



BoF Online

5 • 2014

**Eläkeuudistus, julkisen
talouden sopeutustarve ja
talouskehitys**

Helvi Kinnunen

Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.



Suomen Pankki

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

2.5.2014

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Suomen eläkejärjestelmää koskevissa selvityksissä esiin nousseita uudistustarpeita	3
3	Suomen eläkejärjestelmä ja makrotalous: kansainvälistä vertailua	6
4	Suomen eläkeuudistuksen tavoitteet ja eläkeuudistukset eri maissa	11
5	Työurien pidentämisen vaikutuksia	13
5.1	Vaikutus julkisen talouden kestävyys	13
5.2	Työurien pitenemisen ja eläke-etuisuuksien alentamisen vaikutusten arviointia yleisen tasapainon mallilla	16
6	Yhteenveto	21
	Lähteet	22

Kuvioluettelo

Kuvio 1.	Eri eläkeuotojen kontribuutiot eläkeiän muutokseen	5
Kuvio 2.	Todellinen eläkkeellesiirtymisikä vuonna 2012 OECD-maissa	6
Kuvio 3.	Eläkevakuutusmaksut suhteessa BKT:hen vuonna 2015	7
Kuvio 4.	Työnantajien välilliset työvoimakustannukset, % palkkasummasta vuonna 2012	8
Kuvio 5.	Eläkemenot suhteessa BKT:hen vuonna 2012	9
Kuvio 6.	Eläkemenot, indeksi, 2001 = 100	10
Kuvio 7.	Eläkkeiden osuus kaikista julkisen talouden sosiaalisista tulonsiirroista	10
Kuvio 8.	Ikäluokkien osuudet väestöstä vuosina 2015 ja 2035	12
Kuvio 9.	Vuonna 1960 syntyneiden miesten osallistumisaste	14
Kuvio 10.	Eläkemaksujen korotuspaineen pieneneminen vähentää valtion ja kuntien sopeutustarvetta annetulla velka- ja eläkerahastojen tasolla	16
Kuvio 11.	Eläkkeelle jäämisen myöhentäminen 2 vuodella ja korvaussuhteen pienentäminen 15 prosenttiyksiköllä: vaikutukset palkkoihin kohdistuviin veroihin ja maksuihin	18
Kuvio 12.	Eläkeiän 2 vuoden korottamisen ja eläkekorvaussuhteen 6 prosenttiyksikön alentamisen vaikutukset työllisyyteen, tuotantoon, ulkoiseen tasapainoon ja yksityiseen kulutukseen	20

Taulukku

Taulukko 1.	Tuleva vanhuuseläkeikä EU15 maissa	11
-------------	------------------------------------	----

BoF Online
Päätoimittaja

Jenni Hellström

ISSN

1796-9123 (online)

Postiosoite
PL 160
00101 HELSINKI

Käyntiosoite Snellmanin aukio
Puhelin 010 8311
Faksi (09) 174 872

Sähköposti
etunimi.sukunimi@bof.fi
www.suomenpankki.fi

Swift SPFB FI HH
Y-tunnus 0202248-1
Kotipaikka Helsinki

1 Johdanto

Suunnitteilla olevalla eläkeuudistuksella on toteutuessaan keskeinen merkitys paitsi itse eläkejärjestelmän kestävyteen myös Suomen talouskasvuun ja finanssipolitiikan liikkumavaaraan. Uudistuksella voidaan vaikuttaa työvoiman tarjontaan sekä tuotannon kustannuksiin ja siten välillisesti myös Suomen kilpailukykyyn. Eläkkeelle jäämisikä, eläke-etuisuuksien taso ja eläkevakuutusmaksut vaikuttavat laajasti väestön elintason kehitykseen ja siihen, kuinka paljon taloudella on resursseja pitää yllä julkisen talouden palveluja ja hyvinvointivaltion muita turvaverkkoja.

Suomen eläkejärjestelmää on tutkittu viime vuosina perusteellisesti. Yleinen näkemys on, että järjestelmä on perusteiltaan kunnossa, eikä se ole täydellisen remontin tarpeessa. Kyse on enemmänkin siitä, että järjestelmän perusparametrit sopeutetaan toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Tavoitteena on pidentää työuria, minkä perusteluna on makrotaloudelliset näkökulmat enemmän kuin eläkejärjestelmä itsessään.

Tässä artikkelissa nostetaan esiin joitakin näkökulmia Suomen eläkejärjestelmään. Suomen vakuutusmaksutasoa ja eläkkeiden merkitystä tarkastellaan suhteessa joihinkin kilpailijamaihin. Eläkejärjestelmän uudistamisen vaikutuksia makrotalouteen ja finanssipolitiikan liikkumavaaraan arvioidaan sekä kestävyyslaskelmien että Suomen Pankin Aino-mallilla laadittujen laskelmien avulla. Tarkasteltavana on, miten työurien piteneminen ja eläkekorvausasteen alentaminen vaikuttaisivat keskimääräiseen työhön osallistumiseen ja sitä kautta tuotannon keskimääräiseen kasvuun. Keskeinen tavoite on avata eläkeuudistuksen eri parametrien vaikutuksia talouden riippuvuussuhteisiin laajemmin kuin pelkästään eläkejärjestelmään keskittyvissä tutkimuksissa on tehty. Aluksi esitetään pääsanomat Suomen eläkejärjestelmää koskevista arvioista.

2 Suomen eläkejärjestelmää koskevissa selvityksissä esiin nousseita uudistustarpeita

Suomen eläkejärjestelmää on selvitetty monessa yhteydessä. Heti vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen Börsch-Supan (2005) päätyi kovin myönteiseen arvioon uudistuksesta. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota järjestelmän monimutkaisuuteen ja siihen, etteivät silloin käyttöön

otetut kannustekartumat olleet välttämättä riittäviä, jotta ne johtaisivat työurien todelliseen pidentymiseen. Uudistus ei myöskään poistanut kaikkia varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen liittyviä reittejä ja kannustimia niiden käyttöön. Börsch-Supan kritisoi myös sitä, että uudistus ei koskenut uudistusajankohdan eläkkeensaajia. Siihen liittyi varsin pitkäksi katsottava siirtymäaika. Keskeinen arvio oli, että vaikka uudistus oli askel oikeaan suuntaan, jatkossa vaaditaan lisätoimenpiteitä.

Toinen merkittävä selvityskierros tehtiin keväällä 2013, kun Nicholas Barr arvioi eläketurvan rakennetta ja Keith Ambachtsheer hallintoa ja sijoitustoimintaa. Barr (2013) toi esiin arviossaan joitakin muutostarpeita: a) sopeutuminen pidentyvään elinajan odotteeseen, b) eläkkeelle jäämisen mahdollisuuden joustavoittaminen, c) eläkeikää koskevan epäedullisen signaalivaikutuksen poistaminen: sen sijaan että puhutaan 63-vuoden eläkeiästä ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämisestä, pitäisi puhua eläkkeen alaikärajusta ja normaalista eläkeiästä. Barr korosti myös sitä, että jos eläkkeelle siirrytään alimmassa mahdollisessa iässä, pitkällä aikavälillä eläkkeet pienenevät ja rahoituksen kestävyys heikkenee. Tämän estämiseksi alinta eläkkeellesiirtymisikää tulisi Barrin mukaan nostaa ilman kompensoivaa lisäystä eläkkeeseen. Barrin näkemyksen mukaan eläkkeen saamisaika suhteessa eläkkeen kartuttamisaikaan olisi pidettävä keskimäärin vakaana. Jos eläkeikä olisi keskimäärin puolet työajasta, elinajan odotteen pidentyessä tulisi eläkeikää nostaa kahdeksalla kuukaudella jokaista lisäelinvuotta kohti.

Keith Ambachtsheerin (2013) yleisarvion mukaan suomalainen eläkejärjestelmä on sekä kattava että vankalla pohjalla. Ambachtsheer näki järjestelmän hallinnossa kuitenkin kehittämisen varaa ja erityisesti sijoitustoiminnassa olisi mahdollista saavuttaa suuriakin taloudellisia etuja vakavaraisuussäädöksiä muuttamalla ja yhtiöiden sijoitustoimintaa uudelleen suuntaamalla.

Kotimaisista eläkejärjestelmää koskevista selvitystöistä meneillään olevaa eläkeuudistuksen valmistelua ovat palvelleet parhaiten toteutunutta kehitystä kuvaavalla tilastoaineistolla tehty tutkimus Uusitalon ja Nivalaisen (2013) tutkimus, jossa on mallitettu eläkealkavuuksia laajan mikroaineiston avulla. Toinen keskeinen selvitystyö on Määttäsen (2013) elinkaarioptimointiin perustuvalla mallilla tehty simulointitutkimus. Keskeisenä kysymyksenä niissä on ollut kannustekartuman ja elinaikakertoimen merkitys työurien kehityksessä.

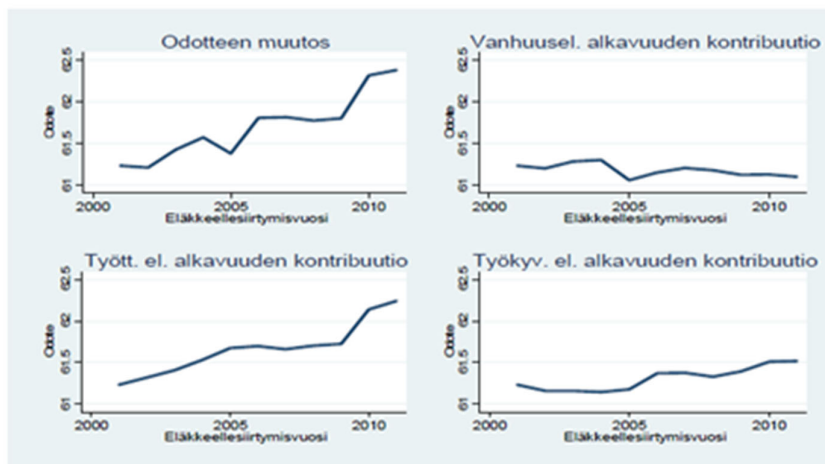
Eläkeuudistuksen tarpeen kannalta keskeinen tutkimustulos on, että vuonna 2005 käyttöön otettu joustava vanhuuseläkejärjestelmä ei ole kannustanut jatkamaan työuria. Ikäryh-

mässä 63–65-vuotiaat aiempi varhennusvähennys aiheutti suuremman taloudellisen kannusteen työ-urien jatkamiseksi kuin vuoden 2005 järjestelmän kannustekarttuma. Yli 65-vuotiaiden osalta kannusteet työurien jatkamiseksi sen sijaan kasvoivat.

Keskeinen tekijä eläkkeelle jäämisiin kohoamisessa 2000-luvulla on ollut työttömyyseläkkeen poistaminen. Sen vaikutus on osin laskennallinen, sillä työttömyyseläke korvautui monien kohdalla työttömyyskorvauksen lisäpäivillä. Toisaalta ikääntyneiden työllisyyttä on ai-dosti kasvattanut tämän "työttömyysputken" alaikärajan nostaminen. Toinen keskeinen tekijä eläkkeelle jäämisiin kohoamisessa on ollut ikäluokkien terveyden ja koulutuksen kohoaminen sekä työn fyysisen rasittavuuden väheneminen. Vanhuuseläkealkavuuksien kontribuutio keskimääräiseen eläkeiän nousuun on sen sijaan ollut olematon (kuvio 1).

Kuvio 1. Eri eläkemuotojen kontribuutiot eläkeiän muutokseen

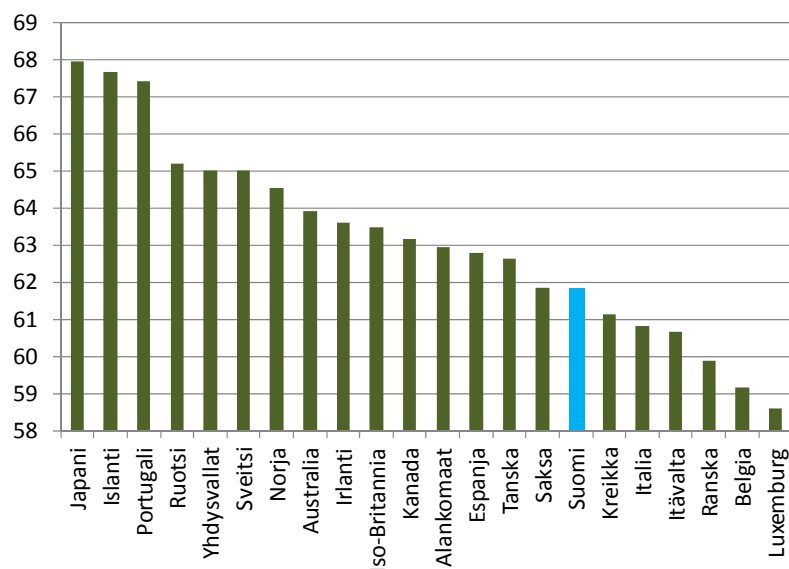
Yli 50-vuotiaiden eläkkeellesiirtymisiin muutokset eläkelajeittain



Lähde: Uusitalo ja Nivalainen, 2013

Nykyisen eläkejärjestelmän parametrit eivät tutkimuksen valossa näytä tukevan työntekijöiden halukkuutta myöhentää eläkkeelle siirtymistä. Työurien pidentyminen on Suomen talouskasvun kannalta keskeistä. Suomessa todellinen eläkeikä on OECD-maiden alimpien joukossa (kuvio 2).

Kuvio 2. Todellinen eläkkeellesiirtymisikä vuonna 2012 OECD-maissa



Lähde: OECD Pensions at a Glance

3 Suomen eläkejärjestelmä ja makrotalous: kansainvälistä vertailua

Suomen eläkejärjestelmän huomattava vahvuus on se, että pitkän aikavälin arvioiden mukaan nykyisin mukaiset eläkevastuut voidaan rahoittaa kovin pienillä eläkevakuutusmaksujen korotuksilla. Kansantalouden kannalta on silti ongelmallista, jos eläkkeiden rahoitus vie jo lähtökohtaisesti paljon tilaa muulta finanssipolitiikalta. Jos eläkevakuutusmaksut ovat korkeat, talouspolitiikassa voidaan joutua tilanteeseen, jossa joudutaan tinkimään julkisista palveluista tai sosiaalisista tulonsiirroista, jotta eläkkeet saadaan rahoitettua. Tämä tilanne voi tulla eteen jo lähitulevaisuudessa. Suurten ikäluokkien vanhetessa terveydenhoito- ja hoivapalvelujen tarve lähtee voimakkaaseen nousuun ja kokonaisverotus on jo lähtökohtaisesti korkealla tasolla. Samalla talouden kasvunäkymät ovat heikot.

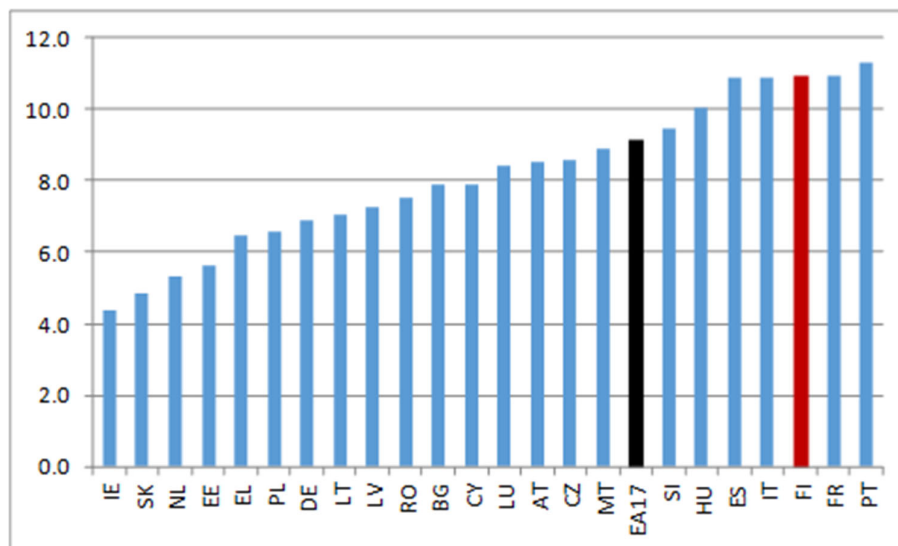
Eläkejärjestelmän kestävyys kansantalouden kannalta liittyy myös yritysten kilpailukykyyn ja kotitalouksien työntarjontapäätöksiin. Kun eläkevakuutusmaksut ovat luonteeltaan veroja

siinä mielessä, että niiden muutos ei vaikuta yksilötasolla eläke-etuuksiin, ne ovat täysimääräisesti yritysten välillisiä työvoimakustannuksia. Korkeat maksut heikentävät siten yritysten hintakilpailukykyä. Samalla kun kotitaloudet kokevat eläkemaksut veroluonteisina, heikentää eläkemaksujen nousu työntarjontaa.

Suomen eläkejärjestelmän merkityksestä kansantalouden kokonaisresurssien kannalta saadaan jonkinlaista mittaluokkaa vertaamalla sitä veroperusteisen eläkerahoituksen merkitykseen muissa maissa. Vertailun ongelma on, että Suomen eläkejärjestelmä poikkeaa karkista muista maista.¹ Seuraavassa vertailukohtana on muiden maiden julkisen talouden hoidossa oleva eläkejärjestelmä.

Eläkevakuutusmaksuihin sitoutuu Suomessa talouden tulonmuodostuksesta noin 11 %. Osuus on kansainvälisesti korkea. Euroalueen maista vain Ranskalla ja Portugalilla osuus oli tätä suurempi (kuvio 3). Ero euromaiden keskimääräiseen maksuosuuteen verrattuna on noin 2 prosenttiyksikköä.

Kuvio 3. Eläkevakuutusmaksut suhteessa BKT:hen vuonna 2015



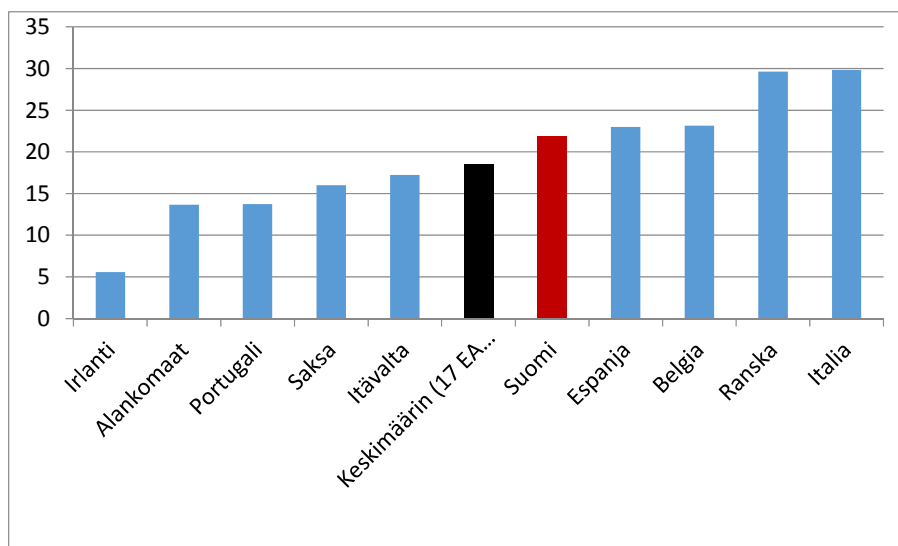
Lähde: Euroopan komissio.

¹ Suomessa koko eläkejärjestelmä on julkisen sektorin vastuulla, kun muissa maissa julkinen talous huolehtii useimmiten minimieläkkeen muotoisesta rahoituksesta. Yksityisillä ja ns. työmarkkinaeläkkeillä on suurempi käytännön merkitys muissa maissa. Työmarkkinaeläkkeet ovat yleensä maksuperusteisia, ja niiden tasoon liittyvät muutokset kytkeytyvät lähemmin palkanmuodotukseen.

Kun eläkevakuutusmaksuista valtaosan maksaa työnantaja, tämä tarkoittaa, että palkkojen sivukulut muodostuvat Suomessa suuriksi muihin maihin nähden (kuvio 4). Esimerkiksi Saksassa työvoiman sivukulut ovat lähes 5 prosenttiyksikköä alemmalla tasolla kuin Suomessa. Kansainvälistä vertailua vaikeuttaa tosin se, että muissa maissa yritykset maksavat työmarkkinaeläkkeitä, jotka eivät ole vertailussa mukana. Työnantajien eläkemaksut ovat kuitenkin pääasiassa maksuperusteisia, joten ne ovat yksilötasolla helpommin rinnastettavissa palkkaan. Ne eivät ole työnantajankaan kannalta siten samalla tavoin veronluonteisia kuin Suomen työeläkevakuutusmaksut.

Muihin maihin nähden eläkevakuutusmaksujen keskimääräistä korkeampi suhteellinen raskaus koskee erityisesti korkeapalkkaisia. Kun Suomen julkisesti rahoitetussa eläkejärjestelmässä ei ole eläkekattoa, eivät eläkevakuutusmaksutkaan ole – toisin kuin muissa maissa – suhteellisesti alempia korkeampipalkkaisilla työntekijöillä.² Suomessa eläkejärjestelmä nostaa näin erityisesti korkeasti koulutetun työvoiman hintaa muihin euromaihin verrattuna.

Kuvio 4. Työnantajien välilliset työvoimakustannukset, % palkkasummasta vuonna 2012



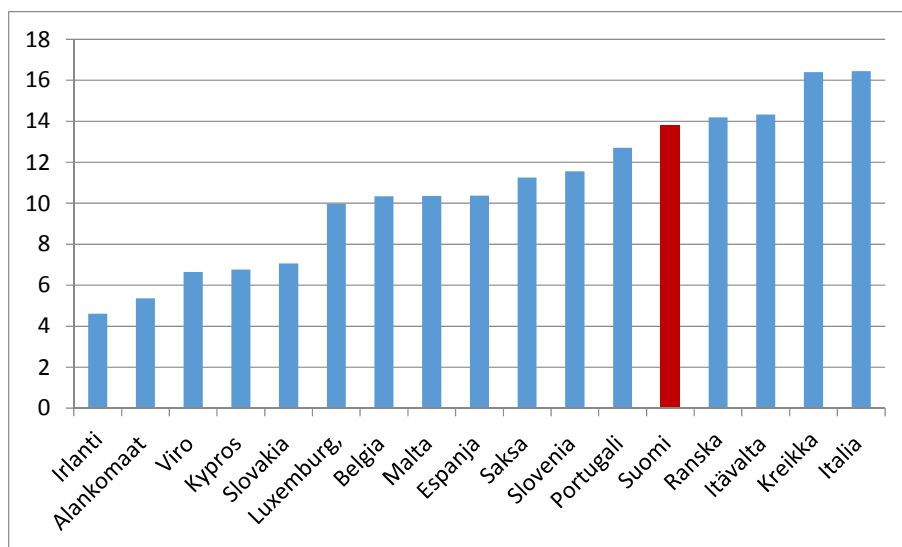
Lähde: Euroopan keskuspankki.

Eläkemenot suhteessa BKT:hen vaihtelevat luonnollisesti samansuuntaisesti kuin niiden rahoitusosuus maittain. Suomessa kuitenkin eläkemenot ovat muihin euromaihin verrattuna

² Palkkatasokohtaisesta vertailusta lähemmin ks. Kirkko-Jaakkola ja Punakallio (2013).

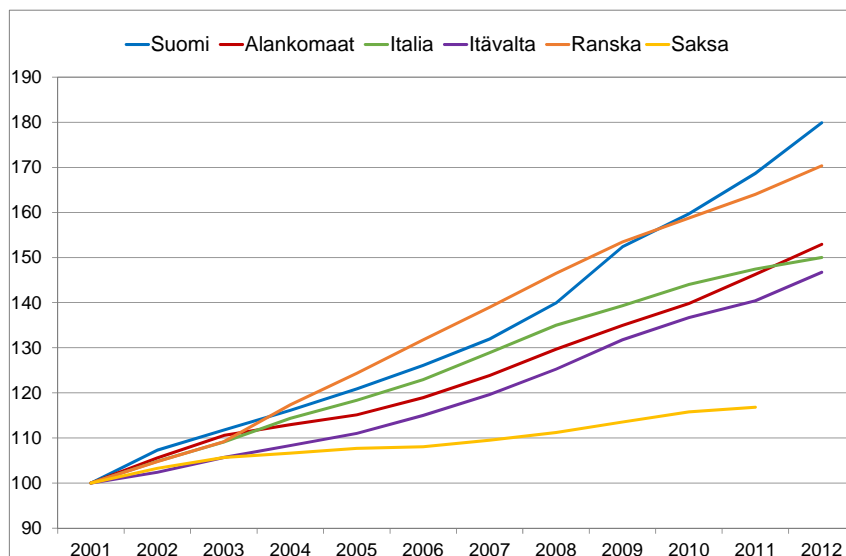
suuret (kuvio 5). Suomen ikärakenteen muista poikkeava kehitys näkyy erityisen selvästi eläkemenojen kasvuvauhdissa. Suomen eläkemenot ovat kasvaneet viime vuosina euroalueen maiden joukossa kaikkein nopeimmin (kuvio 6). Vuosittaiset kasvuluvut ovat olleet 6 prosentin tuntumassa. Kun eläkemenoja koskevien ennusteiden mukaan niiden kasvun odotetaan jatkuvan nopeana edelleen lähivuosina ja talouskasvun ennustetaan pysyvän vaimeana, kasvavat eläkemenot suhteessa BKT:hen edelleen selvästi muita maita nopeammin.

Kuvio 5. Eläkemenot suhteessa BKT:hen vuonna 2012



Lähde: Euroopan keskuspankki.

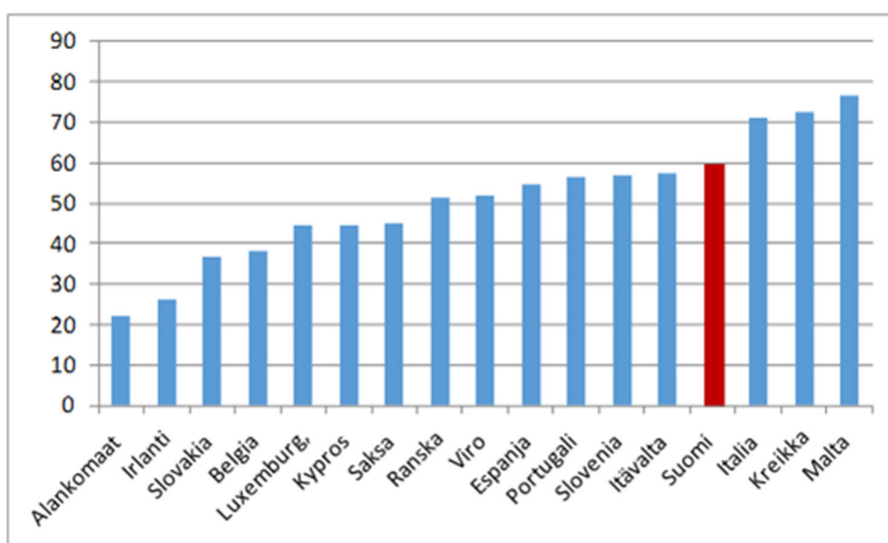
Kuvio 6. Eläkemenot, indeksi, 2001 = 100



Lähde: Euroopan keskuspankki.

Suomessa eläkkeiden osuus kaikista sosiaalisista tulonsiirroista on noin 60 prosentin tuntumassa. Luku on korkeampi kuin yleisesti euroalueen maissa. Erot eivät ole kuitenkaan useimpiin maihin nähden merkittäviä (kuvio 7).

Kuvio 7. Eläkkeiden osuus kaikista julkisen talouden sosiaalisista tulonsiirroista



Lähde: Euroopan keskuspankki.

4 Suomen eläkeuudistuksen tavoitteet ja eläkeuudistukset eri maissa

Finanssikiiri on vauhdittanut eläkeuudistuksia Euroopassa laajasti. Vuoden 2007 jälkeen yhteensä 22:ssa Euroopan maassa on päätetty eläkeiän nostamisesta. Tyypillisimmäksi eläkeiäksi uudistuksissa nousee 67 vuotta (taulukko 1). Uudistukset tulevat voimaan tai vaikuttavat täysimääräisesti 10–15 vuoden kuluttua.

Taulukko 1. Tuleva vanhuuseläkeikä EU15 maissa

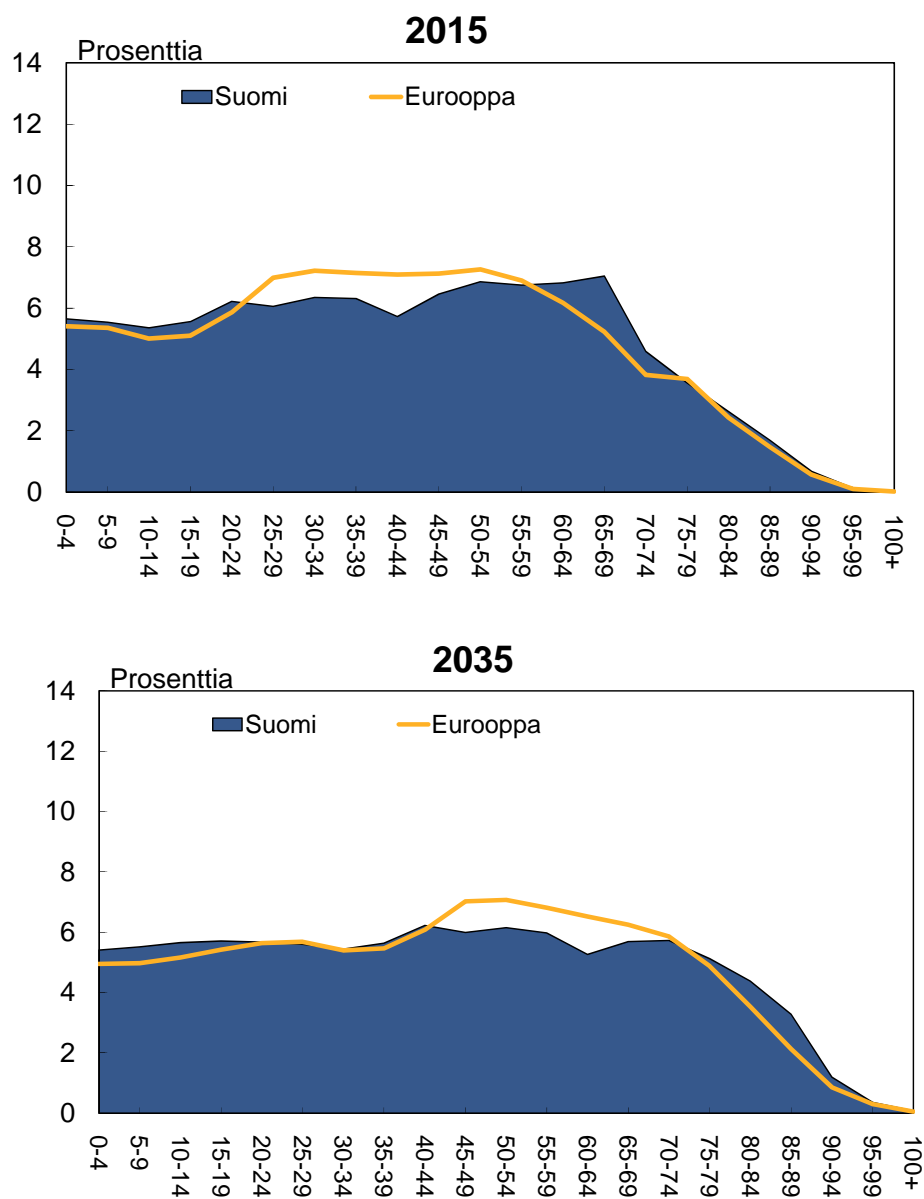
	Nykyinen vanhuuseläke	Tuleva vanhuuseläke
EU 15	Miehet/Naiset	Yleinen eläkeikä tai miehet/naiset
Alankomaat	65 v 1 kk	67 + (2024, HE 2021)
Belgia	65	-
Britannia	65 / 61	67 + (2028)
Espanja	65 v 1 kk	67 (2027)
Irlanti	65	68 (2028)
Italia	66 / 62 v 3 kk	67 + (2022)
Itävalta	65 / 60	65 (2033)
Kreikka	65	67 (-), 67 + (2021)
Luxemburg	65	-
Portugal	64	65 (2015)
Ranska	65	67 (2018)
Ruotsi	61-67 (65)	-
Saksa	65 v 2 kk	67 (2029)
Suomi	63-68 (65)	-
Tanska	65; 67	67 + (2022; 2030)

Lähde: Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti, Eläketurvakeskus 2013.

Tähän mennessä sovitussa eläkeuudistuksissa tyypillinen eläkeiän nousu on 2 vuotta. Suomen eläkejärjestelmässä asetettu tavoite noin 1½ vuoden noususta nykyiseen tasoon verrattuna on siten lähellä muualla Euroopassa tehtyjä uudistuksia.

Jos kuitenkin Suomen eläkeuudistusta verrataan siihen, miten ikäänntyminen alkaa talouksiin vaikuttaa, näyttää Suomen uudistus olevan liikkeellä selvästi liian myöhään. Suomen väestön rakenne vastaa jo nyt sellaista tilannetta, mikä muissa Euroopan maissa on keskimäärin vasta noin parinkymmenen vuoden kuluttua (kuviot 8).

Kuvio 8. Ikäluokkien osuudet väestöstä vuosina 2015 ja 2035



Lähde: Yhdistyneet kansakunnat.

Kuten vuoden 2005 eläkeuudistusta koskevissa kansainvälisissä arvioissa todettiin, eläkeuudistukseen ei sisällynyt elementtejä, jotka olisivat johtaneet työssäoloajan pitenemiseen

määrällä, joka olisi ollut jossain suhteessa ikärakenteen muutoksesta aiheutuvan väestörakenteen muutoksen kanssa. Toki on niin, että elinikää koskevat arviot ovat pidentyneet selvästi siitä, mitä vielä 2000-luvun alussa arvioitiin. Lisäksi kasvaviin eläkemenoihin on varauduttu rahastointia lisäämällä.

Erityinen ongelma muihin maihin verrattuna on se, että Suomessa järjestelmään eivät sovellu eri maissa yleisesti käytössä olleet julkisen talouden pitkän aikavälin vahvistamiseen tähtäävät toimet, joilla eläkkeiden rahoitusvastuuta on siirretty entistä vahvemmin yksilöille itselleen. Julkisesti rahoitettavat eläkkeet ovat siten entistä vahvemmin luonteeltaan sosiaalivakuutusta. Toisin kuin Suomessa, eläkkeille on tyypillisesti asetettu eläkekatto. Näin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa ansioeläkkeen suuruuteen vaikuttaa myös kohortin keskimääräinen jäljellä oleva elinikä (Vidlund ym.).

5 Työurien pidentämisen vaikutuksia

5.1 Vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN

Eläkeuudistuksen vaikutukset julkisen talouden kestävyYTEEN välittyvät kolmea kanavaa pitkin. Ensiksikin työurien piteneminen lisää työvoiman tarjontaa, mikä lisää talouden tuotantopotentiaalia ja mahdollistaa siten aiempaa nopeamman kasvun. Työurien piteneminen vähentää myös eläkkeensaajien määrää ja siten eläkemenojen kasvua ainakin keskipitkällä aikavälillä. Vaikutus eläkemenojen pitkän aikavälin kehitykseen riippuu kuitenkin siitä, miten työurien pitenemisen kompensointi eläkevarallisuuden tehdään ja mitä ikäluokkia työurien piteneminen koskee³. Kolmas vaikutus tulee sitä kautta, että uudistus vähentää eläkevakuumaksujen korotustarvetta tai jopa mahdollistaa maksujen alentamisen. Se vähentää valtion ja kuntien työvoimakustannuksia ja alentaa siten julkista kulutusta suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Työurien pitenemisen vaikutuksia tarkasteltiin seuraavaksi esiteltävässä kestävyyslaskelmassa siten, että eläkkeiden korvaussuhteen oletettiin pysyvän muuttumattomana. Kun kaavamaisessa laskelmassa ei ole mukana hinta- ja palkkareaktioita, eikä muitakaan makrota-

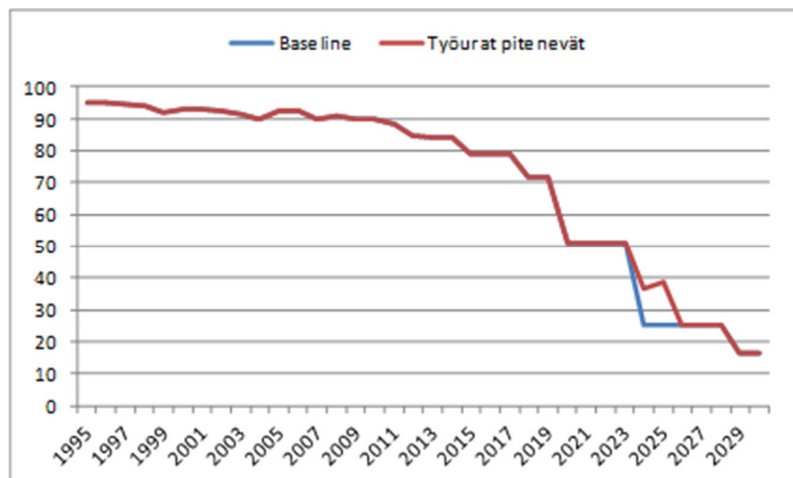
³ Jos työurat pitenevät vain muutamalla ikäluokalla lähellä eläkeikää, sillä ei ole kovin merkittävää vaikutusta keskimääräiseen eläketasoon. Mitä pidemmällä aikavälillä työurat pitenevät, sitä suurempi vaikutus sillä eläketasoihin on.

louden reaktioita, keskimääräinen eläke pysyy laskelmassa muuttumattomana. Työurien pitenemisenä tarkasteltiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettua tavoitetta, jossa työurat pitenevät alkupäässä ½ vuodella ja jatkuvat loppupäässä 1½ vuodella.⁴

Laskelmissa hyödynnettiin estimaatteja siitä, kuinka paljon pelkästään ikä vaikuttaa osallistumisasteeseen, kun muiden tekijöiden vaikutus on eliminoitu (Kinnunen ja Mäki-Fränti, 2013). Tätä vaikutusta voidaan kutsua ikäjoustoksi. Eläkeuudistuksen oletetaan tällöin nostavan 64- ja 65-vuotiaiden ikäjoukset tasolle, joka vastaa ikäluokan ”55–59 -vuotiaat” ikäjouksetta. Kertoimen oletetaan nousevan vähän kerrallaan vuodesta 2017 lähtien siten, että koko vaikutus olisi mennyt läpi vuoteen 2025 mennessä. Eläkeiän nousu tulee koskemaan siten käytännössä vuoden 1954 jälkeen syntyneitä kohortteja.

Eläkkeelle jäämisen myöhentyminen odotetulla tavalla muuttaisi kohorttikohtaisesti työmarkkinoille osallistumista selvästi. Esimerkiksi vuonna 1960 syntyneiden miesten osallistumisaste 2020-luvun puolivälissä, joka perusennusteessa on 25 prosentin tuntumassa, nousisi 40 prosentin tasolle (kuvio 9). Kaiken kaikkiaan 64–65 -vuotiaiden osallistumisaste nousisi vähitellen noin 15 prosenttiyksikköä noin 40 prosenttiin.

Kuvio 9. Vuonna 1960 syntyneiden miesten osallistumisaste



Laskelma nuorten nopeammasta työelämään siirtymisestä tehtiin periaatteessa samalla tavalla kuin eläkeiän nousu. Nyt oletuksena oli, että 20–24-vuotiaiden osallistumisaste nousee 5 vuotta vanhempien ikäluokkien tasolle. Tämän oletettiin tapahtuvan vähän kerrallaan vuodesta 2017 lähtien. Näin 2000-luvun vaihteessa syntyneet ikäluokat olisivat ensimmäisiä,

⁴ Laskelmasta tarkemmin ks. Kinnunen, Mäki-Fränti (2013)

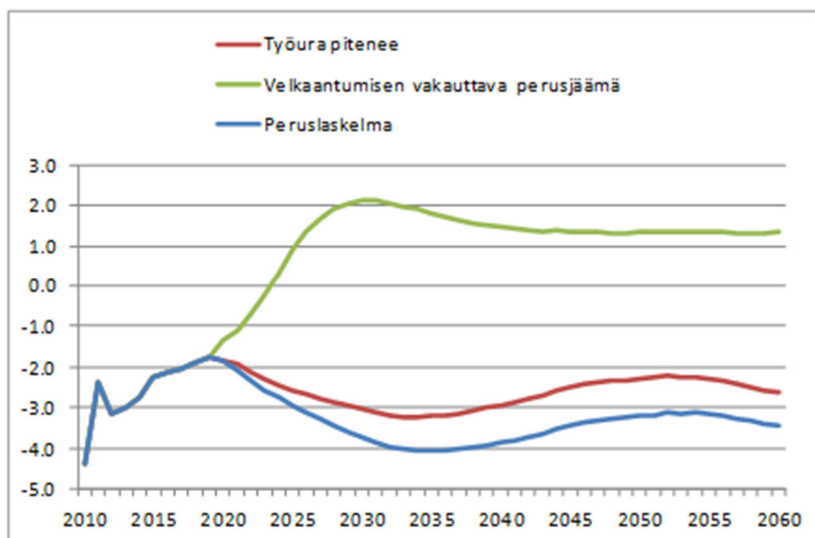
jotka siirtyisivät aiempia kohortteja nopeammin työelämään. Ikävälillä ”20–24-vuotta” näiden ikä-luokkien työvoimaosuus nousisi noin 5 prosenttiyksiköllä peruslaskelmaan verrattuna. Esimerkiksi vuonna 2002 syntyneiden miesten osallistumisasteen nousu ajoittuisi vuosille 2019–2027. Työurien piteneminen alku- ja loppupäässä nostaa merkittävästi keskimääräistä osallistumisastetta. Esimerkiksi vuonna 2030 se olisi noin 1½ prosenttiyksikköä suurempi kuin peruslaskelmassa.

Laskelmassa työurien piteneminen ajoittuu voimakkaimmin 2020-luvulle. Oletetun suuruisen työurien pitenemisen jälkeen työvoimaan osallistuminen nousisi 2040-luvulla tasolle, jolla se on parin viime vuosikymmenen aikana käynyt vain hetkittäin. Työllisyysaste nousisi noin 1½ prosenttiyksiköllä ja se vastaisi 2030-luvulle tullessa tasoa, jolla työllisyysaste oli viimeksi ennen 1990-luvun lamaa.

Julkisen talouden kestävyysvajeeseen vaikutus olisi vajaan prosenttiyksikön. Se on jonkin verran pienempi kuin Valtiovarainministeriön laskelmissa, mutta vastaa Euroopan komissiossa (Schwan ja Sail, 2013) tehtyjä arvioita. Komission tutkimuksessa analysoidaan, miten erilaiset kytkennät eläkeiän ja elinajan pituuden välillä vaikuttaisivat kestävyysvajeeseen. Laskelmassa, jossa eläkeikä nousisi 2/3:lla eliniän pitenemisestä, eli 3 vuodella kestävyysvaje Suomessa pienenesi 0,7 prosenttiyksikköä. Jos eläkeikä nousisi 4½ vuotta eli yhtä paljon kuin eliniän odotetaan väestöennusteissa kasvavan 62-vuotiaalle, kestävyysvaje pienenesi komission laskelmien mukaan 1,4 prosenttiyksikköä. Komission laskelmissa työurien piteneminen perustuu samantyyppiseen kohorttimalliin kuin edellä esiteltyt tarkastelut.

Eläkeuudistuksen ansiosta eläkevakuutusmaksujen korotus seuraavien parin vuosikymmenen aikana jäisi hyvin vähäiseksi. Lisäksi maksuja voitaisiin alentaa 2040-luvulta lähtien enemmän kuin peruslaskelmassa. Jos oletetaan, että eläkerahastojen koko pysyisi suhteessa palkkasummaan muuttumattomana, alemmat eläkevakuutusmaksut mahdollistaisivat valtion ja kuntien verotuksen kiristämisen ilman että kokonaisveroaste nousee. Tällöin muuta sopeuttamista voitaisiin vähentää. Jos oletetaan, että valtion ja kuntien velka-aste pidetään pysyvästi 60 prosentin tuntumassa, näkyy työurien pitenemisen vaikutus vuosittaisessa valtion ja kuntien perusjäämässä (kuvio 10). Kuviosta nähdään, että työurien piteneminen keventää julkisen talouden sopeutustarvetta vasta pitkällä aikavälillä. Koko vaikutus menisi läpi noin 20 vuoden kuluessa. Kuviosta nähdään, että valtion ja kuntien perusjäämää pitäisi kohentaa työurien pitenemisestä huolimatta voimakkaasti seuraavan 10 vuoden kuluessa.

Kuvio 10. Eläkemaksujen korotuspaineen pieneneminen vähentää valtion ja kuntien sopeutustarvetta annetulla velka- ja eläkerahastojen tasolla



Vaikka eläkeuudistus ei poistaisi julkisen talouden kestävyysvajeesta kuin osan, sillä voidaan nähdä olevan keskeinen tärkeä rooli nyt valmisteilla olevien rakenneuudistusten joukossa. Sen vaikutukset julkiseen talouteen ja talouden tuotantomahdollisuuksiin voidaan arvioida etukäteen suhteellisen luotettavasti verrattuna muihin mahdollisiin rakenneuudistuksiin. Se voi siten vahvasti tukea luottamusta Suomen talouteen.

5.2 Työurien pitenemisen ja eläke-etuisuuksien alentamisen vaikutusten arviointia yleisen tasapainon mallilla

Kaavamaisten kestävyyslaskelmien perusteella saadaan parhaimmillaankin vain hyvin karkea kuva siitä, mitä väestön ikääntyminen ja eläkejärjestelmän uudistukset merkitsevät talouden kannalta. Työvoiman tarjonnan ja julkisen talouden suorien vaikutusten lisäksi eläkeparametreilla on vaikutusta kulutuspäätöksiin, palkanmuodostukseen ja myös talouden kilpailukykyyn. Näiden mekanismien arviointi edellyttää kokonaistaloudellista yleisen tasapainon mallia, johon ikääntymisen perusrelaatiot ja julkinen talous on riittävässä määrin kuvattu. Tähän tarkoitukseen Suomen Pankin Aino-malli soveltuu hyvin.⁵

⁵ Mallin kuvaus ks. Kilponen, ym. (2006) ja ikääntymismenojen laajentaminen malliin ks. Kinnunen ja Railavo (2011).

Yleisen tasapainon malliin pohjautuvissa tarkasteluissa olennaista on, että se ottaa huomioon myös talouden reaktiot siihen, kun julkinen talous sopeutuu tasapainotilaan malliin asetettujen sääntöjen mukaisesti. Tasapainossa julkinen talous on kestävä ja tuotteiden ja työvoiman hinnat ovat tasapainottaneet hyödyke- ja työmarkkinat. Mallissa kotitalouksien varallisuuteen sisältyy myös eläkevarallisuus, jolloin sitä koskevat muutokset vaikuttavat kotitalouksien kulutus- ja työllisyyspäätöksiin. Muutokset eläkevakuutusmaksuissa vaikuttavat puolestaan yrityksen tuotanto- ja investointipäätöksiin ja kotitalouksien työntarjontapäätöksiin.

Seuraavassa vertaillaan Aino-mallilla tehtyjen simulointien avulla, miten eläkeiän nostaminen ja eläkkeiden korvaussuhteen alentaminen vaikuttaisivat sopeuttamistarpeeseen, talouden sopeutumisiin ja talouden pitkän aikavälin tilaan. Eläkeiän pidentäminen on kalibroitu mallin väestöparametrien avulla 2 vuodeksi ja eläketason alentaminen on asetettu eläkkeiden korvaussuhdemuuttujan välityksellä 15 prosenttiyksikön suuruiseksi.⁶

Molempia vaihtoehtoja tarkastellaan verraten niitä sellaiseen perusuraan, jossa talous sopeutuu väestön ikääntymiseen siten, että julkinen talous tasapainotetaan työhön kohdistuvan verotuksen avulla eli palkkojen verotusta kiristämällä ja eläkevakuutusmaksuja nostamalla siten, että velka-aste pysyy 60 prosentin tuntumassa ja eläkerahastot suhteessa palkkasummaan pysyvät muuttumattomina. Väestön ikääntyminen nostaa veroasteet korkeiksi, työllisten määrä pienenee voimakkaasti ja BKT henkeä kohti alenee tuntuvasti verrattuna tilanteeseen, jossa väestörakenne pysyy muuttumattomana.

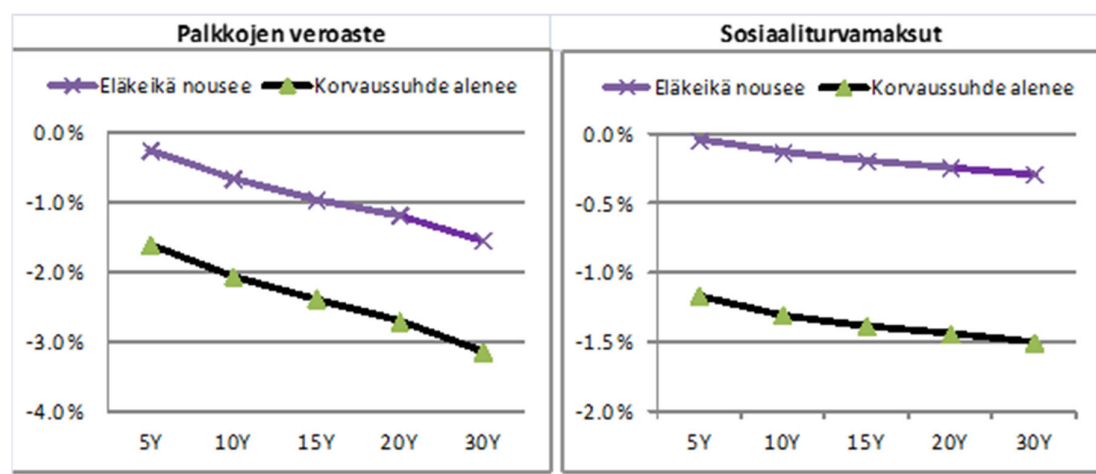
Ensimmäisessä vaihtoehtoisskenaariossa työurien pitenemisestä aiheutuva työvoiman tarjonnan lisäys merkitsee mallissa perusuraan nähden alempaa reaali-palkkatasoa ja sitä kautta työvoiman kysynnän kasvua. Kun työurien piteneminen mahdollistaa verotuksen keventymisen suhteessa perusuraan, se parantaa työnteon kannustimia ja siten lisää siten välillisesti työvoiman tarjontaa. Työnteon kannattavuutta lisää myös se, että eläkkeensaajien määrän vähentyessä eläkevakuutusmaksut alenevat.

Toisessa vaihtoehtoisessa skenaariossa eläkkeiden korvaussuhde alenee. Se pienentää kotitalouksien eläkevarallisuutta, jolloin kulutustason ylläpitämiseksi kotitaloudet lisäävät työvoiman tarjontaa. Työvoimakustannusten nousu hidastuu, mikä parantaa yritystoiminnan kilpailukykyä. Korkeampi työllisyys nostaa pitkällä aikavälillä pääoman rajatuottavuutta, mikä kannustaa yritysten investointeja. Korkeampi pääomakanta ja työllisyys nostavat puolestaan talouden tuotantopotentiaalia.

⁶ Simulointi on tehty EKPJ:n mallityöryhmän (WGEM) yhteydessä vuonna 2013. Simuloinnit on esitelty ”WGEM Team on Medium-term growth prospects and debt sustainability” -raportissa (MPC/126/13) Samaiset simuloinnit toistettiin myös Portugalin ja Luxembourgin yleisen tasapainon malleilla.

Tarkastellut politiikkavaihtoehdot merkitsisivät eri muuttujien osalta jonkin verran erilaista tehokkuutta. Eläkeiän pitenemisen osalta keskeinen tulos on, että kahden vuoden eläkeiän pidennys pienentäisi palkkatuloihin kohdistuvien verojen ja maksujen korotustarvetta pitkällä aikavälillä noin 2½ prosenttiyksiköllä (kuvio 11). Suhteessa bruttokansantuotteeseen se vastaa runsasta 1 prosenttiyksikköä. Koko vaikutus ei toteudu heti, vaan seuraavan 30 vuoden aikana palkkaveroasteisiin olisi mennyt läpi 2 prosenttiyksikköä lopullisesta 2½ prosenttiyksiköstä.

Kuvio 11. Eläkkeelle jäämisen myöhentäminen 2 vuodella ja korvaussuhteen pienentäminen 15 prosenttiyksiköllä: vaikutukset palkkoihin kohdistuviin veroihin ja maksuihin



Mallisimuloinneista havaitaan, että palkkojen veroasteella mitattuna kahden vuoden työuran pidennys vastaisi noin 7 prosenttiyksikön alennusta eläkkeiden korvaussuhteessa tarkastelu-periodin loppuun mennessä (kuvio 11, vasen paneeli). Sosiaaliturvamaksujen osalta eläke-etuisuuksien alentaminen olisi tehokkaampaa: noin 5 prosenttiyksikön alennus korvaussuhteessa vastaisi 2 vuoden eläkeiän noston vaikutusta eläkemaksuihin (kuvio 11, oikea paneeli). Kokonaisveroasteen muutostarpeella mitattuna 2 vuoden eläkeiän nousu vastaisi keskimäärin noin 6 prosenttiyksikön pienennystä eläkkeiden korvaustasossa. Yhdenmukaistamalla veroastevaikutuksen suhteen toimien vaikutuksia, voidaan verrata toimien suhteellista merkitystä makrotalouden kannalta.

Työllisyysvaikutusten osalta paljon eläkeiän nousua nopeampi vaikutus näyttäisi olevan korvaussuhteen alentamisella (kuvio 12, vasen yläpaneeli). Korvaussuhteen alentaminen pienentää eläkevarallisuuden arvoa, mikä näkyy kotitalouksille negatiivisena varallisuussok-

kina. Kotitaloudet reagoivat tähän lisäämällä varsin voimakkaasti työn tarjontaansa, jotta korvaussuhteen alentamisen vaikutus elinkaarituloon jäisi pieneksi. Pitkällä aikavälillä työurien pidentämisen vaikutus työllisten määrään näyttäisi olevan kuitenkin jokseenkin samansuuruisen. Työllisten määrä nousisi 30 vuoden kuluessa noin 2 % eli runsaat 40 000 henkeä.

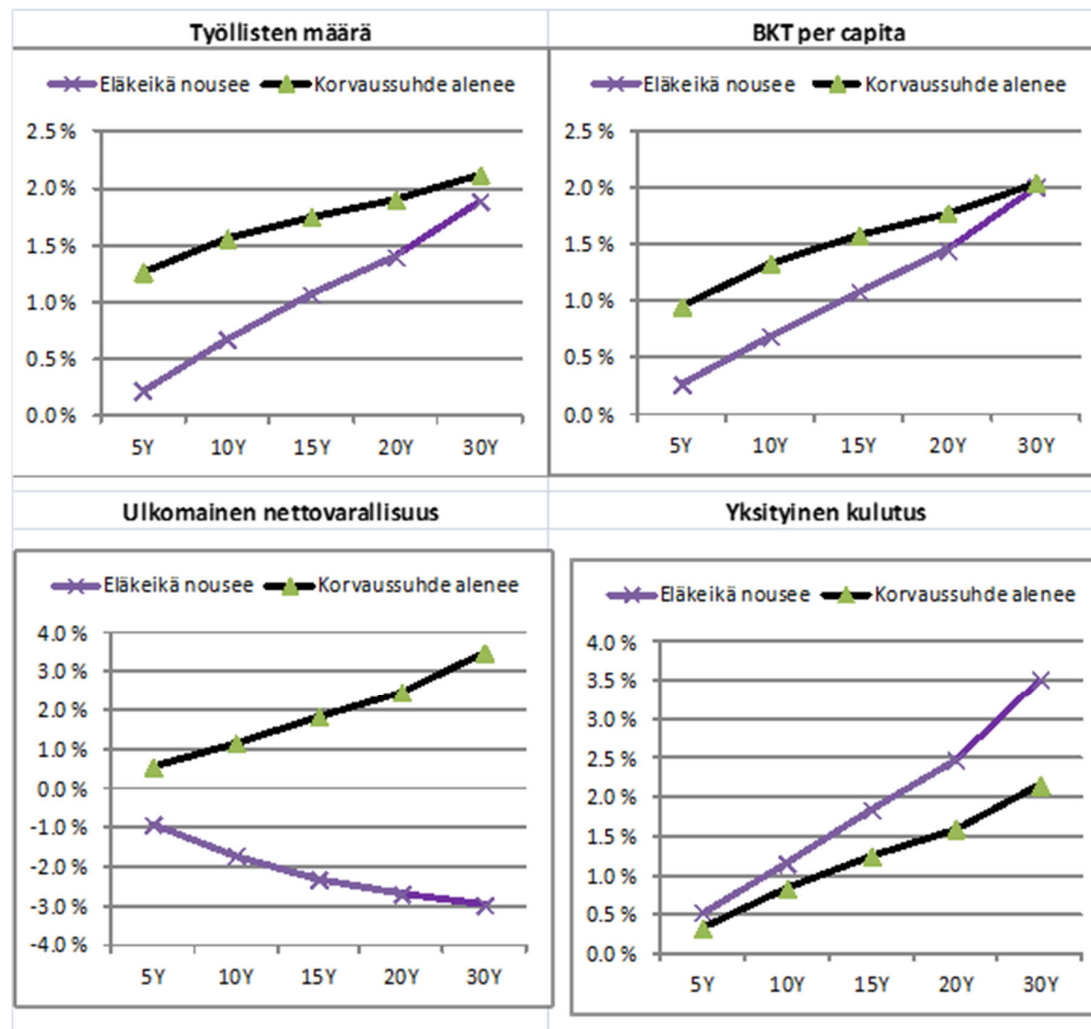
Elintason vaikutus olisi samaan suuruusluokkaa kuin työllisyyteen, eli bruttokansantuote henkeä kohti olisi 30 vuoden kuluttua noin 2 % perusuraa korkeampi (kuvio 12, oikea yläpaneeli). Eläkkeiden alentamisesta aiheutuva työllisyyden nopea koheneminen vähentäisi kuitenkin jonkin verran eläkeiän nousua nopeammin ikääntymisestä aiheutuvaa elintason laskua, joka perusurassa on sisällä.

Yksityisen kulutuksen kannalta työurien pidentämiskenaario on selvästi eläkkeiden leikkausta edullisempi vaihtoehto myös pitkällä aikavälillä. Kulutustaso olisi 30 vuoden kuluttua eläkkeiden leikkaus -vaihtoehdossa 2 % korkeampi 30 vuoden kuluttua kun se eläkeiän nousu-vaihtoehdossa on 4½ % (kuvio 12, oikea alapaneeli).

Ulkoisen tasapainon kannalta korvaussuhteen alenemisella on kovin erilainen merkitys kuin eläkeiän nousulla. Korvaussuhteen alentamisesta aiheutuva työvoiman tarjonnan nopea lisäys tukee kilpailukykyä ja vientiä. Lisäksi korvaussuhteen alentaminen pitää yksityistä kulutuksen lisäyksen ja siten tuonnin kasvun hitaana. Näin nettovientivaikutus on positiivinen, mikä näkyy vaihtotaseen paranemisena (kuvio 12, vasen alapaneeli).

Kaiken kaikkiaan eläkeiän nostaminen ja eläkkeiden korvaussuhteen alentaminen vaikuttavat eri tavoin makrokehitykseen. Korvaussuhteen alentaminen näkyy kohtalaisen nopeasti työllisyyden ja tuotannon kasvuna. Pidemmällä aikavälillä vaikutuserot kuitenkin tasoittuvat lukuun ottamatta ulkoista tasapainoa ja yksityistä kulutusta. Korvaussuhteen aleneminen tukee nettoviennin kasvua, kun yksityisen kulutuksen kehitys jää vaimeaksi.

Kuvio 12. Eläkeiän 2 vuoden korottamisen ja eläkekorvaussuhteen 6 prosenttiyksikön alentamisen vaikutukset työllisyyteen, tuotantoon, ulkoiseen tasapainoon ja yksityiseen kulutukseen



Tässä esitetyt tarkastelut ovat monessa suhteessa yksinkertaistavia. Ne eivät ota huomioon esimerkiksi sitä, että eläke-etuuksien alentaminen voi lisätä sosiaalisten tulonsiirtojen tarvetta, kun vanhusväestön köyhyysriski väistämättä kasvaisi. Eläkejärjestelmän yksityiskohtia kuvaavissa mikrosimulointimalleissa (esim. Määttänen, 2013) nousee esiin tekijöitä, joita kokonaistaloudellisessa mallissa on vaikea kuvata. Esimerkiksi keskeistä niiden tulosten kannalta on, mitä tapahtuu työttömyysputkelle ja osa-aikaeläkkeille. Makromallilla tehdyt tarkastelut kytkevät eläkkeitä koskevat päätökset kuitenkin laajempaan taloudelliseen toiminn-

taan ja tuovat siten keskusteluun yhteyksiä, joita pelkästään partiaalisilla tarkasteluilla ei helposti tule esiin. Tässä mielessä ne tarkentavat ikääntymisen vaikutuksia myös julkisen talouden kestävyteen huomioimalla kokonaistalouden tasapainon.

6 Yhteenveto

Suomen eläkejärjestelmän tarkastelut kansainvälisessä yhteydessä, julkisen talouden kannalta tai makrotalouden kannalta nostavat kaikki esiin eläkeuudistuksen välttämättömyyden. Tähän mennessä toteutuneen eläkeiän nousun jälkeen ei ole näkyvissä saman kehityksen jatkuminen lähitulevaisuudessa. Tutkimusten mukaan näyttää ilmeiseltä, että työurien pidentäminen tulee edellyttämään eläkejärjestelmän uudistamista.

Kansainvälinen vertailu korostaa uudistamisen välttämättömyyttä. Eläkkeiden rahoitukseen sitoutuu julkisen talouden voimavaroja paljon verrattuna muihin euromaihin. Suomessa meneillään oleva eläkkeiden poikkeuksellisen nopea kasvu ja muita maita matalampi eläkeikä osoittavat myös, että uudistusten tarve on hyvin kiireellinen. Verrattuna muihin maihin on Suomen varautuminen ikärakenteen muutokseen ollut hidasta.

Julkisen talouden kannalta eläkejärjestelmässä aikaan saatavilla säästöillä on merkitystä. Kestävyysvajetta työurien piteneminen pienentäisi noin neljänneksellä tai viidenneksellä. Kun valtion ja kuntien sopeutustarve on finanssikriisin jäljiltä mittava, eläkevakuutusmaksujen alentamismahdollisuus vähentäisi paineita palvelujen leikkaamiseen tai muiden sosiaalisten tulonsiirtojen pienentämiseen. Työvoiman tarjonnan lisääntyessä julkisen talouden kasvavat palvelutarpeet voitaisiin rahoittaa alemmalla verotuksella, mikä tukisi talouden kilpailukykyä ja talouskasvua.

Kun Suomessa tuottavuuden kasvunäkymät ovat huonot ja julkisessa taloudessa on iso rakenteellinen alijäämä, on eläkeiän nostamiselle ja myös eläkkeiden korvaussuhteen alentamiselle vahvat makrotaloudelliset perusteet. Mallitarkastelujen mukaan korvaussuhteen alentaminen näkyisi jo kohtalaisen nopeasti työllisyyden ja tuotannon kasvuna.

Lähteet

OECD Economic Surveys: Finland 2014

Ambachtsheer, K. (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Instituutorakenne ja hallinto. ETK.

Barr, N. (2013) Suomen eläkejärjestelmä: Riittävyys, kestävyys ja järjestelmän rakenne. ETK.

Börsch-Supan, A. (2005) The 2005 Pension Reform in Finland. The Finnish Centre for Pensions Working Papers 2005:1 European Commission (2013)

Kilponen, J., Kinnunen, H. ja Ripatti, A. (2006) Population ageing in a small open economy – some policy experiments with a tractable general equilibrium model, Research Discussion Papers 28/2006, Bank of Finland.

Kinnunen, H. ja Mäki-Fränti, P. (2013) Työvoiman tarjonta ja kohortit: Suhdanteiden vaikutus työmarkkinoille kiinnittymiseen. Euro & talous 3/2013. Suomen Pankki.

Kinnunen, H. ja Mäki-Fränti, P. (2013) Talouden rakenneuudistukset ja julkisen talouden kestävyys, Euro ja talous 5/2013.

Kinnunen, H. ja Railavo, J. (2011) Väestön ikääntymisen taloudellisten kokonaisvaikutusten tarkastelu yleisen tasapainon mallilla. Euro & talous 5/2011. Suomen Pankki.

Kirkko-Jaakkola, M. ja Punakallio, M. (2013) Kansainvälinen palkkaverovertailu, Verotietoa 68, Veronmaksajain keskusliitto.

Määttänen, N. (2013) Eläkepoliittisten uudistusvaihtoehtojen arviointi stokastisen elinkaari-mallin avulla. Teoksessa Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. Eläkeiän sitominen elinai-kaan – miten käy työurien ja tulonjaon?, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja Etlä B 258.

Schwan, A. ja Sail, E. (2013) Assessing the economic and budgetary impact of linking retirement ages and pension benefits to increases in longevity, European Economy. Economic Papers. 512. December 2013. Brussels.

Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen, Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti, Eläketurvakeskus 2013.

Uusitalo, R. ja Nivalainen, S. (2013) Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtämiskään. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 5/2013.

Vidlund, M., Ramberg, H., Mielonen, A. ja Lappalainen, E. (2011) Eläketurvan rakenne ja työmarkkinaeläkkeiden merkitys eri maissa, Eläketurvakeskuksen selvityksiä 03/2011.

WGEM Team (2013) Medium-term growth prospects and debt sustainability MPC:n raportissa MPC/126/13.