
SUOMEN PANKIN
KANSANTALOUSOSASTON
TYÖPAPEREITA

14.8.2001

1/2001

Taina Eckstein

Väestön ikääntyminen ja eläkejärjestelmä-
uudistukset EU-maissa

Väestön ikääntyminen ja eläkejärjestelmä uudistukset EU-maissa¹

Kansantalousosaston työpapereita 1/2001

Taina Eckstein

Sisältö

1 Johdanto	5
2 Väestön ikääntymisen vaikutukset eläkemenoihin	6
2.1 Eläkemenot kasvavat	6
2.2 Eläkejärjestelmien uudistus menojen vähentämiseksi	7
3 EU-maiden eläkejärjestelmät ja niiden uudistukset	8
3.1 EU-maiden eläkejärjestelmien keskeiset piirteet ja ongelmat	8
3.1.1 Ensimmäinen pilari	8
3.1.2 Toinen pilari	9
3.1.3 Kolmas pilari	9
3.1.4 Rahoitus	9
3.1.5 Kannustinvaikutukset	11
3.1.6 Yhteenveto	13
3.2 Eläkejärjestelmä uudistukset	14
3.2.1 Ensimmäinen pilari	14
3.2.2 Toinen ja kolmas pilari	14
3.2.3 Rahoitus	15
3.2.4 Kannustinvaikutukset	15
3.2.5 Yhteenveto	16
3.3 Vertailua Suomen ja muiden maiden eläkejärjestelmien välillä	17
3.3.1 Ensimmäinen, toinen ja kolmas pilari	17
3.3.2 Rahoitus	17
3.3.3 Kannustinvaikutukset	17
3.3.4 Yhteenveto	18
4 Johtopäätökset	19

Lähdeluettelo

Liitteet

Liite 1: Eläkejärjestelmien ja niiden uudistusten kuvauksia	23
Liite 2: EU-maiden eläkejärjestelmien piirteitä	39
Liite 3: Eläkejärjestelmien ja valtionvelan vaikutus sukupolvien väliseen tulonjakoon	43
Liite 4: PAYG vs. rahastointi	45
Liite 5: Sanasto	47
Liite 6: Keskeisiä dokumentteja ja artikkeleita	49

¹ Väestön ikääntymisen julkiselle taloudelle ja eläkejärjestelmille asettamat haasteet ovat parhaillaan selvityksen kohteena EU:n piirissä. Tämän selvityksen tarkoituksena on auttaa osallistumista eläkejärjestelmiä koskevaan uudistustyöhön. Taina Eckstein teki selvityksen ollessaan lomasijaisena kansantalousosaston talouspolitiikan toimistossa kesällä 2001.

1 Johdanto

Väestö ikääntyy Euroopan Unionissa, kuten muissakin länsimaissa kiihtyvällä vauhdilla. Kun tällä hetkellä yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä EU-maissa on noin 11–18 prosenttia, vuoteen 2050 mennessä sen arvioidaan kasvavan 20–32 prosenttiin (taulukko 1). Ikääntyminen johtuu toisaalta sodan jälkeen voimakkaasti kasvaneesta ja 1960-luvun lopulta alkaen laskeneesta syntyvyydestä, ja toisaalta väestön eliniän noususta. Alentuneen syntyvyyden vuoksi työvoimaan tulevat nuoret sukupolvet ovat pienempiä kuin työvoimasta pian eläkkeelle lähtevät suuret ikäluokat. Työvoima siis pienenee, jolloin yhä pienemmän aktiiviväestön pitää huolehtia yhä suuremmasta eläkeläisten joukosta. Eläkeläisten määrää lisää eliniän piteneminen. Esimerkiksi OECD-maissa vuodesta 1960 vuoteen 1995 odotettu elinikä on noussut neljällä vuodella². Samalla keskimääräinen eläkeikä on laskenut noin 3 vuodella, joten eläkkeellä vietettävä aika on kasvanut noin 7 vuotta.

Taulukko 1: Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Alankomaat	13,6	15,2	19,3	23,2	25,6	24,4
Belgia	16,7	17,7	20,7	24,6	26,4	25,6
Espanja	16,6	17,6	19,6	23,6	28,7	31,5
Irlanti	11,6	12,6	15,9	19,2	21,7	25,6
Iso-Britannia	15,6	16,4	19,3	23	25,7	25,4
Italia	17,8	20,1	22,7	26,3	30,9	31,3
Itävalta	15,3	17,2	18,9	23,3	26,7	26,4
Kreikka	17,1	18,9	20,6	22,9	25,9	27,7
Luxemburg	14,3	15,6	18,2	21,9	23,8	23
Portugali	15,3	16,1	17,9	20,4	23,8	25,9
Ranska	15,9	16,8	20,5	24	26,5	26,8
Ruotsi	17,3	19,3	22,2	24,2	25,3	24,6
Saksa	15,9	19,3	20,9	25,2	28,3	27,7
Suomi	14,7	16,4	21,7	24,8	25	25
Tanska	14,8	15,5	18,1	19,7	21	19,8

Lähde: Eurostat (EPC 2000b)

Yli 65-vuotiaiden määrän suhteessa työikäiseen väestöön odotetaan EU:ssa nousevan nykyisestä noin 24 prosentista 47 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä.

Huoltosuhteen³ (dependency rate) odotetaan vastaavassa ajassa nousevan 85 prosentista 124 prosenttiin.⁴ Tällöin neljän työikäisen pitäisi elättää itsensä lisäksi 5 eläkeläistä tai lasta.

Väestön ikääntyessä toisaalta eläke- ja terveydenhoitomenot kasvavat ja toisaalta verotulot vähenevät. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on tarjolla eri vaihtoehtoja, joita on myös mahdollista yhdistellä. Ensinnäkin, kasvavat menot olisi mahdollista rahoittaa lisätuloilla. Niitä saataisiin nostamalla veroastetta tai eläkemaksuja sekä nopeamalla talouskasvulla. Toiseksi voitaisiin vähentää joko valtion menoja yleensä tai eläkemenoja järjestelmäuudistuksin, joilla nostettaisiin keskimääräistä eläkeikää ja pie-

² Vuonna 1960 odotettu elinikä oli 79 vuotta ja vuonna 1995 83 vuotta (Visco (2001)).

³ Alle 15- ja yli 65-vuotiaiden suhde työikäisiin (15-64-vuotiaat)

⁴ McMorrow & Roeger (1999)

nennettäisiin eläkkeitä. Kolmanneksi olisi mahdollista rahoittaa kasvavat menot valti-onvelalla. Tällöin velkaa pitäisi vähentää nyt, kun aktiiviväestö on vielä melko suuri, jotta noin kymmenen vuoden kuluttua kasvavia menoja varten voitaisiin ottaa lainaa rikkomatta vakaus- ja kasvusopimuksen budjettivajeroitetta, joka on 3 prosenttia BKT:sta sekä velkarajoitetta, joka on 60 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Näistä vaihtoehtoista vaikuttaisi järkevimmältä eläkejärjestelmien uudistus eläkemenojen vähentämiseksi. Muitakin valtion menoja voitaisiin periaatteessa vähentää, mutta yhteiskunnan prioriteettina tuskin on varmistaa eläkeläisten kulutusta mm. koulutuksen ja infrastruktuurin ylläpidon kustannuksella. Veroasteen nosto nykyiseltä jo korkealta tasolta aiheuttaisi tehokkuustappioita ja voisi tukahduttaa talouskasvua, jolloin verotulot eivät suuremmin nousisi, mutta hyvinvointi laskisi. Talouskasvun nopeuttaminen rakenneuudistuksin olisi tietysti hyvä vaihtoehto, mutta uudistusten vaikutukset ovat epävarmoja. Velkarahoituksella puolestaan on se huono puoli, että tulevien sukupolvien on maksettava velka takaisin. Nykyisten sukupolvien kulutuksen siirtäminen tulevien maksettavaksi muuttaa sukupolvien välistä tulonjakoa yksipuoli-sesti tulevilta sukupolvilta nykyiselle.

Tämä työ käsittelee väestön ikääntymisen vaikutuksia EU-maiden eläkejärjestelmiin ja niiden uudistusvaatimuksiin. Aluksi selvitetään, miten paljon eläkemenojen arvioi-daan väestön ikääntyessä nousevan. Sen jälkeen käsitellään EU-maiden eläkejärjes-telmiä ja niiden uudistuksia erityisesti niiden rahoituksen ja kannustinvaikutusten nä-kökulmasta. Liitteessä 1 kahdeksan EU-maan (Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Suomi) eläkejärjestelmien rahoitusta, kannustimia se-kä jäljellä olevia haasteita käsitellään perusteellisemmin. Lopuksi verrataan Suomen eläkejärjestelmää muiden EU-maiden järjestelmiin.

2 Väestön ikääntymisen vaikutukset eläkemenoihin

2.1 Eläkemenot kasvavat

Ikääntymisen johdosta eläkemenot tulevat kasvamaan, jos ei tehdä uudistuksia niiden kasvun rajoittamiseksi. Eläkemenojen on arvioitu nousevan Euroopan Unionissa n. 5,25 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2050 mennessä⁵. Taulukossa 2 on esitetty eri EU-maiden ennusteet valtion eläkemenojen kasvusta.⁶ Valtion eläkemenojen arvioidaan kasvavan huomattavasti kaikissa EU-maissa seuraavina vuosikymmeninä, erityisesti vuoden 2010 jälkeen. Maiden välillä on suuria eroja sen suhteen, kuinka paljon eläkemenot kasvavat ja milloin menojen huippu saavute-taan. Yhtenä ääripäänä voidaan mainita Iso-Britannia, jossa valtion eläkemenot ovat korkeimmillaan tällä hetkellä (5,1 % BKT:sta) ja vähenevät vuoteen 2050 mennessä noin 4 prosenttiin. Toisena ääripäänä on Kreikka, jossa ei ole vielä toteutettu mitta-vampia eläkeuudistuksia. Siellä eläkemenojen odotetaan kasvavan 12,2 prosenttiyk-sikköä 25 %:iin bruttokansantuotteesta vuoteen 2050 mennessä. Suomessa eläkeme-nojen kasvu on muihin EU-maihin verrattuna suurta, vaikkakaan ei Kreikan tasoa. Valtion eläkemenojen odotetaan kasvavan reilut 4 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 asti, jonka jälkeen menot näyttäisivät vakiintuvan 16 prosentin tasolle.

⁵ McMorrow & Roeger (1999)

⁶ EC DG Economic and Financial Affairs (2001)

Taulukko 2: Arvioidut eläkemenot 2000-2050 (% BKT:sta)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	muutos*
Alankomaat	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
Belgia	9,3	9	10,4	12,5	13	12,6	3,7
Espanja	9,4	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	8,3
Irlanti	4,6	5	6,7	7,6	8,3	9	4,4
Iso-Britannia	5,1	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	-1,2
Italia	14,2	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	1,7
Itävalta	14,5	14,8	15,7	17,6	17	15,1	3,1
Kreikka	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
Luxemburg	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
Portugali	9,8	12	14,4	16	15,8	14,2	6,2
Ranska	12,1	13,1	15	16	15,8	n.a.	3,9
Ruotsi	9	9,2	10,2	10,7	10,7	10	1,7
Saksa	10,3	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	4,3
Suomi	11,3	11,6	14	15,7	16	16	4,7
Tanska	10,2	12,7	14	14,7	13,9	13,2	4,5

* muutos vuodesta 2000 menojen huippukohtaan

Lähde: European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2001)

Jos EU:ssa ei pian ryhdytä toimiin eläke- ja terveydenhoitomenojen kasvun hillitsemiseksi tai niiden rahoittamiseksi, seuraaville sukupolville jää raskas kustannustaakka kannettavaksi, eikä niiden budjetteihin jää tilaa itse päätettäville menoille. Ikääntymiskysymykseen liittyvää sukupolvien välistä tulonjakoa käsitellään enemmän liitteessä 1.

2.2 Eläkejärjestelmien uudistus menojen vähentämiseksi

Yksi vaihtoehto ikääntymisen menojen karsimiseksi on uudistaa eläkejärjestelmiä. Useimmissa EU-maissa on käytössä jakoperusteisesti rahoitettu eläkejärjestelmä, jonka menot kasvavat eläkeläisten määrän noustessa. Silloin yksittäiseen työntekijään kohdistuva rahoitustaakka kasvaa huomattavasti, koska aktiiviväestön määrä vähenee. Jos uudistuksia ei tehdä, monissa maissa eläkemaksut nousevat huomattavasti ja vääristävät työmarkkinoiden toimintaa verokiilaa kasvattamalla. Lisäksi useimpien maiden eläkejärjestelmät kannustavat jäämään eläkkeelle mahdollisimman aikaisin, mikä pahentaa niiden rahoitusongelmaa.

Uudistuksilla pitäisi siis rajoittaa eläkemenojen kasvua, jotta eläkemaksut ja budjettirasite eivät nousisi liian korkeiksi. Uudistukset voidaan jakaa kahteen tyyppiin – parametri- ja järjestelmämuudistuksiin.

Parametriuudistuksilla muutetaan nykyisten eläkejärjestelmien parametreja eläkemenoja vähentäväksi, kuten nostetaan eläkeikää, tiukennetaan varhaiseläkekriteerejä, alennetaan korvausastetta tai muutetaan eläkkeiden indeksointiehtoja. Itse eläkejärjestelmä ja sen rahoitus pysyvät kuitenkin samana. Parametriuudistuksilla pyritään siis vähentämään eläkemenoja sekä suoraan että kannustamalla ikääntyviä ihmisiä työkentelemään pidempään.

Järjestelmämuudistuksilla muutetaan eläkkeiden rahoitusta eli siirrytään jakoperusteisesta rahoituksesta osittaiseen tai täyteen rahastointiin, mikä vähentää tulevien pienien

sukupolvien rahoitustaakkaa. Järjestelmä uudistuksilla pyritään siis varmistamaan eläkkeiden rahoitusta siirtämällä sitä tulevilta sukupolvilta nykyisille sekä hajauttamaan eläkerahoituksen riskiä. Näitä kysymyksiä sekä EU-maiden eläkejärjestelmiä sekä niiden uudistuksia käsitellään tarkemmin seuraavassa kappaleessa.

3 EU-maiden eläkejärjestelmät ja niiden uudistukset

Tässä kappaleessa käydään läpi eläkejärjestelmiä ja niiden viimeaikaisia uudistuksia pääpiirteittäin ja ryhmitellen, ja liitteessä 1 niitä on kuvattu kahdeksan maan (Alankomaat, Espanja, Iso-Britannia, Italia, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Suomi) osalta tarkemmin. Aluksi kuvataan EU-maiden eläkejärjestelmien keskeisiä piirteitä ja ongelmia, ja sitten tarkastellaan niiden uudistuksia. Kaikissa tarkasteluissa pohjana on eläkejärjestelmien jaottelu kolmeen pilariin sekä järjestelmien rahoitus ja niiden kannustinvaikutukset.

3.1 EU-maiden eläkejärjestelmien keskeiset piirteet ja ongelmat

Eläkejärjestelmien voidaan katsoa koostuvan kolmesta pilarista. Ensimmäinen pilari on julkinen ja pakollinen eläkejärjestelmä, toinen yksityinen työeläkejärjestelmä, ja kolmas kattaa muut yksilölliset lisäeläkkeet. Näiden eri pilarien lisäksi tässä kappaleessa käsitellään julkisten eläkkeiden rahoitusta sekä eläkejärjestelmien kannustinvaikutuksia EU:ssa.

EU-maiden eläkejärjestelmät ovat suurelta osin melko samanlaisia. Melkein kaikissa maissa jakoperusteinen rahoitus on yleisempää kuin rahastointi, ja julkinen eläkejärjestelmä on tärkeämpi eläketulon lähde kuin yksityinen. Monet eläkejärjestelmien piirteistä ovat ongelmallisia, kun väestö ikääntyy. Muun muassa aiemmin hyvin toiminut jakoperusteinen (pay-as-you-go, PAYG) rahoitus ei väestön vanhetessa olekaan enää kestävä.

Eri EU-maiden eläkejärjestelmien pääpiirteet on lueteltu liitteen 2 taulukossa. Taulukossa käydään läpi, onko eläkejärjestelmä pakollinen, työehtosopimuksella päätetty vai vapaaehtoinen, sekä mikä järjestelmän peitto on, eli kuinka moni järjestelmän piiriin kuuluva on todella jäsenenä. Lisäksi tarkastellaan järjestelmän rahoitusta eli sitä, onko kyseessä jakoperusteinen (PAYG), osittain rahastoitu (PAYG/rahastoitu) vai täysin rahastoitu järjestelmä. Sitten luetellaan, ovatko järjestelmästä maksettavat eläkkeet etuus- vai maksuperusteisia. Etuusperusteiset eläkkeet määräytyvät osuutena jonkun tietyn ajan (esim. viimeisen kymmenen vuoden) palkasta, ja maksuperusteiset eläkkeet puolestaan määräytyvät suoraan maksettujen eläkemaksujen perusteella. Maksuperusteiset eläkejärjestelmät kannustavat yleensä työskentelemään pitkään, koska jokainen työkuukausi kasvattaa tulevaa eläkettä. Viimeisessä sarakkeessa on listattuna eläkemaksun suuruus palkkakertymästä eli työnantajan ja työntekijän maksetut yhteenlaskettuna. Jos järjestelmässä maksetaan eläkemaksua, mutta sen suuruudesta ei ole tietoa, taulukkoon on merkitty vain, että eläkemaksu on olemassa.

3.1.1 Ensimmäinen pilari

Ensimmäinen pilari on yleensä jakoperusteisesti rahoitettu ja etuusperusteinen (defined benefit). Etuudet lasketaan yleensä joko työ- tai asuinvuosien perusteella. Täl-

lainen julkinen eläke on hyvin vahvasti sosiaalivakuutuksellinen eli vakuuttaa elämän vastoinkäymisiä vastaan, erityisesti, jos etuudet lasketaan asuinvuosien perusteella. Tällöin järjestelmä toteuttaa tulonjakoa pitkään työskenneiltä niille, joilla on lyhyempi työhistoria.

Miltei kaikissa EU-maissa julkisen järjestelmän eläkkeet ovat ansioperusteisia ja vain muutamassa pääasiassa ansioista riippumattomia tasasummaeläkkeitä (Tanska, Alankomaat ja Iso-Britannia). Ansioperusteisessa järjestelmässä eläkemenoilta on luonnollisesti taipumus olla korkeampia kuin tasasummia maksavassa järjestelmässä.

3.1.2 Toinen pilari

Toiseen pilariin kuuluvat yksityiset työeläkkeet. Yksityiset eläkkeet ovat yleensä täysin rahastoituja, eli työntekijä maksaa eläkemaksunsa omalle ”tililleen”, jonka pääoma ja tuotto maksetaan hänelle eläkkeinä. Tällöin eläke on maksuperusteinen (defined contribution). Tällaisessa eläkkeessä on kuitenkin vakuutuksellinenkin elementti, koska eläke on elinikäinen. Näin ollen tässä järjestelmässä toteutetaan tulonjakoa lyhytikäisiltä pitkäikäisille.

Suurimmassa osassa EU-maita II pilarin eli yksityisen työeläkejärjestelmän osuus eläketulosta on huomattavasti I pilaria eli julkista eläkejärjestelmää pienempi. Poikkeuksen muodostavat lähinnä Iso-Britannia, Alankomaat ja Irlanti. Iso-Britanniassa II pilari on vahvempi kuin I pilari, joka turvaa lähinnä pienituloisten toimeentulon eläkkeellä. Alankomaissa ja Irlannissa puolestaan I ja II pilari ovat melko tasaveroisia eläketulon lähteitä.

3.1.3 Kolmas pilari

Kolmanteen pilariin kuuluvat yksilölliset lisäeläkkeet, kuten pankkien ja vakuutusyhtiöiden eläkerahastot. Joskus kolmanteen pilariin luetaan myös yksityiset säästöt ja muu taloudellinen vanhuuteen varautuminen, mm. oma asunto, mutta tässä työssä niitä ei siihen sisällytetä. Yksilöllisten lisäeläkkeiden määrä on melko vähäinen useimmissa EU-maissa.

3.1.4 Rahoitus

Miltei kaikissa EU-maissa toisen ja kolmannen pilarin eli yksityisten työ- ja yksilöllisten lisäeläkkeiden osuus eläketulosta on hyvin pieni verrattuna ensimmäiseen pilariin. Tämä johtuu mm. siitä, että julkisen järjestelmän korvausasteet ovat melko korkeita, eikä työntekijöillä ole tarvetta niiden lisäksi varautua säästämällä eläkeikää varten. Koska julkiset eläkkeet ovat yleensä jakoperusteisesti rahoitettuja, ensimmäisen pilarin valta-asema johtaa jakoperusteisen rahoituksen painotukseen rahastoinnin asemesta.

Jakoperusteisesti rahoitetun eläkejärjestelmän ongelmana on se, että nykyisen demografisen kehityksen vuoksi eläkemaksuja joudutaan tulevaisuudessa nostamaan, jotta eläkkeet voitaisiin pitää sovittuna suuruusina. Tämä johtuu siitä, että yhä pienemmän työtä tekevän väestön pitää maksaa eläkemuksuillaan yhä suuremman eläkeläisten joukon eläkkeet. Jos tällaisessa järjestelmässä maksuja ei nosteta tai eläkkeitä lasketa,

järjestelmän alijäämät jäävät rasittamaan valtion budjettia, jolloin muita menoja on karsittava.

Jos eläkemenot nousevat lähivuosikymmeninä huomattavasti, kuten arvioidaan tapahtuvan, eläkemaksuja on korotettava. Pakolliset eläkemaksut kasvattavat verokiilaa ja vähentävät työn kysyntää sekä tarjontaa, jos ne mielletään veroluonteisiksi maksuiksi. Niiden veroluonnetta voisi vähentää parantamalla seuraavassa kappaleessa käsiteltävää maksujen ja eläkkeen välistä yhteyttä. Tällöin niitä ei pidettäisi niinkään veroina, vaan ennemminkin pakollisena säästämisenä.

Jakoperusteisen eläkejärjestelmän vaihtoehtona on täysin rahastoitu järjestelmä. Näitä kahta rahoitustyyppiä on vertailtu liitteessä 4. Yksi rahastoidun järjestelmän hyvistä puolista on sen kestävyys nykyisessä demografisessa tilanteessa. Rahastoinnissa jokainen sukupolvi rahoittaa itse säästämällä omat eläkkeensä, jolloin suurien ikäluokkien eläkkeet eivät jää pienempien tulevien sukupolvien maksettaviksi. Ei ole kuitenkaan välttämättä järkevää siirtyä nykyisestä jakoperusteisesta järjestelmästä täysin rahastoituu, koska yhden sukupolven kannettavaksi tulisi kaksinkertainen taakka maksaa edelliselle sukupolvelle luvatut jakoperusteiset eläkkeet ja säästää samalla omia rahastoituja eläkkeitään varten. Jakoperusteisesta järjestelmästä luvatut eläkkeet voitaisiin tietysti myös muuttaa eksplisiittiseksi valtion velaksi, jolloin niiden maksu voitaisiin jakaa useamman sukupolven kesken. Täyteen rahastointiin siirtyminen ei silti ole välttämättä järkevää, koska silloin vaihdettaisiin jakoperusteisen järjestelmän rahoituksen demografinen riski rahastoidun järjestelmän pääomamarkkinariskiin eli siirryttäisiin mahdollisesti ojasta allikkoon.

Rahastointia kannattaisi kuitenkin lisätä eli siirtyä eläkkeiden osittaiseen rahastointiin, kuten esimerkiksi Suomessa jo tehdään. Siten voitaisiin hajauttaa eläkesalkun riskiä demografisesta pääomamarkkinariskiin. Rahastoinnin lisääminen parantaisi myös sukupolvien välistä tasa-arvoa, koska tulevien sukupolvien veroasteet eivät nousisi niin paljon nykyisiä korkeammiksi kuin PAYG-rahoituksen jatkuessa. Samalla lisäraha-
stointi voisi mahdollisesti säästämistä lisäämällä ja korkoja alentamalla edistää investointeja ja sitä kautta tuotannon kasvua.

Suurimmassa osassa EU-maita on vain pienet puskurirahastot jakoperusteisessa järjestelmässä. Poikkeuksen muodostavat Iso-Britannia, Alankomaat, Irlanti sekä Suomi, joilla on muita EU-maita suuremmat eläkerahastovarannot. Suomen julkinen työeläkejärjestelmä on osittain rahastoitu – noin 2/3 työeläkemaksusta käytetään nykyisten eläkkeiden maksuun ja loput rahastoidaan. Rahastojen suuruus oli vuonna 1996 n. 40 prosenttia bruttokansantuotteesta. Toisaalta Iso-Britanniassa, Alankomaissa ja Irlannissa yksityiset työeläkejärjestelmät, joihin suuri osa työntekijöistä kuuluu, ovat täysin rahastoituja. Alankomaiden rahastot olivat vuonna 1996 87 prosenttia BKT:sta, Iso-Britannian 75 prosenttia ja Irlannin puolestaan 45 prosenttia (taulukko 3).

Taulukko 3: Eläkerahastojen varat prosenttina bruttokansantuotteesta

Maa	1996
Alankomaat	87
Belgia	4
Espanja	4
Irlanti	45
Iso-Britannia	75
Italia	3
Itävalta	1
Kreikka	13
Luxemburg	20
Portugali	10
Ranska	6
Ruotsi	33
Saksa	6
Suomi	41
Tanska	24

Lähde: OECD (1998): Maintaing Prosperity in an Ageing Society

Ensimmäisen pilarin eläkemaksut ovat useimmissa maissa noin 20 prosenttia palkkakeräyksestä. Alhaisimmat pakolliset eläkemaksut ovat Belgiassa ja Luxemburgissa, noin 16 prosenttia, ja korkeimmat Italiassa, 32 prosenttia.⁷

Toisen pilarin eläkejärjestelmiin osallistuminen on useimmissa maissa vapaaehtoista, jolloin niiden maksut eivät kasvata verokiilaa. Ranskassa osallistuminen on kuitenkin pakollista, ja niiden maksut ovat työtehtävistä riippuen 6,25 tai 19,5 prosenttia palkasta. Lisäksi Alankomaissa, Ruotsissa ja Tanskassa II pilarin eläkkeistä sovitaan työehtosopimuksilla, joten niitä voi pitää yksittäisen työntekijän tai -antajan kohdalla pakollisina.

Kaiken kaikkiaan joissakin maissa, kuten Ruotsissa ja Iso-Britanniassa, eläkejärjestelmät ovat nyt kestäviä, eli eläkemenojen ei arvioida nousevan enää paljon eikä eläkemaksuja tarvitse nostaa. Monissa muissa maissa, esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa, on todennäköisesti tehtävä vielä mittavia uudistuksia, jotta eläkemaksuja ei jouduta tulevaisuudessa nostamaan huomattavasti. Uudistusten tarve riippuu tulevasta talouskasvusta ja työttömyyden kehittymisestä. Jos talouskasvu on ripeää ja työttömyys alenee nopeasti, esimerkiksi Saksan järjestelmä on vuoteen 2030 asti kestävä, eivätkä eläkemaksut nouse yli 22 prosentin.

3.1.5 Kannustinvaikutukset

Ikääntyvien henkilöiden työhön osallistuminen on vähentynyt ja keskimääräinen eläkeikä laskenut kaikissa EU-maissa. Vuonna 1980 55-64-vuotiaiden miesten osallistumisaste oli nykyisissä EU-maissa vielä 60–80 prosenttia, mutta vuoteen 2000 mennessä se oli laskenut monissa maissa n. 50 prosenttiin ja esimerkiksi Belgiassa, Luxemburgissa ja Itävallassa jopa alle 40 prosentin.

⁷ Eläkemaksut esitetty liitteen 2 taulukossa.

Taulukko 4: Eläkejärjestelmien kannusteet

Maa	Virallinen eläkeikä (m/n) ¹	Varhais-eläkeikä (m/n) ¹	55-64-vuotiaiden miesten osallistumisaste ²		Korvausaste (%) ³
			1980	2000	
Alankomaat	65	60-63	63,2	41,6	45,8
Belgia	65/61	60	64,8	31,7	67,5
Espanja	65	60	76	58,2	100
Irlanti	65	*	81,8	67,9	39,7
Iso-Britannia	65/60	-	84,3	66,4	49,8
Italia	65/60	55	61	48,4	70
Itävalta	65/60	60/55	56,8	36	79,5
Kreikka	65/60	60/55	72,7	54,7	120
Luxemburg	65	57	47,2	34,1	93,2
Portugali	65	60	70,9	62,6	82,6
Ranska	60	55	68,5	42,4	64,8
Ruotsi	65	61	79,5	74,7	74,4
Saksa	65/60	65	69,5	51,4	55
Suomi	65	60	53,6	42,8	60
Tanska	67	60	76,3	65,5	56,2

¹ EPC (2000b)

² EPC (2000a)

³ odotettu korvausaste prosenttina viimeisestä palkasta. Lähde: Blöndal & Scarpetta (1998)

* vaihtelee järjestelmittäin

Työhön osallistumisen lasku johtuu toisaalta elintason nousun johdosta kasvaneesta vapaa-ajan kysynnästä ja toisaalta siitä, että monien EU-maiden eläkejärjestelmät on suunniteltu 1970-luvulla kannustamaan ikääntyviä poistumaan työvoimasta ja antamaan tilaa nuoremmille työntekijöille. Nykyisessä demografisessa tilanteessa se ei ole enää tarkoituksenmukaista, joten järjestelmiä tulisi pyrkiä muuttamaan siten, että toisissa pysyttäisiin mahdollisimman kauan.

Alhainen eläkeikä heikentää eläkkeiden rahoitusta nyt kun suuret ikäluokat ovat pian jäämässä eläkkeelle: suoritettavat eläkemaksut sekä maksetut verot vähenevät, ja maksettavien eläkkeiden määrä kasvaa.

Eläkejärjestelmissä on kaksi piirrettä, jotka vaikuttavat eniten ikääntyvien työhön osallistumiseen. Ensimmäinen on varhaiseläkeikä, eli se ikä, josta alkaen eläkettä on mahdollista saada. Sillä on suurempi vaikutus todelliseen eläkeikään kuin standardieläkeikä. Tämä nähdään mm. siitä, että todellinen eläkeikä on laskenut jatkuvasti, vaikka standardieläkeikä on pysynyt samana.⁸ Virallista varhaiseläkeikää alentavat mahdollisuudet jäädä työkyvyttömyys- tai työttömyyseläkkeelle.

Toinen ikääntyvien henkilöiden työskentelyyn vaikuttava piirre on etuisuuksien karttumisvauhti. Karttumisvauhtia (accrual rate) voidaan tarkastella henkilön sosiaaliturvavarallisuuden (social security wealth) avulla. Henkilön sosiaaliturvavarallisuus koostuu hänen tähän mennessä karttuneista eläke-etuuksistaan diskontattuna nykyarvoksi. Yhden vuoden karttuma (accrual) saadaan laskemalla sosiaaliturvavarallisuuden lisääntyminen tai väheneminen, jos henkilö työskentelee yhden vuoden pidempään. Jos karttuma on positiivinen, se kasvattaa lisätyövuoden rahallista kompensaa-

⁸ OECD (1998)

tiota ja kannustaa pysymään vielä yhden vuoden töissä. Jos karttuma taas on negatiivinen, se vähentää palkkaa eli on implisiittinen lisävero, jolloin se kannustaa jäämään eläkkeelle.⁹

Lisätyövuoden – esimerkiksi 60-vuotiaasta 61-vuotiaaksi – karttumaa vähentää se, että etuuksia aletaan nostaa vuotta myöhemmin eli niitä saadaan vuoden lyhyemmältä ajalta. Toisaalta eläkkeen suuruus saattaa nousta lisätyöskentelyn ansiosta, mikä nostaa karttumaa. Jos henkilö työskentelee vuoden pidempään, hän maksaa lisää eläkemaksuja, mikä alentaa nettososiaaliturvavarallisuutta ja samalla karttumaa. Karttuma on ikääntyvillä henkilöillä EU-maissa usein negatiivinen. Gruber ja Wise (1999¹⁰) ovat laskeneet negatiivisesta karttumasta ja tuloveroista yhteensä koituvat veroasteet eri maissa keskituloiselle 60-vuotiaalle miehelle, joka jatkaa töitä vielä vuoden. Luvut on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5: 60-vuotiaan implisiittinen veroaste lisätyövuodesta

Maa	Veroaste (%)
Alankomaat	141
Belgia	82
Espanja	-23
Iso-Britannia	75
Italia	81
Ranska	80
Ruotsi	28
Saksa	35

Lähde: Gruber & Wise (1999 artikkelissa Gruber & Wise 2001)

Useimmissa maissa implisiittiset veroasteet ovat hyvin korkeita, mikä ei kannusta jatkamaan työskentelyä, jos on mahdollista jäädä eläkkeelle. Alankomaissa implisiittinen veroaste on erityisen korkea, koska työtään jatkava menettää julkisen ja yksityisen järjestelmän yhteenlasketun erittäin korkean korvausasteen (91%) sekä maksaa palkastaan korkeita veroja. Toisaalta Espanjassa työn jatkamista tuetaan positiivisella karttumalla. Gruber ja Wise (1997) osoittavat, että korkealla implisiittisellä veroasteella on yhteys aikaiseen eläkkeelle jäämiseen.

3.1.6 Yhteenvedo

EU-maiden suurimmaksi osaksi jakoperusteisesti rahoitetut eläkejärjestelmät ovat ajautumassa kriisiin, kun väestö vanhenee. Monissa maissa voidaan joutua nostamaan eläkemaksuja, jos eläke-etuuksia ei karsita. Eläkemaksujen nosto puolestaan saattaisi vaikeuttaa työmarkkinoiden toimintaa ja hidastaa talouskasvua. Rahoitusongelmaa pahentaa ikääntyvän väestön alhainen työhön osallistumisaste. Eläkejärjestelmät on 1970-luvulla rakennettu tukemaan varhaista eläkkeelle jääntiä, joten kannustimia olisi nyt muutettava varhaiseläkkeiden vähentämiseksi. Toisaalta osa varhaisemmasta eläköitymisestä johtuu elintason nousun myötä kasvaneesta vapaa-ajan kysynnästä, joten aktuaarisesti neutraalillakaan eläkejärjestelmällä ei välttämättä enää saavuteta 1960-

⁹ Gruber & Wise (1997)

¹⁰ artikkelissa Gruber & Wise (2001)

luvun korkeita eläkeikäiä. Seuraavassa kappaleessa käsitellään eläkejärjestelmien ongelmien ratkaisemiseksi tehtyjä uudistuksia.

3.2 Eläkejärjestelmäuudistukset

Viimeistään 1990-luvulla useimmissa EU-maissa on tiedostettu väestön ikääntymisen eläkejärjestelmille aiheuttamat ongelmat ja pyritty uudistuksiin niiden poistamiseksi tai vähentämiseksi. Tässä kappaleessa käsitellään viimeaikaisia eläkejärjestelmäuudistuksia hieman ryhmitellen, ja liitteessä 1 niitä on kahdeksan maan osalta käsitelty tarkemmin.

3.2.1 Ensimmäinen pilari

Ruotsissa ja Italiassa julkista eläkejärjestelmää on muutettu 1990-luvun lopulla etuusperusteisesta fiktiiviseksi maksuperusteiseksi eläkkeeksi. Italiassa on tosin sovittu pitkää siirtymäkaudesta, joten uudistus alkaa vaikuttaa vasta parinkymmenen vuoden kuluttua. Eläkeoikeus kertyy fiktiivisessä maksuperusteisessa järjestelmässä suoritettujen eläkemaksujen perusteella, kuten yleensä rahastoidussa järjestelmässä, mutta rahoitus on pääosin jakoperusteinen niin kuin ennenkin. Uudistus parantaa maksujen ja etuuskien välistä linkkiä eli vähentää maksujen veroluonnetta. Se kannustaa jatkaamaan töitä mahdollisimman pitkään, koska tuleva eläkeoikeus riippuu suoraan koko työhistoriasta. Fiktiivisessä maksuperusteisessa järjestelmässä yhdistyy siis rahastoidun järjestelmän kannustinvaikutukset sekä jakoperusteisen järjestelmän rahoitus.

Iso-Britanniassa on uudistuksilla parannettu vähätuloisten eläkeläisten toimeentuloa. 1999 tuli voimaan vähimmäistulotakuu, joka määrää minimieläkkeen hyvin pienituloisille. Toisaalta julkinen lisäeläke on ollut kymmenisen vuotta vapaaehtoinen ja vaihdettavissa yksityisiin eläkkeisiin. Iso-Britanniassa julkinen järjestelmä onkin siirtymässä minimitoimeentulon takaavaksi järjestelmäksi, jolloin keski- ja suurituloiset saavat suurimman osan eläketulostaan toisesta ja kolmannesta pilarista.

Saksassa ei ole tehty suurempia uudistuksia julkiseen eläkejärjestelmään. Kevään 2001 paljon puhutussa eläkeuudistuksessa päätettiin vain korvausasteiden pienestä laskusta sekä eläkemaksujen nousun rajoittamisesta. Ranskassa yksityisen sektorin työntekijöiden eläkkeiden ehtoja kiristettiin korvausasteiden laskemiseksi Balladurin uudistuksessa 1993. Julkisen sektorin työntekijöiden eläkkeitä ei kuitenkaan ole saatu uudistettua suuren vastustuksen vuoksi. Myös Espanjassa on tehty vain pieniä uudistuksia julkisen järjestelmän korvausasteiden alentamiseksi.

3.2.2 Toinen ja kolmas pilari

Monissa EU-maissa on tehty uudistuksia yksityisen eläkesäästämisen edistämiseksi, koska yksityiset eläkkeet antaisivat pelivaraa julkisen järjestelmän keventämiselle. Samalla lisättäisiin eläkkeiden rahastointia, mikä hajauttaisi eläkesalkun riskiä.

Iso-Britanniassa otettiin tänä vuonna käyttöön osuuseläkejärjestelmä, jolla pyritään standardoimaan yksityisiä eläketuotteita. Järjestelmään rekisteröityvien eläkerahastojen eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia, eikä sijoitustuottoa veroteta. Myös Saksan tämän vuoden eläkeuudistuksessa tuetaan yksityisiä työeläkkeitä sekä yksilöllistä

eläkesäästämistä verovähennysoikeuksin sekä suoralla tuella pieni- ja keskituloisille. Italiassakin on 1990-luvulla alettu myöntää verovähennyksiä yksityisten eläkerahastojen maksuista. Monissa muissakin EU-maissa maksut ovat verovähennyskelpoisia.

3.2.3 Rahoitus

Ruotsin eläkeuudistuksessa päätettiin, että eläkkeiden suuruus riippuu edunsaajan kohortin elinajanodotteesta. Jos odotettu elinikä kasvaa, eläkkeen suuruus eläkkeelle jäädessä pienenee. Tällöin kasvava elinikä ei vaaranna järjestelmän rahoitusta.

Saksassa puolestaan keväällä 2001 hyväksytyssä verouudistuksessa päätettiin laskea korvausasteita hieman ja pitää eläkemaksut alle 22 prosentissa vuoteen 2030 asti. Uudistuksessa ei kuitenkaan tehty ratkaisuja järjestelmän pitkän aikavälin kestävyys-takaamiseksi.

Myös Italiassa on vuosien 1993 ja 1995 eläkeuudistuksilla laskettu korvausasteita ja lisäksi parannettu järjestelmän kannustimia, mutta pitkien siirtymäkausien vuoksi näiden uudistusten vaikutukset näkyvät vasta parinkymmenen vuoden kuluttua. Lyhyellä aikavälillä Italian eläkemenot, jotka ovat tällä hetkellä Itävallan jälkeen EU:n toiseksi korkeimmat (14,2 prosenttia bruttokansantuotteesta), tulevat siis edelleen nousemaan.

Alankomaat puolestaan on perustanut lisärahaoston julkisen järjestelmän jakoperusteisen rahoituksen vahvistamiseksi. Rahastoa pyritään kasvattamaan valtionvelan lyhen-tyksen vuoksi vähentyneistä korkomenoista säästyneillä varoilla.

Useissa EU-maissa (mm. Saksassa, Suomessa ja Ranskassa) on jo tehty uudistuksia eläkkeiden tason alentamiseksi, mm. muuttamalla eläkkeiden laskuperustetta muutamasta viimeisestä työvuodesta koko työhistorian ansioihin ja muuttamalla tarkistuspe-rustetta palkoista hintoihin.

3.2.4 Kannustinvaikutukset

Eläkkeiden rahoituksen kannalta olisi tärkeää saada eläkeikä nousemaan. Jos eläke-ikää saataisiin nostettua viidellä vuodella, ikääntymisen aiheuttamat budjettialijäämät olisivat vain puolet nyt ennustetusta vuonna 2050¹¹. Samalla ikääntyvän työvoiman kysynnän pitäisi kasvaa, etteivät ikääntyvät henkilöt päätyisi vain varhaiseläkkeen sijasta työttömyyskortistoon.

Kappaleessa 3.1.5 esitetyt implisiittiset veroasteet kuvaavat työskentelyn kannatta-vuutta verrattuna varhaiseläkkeelle jääntiin. Näitä implisiittisiä veroasteita voitaisiin laskea ja sitä kautta eläkejärjestelmän kannustavuutta lisätä parantamalla eläkekarttu-man aktuaarisuutta eli eläkemaksujen ja -etuuksien välistä yhteyttä. Silloin varhaiseläkkeelle jäämistä ei tuettaisi, eikä myöhäisemmästä eläkkeelle jäännistä ran-gaistaisi.

Ruotsin ja Italian eläkeuudistuksissa siirtyminen fiktiiviseen maksuperusteiseen jär-jestelmään on parantanut kannusteita jatkaa töitä pidempään. Ruotsissa ikääntyvien henkilöiden työhön osallistuminen oli jo ennen uudistusta EU:n huippuluokkaa, joten

¹¹ IMF (2001a)

on mielenkiintoista nähdä, tuleeko se paranemaan entisestään. Italian uudistuksessa siirtymäaika vanhasta järjestelmästä uuteen on niin pitkä, että kannustinvaikutuksia voidaan havaita vasta parinkymmenen vuoden kuluttua.

Alankomaissa pyritään lisäämään ikääntyvien henkilöiden työhön osallistumista vähentämällä mahdollisuuksia jäädä varhaiseläkkeelle sekä tukemalla ikääntyvien työntekijöiden palkkaamista työmarkkinauudistuksin.

Ranskassa yksityisellä sektorilla täyteen eläkkeeseen oikeuttavaa työssäoloa on nostettu 37,5 vuodesta 40 vuoteen, mutta muuten järjestelmän kannustavuutta ei ole parannettu mitenkään. Saksassa ja Iso-Britanniassa naisten eläkeikää korotetaan miesten eläkeikää vastaavaksi, mutta muuten näissä maissa ei ole tehty erityisiä muutoksia eläkejärjestelmän kannustavuuteen. Espanjassa puolestaan varhaiseläkemahdollisuus poistuu julkisessa järjestelmässä vuonna 2010 kokonaan. On mielenkiintoista nähdä, nouseeko ikääntyvien henkilöiden työhön osallistuminen uudistuksen johdosta vai lisääntyvätkö mm. työkyvyttömyyseläkkeet vastaavasti.

Useimmissa maissa ei siis ole suuremmin muutettu eläkejärjestelmän kannustavuutta. Suurimmat muutokset on tehty Ruotsissa, jossa ikääntyvien henkilöiden työhön osallistuminen on jo muutenkin runsasta verrattuna muihin EU-maihin.

3.2.5 Yhteenveto

Miltei kaikissa EU-maissa on tehty viime vuosina sekä parametri- että järjestelmä uudistuksia eläkejärjestelmään. Kummatkin ovat useimmiten olleet erittäin varovaisia. Parametriuudistuksissa on pyritty laskemaan eläkkeitä hieman tai rajoittamaan niiden kasvua, ja järjestelmä uudistuksissa on tuettu yksityisen eläkesäästämisen lisäämistä.

Vain kahdessa EU-maassa eli Ruotsissa ja Italiassa on tehty voimakkaampia uudistuksia eläkkeiden rahoituksen ja kannustinvaikutusten parantamiseksi. Ruotsissa on siirrytty ja Italiassa pikku hiljaa siirrytään fiktiiviseen maksuperusteiseen järjestelmään, joka yhdistää rahastoidun järjestelmän hyviä kannustinvaikutuksia jakoperusteiseen rahoitukseen.

Iso-Britanniassa ja Irlannissa ei ole suurempaa uudistuksen tarvetta, koska eläkejärjestelmän painopiste on enemmän yksityisissä rahastoiduissa eläkkeissä ja sen vuoksi julkiset eläkemenot eivät ole nousussa. Irlannissa demografinen kehityskin on tällä hetkellä vielä suotuisampi kuin muissa maissa. Iso-Britanniassa on lähinnä parannettu pienituloisten eläkeläisten asemaa ja pyritty yhä enemmän lisäämään yksityisten eläkejärjestelyjen merkitystä.

Muissa EU-maissa uudistettavaa riittäisi. Niissä on kuitenkin tyydytty helpompiin, mutta pitkällä aikavälillä kestävämpiin uudistuksiin. Muun muassa Saksassa eläkkeitä on laskettu hieman ja Ranskassa on uudistettu yksityisen sektorin eläkkeitä jonkin verran. Näissä maissa joudutaan todennäköisesti vielä tekemään suurempia uudistuksia rahoituksen kuntoon saamiseksi. Uudistusten viivästyessä toisaalta yleisön tietoisuus ja kompromissivalmius lisääntyvät, mutta toisaalta vaadittavat muutokset ovat sitten vaikeampia ja leikkaukset suurempia.

3.3 Vertailua Suomen ja muiden maiden eläkejärjestelmien välillä

Suomen väestö vanhenee aikaisemmin ja nopeammin kuin EU-maiden väestö keskimäärin. Lisäksi keskimääräinen eläkeikä Suomessa on melko alhainen. Näiden tekijöiden vuoksi Suomen eläkemenojen ennakoidaan nousevan huomattavasti enemmän ja aikaisemmin kuin useimmissa EU-maissa. Tässä kappaleessa vertaillaan Suomen ja muiden EU-maiden eläkejärjestelmiä.

3.3.1 Ensimmäinen, toinen ja kolmas pilari

Suomessa julkisen eläkejärjestelmän rooli eläketulon lähteenä on hallitseva, kuten useimmissa muissakin EU-maissa, mutta yksityisten työeläkkeiden määrä on Suomessa vähäisempi. Tällä hetkellä vain noin 15 prosenttia yksityisen sektorin työntekijöistä kuuluu yksityisen työeläkkeen piiriin, ja osuus laskee koko ajan. Yksityisiä työeläkkeitä on esiintynyt Suomessa lähinnä suurissa yrityksissä vanhemmille työntekijöille, jotka eivät ole ehtineet kerätä vuonna 1962 aloitetussa julkisessa järjestelmässä täyttä eläkettä. Ilmeisesti Suomessa on pidetty julkisen järjestelmän 60 prosentin korvausastetta muuten riittävänä, koska yksityiset työeläkkeet eivät ole yleistyneet.

Myös yksilöllinen eläkesäästäminen on Suomessa vähäistä – vain noin seitsemällä prosentilla työkäisestä väestöstä on yksityinen eläkevakuutus. Yksilöllinen eläkesäästäminen on kuitenkin kasvussa melko uusien verovähennysoikeuksien tukemana, kuten miltei kaikkialla EU:ssa.

3.3.2 Rahoitus

Suomessa suurin osa julkisen eläkejärjestelmän rahoitusta on jakoperusteista kuten melkein kaikissa EU-maissa. Täällä on kuitenkin käytössä osittainen rahastointi, toisin kuin useimmissa maissa, ja eläkerahastoihin on kerätty varoja noin 40 prosenttia bruttokansantuotteesta. Näin eläkeportfoliota on hajautettu, jolloin osa siitä ei ole altis demografiselle vaan pääomariskille. Eläkemenot ovat silti nousemassa Suomessa huomattavasti, mikä johtuu nopeasta väestön vanhenemisesta ja alhaisesta todellisesta eläkeiästä. Työnantajan ja -tekijän yhteensä maksama pakollinen työeläkemaksu Suomessa on keskimäärin 21,5 prosenttia palkkakertymästä. Se on keskimääräistä EU-maiden tasoa.

3.3.3 Kannustinvaikutukset

Suomen eläkejärjestelmän pahin ongelma on sen negatiiviset kannustinvaikutukset. Suomalaisten 55-64-vuotiaiden miesten työhön osallistumisaste on vain 42,8 prosenttia eli EU:n kuudenneksi alhaisin. Keskimääräinen eläkeikä on vain noin 59 vuotta. Varhaista eläkkeelle jääntiä edistää huono eläkemaksujen ja tulevan eläkkeen välinen linkki. Eläke karttuu vain 60 prosentin ylärajaan saakka, jonka jälkeen työntekijän eläkeoikeus ei kasva, vaikka hän maksaa eläkemaksuja. Toisaalta varhaiseläkkeelle jääntiä usein tuetaan, koska eläkettä ei pienennetä aktuaarisesti oikein. Tällöin henkilön sosiaaliturvavarallisuus (etuudet vähennettynä sosiaaliturvamaksuilla diskontattuna tähän hetkeen) kasvaa, jos hän jää varhaiseläkkeelle.

Myös yksilöllisen varhaiseläkkeen, työkyvyttömyyseläkkeen, työttömyyseläkkeen sekä osa-aikaeläkkeen helppo saatavuus alentaa todellista eläkeikää. 1990-luvun korkea työttömyys on lisännyt paitsi työttömyyseläkeläisten määrää, myös yksilöllisen varhaiseläkkeen käyttöä, koska työmarkkinakriteerit vaikuttavat eläkkeen saantiin. Eläkkeiden saannin lääketieteellisetkään kriteerit eivät ole kovin tiukkoja, ja Suomessa onkin enemmän työkyvyttömyyseläkeläisiä kuin muissa Pohjoismaissa¹². Osa-aikaeläkkeet suunniteltiin lisäämään ikääntyvien työntekijöiden työhönohallitumista, jotta varhaiseläkkeelle havittelevat jatkaisivat työskentelyä osa-aikaisesti. Vaikutus on kuitenkin ollut päinvastainen eli henkilöt, jotka muuten olisivat jatkaneet täysipäiväistä työskentelyä, ovatkin jääneet osa-aikaeläkkeelle.

Eläkejärjestelmän kannustavuutta tulisi lisätä Suomessa alhaisen keskimääräisen eläkeiän nostamiseksi. Tässä tavoitteessa auttaisi parempi eläkemaksujen ja eläkeoikeuden välinen yhteys, joka palkitsisi pidemmästä työskentelystä paremmalla eläkkeellä. Eläkemaksujen ja eläkkeen välinen linkki on hyvä Ruotsissa, Alankomaissa sekä Italian uudessa järjestelmässä, joka on tosin täysin voimassa vasta parinkymmenen vuoden kuluttua. Näissä järjestelmissä eläke karttuu aktuaarisesti oikein, eikä varhaista eläkkeelle jääntiä tueta. Uudistukset ovat aivan viimeaikaisia, joten niiden vaikutukset eivät vielä näy ikääntyvien henkilöiden työhön osallistumisasteessa (taulukko 5).

Suomen maksujen ja eläkeoikeuden välisen linkin parantamiseksi mm. IMF (2001b) on ehdottanut seuraavia uudistuksia. Eläkeoikeutta pitäisi pystyä keräämään heti työelämän alusta alkaen, eikä vasta 23-vuotiaana kuten nyt. Lisäksi eläkkeen 60 prosentin maksimiraja sekä vanhempien työntekijöiden korkeampi karttuma tulisi poistaa. Toisin sanoen kaikesta ansiotyöstä pitäisi pystyä keräämään yhtä paljon eläkeoikeutta suhteessa eläkemaksuihin.

Toisaalta erilaisia tuettuja eläkeohjelmia ei IMF:n mukaan tulisi jatkaa. Näitä ovat osa-aikaeläke, jota siis käytetään pikemminkin eläkkeen aikaistamiseen, ei työuran pidentämiseen, sekä työttömyysputki ja -eläke, jotka passivoivat ikääntyviä työttömiä. Samoin työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiskriteerejä tulisi soveltaa tiukemmin. Sen sijaan eläkeiän tulisi olla joustava tietyllä vaihteluvälillä ja eläkettä määrätessä tulisi ottaa huomioon edunsaajan odotettu elinikä. Tällöin varhaiseläkkeelle haluava voisi jäädä eläkkeelle mutta kantaisi itse varhennetun eläkkeensä kustannukset.

Ikääntyvän työvoiman kysynnän lisäämiseksi työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitusjärjestelmää tulisi muuttaa. Niiden kustannukset eivät saisi langeta riskiryhmiä eli ikääntyviä työntekijöitä työllistävien työnantajien maksettavaksi, kuten tällä hetkellä, vaan eläkemaksujen pitäisi olla kaikkien työntekijöiden kohdalla yhtä suuret.

3.3.4 Yhteenvedo

Suomen eläkejärjestelmä on melko tyyppillinen EU-maan järjestelmä. Epätyypillinen piirre on lähinnä julkisen järjestelmän melko suuret eläkerahastot. Ne eivät kuitenkaan riitä rahoittamaan tulevaa eläkemenojen kasvua, joten Suomenkin järjestelmä kaipaa uudistuksia menojen rajoittamiseksi. 1990-luvulla tehtiinkin monia pieniä uudistuksia

¹² Vuonna 1997 8,8 prosenttia 50-64-vuotiaista suomalaisista oli työkyvyttömyyseläkkeellä, kun Ruotsissa vastaava luku oli 7,7 ja Tanskassa 4,3 prosenttia (Antolin ym. (2001)).

eläkkeiden laskuperustan pidentämiseksi ja julkisen sektorin eläke-ehtojen muuttamiseksi vastaamaan yksityisen sektorin ehtoja. Suomen eläkejärjestelmässä on kuitenkin edelleen monia piirteitä, jotka eivät kannusta jatkamaan työntekoa, jos on mahdollista päästä eläkkeelle. Näitä piirteitä pitäisikin pyrkiä muuttamaan eläkemaksujen ja oikeuden välistä yhteyttä tukevin uudistuksin kannustavampaan suuntaan.

4 Johtopäätökset

Useimpien EU-maiden eläkejärjestelmät lähestyvät väestön ikääntymisen vuoksi rahoituskriisiä. Arviot kriisin vakavuudesta vaihtelevat riippuen talouden kasvuoletuksista. Siitä ollaan kuitenkin yksimielisiä, että EU:n eläkejärjestelmiä on uudistettava väestön ikääntymisen vaikutuksia silmällä pitäen.

Eläkejärjestelmien suurimmat ongelmat ovat niiden jakoperusteinen rahoitus sekä varhaiseläkkeelle kannustava korvausjärjestelmä. Nämä olivat hyviä ominaisuuksia 1970-luvulla, kun suuret ikäluokat tulivat töihin eli nuoria työntekijöitä oli paljon ja eläkeläisiä vähän. Tulevaan, päinvastaiseen väestörakenteeseen nämä eläkejärjestelmien piirteet sopivat huonosti, joten uudistuksia on tehtävä lisäämällä rahastointia ja muuttamalla kannustimia työntekoa tukeviksi.

Monet EU-maat ovatkin uudistaneet eläkejärjestelmiensä rahoitusta ja kannustimia 1990-luvulla. Iso-Britannian ja Irlannin järjestelmät ovat olleet jo uudistuksittakin kunnossa eläkkeiden rahastoinnin, melko alhaisten korvausasteiden, suhteellisen korkean osallistumisasteen sekä Irlannissa suotuisan demografisen kehityksen vuoksi. Ruotsissa ja Italiassa on tehty hyvin perusteellisia uudistuksia rahoituksen ja työn kannustimien saattamiseksi kuntoon. Ruotsin järjestelmää pidetäänkin nyt uudistusten jälkeen kestäväenä. Italian uudistusta, joka on periaatteessa samanlainen kuin Ruotsinkin, vesittää sen pitkä siirtymäkausi, jonka aikana eläkemenot tulevat vielä nousemaan huomattavasti.

Muissakin EU-maissa on tehty uudistuksia 1990-luvulla, mutta ne ovat olleet pienempiä parametriuudistuksia, joilla on esimerkiksi laskettu korvausasteita ja nostettu eläkeikää. Uudistukset ovat kyllä oikean suuntaisia, mutta useimmiten riittämättömiä, jos talous ei lähivuosikymmeninä kasva reipasta tahtia ja työttömyys vähene huomattavasti. Esimerkiksi Saksan uudistus voi olla riittävä vuoteen 2030 asti, jos hallituksen ennusteet 2020-luvulta alkaen voimakkaasti alenevasta työttömyydestä toteutuvat.

Suomessakin on 1990-luvulla ja vuonna 2000 tehty monia uudistuksia eläkejärjestelmään, joilla on laskettu korvausastetta sekä pyritty nostamaan eläkeikää. Tärkein Suomen eläkejärjestelmän uudistustavoite on nostaa keskimääräistä eläkeikää nykyisestä noin 59 vuodesta. Mitä korkeampi eläkeikä on, sitä vähemmän eläkejärjestelmän alijäämät kasvavat, koska eläkemaksuja suoritetaan enemmän ja eläkkeellä vietettävä aika on lyhyempi. Esimerkiksi 60 prosentin korvausasteen rajan poistaminen auttaisi parantamaan kannustimia työskennellä pidempään. Lisäksi Antolin ym. (2001) ehdottavat, että 60-vuotiaasta alkaen maksetut eläkemaksut rahastoitaisiin täysin yksilöllisille tileille, jolloin yksilön rahalliset kannustimet jatkaa työskentelyä vahvistuisivat. Muita ehdotettuja uudistuksia ovat työkyvyttömyyseläkkeiden myöntäminen pelkästään lääketieteellisistä syistä, varhaiseläkkeiden muuttaminen aktuaarisesti neutraaleiksi, ikääntyvien ja nuorempien työntekijöiden eläkemaksujen muuttaminen yhtä

suuriksi sekä työttömyysputken poistaminen. Jotta eläkeikää pystyttäisiin todella alentamaan, pitäisi samalla parantaa ikääntyvien työntekijöiden työmahdollisuuksia.

Kaiken kaikkiaan Suomessa ja muualla EU:ssa on tehty 1990-luvulla hyviä uudistuksia eläkejärjestelmien rahoitusilanteen parantamiseksi, mutta melkein kaikissa maissa on vielä paljon tehtävää, ennen kuin eläkkeiden pitkän aikavälin kestävyys on varmistettu.

LÄHDELUETTELO

Antolin, P., Oxley, H. & Suyker, W. (2001) How will ageing affect Finland? OECD Economics Department Working Paper No. 295.

Blöndal, S. & Scarpetta, S. (1998) The Retirement Decision in OECD Countries. OECD Working Paper AWP 1.4.

EPC (2000b) Progress Report on the Implications of Ageing Populations for Public Pension Expenditure. EPC/ECFIN/287/00-EN final.

European Commission DG Economic and Financial Affairs (2001) Public Finances in EMU. Reports and Studies No. 3/2001.

Gruber, J. & Wise, D. (1997) Social Security Programs and Retirement around the World. NBER Working Paper 6134.

Gruber, J. & Wise, D. (2001) An International Perspective on Policies for an Aging Society. NBER Working Paper 8103.

IMF (2001a) Fiscal Improvement in Advanced Economies: How Long Will It Last? World Economic Outlook May 2001.

IMF (2001b) Finland – 2001 Article IV Consultation – Concluding Remarks. www.imf.org

McMorrow, K. & Roeger, W. (1999) The Economic Consequences of Ageing Populations; A Comparison of the EU, US and Japan. Commission of the European Communities ; Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

OECD (1998) Maintaining Prosperity in an Ageing Society.

Visco, I. (2001) Paying for pensions: how important is economic growth? Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review s. 73-102.

Liite 1

Eläkejärjestelmien ja niiden uudistusten kuvauksia

Alankomaat.....	24
Espanja.....	25
Iso-Britannia	26
Italia	28
Ranska.....	29
Ruotsi.....	31
Saksa.....	33
Suomi.....	34

Alankomaat

Alankomaiden eläkejärjestelmä on jakautunut melko tasaisesti PAYG-rahoitetun julkisen järjestelmän ja rahastoitujen yksityisten työeläkkeiden kesken. Sen vuoksi eläkemenot eivät ole nousemassa yhtä korkeiksi kuin useimmissa muissa EU-maissa.

Ensimmäinen pilari

Julkisen eläkejärjestelmä myöntää kaikille yli 64-vuotiaille könttäsommaeläkkeen, joka riippuu minimipalkan suuruudesta. Järjestelmä on jakoperusteinen, mutta väestön ikääntymistä varten siihen on kerätty vararahasto. I pilarin osuus eläketuloista on 50 %.

Toinen pilari

Suurin osa työntekijöistä (92%) kuuluu työnantajan liittosopimusten nojalla perustamaan työeläkejärjestelmään. Eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia. Nämä työeläkkeet ovat useimmiten ansioperusteisia (defined benefit) sekä täysin rahastoituja, ja niiden osuus eläketulosta on 40 prosenttia.

Kolmas pilari

Yksilöllisten eläkerahastojen maksut ovat verovähennyskelpoisia, ja näistä yksilöllisistä eläkkeistä kertyy 10 % eläketulosta.

Rahoitus

Julkisen eläkejärjestelmä on jakoperusteinen, mutta yksityinen työeläkejärjestelmä rahastoitu, joten suuri osa eläkkeiden rahoituksesta on hyvällä pohjalla. Julkisen PAYG-järjestelmän menot ovat kuitenkin kasvamassa, ja niiden rahoittamiseksi onkin perustettu lisärahasto. Lisäksi valtio pyrkii vähentämään velkaa ja kasvattamaan rahastoa säästyvillä korkomenoilla.

Kannustinvaikutukset

Eläkeikä julkisessa järjestelmässä on 65, mutta työeläkejärjestelmästä on mahdollista jäädä varhaiseläkkeelle yleensä 60-vuotiaasta alkaen. Nämä varhaiseläkejärjestelmät suunniteltiin 1970-luvulla houkuttelemaan ikääntyviä työntekijöitä tekemään tilaa nuorille työttömille, ja korvausasteet ovatkin erittäin korkeita – 70–85 prosenttia palkasta. 55–64-vuotiaiden miesten osallistumisaste olikin vuonna 1995 vain noin 42 prosenttia, kun se 1971 oli vielä 80 prosenttia (Blöndal & Scarpetta 1998). Nyt varhaiseläkejärjestelmiä pyritään muuttamaan, jotta ikääntyvien ihmisten työhön osallistuminen lisääntyisi. Varhaiseläkkeelle jääminen on edelleen mahdollista, mutta eläkettä vähennetään aktuaarisesti oikein, jotta yksilö itse kantaa valintansa kustannukset. Myös työkyvyttömyyseläkkeiden sekä eläkeikää lähestyvien työntekijöiden työttömyysavustuksien ehtoja pyritään tiukentamaan, koska niitä käytetään varhaiseläkkeen substituutteina (Lindeboom 1998).

Haasteet

Alankomaiden eläkemenot ovat tällä hetkellä vielä melko alhaiset (7,9 prosenttia BKT:sta) EU-vertailussa, mutta tulevat nousemaan keskitasolle 14,1 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Eläkejärjestelmää sinällään ei olla vielä uudistamassa, mutta hallituksen tavoitteena on nostaa 55-64-vuotiaiden työhön osallistumisastetta, joka on tällä hetkellä 32 prosenttia, 0,75 prosenttiyksikköä vuodessa. Tähän pyritään mm.

mahdollisesti velvoittamalla ikääntyvätkin työttömät aktiiviseen työn etsintään vuodesta 2003 alkaen, jos työmahdollisuuksia näyttäisi olevan riittävästi. IMF (2001) suosittaa työnetsintävelvoitetta ja muistuttaa, että ikääntyvien työnhakijoiden työmahdollisuuksia kannattaisi arvioida pitkällä aikavälillä eikä vain juuri sillä hetkellä työttömänä olevien yksilöiden kohdalla.

Lähteet:

IMF (2000) Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation. IMF Staff Country Report No. 00/73.

IMF (2001) Kingdom of the Netherlands – Netherlands: Staff Report for the 2001 Article IV Consultation. IMF Staff Country Report No. 01/94.

Lindeboom, M. (1998) Microeconomic Analysis of the Retirement Decision: The Netherlands. OECD Working Paper AWP 1.9.

Vinken, W. (2001) Pensions in the Netherlands. Teoksessa OECD 2001, Private Pension Systems – Administrative Costs and Reforms. S. 255-260.

Espanja

Espanjassa väestön ikääntyminen on alkanut muuta Eurooppaa myöhemmin, mutta on nousemassa paljon merkittävämmäksi ongelmaksi kuin muualla. Yli 65-vuotiaiden suhde työkäisiin nousee Espanjassa vuonna 2050 yli 70 prosenttiin, kun Euroopassa keskimäärin jäädyään noin 45 prosenttiin. Eläkejärjestelmää uudistettiin vuonna 1996 Toledon sopimuksella, jossa päätettiin mm. laajentaa eläkkeen laskentaperustaa 8 viimeisestä työvuodesta 15 viimeiseen. Tällä uudistuksella järjestelmä on saatu lyhyellä aikavälillä tasapainoon. Korvausasteet ovat kuitenkin edelleen niin korkealla tasolla, että laajemmat uudistukset eläkkeiden rajoittamiseksi ovat tarpeen, jotta eläkemaksuja ei lähivuosisikymmeninä jouduta nostamaan entisestään.

Ensimmäinen pilari

Julkinen eläkejärjestelmä koostuu perussosiaaliavustuksesta sekä työmarkkinapohjaisesta järjestelmästä. Perussosiaaliavustusta saavat vähätuloiset henkilöt. Työmarkkinapohjainen eläkejärjestelmä on kaikille työntekijöille pakollinen. Se on ansioperusteinen (defined benefit) ja PAYG-rahoitettu. Eläkkeet on indeksoitu hintoihin.

Toinen pilari

Yksityiset työeläkkeet ovat vapaaehtoisia, ja niistä sovitaan työnantajan kanssa työehtojen yhteydessä. Ne ovat rahastoituja ja yleensä maksuperusteisia (defined contribution). Eläkemaksut ovat vähennyskelpoisia verotuksessa.

Kolmas pilari

Myös yksilöllinen eläkesäästäminen on samojen veroetujen piirissä kuin yksityiset työeläkkeet, edellyttäen että se täyttää tietyt mm. eläkkeen maksuaikaa koskevat ehdot.

Rahoitus

Espanja arvioi eläkemenojensa nousevan 9,7 prosentista 16,4 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2050 mennessä. Arvion takana on oletus, että työhön osallistu-

misaste kasvaa nykyisestä 63 prosentista 78 prosenttiin, joten ennusteet ovat melko optimistisia.

Kannustinvaikutukset

Eläkeikä on 65 vuotta ja varhaiseläkeikä 60. Täyden eläkkeen saa periaatteessa 35 työvuoden jälkeen, mutta varhaiseläkkeelle jäävän eläkkeestä vähennetään 8 prosenttia vuotta kohti eli enemmän kuin aktuaarisesti tarpeellista. Niinpä työn jatkamisen implisiittinen veroaste onkin Espanjassa positiivinen toisin kuin muissa EU-maissa (taulukko 2) eli ikääntyvien henkilöiden työn jatkamista tuetaan. Ikääntyvien miesten työhön osallistumisaste on kuitenkin vain kuudenneksi korkein EU:ssa (taulukko 5). Tämä selittyy sillä, että täyden eläkkeen korvausaste on miltei 85 prosenttia viimeisestä palkasta. Korkea korvausaste kannustaa jäämään varhaiseläkkeelle, koska vähennyksienkin jälkeen eläke on suuri verrattuna muihin EU-maihin. Vuodesta 2010 eteenpäin varhaiseläkemahdollisuus tosin poistuu kokonaan, jolloin onkin mielenkiintoista nähdä, lisääntyykö työhön osallistuminen vai käytetäänkö mm. työkyvyttömyyseläkkeitä aikaisempaa enemmän.

Haasteet

Espanjan eläkejärjestelmä ei ole pitkällä aikavälillä kestävä, joten uudistuksia tarvitaan. Koska eläkemaksujen tai tuloverojen nosto vaikuttaisi epäsuotuisasti työllisyyteen, OECD suosittelee eläke-etuuksien vähentämistä. Toimenpiteisiin voisi kuulua mm. eläkkeiden laskeminen koko työssäoloajan perusteella nykyisten 15 vuoden sijasta, varhaiseläkekriteereiden kiristäminen sekä kannusteet jatkaa töitä virallisen eläkeiän jälkeenkin. Lisäksi rahastoinnin osuutta kannattaisi kasvattaa riskien jakamiseksi.

Lähteet:

IMF (2000) Spain: Selected Issues. IMF Staff Country Report No. 00/156.

OECD (2000) Spain. OECD Economic Surveys No. 3/2000.

Iso-Britannia

Iso-Britannian eläkejärjestelmää uudistetaan vuosina 1999-2002. Uudistus ei keskity rahoitusongelmiin, kuten muissa EU-maissa, koska julkisen järjestelmän eläkemenot ovat hyvin matalat (n. 5 prosenttia bruttokansantuotteesta) ja ovat jopa laskussa. Sen sijaan tavoitteena on parantaa pienituloisten eläkeläisten toimeentuloa minimieläkkeellä sekä lisätä eläkesäästämistä tukemalla sitä verovaroin.

Ensimmäinen pilari

Lähes kaikki miehet kuuluvat julkisen eläkejärjestelmän piiriin, mutta lähes kaikkien eläkeiän saavuttavien naisten arvioidaan saavan eläkettä julkisesta järjestelmästä vasta vuonna 2010. Julkinen järjestelmä koostuu perus- ja lisäeläkkeestä. Peruseläke on periaatteessa maksuperusteinen (defined contribution), mutta myös työttömyyskaudet kartuttavat sitä. Peruseläke ei kuitenkaan ole ansiosidonnainen, vaan kaikille täyden eläkeoikeuden saavuttaneille sama, n. 60 punttaa viikossa.

Lisäeläkkeen (SERPS) suuruus riippuu ansioista. Vuodesta 2002 eteenpäin uusi lakisääteinen lisäeläkejärjestelmä S2P (State Second Pension) korvaa vähitellen SERPSin.

S2P-eläke on pienituloisille SERPSiä parempi, joten uudistuksella pyritään parantamaan pienituloisten eläkeläisten toimeentuloa. Julkisesta lisäeläkejärjestelmästä (SERPS tai S2P) voi erota, jos korvaa sen työnantajakohtaisella tai yksityisillä eläkejärjestelyillä. Kun tämä mahdollisuus tarjoutui 1980- ja 90-lukujen vaihteessa, monet vaihtoivat eläkeoikeutensa paljon epäedullisempiin yksityisiin eläkkeisiin (eläkkeiden “misselling”). Koska S2P-eläke tullaan tulevaisuudessa muuttamaan tasaeläkkeeksi, mutta maksut riippuvat tuloista, julkinen lisäeläkejärjestelmä jäänee pienituloisten lisäturvaksi.

Vuodesta 1999 voimassa ollut vähimmäistulotakuu (Minimum Income Guarantee, MIG) on eräänlainen minimieläke ja turvaa kaikkein pienituloisimpien eläkeläisten toimeentulon.

Toinen pilari

Työeläkkeet ovat julkisia eläkkeitä merkittävämpi eläketulon lähde suurimmalle osalle väestöä. Työnantaja voi vapaasti päättää, perustaako se työeläkeohjelman. Kun ohjelma on toiminnassa, kaikkien työntekijöiden pitää kuitenkin antaa osallistua siihen. Työeläkeohjelmien ehdot vaihtelevat suuresti. Suurin osa ohjelmista on etuusperusteisia, mutta yhä useampi on muuttumassa maksuperusteiseksi.

Kolmas pilari

Yksityistä eläkesäästämistä pyritään edistämään osuuseläkejärjestelmällä (Stakeholder Pension), joka tuli voimaan huhtikuussa 2001. Eläkkeiden tarjoajat voivat rekisteröityä järjestelmään sitoutumalla ehtoihin, jotka edistävät yksityisten lisäeläkkeiden vakaudesta ja turvallisuutta. Eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia, eikä sijoitustuottoa veroteta. Iso-Britannian vakuutusjärjestön tekemän kyselyn mukaan noin 14 prosenttia kyselyyn vastanneista aikoo ostaa osuuseläkkeen vuoden 2002 puoliväliin mennessä.

Rahoitus

Julkinen eläkejärjestelmä on jakoperusteinen (PAYG), mutta silti kestävä. Maksuja ei tarvitse nostaa, vaikka eläkeläisten määrä tulevaisuudessa kasvaa. Tämä johtuu siitä, että julkisesta järjestelmästä maksetut eläkkeet ovat hyvin pieniä, vaikka maksut ovatkin ansioista riippuvia. Julkisella järjestelmällä on siis lähinnä tulonjakotavoitteita. Julkisen sektorin työeläkkeet ovat jakoperusteisia, mutta yksityisen sektorin rahastoitujia. Iso-Britannia onkin ainoa EU-maa, jossa julkiset eläkemenot tulevat pysymään hyvin matalalla tasolla ja jopa alenemaan hieman.

Kannustinvaikutukset

Miesten eläkeikä julkisessa järjestelmässä on 65, naisten 60 (vuodesta 2020 alkaen 65). Perus- ja lisäeläkettä ei ole mahdollista nostaa ennen virallista eläkeikää, mutta peruseläke kasvaa 7,5% vuodessa, jos eläkkeelle jää myöhemmin. Julkinen eläke ei siis kannusta varhaiseläkkeelle, mutta useat työeläkejärjestelmät mahdollistavat eläkkeelle jäännin alennetulla eläkkeellä jopa 51-vuotiaana.

Ikääntyvien miesten työhön osallistuminen onkin laskenut kuten muissakin EU-maissa, mutta 55-64-vuotiaiden miesten työhön osallistuminen on edelleen melko korkealla tasolla (66%) verrattuna muihin maihin (esim. Ranskassa 42%).

Haasteet

Iso-Britannian eläkejärjestelmä rahoitus on hyvällä pohjalla, ja suurin ongelma onkin ollut pienituloisten erittäin alhaiset eläkkeet, joita on nyt uudistuksin parannettu. Eläkejärjestelmä onkin melko hyvällä tolalla, ja ainoana vaarana on, että budjettia rasitetaan eläkemenoja edelleen lisäämällä (IMF (2001)).

Lähteet:

Blundell, R. & Johnson, P. (1997) Pensions and Retirement in the UK. NBER Working Paper 6154.

Bowman, J. (2001) Coverage of Private Pensions in the United Kingdom. Teoksessa OECD (2001) Private Pension Conference 2000. s. 417-424.

IMF (2001) United Kingdom: 2000 Article IV Consultation – Staff Report. IMF Country Report No. 01/42.

Vidlund, M. (2001) Eläkkeistä ulkomailla: Ison-Britannian eläkeuudistus. Eläketurvakeskukseen katsauksia 2001:5.

Italia

Italian eläkemenot ovat tällä hetkellä Itävallan jälkeen EU:n toiseksi korkeimmat mitattuna osuutena bruttokansantuotteesta (14,2%). Tämä johtuu Italian erittäin anteliaasta eläkejärjestelmästä, joka kannustaa jäämään eläkkeelle hyvin varhain. Järjestelmää on kuitenkin uudistettu pitkällä aikavälillä, ja Italia arvioi eläkemenojensa nousevan enää vähän, 1,2 prosenttiyksikköä vuoteen 2030 mennessä. Arvioita pidetään kuitenkin liian optimistisina, ja IMF onkin ennustanut eläkemenojen kasvavan pikemminkin 4 prosenttiyksikköä vuoteen 2035 mennessä (IMF 2000).

Ensimmäinen pilari

Julkinen eläkejärjestelmä on pakollinen ja PAYG-rahoitettu. Järjestelmä on tällä hetkellä pääasiassa ansioperusteinen (defined benefit), mutta vuoden 1995 uudistuksessa (Dinin uudistus) päätettiin siirtyä vähitellen fiktiiviseen maksuperusteiseen (notional defined contribution) järjestelmään vuoteen 2030-35 mennessä, kuten Ruotsissakin tehtiin 1998. Siihen asti järjestelmät ovat voimassa rinnakkain. Eläkkeet on indeksoitu hintoihin.

Toinen ja kolmas pilari

Yksityinen eläkesäästäminen on ollut hyvin vähäistä, koska julkisen järjestelmän korvausasteet ovat korkeita. Vuosien 1993 ja 1995 uudistuksilla on pyritty tukemaan yksityistä eläkesäästämistä eläkemaksujen osittaisella verovähennysoikeudella. Näiden uudistusten jälkeen yritykset ovat perustaneet II pilariin kuuluvia suljettuja rahastoja eli työeläkerahastoja, ja pankit sekä vakuutuslaitokset III pilariin kuuluvia kaikille avoimia rahastoja. Työeläkerahastojen merkitys tulee kasvamaan, koska vuoden 1993 jälkeen rekrytoitujen työntekijöiden palkasta 6,9 prosenttia maksetaan työnantajan järjestämään rahastoon.

Rahoitus

Uusi eläkejärjestelmä on, kuten vanhakin, jakoperusteinen. Näin ollen se ei täysin ratkaise väestön ikääntymisen aiheuttamaa rahoitusongelmaa. Järjestelmä on kuitenkin

kin huomattavasti vanhaa parempi, koska se parantaa eläkemaksujen ja -etuuksien välistä linkkiä. Se kannustaa pysymään töissä pidempään ja nostaa todennäköisesti keskimääräistä eläkeikää. Tämä tapahtuu tosin vasta noin 15 vuoden kuluttua, kun vanha järjestelmä ei enää dominoi eläkkeelle siirtymispäätöksiä. Siihen asti Italian kansainvälisesti erittäin korkeat eläkemenot tulevat edelleen nousemaan, ellei lisä uudistuksia tehdä tai uuteen järjestelmään siirtymisen aikataulua nopeuteta.

Kannustinvaikutukset

Vanhassa ansioperusteisessa järjestelmässä miesten eläkeikä on 65 ja naisten 60, ja varhaiseläkeikä on 55 vuotta. Uudessa maksuperusteisessa järjestelmässä eläkeikä on 65 vuotta, mutta eläkkeelle voi jäädä 57-vuotiaana, jolloin eläkettä vähennetään aktuaarisesti. Myöhäisempi eläkkeellejäänti nostaa eläkettä vastaavasti. Uusi eläkejärjestelmä ei siis kannusta jäämään varhaiseläkkeelle, vaan on neutraali päätöksen suhteen. Uusi järjestelmä alkaa pitkän siirtymäkauden vuoksi vaikuttaa eläkepäättöksiin vasta vuoden 2015 tienoilla, joten eläkejärjestelmän kannustavuus tulee pysymään huonona ja eläkeikä matalana vielä pitkään. Tällä hetkellä keskimääräinen eläkeikä on 56 vuotta. Jos eläkeikä nousisi yhdellä vuodella 57 vuoteen, eläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta vähenisi miltei yhden prosenttiyksikön (Hamann 1997).

Italian eläkemaksut ovat EU:n korkeimmat, 32% palkkakertymästä, ja niillä on varmasti negatiivisia kannustinvaikutuksia työmarkkinoihin. Uudessa järjestelmässä eläkemaksujen ja -etuuksien välinen linkki on kuitenkin parempi kuin aiemmin, joten eläkemaksujen veroluonne on vähentynyt. Tällöin niiden epäsuotuisat vaikutukset työmarkkinoihin todennäköisesti lieventyvät hieman.

Haasteet

Italian eläkemenot ovat erittäin korkeat, ja uudistukset vaikuttavat niihin hyvin hitaasti. Jotta valtiolla olisi varaa lyhentää velkaansa ennen kuin muutkin ikääntymisen kustannukset alkavat kasvaa, eläkemenoja pitäisi alentaa jo nyt. Tämä olisi IMF:n (2000) mukaan mahdollista nopeuttamalla uudistusten aikataulua ja nostamalla eläkeikää. Eläkeikää voitaisiin nostaa esimerkiksi korottamalla virallista eläkeikää sekä tiukentamalla vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen kriteereitä.

Myös korkeat eläkemaksut ovat edelleen ongelma, vaikka niiden negatiiviset vaikutukset tulevatkin luultavasti lieventymään.

Lähteet:

Hamann, A.J. (1997) The Reform of the Pension System in Italy. IMF Working Paper WP/97/18.

IMF (2000) Italy: Selected Issues. IMF Staff Country Report No. 00/82.

OECD (2000) Italy. OECD Economic Surveys No. 10/2000

Sidoti, A. & Ricci E.M. (2001) The Italian Private Pension System. Teoksessa OECD 2001, Private Pension Systems – Administrative Costs and Reforms. S. 217-240.

Ranska

Ranskan eläkejärjestelmä on hyvin monimuotoinen ja tarjoaa erilaisia ehtoja eri ammattikunnille. Keskimääräinen eläkeikä on melko alhainen, alle 59 vuotta, ja Rans-

kassa onkin tehty joitakin uudistuksia sen nostamiseksi. Balladurin uudistuksella vuonna 1993 muutettiin yksityisen sektorin työntekijöiden eläkkeiden ehtoja. Eläkkeet on nyt indeksoitu hintoihin eikä palkkoihin kuten ennen. Lisäksi eläke lasketaan 25 vuoden palkan perusteella aiemman 10 vuoden sijasta, ja täyden eläkkeen saa 40 vuoden työskentelyn jälkeen, kun aiemmin rajana oli 37,5 vuotta. Julkisen sektorin työntekijöiden eläkkeitä ei ole vielä uudistettu lainkaan. Asialla alkaa olla kiire, koska seuraavan 10 vuoden aikana 45 prosenttia julkisen sektorin työntekijöistä jää eläkkeelle ja eläkemenot kasvavat rajusti.

Ensimmäinen pilari

Pakollinen peruseläkejärjestelmä (Regimè General) kattaa koko väestön ja tarjoaa minimitoimeentulon eläkeläisille. Se on jakoperusteinen, ja siitä saadaan 75 prosenttia eläketulosta

Toinen pilari

Ranskassa on olemassa noin 180 lisäeläkejärjestelmää, jotka on tarkoitettu eri ammattiryhmille. Nämä lisäeläkejärjestelmät ovat jakoperusteisia, vaikkakin jotkut työnantajat tarjoavat vielä vapaaehtoisen täydentävän eläkkeen, joka on rahastoitu. Lisäeläkkeet muodostavat 25 prosenttia eläketulosta.

Kolmas pilari

Varsinaisten yksilöllisten eläkkeiden merkitys Ranskassa on hyvin vähäinen, mutta noin puolet kotitalousten varallisuudesta on henkivakuutus tuotteissa, jotka muistuttavat yksilöllisiä eläkevakuutuksia. Henkivakuutuksien maksut ovat verovähennyskelpoisia.

Rahoitus

Jakoperusteisen järjestelmän menot ja tulot tasapainottava eläkemaksu on tällä hetkellä 24 prosenttia. Jos lisä uudistuksia ei tehdä, vuonna 2040 eläkemaksun arvioidaan kohoavan noin 41 prosenttiin. Toisaalta, vaikka vuoden 1993 uudistus ulotettaisiin koskemaan kaikkia järjestelmiä, eläkemaksut olisivat 40 vuoden kuluttua silti noin 34 prosenttia. (Darnaut 1997) Ranskan jakoperusteinen eläkejärjestelmä on siis ajautumassa rahoitusongelmiin, jos lisä uudistuksia ei tehdä. Eläkkeiden rahoituksen tukemiseksi on perustettu vararahasto, joka aiotaan kasvattaa 10 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi pidetään mahdollisena rahoittaa osa eläkkeistä valtion teollisuusomistusten tuotoilla.

Kannustinvaikutukset

Virallinen eläkeikä Ranskassa on 60 vuotta, ja varhaiseläkeikä on 55. Täyden eläkkeen saa 37,5–40 vuoden työssäolon jälkeen, joten järjestelmä ei kannusta työskentelemään sitä pidempään. Yli 55-vuotiaiden miesten työhön osallistuminen onkin Ranskassa erittäin vähäistä – vain 41,5 prosenttia vuonna 1995. On arvioitu, että eläkkeiden uudistaminen siten, että ne karttuisivat aktuaarisesti oikein, lisäisi ikääntyvien miesten työhön osallistumista 45–50 prosenttiin (Blöndal & Scarpetta) Keskimääräinen eläkeikä vuonna 1993 oli 58,5 vuotta.

Haasteet

Eläkeikä Ranskassa on alhainen ja korvausasteet korkeita, n. 60-70 prosenttia viimeisestä palkasta. Erityisesti julkisen sektorin työntekijöiden eläke-edut ovat erittäin hyvät, mikä on johtanut eriarvoisuuteen suhteessa yksityisen sektorin työntekijöihin.

Koska suuri osa julkisen sektorin työntekijöistä jää lähimmän 10 vuoden aikana eläkkeelle, on tärkeää uudistaa eläkejärjestelmää pian. Uudistusten tulisi tähdätä tosiasiallisen eläkeiän nostamiseen sekä eläkemenojen kasvun rajoittamiseen. OECD ehdottaa eläkemaksujen ja eläkkeen suuruuden välisen linkin parantamista, mikä rohkaisisi työskentelemään pidempään, sekä varhaiseläkkeen muuttamista aktuaarisesti neutraaliksi.

Lähteet:

Blanchet, D. & Pelé, L.-P. (1997) Social Security and Retirement in France. NBER Working Paper 6214.

Darnaut, N. (1997) Reform of the social security system in France: challenges and prospects. Teoksessa: Buti, M., Franco, D. & Pench, L.R. (toim.) The Welfare State in Europe: Challenges and Reforms. Edward Elgar, Cheltenham.

OECD (2000) France. OECD Economic Surveys No. 12/2000.

Ruotsi

Ruotsin eläkejärjestelmää uudistettiin vuonna 1998. Vanha puhtaasti PAYG-rahoitteinen järjestelmä oli muuttumassa liian kalliiksi, sillä vuoden 2025 tienoilla eläkemaksu olisi ollut jo 36 prosenttia palkkakertymästä. Lisäksi vanhaa järjestelmää pidettiin epäoikeudenmukaisena, koska eläke laskettiin 15 parhaimman työvuoden palkoista, eikä pitkäkestoista työntekoa palkittu.

Uudistuksessa siirryttiin osittaiseen eläkkeiden rahastointiin. Noin 1/9 eläkemaksusta rahastoidaan eläkesäästäjän haluamalla tavalla. Tämä lisää eläkesäästäjien valinnan vapautta, mutta kasvattaa samalla hallintokuluja, koska yksittäisten eläketilien hallinnointi on kalliimpaa kuin yhteisten rahastojen. Valinnan vapauskaan ei ole pelkästään myönteistä, sillä osa eläkesäästäjistä tulee varmasti tekemään epäedullisia valintoja, mistä on esimerkkinä yksityisten eläkkeiden "mis-selling" Iso-Britanniassa 1990-luvun vaihteessa (ks. Iso-Britannia s. 24).

Ensimmäinen pilari

Julkinen eläkejärjestelmä on tähän asti koostunut kaikille samasta kansaneläkkeestä (folkpension, FP) sekä tuloista riippuvasta lisäosasta (tillägspension, ATP). Tästä vuodesta alkaen tämä vanha järjestelmä korvataan 2011 mennessä uudella, joka koostuu ansioriippuvaisesta PAYG-rahoitetusta eläkkeestä, rahastoidusta osasta sekä minimieläkkeestä. Ansioperusteinen eläke riippuu koko työhistorian aikana suorituista eläkemaksuista eli kyseessä on fiktiivinen maksuperusteinen (notional defined contribution) eläkejärjestelmä. Eläkemaksut saavat tuottoa palkkojen kasvuasteen verran vähennettynä hallintokuluilla. Eläke lasketaan sitten eläkkeelle jäätäessä jakamalla tämä fiktiivinen pääoma tuottoineen kohortin todennäköisestä eliniästä riippuvalla kertoimella. Näin ollen eläkkeet pienenevät automaattisesti, jos elinikä nousee. Julkisten eläkkeiden osuus eläketulosta on 80 prosenttia.

Toinen pilari

N. 90 prosenttia työntekijöistä kuuluu yksityisten työeläkkeiden piiriin. Työnantaja-järjestöön kuuluvien yritysten on tarjottava työntekijöilleen yksityinen työeläke, jos

ne työllistävät PTK-ammattiliiton jäseniä (liitossa on 650 000 jäsentä). Yksityinen työeläke on siis toisin sanoen osittain pakollinen. Yksityisten työeläkkeiden osuus koko eläketulosta on 15 prosenttia.

Kolmas pilari

Yksityisiä eläkkeitä tuetaan eläkemaksujen verovähennysoikeudella sekä tuottojen muita pääomatuloja kevyemmällä verotuksella. Kolmas pilari muodostaa 5 prosenttia eläketuloista.

Rahoitus

Julkisen järjestelmän eläkemaksu on 18,5% ansioista. Siitä 16 prosenttiyksikköä käytetään PAYG-järjestelmän maksuihin, ja 2,5 prosenttiyksikköä rahastoidaan eläkesäästäjän haluamalla tavalla. PAYG-järjestelmästä maksettava eläke on automaattisesti pienempi, kun kohortin elinajanodote kasvaa, joten eliniän piteneminen ei vaaranna järjestelmän rahoitusta. Tämä ei tosin poista sitä ongelmaa, että työikäistä väestöä on yhä vähemmän suhteessa eläkeläisiin, eli PAYG-maksuja saadaan vähemmän eläkeläistä kohti. Ongelma on pyritty ratkaisemaan muuttamalla eläke maksuperusteiseksi, jolloin lisätyövuodet kasvattavat eläkettä aktuaarisesti, mikä ei kannusta jäämään varhaiseläkkeelle.

Kannustinvaikutukset

Virallinen eläkeikä Ruotsissa on 65 vuotta. Eläkkeelle voi jäädä jo 61-vuotiaana, jolloin eläkettä maksetaan siihen mennessä tehtyjen suoritusten mukaan. Vastaavasti töitä voi jatkaa niin pitkään kuin haluaa, ja eläke karttuu koko ajan. Toisin sanoen eläkeikä voi valita 61-vuotiaasta alkaen vapaasti, mutta eläke vastaa aktuaarisesti suoritettuja eläkemaksuja, mikä ei kannusta jäämään varhaiseläkkeelle. Miesten keskimääräinen eläkeikä oli vuonna 1995 Ruotsissa 63,3 vuotta, joka on kansainvälisesti katsoen melko korkea. Ruotsin eläkejärjestelmä näytti siis kannustavan jo ennen vuoden 1998 eläkeuudistusta jatkamaan töitä pitkään. Tilanne tulee nyt todennäköisesti vielä paranemaan, koska eläkemaksujen ja eläkkeiden välistä yhteyttä on parannettu entisestään, jolloin eläkemaksujen veroluonne on vähentynyt.

Haasteet

Ruotsin uudistuksilla pystytään melko hyvin ratkaisemaan järjestelmän rahoitusongelmat. Eläkkeet pienenevät, koska ne lasketaan koko työhistorian aikana suoritettujen maksujen perusteella eikä enää parhaimpien työvuosien tulojen perusteella. Lisäksi eliniän kasvaessa eläkkeet pienenevät lisää, joten tulevatkin demografiset ongelmat otetaan huomioon. Järjestelmän huono puoli on se, että työntekijän on vaikea arvioida tulevan eläkkeensä suuruutta. Onkin tärkeää tiedottaa uudistuksesta, kuten Ruotsissa onkin tehty, ja kannustaa ihmisiä säästämään myös muulla tavoin eläkeikää varten.

Ruotsin eläkejärjestelmää pidetään nyt uudistusten jälkeen kestäväenä (IMF 2001), mutta muiden ikääntymiseen liittyvien kustannusten rajoittamiseksi olisi tärkeää nostaa keskimääräistä eläkeikää.

Lähteet:

Ackerby, S. (1998) Sweden's pension reform – an example for others? *Unitas – MeritaNordbanken Economic Review* 70:4, s. 26-29.

Diamond, P. (2000) Pensionsreformer med fokus på Sverige. *Ekonomisk Debatt* 28:3, s. 229-241.

IMF (2001) Sweden: 2001 Article IV Consultation – Concluding Statement. www.imf.org

Ministry of Health and Social Affairs (2000) Old age pensions in Sweden. www.regeringen.se

Saksa

Saksassa on toukokuussa 2001 tullut voimaan eläkejärjestelmä uudistus, jolla pyritään lisäämään eläkkeiden rahastointia valtion tukemilla yksityisillä eläkejärjestelyillä. Tarkoituksena on keventää julkista PAYG-eläkejärjestelmää, joka ei ole kestävä. Lisäksi julkisen järjestelmän korvausasteita alennetaan hieman ja eläkemaksut pidetään vuoteen 2030 asti alle 22 prosentissa. Uudistukset ovat kuitenkin melko varovaisia, joten Saksan järjestelmää joudutaan todennäköisesti uudistamaan taas ennen pitkää.

Ensimmäinen pilari

Julkinen eläkejärjestelmä on jakoperusteinen ja eläkkeet ansioista riippuvaisia. Järjestelmä on Saksassa tärkein eläketulon lähde. Korvausaste keskituloiselle 45 vuotta työskenneelle on 68,5 prosenttia, ja 70 prosenttia eläketuloista saadaan julkisesta järjestelmästä. Uudistuksessa korvausastetta tullaan laskemaan 67 prosenttiin eli vain hieman. Eläkkeet on indeksoitu nettopalkkojen kasvuun, mutta eläkkeitä korotetaan rahoituksen tasapainottamiseksi lähivuosina poikkeuksellisesti vähemmän kuin palkat nousevat.

Toinen pilari

Työnantajakohtaista lisätyöeläkettä sai vuonna 1995 n. 28 prosenttia eläkeläisistä. Lisätyöeläkkeen tarjoaminen on yksityisen sektorin työnantajille vapaaehtoista, mutta julkisella sektorilla lisäeläkkeet perustuvat liittosopimukseen. II pilarin osuus eläketulosta on 7 prosenttia.

Kolmas pilari

Uudistuksessa pyritään lisäämään rahastoitujen eläkkeiden osuutta tukemalla vapaaehtoista yksityistä eläkesäästämistä, jonka tulisi korvata julkisen eläkejärjestelmän korvausasteen lasku. Eläkemaksuista myönnetään verovähennysoikeuksia niiden eläkeohjelmien kohdalla, jotka täyttävät tiukat ehdot. Lisäksi pieni- ja keskituloisille eläkesäästäjille annetaan suoraa tukea eläkesäästämiseen. Verovähennysoikeudet voi käyttää myös työnantajan tarjoamaan eläkeohjelmaan. Tällä hetkellä yksityisten järjestelyjen osuus eläketulosta on 23 prosenttia.

Rahoitus

Julkinen eläkejärjestelmä on jakoperusteinen, ja korvausasteet ovat korkeita. Jos mitään uudistuksia ei olisi tehty, eläkemaksut olisivat nousseet nykyisestä 19 prosentista n. 31 prosenttiin vuonna 2050. Näin korkeilla maksuilla olisi hyvin negatiivinen vaikutus työn tarjontaan ja kysyntään, koska ne mielletään veroluonteisiksi maksuiksi eikä säästöiksi. Uudistuksessa päätettiin, että eläkemaksut eivät saa nousta yli 22 pro-

sentin vuoteen 2030 mennessä. Samalla kuitenkin sovittiin “standardieläkkeen” korvausasteen pysyvän 67 prosentissa eli laskevan vain 1,5 prosenttiyksikköä. Näin alhaiset eläkemaksut ja korkeat eläkkeet ovat mahdollisia vain, jos talouskasvu on erittäin vahvaa ja työttömyys laskee huomattavasti. Saksan eläkejärjestelmä ei siis vaihuta uudistuksen jälkeenkään kovin kestävältä.

Kannustinvaikutukset

Miesten - ja pian naistenkin - virallinen eläkeikä on 65. Varhaiseläkeikä on 63 vuotta, ja varhaiseläkkeelle jäävän eläkkeestä vähennetään 0,3 prosenttia kuukautta kohti. Keskimääräinen eläkeikä on tällä hetkellä 59,5 vuotta. Työttömyyseläkkeelle on mahdollista jäädä 60-vuotiaana ja mahdollisuutta käytetään melko paljon hyväksi – vuonna 1994 8 prosenttia ei-työllisistä 55-64-vuotiaista miehistä oli työttömyyseläkkeellä, eli yhtä suuri osuus kuin Suomessakin. On arvioitu, että aktuaarisesti oikea eläkkeidenmääräytymistapa, joka ei kannustaisi jäämään eläkkeelle mahdollisimman varhain, nostaisi keskimääräistä eläkeikää Saksassa 2,5–3,5 vuodella (Börsch-Supan (2001)).

Haasteet

Uudistuksessa on monia ongelmia, jotka jäävät vielä ratkaistavaksi. Ensinnäkin eläkemenoja ja -maksuja on ennustettu vain vuoteen 2030 saakka. Tämä on hyvin lyhyt suunnitteluhorisontti, koska väestön ikääntymisen huippu saavutetaan vasta vuonna 2035. Lisäksi ihmisten on vaikea suunnitella eläkesäästämistään, kun valtion ennusteet yltyvät vain 30 vuoden päähän. Toiseksi uudistus perustuu siihen oletukseen, että 2020-luvulta alkaen työttömyys alenee merkittävästi. Tämä oletus on melko optimistinen, ja jos se ei toteudu, eläkemaksuja joudutaan nostamaan tai eläkkeitä alentamaan vielä huomattavasti. Saksan järjestelmän rahoitusongelma jäänee siis vielä ratkaistavaksi. IMF (2000) suosittelee pidempien ennustusten tekemistä, jotta koko ikääntymisen aiheuttama taloudellinen taakka voitaisiin arvioida. Lisäksi IMF suosittelee yksilöllisten lisäeläkevakuutusten pakollisuutta, koska muuten vapaamatkustajat, jotka eivät solmi lisävakuutusta, voivat rasittaa julkista järjestelmää.

Lähteet:

Börsch-Supan, A. (2001) Pension Reform in Germany: To Fund or not to Fund, teoksessa OECD 2001. Private Pensions Conference 2000.

IMF (2000) Germany: Selected Issues. IMF Staff Country Report No. 00/142.

Laitinen-Kuikka, S. (2001) Eläkkeistä ulkomailla: Saksassa vireillä oleva eläkeuudistus. Eläketurvakeskukseen katsauksia 2001:3.

Sinn, H.-W. (1999) The Crisis in Germany's Pension Insurance System and How It Can Be Resolved. NBER Working Paper 7304.

Suomi

Väestö ikääntyy Suomessa aikaisemmin kuin muualla. Vanhusten osuus väestöstä on korkeimmillaan Suomessa vuoden 2035 tienoilla, kun useimmissa EU-maissa huippu saavutetaan vasta 2040-2050. Suomen väestöongelmaa pahentaa alhainen keskimääräinen eläkeikä, jonka vuoksi eläkemenot kasvavat huomattavasti vuoden 2010 jälkeen, kun suuret ikäluokat tulevat eläke- ja varhaiseläkeikään.

Suomessa eläkejärjestelmää uudistettiin 1990-luvulla useaan otteeseen eläkemenojen rajoittamiseksi. Vuonna 1993 julkisen sektorin työntekijöiden eläkeikää nostettiin 63 vuodesta 65 vuoteen ja vuosikarttumaa laskettiin 2,2 prosentista 1,5 prosenttiin. Toisin sanoen julkisella sektorilla toteutettiin samat ehdot kuin yksityisellä. Vuonna 1994 yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa nostettiin 55 vuodesta 58 vuoteen ja osa-aikaisen eläkkeen ikärajaa alennettiin 60 vuodesta 58 vuoteen. Lisäksi ikääntyvien henkilöiden työn tarjonnan lisäämiseksi 60–64-vuotiaiden eläkekarttumaa nostettiin 1,5 prosentista 2,5 prosenttiin vuodessa. Vuonna 1996 päätettiin eläkkeen perusteena oleva palkka laskea 10 viimeiseltä työvuodelta aiemman neljän asemesta. Samana vuonna myös varhaiseläkkeen aikaista vanhuuseläkkeen karttumavauhtia pienennettiin. Vuonna 1997 eläkerahastojen investointivapautta lisättiin ja työttömyysputkea lyhennettiin. Kaiken kaikkiaan 90-luvun uudistuksilla on pyritty vähentämään eläkemenoja ja niiden kasvua. Vuonna 2000 uudistuksia jatkettiin mm. pienentämällä työttömyyseläkkeen korvausastetta ja nostamalla yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja 60 vuoteen.

Ensimmäinen pilari

Julkisen eläkejärjestelmä koostuu kansaneläkkeestä, jota saavat hyvin pienituloiset tai tulottomat henkilöt, sekä julkisesta työeläkkeestä, joka on etuusperusteinen (defined benefit). Kansaneläkkeen merkitys vähenee, kun yhä useampi eläkeläinen on ollut koko työhistoriansa ajan eläkejärjestelmän piirissä.

Toinen pilari

Työnantajan järjestämät lisätyöeläkkeet ovat melko vähäisiä. Niitä otettiin käyttöön suurissa yrityksissä lähinnä 1960-luvulla parantamaan julkista työeläkettä, ja suuri osa ohjelmista on suljettu uusilta työntekijöiltä.

Kolmas pilari

Yksilöllisten eläkkeiden osuus on vielä melko pieni, vain 7 prosenttia työikäisestä väestöstä on eläkesäästäjiä. Nämä eläkkeet yleistyvät kuitenkin koko ajan. Eläkemaksut ovat verovähennyskelpoisia tiettyyn rajaan saakka.

Rahoitus

Kansaneläkejärjestelmä rahoitetaan jakoperusteisesti työnantajan suorittamilla eläkemaksuilla sekä suoraan budjetista. Työeläkkeiden rahoitus työnantajan ja -tekijän eläkemaksuilla puolestaan on osittain jakoperusteista, osittain rahastoitua – noin 2/3 työeläkemaksusta käytetään nykyisten eläkkeiden maksuun ja loput rahastoidaan. Rahastojen suuruus oli vuonna 1996 n. 40 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Keskimääräinen eläkemaksu on 21,5 prosenttia palkkakertymästä. Eläkemaksu on korkeampi vanhemmille työntekijöille kuin nuoremmille, mikä heikentää ikääntyneiden työntekijöiden työllistämistä. Jos lisä uudistuksia eläkejärjestelmään ei tehdä, keskimääräinen eläkemaksu nousee 32 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Arvio on melko optimistinen, koska se perustuu oletukseen työttömyyden laskusta 5 prosenttiin vuoteen 2015 mennessä. (Antolin ym. 2001)

Kannustavuus

Virallinen eläkeikä on 65 vuotta, mutta keskimääräinen todellinen eläkeikä on vain 59 vuotta. Varhaiseläkemahdollisuuksia on useita erilaisia. Varsinaista varhaiseläkettä voi nostaa 60-vuotiaasta eteenpäin, jolloin eläkettä vähennetään 0,4 prosenttia aikais-

tettua kuukautta kohti. Tämän lisäksi esimerkiksi työkyvyttömyys- ja yksilöllistä varhaiseläkettä käytetään varhaiseläkkeen substituuttina, koska niihin vaadittavat lääketieteelliset kriteerit eivät ole kovin tiukkoja. Työttömäksi joutuneille on tarjolla työttömyyseläke ja sitä edeltävä työttömyysputki. Erityisesti yksilöllinen varhaiseläke sekä työttömyyseläke kannustavat siirtymään aikaisemmin eläkkeelle, koska niiden korvausasteet ovat korkeita (Antolin ym. 2001).

Työeläke kertyy 1,5 prosentin vuosivauhtia ja ylärajana on 60 prosentin korvausaste. Toisin sanoen eläkettä voi kerryttää vain 40 vuotta, jonka jälkeen työntekijän tosin täytyy maksaa eläkemaksua, mutta eläke ei enää kartu, mikä ei kannusta jatkamaan töitä. Lisäksi 1990-luvulla 60-64-vuotiaiden karttumaa nostettiin 1,5 prosentista 2,5 prosenttiin. Tällä uudistuksella oli tarkoituksena tukea yli 60-vuotiaiden työskentelyä, mutta sen ansiosta maksimieläke saavutetaan entistä aikaisemmin. Niinpä tällä hetkellä 23-vuotiaasta työskennellyt henkilö saavuttaa maksimieläkkeen jo 61-vuotiaana, jonka jälkeen hän tosin joutuu edelleen maksamaan eläkemaksuja, jos jatkaa työskentelyä, mutta ei enää kartuta eläkettä.

Toinen eläkejärjestelmän epäsuotuisa kannustinvaikutus on se, että usein työpaikkaa vaihtavan eläke on pienempi kuin samalla työnantajalla pysyvän. Tämä johtuu eläkkeen laskutavasta, jolla jokaisesta työsuhteesta lasketaan oma eläkkeensä, joka indeksoidaan eläkkeennostohetkeen palkkojen ja hintojen kehityksellä (kummankin paino puolet). Tämä yhteenlaskettu eläke on pienempi kuin yhdestä työsuhteesta saatava eläke, jota ei siis indeksoida mitenkään.¹³ Työpaikan vaihto pienentää siis eläkettä, mikä vähentää työvoiman liikkuvuutta.

Haasteet

Tärkeintä eläkemenojen kasvun hillitsemiseksi olisi pyrkiä nostamaan todellista eläkeikää nykyisestä 59 vuodesta vähintään 2–3 vuodella. Tämä tavoite onkin kirjattu vuoden 1999 hallitusohjelmaan, ja vuoden 2000 työmarkkinauudistukset tukevat tavoitetta, mutta eivät todennäköisesti ole riittäviä. Mm. IMF (2001) on ehdottanut Suomelle useita uudistuksia, jotka vahvistaisivat eläkemaksujen ja eläkkeen välistä linkkiä sekä kannustaisivat ikääntyvien työntekijöiden pysymään työelämässä, jolloin eläkeikä nousisi.

- Eläkeoikeutta pitäisi pystyä keräämään heti työelämän alusta alkaen, eikä vasta 23-vuotiaana kuten nyt.
- Eläkkeen 60 prosentin maksimiraja sekä vanhempien työntekijöiden korkeampi karttuma tulisi poistaa.
- Eläkeiän tulisi olla joustava tietyllä vaihteluvälillä, ja eläkettä määrätessä tulisi ottaa huomioon edunsaajan odotettu elinikä.
- Erilaisia tuettuja eläkeohjelmia, kuten osa-aikaeläkettä, työttömyysputkea ja -eläkettä ei pitäisi jatkaa.
- Työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiskriteerejä tulisi soveltaa tiukemmin.
- Työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitusjärjestelmää tulisi muuttaa siten, että niiden kustannukset eivät lankeaisi riskiryhmiä eli ikääntyviä työntekijöitä työllistävien työnantajien maksettavaksi, kuten tällä hetkellä.

Lisää Suomen eläkemenoja vähentäviä uudistuksia ovat esitelleet Antolin ym. (2001).

¹³ ks. Antolin ym. (2001)

Lähteet:

Antolin, P., Oxley, H. & Suyker, W. (2001) How will ageing affect Finland? OECD Economics Department Working Paper No. 295.

IMF (2001) Finland – 2001 Article IV Consultation – Concluding Remarks. www.imf.org

Liite 2: EU-maiden eläkejärjestelmien piirteitä

Maa	Eläkejärjestelmät (I, II ja III pilari)	Pakollisuus	Peitto (%)	Rahoitus	Etuus-/maksu-perusteinen	Eläkemaksu (% palkasta)*
Alankomaat	I Julkinen eläkejärjestelmä - kansalaiset	pakollinen	100	PAYG/rahastoitu	etuus	17,9
	II Työeläkkeet	työehtosopimukset	92	rahastoitu	etuus	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Belgia	I Julkinen eläkej. - työntekijät ja yrittäjät	pakollinen	100	PAYG	etuus	16,4
	I Julkinen eläkej. - julkinen sektori	pakollinen	100	PAYG	etuus	0
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	31	rahastoitu	maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Espanja	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	37,2**
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	15	rahastoitu/PAYG	on	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Irlanti	I Julkinen eläkejärjestelmä	pakollinen	100	PAYG	etuus	on
	II Työeläkkeet - yksityinen sektori	vapaaehtoinen	50	rahastoitu	etuus/maksu	on
	II Työeläkkeet - julkinen sektori	vapaaehtoinen	100	PAYG	etuus	0
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Iso-Britannia	I Julkinen peruseläke - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	on
	I Julkinen peruseläke - työttömät	vapaaehtoinen	?	PAYG	etuus	on
	I Julkinen lisäeläke	pakollinen	?	PAYG/rahastoitu	etuus	22,2
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	46	rahastoitu	etuus/maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Italia	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	32
	II Lisätyöeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	>=6,91***
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on

* "on" = eläkemaksua suoritetaan, mutta sen suuruudesta ei ole tietoa

** sisältää muutkin sos. turvamaksut

***erorahaa varten suoritettava maksu, joka uusien työntekijöiden kohdalla si-
joitetaan eläkerahastoon

Maa	Eläkejärjestelmät (I, II ja III pilari)	Pakollisuus	Peitto (%)	Rahoitus	Etuus-/maksu- perusteinen	Eläkemaksu (% palkasta)
Itävalta	I Julkinen eläkejärjestelmä - kansalaiset	pakollinen	100	PAYG	etuus	22,8
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	11	rahastoitu	maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Kreikka	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	26
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	5	rahastoitu	maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Luxemburg	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	16
	I Julkinen eläkejärjestelmä - työttömät	vapaaehtoinen	?	PAYG	etuus	8
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	17	rahastoitu	maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Portugali	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG/rahastoitu	etuus	34,75***
	II Työeläkkeet	vapaaehtoinen	7	PAYG/rahastoitu	etuus/maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Ranska	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	16,35
	II Työeläkkeet - ei-johtotehtävät	pakollinen	100	PAYG	etuus	6,25
	II Työeläkkeet - johtotehtävät	pakollinen	100	PAYG	etuus	19,5
	II Lisätyöeläkkeet	vapaaehtoinen	pieni	rahastoitu/PAYG	etuus	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Ruotsi	I Julkinen eläkejärjestelmä - kansalaiset	pakollinen	100	PAYG	etuus	?
	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG/rahastoitu	etuus/maksu	18,5
	II Työeläkkeet	työehtosopimukset	90	rahastoitu	maksu	>=2
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on
Saksa	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG	etuus	19,5
	I Julkinen eläkejärj. - julkinen sektori	pakollinen	100	PAYG	etuus	0
	II Työeläkkeet - yksityinen sektori	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	etuus	on
	II Työeläkkeet - julkinen sektori	työehtosopimukset	100	PAYG	etuus	0
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on

***sisältää muutkin sos. turvamaksut

Maa	Eläkejärjestelmät (I, II ja III pilari)	Pakollisuus	Peitto (%)	Rahoitus	Etuus-/maksu- perusteinen	Eläkemaksu (% palkasta)
Suomi	I Julkinen eläkejärjestelmä - kansalaiset	pakollinen	100	PAYG	etuus	2,4-4,9
	I Julkinen eläkejärjestelmä - työntekijät	pakollinen	100	PAYG/rahastoitu	etuus	21,1
	II Lisätyöeläkkeet	vapaaehtoinen	pieni	rahastoitu	etuus/maksu	on
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	7	rahastoitu	maksu	on
Tanska	I Julkinen eläkejärjestelmä - kansalaiset	pakollinen	100	PAYG	etuus	0
	I Julkinen lisäeläkejärj. - työntekijät	pakollinen	100	rahastoitu	maksu	on
	II Työeläkkeet	työehtosopimukset	80	rahastoitu	maksu	18-30
	III Yksilölliset lisäeläkkeet	vapaaehtoinen	?	rahastoitu	maksu	on

Eläkejärjestelmien ja valtionvelan vaikutus sukupolvien väliseen tulonjakoon

Eläkejärjestelmäuudistuksilla ja valtionvelan maksulla on vaikutuksia sukupolvien väliseen tulonjakoon eli siihen, miten reiluna eri sukupolvet ratkaisuja pitävät.

Kun sukupolvien koko syntyvyyden laskun seurauksena pienenee, jakoperusteisessa eläkejärjestelmässä nykyinen työikäinen sukupolvi maksaa vähemmän eläkemaksuja kuin saa eläke-etuuksia, jos eläkkeiden korvausasteet pysyvät samana. Seuraavan sukupolven taakka on siis suurempi. Yleensä työikäinen sukupolvi maksaa edellisen sukupolven eläkkeet ja lasten kasvatuksen, ja lapset aikanaan maksavat heidän eläkkeensä. Jos nykyinen työikäinen sukupolvi päättääkin kasvattaa vähemmän lapsia kuin edellinen, olisi reilua, että se maksaisi osan omista eläkkeistään – sitä suuremman osan, mitä vähemmän lapsia se päättää kasvattaa – ja säästäisi sitä varten eläkkeiden osittaisella rahastoinnilla (Sinn (2000)).

Täysin rahastoitu eläkejärjestelmä olisi siinä mielessä reilumpi, että jokainen sukupolvi säästäisi omia eläkkeitään varten, jolloin mitään sukupolvien välistä tulonjakoa ei tapahtuisi eläkejärjestelmässä. Ongelmana on se, että edelliselle sukupolvelle on jo luvattu eläkkeet jakoperusteisessa järjestelmässä. Jos siirrytään täysin rahastoituun järjestelmään, yhden tai useamman tulevan sukupolven on maksettava luvatut eläkkeet, jolloin niiden kannettavaksi jää suurempi taakka. Toisaalta pitää muistaa, että jos eläkejärjestelmässä ei suoriteta tulonsiirtoja edelliselle sukupolvelle, tuleva sukupolvi vain saa edelliseltä sukupolvelta koulutuksen ja teknologian, mutta ei anna mitään vastalahjaksi.

Vaihtoehtona eläkkeiden rahastoinnille on maksaa osa valtionvelkaa pois, jotta myöhemmin voidaan ottaa lisävelkaa kasvavien eläkemenojen kattamiseksi. Vaikutukset sukupolvien väliseen tulonjakoon ovat samat kuin jos nyt siirryttäisiin eläkkeiden voimakkaampaan rahastointiin. Tässäkin tapauksessa siirretään osa tulevasta eläkkeiden rahoitustaakasta nykyisen sukupolven maksettavaksi. Keskustelua valtion velan maksun järkevyydestä ovat herättäneet mm. Kanninen ja Puhakka (2001).

Lähteet:

Kanninen, V. & Puhakka, M. (2001) Paljonko valtiolla saa olla velkaa? Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2001.

Oksanen, H. (2001) A Case for Partial Funding of Pensions with an Application to the EU Candidate Countries. DG ECFIN Economic Paper No. 149.

Sinn, H.-W. (1998) A General Comment on the Old Age Pension Problem: A Funded System for Those Who Caused the Crisis. Teoksessa Siebert, H. (toim.) (1998) Redesigning Social Security. Mohr Siebeck, Tübingen.

Sinn, H.-W. (2000) Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System Is Needed and Why It Is not Needed, *International Tax and Public Finance* 7, 2000.

PAYG vs. rahastointi

Jakoperusteisella ja rahastoidulla järjestelmällä on kummallakin hyvät ja huonot puolensa. Yleisin argumentti rahastoinnin puolesta on sen jakoperusteista järjestelmää paremmat tuotot. Sinn ((2000) artikkelissa Oksanen (2001)) on tosin osoittanut, että jakoperusteisen järjestelmän alhaiset tuotot johtuvat vain alussa maksetuista runsaista eläkkeistä. Järjestelmän alkuvaiheessa ensimmäisten vakuutettujen ei tarvinnut maksaa kuin vähän aikaa eläkemaksuja, mutta he saivat maksuihin nähden erittäin suuret eläkkeet. Nämä alun eläkkeet ovat aiheuttaneet järjestelmään implisiittisen velan, jonka korko alentaa PAYG-järjestelmän tuottoja. Tätä implisiittistä velkaa on mahdollista lyhentää vähentämällä tulevia eläkeoikeuksia tai nostamalla eläkemaksuja. Jos nyt siirryttäisiin täysin rahastoivaan järjestelmään, senkään tuotot eivät olisi PAYG-järjestelmää parempia, koska luvuttujen eläkkeiden implisiittinen velka olisi vielä suorittamatta. Lisäksi rahastoivan järjestelmän hallintokustannukset ovat korkeammat kuin jakoperusteisen järjestelmän, erityisesti jos eläkerahasto koostuu yksilöllisistä tileistä. Yhteisen rahastotilin hallinnointi ei ole niin kallista.

Jakoperusteisen järjestelmän eläkemaksut eivät ole suorassa yhteydessä eläkeoikeuteen, joten ne käsitetään usein veroluonteisiksi maksuiksi. Sen vuoksi ne kasvattavat verokiilaa ja vähentävät työn kysyntää ja tarjontaa. Rahastoivan järjestelmän eläkemaksut sitä vastoin ovat luonteeltaan ennemminkin pakollista säästämistä eivätkä väärinä niin paljon työmarkkinoiden toimintaa. Jakoperusteistakin järjestelmää voidaan kuitenkin muuttaa kannustavammaksi kuten Ruotsissa ja Italiassa on tehty siirtymällä fiktiiviseen maksuperusteiseen järjestelmään. Siinä rahoitus on jakoperusteinen kuten ennenkin, mutta eläkkeet määräytyvät suoritettujen eläkemaksujen mukaan kuten rahastoidussa järjestelmässä yleensä.

Kummallakin järjestelmällä on omat riskinsä. PAYG-järjestelmä on altis demografiselle riskille, eli rahoitus kangertelee, kun väestö ikääntyy nopeasti, sekä poliittiselle riskille, jos nuoremmat sukupolvet päättävät jättää vanhempien eläkkeet maksamatta. Täysin rahastoitu järjestelmä puolestaan on altis pääomamarkkinariskille. Jos tuotot yhtäkkiä laskevat markkinoilla, tulevat eläkkeet alenevat vastaavasti. Tätä riskiä vastaan voi suojautua julkisella rahastoivalla järjestelmällä, jossa riski voidaan jakaa sukupolvien välille. Jos yhden sukupolven eläkkeet ovat jäämässä hyvin alhaisiksi rahoitusmarkkinoiden romahtamisen vuoksi, on mahdollista tasata eläkkeitä muiden sukupolvien kanssa. Toinen rahastoidun järjestelmän riski on huono hallinnointi tai korruptio. Tätä riskiä voidaan pienentää rahastojen säätelyllä ja valvonnalla.

Kumpikin eläkejärjestelmä on siis eri suhteessa altis erilaisille riskeille. Kokonaisriskin minimoimiseksi optimaalinen eläkejärjestelmä olisikin varmasti yhdistelmä näistä kahdesta tyypistä. Osittainen rahastointi (partial funding) onkin käytössä mm. Suomessa. Kummankin rahoitustyyppin osuudesta optimaalisessa eläkeportfoliossa ei ole yksimielisyyttä, mutta se riippuu kunkin maan riskiprofiilista.

PAYG on kattavampi ja tarjoaa vähimmäiseläkkeen, jolla voidaan ehkäistä vanhusten köyhyyttä. Siinä otetaan huomioon tulonjakotavoitteet, mikä edistää yhteiskunta-rauhaa. Lisäksi rahoitusmarkkinariski on paljon pienempi kuin rahastoinnissa. Rahastoiva eläkejärjestelmä puolestaan on säästäjälle selkeämpi ja antaa varmuutta tulevan eläkkeen suuruudesta. Se on myös aktuaarisesti oikeudenmukaisempi, koska lisätyövuodet näkyvät suoraan eläkkeessä. Lisäksi rahastointi edistää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, koska tulevien pienien työtätekevien sukupolvien ei tarvitse rahoittaa suurien eläkeläissukupolvien eläkkeitä.

Lähteet:

Börsch-Supan, A. (1998) Germany: A Social Security System on the Verge of Collapse. Teoksessa Siebert, H. (toim.) (1998) Redesigning Social Security. Mohr Siebeck, Tübingen.

European Commission – DG ECFIN (2001) Policy issues relating to pension reforms – Some issues for discussion. ECFIN/223/2001-EN

Oksanen, H. (2001) A Case for Partial Funding of Pensions with an Application to the EU Candidate Countries. DG ECFIN Economic Paper No. 149.

Sinn, H.-W. (1998) A General Comment on the Old Age Pension Problem: A Funded System for Those Who Caused the Crisis. Teoksessa Siebert, H. (toim.) (1998) Redesigning Social Security. Mohr Siebeck, Tübingen.

Sinn, H.-W. (2000) Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System Is Needed and Why It Is not Needed, International Tax and Public Finance 7, 2000.

SANASTO

ansioperusteinen eläke (earnings-related pension)

Eläke, jonka suuruus riippuu ansioista. Vastakohta tasasummaeläke.

etusperusteinen eläke (defined benefit)

Eläkkeen määräytymistapa, jossa eläkeoikeus määräytyy tiettyjen sääntöjen eikä maksettujen eläkemaksujen perusteella. Eläke voi esimerkiksi olla tietty osuus 5 viimeisen työvuoden palkasta. Yleensä ominainen jakoperusteisesti rahoitetulle järjestelmälle. Vastakohta maksuperusteinen eläke.

huoltosuhde (dependency rate)

Alle 15- ja yli 65-vuotiaiden suhde työikäisiin (15-64-vuotiaisiin).

jakoperusteinen rahoitus (pay-as-you-go)

Rahoitusjärjestelmä, jossa nykyiset eläkkeet maksetaan nykyisillä eläkemaksuilla. Vastakohta rahastointi.

karttuma (accrual)

Ansaittu eläkeoikeus esim. yhden vuoden aikana.

karttumisvauhti, karttumisprosentti (accrual rate)

Eläkkeen vuotuisen karttuman kertova prosenttimäärä.

korvausaste (replacement rate)

Eläkkeen suuruus suhteessa viimeiseen palkkaan.

tasasummaeläke (flat rate pension)

Kansaneläketyyppinen eläke, joka ei riipu ansioista. Vastakohta ansioperusteinen eläke.

maksuperusteinen eläke (defined contribution)

Eläkkeen määräytymistapa, jossa eläkemaksut ovat tietyn suuruiset ja eläkeoikeus saadaan kaikkien suoritettujen maksujen perusteella. Yleensä ominainen rahastoidulle eläkejärjestelmälle. Vastakohta etuusperusteinen eläke.

osallistumisaste (participation rate)

Työllisten osuus väestöstä tai ikäluokasta.

rahastointi (funding)

Rahoitusjärjestelmä, jossa eläkemaksut rahastoidaan. Kertyneestä pääomasta ja sen tuotoista maksetaan myöhemmin eläkemaksut suorittaneiden työntekijöiden eläkkeet. Vastakohta jakoperusteinen rahoitus.

sosiaaliturvavarallisuus (social security wealth)

Karttuneet eläke-etuudet ja muut sosiaalietuudet vähennettynä tulevilla eläkemaksuilla ja diskontattuna nykyarvoksi. Ks. Gruber & Wise (1997).

Keskeisiä dokumentteja ja artikkeleita

EU - EPC, Komissio

EPC (2000a) Suggestions for projections on impact of ageing populations on public pension expenditures. EPC/ECFIN/286/00-EN

EPC (2000b) Progress Report on the Implications of Ageing Populations for Public Pension Expenditure. EPC/ECFIN/287/00-EN final.

European Commission (2000) The Future Evolution of Social Protection from a Long-Term Point of View: Safe and Sustainable Pensions. Commission communication COM(2000)622 final.

European Commission (2001) Supporting National Strategies for Safe and Sustainable Pensions through an Integrated Approach. Commission communication COM(2001)362 final.

European Commission – DG ECFIN (2001) Policy issues relating to pension reforms – Some issues for discussion. ECFIN/223/2001-EN

IMF

IMF (2001) Fiscal Improvement in Advanced Economies: How Long Will It Last? World Economic Outlook May 2001.

OECD

Blöndal, S. & Scarpetta, S. (1998) The Retirement Decision in OECD Countries. OECD Ageing Working Paper 1.4 (1998).

Gruat, J.-V. (1998) Adequacy and Social Security Principles in Pension Reform. OECD Ageing Working Paper 3.1 (1998).

Kalisch, D. & Aman, T. (1998) Retirement Income Systems: The Reform Process across OECD Countries. OECD Ageing Working Paper 3.4 (1998).

Kohl, R. & O'Brien, P. (1998) The Macroeconomics of Ageing, Pensions and Savings: A Survey. OECD Ageing Working Paper 1.1 (1998).

OECD (1998) Maintaining Prosperity in an Ageing Society.

OECD (2000) Reforms for an Ageing Society.

OECD (2001) Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending. OECD Economic Outlook No. 69.

Turner, J. (1998) Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments. OECD Ageing Working Paper 3.8 (1998).