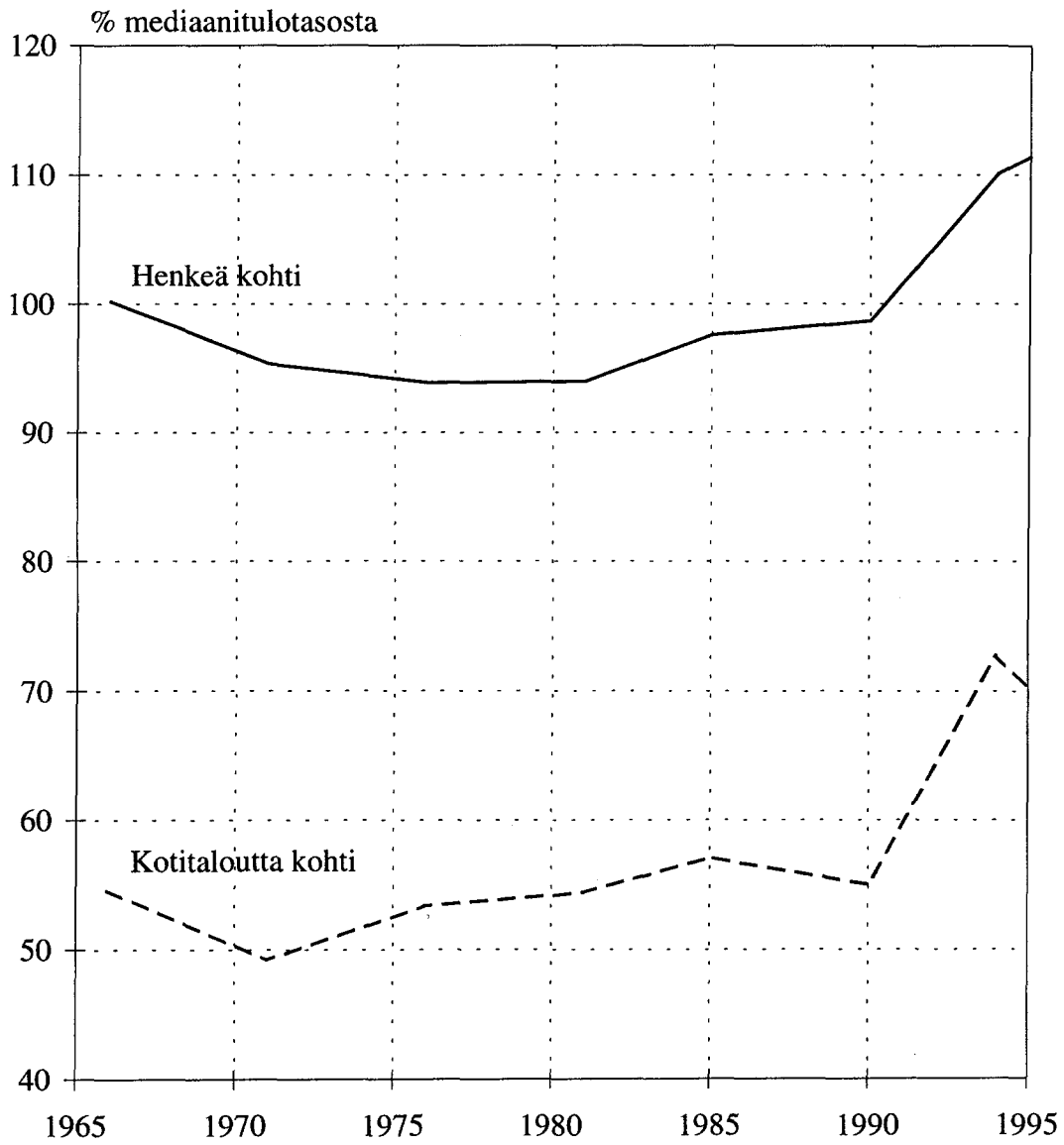
Kirjallisuus

- BIS (1998): The Macroeconomic and Financial Implications of Ageing Populations. Group of ten. Bank for International Settlements 1998.
- Bovenberg, L. - van der Linden, A. (1997): Pension policies and the aging society. Central Planning Bureau Report 97/1.
- Davis, E.P. (1998): Policy and implementation issues in reforming pension systems. European Bank for Reconstruction and Development, Working paper 31, august 1998.
- Daykin, C.D. (1998): Can we avert the old-age crisis? 26 th International Congress of Actuaries 7-12 June 1998. Transactions volyme 5.
- Eläkkeellesiirtymisikätyöryhmä (1998): Keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän laskeaminen. Muistio 14.9.1998.
- Hytti, H (1998): Varhainen eläkkeelle siirtyminen - Suomen malli. Kansaneläkelaitos. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32. 1998.
- Latulippe, D. (1996): Effective retirement age and duration of retirement in industrial countries between 1950 and 1990. ILO 1996.
- Viitamäki, H. (toim.). Varhaiseläkkeet kahdeksassa Euroopan maassa. Keskustelu-aloitteita 166. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 1998.
- VST (1964): Laskelmia väestönkehityksestä Suomen kunnissa vuosina 1960-1990. Valtakunnan suunnittelutoimiston julkaisusarja A:16. Helsinki 1964.

Liitekuvio 1 Yli 64-vuotiaiden osuus väestöstä EU-maissa vuosina 1995, 2010, 2030 ja 2040, prosenttia



Liitekuvio 2. Vanhuskotitalouksien (päämies yli 64 v.) suhteellinen tulotaso vuosina 1966 - 1995 (mediaani = 100)



VATT-MUISTIOITA / WORKING NOTES

1. Lehtinen Teemu: Suomen tuloverojärjestelmän efektiivinen rakenne ja sen poikkeaminen suhteellisuudesta. Helsinki 1991.
2. Mäki Tuomo & Tossavainen Pekka: Työmarkkinat vuosina 1990 - 1995. Helsinki 1991.
3. Salomäki Aino & Viitamäki Heikki & Virtanen Sari: Valtion tuki kotitalouksille: suorat tulonsiirrot ja verotuet 1968 - 1990. Helsinki 1991.
4. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisutoiminta. Helsinki 1991.
5. PM. VATT:n siirtyminen tulosohjaukseen sekä Henkilöstöpoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1991.
6. Maksupolitiikan yleispiirteet OECD-maissa ja erityisesti Pohjoismaissa. Helsinki 1992.
7. Lehtinen Teemu: Nykyarvolaskelmat asuntorahaston uusiin lainoihin sisältyvän tuen arvioinnissa. Helsinki 1992.
8. Hirvonen Kirsi: Terveys- ja sosiaalipalvelujen markkinat: selvitys tietolähteiden nykytilasta. Helsinki 1993.
9. Sarho Risto: Vapaakuntakokeilun maksuihin liittyvät poikkeamishakemukset. Helsinki 1993.
10. VATT:n koulutuspoliittinen ohjelma. Koulutuspoliittisen työryhmän muistio. Helsinki 1993.
11. Säynätjoki Leena: Japanilaisen työelämän peruspiirteitä. Helsinki 1993.
12. Törmä - Vaittinen - Rutherford: Economic Effects of the Finnish Value-Added Tax Reform with Different Treatments of the Basic Production Deduction. Helsinki 1994.
13. Lehtinen - Niinivaara - Salomäki - Viitamäki - Alajääskö: TUJA-käsikirja 1991. Tulonsiirtojen ja verotuksen jakaumavaikutusten laskentamalli. Helsinki 1994.
14. Oksanen Virve: Katsaus eräiden eurooppalaisten tutkimuslaitosten toimintaan. Helsinki 1995.
15. Oksanen Virve: Euroopan unionin tutkimuksen neljännen puiteohjelman sisältö, rahoitus ja hakumenettely. Helsinki 1995.
16. Freund Hannu: Työnteon kannustaminen ja sosiaaliturva - katsaus eräisiin uudistuksiin. Helsinki 1995.
17. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen toiminnan kehittäminen. Helsinki 1995.
18. Virén Matti: Kotitalouksissa tehtävän työn verohyvitysjärjestelmien vaikutuksesta valtion talouteen. Helsinki 1997.
19. Rissanen Matti: Telakkatuesta Suomessa. Helsinki 1997.
20. Virén Matti: Finnish Experiences in the European Union - Suomen kokemuksia Euroopan unionissa. Helsinki 1997.

21. Östring Timo: Julkisten palvelujen yksikkökustannukset Pohjoismaissa (KRON). Helsinki 1997.
22. Hjerppe Reino: Asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston talous- ja rahaliittoa käsittelevästä selonteosta eduskunnalle valtiovarainvaliokunnan verojaostolle. Helsinki 1997.
23. Holm Pasi - Romppanen Antti: Arvio "Toimivampiin työmarkkinoihin" -raportin (Skog-Räisänen) ehdotusten kansantaloudellisista vaikutuksista. Helsinki 1997.
24. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1997.
25. Lith Pekka: Miljarderna i den grå ekonomin - En rapport om omfattningen och formerna för Finlands dolda ekonomi. Helsinki 1997.
26. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1997.
27. Niskanen Esko: Arvio kirjasta "The Economics of Regulating Road Transport" (Erik Verhoef). Helsinki 1997.
28. Technical Annex of Project Afford PL97-2258. Helsinki 1997.
29. Bowers Claire: Europe Agreements: Trade between the European Union and the Central and East European Countries. Helsinki 1998.
30. Tossavainen Pekka: Panosverot ja toimialoittainen työllisyys. Helsinki 1998.
31. Hjerppe Reino: Lausuntoja valtioneuvoston EMU-tiedonannosta. Helsinki 1998.
32. Viitamäki Heikki: TUJA-mallin kehittäminen. Helsinki 1998.
33. Viitamäki Heikki: Työmarkkinoiden verokiila vuosina 1989-99. Helsinki 1998.
34. Holm Pasi - Mäkinen Mikko: EMU Buffering of the Unemployment Insurance System. Helsinki 1998.
35. Lang Markku: Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus maatalojen kassavirtoihin vuonna 1995. Helsinki 1998.
36. Hjerppe Reino - Kemppi Heikki: Julkisen infrastruktuurin tuottavuus. Helsinki 1998.
37. Verojärjestelmän kautta annettava tuki. Helsinki 1998.
38. Tax Expenditures in Finland. Helsinki 1998.