

ETLA

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
The Research Institute of the Finnish Economy
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland

Sarja B 157 Series

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen (toim.)

HENKILÖKOHTAISET SOSIAALITILIT

- sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu?

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Helsinki 1999

Kirjoittajat:

Stefan Fölster, toimitusjohtaja, AB Handels Utredningsinstitut (HUI).

Urpo Hautala, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Jukka Lassila, tutkimusjohtaja, ETLA

Bo Lundqvist, osastopäällikkö, Eläketurvakeskus

Jorma Tuukkanen, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Tarmo Valkonen, tutkimusohjaaja, ETLA

Kansi: Mainos MayDay, Vantaa 1999

ISBN 951-628-308-X

ISSN 0356-7443

Painopaikka: Yliopistopaino,
Helsinki 1999

LASSILA, Jukka – VALKONEN, Tarmo (toim.), HENKILÖ-KOHTAISET SOSIAALITILIT – SOSIAALITURVAN UUSI RAHOITUSRATKAISU? Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1999, 180 s. (B, ISSN 0356-7443; nro 157). ISBN 951-628-308-X.

TIIVISTELMÄ: Henkilökohtaiset sosiaalilit on verotukselle vaihtoehtoinen tai täydentävä tapa järjestää sosiaaliturvan rahoitus. Tutkimus esittelee sosiaalilien perusajatuksia ja tileistä eri maissa saatuja kokemuksia sekä pohtii mahdollisuuksia suomalaisiin sovelluksiin. Säästötilipohjaista rahoitustapaa on sovellettu mm. koulutuksen, työttömyysturvan, perhetukien ja terveydenhoidon rahoituksessa, sekä erityisesti vanhuuseläkkeissä. Tilimallin toteuttaminen Suomessa vaatisi muutoksia mm. varhaisen eläköitymisen ehtoihin. Tärkeätä olisi huolehtia myös kilpailunäkökohdista, valvonta- ja informaatiotarpeista ja verotuksen ennakoitavuudesta.

ASIASANAT: sosiaalivakuutus, omavastuu, henkilökohtaiset sosiaalilit, aktuaarisuus, rajaveroasteet

LASSILA, Jukka – VALKONEN, Tarmo (eds.), PERSONAL SOCIAL ACCOUNTS – AN EFFICIENT WAY TO FINANCE SOCIAL INSURANCE? Helsinki: ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1999, 180 p. (B, ISSN 0356-7443; nro 157). ISBN 951-628-308-X.

ABSTRACT: The trend in many countries is to move from pay-as-you-go pension systems with defined benefits to systems in which contributions accumulate in some form of personal savings account. In recent years proposals have been made to apply personal savings accounts also to other elements of social insurance, such as unemployment insurance, education, and health care costs. This book describes a number of different savings-account based systems and discusses their strengths and weaknesses. Terms of early retirement, competition issues, supervision requirements and information needs, and the predictability of taxation turn out to be key issues in possible Finnish applications.

KEY WORDS: social insurance, personal savings accounts, marginal taxes, life-income distribution

Esipuhe

Tämä julkaisu on syntynyt tarpeesta syventää ja laajentaa suomalaista keskustelua sosiaalituloista. Väestön ikääntymisestä aiheutuva sosiaalimenojen kasvu yhdessä jo nykyisin korkean veroasteen kanssa pakottaa etsimään uusia näkökulmia sosiaaliturvan rahoitukseen, ja sosiaalitulit on yksi lupaavimmista.

Aiemman tilikeskustelun ongelmat johtuvat osittain siitä, että tilejä voidaan soveltaa monella tavalla ja useaan sosiaaliturvan osaluueeseen. Keskustelun jäsentämiseksi kirjan toimittajat Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen pyysivät sosiaalitulien pioneerilta, Stefan Fölsteriltä, katsauksen tilimallien perusajatukseen ja käytännön sovelluksiin maailmalla.

Sosiaalitulien laajasta sovellusalueesta ja suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteistä johtuen kansainvälinen keskustelu voi osoittaa kuitenkin vain suuntaviivoja kotoisten ongelmien ratkaisuun. Tämän julkaisun toisena tavoitteena olikin antaa suomalaisille asiantuntijoille mahdollisuus kuvata tiliajatusien käyttökel-poisuutta ja vaihtoehtoisia, nimenomaan Suomen oloihin suunniteltuja sosiaalituloja.

Tilien suunnittelu osaksi suomalaista sosiaaliturvaa osoittautui vaativaksi tehtäväksi. Tätä kuvaa toisaalta kirjoitettujen artikkelien laajuus ja toisaalta se, että käytetystä sivumäärästä huolimatta keskityttiin muutamaiin sovellusalueisiin. Urpo Hautala ja Jorma Tuukkanen kuvaavat tilien soveltamista työeläke- ja työttömyys-turvaan. Bo Lundqvist täydentää ekonomistikeskustelua instituutio-naalisella näkökulmalla ja esittää lisäksi omat vaihtoehtonsa eläke-tileiksi. Kirjan toimittajat ja kirjoittajat keskustelivat ja kommentoivat ahkerasti toistensa tekstejä, mutta kukin kirjoittaja luonnolli-
sesti vastaa omista ehdotuksistaan.

Uskon, että nämä puheenvuorot herättävät uusia ajatuksia ja vievät tilikeskustelua eteenpäin suurin harppauksin, siitä kiitos kirjoittajille.

Marraskuussa 1999

Pentti Vartia

Sisällysluettelo

LUKU 1

Johdanto ja yhteenveto	1
<i>Jukka Lassila – Tarmo Valkonen</i>	

LUKU 2

Henkilökohtaiset säästötilit – sosiaalivakuutuksen pelastus?

Stefan Fölster (suom. Anssi Partanen)

1 Johdanto	12
2 Säästötilipohjaisen sosiaalivakuutusjärjestelmän periaatteet	13
3 Esimerkkejä säästötilipohjaisesta sosiaalivakuutuksesta	22
4 Kattava tilipohjainen sosiaalivakuutusjärjestelmä	27
5 Johtopäätöksiä	29
Lähteet	31

LUKU 3

Kansalaistilin suomalaisesta sovelluksesta

Urpo Hautala – Jorma Tuukkanen

1 Ehdotusten tiivistelmä	37
2 Johdanto	42
3 Kestävän ja kannustavan sosiaaliturvan edellytyksistä	45
4 Eläkejärjestelmän toimivuudesta	51
4.1 Nykyinen eläkejärjestelmä	51
4.2 Työeläkkeiden osittainen rahastointi pienentää työeläkemaksun nousupainetta	53
4.3 Sijoitusten tuottovaatimuksen määräytyminen heikoimman lenkin mukaan on ongelma	54
4.4 Eläkejärjestelmä ei palkitse riittävästi työn tekemistä	55
4.5 Aktuaarisuuden periaate toteutuu huonosti myös varsinaisissa vanhuuseläkkeissä	58
4.6 Kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden yhteensovitus on ongelma	59
4.7 Kilpailussa on esteitä	59
4.8 Eläkejärjestelmien läpinäkyvyys on huono	60

4.9	Aktuaarisesti oikeudenmukainen eläkejärjestelmä esimerkin valossa	60
5	Ehdotukset järjestelmän muutoksiksi	65
5.1	Etuusperusteinen malli	65
5.1.1	Joustava aktuaarisesti määräytyvä vanhuuseläke	65
5.1.2	Varhaiseläkkeistä voitaisiin asteittain luopua	66
5.1.3	Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus olisi selkeästi erotettava toisistaan	67
5.1.4	Työnantajien omavastuuta työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa voitaisiin vähentää	67
5.1.5	Työttömyysturvan rahoitukseen työnantajille omavastuuta	69
5.2	Maksupohjainen tilimalli	70
5.2.1	Vanhuuseläketili	70
5.2.2	Rahaston ylituottoja myös työntekijöille	74
5.2.3	Työeläkelisän rahastoiminen henkilökohtaiselle tilille	76
5.2.4	Ehdotusten vaikutuksista	79
5.2.5	Eläketilin laajennus	84
5.2.6	TEL-maksu ja sijoitustuotot vanhuuseläketilissä	85
6	Tilimalli esimerkkilaskelmien valossa	88
6.1	Nykyinen TEL-järjestelmä	88
6.2	LEL- ja TEL-tekniikka eläkkeiden laskennassa	94
6.3	TEL-järjestelmän sisällä toimiva vanhuuseläketili	97
6.3.1	Jukolan väki eläketilin käyttäjinä	97
6.3.2	Tuottojen vaikutus Jukolan väen eläketileihin	103
6.3.3	Maksutulon ja sijoitustuottojen kehitys	104
	Lähteet	107
	Liitteet	110

LUKU 4

Suomalaiset eläketilit: tahdon asia vai välttämättömyys

Bo Lundqvist

1	Sosiaalikeskustelu ja eläketilit	114
2	Eläkereformin tarve	115
2.1	Demografia	117
2.2	Läpinäkyvyys	119
2.3	Julkinen talous ja verotus	122

2.4	Kannustinvaikutukset	125
2.5	Pääomien kartuttaminen	127
2.6	Yksilöllisyyden korostuminen	130
3	Siirtymässä huomioon otettavaa	132
3.1	Karttuneet ja maksussa olevat etuudet	132
3.2	Pakollisuuden aste	133
3.3	Eläkesäästämisen verokohtelu	136
3.4	Vakuutuksen rooli	138
3.5	Eläketurva ja työmarkkinat	139
3.6	Eläketiliin siirtyminen on iso asia	141
4	Informaatiotili	141
4.1	Verokannustimien laajentaminen	143
4.2	Valvonta	146
4.3	Kilpailu ja informaatio	148
4.4	Eläketili = riittävä tieto tulevasta eläketurvasta + mahdollisuudet sen yksilölliseen kartuttamiseen	149
5	Toimisiko valinnanvapaus?	150
5.1	Mallia anglosaksisista maista	151
5.2	Miten soveltaa anglosaksisten maiden oppia Suomeen	159
5.2.1	Maksussa olevat ja karttuneet etuudet	159
5.2.2	Vähimmäistili	160
5.2.3	Kilpailu ja valvonta	160
5.2.4	Keskitys vai hajautus?	161
5.3	Uusi alku: uhkien ja mahdollisuuksien välinen valinta	163
6	Yhteenveto	164
	Lähteet	168
	Liite	
	Esimerkkejä tilijärjestelmien sovelluksista	171

LUKU 1

Johdanto ja yhteenveto

Jukka Lassila – Tarmo Valkonen

Johdanto ja yhteenveto

Taustaa

Henkilökohtaiset sosiaalilit on verotukselle vaihtoehtoinen tai täydentävä tapa järjestää sosiaaliturvan rahoitus. Tässä kirjassa esitellään tämän kansainvälisesti vilkkaan tutkimuksen kohteena olevan asian perusajatuksia ja tileistä eri maissa saatuja kokemuksia, sekä pohtii mahdollisuuksia suomalaisiin sovelluksiin.

Tilijatuksen kiinnostavuuden taustalla on kaksi asiaryhmää. Ensimmäinen on oivallus siitä, että verotusta voidaan keventää teemmällä tulonsiirrot yksilön elinkaaren eri vaiheiden välillä tilien avulla. Ajatuksen merkittävyyttä lisää se, että koulutuksessa vietytyn ajan pidentyminen ja keskimääräisen eliniän nousu ovat johtaneet työjaksen osuuden vähentymiseen elinkaarella. Toinen asiaryhmä on julkisen sektorin rahoitukseen liittyvät nykyiset ongelmat ja niiden ennakoitu syveneminen väestön ikääntymisen myötä (ks. Valtioneuvoston kanslia 1998 ja Mäki ym. 1996 ja erityisesti eläkejärjestelmästä Klaavo ym. 1999 ja Kansaneläkelaitos 1999).

Emme tiedä kuka tilijatuksen ensiksi esitti. Fölster (1997) esittelee useita teoreettisia tutkimuksia ja niitäkin vanhempia käytännön sovelluksia. Laajempi kansainvälinen keskustelu¹ on joka tapauksessa varsin nuorta ja siitä on vasta vähitellen seuloutunut esille avainkysymyksiä sekä teoreettisten perustelujen että käytännön sovellettavuuden kannalta. Yksi sekaannuksen aiheuttajista on se, että ehdotukset tietyn maan tietyn sosiaaliturvan osan uudistamiseksi sisältävät yleensä paljon muitakin kuin tilimalleihin liittyviä elementtejä. Tämä koskee esimerkiksi Yhdysvalloissa käytävää sosiaaliturvan rahoituksen uudistamiskeskustelua (ks. erityistarkastelu johdannon lopussa).

Suomalainen keskustelu on toistaiseksi ollut vähäistä, mikä on sikäli ymmärrettävää, että yksilöityjä Suomen tilanteeseen sovellettuja ehdotuksia on olemassa varsin vähän. Tärkein poikkeus on sosiaali- ja terveysministeriön keskustelunavaus (STM 1998).

Sosiaalitimalli on Suomen eläkejärjestelmän kannalta erittäin ajankohtainen. Suuret ikäluokat ovat lähestymässä ikävaiheita, jolloin ennenaikainen työelämästä poistuminen on yleistä. Toisaalta pelkän eläkejärjestelmän uudistaminen saattaa aiheuttaa ongelmia muun sosiaaliturvan puolella. Myös sosiaalimenojen odotettavissa

¹ Ks. esim. Euroopan komission julkaisu ”The Welfare State in Europe - Challenges and Reforms” 1997.

olevan kasvun rahoittaminen saattaa olla vaikeaa globalisoituvassa taloudessa maasta toiseen herkästi liikkuvien veropohjien vuoksi.

Tilimallin houkuttelevuutta lisää sen lupaus halvemmassa ja oikeudenmukaisemmasta tavasta rahoittaa sosiaaliturva. Halpuus perustuu sekä julkisen sektorin kautta kulkevan rahamäärän minimointiin että marginaaliverotuksen kevenemisestä johtuvaan kasvavaan työvoiman tarjontaan. Oikeudenmukaisuuden paraneminen puolestaan perustuu siihen, että nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä samoilla elinkaarituloilla saatetaan päätyä hyvinkin erilaisiin tulonsiirtoihin ja veroihin riippuen siitä, miten työsuhteet ja työtömyysjaksot ajoittuvat.

Työntekokannusteiden ohella tilimallin hyvänä puolena on pidetty sitä, että se tuottaa säästö pääomia ja antaa siten tilaa investointien kasvulle. Suomen kaltaisessa yhteisvaluuttataloudessa tämä vaihtotaserajoitteisen kasvun argumentti ei ole enää yhtä tärkeä kuin aiemmin. Toisaalta vaikka investoinnit voidaan rahoittaa ulkomailta, säästämisen kautta toteutuva kansallisvarallisuuden kasvu on tulevien sukupolvien kannalta pelkästään positiivista. Eläkkeiden etukäteisrahastoinnilla ja rahastojen käytöllä voidaan lisätä myös etuusperusteisen eläkejärjestelmän aktuaarisuutta väestön ikääntyessä, ks. lähemmin Lassila ja Valkonen (1999).

Joka tapauksessa ihmisten kiinnostus, tarve ja mahdollisuudet elinkaarisuunnitteluun ovat lisääntyneet. Kiinnostus perustuu käytettävissä olevien tulojen ja varallisuuden kasvuun sekä havaintoihin onnistuneen sijoitustoiminnan eduista. Tarve varautua ja lisätä suunnittelua johtuu pääosin työelämän muutoksista ja siitä, että työssäoloajan osuus elinkaaresta on olennaisesti lyhentynyt. Mahdollisuudet suunnitteluun ovat parantuneet rahoitusmarkkinoiden kehittymisen myötä.

Artikkelit esittelyssä

Kirjan ensimmäisen artikkelin on kirjoittanut *Stefan Fölster*. Hän on ensimmäisiä tiliajatusten esittäjiä ja on osallistunut aktiivisesti keskusteluun mallien kehittämistä. Hän kuvaa artikkelissaan tiliajatusten peruseräjäiteitä sekä nykyisin maailmalla käytössä olevia sovelluksia. Lopuksi esitellään kattava säästötileihin perustuva sosiaalivakuutusjärjestelmä ja sen vaikutukset veroasteeseen ja tulonjakoon.

Fölsterin usein siteerattu lähtökohta on, että valtaosa julkisen sektorin tulonsiirroista vain tasoittaa tuloja yli yksittäisen henkilön elinkaaren. Nämä siirrot olisi kannusteiden ja koko järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta tehokkaampaa toteuttaa eksplisiittisen tulin avulla. Tilille sosiaaliturvaetuuksien maksamisen jälkeen jääneet varat ovat maksajan omaisuutta. Tällä tavoin korostetaan maksujen talletusluonnetta ja vähennetään verosisältöä.

Toinen elinkaariajattelusta alkunsa saava havainto on nykyisten sosiaaliturvajärjestelmien sattumanvarainen korvaustaso. Fölster osoittaa esimerkein, kuinka erilaiset tulojen ajoitukset, vaikkakin elinkaaren mittaan yhteenlaskien samanlaiset, johtavat helposti hyvin erisuuruisiin tulonsiirtoihin.

Sama havainto on yhtenä lähtökohtana myös *Urpo Hautalan ja Jorma Tuukkasen* Suomen eläketurvaa koskevassa artikkelissa. Siinä osoitetaan nykyisen TEL-järjestelmän tuottavan hyvin erilaisia eläketasoja samoilla elinkaarituloilla. Maksujen ja etuuksien yhteyden tiivistämisen kautta tämä sattumanvaraisuus saataisiin eliminoitua.

Toinen tässä artikkelissa esille nostettu ongelma on varhainen eläköityminen, jonka aiheuttamat kustannukset eliniän pidentyessä ovat kasvamassa. Aikaista eläkkeelle jääntiä on vaikea perustella pelkästään terveydellisillä tai työmarkkinoihin liittyvillä syillä, sillä 50-54-vuotiaiden työhönohallistumisaste on vielä korkea, mutta työllisyys romahtaa kun päästään ikäluokkiin, jolloin on mahdollista päästä varhennettujen etuuksien piiriin.

Artikkelin kirjoittajien ratkaisu on tuoda lisää joustavuutta eläkkeellejääntiin, mutta aktuaaristen periaatteiden mukaan siten, että eläke pienenee sitä aikaistettaessa. Lisäksi ehdotetaan henkilökohtaisen rahastoinnin ottamista käyttöön työuran loppupäässä sen jälkeen kun työntekijä on ensin ansainnut kohtuullisen etuusperusteisen eläkkeen. Tavoitteena on, että aktuaarisuuden lisääminen ja eläketili yhdessä kannustavat pysymään työelämässä nykyistä pitkempään.

Bo Lundqvistin puheenvuoro kokoaa yhteen eläkeuudistuksen tarpeelle esitettyjä perusteluja. Lähtökohtana on osoittaa, että kansainvälisessä keskustelussa esitetty kritiikki ei ole, varsinkaan muutamien maksujen ja etuuksien yhteyttä parantavien muutosten jälkeen, valtaosin relevanttia Suomen yksityisen sektorin eläkejärjestelmän kannalta. Toisaalta todetaan henkilökohtaisten eläketurvan

tarpeiden hajaantuminen työ- ja pääomamarkkinoiden murroksen myötä. Tältä pohjalta esitetään yksilöllisten ratkaisujen tukemista.

Artikkeli edustaa myös ansiokkaasti ekonomistikeskustelulle vähemmän tuttua institutionaalista näkökulmaa eläkeuudistuksiin. Esimerkkeinä tästä ovat kuvaukset kilpailunäkökohtien, valvonnan ja informaatiotarpeiden rooleista eläkejärjestelmässä ja sen muutoksessa. Lundqvist korostaa myös verotuksen ennakoitavuuden tärkeyttä. Kun elinkaarinäkökulma yleistyy sosiaaliturvassa, sen on yleistyttävä myös verotuksessa. Akateemisessa tutkimuksessa näin on jo käynyt – ks. esimerkiksi Bernheim (1999). Sosiaalilien läpinäkyvyyden takaamiseksi tulevien tililtänostojen verotussäännöt tulisikin tietää luotettavasti pitkälle tulevaisuuteen.

Kansainvälisessä keskustelussa, samoin kuin tämän kirjan artikkeleissa, viitataan usein muutamien erityyppisiä tilimalleja soveltaneiden maiden eläkejärjestelmiin. Näitä ovat Australia, Chile, Ruotsi ja Singapore. Tämän vuoksi olemme laatineet kuvaukset järjestelmien keskeisistä piirteistä liitteeseen.

Tilit ja elinkaariajattelu otettava sosiaaliturvan suunnittelun lähtökohdaksi

Sosiaalitili on tämänkin kirjan artikkeleiden perusteella varsin yleinen malli, joka voidaan toteuttaa monella tavalla. Täsmälliset toteuttamistavat myös ratkaisevat mallin hyvyyden ja toimivuuden. Onnistunut toteuttaminen johtaisi nykyistä edullisempaan ja oikeudenmukaisempaan sosiaaliturvaan. Siksi elinkaariajattelu sosiaalilien muodossa tulisi ottaa sosiaaliturvan uudistamisen lähtökohdaksi.

Sosiaaliturvan järjestämistä henkilökohtaisen tilin avulla pohditaan myös sosiaali- ja terveysministeriön raportissa (STM, 1998). Raportin ehdotus työttömyysturvatilistä noudattaa paljolti samoja selkeitä perusajatuksia kuin Chilen järjestelmä. Pakollisena järjestelmä tarjoaisi suojan kaikille, mutta siihen sisältyisi nykyistä huomattavasti suurempi omavastuu. Jos tilin toteutus ei aivan epäonnistuisi, keskustelu työttömyysturvan väärinkäytöstä muuttuisi todennäköisesti lähes tarpeettomaksi.

Työttömyystilin toteuttamista kannattaisikin jo pohtia myös hallinnollisesta näkökulmasta. Esimerkiksi: olisivatko työttömyyskas-

sat tehokkaita tilijärjestelmän ylläpitäjiä? Myös siirtymäkustannusten kannalta yhteensovittaminen nykyisten järjestelmien ja instituutioiden kanssa on keskeistä.

Toinen tilimallin muoto on koulutustili, jonka ruotsalaisiin sovelluksiin Fölster viittaa artikkelissaan. Suomen koulutusvakuutuskeskustelussa tilimalli olisi hyvä lähtökohta. Koulutustiliä voidaan ajatella nykyisen opintolainajärjestelmän laajenuksena, jonka rahoittamiseen aikuiskoulutuksen osalta osallistuisi myös työnantaja.

On syytä erityisesti todeta, että vakuutusnäkökohdat ja tulonjako eivät ole perusteita hylätä tilimalli. Nykyinen vakuutusturva voitaisiin säilyttää, ja omavastuun korostaminen tekisi vakuutuksista nykyistä tehokkaampia. Tilit voidaan myös toteuttaa niin, että tulonjako ei merkittävästi muutu elinkaaren mittaan tarkasteltuna. Tilimalli tarjoaa mahdollisuuden jopa kohdentaa tulonsiirrot aiempaa tehokkaammin huono-osaisille.

Personal Security System (PSS): ehdotus eläkejärjestelmän uudistamiseksi

Yhdysvaltojen valtiollisen eläkejärjestelmän uudistamista koskeva keskustelu on ollut vilkasta viime vuosina. Yksi merkittävimmistä uudistusehdotuksista on PSS, jonka alunperin laativat nimekkäät taloustieteen professorit L.A. Kotlikoff ja J. Sachs vuonna 1997. Myöhemmin Kotlikoff on muokannut ehdotusta niin että se soveltuu suositukseksi muidenkin maiden eläkejärjestelmien uudistamiseen. Yhtä näistä uusista versioista (Kotlikoff 1998) kuvataan lyhennettynä seuraavassa.

Järjestelmä ja siihen siirtyminen koostuu kolmestatoista elementistä:

1. Nykyisten eläkeläisten eläkkeet maksetaan vanhan järjestelmän mukaan.
2. Lopetetaan nykyiset eläkemaksut suurimmalta osin ja alennetaan uudet eläke-etuudet sellaisiksi, jotka työntekijät olisivat todennäköisesti saaneet vanhassa järjestelmässä välttämättömiä leikkausten jälkeen.
3. Säädetään pakollinen työntekijöiden tilieläkemaksu.
4. Naimisissa olevien työntekijöiden maksuista puolet ohjataan

6. Kaikki kerätyt eläkemaksut sijoitetaan erityisiin PSS-joukkolainoihin ja globaaliin markkinapainotettuun indeksiin, jossa ovat mukana osakkeet, joukkolainat ja kiinteistöt.
7. Kun ikäluokka täyttää 60, sen kumuloituneet tilit muutetaan vähitellen inflaatiolta suojatuiksi eläkkeiksi. Konversio toteutetaan ikävälillä 60-70 siten, että osa tilistä muutetaan joka päivä. Eläke määräytyy omien maksujen perusteella laskettuna osuutena koko ikäluokan tilien yhteissummasta.
8. Työntekijät, jotka kuolevat ennen 70 vuoden ikää, jättävät perinnöksi sen tilin osan, joka ei ole vielä muutettu annuiteetti-eläkkeeksi.
9. Vanhassa järjestelmässä kertyneet etuudet rahoitetaan säilyttämällä väliaikaisesti osa järjestelmän eläkemaksusta, alentamalla etuuksia, vähentämällä julkisia menoja, yksityistämällä valtion omaisuutta ja tarvittaessa Maailmanpankin tai Kansainvälisen valuuttarahaston tuella.
10. Järjestelmän siirtymävaiheessa syntyvät väliaikaiset kassavajeet rahoitetaan PSS-joukkolainoilla, jotka tuottavat 3 prosentin reaalkoron.
11. Vanhaan järjestelmään väliaikaisesti jäävä maksu suunnitellaan sellaiseksi, että kaikista edellämainituista tulolähteistä saatavien tulojen nykyarvo vastaa vanhan järjestelmän eläkemenojen nykyarvoa. Diskonttaustekijänä käytetään 3 prosentin reaalkorkoa.
12. Eläketilin saldosta tiedotetaan palkansaajille vuosineljänneksittäin. Tilimaksut ja rahastojen tuotto säästöaikana ovat verovähenteiset, mutta eläkkeitä verotetaan tuloverolla.
13. Valtio päättää kansainvälisen tarjouskilpailun perusteella siitä ketkä saavat hoitaakseen kunkin ikäluokan maksujen keräämisen ja etuuksien maksamisen, tilien sijoittamisen ja tilien konvertoinnin inflaatiolta suojatuiksi eläkkeiksi.

Kotlikoffin mukaan järjestelmän etuina ovat maksujen ja etuuksien yhteyden kiinteytyminen, työvoiman ulkopuolella olevan puolison etujen turvaaminen, sukupolvien välisen ja sisäisen oikeudenmukaisuuden lisääntyminen, eläkejärjestelmän tulevien rahoitusongelmien ratkaisu ja suuret eläkkeet. Valtion täydennysmaksuilla voidaan valita järjestelmän progressiivisuuden aste. Keskitetty sijoittaminen maailman indeksiin vähentää hallintokuluja ja suojaa yksittäisten markkinoiden tuottovaihtelulta. Sijoitusriskien vaimentamisen vuoksi verorahoitteisen perusturvan ei tarvitse olla viritetty korkeaksi. Keskitetty tilien konversio annuiteetti-eläkkeiksi alentaa hallintokuluja, suojaa käänteisen valinnan ongelmilta ja elinikäris-

Vaikka Kotlikoffin ehdotus on laadittu erilaisiin oloihin kuin joissa Suomen työeläkejärjestelmä toimii, niin se antaa ajattelemisen aihetta. Uutta Maailmanpankin (World Bank 1994) suosituksiin ja esimerkiksi Chilen järjestelmään nähden ovat pyrkimykset saada keskitetyllä hallinnoinnilla, sijoittamisella ja vakuuttamisella laskettua kuluja ja vähennettyä sijoitusriskejä. Ehdotus myös hajauttaa eläkejärjestelmän tehtävät kolmeen osaan ja antaa mahdollisuuden ulkomaisten yritysten kilpailla näiden osien toteuttamisesta, mikä siirtää osan valvonnasta kotimaisilta viranomaisilta kansainvälisille rahoitusmarkkinoille.

Kansainvälisestä sijoitusten hajauttamisesta saatavat edut ovat avoimilla markkinoilla vähentymässä, mutta niitä on edelleen olemassa. Toisaalta jos suuret teollisuusmaat siirtyisivät ehdotuksen mukaisesti täysin rahastuvaan järjestelmään, sijoitusten tuotto laskeisi. Yksittäinen pieni maa, kuten Suomi voisi hyötyä tästä koron laskusta investoinneissaan ilman rahastointiakin, mutta yrityksillä tulisi riittää uskoa siihen, että kulutuskysynnän väheneminen kansainvälisillä markkinoilla on vain säästämävaiheeseen liittyvä väliaikainen ilmiö.

Siirtymävaiheen kustannusten rahoitus pitäisi Suomen olosuhteissa toteuttaa lähinnä olemassaolevia rahastoja purkamalla sekä eläkemaksujen korotuksilla, joita voidaan ajoittaa eri tavoin lainanoton avulla. Mielenkiintoinen yksityiskohta on eräässä PSS-ehdotuksen versiossa esitetty siirtymän rahoittaminen kassavirtaverolla, joka koko talouteen sovellettuna vastaa suunnilleen arvonlisäveroä. Palkkasummapohjaisen eläkemaksun korvaamista Suomessa arvonlisäverolla on kuvattu muun muassa tutkimuksessa Forss ym. (1998). Tulosten mukaan saavutettavissa oleva työkannusteiden paraneminen voi olla merkittävää. Tutkimus on tehty samalla menetelmällä (numeerinen sukupolvimalli) kuin Kotlikoff on käyttänyt analyyseissään.

Lähteet

Bernheim, B.D. (1999): Taxation and Saving. NBER Working paper No. 7061. Cambridge.

Euroopan komissio (1997): The Welfare State in Europe - Challenges and reforms. European Economy, No. 4.

Forss M., J. Lassila, B. Lundqvist, J. Salonen ja T. Valkonen (1998): *Eläketurvan rahoitus ja ulkoiset shokit*. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1998:1 ja ETLA B 140. Helsinki.

Fölster, S. (1997): Social insurance based on personal savings accounts: a possible reform strategy for overburdened welfare states? *European Economy*, No. 4, 1997 (The Welfare State in Europe - Challenges and reforms).

Kansaneläkelaitos (1999): Kansaneläkelaitoksen hoitama sosiaaliturva 1998-2050. Kansaneläkelaitoksen aktuaarijulkaisuja n:o 2. Helsinki.

Klaavo, T., J. Salonen, E. Tenkula ja R. Vanne (1999): Eläkemenot, -rahastot ja -maksut vuoteen 2050. Eläketurvakeskuksen raportteja 1999:17.

Kotlikoff, L.J. (1998): The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform, julkaisematon käsikirjoitus.

Kotlikoff, L.J. ja Sachs, J. (1997): It's High Time to Privatize. *The Brookings Review*, Summer 1997, Vol. 15, No. 3.

Lassila, J. ja T. Valkonen (1999): Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen. ETLA, sarja B. Käsikirjoitus.

Mäki, T., P. Parkkinen ja R. Vanne (1996): Kehdosta hautaan - suomalainen hyvinvointiyhteiskuntansa hoivassa. VATT Keskustelualoitteita, No. 119. Helsinki.

STM (1998): Sosiaaliturvan kestävään rahoitukseen - rahoituksen uusia linjauksia. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 1998:27.

Valtioneuvoston kanslia (1998): Julkinen talous 2000-luvulla: Reunaehdot, haasteet ja uudistusten suunta. Työryhmäraportti talousneuvostolle. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1998/4.

World Bank (1994): *Averting the old age Crisis: policies to protect the old and the growth*. toim. E. James. Oxford University Press. Oxford.

LUKU 2

**Henkilökohtaiset
säästötilit
- sosiaalivakuutuksen
pelastus?**

Stefan Fölster

Suomentanut Anssi Partanen

1 Johdanto

Eläkejärjestelmän uudistamisesta keskustellaan useissa maissa, ja joissakin sitä jo toteutetaan. Yleinen suuntaus on entisen, etuusperusteisen jakojärjestelmän sijaan siirtyä kohti rahastoivaa maksuperusteista järjestelmää, jossa eläkemaksut talletettaisiin henkilökohtaiselle säästötilille. Tällöin saadut edut riippuvat sijoituskohteiden tuotoista. Tämänkaltaisissa järjestelmissä yksityisten vakuutusyhtiöiden asema usein myös korostuu. Ruotsissa eläkejärjestelmän uudistuksessa siirrytään kohti osittain rahastoivaa järjestelmää henkilökohtaisten tilien myötä.

Henkilökohtaiset säästötilit ovat herättäneet kasvavaa mielenkiintoa myös muiden sosiaaliturvajärjestelmien kuin eläkkeiden uudelleenorganisoinnissa. Ruotsissa on ehdotettu ja osittain yritys-tasolla vapaaehtoisesti toteutettu koulutustilejä, kun taas Chilessä ollaan ottamassa käyttöön työttömyysturvatilijärjestelmä. Henkilökohtaisia terveystilejä on myös ehdotettu ja analysoitu.¹

Kattavammista henkilökohtaisiin tileihin perustuvista järjestelmä-uudistuksista ovat esittäneet perusteluja mm. Orszag & Snower, 1997 ja Fölster, 1997. Esimerkkinä jo olemassa olevasta kattavasta järjestelmästä voitaneen mainita esim. Singaporen Central Provident Fund, joka alunperin suunniteltiin kasvattamaan säästämistä ja huolehtimaan eläketurvasta. Järjestelmää on jälkepäin laajennettu kattamaan mm. terveydenhuoltotarpeita, korkeakoulutusta, huollettavien vakuutusta ja useita muita yhteiskunnallisia tarpeita.²

Tämän tutkimuksen toisessa luvussa tarkastellaan yleisesti säästötilipohjaisen sosiaaliturvajärjestelmän periaatteita. Luvussa kolme otetaan kantaa Ruotsin poliittiseen keskusteluun joidenkin esimerkkien, kuten koulutustilien, avulla. Luvussa neljä kuvataan kattavan säästötilipohjaisen sosiaaliturvajärjestelmän vaikutuksia tutkimustulosten valossa.

¹ Katso esim. Eichner et al. (1996).

² Katso Asher (1994) Singaporen järjestelmän kuvauksesta.

2 Säästötilipohjaisen sosiaalivakuutusjärjestelmän periaatteet

Sosiaalivakuutuksella on kaksi perustehtävää: tarjota vakuutusturvaa riskejä vastaan, sekä auttaa yksityishenkilöitä jakamaan tulonsa yli elinkaaren. Useimmissa julkisissa eläkejärjestelmissä molemmat perustehtävät rahoitetaan verotuloilla.

Tilijärjestelmä ei, toisin kuin usein väitetään, korvaa vakuutusta yksilöllisellä säästämällä. Keskeinen ajatus on sen sijaan tarjota tehokkaampi vakuutusjärjestely, joka tarjoaa samanlaisen suojan riskejä vastaan, mutta vähentää tarvetta verorahoitukseen ja erityisesti alentaa marginaaliveroa.

Säästötilipohjainen järjestelmä lisää tehokkuutta kahdella tavalla. Ensimmäisessä yksilön elinkaaren sisäinen tulojen uudelleenjako rahoitetaan yksilöllisellä säästötilillä, joka voi olla rahastoiva tai rahastoimaton. Tällöin verovaroja tarvitaan ainoastaan riskien vakuuttamiseen. Toinen syy säästötilipohjaisen järjestelmän pienempään verorasitukseen on rahastointi, jonka tuottamat pääomatulot vähentävät verorahoituksen tarvetta.

Tässä luvussa tarkastellaan ensiksi rahastoimattoman tilin osuutta tehokkaammassa elinkaaritulon uusjaossa. Tämän jälkeen kuvataan rahastoimisen vaikutukset. Viimeiseksi tarkastellaan tulonjaon tasaisuutta.

Tehokkaampi elinkaaritulon uusjako

Tuoreen taloustutkimuksen tärkeimpiä oivalluksia on havainto, että elinaikainen tulo on taipuvainen jakautumaan paljon tasaisemmin kuin vuositulo. Tätä havaintoa tukevat useat tutkimukset.³

Taulukossa 1 esitetään OECD:n tutkimustulokset, jotka kuvaavat henkilöiden siirtymistä tuloluokasta toiseen. Tutkimus osoittaa, että enemmistö vuoden 1986 alimman tuloluokan henkilöistä siirtyi ylempään tuloluokkaan seuraavien viiden vuoden aikana. Yksi viidestä onnistui nousemaan vähintään kaksi kvintiliä. Ruotsalainen, koko elinkaaren tulonjakoa käsittelevä tutkimus taasen arvioi,

³ Esimerkkeinä Björklund (1989) ja Aaberge et al. (1996).

että alimman kvintiilin elinaikainen tulo oli ainoastaan 31 prosenttia pienempi kuin ylimmän kvintiilin, vaikka ylimmän kvintiilin vuositulot olivat neljä kertaa suuremmat.⁴

Havainnosta, että elinaikaiset tulot ovat jakautuneet tasaisemmin kuin vuositulot, on seurauksena päätelmä, että koko elinajan tulojen vakuuttaminen, tai tasaaminen, vaatii vähemmän verotuloja kuin vuositulojen vakuuttaminen. Useat hyvinvointivaltioita koskevat tutkimukset osoittavat, että ainoastaan 20-25 prosenttia elinkaaren tulonsiirroista tapahtuu henkilöiden välillä. Loput 75-80 prosenttia

Taulukko 1. Työllisten siirtyminen tuloluokasta toiseen, 1986-1991, prosenttia

	Niiden osuus alimmasta kvintiilistä, jotka liikkuvat tuloluokassa ylöspäin viiden vuoden kuluessa	Niiden osuus, jotka siirtyivät ylös- tai alaspäin vuoden kuluessa	Niiden osuus, jotka liikkuvat ylös- tai alaspäin ainakin kaksi kvintiiliä
USA			
Miehet	72	33	17
Naiset	42	37	16
SUOMI			
Miehet	55	32	19
Naiset	60	42	19
RUOTSI			
Miehet	74	32	19
Naiset	57	42	19

Lähde: OECD (1996).

Toinen ja kolmas sarake viittaavat kaikkiin kvintiileihin, ei pelkästään alimpaan tuloluokkaan. (Suom. huom.)

⁴ Hussenius ja Selen (1994). Elintasoerot saattavat olla jopa tätäkin pienempiä, koska pienituloisten käyttämiä julkisia palveluita tuetaan enemmän, ja koska pienituloiset asuvat usein alueilla, joilla asumiskustannukset ovat pienempiä.

tasoittavat tuloja yli yksittäisen henkilön elinkaaren⁵. Säästötili tarjoaa yksilöille mahdollisuuden tasoittaa eri elämänvaiheidensa tuloja, jolloin verotuloja tarvitaan ainoastaan koko elinajan tulojen vakuuttamiseen.

Tämä kuvataan intuitiivisesti taulukossa 2. Oletetaan yksinkertaistamisen vuoksi, että taloudessa on vain kaksi henkilöä. Jaetaan aika työelämässä kahteen periodiin. Henkilöllä A on nollatulot ensimmäisellä periodilla, kun taas henkilö B ei ansaitse mitään periodilla 2. Kummallakin periodilla henkilöiden välinen tulonjako on siis erittäin epätasaista. Tavanomainen verorahoitteinen sosiaaliturvajärjestelmä vaatisi verotettavaksi puolet tuloista kummallakin periodilla täydellisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi, olettaen että kaikki verotulot siirrettäisiin henkilölle, jolla on kyseisellä periodilla alimmat tulot. Koko elinajan työtulot ovat kuitenkin paljon tasaisemmin jakautuneet.

Tiliperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä yksilöt voivat käyttää tiliiä siirtääkseen tulojaan periodien välillä. Henkilö A lainaisi ensimmäisellä periodilla, ja maksaisi lainan takaisin toisella periodilla. Henkilö B

Taulukko 2. Yksinkertainen esimerkki

	Henkilö A	Henkilö B
Bruttotulot Iät 20-40	0	6
Bruttotulot Iät 41-60	10	0
Elinajan tulo Iät 20-60	10	6
Täydelliseen tasaamiseen vaadittu veroste verorahoitteisessa sosiaalivakuutusjärjestelmässä	50%	50%
Täydelliseen tasaamiseen vaadittu veroste tilipohjaisessa järjestelmässä	20%	20%

Tulot ennen veroja ja korvauksia. Oletuksena, että sosiaalivakuutus tasaa verojen ja korvauksien avulla nettotulot. Verorahoitteisessa järjestelmässä tulot tasataan joka periodilla (vaatii 50 prosentin veron), kun taas tilijärjestelmässä elinajan tulon tasaavan veron keräämisen ajankohdalla ei ole merkitystä. (Suom.huom.)

⁵ Katso esim. Hussenius ja Selen (1994) ja Fölster (1998).

säästäisi ensimmäisellä periodilla, ja nostaisi rahaa tililtään seuraavalla periodilla. Tilit ovat vakuutettuja ja tuottavat kompensatiota alhaisesta elinajan tulosta. Hyvitys annetaan toisen periodin jälkeen eläketulon lisäksi. Oletetaan, että vakuutus rahoitetaan 20 prosentin verolla, jolloin nähdään selvästi, että lopputulokset ovat samat. Elinajan tulot ovat myös täysin tasattuja. Silti, niin kauan kuin yksilö joutuu ottamaan veroasteen annettuna, ovat rajaveroasteet ja niihin perustuvat kannustimet varsin erilaisia kahden järjestelmän välillä.

Tässä yksinkertaisessa esimerkissä oletettiin, että kaikki verotulot siirrettiin henkilölle, jolla oli alhaisin tulotaso. Käytännössä sekä verorahoitteisen että tilipohjaisen järjestelmän säännöt määräävät tarkemmin siitä, kuinka kattavasti henkilö on vakuutettu tulonmenetyksiä vastaan.

Verorahoitteisessa sosiaalivakuutuksessa korvaukset sidotaan yleensä palkkaan tai asemaan työmarkkinoilla. Tämä voi helposti johtaa mielivaltaiseen tai epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen. Taulukon 2 esimerkkiä voidaan täydentää kuvaamalla tilannetta, jossa tulonmenetykset korvataan yleisesti käytössä olevalla tavalla siihenastisen palkan mukaan. Tämä esitetään taulukossa 3. Ensimmäisessä tapauksessa henkilö A ei ole ollut töissä ennen työttömyyttään tai vastaavaa tulonmenetystä, eikä siten saa korvausta, kun taas henkilö B on työttömänä vasta toisella periodilla ja saa täyden korvauksen. Toisessa tapauksessa ajoitukset ovat päinvastaisia. Vertaus osoittaa, että verorahoitteisen sosiaalivakuutuksen korvaussäännöt tuovat huomattavia ja mielivaltaisia vaihteluita elinajan tuloon, riippuen yksinkertaisesti siitä *mihin ajankohtaan* työttömyys osuu.

Tässä esimerkissä verotuloja voidaan kerätä usealla eri tavalla. On helppo havaita tulonjaon äärimmäinen epätasaisuus, jos tietyn ajanjakson työttömyyskorvaukset joudutaan rahoittamaan saman periodin verotuloilla. Parempi vaihtoehto on tasata budjetti elinkaaren yli verottamalla kaikkia tuloja suhteellisesti. Taulukko 3 osoittaa, kuinka elinajan tulossa esiintyy mielivaltaisia vaihteluita verojen jälkeenkin, riippuen työttömyyden ajankohdasta. Erot kapenisivat jonkin verran progressiivisen veron myötä, mutta työttömyysvakuutuskorvauksen aiheuttaman mielivaltaisen tulojen uusjaon täydellinen poistaminen vaatisi erittäin korkeita rajaverovaikutuksia.

Tilipohjaisessa järjestelmässä tililtä nostojen koko voidaan myös sitoa aikaisempaan palkkatasoon tai työkokemukseen. Nostoilla on kuitenkin pienempi merkitys elinajan tulolle, koska pienemmät

työssäoloaikaiset nostot jättävät tilille suuremman saldon korkeampaa eläkettä varten.

Tilipohjaisessa sosiaalivakuutuksessa itse tili on yleensä myös vakuutettu. Yksilöt saavat tyypillisesti korvausta, jos elinajan yli kertyneet tililtä nostot ylittävät tietyn rajan, tai jos karttuneet säästöt ovat liian alhaiset. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden henkilöiden kohdalla maksut järjestelmään ovat puhtaan veron luonteisia. Paljon nostoja tehneiden henkilöiden lisätappiot eivät siten vaikuta heidän kannustimiinsa sen enempää kuin verorahoitteisessa järjestelmässäkään. Marginaalivaikutukset jäävät toisaalta kaikille muille henkilöille vähäisemmiksi tilijärjestelmässä kuin nykyisessä verora-

Taulukko 3. Kuinka hyvin verorahoitteinen sosiaalivakuutus toimii?

	Henkilö A	Henkilö B
<i>Tapaus I, ennen veroja:</i>		
Iät 20-40	0 + 0 korvaus*	6
Iät 41-60	10	0+6 korvaus*
Elinajan tulo	10	12
<i>Tapaus I, verojen jälkeen:</i>		
Iät 20-40	0	4,4
Iät 41-60	7,2	4,4
Elinajan tulo	7,2	8,8
<i>Tapaus II, ennen veroja:</i>		
Iät 20-40	10	0 + 0 korvaus*
Iät 41-60	0+10 korvaus *	6
Elinajan tulo	20	6
<i>Tapaus II, verojen jälkeen:</i>		
Iät 20-40	6,15	0
Iät 41-60	6,15	3,7
Elinajan tulo	12,3	3,7

* Korvaus on aikaisempiin tuloihin perustuva työttömyyskorvaus. Veroasteet 28,5 prosenttia tapauksessa I ja 38,5 prosenttia tapauksessa II. Veroja maksetaan myös korvauksista. Yksilön verot eivät täysin vastaa yksilön saamia työttömyyskorvauksia yli elinkaaren, koska esimerkissä on tulonsiirtoja myös henkilöiden välillä. (Suom. huom.)

hoitteisessa järjestelmässä. Myöhemmin tarkasteltavat empiiriset tutkimukset tukevat näkemystä, jonka mukaan suurelle enemmistölle ihmisistä tilien saldot eivät jäisi mataliksi tai negatiivisiksi.

Taulukko 4 osoittaa, kuinka tili vaikuttaisi edellisen esimerkin elinajan tuloon. Työttömyyden aikana tililtä nostetaan varoja, kun taas töissä ollessa tilille talletetaan varoja. Etuuksien saamishdot ovat samat kuin verorahoitteisessa työttömyyskorvausjärjestelmässä. Vakuutuskorvaus maksetaan lisänä elinajan tulolle samalle tulolle asetetun suhteellisen veron tuoton sallimissa rajoissa. Kuten nähdään tulovirta on paremmin ennustettavissa ja todellisuudessa tasaisemmin jakautunut kuin verorahoitteisessa sosiaalivakuutuksessa.

Taulukko 4. Kuinka hyvin tilipohjainen sosiaalivakuutus toimii? Tulo ennen veroja

	Henkilö A	Henkilö B
<i>Tapaus I:</i>		
Iät 20-40	0 tyött*	6
Iät 41-60	10	0 tyött*
Elinajan tulo	10	6 +2 korvaus**
Elinajan tulo verojen jälkeen	8,9	7,1
<i>Tapaus II:</i>		
Iät 20-40	10	0 tyött*
Iät 40-60	0 tyött*	6
Elinajan tulo	10	6 +2 korvaus**
Elinajan tulo verojen jälkeen	8,9	7,1

* Työttömyyden aikana tililtä voidaan nostaa varoja. Yksinkertaisuuden vuoksi säännöt tililtä nostoilta ovat samat kuin verorahoitteisessa järjestelmässä, eli nostot eivät ole sallittuja, jos aikaisemmilta vuosilta ei ole tuloja.

** Korvaus on vakuutuskorvaus henkilöille, joiden tilisaldo on alhainen tai jotka ovat tehneet suuria nostoja.

Veroasteet molemmissa tapauksissa 11 prosenttia. Tilille säästäminen ja tililtä nostot eivät näy taulukossa, koska ne edustavat pelkästään siirtymiä yksilön omassa säästämiskäyttäytymisessä yli ajan. (Suom.huom.)

Tilipohjainen sosiaalivakuutus siis vähentää huomattavasti marginaalivaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että lisätulojen vaihteluilla on suurempi vaikutus nettotuloihin. Samaan aikaan kuitenkin useat verorahoitteisessa järjestelmässä esiintyvät mielivaltaiset ja epäoikeudenmukaiset tulojen uusjaot tulevat eliminoiduiksi.

Rahastoivan säästötilin vaikutukset

Jos tilit rahastoidaan, saadaan aikaan lisävaikutuksia. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana tutkimuksen painopiste on siirtynyt kohti rahastoivaa sosiaalivakuutusjärjestelmää. Tosiasiassa yli 20 maata on jo siirtynyt, tai on siirtymässä, kohti rahastoivampaa järjestelmää. Useimmat, vaikkakaan eivät kaikki tutkimukset, suosittelevat rahastoinnin käyttöönottoa maissa, joissa on laaja-alainen jakojärjestelmä. Tähän on kaksi pääsyytä.

Ensiksi, rahastointi pienentää verorasitusta. Jakojärjestelmässä eläkeoikeus kasvaa korkoa palkkojen reaalikasvun tahdissa, koska maksut järjestelmään on suhteutettu nykyisiin palkkoihin, kun taas ulosmaksetut korvaukset on sidottu maksamisen ajankohtana vallitsevaan palkkatasoon. Oletetaan, että henkilö maksaa 1000 Ruotsin kruunua eläkejärjestelmään 40 vuoden ikäisenä. Jakojärjestelmässä reaali-palkkojen kasvaessa 2,1 prosenttia vuosittain (Ruotsin keskiarvo vuodesta 1960) eläkeoikeudeksi muodostuu 1680 kruunua 25 vuotta myöhemmin. Rahastoivassa järjestelmässä 6 prosentin reaali-tuotolla (Ruotsissa tuotto pääomalle on ollut 9 prosenttia vuodesta 1960) sama eläkeoikeus olisi voitu ostaa 421 kruunulla 1000 kruunun sijaan. Esimerkki osoittaa, että jakojärjestelmä lisää merkittävästi yksilön kuluja, tai veroja, sosiaalivakuutuksessa.

Rahastointi myös lisää sekä säästämistä että investointeja, ja siten kasvattaa tuloja. Empiiriset tutkimukset osoittavat selvästi, että rahastoinnin kasvattaminen lisää säästämistä (esim. Edwards, 1995) ja että lisääntynyt säästäminen yleensä kasvattaa myös kotimaisia investointeja. Kansantulo kasvaisi jopa silloin, kun lisäsäästöt sijoitettaisiin ulkomaille. Ruotsin bruttokansantuotetta koskevan laskelman mukaan maan BKT voisi rahastoivassa järjestelmässä olla 5 prosenttia suurempi pelkästään säästövaikutuksien vuoksi.⁶

⁶ Laskelma seuraa Feldsteinin (1996) ehdottamaa tapaa. Empiiristen tutkimusten perusteella säästämisen oletetaan rahastoivassa järjestelmässä nousevan 50 prosentilla rahastojen määrästä.

Rahastoinnin lisääminen herättää myös kysymyksiä. Korkeiden pääoman reaalitytuottojen saatavuus myös tulevaisuudessa on eräs näistä. Useimmissa maissa reaalitytuotot pääomalle ovat kuluneen vuosisadan aikana vaihdelleet 6-10 prosentin välillä.⁷ Ilmiöstä on käytetty termiä ”equity premium puzzle” eli ”osakepreemion arvoitus” (Mehra ja Prescott, 1985.) Nykytutkimuksessa useat mallit kykenevät uskottavasti selittämään osakepreemiota.⁸ Nämä selitykset eivät kuitenkaan takaa korkeaa tuottoa. Erityisesti useiden maiden lisätessä rahastointia tuoton pääomalle voidaan olettaa pienenevän. Teoreettisissa malleissa johtopäätöksenä onkin yleisesti, ettei rahastointia pitäisi kasvattaa yli pisteen, jossa pääoman tuotto putoaa alle reaalitypalkkojen kasvun.

Kysymykseen riskien suuruudesta on myös vastattava, vaikka rahastoivan järjestelmän tuotto säilyisikin keskimääräisesti korkeana. Yksilön kohdalla riskit saattavat olla rajoitettuja, koska tyypillinen lähestymistapa lienee sijoittaa osakkeisiin nuorella iällä ja lisätä joukkovelkakirjojen osuutta vanhemmalla iällä. Mikä tärkeintä, rahastoiva järjestelmä ei ole niin herkkä oman maan talouskasvun vaihteluille, koska riskit voidaan jakaa ulkomaiden pääomamarkkinoita hyväksikäyttäen.

Edelleen huolenaiheena on siirtymävaihe jakojärjestelmästä rahastoivaan järjestelmään. Usein väitetään, että siirtymävaihe pakottaa yhden sukupolven maksamaan kaksinkertaisen määrän.⁹ Tämänkal-

⁷ Tämä pitää paikkansa riippumatta siitä, onko pääoman tuotto mitattu yritysten antamasta informaatiosta vai osakemarkkinoiden tuotosta.

⁸ Usein väitetään, että pääoman tuoton tulisi vastata kasvuvauhtia. Tämä oli niin sanotun Solowin kasvumallin tulos. Tämän tyyppisessä mallissa oletettiin vakioinen pääoman osuus eikä riskiä. Uudemmissa dynaamisissa malleissa, joissa pääoman osuus on endogeeninen ja riskiä ja riskin karttamista esiintyy, myöskin pääoman tuotto voi erota huomattavastikin kasvuvauhdista.

Cambell & Cochrane (1997) ja Constantinides & Duffie (1996) esittävät malleja, joissa korkea osakepremio on mahdollinen. Yhteenveto tästä kirjallisuudesta löytyy lähteestä Cochrane (1997).

Olisi harhaanjohtavaa käyttää valtion velkakirjojen korkoa rahastoinnin tuottoasteena. Ensinnäkin velanoton oletetaan pysyvän vakiona siirryttäessä rahastoivaan järjestelmään, kun taas talouden muiden yksikköjen pääomakannan oletetaan kasvavan. Toiseksi, valtion velkakirjojen matala korko ei heijasta ainoastaan riskipreemiota, vaan myös likviditeettipreemiota.

⁹ Voitaisiin myös olla huolestuneita siitä, että säästämisen kasvaminen vähentäisi kulutusta ja siten työllisyyttä. Aiottu vaikutus on kuitenkin pitää kokonaiskysyntä ennallaan korvaamalla kulutusta investoinneilla. Ylikysyntätilanteissa rahastointia voidaan kasvattaa, jos riskinä on investointien suuntautuminen ulkomaille.

tainen argumentointi kuitenkin liioittelee ongelmaa. Ensinnäkin omaan eläkkeeseen edellytetyt säästöt eivät ole yhtä suuria kuin maksut nykyisille eläkkeensaajille, koska säästöt tuottavat myös tuloa. Mikä tärkeämpää, odotettu vanhusten osuuden suuri kasvu vaarantaa vanhustenhuollon ja sairaanhoidon tason säilymisen. Sukupolvi, joka rahoittaa siirtymisen rahastoivaan järjestelmään varmistaisi siten oman elintasonsa ja hyvinvointinsa säilymisen.

Kuinka säästötili vaikuttaa oikeudenmukaisuuteen

Säästötilipohjaista sosiaalivakuutusta harkittaessa ratkaiseva huolenaihe on järjestelmän mahdollinen epäoikeudenmukaisuus. Kyseistä sosiaalivakuutusta on usein luonnehdittu yhteen sopimattomaksi hyvinvointivaltion tavoitteiden kanssa, osittain koska maat kuten Singapore, jossa on säästötilipohjainen järjestelmä, jakavat tuloja uudelleen varsin vähän. Voidaan myös olla huolissaan alhaisempien marginaaliverojen tuottamien hyötyjen laimenemisesta, jos uusjakoa tai vakuutusta lisätään säästötilipohjaiseen järjestelmään.

Empiiriset tutkimukset ja säästötilipohjaisten järjestelmien simulaatiot näyttävät kuitenkin vain hyvin pieniä vaikutuksia tulonjakoon (kuten osoitettu jäljempänä). Eräs intuitiivinen selitys tähän esitettiin jo taulukossa 1. Harvoin huomataan, että rahastoivalla järjestelmällä on itse asiassa tulonjakoa tasaavia vaikutuksia. Tämä näkyy taulukos-

Taulukko 5. Vuosieläke ennen veroja henkilölle, joka oli 15-vuotias vuonna 1960 ja siirtyi eläkkeelle vuonna 2009, inflaatiokorjattuina Ruotsin kruunuina

	Tehdas-työläinen	Korkeasti koulutettu
Nykyinen järjestelmä	131 000*	166 000*
Rahastoiva järjestelmä	354 000	353 000
Nykyinen eläkeuudistus	201 000	201 000

* Täydelliset laskelmat löytyvät lähteestä Fölster et al (1999). Rahastoivan järjestelmän tuotto perustuu vuosien 1960-1997 todelliseen tuottoon salkulle, joka sisältää yhtäläisesti valtion velkakirjoja, ruotsalaisia osakkeita, sekä kansainvälisiä osakkeita. Vuodesta 1998 eteenpäin tuoton oletetaan olevan yhden prosenttiyksikön alhaisemman kuin vuosien 1960-1997 aikana saadun 5,8 prosentin tuoton.

sa 5, jossa rahastoivan järjestelmän vaikutuksia verrataan Ruotsin nykyiseen¹⁰ eläkejärjestelmään. Laskelmat on tehty erikseen tehdastyöntekijälle ja korkeasti koulutetulle, jotka molemmat olivat 16-vuotiaita vuonna 1960 ja siirtyvät eläkkeelle vuonna 2009. Esimerkissä oletetaan, että rahastoivassa järjestelmässä varat sijoitettiin joukkovelkakirjoihin, ruotsalaisiin osakkeisiin, sekä ulkomaisiin osakkeisiin. Laskelmissa otetaan huomioon, että nykyisen järjestelmän maksuilla rahoitetaan myös aiennetut eläkkeet ja niiden eläkkeet, jotka eivät työskentele riittävän pitkään ansaitakseen täyden eläkeoikeuden.¹¹

Hämmästyttävänä lopputuloksena huomataan, että rahastoivan järjestelmän eläkkeet eivät ole ainoastaan suuremmat, vaan myös jakautuneet tasaisemmin.¹² Syynä tähän on se, että tehdastyöntekijä tyypillisesti maksaa järjestelmään aiemmin elinkaarellaan, ja pystyy täten keräämään pitempään korkoa korolle. Korkeasti koulutettu taas ansaitsee suurimman osan tuloistaan myöhäisempänä ajankohdana, jolloin tuottoeriodikin jää lyhyemmäksi.

3 Esimerkkejä säästötilipohjaisesta sosiaalivakuutuksesta

Eläkkeet eivät ole ainoa sosiaalivakuutuksen laji, joka voidaan tuottaa säästötilien avulla. Tässä osiossa tarkastellaan useita muita säästötilipohjaisen sosiaalivakuutuksen sovelluksia. Kappaleessa 4 keskustellaan kattavasta säästötilipohjaisesta sosiaalivakuutuksesta.

Koulutustili

Ruotsissa on keskusteltu koulutustilistä, ja useat puolueet, ammattiliitot ja työntantajat ovat sen jo tosiasiallisesti hyväksyneet. Tällä het-

¹⁰ Laskelmat viittaavat vuoden 1998 loppuun asti voimassa olleeseen järjestelmään. (Suom. huom.)

¹¹ Tilijärjestelmässä tämä uudelleenjako on toteutettu suhteellisella vähennyksellä tilin saldoon.

¹² Tulos saadaan, vaikka nykyisen järjestelmän keskeisin tuloja uudelleen jakava mekanismi on poistettu tilijärjestelmästä. Nykyjärjestelmässä maksuja maksetaan osuutena palkasta riippumatta palkan korkeudesta, mutta eläkkeillä on hieman keskipalkkaa suurempi yläraja.

kellä useat yritykset valmistelevat vapaaehtoisten koulutustilien käyttöönottoa, vaikka verokohtelu ei olekaan vielä edullista.¹³ Englannissa Tony Blair on ehdottanut niin sanottuja ”koulutuksellisia oppimistilejä”, joita myös hallitus on harkinnut.

Koulutustili pyrkii ratkaisemaan ongelman, joka aiheutuu siitä, että yhä suurempi osa työntekijöistä tarvitsee lisäkoulutusta koko työuransa aikana. Työnantajien halukkuus rahoittaa kyseinen koulutus on usein alle sosiaalisesti optimaalisen tason, koska pelätään lisäkoulutetun työntekijän karkaavan ehkäpä kilpailijan palvelukseen. Useimpien ihmisten mahdollisuudet rahoittaa koulutuksensa itse kaatuvat maksuvalmiusongelmiin. Yleensä opintolainojen taso ei ole riittävä rahoittamaan yhtäaikaan sekä opiskelukustannukset että myöhemmän iän korkeat elinkustannukset, jotka liittyvät asumiseen ja lapsiin. Julkisella tuella ei voida rahoittaa täydentävän koulutuksen tarvetta, koska kokemus osoittaa, että kyseisen tuen piiriin hakeutuvat henkilöt etsivät usein taukoa työelämään eivätkä investointia tulevaisuuteen.

Koulutustilin perusidea on se, että sekä työnantaja että työntekijä maksavat maksuja henkilön säästötilille.¹⁴ Maksujen tilille tulisi olla verovapaita. Tilisäästöjä voidaan käyttää koulutuksen rahoittamiseen sekä tulotukeen koulutuksen aikana. Koulutuksen rahoittamiseen käytetyt tililtä nostot ovat verovapaita, kun taas tulotukeen käytettyjä nostoja verotetaan normaalina tulona. Eläkkeelle jäännin yhteydessä tilisaldo voidaan nostaa kokonaisuudessaan tai käyttää eläkkeen suurentamiseen. Työntekijän vaihtaessa työnantajaa tili siirtyy hänen mukanaan, mutta vain niiltä osin jotka hän on itse rahoittanut, loppuosan jäädessä hänen entiselle työnantajalleen.

Perusideaa voidaan täydentää useilla eri tavoilla. Tilille suoritettut maksut voivat olla vapaaehtoisia tai pakollisia. Vakuutuselementtejä, kuten työttömyys- tai sairausvakuutusta, voidaan lisätä koulutusperiodin ajaksi. Lisäksi työnantajan ja työntekijän suorittamista tilimaksuista voidaan neuvotella. Ammattiliittojen rooli voi olla tässä suuri.

Pohjimmiltaan tili kohdistuu tarpeeseen, jota on vaikea tyydyttää muilla toimilla, kuten esimerkiksi kasvavalla julkisella tuella. Tili

¹³ Skandia, suuri vakuutusyhtiö, ja kustannusyhtiö Bonniers lanseeraavat säästötilejä. Noin kolmanneksen työntekijöistä odotetaan osallistuvan. Nykyiset verosäännöt vaativat, että järjestelmään maksut suoritetaan nettotuloista.

¹⁴ Yksityiskohtainen ehdotus on esitetty ja analysoitu lähteestä Fölster (1994).

toimii tavalla, joka auttaa erityisesti matala- ja keskipalkkaisia työntekijöitä. Nämä ryhmät saavat työnantajiltaan vähiten koulutusta ja omaavat pienimmät mahdollisuudet omarahoitukseen. Nämä ryhmät myös yleisesti aloittavat työelämänsä varhain, ja kuten osoitettiin saavat suhteellisesti eniten hyötyä tilille säästämisestä.

Koulutustiliä voidaan helposti laajentaa kattamaan muita sivuvia alueita. Ruotsalaisessa yhteiskuntakeskustelussa on esitetty tilien käyttöä oman yrityksen perustamisessa, tai muutaman ensimmäisen työttömyyskuukauden korvauksena.

Työttömyystili

Työttömyystilistä on keskusteltu useissa maissa (esim. Orszag & Snower, 1997) ja sellainen toteutettaneen Chilessä, ainakin rajoitettusti.

Yksinkertaisimmillaan henkilö säästää osan tuloistaan työttömyystilille. Maksu voidaan jakaa työntekijän ja työnantajan kesken kuten koulutustilin tapauksessa. Henkilön joutuessa työttömäksi hän voi nostaa perinteistä järjestelmää vastaavan työttömyyskorvauksen omalta tililtään. Valtio lainaa tarvittavan määrän, jos tilin varat eivät ole riittäviä korvauksen maksamiseen. Eläkkeelle jäännin yhteydessä positiivinen tilisaldo voidaan nostaa tai käyttää normaalin eläkkeen täydentämiseen. Valtio antaa mahdollisen negatiivisen saldon eli velan anteeksi eläkkeelle jäännin yhteydessä.

Tässä järjestelmässä jokainen työtön henkilö saa saman työttömyyden aikaisen korvauksen kuin nykyistenkin työttömyysvakuutus säännösten mukaan. Täydellinen suoja työttömyyttä vastaan siis säilyy edelleenkin. Henkilöt, jotka odottavat jäävänsä eläkkeelle positiivisella tilisaldolla sisäistävät täten työttömyyskorvauksen kustannukset. Negatiivisen tilisalidon omaavat henkilöt taas eivät kärsi suurempia kustannuksia kuin nykyisessäkään työttömyysvakuutusjärjestelmässä. Työttömyystilillä on näin ainoastaan vähäisiä vaikutuksia, jos elämänaikainen työttömyys ja negatiivinen tilisaldo on keskittynyt pieneen ryhmään yksilöitä. Toisaalta, jos työttömyysjaksot jakautuvat tasaisemmin myös henkilöille, jotka odottavat työskentelevänsä suurimman osan elämästään ja jättäytyvän eläkkeelle positiivisella tilisaldolla, saattaa tilin käyttöönotto johtaa huomattaviin julkisten työttömyyskorvausmenojen vähennyksiin sekä myös parantuneisiin kannustinvaikutuksiin.

Feldstein ja Altman (1998) tutkivat, kuinka paneeliaineistossa (Panel Study of Income Dynamics) edustettuina olleet amerikkalaiset olisivat selvinneet työttömyystilijärjestelmässä. Heidän analyysinsä osoitti, että ainoastaan viisi prosenttia työntekijöistä olisi jäänyt eläkkeelle tai kuollut tilin ollessa negatiivinen, ja että vain noin puolet kaikista korvauksista olisi maksettu kyseisille henkilöille. Useimmilla henkilöillä tili olisi positiivinen työttömyysajanjaksojen jälkeenkin. Lopputuloksena oli, että työttömyystilin käyttöönotto säästäisi noin 60 prosenttia nykyisestä verotaakasta, vaikka kannustinvaikutuksia ei huomioitaisikaan. Lisäksi tulonjakovaikutukset osoittautuivat varsin pieniksi.

Perhetili

Perheitä tuetaan useimmissa hyvinvointivaltioissa useilla tavoilla, mukaan luettuna vanhempainraha, sairauskorvaus, lapsenhoitotuki, lapsilisät ja muita tukia. Samaan aikaan on selvää, että lasten saamista ei voida käsitellä perinteisessä mielessä ”vakuutettavana tapahtumana”, ja että tosiasiasa suuri enemmistö ihmisistä saa ainakin yhden lapsen elämänsä aikana. Tämän vuoksi myös perhepolitiikkaa on ehdotettu säästötilipohjaisen järjestelmän kohteeksi.

Ruotsalaisessa keskustelussa useat poliittiset puolueet ovat kannattaneet kiinteän summan tallettamista rajatulle tilille lapsen syntymän jälkeen. Vanhemmat voivat käyttää tiliä ja nostaa siltä varoja. Ehdotuksen yhtenä perusteluna oli luoda tukijärjestelmästä joustavampi, eli antaa vanhemmille mahdollisuus lyhyempään vanhempainlomaan vastineeksi lastenhoidon lisäämisestä. Toisena perusteluna oli antaa kaikille samansuuruinen vanhempainloman korvaus.

Tanskassa on ehdotettu aitoa säästötiliä. Ajatuksen mukaan osa palkasta säästetään perhetilille. Kaikkien perhepoliittisten etujen yhteissumma voidaan sitten nostaa tililtä. Tililtä voi myös lainata rahaa. Tietyn velkarajan ylityttyä lisänostot kuitenkin rahoitetaan julkisella vakuutuksella.

Terveystili

Useissa maissa terveydenhoitokulujen omarahoitteinen osa on kasvanut viime vuosina. Tämä on usein ollut välttämätöntä julkisen sektorin budjettirajoitteen takia. Toisinaan se on myös nähty

tapana rajoittaa muun kuin lääketieteellisesti välttämättömän terveydenhoidon nousevaa kysyntää. Tämän lähestymistavan ongelmana on vähän säästöjä omaavien perheiden suuri määrä, jolloin kyseisillä perheillä on suuria vaikeuksia jopa pienten laskujen maksamisessa, erityisesti jos ne ovat ennakoimattomia. Riskinä on tällöin kysynnän laskeminen jopa lääketieteellisesti välttämättömissä hoidoissa.

Eräät kansantaloustieteilijät ovat suositelleet ongelman ratkaisuksi sairausvakuutuksen ja henkilökohtaisen terveystilin yhdistelmää. Keskeisenä ajatuksena on tällöin, että henkilöt maksavat alle tietyn omavastuuosuuden kertyneet terveydenhoitokulunsa omalta terveystililtään; yli omavastuuosuuden kertyvät kuluvat maksetaan vakuutuksesta, joka voi olla julkinen tai yksityinen. Tilille jääneet varat voidaan eläkkeelle jäämisen yhteydessä käyttää toisiin tarkoituksiin. Motivaatio yhtäaikaiselle säästämislle ja vakuuttamiselle löytyy siitä, että yksilö kustantaa itse normaalit terveydenhoitokulunsa, ainoastaan hyvin kalliit kulut katetaan vakuutuksella. Täten haluttu suuremman omavastuun piirre yhdistyy mekanismiin, joka rahastoi varoja yksilön terveydenhoitokulujen maksamista varten.

Tärkeä kysymys on kyseisen järjestelmän mahdollinen epäoikeudenmukaisuus. Järjestelmä voi johtaa suuriin eroihin tileille kertyneissä varoissa, jos henkilöiden terveydentila kehittyy eri tahtia vuosien saatossa. Jos työiän aikaiset sairaudet jakautuvat epätasaisesti, järjestelmä saattaa toimia kuin säästötili terveille, mutta kuin omarahoitteinen vakuutus sairaille. Eichner et al. (1996) käyttivät sairausvakuutuskorvauksista kerättyä aineistoa tutkiakseen sairauskulujen jakautumista työiän aikana ja selvittääkseen terveystilijärjestelmän vaikutuksia. Tulokset osoittivat, että työiän kattavat sairauskulut ovat luultua tasaisemmin jakautuneet. Yli 80 prosenttia ihmisistä säilyttää yli puolet maksamistaan osuuksista. Ainoastaan viisi prosenttia henkilöistä säilyttää alle 20 prosenttia maksamistaan osuuksista.

Vaikka tulos ei tyydytäkään täydellistä tasavertaisuutta kannattavia, se voi kuitenkin olla tyydyttävämpi kuin useat nykyiset järjestelmät, joissa on joko alhainen omavastuuosuus ja siitä johtuva tarpeettoman hoidon ylikysyntä, tai sellainen omavastuuosuus, joka estää joitakin henkilöitä hankkiutumasta tarvittavan terveydenhoidon piiriin.

4 Kattava tilipohjainen sosiaalivakuutusjärjestelmä

Vaikka vähittäinen lähestymistapa säästötilien käyttöönottoon sosiaalivakuutuksessa on todennäköisesti ainoa poliittisesti ja käytännöllisesti järkevä tapa, kiinnostusta löytyy myös kattavampaan säästötilipohjaiseen järjestelmään. Esimerkiksi Singaporen Keskushuoltorahasto (Central Provident Fund) suunniteltiin alunperin lisäämään säästämistä ja pitämään huolta eläketurvasta. Sitä on sittemmin laajennettu useilla järjestelyillä, mm. sairauskuluja ja korkeakoulutusta varten säästämällä, elätettävien vakuuttamisella ja muilla sosiaalisilla tarpeilla (Asher, 1994).

Mutta voiko tällainen kattava säästötili toteuttaa ne tehtävät, joita hyvinvointivaltiolta odotetaan? Kysymyksen analysoimiseksi tarkastellaan kattavaa säästötiliä, jota on muokattu tuottamaan sama turva kuin Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmässä. Perusajatuksena on korvata nykyisiä työttömyyskorvauksia, sairauskorvauksia, vanhempainlomia, eläkkeitä ja muita sosiaalivakuutuksia rahoittavat verot pakollisilla talletuksilla henkilökohtaiselle säästötilille. Vakuutustapahtuman sattuessa henkilöiden annetaan nostaa varoja tililtään korvausten saamisen sijasta. Eläkkeelle jäämisen yhteydessä tilin saldo muunnetaan annuiteeteiksi, jotka määrittelevät eläkkeen tason. Erilaiset vakuutuselementit pitävät huolta niistä, jotka ovat jo tyhjentäneet tilinsä tai jotka kohtaavat odottamattomia menetyksiä elinajan tuloissaan. Tärkeimmät näistä ovat:

- A) Elinajan tulon vakuutus: Eläkkeelle jäämisen yhteydessä kertynyt tilisaldo muunnetaan annuiteeteiksi, jotka määrittelevät eläkkeen tason.¹⁵ Henkilö, joka on säästänyt vain vähän koska on jättäytynyt pois työelämästä on oikeutettu alimpaan taattuun eläkkeeseen, joka vastaa nykyisen järjestelmän mukaista alinta eläketasoa (folkpension-kansaneläke). Henkilö, joka on työskennellyt osan elämästään, mutta on sitten joutunut työttömäksi tai työkyvyttömäksi, on oikeutettu suu-

¹⁵ Eläkkeen tasoa laskettaessa tehdään kaksi lisäystä tulojen uusjakoon. Ensinnäkin, nykyisen järjestelmän mukaisesti tulonjakoa kohdistetaan naisille samankokoisen eläkkeen turvaamiseksi, vaikka naiset elävätkin kauemmin. Toinen jako tehdään lapsettomilta henkilöiltä kohti henkilöitä, jotka ovat saaneet lapsia elinikänsä aikana.

rempaan taattuun eläkkeeseen, mutta ei kuitenkaan samalle tasolle kuin koko ikänsä työskennellyt.

- B) Maksuvalmiusvakuutus: Tililtä nostoja voidaan tehdä, vaikka tilin saldo olisikin nolla tai negatiivinen. Velkarajan ylittyessä (200 000 Ruotsin kruunua) verorahoitteinen vakuutus kattaa lisänostot.

Fölster (1998) teki simulaation Ruotsista tutkiakseen kattavan säästötilipohjaisen sosiaalipolitiikan vaikutuksia. Simulaatio oli tässä tapauksessa välttämätön, koska tarpeeksi pitkän aikavälin kattava aineistopohjaa ei ole olemassa. Vaikka kyseinen aineisto olisikin olemassa, se heijastaisi laajoja muutoksia sosiaalivakuutusjärjestelmissä, teknologiassa, työttömyydessä ja elämäntavoissa periodin aikana ja vaikeuttaisi johtopäätösten tekemistä.

Kyseisessä tutkimuksessa simuloitiin yli 1000 henkilön elämäntaari, olettaen että sosiaalivakuutusjärjestelmä, tulonjako, työttömyys ja muut taloudelliset tekijät säilyvät nykyisessä muodossaan.¹⁶

Taulukko 6. Elinkaarisimulaatio säästötilipohjaisessa sosiaalivakuutuksessa

	Tilillepanot % BKT:sta	Rajaverovaikutus prosenttia tulon lisäyksestä	Tulojakauma Gini-kerroin
Nykyinen järjestelmä		74	0.120
Tilin kapea sovellus	9.2	53	0.118
Tilin laaja sovellus	42	35	0.121

¹⁶ Tuhannen henkilön aineisto jaettiin naisten ja miesten lisäksi kolmeen tasoon koulutuksen mukaan. Jokaiselle kuudelle kategorialle estimoitii edustava elinajan tulon profiili paneeliaineistolla. Myös edustavan tulon varianssi estimoitii, ja sitä käytettiin kalibroimaan random walk -prosessi, joka määrittelee jokaisen yksilön tulon poikkeaman edustavasta tasosta. Jokaisen yksilön elämä rakennettiin satunnaislukugeneraattorilla, käyttäen hyväksi todellisia havaintoja työttömyyden, lastensaannin, koulutuksen, sairauden, ja työkyvyttömyyden todennäköisyyksistä. Näiden välinen korrelaatio, esimerkiksi työttömyyden ja sairauden, otettiin huomioon.

Simulaatio suoritettiin ensiksi kapealla sovelluksella säästötilijärjestelmästä, joka ei sisällä eläkejärjestelmää. Laajempi sovellus säästötilijärjestelmästä sisältää myös eläkejärjestelmän, lastenhoidon kustannukset, ja sen osan terveydenhuollosta ja koulutuksesta, joka on rahoitettu tilin kautta. Kumpikaan järjestelmä ei ole rahastoiva.

Taulukossa 6 esitetään simulaatioiden tulokset. Ensimmäinen sarake kuvaa tilille maksettujen ja tililtä nostettujen summien suhdetta bruttokansantuotteeseen. Toinen sarake osoittaa marginaaliverovaiikutusten määrän. Tämä on laskettu osuutena tulonlisäyksestä, jota henkilö ei pidä tai joka palautuu kasvaneiden sosiaalivakuutuskorvausten muodossa. Kuten taulukko 6 osoittaa, laajempi sovellus sallii marginaaliverovaiikutusten huomattavan vähentämisen. Vaikutus tulonjakoon on silti tuskin havaittavissa.

Vastaavankaltaisia simulaatioita on tehty muilla säästötilipohjaisilla järjestelmillä. Eräänä esimerkkinä Ruotsin nykyistä vero- ja sosiaaliturvajärjestelmää verrattiin järjestelmään, jossa alhaiset ja suhteelliset verot yhdistettiin säästötiliin, joka salli ainoastaan perusturvan kattavat tililtä nostot (7000 Ruotsin kruunua kuukaudessa).¹⁷ Voisi olettaa, että tämänkaltaisen järjestelmän johtaisi suuriin muutoksiin tulonjaossa suurituloisten hyväksi. Tosiasiassa laskelmat kuitenkin osoittivat, että tulonjako ei merkittävästi muutu, koska monet matalatuloiset hyötyvät järjestelmästä. Kuten aikaisemmin, matalatuloiset ovat usein työntekijöitä, jotka aloittavat työelämänsä varhain ja ehtivät siten kerätä korkoa korolle rahastoidulle säästötililleen.

5 Johtopäätöksiä

Korkean verorasituksen hyvinvointivaltioiden keskeinen ongelma on se, että monet ehdotetut uudistukset johtavat joko suurempiin verojen tai tulonsiirtojen marginaalivaikutuksiin, tai köyhyyden syventymiseen. Esimerkiksi leikkaukset, jotka säilyttävät köyhimpien yksilöiden elintason, johtavat väijäämättä keski- tai korkeatuloisten etujen vähentymiseen. Tämä vähentää sosiaalivakuutuksen aktuaarisuutta sekä nostaa efektiivistä rajaveroastetta. Toisaalta leikkaukset, jotka pienentävät rajaveroastetta merkitsevät yleensä sitä,

¹⁷ SAF, 1998.

että ihmiset joutuvat turvautumaan kasvavassa määrin omiin säästöihinsä sekä yksityisiin vakuutuksiin, mikä taas vahingoittaa matalapalkkaisia, korkeamman työttömyys- tai sairastumisriskin omaavia ihmisiä.

Ongelma voidaan ratkaista rakentamalla sosiaalivakuutus henkilökohtaisten säästötilien pohjalle. Tässä raportissa esitellyt tutkimukset osoittavat, että on mahdollista pienentää rajaveroja heikentämättä tasa-arvoa käyttämällä hyväksi henkilökohtaisia säästötiliä. Tuloksen osoitettiin perustuvan kahteen mekanismiin. Ensimmäkin säästötilien käyttö sallii tehokkaamman elinkaaren kattavan uusjaon, koska elinajan tulo on yleensä tasaisemmin jakautunut kuin vuositulot. Toiseksi, säästötilien rahastointi pienentää veroja ja lisää säästämistä, sekä suosii työntekijöitä.

Lähteet

Aaberge, R., Björklund, A., Jäntti, M., Palme, M., Pedersen, P., Smith, N. ja Wennemo, T. (1996), Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States, Discussion Papers no. 168 Statistics Norway, Research Department.

Andersson, Å. E. (1994), "Humankapitalets framtida finansiering". Ds 1994:30, Utbildningskonton. Rapport nr 11 till Agenda 2000.

Asher, M. G. (1994), Social security in Malaysia and Singapore - practices, issues and directions, Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, 1994.

Atkinson, A. B. (1987), "Chapter 13: Income maintenance and social insurance". Auerbach, A.J. & Feldstein, M (toim.), Handbook of Public Economics, vol II. Elsevier Science Publishers.

Barr, N. (1992), "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation", Journal of Economic Literature, vol.30, s. 741--803.

Bauer, John ja Mason, Andrew (1992), "The Distribution of Income and Wealth in Japan", Review of Income and Wealth, vol.38, s. 403--428.

Björklund, A. (1993), "A Comparison between Actual Distributions of Annual and Lifetime Income: Sweden 1951--92", Review of Income and Wealth, vol.39, s. 377-86.

Björklund, A. (1997), Income distribution in Sweden: What is the achievement of the welfare state? Mimeo, SOFI, Stockholms Universitet.

Björklund, A. ja Palme, M. (1997), "Income Redistribution within the Life Cycle versus between Individuals: Empirical Evidence using Swedish Panel Data. Working Paper nr 197, Handelshögskolan i Stockholm.

Blomquist, S. (1981), A comparison of distributions of annual and lifetime income: Sweden around 1970, Review of Income and Wealth, vol.27, s. 243-264.

Buss, J.A., Peterson, G.P., Nantz, S.J. ja Nantz, K.A. (1989), "A Comparison of Distributive Justice in OECD Countries, Review of Social Economy, vol.47, s. 1-14.

Campbell, J.Y. ja Cochrane, J.H. (1997), By force of habit: A consumption-based explanation of aggregate stock market behavior, Working Paper.

Cochrane, J.H. (1995), Time-consistent health insurance. Journal of Political Economy, vol. 103, s. 445-475.

Cochrane, J.H. (1997), Where is the market going? Uncertain facts and novel theories. NBER Working Paper 6207.

Constantinides, G.M. ja Duffie, D. (1996), Asset pricing with heterogeneous consumers, *Journal of Political Economy*, vol.104, s. 219-240.

Diamond, P.A. ja Mirrlees, J.A. (1978), "A model of social insurance with variable retirement". *Journal of Public Economics*, vol 10, s. 295-336.

Diamond, P.A. ja Mirrlees, J.A. (1986), "Payroll tax financed social insurance with variable retirement". *Scandinavian Journal of Public Economics*, vol.88, s. 25-57.

Edwards, S. (1995) Why are saving rates so different across countries?: An international comparative analysis, NBER Working Paper no. 5097.

Eichner, M., McClellan, M. B. och Wise, D. A. (1996), "Insurance or Self-insurance?: Variation, persistence, and Individual Health Accounts". NBER Working Paper no. 5640.

Feldstein, M. (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform", *American Economic Review*, s. 1-14.

Feldstein, M. ja D. Altman, (1998) Unemployment insurance savings accounts, NBER Working Paper 6860.

Fölster, S. (1997) Social insurance based on personal savings accounts: A possible reform strategy for overburdened welfare states. *Kyklos*, vol.50, s. 253-258.

Fölster, S. (1998), "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States?" *European Economy*, s. 81-100.

Fölster, S. (1994), "Kompetenskonto - ett förslag till finansiering av livslångt lärande". Ds 1994:30, Utbildningskonton. Rapport nr 11 till Agenda 2000.

Fölster, S. (1998b), Social insurance based on personal savings accounts: A theoretical analysis. Mimeo, Industriens Utredningsinstitut.

Fölster, S., Svensson, R. ja Thulin, P. (1999), Hur bra är världens bästa pensionssystem? Stockholm: Handelns Utredningsinstitut.

Holzman, R. (1997), "Unfunded to Funded Pensions", *European Economy*.

Hussenius, J. ja Selén, J. (1994), Skatter och socialförsäkringar över livscykeln - en simuleringsmodell. Expergruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Stockholm, Ds 1994:135.

Klevmarken, N.A. ja Olovsson, P., Direct and behavioural effects of income tax changes - simulation with the Swedish model microhus. Department of economics. Uppsala University, Working Paper 1994:20.

Mehra, R. ja Prescott, E. (1985), The equity premium puzzle, *Journal of*

Monetary Economics, vol.15, s. 145-161.

Mirrlees, J.A. (1971), "An exploration in the theory of optimum income taxation". Review of Economic Studies. vol.38 s. 175-208.

OECD (1996), OECD Economic Surveys 1996-1997: Sweden. Paris: OECD.

Orszag, M. J. ja Snower, D. (1997), From unemployment benefits to unemployment accounts, Birckbeck College, London, mimeo, June 1997.

Orszag, M. J. ja Snower, D. (1998), "Expanding the welfare system: A proposal for reform", European Economy.

SAF 1998, Proportionell skatt med trygghetskonton. Stockholm: SAF.

SOU 1992:123, Ett hav av möjligheter, AMU-gruppen på väg mot 2000-talets utbildningsmarknad.

Yarrow, G. (1997), On Welfare Reform, Essays in Regulation no.8. Regulatory Policy Institute, Oxford.

LUKU 3

Kansalaistilin suomalaisesta sovelluksesta

Urpo Hautala – Jorma Tuukkanen

Alkusanat

Artikkelin tarkoitus on tuoda sosiaaliturvan rahoituksesta käytävään keskusteluun uusia näkökulmia. Viimeisin seikkaperäinen selvitys aiheesta on tehty sosiaali- ja terveysministeriössä noin vuosi sitten. Uudet ajatukset ovatkin tarpeen, sillä tulevaisuuden ongelmat ja haasteet ovat suuria, näistä ylivoimaisesti merkittävimpänä väestön ikääntymisen mukanaan tuomat julkisen talouden rahoitusongelmat. Haasteet kohdistuvat siihen, kuinka hyvinvointivaltion hyviksi koetut rakenteet voidaan tulevaisuudessa turvata ilman, että verotusta jouduttaisiin kiristämään.

Käsitlemme aihettamme, kansalaistilin suomalaista sovellusta, erityisesti työeläkejärjestelmän kautta. Työeläkejärjestelmällä on kytköksiä työttömyysvakuutukseen, jonka vuoksi olemme tarkastelleet järjestelmiä rinnakkain. Näiden kahden järjestelmän merkitys sosiaaliturvassamme on aivan keskeinen.

Olemme keskustelleet aiheesta varsin paljon mm. työmarkkinajärjestöjen edustajien kanssa. Vastaanotto on ollut kiinnostunutta ja pääsääntöisesti olemme olleet samaa mieltä edessä olevien ongelmien vakavuudesta ja tarpeesta löytää uusia kestäviä ratkaisuja.

Oman leipätyön ohessa toteutettuna artikkelin loppuun saattaminen on vaatinut uhrauksia. Työ on kuitenkin ollut innostava ja palkitseva prosessi.

Kiitämme Eläketurvakeskusta käyttöömmme saamastamme tilastointeistosta. Lisäksi haluamme kiittää kaikkia niitä henkilöitä, jotka osallistuivat prosessiin hyvillä kommentteillaan. Suurimmat kiitokset haluamme kohdistaa Elinkeinoelämän Tutkimuslaitokselle, joka antoi meille mahdollisuuden kirjoittaa tämä artikkeli julkaisuunsa.

Helsingissä 19.11.1999

Urpo Hautala

Jorma Tuukkanen

1 Ehdotusten tiivistelmä

Vaikka suomalaista hyvinvointimallia onkin 1990-luvulla trimmattu eurokuntoon, väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet julkiselle taloudelle ovat niin suuria, että vanhat eväät eivät enää riitä. Ennakokuluulottomia ratkaisuja näköpiirissä oleviin ongelmiin pitää hakea toimenpiteistä, joilla työvoiman tarjontaa lisätään. Työvoimaa vähentävät toimet, kuten työajan lyhentäminen joko vuosityöaikaa lyhentämällä tai siirtämällä ihmiset ennenaikaisesti eläkkeelle, heikentävät vain kansantalouden kykyä rahoittaa kasvavat julkiset menonsa. Jakamalla työtä ei tulevista haasteista selvitä. Tulevaisuudessa työtä pitää tehdä nykyistä enemmän.

Joustavaan aktuaarisesti määräytyvään vanhuuseläkkeeseen siirtyminen

Jotta kannusteet yksilötasolla voisivat toimia oikein, tulisi siirtyä joustavaan vanhuuseläkejärjestelmään, jossa eläke määräytyisi aktuaarisesti. Eläke olisi sitä suurempi, mitä kauemmin on ollut työelämässä ja mitä vanhempana jää eläkkeelle. Vanhuuseläkeoikeutta tulisi karttua kaikesta työstä sama prosenttiosuus palkasta vuosittain työntekijöiden iästä riippumatta, myös työsuhteista ennen 23 ikävuotta. Joustavalle vanhuuseläkkeelle voisi päästä aikaisintaan 61 vuoden iässä, jos henkilöllä on vähintään 35 vuoden työhistoria. Eläkettä karttuisi 68 vuoden ikään saakka.

Uusimuotoisesta joustavasta vanhuuseläkkeestä pitäisi poistaa eläkekatto, joka on nykyisin pääsääntöisesti 60 % eläkepalkasta ja eläkepalkkaa laskettaessa tulisi ottaa huomioon koko työhistorian ansiot. Eläkepalkan laskennassa käytettävä indeksi muutettaisiin nykyisestä puoliväli-indeksistä ansiotasoindeksiin suuntaan. Tämä muutos olisi tiukasti sidoksissa siihen, että siirrytään aktuaarisesti määräytyvään joustavaan vanhuuseläkkeeseen. Nykyisistä varhaiseläkkeistä – työttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet – voitaisiin asteittain luopua.

Vanhuuseläkkeiden rahoitus työntekijöiden vastuulle

Eläkejärjestelmän läpinäkyvyyden sekä työn tekemisen ja teettämisen oikeiden kannustinvaikutusten kannalta olisi perusteltua erot-

taa toisistaan vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus. Osana tätä muutosta työntekijät ottaisivat asteittain kokonaan vastuulleen vanhuuseläkkeiden rahoituksen, jolloin palkkoja nostettaisiin eläkemaksujen nousua vastaavalla määrällä. Palkkoja voitaisiin nostaa, koska työnantajien suorittamat eläkemaksut alenisivat. Maksun siirto ei muuttaisi työnantajien kokonaistyövoimakustannuksia eikä palkansaajien käteen jäävää tuloa. Muutoksella ei myöskään olisi vaikutusta eläkkeisiin, koska jo tällä hetkellä työeläkkeiden perustana oleva eläkepalkka lasketaan ns. nettoindeksillä, jossa palkasta vähennetään työntekijöiden työeläkemaksu. Myös työeläkkeiden indeksikorotukset tehdään nettoindeksillä. Eräiden muiden bruttotuloihin perustuvien sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteet tulisi muuttaa ”nettoperiaatteelle” maksun siirron yhteydessä.

Työnantajien omavastuut kannustamaan ikääntyneiden työllistymistä

Suurtyönantajien omavastuuta työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa voitaisiin edelleen pienentää - Puron työryhmän esityksen (2.7.1999) jälkeenkin - tai kokonaan poistaa. Omavastuun pienentäminen parantaisi ikääntyvien työntekijöiden työnsaantia. Suuri omavastuu työkyvyttömyyseläkkeissä lisää ikääntyvien työntekijöiden yritykselle aiheuttamaa riskiä.

Työttömyysturvan ns. suojaputken alaraja tulisi nostaa 55 vuodesta 60 vuoteen, eli ns. lisäpäiväoikeuden alaikäraja 57 vuodesta 62 vuoteen. Suojaputki (60-64v.) tulisi nykyisen työttömyyseläkkeen sijalle. Työttömyysvakuutuksessa työnantajille sisällytettäisiin omavastuuta nykyisen yhteisvastuun periaatteen sijasta. Omavastuuperiaate voitaisiin toteuttaa siten, että yritys, joka irtisanoisi iäkkään työntekijän (50-64 v.), joutuisi maksamaan työttömyysturvajärjestelmään irtisanomissakon, jonka suuruus riippuisi irtisanotun palkasta. Sakko voitaisiin maksaa viipeellä esimerkiksi seuraavan vuoden korotettuina työttömyysvakuutusmaksuina. Vastaavasti yritys, joka työllistäisi iäkkään työntekijän saisi vastaavan rahamäärän matalamman työttömyysvakuutusmaksun muodossa.

Omavastuun sisällyttäminen työttömyysvakuutukseen olisi tärkeää sen takia, että työttömyyseläkkeen poistuessa työnantajat saattaisivat siirtää iäkkäitä työntekijöitä työttömyysturvan piiriin. Ilman omavastuuta työnantajat voisivat kiertää iäkkäiden saneera-

uksesta aiheutuvat kustannukset maksattamalla muilla, kuten on tapahtunut työttömyyseläkeputken kautta.

Maksupohjainen tilimalli TEL-järjestelmää täydentämään

Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi tulisi nykyistä etuusperusteista järjestelmää täydentää maksuperusteisella tilimallilla, joka olisi luonteeltaan yksilöllinen. Tilimallin perusidea olisi yksinkertainen: sallittaisiin työntekijöille henkilökohtainen eläketili, jolle maksettaisiin työhistorian loppupuolella TEL-maksut. Eläketilille ei määrättäisi ylärajaa, eläke olisi sitä suurempi, mitä paremmin sijoitustoiminnassa onnistutaan.

Lähtökohtana tulisi olla, että yksittäinen työntekijä tai eläkeläinen ei kantaisi sijoitusriskiä, koska kysymyksessä olisi pakolliseen sosiaaliturvaan kuuluva etuus. Vanhuuseläkkeelle siirtyessään työntekijä voisi valita joko tilieläkkeen (defined-contribution) ja etuusperusteisen eläkkeen yhdistelmän tai yksinomaan etuusperusteisen eläkkeen (defined-benefit). Jos hän valitsisi pelkästään etuusperusteisen eläkkeen, henkilökohtainen tili purkautuisi takaisin TEL-järjestelmään.

Mallin peruseriaatteet poikkeaisivat selvästi esimerkiksi Ruotsissa käyttöön otetusta järjestelmästä. Vaikka tilit olisivat henkilökohtaisia, niillä olisi monia kollektiivisen järjestelmän ominaisuuksia. Tilit eivät olisi periytyviä, vaan varat palautuisivat kuolemapauksessa takaisin eläkejärjestelmään. Yksittäiset työntekijät eivät myöskään voisi päättää tilillä olevien varojen sijoittamisesta. Varat sijoitettaisiin nykyiseen tapaan ”kollektiivisesti”. Työnantajat valitsisivat työeläkerahaston kuten nykyisinkin. Tilit näkyisivät työntekijöiden eläkkeelle lähtöön saakka tiliotteina, joissa esitettäisiin tilillä olevien varojen määrä ja tuotto prosentti. Koska eläkevaroja sijoitettaisiin nykyiseen tapaan kollektiivisesti, järjestelmä olisi hallinnollisesti kevyt ja kustannuksiltaan halpa.

Vanhuuseläketili

Keskeisin ehdotus koskee henkilökohtaisen eläketilin käyttöönottoa 55 ikävuodesta lähtien aina eläkeikään, edellyttäen että henkilöllä on 30 vuoden työhistoria. Työntekijät voisivat kartuttaa tiliä ikävuosina 55-68 maksamalla sinne vanhuuseläkemaksua, joka olisi

noin 1/5 palkasta. Lopullinen kokonaiseläke muodostuisi kahdesta osasta, etuusperusteisesta (noin $\frac{3}{4}$ eläketurvasta) ja maksupohjaisesta tilieläkkeestä. Maksupohjaisen eläkkeen mitoitus olisi sellainen, että kohtuullisilla sijoitustuotoilla eläkesäästäjä saavuttaisi yhdessä etuusperusteisen eläkkeen kanssa vähintään saman suuruisen eläkkeen kuin aktuaarisesti määräytyvässä pelkässä etuusperusteisessa eläkkeessä. Sijoitustoiminnan onnistuessa hyvin kokonaiseläke voisi tilin tuottojen avulla nousta selvästi tätä suuremmaksi. Osa tilistä maksettaisiin annuiteettieläkkeenä ja osan tilistä voisi vapaasti nostaa tarpeen mukaan eläkeajan kuluessa.

Tilieläkkeen kartuttamisaika olisi pääsääntöisesti 10 vuotta, ellei työntekijä haluaisi jäädä joustavasti jo aikaisemmin eläkkeelle tai vaihtoehtoisesti haluaisi jatkaa työn tekoa ja eläketilin kartuttamisesta aina 68-vuotiaaksi asti.

Jos työntekijä joutuisi työkyvyttömäksi järjestelmän sisäänajo- vaiheessa kerryttäessään eläketiliä, olisi hänellä mahdollisuus valita täysin etuusperusteinen työkyvyttömyyseläke, jolloin hänen eläketilinsä palautuisi järjestelmään. Vaihtoehtoisesti hän voisi pitää vanhuuseläketilin, jolloin työkyvyttömyyseläkettä pienennettäisiin määrällä, joka vastaisi tilin aikana kertynyttä eläkeoikeutta. Esimerkiksi, jos työntekijä työkyvyttömyyseläkkeelle joutuessaan olisi kerryttänyt eläketiliään 5 vuoden ajan ja haluaisi pitää tilin, hänen työkyvyttömyyseläkettään pienennettäisiin 7,5 prosenttiyksikköä palkasta (=5*1,5%).

Sijoitusten ylituottoja jokaisen työntekijän eläketilille

Henkilökohtainen eläketili mahdollistaisi myös sen, että kaikki työntekijät voisivat päästä osallisiksi eläkelaitosten onnistuneesta sijoitustoiminnasta ns. ylituottojen muodossa. Ylituotoilla tarkoitetaan laskuperustekorona ylittävää tuottoa. Jos eläkerahasto onnistuu sijoitustoiminnassaan, saisivat myös työntekijät palkkasumman suhteessa ylituottoja. Nykyisin ylituotot ohjautuvat lähes kokonaan työnantajille. Tulevaisuudessa ylituotot voitaisiin jakaa tasan työnantajien ja työntekijöiden kesken. Ylituotot rahastoituisivat automaattisesti työntekijän tilille, mikä eläkeaikana näkyisi korkeampana eläkkeenä.

Ylituottojen rahastointi (työntekijöiden osalta) yksilöllisille tileille voisi antaa vastauksen nykyiseen pulmaan siitä, kuinka yhdistää TEL-järjestelmän kollektiivinen luonne ja sitä hoitavien laitosten

ten välinen aito kilpailu. Laskuperustekorko määritteli sijoitusten minimituoton tason kuten nykyisinkin, mutta laskuperustekoron ylittävät tuotot kasvattaisivat nyt sekä eläkettä että alentaisivat työnantajan eläkemaksua. Laskuperustekoron ylittävä tuotto vaihtelisi eläkelaitoksen suorituskyvyn mukaan ja kerryttäisi työntekijöiden tilejä yksilöllisesti. Minimituottovaatimuksen tulisi olla vähintään ansiotasoindeksin prosenttimuutoksen suuruinen. Siirtyminen osittaiseen tilijärjestelmään merkitsisi käytännössä sitä, että eläkelaitokset voisivat alkaa kilpailla itse vakuutustuotteella eli työeläkkeen tasolla.

Esitysten vaikutuksista

Toteutuessaan ehdotukset merkitsisivät sitä, että työn tekeminen ja sen teettäminen tulisivat erityisesti vanhimmissa ikäluokissa nykyistä kannattavammiksi, jolloin työntekijät sinnittelisivät työelämässä nykyistä vanhemmiksi ja työnantajat haluaisivat pitää heidät töissä. Tämän seurauksena työllisyysaste nousisi ja elatussuhde vastaavasti kevenisi, jolloin paineet veroasteen nousuun vähenisivät, kun julkiset menot jäisivät pienemmiksi ja bruttokansantuote muodostuisi suuremmaksi. Aktuaarisuuden lisääminen etuusperusteiseen järjestelmään tiivistäisi eläkemaksujen ja -etuuksien välistä yhteyttä yksilötasolla, mikä lisäisi kannustimia työntekoon samaan tapaan kuin yksilöllinen eläketilikin.

Etuusperäisen eläkkeen päälle työhistorian loppupäähän rakentuva eläketili toisi järjestelmään sen kipeästi kaipaamia lisäkannustimia, joilla eläkeikää saataisiin nousemaan. Uudessa järjestelmässä yhdistyisivät sopivassa suhteessa vakuutus, jolla tasataan riskejä, ja säästäminen, jolla lisätään omavastuuta ja kannustetaan tekemään työtä. Työeläkelaitosten sijoitusten ylituottojen jakaminen osittain myös työntekijöille olisi omiaan vahvistamaan järjestelmän uskottavuutta. Samalla se lisäisi eläkelaitosten välistä kilpailua ja johtaisi sijoitusten tuottoasteen nousuun.

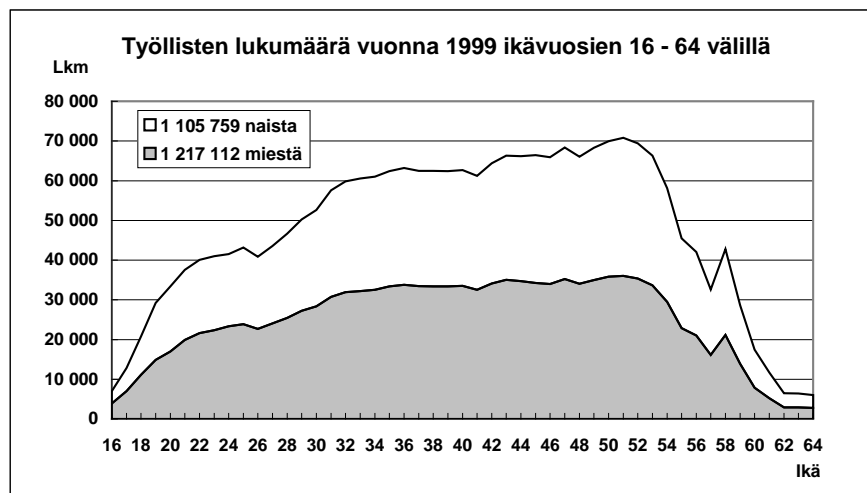
Uudessa järjestelmässä yhdistyisivät etuus- ja maksuperusteisen mallien hyvät puolet. Etuusperäinen eläke muodostaisi myös jatkossa suurimman osan (noin $\frac{3}{4}$) lakisääteisestä eläketurvasta. Eläkkeelle siirtyessään työntekijällä olisi mahdollisuus valita ”etuus-tilimalliyhdistelmän” tuottaman eläkkeen ja nykymuotoisen ”puhtaan” etuusmallin tuottaman eläkkeen välillä.

Ehdotukset lisääisivät merkittävästi järjestelmän läpinäkyvyyttä, mikä on välttämätöntä, jotta taloudelliset kannustimet toimisivat oikein. Soveltuvien osin vastaavat muutokset tulisi tehdä myös julkisen sektorin – valtio ja kunnat - eläkejärjestelmiin.

2 Johdanto

Lähivuosien suurin haaste tulee olemaan, kuinka saada ikääntyvät työntekijät pysymään nykyistä pitempään työelämässä ja työnantaja pitämään heidät töissä. Ikääntyneistä (55-64 -vuotiaat) on töissä enää 45 %. Työelämän ulkopuolelle siirtyneet tai siirretyt (55 %) ovat joko työttömyys- tai työkyvyttömyyseläkkeellä tai sitten työttömyysturvan piirissä. Yli 55-vuotiaiden työttömyys on pysynyt erittäin korkeana, kun se nuoremmissa ikäryhmissä on viime vuosien myönteisen taluskehityksen ansiosta olennaisesti alentunut. Myös työttömyyseläkkeellä olevien määrä on noussut ja se on nyt noin 50 000. ”Suojaputkessa” – ikävälillä 55-59 vuotta – olevien määrä on suunnilleen yhtä suuri. Suojaputkessa ja työttömyyseläkkeellä olevien kokonaismäärä on siten noin 100 000 henkeä.

Kuvio 1. Työlliset iän mukaan

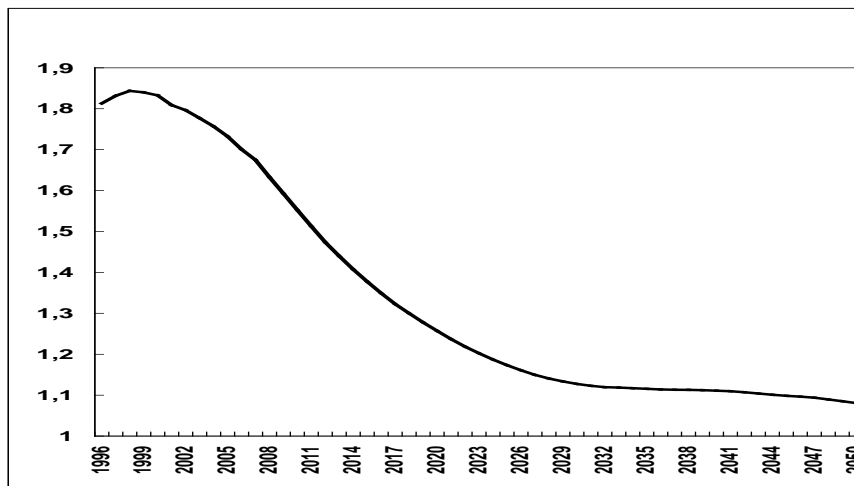


Lähde: ETK

Pitkän aikavälin suurin haaste on, kuinka rahoittaa väestön ikään-
tymisestä aiheutuva eläke- ja terveydenhoitomenojen voimakas
kasvu ilman, että veroja jouduttaisiin kohtuuttomasti nostamaan
tai julkista velkaa lisäämään. EMU-maailmassa lainarahoituksen li-
säämistä rajoittavat tehokkaasti EMU-ehdot. Jos efektiivinen elä-
keikä, joka tällä hetkellä on 58-59 vuotta, ei nouse, työllisten määrä
suhteessa eläkeläisten määrään supistuu rajusti seuraavan kolmen-
kymmenen vuoden aikana. Kun nyt yhtä eläkeläistä kohti on lähes
kaksi työntekijää, niin vuonna 2030 eläkeläisiä on jo lähes yhtä
monta kuin työntekijöitä, jos todellinen eläkeikä ei nouse.

1990-luvulla toteutetuilla eläkepoliittisilla uudistuksilla on tähdätty
eläkemaksujen nousupaineen pienentämiseen. Uudistuksilla on py-
ritty parantamaan eläkejärjestelmien rakenteellisia ominaisuuksia kut-
ten esimerkiksi kannustinvaikutuksia työntekoon ja tähdätty myös
työeläkerahastojen sijoitusten tuottoasteen nostamiseen. Viimeisin
eläkejärjestelmän muutosesitys (2.7.1999) saa lainvoiman vuoden
2000 alusta. Esitys parantaa ikääntyvien työntekijöiden työllistymis-
edellytyksiä ja edistää heidän pysymistään työssä. Tämä kuten aiem-
matkin 1990-luvulla tehdyt uudistukset ovat varmasti oikeansuuntaisi-
a. Ovatko ne riittäviä, on jo aivan toinen kysymys.

Kuvio 2. Työlliset yhtä eläkeläistä kohti



Lähde: VM

Eläkepoliittisia uudistuksia arvioitaessa on syytä korostaa, että eläkehakuisuuteen vaikuttavat eläkkeiden tasoon liittyvien ”veto-tekijöiden” lisäksi myös työhön ja työympäristöön liittyvät ”työntekijät”. Työelämän jättämisikää on mahdollista nostaa, jos hyvän terveydentilan ohella myös työvoiman kysyntä kasvaa ja työviihtyvyyttä kyetään parantamaan. On selvää, että vapaa-aikaa preferoidaan sitä enemmän, mitä enemmän työpaikoilla on ongelmia. Arvot ja asenteet sekä vapaa-ajan lisääntynyt arvostus vaikuttavat keskeisesti siihen, missä iässä työelämästä halutaan vetäytyä.

Vielä 2-3 vuotta sitten tehdyt laskelmat eläkemaksujen nousupaineesta ovat joutuneet roskakoriin, kun väestötieteilijät ovat muuttaneet käsitystään eliniän noususta. Aiemmin sen oletettiin pysähtyvän vuoteen 2010 mennessä, mutta nyt sen uskotaan jatkavan nousuaan ainakin vuoteen 2050. Eliniän pitenemisellä on dramaattisia vaikutuksia julkiseen talouteen, jos järjestelmiä ei muuteta. Tässä tilanteessa tarvitaan aivan uudenlaisia keinoja, joilla hyvinvointivaltion hyviksi koetut perusrakenteet voitaisiin säilyttää.

Suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja sosiaaliturvaa kohtaavat ongelmat eivät ole mitenkään ainutlaatuisia, vaan kaikki OECD-maat kamppailevat samojen pulmien parissa. Suomea ongelmat koskevat kuitenkin poikkeuksellisen voimakkaasti, sillä ikärakenteen muutos on maailmanennätysluokkaa.

Tässä artikkelissa on pyritty ennakkoluulottomasti etsimään uusia ratkaisuja, joita hyödyntämällä hyvinvointivaltio voitaisiin pitää pystyssä myös 2000-luvulla. Muutoksia harkittaessa lähtökohtana tulisi olla, että jo eläkkeelle siirtyneiden etuuksia ei saisi ainakaan heikentää. Järjestelmän muutoksilla tulisi tähdätä siihen joukkoon, joka vielä on työelämässä - sekä työnantajiin että työntekijöihin. Muutoksia harkittaessa olisi tärkeä katsoa sosiaaliturvajärjestelmien kokonaisuutta, koska yksittäisuudistukset helposti johtavat siihen, että henkilöt siirtyvät tai heitä siirretään vain järjestelmästä toiseen.

Artikkelissa pohditaan sosiaaliturvan rahoituksen ja talouden välistä yhteyttä lähinnä työmarkkinoiden näkökulmasta, koska työmarkkinat ovat tärkein kanava, jonka kautta sosiaaliturvan rahoitus vaikuttaa talouteen. Artikkelin tarkoituksena on tuoda keskusteluun uusi näkökulma sosiaaliturvaetuuksien ja niiden rahoituksen järjestämiseksi tavalla, joka alentaisi verotusta, tukisi korkeaa työllisyyttä ja talouskasvua sekä julkisen talouden kestävä rahoitusta. Tämä on mahdollista leikkaamalla etuuksien tasoa, jos sosiaaliturvajärjestelmät saadaan kannustamaan työntekoa.

Ostavastuun lisääminen sosiaaliturvan rahoituksessa voisi olla ratkaisu työntöön kannustinongelmaan ja merkittävä apu nähtävissä olevan työvoimapulan sekä julkisen talouden rahoitusongelman ratkaisemisessa. Omavastuuta kasvattamalla voitaisiin vaikuttaa myönteisesti sekä työvoiman tarjontaan että kysyntään ja samalla nostaa työllisyysastetta (työlliset suhteessa työikäiseen väestöön) ja alentaa elatusuhdetta (ei-työlliset suhteessa työllisiin). Näin voitaisiin vähentää julkisen sektorin kautta tapahtuvaa rahojen turhaa kierrätystä hyväosaisten kesken. Tämä loisi tilaa verokiilan kaventamiselle.

3 Kestävän ja kannustavan sosiaaliturvan edellytyksistä

Sosiaaliturva ja veroaste

Sosiaaliturva voidaan rahoittaa joko veroilla, veroluonteisilla sosiaaliturvamaksuilla (pakollisilla vakuutuksilla) tai pakollisella sääntämisellä. Nykyisin rahoitus tapahtuu lähes yksinomaan yhteisvastuulla, eli menojen katteeksi kerätyillä veroilla ja/tai korvamerkityillä sosiaaliturvamaksuilla. Maailmalla ja myös Suomessa on 1990-luvulla alettu keskustella omavastuun lisäämisestä sosiaaliturvan rahoituksessa. Tätä keskustelua ovat vauhdittaneet ylikireä verotus ja työntöön kannustavuuteen - kannattavuuteen - liittyvät ongelmat.

Sosiaaliturvan hyvä kattavuus ja pääsääntöisesti varsin korkea korvaustaso ovat hyvinvointivaltioissa johtaneet siihen, että menojen rahoittamiseksi veroaste on jouduttu nostamaan hyvin korkeaksi, mikä yhdessä sosiaaliturvan työntökoan passivoivan vaikutuksen kanssa aiheuttaa tuntevia työllisyys- ja tuotantomenetyksiä, jotka pitkällä aikavälillä saattavat vaarantaa julkisen talouden kestävän rahoituksen. Sosiaaliturvalla on myös hyvät puolensa; kattava turvaverkko vähentää yhteiskunnallisia ristiriitoja ja rikollisuutta sekä lisää turvallisuutta ja mahdollisuuksia ”kohtuullisten” riskien ottoon. Oikein järjestettynä ja mitoitettuna sosiaaliturva voi tukea kestävää talouskasvua ja yhteiskunnan hyvinvointia.

Sosiaaliturvan luonne on ajan saatossa merkittävästi muuttunut. Hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvasta vain murto-osa on enää tulonsiirtoa ”rikkailta köyhille”. Sosiaaliturvajärjestelmien kautta siir-

relläänkin nyt rahoja etupäässä hyväosaisilta hyväosaisille, mikä pitää yllä julkisten menojen ja verotuksen korkeaa tasoa. Mikä on tällaisen järjestelmän mielekkyys? Sosiaaliturva on yksi työmarkkinoiden toimintaan vaikuttavista kokonaisuuksista ja sosiaaliturvamaksut ovat osa työhön kohdistuvaa verokiilaa. Jos verokiila on leveä, se on omiaan häyttämään työllisyyttä. Paineet verotuksen alentamiseen kasvavat myös taloudellisen integraation syvenemisen ja kilpailun lisääntymisen myötä. Tällä hetkellä Suomen veroste on EU-maiden korkeimpia. Voitaisiinko julkisen sektorin kautta tapahtuvaa rahojen siirtelyä vähentää ja näin kaventaa työntekemiseen kohdistuvaa verokiilaa ja lisätä työpaikkoja?

Talouden toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset asettavat sosiaaliturvan rahoitukselle uusia haasteita. Vuoden 1999 alusta Suomi siirtyi kymmenen muun EU-maan kanssa yhteisvaluuttaan, euroon. Kun EMUssa raha- ja valuuttapolitiikan päättävältä siirtyi Euroopan keskuspankille (EKP), finanssi- ja tulopolitiikan merkitys kasvoi yksittäisen maan talouspolitiikassa. Toisaalta finanssipolitiikan liikkumavaraa rajoittavat ns. EMU-kriteerit. Erityisen tarkasti seurataan rahaliiton jäsenmaiden julkisten talouksien tilaa. Liialliset alijäämät johtavat pahimmassa tapauksessa sakkoihin, jotka suurimmillaan voivat olla ½ % BKT:sta vuodessa. EMU-kriteerien ohella finanssipolitiikan liikkumavaraa ja julkisten menojen kasvua yhden-tyvässä Euroopassa rajoittavat verotuksen harmonisointipaineet.

Väestön ikääntymisen seuraukset - suuri huolenaihe ja haaste

Vaikka Suomen talouden osoittimet ovatkin nyt poikkeuksellisen hyvässä asennossa, myönteinen kehitys ei jatku loputtomiin. Väestön ikääntyminen on se megatrendi, joka tulee varmuudella kääntämään kehityksen huonompaan suuntaan. Jo aivan lähitulevaisuudessa Suomen ja myös muiden EU-maiden kansantalouksien suurin huolenaihe tulee olemaan työvoiman riittävyys eikä suinkaan sen vajaakäyttö, eli työttömyys. Ongelma on yhteinen kaikille EU-maille, mutta Suomessa se on erityisen suuri, sillä väestön ikääntymisvauhti on seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana EU-maiden nopeinta (ks. taulukko). Väestön ikääntyminen johtaa talouskasvun hidastumiseen ja julkisen talouden rahoitusongelmiin – verotuksen kiristymiseen tai julkisen velan kasvuun, kun työvoima vähenee ja samanaikaisesti eläkeläisten määrä kasvaa nopeasti. Eri-tyisen nopeasti lisääntyvät eläke- ja terveydenhuoltomenot.

Taulukko 1. Vanhushuoltosuhte (yli 64-vuotiaat/15-64 –vuotiaat) EU-maissa ajalla 2000-2020, %

	2000	2010	2020	Muutos 2000-2020
Saksa	23,3	29,2	31,9	8,6
Ranska	24,3	25,5	32,6	8,3
Italia	26,5	31,0	35,5	9,0
Iso-Britannia	24,0	24,7	29,8	5,8
Espanja	24,4	36,5	29,8	5,4
Alankomaat	20,6	22,5	29,8	9,7
Belgia	25,4	26,9	32,6	7,2
Ruotsi	26,8	27,9	33,4	6,6
Suomi	21,9	24,7	35,0	13,1
Tanska	22,1	24,3	30,1	8,0
Itävalta	22,6	25,6	28,5	5,9
Irlanti	17,8	20,5	29,2	11,4
Kreikka	25,5	29,3	32,3	6,8
Portugali	22,5	24,3	27,3	4,8
Luxemburg	21,5	23,5	27,9	6,4
EU-15	24,1	27,1	31,7	7,6

Lähde: Eurostat (1997)

Sosiaaliturvajärjestelmät (eläke- ja työttömyysturvajärjestelmät) ovat osaltaan olleet myötävaikuttamassa liian aikaiseen poistumiseen työelämästä. Työttömyysturva- ja varhaiseläkejärjestelmissä yksittäiset työnantajat ovat voineet ulkoistaa ikääntyvien työntekijöiden työttömyysturva- ja eläkemenoja muiden maksettaviksi. Monessa tapauksessa järjestelmät ovat tarjonneet myös työntekijöille suhteellisen helpon ja taloudellisesti edullisen poistumistien työelämästä.

Kärjistäen voi sanoa, että järjestelmät ovat kannustaneet työnantajia siirtämään ikääntyviä työntekijöitä ennenaikaisesti pois työelämästä samoin kuin työntekijöitä siirtymään aivan liian varhain pois työelämästä. Suurtyöttömyyden oloissa vanhimpien työntekijöiden saneerausta voitiin perustella sillä, että näin annettiin nuoremmille paremmat edellytykset työllistyä. Tältä argumentilta puutttaa kuitenkin pohja pois viimeistään siinä vaiheessa, kun työvoimasta alkaa olla puutetta. Nykyisillä talous- ja väestöennusteilla tähän ei enää kulu kovinkaan monta vuotta. Eräillä aloilla työvoimapula on jo todellisuutta. Krooniseksi työvoimapula muodostuu viimeistään 10 vuoden kuluttua, mikäli Suomeen tulevien siirtolaisten määrä ei olennaisesti lisäänty.

Pohjoismaisen hyvinvointimallin kohtalon kysymys tulee olemaan, mitä tulevaisuudessa tapahtuu elatussuhteelle (ei-työlliset/työlliset) ja työllisyysasteelle (työlliset/työikäinen väestö). Matala työllisyysaste johtaa suuriin vaikeuksiin sosiaaliturvan ja hyvinvointipalvelujen rahoituksessa. Tästä varoittavana esimerkkinä on 1990-luvun alkupuoliskon syvä talouslama. Hyvinvointivaltion rahoittaminen edellyttää korkeaa työllisyyttä.

Sosiaaliturvan nykymuotoinen pääosin verotukseen perustuva rahoitustapa ei kaikilta osin vastaa toimintaympäristön vaatimuksia. Rahoitusta ei ole turvallista ja tehokasta jättää yksinomaan yhteisvastuulla tapahtuvan verorahoituksen varaan. Omavastuun lisääminen sosiaaliturvassa voisi olla ratkaisu nähtävissä olevaan työvoimapulaan ja julkisen talouden rahoitusongelmaan. Omavastuuta kasvatamalla on mahdollista vaikuttaa myönteisesti sekä työvoiman tarjontaan että sen kysyntään ja samalla nostaa työllisyysastetta ja alentaa elatussuhdetta. Elintason jatkuva nousu luo tilaa omavastuun lisäämiselle sosiaaliturvassa. Näin voitaisiin vähentää julkisen sektorin kautta tapahtuvaa rahojen ”turhaa” kierrätystä hyväosaisilta hyväosaisille. Tämä loisi tilaa verokiilan kaventamiselle.

Sosiaaliturvan rahoitustapa, työn teon kannustavuus ja julkisen talouden kestävyys

Sosiaalivakuutuksen tehtävänä on vakuuttaa henkilö riskien aiheuttamia kustannuksia tai menetyksiä vastaan ja tasoittaa tulovirtaa henkilön elinkaaren aikana. Riskien tasauksesta on kysymys sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuksessa sekä osittain myös työttömyysvakuutuksessa. Eläkkeet ja opintososiaaliset edut ovat ns. elinkaarisosiaaliturvaa, joilla tasataan tuloja henkilön elinkaaren aikana. Eläkkeet antavat taloudellisen suojan myös eliniän pituuteen liittyvää riskiä vastaan.

Suomalainen sosiaaliturva rakentuu periaatteessa kolmesta pilarista; vähimmäisetuudesta (esim. kansaneläke ja työmarkkinatuki), pakollisesta ansioturvasta (esim. työeläkkeet ja ansiosidonnainen työttömyysturva) ja omaehtoisesta turvasta (esim. yksilöllinen eläkevakuutus). Noin 90 % Suomessa maksetuista sosiaaliturvaetuuksista rahoitetaan jakoperiaatteella mitoittamalla vuosittaiset tulot - verot ja sosiaaliturvamaksut - juoksevien menojen mukaan. Poikkeuksen tästä tekee työeläkkeiden rahoitus, joka perustuu osittaiseen rahastointiin. Tällä varaudutaan tuleviin menopaineisiin; ra-

hastoinnista huolimatta valtaosa (3/4) työeläkemenosta rahoitetaan jakoperiaatteella. Tulevaisuudessa voidaan myös osa työttömyysturvaetuksista maksaa työttömyysturvarahastoon parhaillaan kerättävästä EMU-puskurista. Eläkkeiden rahastoinnin aikajänne on hyvin pitkä – useita vuosikymmeniä, kun EMU-puskuroinnilla pyritään tasaamaan sosiaaliturvamaksujen kehitystä vain suhdannekierron puitteissa.

Merkittävä osa hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvasta on sukupolvisopimukseen perustuvaa tulonsiirtoa ikäluokalta toiselle, mikä merkitsee sitä, etteivät sukupolvet tai yksittäiset ihmiset rahoita omia etuuksiaan, vaan aina joidenkin muiden. Jos ikäluokat ovat eri kokoisia, elinkaarisosiaaliturvan kuten eläkkeiden rahoittaminen jakoperiaatteella johtaa veroaste-eroihin sukupolvien välillä. Pienet ikäluokat joutuvat (*ceteris paribus*) maksamaan korkeampia veroja ja sosiaaliturvamaksuja kuin suuret ikäluokat. Konkreettisesti tämä tulee näkymään Euroopassa, Yhdysvalloissa ja Japanissa jo aivan lähivuosina, kun sotien jälkeen syntyneet suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle ja heitä pienemmät ikäluokat rahoittavat työllään nämä menot.

Meno- ja maksupaineita lisää myös se, että ihmisten elinikä pitenee koko ajan. Eläkkeiden rahoitus jakoperiaatteella – kädestä suuhun - johtaa verotuksen kiristymiseen, jos korvausasteet (eläke/palkka) ja todellinen eläkeikä pysyvät ennallaan. Ikäluokkien eroja verorasituksessa voidaan toki tasoittaa julkisen velan määrää muuttamalla, vähentämällä velkaa, kun suuret ikäluokat ovat työiässä ja lisäämällä sitä, kun heitä pienemmät ikäluokat ovat töissä. EMU-ympäristössä julkisen velan lisäämistä rajoittavat kuitenkin tehokkaasti EMU-kriteerit. Lisäksi ikäluokkien kokoero-ongelmaa voidaan pienentää rahastoimalla varoja etukäteen tulevien menojen katteeksi. EMU-ympäristössä myös rahastojen purkaminen on ongelmallista vähän samaan tapaan kuin julkisen velan kasvattaminen. Rahastojen purkaminen merkitsee julkisen talouden alijäämän lisäämistä.

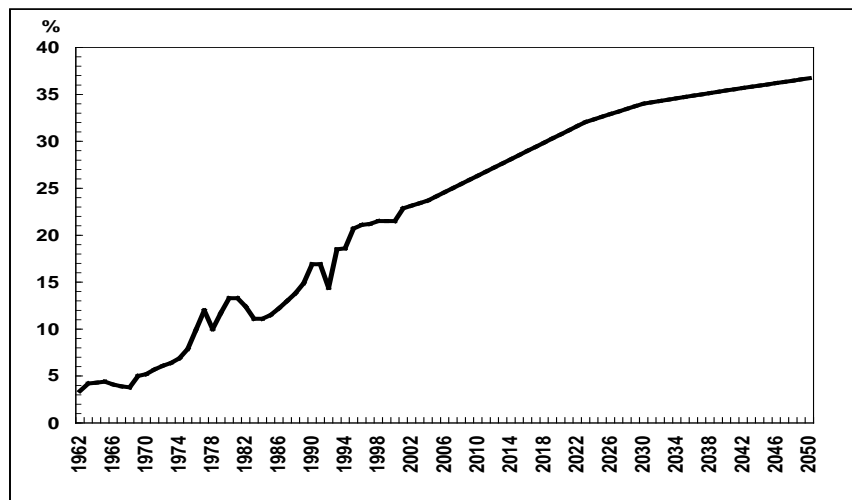
Jakoperiaatteella toimiva elinkaarisosiaaliturvan rahoitusjärjestelmä johtaa useimmiten siihen, että yhteys sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien välillä on varsin heikko yksilötasolla, jolloin taloudelliset kannustimet työn tekemiseen ja säästämiseen toimivat huonosti. Jakoperiaatteella toimivan eläkejärjestelmän sisään on kuitenkin mahdollista rakentaa laskennallisia henkilökohtaisia tilejä, eläkeoikeuksia, joita hyvitetään vuosittain tietyllä tuotolla (korolla). Osana Ruotsin uutta eläkejärjestelmää on jakojärjestelmään sisältyvä laskennallinen

tilimalli. Myönteiset käyttäytymisvaikutukset työntekoon voidaan saada aikaan ilman, että tilillä olisi oikeaa rahaa. Työn teon kannattavuuden näkökulmasta eläkkeiden tai eläkemaksujen määräytyminen aktuaarisesti on kaiken A ja O. Aktuaarisuuden periaatetta kuvaa melko hyvin sanonta ”sen minkä maksat myös saat”. Tarkempi kuvaus aktuaarisuudesta löytyy luvun 4 lopusta.

Työeläkkeiden osittaisen rahastoinnin avulla voidaan Suomessa työeläkemaksun nousupainetta olennaisesti pienentää. Tästä huolimatta - ilman uusia toimenpiteitä - maksuun kohdistuu edelleen tuntuva korotustarve. TEL-maksua jouduttaneenkin nostamaan vuoteen 2030 mennessä nykyisestä 21,5 prosentista runsaalla 10 prosenttiyksiköllä. Vaikka eläkkeiden osittainen rahastointi tasaa eläkemaksua yli ajan, järjestelmän kannustimet työntekoon eivät toimi, jos aktuaarisuuden periaate ei toteudu.

Rahoituksen kestävyuden ja taloudellisten kannustimien kannalta teoreettisesti paras rahoitusjärjestelmä on maksuperusteinen täysin rahastoiva järjestelmä, joka toteuttaa sekä julkisen talouden rahoituksen kestävyyskriteerin että kannustavuuden vaatimuksen. Täysin rahastoivassa järjestelmässä, jossa yksilölliset eläkevastuut katettaisiin täysimääräisesti, kukin sukupolvi ja yksityiset henkilöt

Kuvio 3. TEL-maksu vuoteen 2050, % palkasta



Lähde: VM

maksaisivat omat eläkkeensä. Yksilön eläketurva määräytyisi suoritettujen maksujen ja niistä saatujen sijoitustuottojen mukaan. Kun maksujen ja etuuden välillä yksilötasolla olisi ”suora putki”, eläkemaksut eivät enää olisi veroja vaan säästämistä. Tällöin ei myöskään tapahtuisi julkisen sektorin kautta tulonsiirtoa sukupolvien välillä. Täysin rahastoivia julkisen sektorin hoitamia eläkejärjestelmiä lienee maailmassa vain Chilessä ja Malesiassa. Täysin rahastoitavan järjestelmän ongelma on se, että yksittäinen työntekijä ja eläkeläinen joutuisi kantamaan kokonaan sijoitusriskin. Sijoitusten epäonnistuessa eläke jäisi pieneksi. Osittain rahastoiva eläkejärjestelmä on Suomen lisäksi mm Ruotsissa. Suomen järjestelmässä sijoitusriskin kantavat yhteisvastuulla työeläkkeiden rahoittajat, eli työntekijät ja työnantajat.

Vaikka rahastoivat sosiaaliturvajärjestelmät ovat julkisen talouden pitkän aikavälin rahoituksen kestävyuden näkökulmasta jakojärjestelmiä parempia, rahastointi ei kuitenkaan takaa sitä, että taloudelliset kannustimet työntekoon toimisivat oikein, kun eläkkeitä rahastoidaan kollektiivisesti ”yhteiselle tilille”, eikä rahastoinnilla ole mitään suoraa yhteyttä eläke-etuuksien tasoon. Rahastoitaessa eläkkeitä ”yhteiselle tilille” kuten Suomen työeläkejärjestelmässä todellisuudessa tapahtuu, järjestelmän kannustavuus työn tekemiseen riippuu ratkaisevasti siitä, kuinka aktuaarisesti eläkkeet määräytyvät. Vaikka TEL-järjestelmässä eläkkeiden rahastointi perustuukin yksilöllisten vastuiden kattamiseen, rahastointi on kollektiivista, koska se ei vaikuta eläkkeen suuruuteen, vaan ainoastaan eläkemaksun tasoon. Kuntien eläkevakuutuksen rahastointi on selkeästi puskurirahastointia, jolla ei kateta yksilöllisiä eläkevastuita.

4 Eläkejärjestelmän toimivuudesta

4.1 Nykyinen eläkejärjestelmä

Suomen eläkejärjestelmä koostuu kolmesta pilarista:

- Koko väestön kattavasta kansaneläkkeestä, jolla turvataan vähimmäistoimeentulo eläkeaikana. Kansaneläke on tulosidonnainen, mikä merkitsee sitä, että se pienenee muiden tulojen (kuten työeläkkeiden) kasvaessa.

- Lakisääteisestä ja pakollisesta ansiosidonnaisesta työeläkkeestä, joka Suomessa on ensisijainen eläke. Työeläkkeellä pyritään turvaamaan palkansaajien ja yrittäjien työssäoloaikainen kulutustaso myös eläkkeellä oltaessa. Työeläke ja kansaneläke sovitetaan yhteen siten, että työeläkkeen kasvu 100 yksiköllä pienentää kansaneläkettä 50 yksiköllä. Kun työeläke saavuttaa tietyn tason, kansaneläkettä ei makseta lainkaan. Työeläkkeiden osuus kokonaiseläkemenoista on lähes 80 %. Tulevaisuudessa niiden osuus tulee vielä nousemaan.
- Vapaaehtoisista yksilöllisistä eläkkeistä, joiden merkitys on toistaiseksi jäänyt vähäiseksi kattavan ja tasoltaan kohtuullisen lakisääteisen eläketurvan takia.

Suomen työeläkejärjestelmä on etuusperusteinen ja osittain rahoitettava järjestelmä. Työeläkkeistä rahastoidaan noin ¼ ja loppuosa rahoitetaan jakoperiaatteella. Työeläkerahastojen eläkevastuiden katteena olevat varat ovat tällä hetkellä runsaat 300 mrd. mk. Rahastoinnin päätavoite on tasata eläkkeistä aiheutuvaa maksurasitusta yli ajan. Rahastoinnilla tasataan erityisesti vuosina 1945-1951 syntyneistä suurista ikäluokista aiheutuvaa eläkemaksun nousua. Rahastointia tultaneen vähentämään siinä vaiheessa, kun suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle. Rahastointi on luonteeltaan ”kollektiivista”, vaikka rahastoinnilla katetaankin yksilöllisiä vastuita. Etuudet määräytyvät työvuosien ja ansioiden perusteella, eikä lainkaan rahastojen sijoitustuottojen mukaan. Työeläkkeiden osittainen rahastointi vaikuttaa eläkemaksun tasoon, mutta ei eläkkeen suuruuteen.

EU-järjestelyissä päädyttiin ratkaisuun, jossa TEL-järjestelmä jätettiin henkivakuutusdirektiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Tällöin sovittiin myös siitä, että työeläkeyhtiöt eivät saa harjoittaa muuta kuin lakisääteistä vakuuttamista. Tämän vuoksi vapaamuotoinen ryhmäeläkevakuutuskanta siirrettiin työeläkeyhtiöistä henkivakuutusyhtiöihin. Uusi työeläkevakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 1997 alusta. Vastuuvelan laskennassa käytetty ns. rahastokorko alennettiin tuolloin 5 prosentista 3 prosenttiin. Samalla päätettiin, että laskuperustekoron, eli sijoitusomaisuudelle asetettavan vähimmäistuottovaatimuksen (marraskuussa 1999 5,25 %) ja rahastokoron erotusta vastaava tuotto käytetään 3 vuoden ajan (1997-1999) työeläkelaitosten toimintapääomien vahvistamiseen, jonka jälkeen koko laskuperustekorkoa vastaava tuotto käytetään eläkevastuiden katteena olevien varojen vahvistamiseen. Näiden kolmen vuoden aikana varsinaisia eläkevastuita on katettu vähemmän kuin ilman tätä järjestelyä olisi ka-

tettu. Pitkällä aikavälillä tällä järjestelyllä on kuitenkin parannettu työeläkelaitosten mahdollisuuksia hajauttaa sijoituksiaan riskipitoisempiin ja tuottavampiin kohteisiin.

Työeläke on eläkeprosentin mukainen osa eläkepalkasta. Eläkkeen laskusääntö on seuraava:

$$\text{Eläke} = (\text{eläkeprosentti}/100) * \text{eläkepalkka}$$

Työeläke lasketaan jokaisesta työsuhteesta erikseen ja näin lasketut ”eläkepalat” yhdistetään yhdeksi eläkkeeksi.

Eläkeprosentti saadaan kertomalla karttumisprosentti palveluvuosien lukumäärällä. Eläkettä karttuu ikävälillä 23-59 vuotta 1,5 prosenttia palkasta/vuosi. Ikävälillä 60-64 vuotta eläkettä karttuu 2,5 prosenttia vuodessa, korotettu karttumisprosentti otettiin käyttöön vuonna 1994. Työkyvyttömyyseläkkeiden laskennassa käytetään ns. tulevan ajan tekniikkaa; palveluvuosien lisäksi eläkkeeseen oikeuttavaksi ajaksi luetaan aika eläketapahtumasta vanhuuseläkeikään. Tulevan ajan karttuma on ikävuoteen 50 asti sama kuin töissä, eli 1,5 % vuodessa. Ikävälillä 50-59 vuotta tulevaa aikaa karttuu 1,2 % vuodessa ja ikävälillä 60-64 vuotta 0,8 % vuodessa. Enimmäiseläke on 60 prosenttia palkasta.

Eläkepalkalla tarkoitetaan ansiota, josta eläke lasketaan. Eläkepalkka kuten eläkekin lasketaan jokaisesta työsuhteesta erikseen. Eläkepalkan laskusäännöt muuttuivat vuonna 1996. Uusien säännösten mukaan eläkepalkka lasketaan 10 viimeisen vuoden ansioiden mukaan työsuhteittain, kun se ennen vuotta 1996 laskettiin työsuhteen neljän viimeisen vuoden ansioiden mukaan. Uudet säännöt tulevat voimaan asteittain. Eläkepalkkaa lopullisesti määrittäessä kunkin vuoden ansiot korotetaan TEL-indeksillä (puoliväli-indeksillä), jotta eläkepalkka likimain vastaisi palkkatasoa, jolta siirrytään eläkkeelle. Puoliväli-indeksillä ymmärretään kuluttajahintaindeksin ja ansiotasoindeksin keskiarvoa.

4.2 Työeläkkeiden osittainen rahastointi pienentää työeläkemaksun nousupainetta

Suomen osittain rahastoiva työeläkejärjestelmä on rahoituksen kestävyyskannalta oikeasuuntainen, koska rahastoinnilla voidaan tasata maksun nousua tulevaisuudessa. Maksuhuippua ovat leikkamassa rahastojen sijoitustuotot ja rahastointiasteen alentaminen -

työeläkelaitosten vuotuisen rahoitusylijäämän pienentäminen - siinä vaiheessa, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle.

Eläkerahastojen (yksityisen sektorin työeläkelaitokset ml. eläkekassat ja -säätiöt sekä Kuntien eläkevakuutus) varat ovat tällä hetkellä selvästi yli 300 mrd. mk ja rahastojen tuotot lähentelevät jo 30 mrd. markkaa. Pääosalla sijoitustuottoja katetaan varsinaisia eläkevastuita, osa tuotoista menee toimintapääoman vahvistamiseen ja osa palautetaan työnantajille. Sijoitustuottojen merkitys tulee seuraavan kymmenvuotiskauden aikana tästä vielä lisääntymään rahastojen kasvun myötä. Vaikka eläkkeiden osittaisella rahastoinnilla pystytäänkin tasaamaan eläkemaksua yli ajan, ilman uusia toimenpiteitä maksuun kohdistuu edelleen tuntuva nousupaine. TEL-maksua jouduttaneenkin nostamaan vuoteen 2030 mennessä nykyisestä 21,5 prosentista runsaalla 10 prosenttiyksiköllä, jos väestön elinikä pitenee uusimpien skenaarioiden mukaisesti.

4.3 Sijoitusten tuottovaatimuksen määräytyminen heikoimman lenkin mukaan on ongelma

Suomalaisessa hajautetussa TEL-järjestelmässä, jossa on useita eläkelaitoksia, keskeinen ongelma on, että sijoitusten tuottovaatimus (laskuperustekorko) pitää asettaa tasolle, jonka heikoinkin laitos saa sijoittamilleen varoilleen. Mitä matalampi on kaikille eläkelaitoksille asetettu yhteinen tuottovaatimus, sitä vähemmän rahastoinnilla voidaan vähentää eläkemaksujen nousupainetta tulevaisuudessa. Toisaalta matala tuottovaatimus merkitsee sitä, että sijoittamisessaan hyvin onnistuvat eläkelaitokset voivat antaa vakuutuskenottajille (työnantajille) sijoitusten ylijäämäpalautusten eli hyvitysten muodossa tapahtuvia tuntuviakin maksunalennuksia.

Laskuperustekorona (=sijoitusten minimituottovaatimuksen) määräytymismekanismi ei nyky muodossaan palvele parhaalla mahdollisella tavalla eläkevarojen tehokasta karttumista, jolla voidaan pienentää eläkemaksun nousupainetta tulevaisuudessa. Yksinkertaistaen on kysymys siitä, että järjestelmä kokonaisuutena parhaimmillaankin kykenee enintään eläkelaitosten *keskimääräiseen* tuottoon ja uhkana on, että järjestelmä on täsmälleen niin hyvä kuin sen huonoin lenkki. Ne eläkelaitokset, jotka toimivat tehokkaammin kuin laitokset keskimäärin, purkavat ajan mittaan hyvät tuloksensa vakuutuskenottajille annettuina palautuksina ulos järjestelmästä. Jos

eläkerahastoja (eläkevastuiden katteena olevia varoja) aletaan purkaa, toimintapääomat purkautuvat automaattisesti vakuutusentottajille. Lisäksi suuret toimintapääomavaatimukset ja toisaalta laskuperustekorona määräytymismekanismi johtavat samankaltaiseen sijoituspolitiikkaan ja riskiprofiiliin eläkelaitosten välillä.

4.4 Eläkejärjestelmä ei palkitse riittävästi työn tekemistä

Erilaiset varhaiseläkejärjestelmät ovat kannustaneet työnantajia siirtämään ikääntyviä työntekijöitä ennenaikaisesti pois työelämästä samoin kuin työntekijöitä siirtymään aivan liian varhain pois työelämästä. Puron työryhmän eläke-esitys (2.7.1999) tulee osittain vähentämään näitä järjestelmään liittyviä epäkohtia. Paketti on oikeansuuntainen, mutta ei riittävä mittavien ongelmien ratkaisemiseksi. Varhaiseläkkeelle siirtyminen on edelleenkin kannattavaa suhteessa siihen, että työskentelisi 65-vuoden vanhuuseläkeikään saakka (ks. eläkkeiden aktuaarisuutta koskevat laskelmat luvun 4 lopusta). Myöskään se seikka, että rahastointi vaikuttaa ”vain” maksun tasoon, mutta ei eläkkeen suuruuteen, ei kannusta parhaalla mahdollisella tavalla työntekoon.

Sosiaaliturvajärjestelmät tarjoavat useita vaihtoehtoisia mahdollisuuksia vetäytyä työelämästä joko kokonaan tai osittain ennen varsinaista lakisääteistä 65 vuoden eläkeikää. Näistä järjestelyistä voidaan mainita mm. seuraavat:

- yksilölliset varhaiseläkejärjestelmät (alaikäraja 58 vuotta)
- varhennettu vanhuuseläke (alaikäraja 60 vuotta)
- osa-aikaeläkejärjestelmät (alaikäraja 56 vuotta) sekä
- ns. eläkeputken - ansiosidonnainen työttömyysturva (55-59 v.) ja työttömyyseläkejärjestelmä (60-64 v.) - tarjoama poistumisväylä
- ansiosidonnainen työttömyysturva, työmarkkinatuki ja peruspäiväraha
- työkyvyttömyyseläkkeet

Eläkejärjestelyistä ainoastaan varhennettu vanhuuseläke periaatteessa määräytyy aktuaarisesti, eli etuus on sitä suurempi, mitä vanhempana henkilö jää eläkkeelle ja mitä pitempi työhistoria hänellä on takanaan (mitä enemmän hänellä on työhön perustuvaa

eläkeoikeutta). Työkyvyttömyyseläke lasketaan ei ainoastaan työllä ansaitun eläkeoikeuden vaan myös ns. tulevan ajan oikeuden mukaan. Tulevalla ajalla ymmärretään aikaa eläketapahtumasta vanhuuseläkeikään saakka. Vuoteen 2000 saakka myös työttömyyseläkkeeseen sisältyi tämä tulevan ajan eläkeosa. Puron työryhmä päätti kesällä 1999 sen poistamisesta työttömyyseläkkeistä. Uudistus toteutettiin kuitenkin niin, että tulevan ajan eläkeosa ei poistunut vanhuuseläkkeestä, näin leikkaus kohdistui vain työttömyyseläkkeeseen.

Työttömyyseläke on liian edullinen

Työttömyyseläkkeen edullisuus suhteessa aktuaarisesti määräytyvään varhennettuun vanhuuseläkkeeseen käy ilmi seuraavasta esimerkistä. Jos 10 000 markkaa kuukaudessa ansaitseva henkilö, jolla on takanaan 30 vuoden työhistoria, jää työttömäksi 55 vuoden ja 1 kuukauden iässä, hän saa 60-vuotiaana noin 5000 markan työttömyyseläkkeen (noin 50 % eläkepalkasta) kuukaudessa, kun hän sitä ennen on ollut ansiosidonnaisen työttömyysturvan suojaputkessa 60-vuotiaaksi. Kolmenkymmenen vuoden työhistoria oikeuttaa 45 prosentin eläkkeeseen eläkepalkasta laskettuna, minkä päälle henkilölle lasketaan 5 vuoden työttömyysajalta työeläkelisää. Esimerkitapauksessa kolmenkymmenen vuoden työhistorialla eläke jää vain noin 10 %-yksikköä pienemmäksi (eläkepalkasta laskettuna) kuin neljänkymmenen vuoden työhistorialla, joka oikeuttaa 60 prosentin työeläkkeeseen. On kuitenkin tärkeä huomata, että siirtyessään työttömyyseläkkeeltä vanhuuseläkkeelle henkilön eläke nousee noin 55 prosenttiin palkasta. Eli varhaiseläkkeissä aktuaarisuuden periaate toteutuu uusimpien eläkeuudistusten jälkeenkin huonosti.

Jos henkilö sitä vastoin hakisi ja saisi töitä entisellä ansiotasolla ja olisi töissä 60 vuoden ikään saakka, jolloin hän jäisi aktuaarisesti määräytyvälle vanhuuseläkkeelle, eläke olisi 4 200 markkaa kuukaudessa. Eli viisi vuotta pitemmällä työhistorialla eläke jäisi aktuaarisesti määräytyvässä varhennetussa vanhuuseläkkeessä vuositasolla noin 10 000 mk pienemmäksi kuin vuoden 2000 alussa voimaan astuvien sääntöjen mukaan lasketussa työttömyyseläkkeessä. On tärkeä huomata, että edellä kuvattu eläke-ero kasvaa noin 15 000 markkaan vuodessa henkilön siirtyessä vanhuuseläkkeelle 65 vuoden ikäisenä. Koko eläkkeelläoloaikana (60-80 vuotta) työttömyyseläke antaa Puron paketin jälkeenkin noin 270 000 mk enemmän kuin aktuaarisesti

määräytyvä eläke, vaikka jälkimmäisessä tapauksessa henkilön työhistoria on 5 vuotta pitempi.

Yli 55-vuotiaiden työttömyys on erityisesti putken takia pysynyt erittäin korkeana, kun se nuoremmista ikäryhmissä on viime vuosina olennaisesti alentunut. Myös työttömyyseläkkeellä olevien määrä on noussut ja se on nyt noin 50 000. Työttömyysturvan ns. ”suojaputkessa” – ikävälillä 55-59 vuotta – olevien työttömien määrä on suunnilleen yhtä suuri. Suojaputkessa ja työttömyyseläkkeellä on siten noin 100 000 henkilöä, mikä on noin 4% työvoimasta. Jos suuret ikäluokat käyttävät putkea yhtä aktiivisesti kuin heitä vanhemmat ovat käyttäneet, putkessa (ikävuodet 55-64) olevien määrä nousisi tulevaisuudessa noin 150 000 henkeen.

Ensi vuonna (2000) ensimmäinen suuri ikäluokka - vuonna 1945 syntyneet - täyttää 55 vuotta, mikä avaa heille yleisesti käytetyn poistumistien työmarkkinoilta eli ns. työttömyyseläkeputken. Tähän putkeen voi periaatteessa ”päästä” 55 vuoden ja 1 kuukauden ikäinen työtön, joka 60 ikävuoteen saakka voi olla ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä ilman aktiivista työnhakuvelvollisuutta ja tämän jälkeen työttömyyseläkkeellä lakisääteiseen 65 vuoden vanhuuseläkeikään saakka. Putkeen siirtyminen toteutetaan yleensä yhteisymmärryksessä työnantajan ja työntekijän kesken. Puron työryhmän esitys (2.7.1999) vähensi putken suojaa siinä mielessä, että suojaputkessa oleviin voidaan nyt kohdistaa työvoimapoliittisia toimenpiteitä.

Työnantajien omavastuun merkitys

Työnantajien pieni omavastuu työttömyyseläkkeiden rahoituksessa (nollasta 50 prosenttiin) yhdistettynä suurtyönantajien täyteen omavastuuseen työkyvyttömyyseläkkeissä on johtanut siihen, että suurtyönantajille on ollut edullista saneerata ikääntyvää väkeä työttömyyseläkeputken kautta pois työelämästä ja välttää tältä osin työkyvyttömyyseläkekustannukset. Yksittäiset työnantajat ovat voineet työttömyyseläkeputken avulla ulkoistaa työvoiman vähentämisestä koituvat kustannukset muiden yhteisesti kannettaviksi. Puron työryhmä muutti omavastuita järkevämpään suuntaan yhtenäistämällä työttömyyseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen omavastuut siten, että enimmillään omavastuu molemmissa eläkkeissä on 80 %.

Suuri omavastuu työkyvyttömyyseläkkeissä lisää ikääntyvien työntekijöiden yritykselle aiheuttamaa riskiä. Viimeisen työnanta-

jan vastuu työkyvyttömyyseläkkeissä on kohtuuttoman suuri erityisesti nykyisin, jolloin työsuhteet ovat lyhyitä ja ns. pätkätyöt ovat yleisiä. Puron työryhmän esitykset helpottavat ikääntyvien työllistymistä tasaamalla yli 50 vuotiaan henkilön rekrytoinnista myöhemmin kolmen vuoden aikana mahdollisesti aiheutuvat työkyvyttömyysmenot kaikkien omavastuisten työnantajien kesken.

4.5 Aktuaarisuuden periaate toteutuu huonosti myös varsinaisissa vanhuuseläkkeissä

Aktuaarisuuden periaate toteutuu verrattain huonosti myös varsinaisissa vanhuuseläkkeissä. Henkilön työsuhteiden lukumäärä ja tuloprofiili vaikuttavat ratkaisevasti TEL-tekniikalla lasketun työeläkkeen määrään. Vaikka kahdella työntekijällä olisi täsmälleen sama palkkakehitys työhistoriansa aikana, eli palkat jokaisena vuonna olisivat täysin identtiset, eläkkeet voivat poiketa toisistaan hyvinkin paljon. Henkilö, jonka työhistoria muodostuu useista lyhyistä työsuhteista, saa selvästi pienemmän eläkkeen kuin henkilö, jonka työhistoria on yhtä pitkä, mutta työsuhteita on vähän tai vain yksi ”juoksupojasta pääjohtajaksi”. Vanhuuseläkkeiden määräytymistä erilaisilla tuloprofiileilla ja erimittaisilla työsuhteilla on tarkasteltu luvussa 6.1.

Työsuhteiden lukumäärän lisäksi työhistorian tuloprofiili vaikuttaa ratkaisevasti eläkkeen suuruuteen, koska eläkepalkka, jonka mukaan eläke lasketaan, määräytyy kunkin työsuhteen kymmenen viimeisen vuoden ansioiden mukaan. Aiemmin eläkepalkka laskettiin 4 viimeisen vuoden säännön mukaan. Vaikka eläkepalkan määräytymisajanjaksoa on pidennetty, laskentasääntö suosii edelleen henkilöitä, joiden tulot nousevat jyrkästi työhistorian loppuvuosina. Erilaisten tuloprofiilien vaikutus eläkkeen suuruuteen eliminoituisi, jos eläkepalkka laskettaisiin koko työhistorian ansioiden perusteella ja indeksikorotukset tehtäisiin ansiotasoindeksillä eikä nykyisellä puoliväli-indeksillä, jossa kuluttajahintaindeksillä ja ansiotasoindeksillä on yhtä suuri paino. Eläkepalkan laskeminen nykyisellä tavalla puoliväli-indeksiä käyttäen pienentää erityisesti työuran alussa tehdyn työn ”arvoa” ja samalla eläkepalkkaa, josta loppullinen eläke lasketaan.

Aktuaarisuuden periaatetta vastaan sotii myös se, että eläkeoikeutta ei kartu samalla tavalla kaikesta työstä. Työstä, joka on tehty alle 23 vuotiaana ei kartu eläkettä lainkaan, kun taas yli 60-

vuotiaana tehty työ oikeuttaa 2,5 prosentin ”superkarttumaan” vuodessa. Normaali eläkkeen karttumaprosentti on 1,5 % vuodessa. Työeläkkeen laskentatapa TEL-tekniikalla voi johtaa hyvinkin epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen eläkkeissä.

4.6 Kansaneläkkeiden ja työeläkkeiden yhteensovitus on ongelma

Edellä mainittujen lisäksi eläkejärjestelmien kannustavuutta työn tekemiseen erityisesti pienituloisten osalta vähentää kansan- ja työeläkkeen sovittaminen yhteen, mikä käytännössä merkitsee sitä, että työeläkkeen lisäys 1 markalla pienentää kansaneläkettä 50 pennillä. Kun työeläke saavuttaa tietyn tason – noin 5200 mk kuukaudessa – kansaneläkettä ei makseta lainkaan. Kansan- ja työeläkkeen yhteensovituksen, eläkkeensaajien asumistuen ja verotuksessa myönnetyn eläketulovähennyksen takia työeläkejärjestelmä alkaa palkita pitkää uurastusta työelämässä suuremman nettoeläkkeen muodossa selvemmin vasta keski- ja suurituloisilla henkilöillä. Tullevaisuudessa työeläkkeiden tason noustessa, valtaosa eläkeläisistä ei saa kansaneläkettä lainkaan, jolloin työeläkejärjestelmän kannustavuus työntekoon lisääntyy.

4.7 Kilpailussa on esteitä

Eläkelaitosten myymä tuote – eläketurva - on yhtäläisten säännösten takia kaikilla TEL-laitoksilla sama, minkä takia kilpailu itse tuotteella ei ole mahdollista. Eläkelaitosten kilpailu tapahtuukin pääosin sijoitustuotoilla, vähemmässä määrin myös hallintokulujen pienuudella. Työeläkelaitosten välinen kilpailu eläkevarojen sijoitustuotoilla on siten viime kädessä kilpailua työnantajien lopullisilla työeläkemaksuilla, joiden suuruuteen keskeisesti vaikuttavat sijoitustuottojen ylijäämän palautukset. Vaikka työnantajien varsinaiset työeläkemaksut määräytyvätkin samoin perustein, lopulliset maksut voivat sijoitusten ylijäämäpalautusten (rahastojen minimituottovaatimuksen ylittävät sijoitustuotot) takia poiketa merkittävästikin eri eläkelaitosten välillä.

TEL-järjestelmä on hyvin keskittynyt. Suuret eläkeyhtiöt ovat edelleenkin kasvaneet ja pienten yhtiöiden markkina-asema on kutistunut. Uusia eläkelaitoksia ei ole käytännössä syntynyt. Lisäksi *laitos-rakenne* on yksipuolistunut, koska eläkekassojen ja erityisesti eläke-

säätiöiden lukumäärä on voimakkaasti vähentynyt. Uhkana on liiallisten riskikeskittymien syntyminen alalle. Laitosrakenteen lisäksi myös *eläketuotteet* ovat yksipuolistuneet, sillä kollektiiviset lisäeläkkeet eli työnantajien työntekijöilleen tarjoamat ryhmäeläkkeet ovat voimakkaasti vähentyneet.

Myös asiakassuhteen vaihtamiseen työeläkelaitoksesta toiseen liittyy ongelmia. Vaikka yritys (vakuutusnottaja) voi vaihtaa eläkeyhtiötä kerran vuodessa, niin sen työntekijöiden eläkevastuut, eläkevastuiden katteeksi kertynyt rahasto sekä kertynyt toimintapääoma eivät voi siirtyä uuteen eläkeyhtiöön. Kun työnantaja siirtyy eläkesäätiöstä tai -kassasta työeläkevakuutusyhtiöön, siirtyvät sekä eläkevastuut että eläkevastuiden katteena oleva pääoma mukaan luettuna tietty määrä toimintapääomaa työeläkeyhtiöön. Jos työnantaja haluaa siirtyä työeläkevakuutusyhtiöstä eläkesäätiöön eivät edellä mainitut erät siirry, vaan rahaston kerryttäminen täytyy aloittaa alusta. Yhtiötä vaihtaessaan yritys menettää edelliseen yhtiöön kertyneeseen rahastoon kohdistuvat sijoitustuottojen ylijäämäpalautukset (paria ensimmäistä vuotta lukuunottamatta) sekä takaisinlainausoikeuden.

4.8 Eläkejärjestelmien läpinäkyvyys on huono

Eläkejärjestelmät ovat aivan liian monimutkaisia, jotta vakuutusnottajat (työnantajat) ja vakuutetut (työntekijät) voisivat vaivattomasti tehdä järkeviä päätöksiä. Eläkkeitä koskeva lainsäädäntö on hyvin monimutkainen. Myös eläkkeiden rahoitusjärjestelmät ovat kadun miehelle ”täyttä hepreaa”. Tämän lisäksi eläkelakeja on Suomessa erityisen paljon. Jos eläkejärjestelmä on läpinäkymätön, kannustimet työntekoon eivät toimi.

4.9 Aktuaarisesti oikeudenmukainen eläkejärjestelmä esimerkin valossa

Edellä on kuvattu nykyistä eläkejärjestelmäämme vaivaavat keskeiset ongelmat. Näiden pulmien ratkaisemiseksi on otettu johtavaksi periaatteeksi aktuaarisesti oikeudenmukaisen eläkejärjestelmän tavoittelemineen. Asian ymmärtämiseksi ja hahmottamiseksi artikkelin tässä osassa esitetään pelkistetyillä kaavoilla ja laskelmilla, mitä artikkelin kirjoittajat ymmärtävät aktuaarisuudella. Tiivistettynä kyse on maksun ja etuuden välisestä yhteydestä yksilötasolla.

Jotta jakoperiaatteella toimiva eläkejärjestelmä (PAYG) olisi joka hetki tasapainossa (tulot = menot), maksuprosentin suhteessa korvausasteeseen (prosenttiin) tulee olla yhtä suuri kuin eläkeläisten lukumäärän suhde maksajien (työntekijöiden) lukumäärään:

$$(1) \quad C / B = d$$

jossa C = maksuprosentti (eläkemaksu, % palkasta)

B = korvausaste (eläke, % palkasta)

d = eläkeläisten lukumäärä / maksajien (työntekijöiden lukumäärä)

Esimerkiksi jos Suomen eläkejärjestelmä toimisi kokonaan jakoperiaatteella ja korvausaste olisi 60 prosenttia palkasta, niin maksuprosentin pitäisi olla 30, kun $d = 0,5$ (eläkeläisten lkm = 1,15 milj. ja työntekijöiden lkm = 2,3 milj.).

Jotta eläkejärjestelmä olisi aktuaarisesti reilu yksilötasolla, tulisi seuraavan yhtälön toteutua:

$$(2) \quad C / B = m / n$$

jossa C = maksuprosentti

B = korvausaste

m = eläkkeelläoloaika (vuosia)

n = työssäoloaika (vuosia)

Oletuksena on, että eläkkeiden indeksikorotuksissa käytetään ansiotasoindeksiä ja että korko = ansiotasoindeksin muutos (%). Näissä laskelmissa (laskelmat 1 ja 2) käytetty eläkeindeksi on anteliaampi kuin TEL-indeksi.

Laskelmasta 1 voidaan havaita, millaisiin korvausasteisiin voidaan päästä, kun eläkemaksuprosentti pidetään vakiona ja eläkkeellesiirtymisikää varioidaan. Esimerkin eläkemaksuprosentiksi valittiin 22,5. Jos henkilö jäisi eläkkeelle 61 vuoden iässä ja hänellä olisi takanaan 36 vuoden työhistoria ja edessään 19 eläkevuotta, hän olisi oikeutettu 42,6 prosentin eläkkeeseen suhteessa palkkaan. Jos henkilö sitä vastoin olisi töissä 67-vuotiaaksi, hänen aktuaarinen eläkkeensä tulisi olla 72,7 % palkasta.

Laskelmassa 2 on kiinnitetty korvausaste eli eläkkeen taso suhteessa palkkaan. Tässä esimerkkitapauksessa korvausaste oletettiin 60 prosentiksi riippumatta siitä, kuinka pitkä työhistoria henkilöllä on takanaan. Yhtälöstä laskettiin eläkemaksuprosentit, joilla päästäi-

siin tavoiteltuun 60 prosentin korvausasteeseen. Taulukosta nähdään, että 55 vuoden iässä eläkkeelle siirtyvän henkilön, jolla on takanaan 30 vuoden työhistoria, pitäisi maksaa 50 prosentin eläkemaksua palkasta koko työhistoriansa ajan.

Laskelma 1: Maksuprosentti pidetään vakiona (22,5 %)					
Ikä	m	n	m/n	C	B
55	25	30	0,83	22,5	27,0
56	24	31	0,77	22,5	29,1
57	23	32	0,72	22,5	31,3
58	22	33	0,67	22,5	33,8
59	21	34	0,62	22,5	36,4
60	20	35	0,57	22,5	39,4
61	19	36	0,53	22,5	42,6
62	18	37	0,49	22,5	46,3
63	17	38	0,45	22,5	50,3
64	16	39	0,41	22,5	54,8
65	15	40	0,38	22,5	60,0
66	14	41	0,34	22,5	65,9
67	13	42	0,31	22,5	72,7
68	12	43	0,28	22,5	80,6
69	11	44	0,25	22,5	90,0
70	10	45	0,22	22,5	101,3

Laskelma 2: Korvausaste pidetään vakiona (60 %)					
Ikä	m	n	m/n	C	B
55	25	30	0,83	50,0	60,0
56	24	31	0,77	46,5	60,0
57	23	32	0,72	43,1	60,0
58	22	33	0,67	40,0	60,0
59	21	34	0,62	37,1	60,0
60	20	35	0,57	34,3	60,0
61	19	36	0,53	31,7	60,0
62	18	37	0,49	29,2	60,0
63	17	38	0,45	26,8	60,0
64	16	39	0,41	24,6	60,0
65	15	40	0,38	22,5	60,0
66	14	41	0,34	20,5	60,0
67	13	42	0,31	18,6	60,0
68	12	43	0,28	16,7	60,0
69	11	44	0,25	15,0	60,0
70	10	45	0,22	13,3	60,0

Kuten taulukot osoittavat, eläkkeelläoloajan ja työssäoloajan suhteella (m / n) on suuri vaikutus aktuaarisesti laskettuun korvausasteeseen ja/tai eläkemaksuprosenttiin. Näillä oletuksilla laskettuna henkilön, jonka työhistoria on 40 vuotta ja joka siirtyy eläkkeelle 65 vuoden iässä, eläkkeen tulisi olla vähintään kaksinkertainen sellaisen henkilön eläkkeeseen nähden, joka siirtyy eläkkeelle 10 vuotta aiemmin, eli tässä laskelmassa 55 vuotiaana.

Laskelmat tehtiin myös parametreilla, jotka vastaavat Suomen työeläkejärjestelmän parametreja. Laskelmat perustuvat seuraaviin oletuksiin:

- Henkilön reaaliensiot kasvavat 2 prosenttia vuodessa
- Henkilöllä on vain yksi työsuhde, joka alkaa 25 vuoden iässä ja kestää yhtäjaksoisesti eläkkeelle siirtymiseen asti
- Henkilö elää 80-vuotiaaksi
- Eläkepalkka lasketaan 10 viimeisen vuoden tulojen mukaan käyttäen nykyistä TEL-indeksiä (puoliväli-indeksi)
- Eläkkeitä korotetaan 65 ikävuoteen saakka puoliväli-indeksillä ja sen jälkeen vanhuuseläkeindeksillä
- Eläkemaksut rahastoidaan täysin

Laskelmassa 3 korvausaste on kiinnitetty 60 prosentiksi palkasta riippumatta siitä minkä ikäisenä henkilö jää eläkkeelle. Reaalikorkoa ja eläkkeellesiirtymisikää on varioitu ja katsottu, mikä vaikutus niillä on aktuaarisesti laskettuun eläkemaksuun. Koska eläkkeet maksetaan rahastosta, aktuaarinen eläkemaksu määräytyy siten, että rahasto juuri ja juuri riittää henkilön eläkkeisiin. Kun henkilö kuolee rahaston arvo on nolla.

Laskelma 3: Eläkemaksuprosentti, kun korvausaste on kiinnitetty 60 prosentiksi palkasta ja ansiotason reaaliikasvu on 2 prosenttia vuodessa			
	Reaalikorko		
	2 %	3 %	4 %
Eläkkeelle 55 vuotiaana (=töissä 30 v. ja eläkkeellä 25 v.)	42,3	32,2	24,7
Eläkkeelle 60 vuotiaana (=töissä 35 v. ja eläkkeellä 20 v.)	29,6	22,6	17,1
Eläkkeelle 65 vuotiaana (=töissä 40 v. ja eläkkeellä 15 v.)	19,2	14,4	10,9

Kuten taulukosta voidaan havaita sekä eläkkeellesiirtymisiällä että reaalkorolla suhteessa reaaliansioiden nousuun on dramaattinen vaikutus eläkemaksuun.

Jos reaalikorko on sama kuin reaaliansioiden nousu (2 %), henkilön, joka siirtyy 55-vuotiaana eläkkeelle takanaan 30 vuoden työhistoria ja edessään 25 vuoden eläkeikä, eläkemaksun tulisi olla 42,0 % palkasta. Jos henkilö sinnittelisi töissä 65 vuoden ikään, hänen aktuaarisesti laskettu eläkemaksunsa putoaisi 19,2 prosenttiin. Jos reaalikorko ylittäisi reaaliansioiden nousun 2 prosentilla (taulukossa reaalikorko 4 %) ja jos henkilö jäisi eläkkeelle 65 vuoden iässä, aktuaarinen eläkemaksu olisi ainoastaan 10,9 % palkasta.

Vastaava laskelma tehtiin kiinnittämällä eläkemaksuprosentti. Esimerkissä se oletettiin 22,5 prosentiksi palkasta, mikä likimain vastaa TEL:n ja KVTEL:n nykyistä keskimääräistä maksua. Laskelmasta 4 nähdään, millaiseen korvausasteeseen päästäisiin 22,5 prosentin eläkemaksulla, kun reaalikorkoa ja eläkeikää vaihdellaan.

Laskelma 4: Korvausaste, kun eläkemaksu on kiinnitetty 22,5 prosentiksi palkasta ja ansiotason reaalikasvu on 2 prosenttia vuodessa			
	Reaalikorko		
	2 %	3 %	4 %
Eläkkeelle 55 vuotiaana (=töissä 30 v. ja eläkkeellä 25 v.)	32,2	41,9	54,7
Eläkkeelle 60 vuotiaana (=töissä 35 v. ja eläkkeellä 20 v.)	45,5	59,8	78,7
Eläkkeelle 65 vuotiaana (=töissä 40 v. ja eläkkeellä 15 v.)	70,4	93,1	124,4

Kuten odottaa saattoikin, reaalkorolla ja eläkkeellesiirtymisiällä oli yhtä dramaattiset vaikutukset korvausasteeseen kuin edellisessä esimerkissä vastaavilla seikoilla maksuprosenttiin.

5 Ehdotukset järjestelmän muutoksiksi

Tässä luvussa esitetään useita muutoksia, joilla sosiaaliturvan rahoitusta monipuolistetaan ja vahvistetaan sen kestävyyttä ja kannustimia työntekoon. Vaikka ehdotusten pääpaino onkin työeläkejärjestelmän kehittämisessä, myöskään työttömyysvakuutusta ei unohdeta. On tärkeää tarkastella sosiaaliturvajärjestelmien kokonaisuutta, koska yksittäin toteutettu muutos jossakin lohkossa voi vaikuttaa myös muihin järjestelmiin tavalla, jota ei ennalta aina osata ottaa huomioon.

Eläkejärjestelmiä tulisi muuttaa työn tekemistä ja teettämistä kannustavaan suuntaan tiivistämällä eläkemaksujen ja –etuuden välistä yhteyttä yksilötasolla, eli lisäämällä järjestelmän aktuaarisuutta. Tämä korostaisi maksujen säästämisluonnetta ja vähentäisi niiden veroluonnetta. Kun järjestelmä palkitsisi nykyistä enemmän työn tekemistä, työelämässä pysyttäisiin kauemmin, efektiivinen eläkeikä nousisi ja elatussuhde kevenisi. Eläkkeelle siirtymisen myöhentyminen keventäisi maksurasitusta kahta kautta. Kun eläkkeellä oltaisiin lyhyempi aika, eläkeläisten määrä pienenesi ja työllisten määrä kasvaisi. Kun tämän takia julkiset menot kasvaisivat hitaammin ja bruttokansantuote kasvaisi nopeammin, paineet veroasteen nousuun vähenisivät merkittävästi. Paineet veroasteen nousuun vähenisivät siten kahta kautta:

- Kun järjestelmät alkaisivat palkita työntekoa, töitä tehtäisiin enemmän ja eläkkeelle siirryttäisiin myöhemmässä iässä
- Kun eläkemaksujen ja etuuksien välinen yhteys yksilötasolla tiivistyisi, eläkemaksu koettaisiin säästämisenä eikä verona.

5.1 Etuusperusteinen malli

5.1.1 Joustava aktuaarisesti määräytyvä vanhuuseläke

Tulisi harkita siirtymistä joustavaan vanhuuseläkejärjestelmään, jossa eläke määräytyisi aktuaarisesti, eli olisi sitä suurempi, mitä kauemmin on ollut työelämässä ja mitä vanhempana jäisi eläkkeelle. Vanhuuseläke määräytyisi ansaitun eläkeoikeuden (eläkepääoman) ja odotettavissa olevan eläkkeelläoloajan mukaan. Vanhuuseläkettä tulisi karttua kaikesta työstä sama prosenttiosuus pal-

kasta vuosittain työntekijöiden iästä riippumatta, myös työsuhteista ennen 23 ikävuotta. Joustavalle vanhuuseläkkeelle voisi aikaisintaan päästä 61 vuoden iässä, jos takana on vähintään 35 vuoden työhistoria. Eläkettä ei enää karttuisi 68 ikävuoden jälkeen.

Edellä mainittujen periaatteiden vallitessa pitäisi vanhuuseläkkeestä poistaa eläkekatto, joka nykyisin on 60 % eläkepalkasta. Tämä koskisi myös ns. yhteensovitusäännöksiä. Eläkepalkkaa laskettaessa tulisi ottaa huomioon koko työhistorian ansiot, eli pitäisi luopua asteittain eläkepalkan 10 vuoden laskusäännöstä. Eläkepalkan laskennassa käytettävä indeksi muutettaisiin nykyisestä puoli-väli-indeksistä ansiotasoindeksin suuntaan. Tämä muutos olisi tiukasti sidoksissa siihen, että siirrytään aktuaarisesti määräytyvään joustavaan vanhuuseläkkeeseen. Siirtyminen aktuaariseen indeksiin eläkepalkan laskennassa tulisi ilmeisesti toteuttaa pitkän siirtymäajan kuluessa.

Aktuaarisuuden lisääminen etuusperusteisessa eläkejärjestelmässä muuttaisi eläkkeitä maksuperusteisen järjestelmän suuntaan. Muutos parantaisi järjestelmän kannustinvaikutuksia työntekoon.

5.1.2 Varhaiseläkkeistä voitaisiin asteittain luopua

Jos siirryttäisiin aktuaarisesti määräytyvään joustavaan vanhuuseläkejärjestelmään, nykyisistä varhaiseläkkeistä – työttömyyseläkkeet ja yksilölliset varhaiseläkkeet – voitaisiin asteittain luopua.

Työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi joustava vanhuuseläke ja osa-aikaeläke olisivat ainoat poistumistiet työelämästä eläkejärjestelmän kautta. Muutosten jälkeen eläkekirjo pienenesi, niin että jäljelle jäisi neljä eläkemuotoa:

- joustava vanhuuseläke
- osa-aikaeläke
- työkyvyttömyyseläke
- perhe-eläke

Osa-aikaeläkkeen ikäraja pitäisi nostaa nykyisestä 56 vuodesta 58 vuoteen ja muuttaa sen määräytymisperusteita nykyistä aktuaarisemmiksi.

5.1.3 Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus olisi selkeästi erotettava toisistaan

Eläkejärjestelmän läpinäkyvyyden sekä työn tekemisen ja teettämisen oikeiden kannustinvaikutusten takia olisi perusteltua selkeästi erottaa toisistaan vanhuuseläke- ja työkyvyttömyysliike. Osana tätä muutosta *työntekijät ottaisivat asteittain kokonaan vastuulleen vanhuuseläkkeiden rahoituksen*. Ajatus työeläkkeestä ns. jatkopalkkana tulisi näin entistä kirikkaammaksi, kun koko vanhuuseläkemaksu näkyisi työntekijöiden ”tilinauhassa”.

Koska muutos nostaisi palkansaajien eläkemaksua nykyisestä 4,7 prosentista vähintäänkin 10 prosenttiyksiköllä (työnantajien maksut alenisivat vastaavasti), palkkoja pitäisi nostaa vastaavalla määrällä. Näin maksun siirto työnantajilta työntekijöille ei muuttaisi työnantajien kokonaistyövoimakustannuksia eikä myöskään palkansaajien käteen jäävää tuloa. Työnantajan näkökulmasta kokonaistyövoimakustannukset ratkaisevat eikä suinkaan se, kuinka työvoimakustannukset jakautuvat palkkoihin ja sosiaaliturvamaksuihin. Työnantaja maksaa työstä eikä eläkkeistä tai muusta sosiaaliturvasta (ks. liite 2). Maksun siirrolla työnantajilta työntekijöille ei olisi myöskään vaikutuksia eläkkeisiin, jotka lasketaan nettoindeksillä.

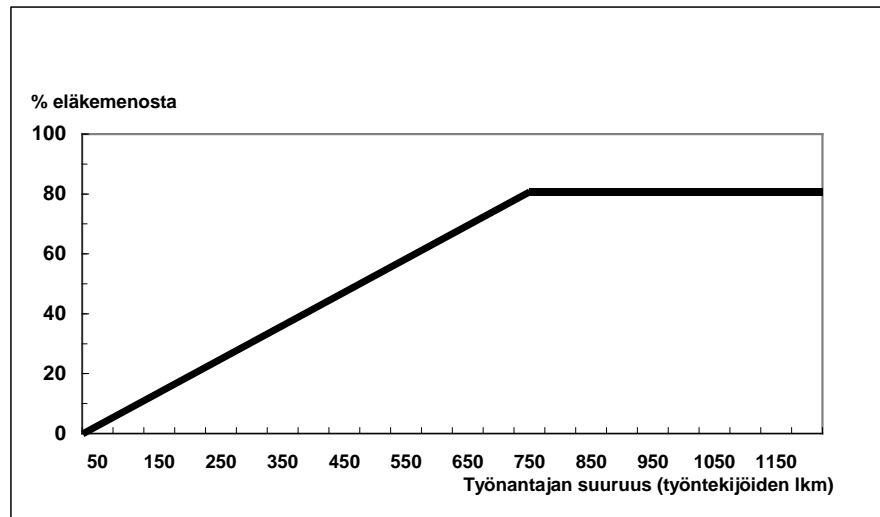
5.1.4 Työnantajien omavastuuta työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa voitaisiin vähentää

Suurtyönantajien omavastuuta työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa voitaisiin edelleen pienentää (Puron työryhmän esityksen jälkeenkin) tai kokonaan poistaa. Omavastuu voisi olla esimerkiksi 1/5 eläkemenosta (ks. alla oleva kuvio). Omavastuun pienentäminen parantaisi ikääntyvien työntekijöiden työnsaantimahdollisuuksia. Puron työryhmän esityksessä yli 50-vuotiaiden työllistymistä on tosin helpotettu tasaamalla yli 50-vuotiaan henkilön rekrytoinnista myöhemmin kolmen vuoden aikana mahdollisesti aiheutuvat työkyvyttömyysmenot kaikkien omavastuisten työnantajien kesken.

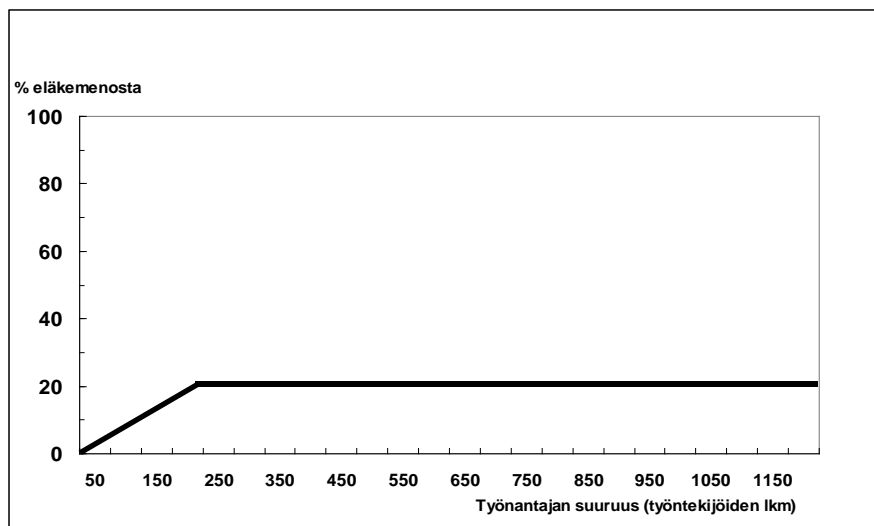
Suuri omavastuu työkyvyttömyyseläkkeissä lisää ikääntyvien työntekijöiden yritykselle aiheuttamaa riskiä. Omavastuun hyvänä puolena on pidetty sitä, että se kannustaa suuria työnantajia huolehtimaan työntekijöidensä terveydestä ja työsuojelusta, koska mitä vähemmän yrityksessä on työkyvyttömyystapauksia, sitä pienem-

mät ovat sen työkyvyttömyysmaksut. Kokonaisuutena omavastuujärjestelmä ei ole kuitenkaan toiminut toivotulla tavalla ja se on lisäksi monimutkainen. Onkin etsittävä muita keinoja, jotka eivät diskriminoi eri ikäisten työntekijöiden työnsaantimahdollisuuksia.

Kuvio 4. Työnantajan omavastuu työkyvyttömyyseläkkeestä vuodesta 2000 lähtien



Kuvio 5. Ehdotus uudeksi omavastuuperiaatteeksi



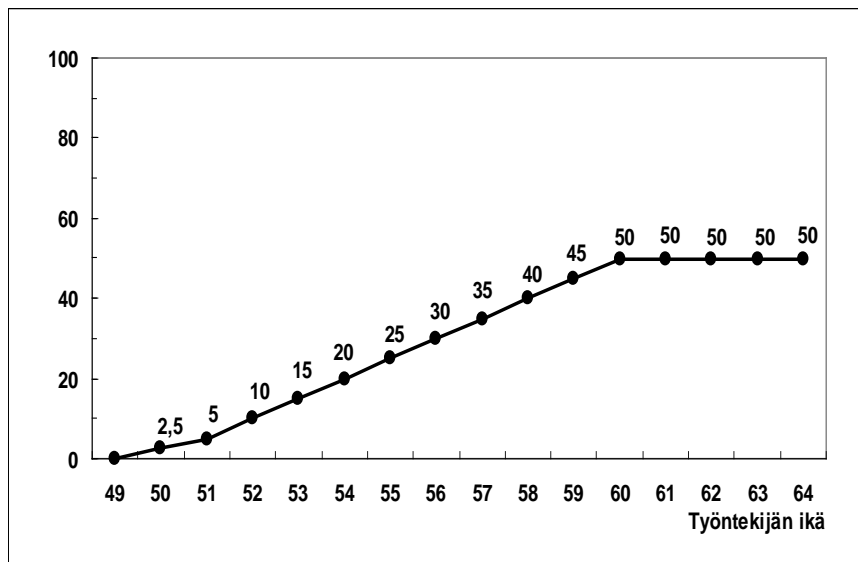
5.1.5 Työttömyysturvan rahoitukseen työnantajille omavastuuta

Työttömyysturvan ns. suojaputken alarajaa voitaisiin nostaa 55 vuodesta 60 vuoteen, eli ns. lisäpäiväoikeuden alaikäraja nousisi 57 vuodesta 62 vuoteen. Suojaputki (60-64 v.) tulisi nykyisen työttömyyseläkkeen sijalle.

Samalla pitäisi sisällyttää työnantajille omavastuuta myös työttömyysvakuutukseen. Alla olevassa kuviossa on ehdotus työnantajan omavastuun määräytymisperusteeksi. Nykyisin työttömyysvakuutus rahoitetaan yhteisvastuun periaatteella, eli kaikki työnantajat maksavat periaatteessa yhtä suurta vakuutusmaksua. Työttömyysvakuutusmaksu on kuitenkin porrastettu siten, että palkkasumman 5 milj. markan rajaan saakka maksu on matalampi.

Omavastuuperiaate voitaisiin toteuttaa siten, että yritys, joka irtisanoisi iäkkään työntekijän (50-64 v.), joutuisi maksamaan työttömyysturvajärjestelmään irtisanomissakon, jonka suuruus riippuisi irtisanotun palkasta. Käytännössä sakko voitaisiin maksaa viipeellä esimerkiksi seuraavan vuoden korotettuina työttömyysvakuutusmaksuina. Vastaavasti yritys, joka työllistäisi iäkkään työntekijän saisi vastaavan rahamäärän matalamman työttömyysvakuutusmaksun muodossa.

Kuvio 6. Ehdotus työnantajan omavastuuksi ikääntyneiden 500 päivän työttömyysajan kustannuksista, %



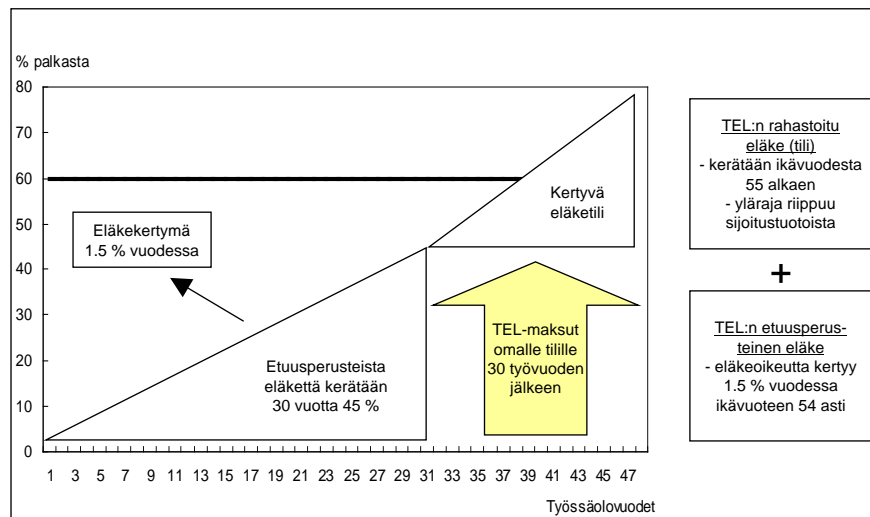
Ostavastuun sisällyttäminen työttömyysvakuutukseen olisi tärkeää sen takia, että työttömyyseläkkeen poistuessa työnantajat saattaisivat siirtää iäkkäitä työntekijöitä työttömyysturvan piiriin. Nykyinen työttömyyseläkeputki saattaisi muuttua ihan oikeaksi työttömyysputkeksi. Ilman omavastuuta työnantajat voisivat maksattaa iäkkäiden saaneeruksesta aiheutuvat kustannukset muilla, kuten on tapahtunut työttömyyseläkeputken kautta. Omavastuu tulisi mitoittaa siten, että yritykset eivät ainakaan tämän takia joutuisi selvitystilaan.

5.2 Maksupohjainen tilimalli

5.2.1 Vanhuuseläketili

Tilimallin perusidea olisi yksinkertainen: työntekijät saisivat henkilökohtaisen eläketilin, jolle he suorittaisivat eläkemaksunsa. Keskeisin ehdotus koskisi henkilökohtaisen vanhuuseläketilin avaamista 55 ikävuodesta lähtien edellyttäen, että henkilöllä on 30 vuoden työhistoria. Ikävuosina 55-64 tilille siirrettäisiin pääosa TEL-maksusta. Lopullinen eläke muodostuisi siten kahdesta osasta, etuus- ja maksupohjaisesta eläkkeestä. Sijoitustoiminnan onnistuessa hyvin kokonaisu-eläke voisi tilin avulla nousta selvästi suuremmaksi kuin ilman sitä.

Kuvio 7. Ehdotus eläkkeen muodostumiseksi työeläkejärjestelmässä



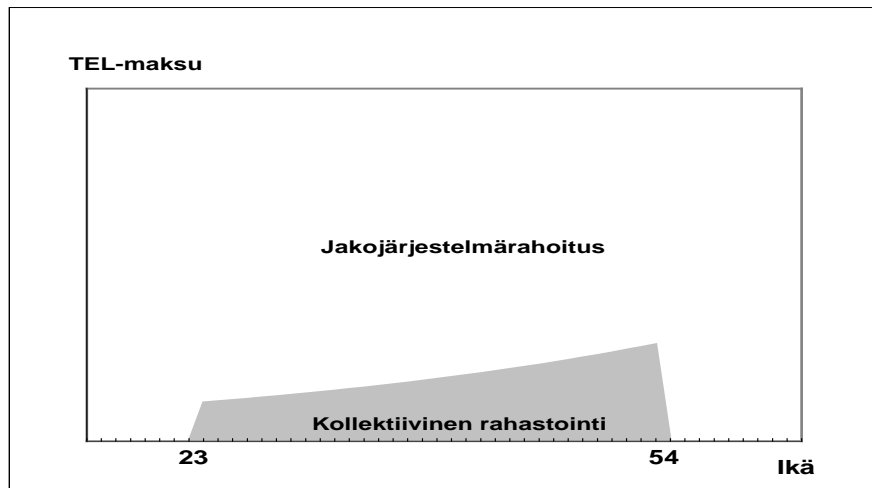
TEL-järjestelmän kannalta vakuutetun eläketilin luominen juuri ”vanhaan päähän” on luontevaa, koska tili voitaisiin rakentaa lähes tyhjälle pöydälle. Ikävälillä 55-64 vuotta eläkemaksun maksajia on tällä hetkellä vähän, sillä kaikista 55-64-vuotiaista vain 45 % on töissä. Täysin rahastoivan tilimallin ottaminen käyttöön ei edes ”kertasäyksellä”, eli avaamalla kaikille töissä oleville 55-64 vuotiaille tili, merkittävästi nostaisi työeläkemaksuja. Pitkällä aikavälillä tilimalli helpottaisi työeläkemaksun näköpiirissä olevia korotuspaineita, kun maksajien määrä kasvaisi. Jos tilimalli otettaisiin käyttöön portaittain, eli yksi tai vain muutama ikäluokka kerrallaan, eläkemaksu ei välttämättä nousisi lainkaan edes lyhyellä aikavälillä. Eläketilin vaihtuoksia nykyiseen maksuun arvioidaan tarkemmin luvussa 5.5.

Tilieläkkeen kartuttamisaika olisi pääsääntöisesti 10 vuotta, ellei työntekijä haluaisi jäädä joustavasti jo aikaisemmin eläkkeelle tai vaihtoehtoisesti haluaisi jatkaa työntekoa vanhemmaksi, jolloin myös eläketili jatkaisi karttumistaan enintään kuitenkin 68-vuoden ikään saakka. Vaikka eläketilin ”normaali” kartuttamisaika olisikin 10 vuotta, tilin ”elinkaari” olisi keskimäärin 27,5 vuotta, olettaen, että suomalaisten keskimääräinen odotettavissa oleva elinaika 65 vuoden iässä on noin 17 vuotta. Naisten odotettavissa oleva elinaika 65 vuoden iässä on lähes 19 vuotta ja miesten 15 vuotta.

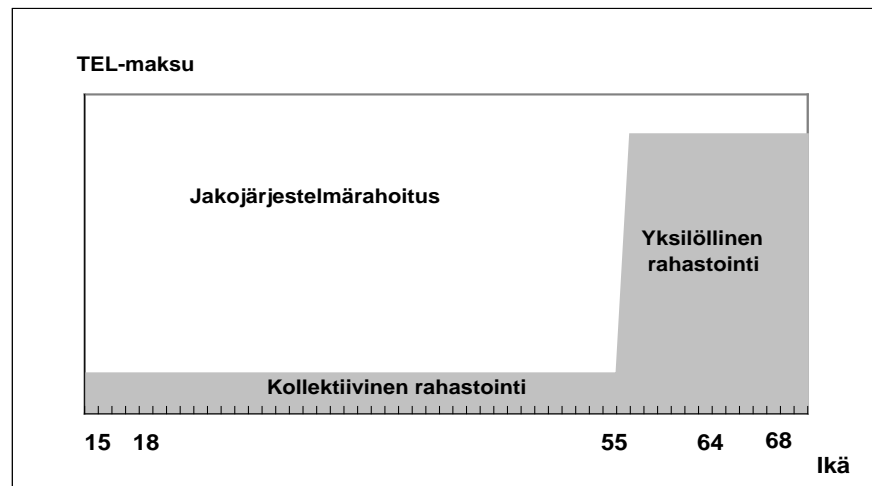
Jos järjestelmän siirtymävaiheessa henkilö joutuisi työkyvyttömäksi eläketilin kerryttämisen aikana, hänellä olisi mahdollisuus valita täysin etuusperusteinen työkyvyttömyyseläke, jolloin hänen eläketilinsä palautuisi järjestelmään. Jos hän haluaisi pitää tilin, työkyvyttömyyseläkettä pienennettäisiin määrällä, joka vastaisi tilin aikana kertynyttä eläkeoikeutta. Esimerkiksi jos työntekijä työkyvyttömyyseläkkeelle joutuessaan olisi kerryttänyt eläketiliään 5 vuoden ajan ja haluaisi pitää tilin, hänen työkyvyttömyyseläkettään pienennettäisiin 7,5 prosenttiyksikköä palkasta (= $5 * 1,5 \%$).

Uudessa järjestelmässä yhdistyisivät etuus- ja maksuperusteisten mallien hyvät puolet. Etuusperäinen eläke muodostaisi myös jatkossa suurimman osan (noin $\frac{3}{4}$) lakisääteisestä eläketurvasta. Eläkkeelle siirtyessään työntekijällä olisi mahdollisuus valita etuus-tilimalli-yhdistelmän tuottaman eläkkeen ja aktuaarisesti määräytyvän puhtaan etuusmallin tuottaman eläkkeen välillä. Tilieläkkeen rahastoinnin aloittaminen nostaisi työeläkemaksua hieman sen kartuttamsvaiheessa, mutta alentaisi maksua merkittävästi rahaston purkautuessa, kun vakuutettu olisi eläkkeellä. Maksun ja etuuden välinen yhteys tiivistyisi selvästi, jolloin kannustimet työntekoon alkaisivat

Kuvio 8. Vanhuuseläkkeiden nykyinen rahoitustapa



Kuvio 9. Vanhuuseläkkeiden uusi rahoitustapa



toimia. Vanhuuseläketilin vaikutuksia eläkkeen tasoon ja TEL-järjestelmän kustannuksiin on tarkasteltu lähemmin esimerkkilaskelmien avulla luvussa 6.3.

Lähtökohtana tulisi olla, että yksittäinen työntekijä tai eläkeläinen ei kantaisi sijoitusriskiä, koska kysymyksessä olisi pakolliseen sosiaaliturvaan kuuluva etuus. Vanhuuseläkkeelle siirtyessään työntekijällä olisi mahdollisuus valita joko tilieläkkeen ja etuusperusteisen eläkkeen yhdistelmä tai yksinomaan etuusperusteinen eläke. Jos hän va-

litsisi pelkästään aktuaarisen etuusperusteisen eläkkeen, purkautuisi henkilökohtainen tili takaisin TEL-järjestelmään.

Mallin peruseriaatteet poikkeaisivat selvästi Ruotsissa käyttöön otetusta järjestelmästä. Vaikka tilit olisivat henkilökohtaisia, niillä olisi kollektiivisen järjestelmän ominaisuuksia. Tilit eivät periytyisi, vaan varat palautuisivat kuolemantapauksessa takaisin eläkejärjestelmään. Yksittäiset työntekijät eivät myöskään voisi päättää tilillä olevien varojen sijoittamisesta. Varat sijoitettaisiin nykyiseen tapaan ”kollektiivisesti”. Työnantajat valitsisivat työeläkerahaston kuten nykyisinkin. Tilin näkyisivät työntekijöiden eläköitymiseen saakka tiliotteina, joista kävisi ilmi tilillä olevien varojen määrä ja tuotto-prosentti. Koska varojen sijoittaminen tapahtuisi kollektiivisesti, järjestelmä olisi hallinnollisesti kevyt ja kustannuksiltaan halpa.

Vanhuuseläketiliä hyvitettäisiin vuosittain TEL:n laskuperustekorolla. Vanhuuseläkkeen tasoa korottaa lisäksi työntekijöille annettava osa laskuperustekorona ylittävistä tuotoista (ks. luku 5.2.2).

Eläketilin käyttö

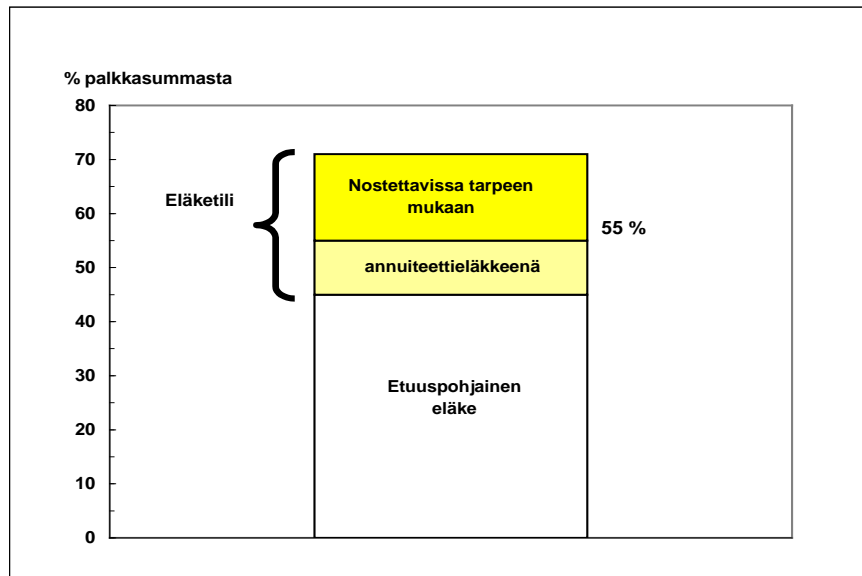
Tiliote lähetettäisiin työntekijöille vuosittain. Tiliotteesta tulisi näkyä tilillä olevien varojen määrä sekä tuotto-prosentti.

Tilieläkettä verotettaisiin ansiotulona kuten etuusperusteista eläkettäkin.

Eläketilin käyttöä koskevat periaatteet edellyttävät huolellista harkintaa, jotta yhtäältä kannustinvaikutukset ja toisaalta sosiaaliturvaan liittyvät tekijät tulisivat huomioiduksi. Tarkoituksena tulisi olla, että osa tilistä maksettaisiin annuiteettieläkkeenä ja osan tilistä voisi vapaasti nostaa tarpeen mukaan eläkeajan kuluessa. Seuraava kuvio hahmottaa tilin käyttöä.

Tilin nostoon liittyvien sääntöjen tulisi olla yksinkertaisia ja selkeitä. Etuusperusteisen eläkkeen ja eläketilin tulisi yhdessä muodostaa esimerkiksi 55 prosentin eläkkeen työuran keskimääräisestä palkkasummasta. Kun etuusperusteisen eläkkeen taso on 45 % palkkasummasta, niin eläketilin 10 %:n ”siivun” ylittävä osa olisi nostettavissa tarpeen mukaan tai esimerkiksi viiden vuoden kuluessa viidellä kertanostolla. Tavoitteena tulisi olla, että eläketili sallisi käyttäjälleen lisää vapausasteita vaarantamatta kohtuullista eläketurvaa odotettavissa olevalle elinajalle.

Kuvio 10. Etuuspohjainen eläke ja eläketili



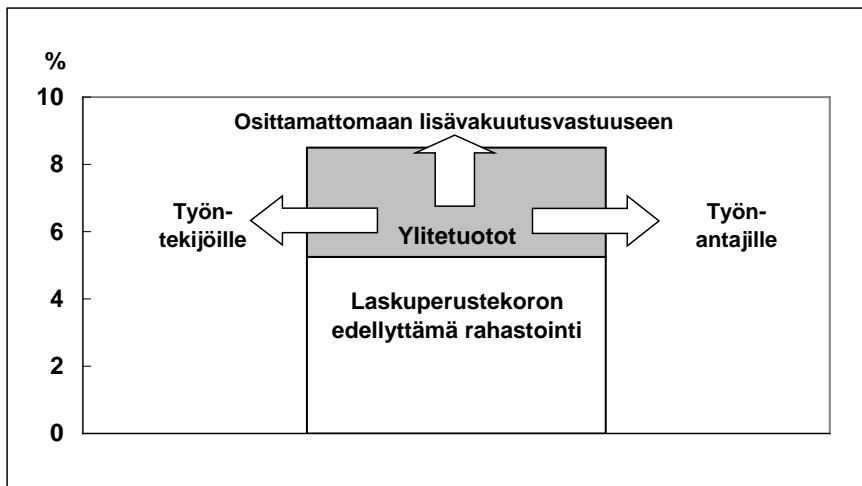
5.2.2 Rahaston ylituottoja myös työntekijöille

Eläketili antaisi myös välineen siihen, että työntekijät voisivat päästä osallisiksi eläkelaitosten onnistuneesta sijoitustoiminnasta ns. ylituottojen palautusten muodossa, jos työmarkkinaosapuolet haluavat tästä sopia. Ylituotoilla tarkoitetaan laskuperustekorona (=sijoitusten minimituottovaatimuksen) ylittävää tuottoa. Ylituotot rahastoitaisiin automaattisesti kaikkien työntekijöiden omille tileille. Ylituottojen ohjaaminen osittain myös työntekijöiden tileille voisi nostaa lopullista eläkettä hyvinkin merkittävästi.

Työntekijät saisivat sijoitustoiminnan ylituottoja suhteessa palkkaansa. Ylituotot voitaisiin jakaa tasan työnantajien ja työntekijöiden kesken.

Periaatteessa ylituotot voitaisiin jakaa joko välittöminä eläkemaksun alennuksina tai siirtoina työntekijöiden omalle eläketilille, josta ne olisivat eläkeaikana nostettavissa osana tilieläkettä. Jotta työeläkejärjestelmää aidosti vahvistettaisiin, edellyttäisi se sijoitustuottojen aiempaa parempaa hyödyntämistä. Tämän vuoksi tulisi työntekijöiden saamat sijoitusten ylituotot käyttää pääsääntöisesti oman eläketurvan parantamiseen eikä eläkemaksujen välittömään alentamiseen. Verotuksessa ylituottoja käsiteltäisiin ansiotulona

Kuvio 11. Laskuperustekorko ja ylituotot



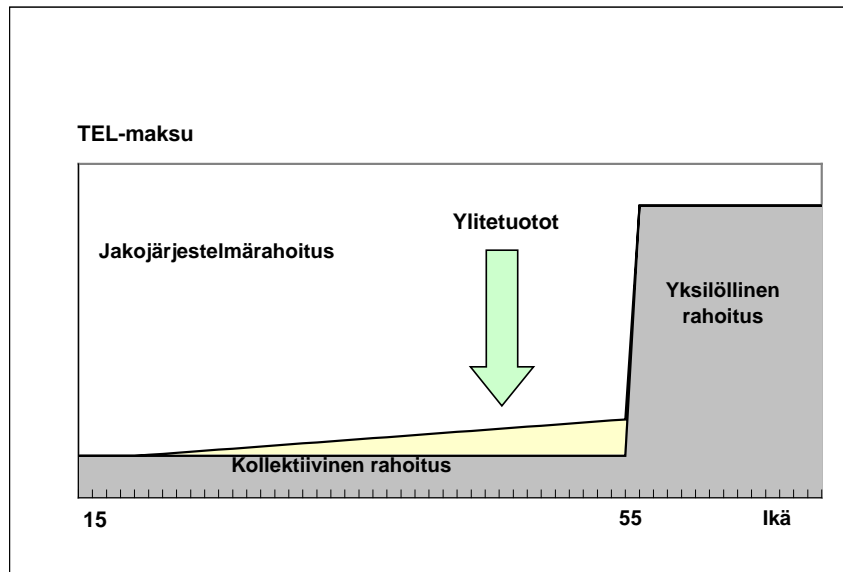
Työnantajat saisivat oman osuutensa hyvityksistä entiseen tapaan maksunalennuksina.

Ylituottojen käyttö liittyy kiinteästi laskuperustekoron määräytymismekanismiin. Nykyjärjestelmässä työeläkelaitoksilla ei ole riittäviä kannustimia tavoitella eläkevarojen sijoituksissaan parasta mahdollista tuottoa. Parannuskeinona on esitetty laskuperustekoron vapaata määräytymistä, jolloin laitokset voisivat paremmin kilpailla keskenään. Itse perusongelma eli rahastojen hyvittäminen "huonoimman lenkin" eli laitoksista heikoimmin menestyneen mukaan ei kuitenkaan poistuisi. Lisäksi voidaan kysyä, mitkä olisivat työntekijöiden kannusteet tällaisessa järjestelmässä.

Ylituottojen osittainen rahastointi (työntekijöiden osalta) yksilöllisille tileille ratkaisisi nykyisen pulman, kuinka yhdistää TEL-järjestelmän kollektiivinen luonne ja työeläkelaitosten välinen aito kilpailu. Ylempi laskuperustekorko määritteli sijoitusten *minimituoton kuten nykyisinkin, mutta laskuperustekoron ylittävät tuotot kasvattaisivat nyt sekä eläkettä että alentaisivat työnantajan maksua*. Laskuperustekoron ylittävä tuotto vaihtelisi eläkelaitoksen suorituskyvyn mukaan ja kerjittäisi työntekijöiden tilejä yksilöllisesti.

Minimituottovaatimuksen määrittely tilimallissa edellyttää perusteellista pohdintaa, koska se määrittelee kollektiivisen rahastointias-teen. Yksi mahdollisuus voisi olla se, että laskuperustekorko olisi vähintään ansiotasoindeksin muutoksen suuruinen (esim. 5 vuoden liukuva keskiarvo).

Kuvio 12. Työntekijöiden ylituottojen rahastointi



Jos eläkelaitoksen tuotot eivät yltäisi laskuperustekoron edellyttämälle tasolle, se joutuisi turvautumaan toimintapääomaansa ja samalla joutuisi valvontaviranomaisen erityiseen tarkkailuun.

5.2.3 Työeläkelisän rahastaminen henkilökohtaiselle tilille

Työttömyysvakuutus

Työttömien toimeentuloturva maksetaan kahden järjestelmän mukaan. Työttömyyskassojen jäsenet voivat saada ansioon suhteutettua päivärahaa ja kassoihin kuulumattomat peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen rahoittaa valtio. Ansioturvan rahoitukseen osallistuvat valtio, työnantajat, palkansaajat ja kassojen jäsenet.

Työttömien ansioturvan toimeenpano kuuluu työttömyyskassoille. Työttömyyskassan jäsenyys perustuu vapaaehtoisuuteen. Rahoituksen näkökulmasta katsottuna järjestelmä on kuitenkin pakollinen; kaikki työnantajat ja palkansaajat maksavat veroluonteisia työttömyysvakuutusmaksuja. Rahoitukseen osallistuminen on vapaaehtoista vain siltä osin kuin työttömyyskassat itse osallistuvat

rahoitukseen. Vuoden 1999 alusta voimaan tulleen lainsäädännön mukaan valtion rahoitusosuus ansioturvan menoista perusturvan rahoitukseen on 36,9 % ja perusturvan ylittävästä lisävakuutukseksi katsottavasta ansio-osasta rahoitetaan vapaaehtoisten työttömyyskassojen jäsenmaksuilla 5,5 % ja työnantajien ja työntekijöiden pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla loput eli 57,6 %.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus toimii pääosin jakoperiaatteella, eli vakuutusmaksut mitoitetaan juoksevien menojen mukaan. Vuoden 1999 alusta työttömyyskassalakia muutettiin siten, että ansioon suhteutettu työttömyysturvajärjestelmä voi varautua rahastoinnilla tuleviin velvoitteisiin. Lisäksi työttömyysvakuutusrahastolla (aiemmin keskuskassa) on oikeus ottaa markkamääräisiä kotimaisia lainoja velvoitteidensa täyttämiseen. Vuoden 1999 alusta työttömyysvakuutusrahastoon on alettu kerätä ns. EMU-puskuria, jolla voidaan tasata talouden suhdanteista johtuvia vakuutusmaksujen heilahteluja. EMU-puskurin enimmäismäärä on 3,2 mrd mk ja sen arvioidaan täyttyvän vuoden 2000 lopussa.

Työeläkelisiä

Työttömyysturvan lisäksi työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan työttömyysaikana karttuvaa eläketurvaa ns. työeläkelisän muodossa. Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha oikeuttaa työeläkelisään, jos työtön henkilö on vähintään 23 vuoden ikäinen. Ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahakaudella karttuu eläkeoikeutta 1,2 % palkasta/vuosi. Kelan maksama peruspäiväraha ja työmarkkinatuki eivät oikeuta työeläkelisään.

Työeläkelisiin kerätyt varat eivät jää työttömyysvakuutusjärjestelmään, vaan työttömyysvakuutusrahasto tilittää ne työeläkejärjestelmälle, joka käyttää varat työeläkkeiden rahoittamiseen. Näitä varoja ei lainkaan rahastoida (korvamerkitä) tulevien eläkkeiden rahoittamiseksi, vaan käytetään kokonaisuudessaan juoksevien eläkkeiden – jakojärjestelmän mukaisten eläkkeiden – rahoitukseen. Vuonna 1998 maksetun ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan kokonaismenot olivat 9,5 mrd. mk. Työeläkelisän kustannukset olivat yhteensä 4,1 mrd. mk.

Vuoden 1999 alusta tuli voimaan uusi lainsäädäntö, joka koskee työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien vakuutusmaksua. Lain mukaan työttömyysvakuutusrahasto tilittää palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä vuosittain sosiaali- ja ter-

veysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen koulutustuen rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden maksamia työttömyysvakuutusmaksuja. STM vahvistaa tilitettävän määrän seuraavalle talousarviovuodelle prosenttimääränä palkansaajamaksukertymästä. Perusturvan tilitettävä määrä on 15,6 prosenttia palkansaajamaksun tuotosta vuonna 1999.

Työttömyysturvajärjestelmän kautta tapahtuva työeläkelisien rahoitus on voimistanut *työttömyysvakuutusmaksujen* suhdanneluontoisia heilahteluja, koska järjestelmä rahoittaa samanaikaisesti työttömyysturvaa ja työttömyysajalta syntyvää eläketurvaa. Työeläkelisien rahoitus työttömyysvakuutusmaksujen kautta on kuitenkin vastaavasti tasoittanut *työeläkemaksujen* vaihteluja, kun matalasuhdanteessa työeläkejärjestelmän tulot työttömyysvakuutusjärjestelmästä kasvavat ja korkeasuhdanteessa työttömyyden ollessa vähäisempää vastaavasti pienenevät.

Työeläkelisän rahastointi

Työttömyysajalta syntyvän eläkeoikeuden rahoitus tapahtuu kokonaan jakoperiaatteella ilman korvamerkintää ja rahastointia. Koska työeläkkeellä ymmärretään ”jatkopalkkaa” eli tulevaisuuteen lykättyä suoritusta tehdystä työstä, voidaan perustellusti kysyä, pitäisikö työttömyysaikana edes karttua eläkeoikeutta. Vuoden 1996 alusta työttömyysaikana karttuvaa eläkeoikeutta (työeläkelisää) hieman pienennettiin. Jos työeläkelisästä luovuttaisiin kokonaan, pitkäaikaistyöttömien työeläketurva heikkenisi liikaa.

Jos määrätty osa työeläkelisästä rahastoitaisiin työttömiksi joutuneiden työnhakijoiden henkilökohtaisille tileille, eläkeoikeudesta johtuviin kustannuksiin varauduttaisiin jo niiden syntyvaiheessa. Työttömyysajalta karttuva eläkeoikeus, joka rahastoitaisiin, voisi olla esimerkiksi 0,5 % palkasta vuodessa eli selvästi pienempi kuin nykyisin (noin 1,2 % vuodessa), jolloin työttömyysvakuutusmaksua voitaisiin alentaa nykyisestä. Työttömyysvakuutusrahasto suorittaisi tämän maksun TEL-järjestelmään, joka ohjaisi maksun työttömän työeläkelisätilille.

Työeläkelisän rahastointi ja etuuden pienennys alentaisivat työttömyysvakuutusmaksua, mutta nostaisivat lyhyellä aikavälillä hieman TEL-maksua, koska työeläkelisää ei enää käytettäisi eläkeme-

nojen välittömään rahoitukseen, kuten nykyisin on asianlaita. Rahastoinnilla alennettaisiin työeläkemaksujen nousupainetta tulevaisuudessa.

Työeläkelisän rahastointi antaisi mahdollisuuden täydentää työttömyyden vuoksi epätäydelliseksi jäävää eläketurvaa myöhemmin omatoimisesti. Täydennysmahdollisuus voisi olla jatkuva ja ehdoiltaan joustava. Työntekijä voisi halutessaan omilla suorituksillaan – talletuksilla työeläkelisätilille - huolehtia siitä, että työssäoloaikaa vastaava 1,5 prosentin eläkeoikeus vuotta kohti karttuisi myös työttömyysaikana. Työeläkelisätilille tehty talletus olisi vähennyskelpoinen verotuksessa samaan tapaan kuin palkansaajien työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut. Työeläkelisätilin käyttöönotto lisäisi hieman työttömän omavastuuta eläkkeensä rahoituksessa.

5.2.4 Ehdotusten vaikutuksista

Veroaste laskisi ja työllisyys kohentuisi

Edellä ehdotettujen uudistusten käyttäytymisvaikutuksia on vaikea tarkasti arvioida. Toteutuessaan ehdotukset merkitsisivät sitä, että työn tekeminen ja sen teettäminen tulisivat erityisesti vanhimmissa ikäluokissa nykyistä kannattavammaksi. Työntekijät pysyisivät työelämässä nykyistä pitempään ja työnantajat haluaisivat pitää myös ikääntyvät henkilöt töissä. Näin työllisyysaste nousisi ja elatussuhde vastaavasti kevenisi, jolloin paineet veroasteen nousuun vähenisivät, kun julkiset menot jäisivät pienemmiksi ja bruttokansantuote muodostuisi suuremmaksi.

Veroaste laskisi myös sen takia, että yksilöllisille eläketileille suoritettavat maksut eivät enää olisi veroja tai niihin rinnastettavia sosiaaliturvamaksuja, vaan yksilöllistä säästämistä. Etuuden ja maksun vastaavuus yksilötasolla paranisi.

Kannustavuus lisääntyisi

Aktuaarisesti määräytyvä joustava vanhuuseläke olisi sitä suurempi, mitä pitempi työhistoria henkilöllä olisi takanaan ja mitä vanhempana hän siirtyisi eläkkeelle. Aktuaarisuus lisääntyisi siten, että eläkeoikeutta karttuisi kaikesta työstä – riippumatta työntekijän iästä – yhtä suuri osuus palkasta (nykysäännöillä 1,5 % vuodessa). Superkarttuma ikävuosina 60-64 on osoittautunut huonosti toimi-

vaksi kannusteeksi, koska se ei ole lisännyt työssäolohalukkuutta. Edes superkarttuma ei ole ollut kilpailukykyinen anteliaisiin varhaiseläkkeisiin verrattuna.

Aktuaarisuus lisääntyisi myös sitä kautta, että eläkepalkka laskettaisiin koko työhistorialta, kuten LEL-eläkkeiden osalta jo nykyisin menetellään. Aktuaarisuutta lisäisi myös se, että eläkepalkka laskettaisiin ansiotasoindeksillä nykyisen ”puoliväli-indeksin” sijasta. Etuusperusteisessa järjestelmässä tehtävät muutokset aktuaarisempaan suuntaan tiivistäisivät eläkemaksujen ja -etuuksien välistä yhteyttä yksilötasolla, mikä parantaisi kannustimia työntekoon samaan tapaan kuin yksilöllisen eläketilin ottaminen käyttöön.

Etuusperäisen eläkkeen päälle työhistorian loppupäähän rakentuva eläketili toisi järjestelmään sen kipeästi kaipaamia lisäkannustimia, joilla eläkeikää saataisiin nousemaan. Uudessa järjestelmässä yhdistyisivät sopivassa suhteessa vakuutus, jolla tasataan riskejä, ja säästäminen, jolla lisätään omavastuuta ja kannustetaan tekemään työtä.

Työnsaantimahdollisuudet paranisivat

Hyvistä ominaisuuksistaan huolimatta omavastuuperiaate soveltuu huonosti työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitukseen. Suuri omavastuu työkyvyttömyyseläkkeissä lisää ikääntyvien työntekijöiden yritykselle aiheuttamaa riskiä. Viimeisen työnantajan vastuu on kohtuuttoman suuri nykyisin, kun monet työsuhteet ovat lyhyitä. Suuryönantajien omavastuuosuuden pienentäminen työkyvyttömyyseläkkeissä parantaisi ikääntyvien työntekijöiden työnsaantimahdollisuuksia ja samalla tekisi järjestelmän nykyistä oikeudenmukaisemmaksi eri kokoisille yrityksille.

Rahastointiaste nousisi

Yksilölliset eläketilit nostaisivat vanhuuseläkkeiden rahastointiastetta. Jotta eläkkeiden rahastointiaste ja vakuutusmaksut eivät lyhyellä aikavälillä nousisi ”liikaa”, kollektiivista rahastointia pitäisi vähentää, kun rahaa alettaisiin kerätä yksilöllisille tileille. Siirtymällä kollektiivisesta rahastoinnista pääosin yksilölliseen rahastointiin kannustimet työn tekemiseen ja säästämiseen paranisivat olennaisesti.

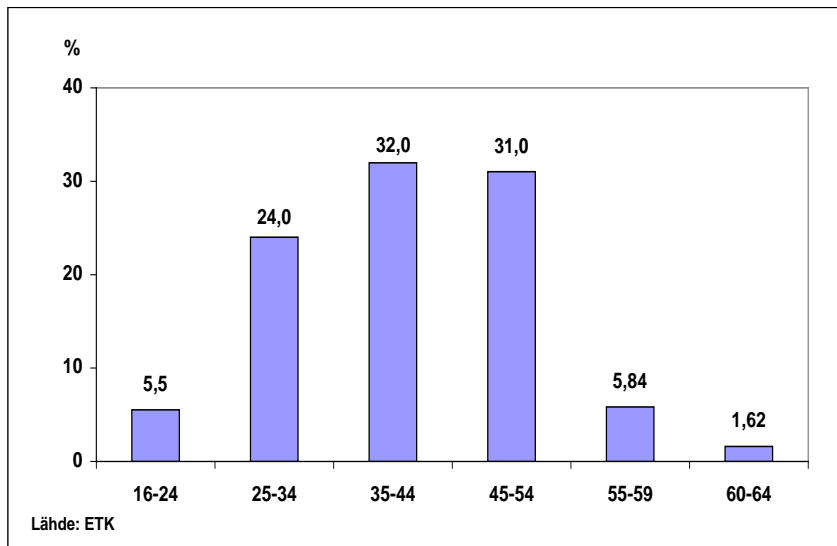
Uudessa järjestelmässä yhdistyisivät etuus- ja maksuperusteisten mallien hyvät puolet. Etuusperusteinen eläke muodostaisi myös jatkossa suurimman osan (noin $\frac{3}{4}$) lakisääteisestä eläketurvasta. Etuusperusteinen eläkejärjestelmä olisi muutosten jälkeen nykyistä aktuaarisempi ja kannustavampi työn tekemiseen ja teettämiseen.

Lyhyellä aikavälillä eläketilien käyttöönotto nostaisi hieman eläkemaksuja

Suomalaisten aikaisella työelämästä poistumisella on ollut dramaattiset vaikutukset TEL-maksun rahoituspohjaan. Ensinnäkin 55-64-vuotiaiden palkkojen osuus TEL-maksujen perusteena olevasta koko palkkasummasta on vain 7,5 %. Tämä tarkoittaa, että näiden ikäluokkien TEL-maksuosuus on vain 1,5 prosenttiyksikköä. Toiseksi ikääntyneimmän työväen alhainen työhönohallistumisaste merkitsee, että muut ikäluokat maksavat palkkasummaosuudestaan heistä aiheutuvat kustannukset.

Jos TEL-maksu rahastoitaisiin kokonaan tai lähes kokonaan vakuutetun omalle tilille 55 ikävuodesta lähtien, nousisi TEL-maksu enimmillään alkuvaiheessa noin 1,5 %-yksikköä, edellyttäen että tilijärjestelmään siirtymisellä ei olisi mitään vaikutuksia työllisyyteen.

Kuvio 13. Palkkasumma vuonna 1999 ikäluokittain, % koko palkkasummasta



Pitkällä aikavälillä maksut jäisivät matalammiksi

Lyhyellä aikavälillä rahastoinnin lisääminen nostaisi hieman työeläkemaksua, mutta jo muutaman vuoden tähtäyksellä maksu jäisi matalammaksi, koska eläkkeen maksajien lukumäärä kasvaisi. Työnteko kannattaisi ja ihmiset sinnittelisivät työelämässä nykyistä vanhemmiksi.

Pitkällä aikavälillä muutokset alentaisivat olennaisesti eläkemaksuja (vähentäisivät maksujen nousupainetta) ja keventäisivät nuorempien ikäluokkien maksutaakkaa, kun heidän ei tarvitsisi osallistua heitä vanhempien sukupolvien eläkkeiden maksamiseen tilieläkkeen osalta.

Oikeudenmukaisuus ikäluokkien välillä lisääntyisi

Eläkkeen rahastointi 55 ikävuodesta lähtien tasaisi eläkekustannuksia ikäluokkien välillä. Tämä johtuisi siitä, että työelämässä pysyttäisiin vanhemmiksi ja tilimallin avulla jokainen ikäluokka rahastoisi enemmän. Tulevien ikäluokkien maksut jäisivät matalammiksi verrattuna nykyjärjestelmään, jossa yli 54-vuotiaiden eläkettä ei rahastoida ollenkaan (ks. kuviot 8-9). Myös työeläkelisän rahastointi omalle eläketilille lisäisi ikäluokkien välistä oikeudenmukaisuutta eläkkeiden rahoituksessa, koska työttömyysaikana syntyvä eläkeoikeus rahastoitaisiin sen syntymishetkellä ja työntekijä voisi täydentää rahastointia myöhemmin. Nykyjärjestelmässä työeläkelisää ei rahastoida ollenkaan.

Sijoitustoiminta tehostuisi

Työeläkelaitosten sijoitusten ylituottojen jakaminen osittain myös työntekijöille olisi omiaan vahvistamaan järjestelmän uskottavuutta. Samalla se lisäisi eläkelaitosten välistä kilpailua ja nostaisi sijoitusten tuottoastetta. Muutokset merkitsisivät sitä, että työeläkelaitokset voisivat kilpailla ei ainoastaan työnantajille suunnatuilla sijoitusten ylituotoilla, vaan myös varsinaisella vakuutuslaitosten tuottoilla, eli työeläkkeen tasolla.

Läpinäkyvyys paranisi

Tilieläke yhdessä etuusperusteisen eläkkeenosan kanssa antaisi pääsääntöisesti vähintään yhtä korkean eläkkeen kuin puhdas etuuspe-

rusteininen järjestelmä. Käytännössä työntekijälle ei uudessa mallissa-kaan jäisi sijoitusriskiä, koska eläkkeelle siirtyessään hänellä olisi mahdollisuus valita ”etuus-tilimalliyhdistelmän” tuottaman eläkkeen ja nykymuotoisen aktuaarisen etuusmallin tuottaman eläkkeen välillä. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksen selkeä erottaminen toisistaan ja yksilöllinen eläketili lisäisivät merkittävästi järjestelmän läpinäkyvyyttä, mikä on välttämätöntä, jotta taloudelliset kannustimet toimisivat oikein.

Työeläkelaitosten kilpailu tehostuisi

Siirtyminen tilimallin hyväksikäyttöön TEL-järjestelmässä korostaisi työeläkelaitosten roolia. Niille olisi suotava paremmat mahdollisuudet keskinäiseen kilpailuun ja niiden sijoitusmahdollisuuksia globaaleilla markkinoilla olisi edistettävä. TEL-järjestelmä on EU:n vakuutusdirektiivien sääntelyn ulkopuolella eikä tilimallin käyttöönotto muuta tätä tilannetta mitenkään, koska tilit olisivat oleellinen osa suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. Kilpailuolosuhteiden parantamista selvitetään parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvitysmiesten toimesta. Eri laitostyyppien lisääminen ja eläkelaitoksen todellinen vaihtamisen mahdollisuus johtaisi kilpailuun ja pyrkimykseen saada sijoitetuille varoille mahdollisimman hyvä tuotto, joka puolestaan vähentäisi eläkemaksujen korotuspaineita tulevaisuudessa. Ehdotusten ulottaminen koskemaan soveltuvin osin myös julkisen sektorin eläkejärjestelmiä tehostaisi vielä lisää eläkelaitosten välistä kilpailua.

Sijoitustuotot

Työeläkelaitosten sijoitustoimintaa ohjaavat normit, kuten kate määräykset ja toimintapääomasäännökset, vaikuttavat ratkaisevasti siihen, millaisiksi näiden sijoittajien toiminta arvopaperi- ja pääomamarkkinoilla muodostuu. Globaalit pääomamarkkinat ja modernit riskienhallintajärjestelmät mahdollistaisivat monipuolisen, hajautetun ja suuremmat tuotto-odotukset sisältävän sijoitustoiminnan, jossa riskit voidaan pitää kohtuullisina, kun sijoituksen aikahorisontti on riittävän pitkä.

Säädöksiä olisikin kehitettävä siten, että uudet avautuneet mahdollisuudet voitaisiin täysimääräisesti käyttää hyödyksi. Eläkevas- tuiden katteena olevan varallisuuden koostumuksen tulisi antaa

riippua eläkevastuiden luonteesta: mitä pitempiaikaisista vastuista olisi kysymys, sitä riskipitoisempia voisivat sijoituskohteet olla ilman, että vakavaraisuusvaatimuksia tarvitsisi oleellisesti kasvattaa. Näin toimintapääomien kasvattamisvaatimusta voitaisiin teoreettisesti kestäväällä tavalla vähentää ja samalla parantaa tuottoasteita ja vähentää eläkemaksupaineita. Sijoitustuottojen merkitystä maksutasoon on havainnollistettu esimerkein mm. luvuissa 4 ja 5.2.

Toimintapääomat

Eläkelaitosten toimintapääomat kuuluvat valtaosaltaan viime kädessä vakuutuskantaan, eivätkä ole tältä osin - yhtiöoikeudellisessa mielessä - eläkelaitoksen omaa pääomaa. Nyt toiminnassa olevat eläkelaitokset ovat saaneet huomattavan vakavaraisuuspuskurin, kun sijoitustoiminnan tuottoja on kanavoitu toimintapääomiksi osittamattomaan lisävakuutusvastuuseen. Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminta muistuttaakin uudistuksen jälkeen siinä mielessä sijoitusrahastojen toimintaa, että oma pääoma on hyvin pieni ja muu vakavaraisuuspuskuri (osittamaton lisävakuutusvastuu ja arvostuserät) pitäisi itse asiassa olla samaa vakuutettujen varallisuutta kuin eläkevastuiden katteena oleva varallisuus.

Tämän vuoksi on luonnollista, että eläkevastuiden katteena olevaan varallisuuteen liittyvien toimintapääomien tulisi siirtyä uuteen työeläkelaitokseen, jos työnantaja haluaisi vaihtaa laitosta.

Voimassa oleva TEL-eläkesäätiöiden ja -eläkekassojen säännöstö lähtee siitä periaatteesta, että vastuiden eli eläkekannan siirrossa siirtyvän toimintapääoman määrä lasketaan siirtyvän omaisuusjakauman perusteella. Tätä samaa periaatetta tulisi noudattaa myös yhtiöiden välisissä ja yleensäkin laitosten välisissä siirroissa. Kun vakuutuskannat eli vastuuvelan katteena oleva varallisuus toimintapääomineen siirtyy luovuttavasta työeläkelaitoksesta vastaanottavaan laitokseen, ei toimintapääoman riittävyys muodostu välttämättä ongelmaksi juuri aloittaneellakaan eläkelaitoksella.

5.2.5 Eläketilin laajennus

Rahastoivan järjestelmän edut ovat suurimmillaan, jos rahastoimisaika on pitkä. Suomalaisten ikärakenne muuttuu kuitenkin eurooppalaisittain erittäin nopeasti epäedulliseksi ja eläkejärjestelmäsämme on sellaisia ongelmia, jotka edellyttävät nopeita toimenpi-

teitä. Tämän vuoksi on tärkeä keskittyä sellaisen mallin hahmottamiseen, joka voisi auttaa kotoisten ongelmiamme ratkaisussa heti 2000-luvun alussa, ennen kuin ns. suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle.

Edellä kuvattuun vanhuuseläketiliin, joka karttuisi ikävuosina 55-68 päädyttiin, koska vaikutukset työeläkemaksuun ovat tuolloin pienet. Tällöin jäisi maksun korotustarve sen käyttöönottovaiheessakin melko pieneksi ja tili ehtisi vaikuttaa myös suuriin ikäluokkiin.

Tilimallia voitaisiin myöhemmin kehittää vieläkin toimivammaksi, jos rahastointiaikaa voitaisiin pidentää eli aloittaa rahastointi jo aikaisemmin. Tämä olisi tarpeellista jo senkin vuoksi, että osa työntekijöistä aloittaa työn tekemisen alle 20-vuotiaina, jolloin heille on saatanut kertyä 55 vuoden ikään mennessä yli 35 vuoden työhistoria.

5.2.6 TEL-maksu ja sijoitustuotot vanhuuseläketilissä

Maksun määrittäminen

Vanhuuseläketilin TEL-maksu määräytyy eläkeoikeuden ja odotettavissa olevan eläkkeelläoloajan perusteella. Eläkeoikeudeksi asetetaan 1,5 % palkasta vuodessa. Kuolevuustaulukoiden perusteella odotettu elinaika on 17,5 vuotta 65 vuoden iässä, mikä vastaa miesten ja naisten keskimääräistä odotettua elinaikaa. Yhtälö, joka määrittelee maksutason on täten muotoa

$$(1) \quad \text{TEL-maksutaso} = \frac{(\text{Eläkeoikeus/vuosi}) * \text{Odotettavissa oleva eläkkeelläoloaika}}{(1+d)^{x-t}}$$

jossa

d = diskonttokorko

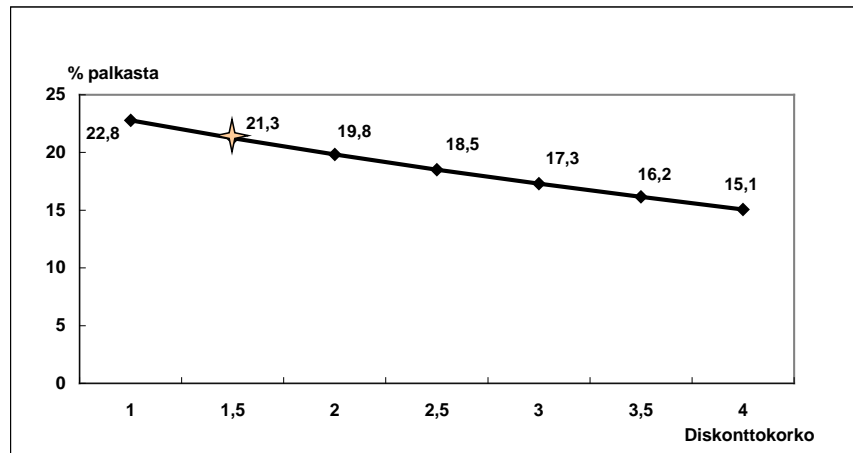
x = eläkkeelläoloajan keskipiste eli 73,75 vuotta

t = vakuutetun ikä välillä 55-64 vuotta

Varioimalla diskonttokorkoa voidaan TEL-maksun taso määrittellä tavoitteen kannalta mielekkäällä tavalla.

Kun diskonttokorko on 1,5 %, TEL-maksun tasoksi määräytyy 21,3 % palkasta, mikä on lähes sama kuin nykyin TEL-maksun taso 21,5 %. TEL-maksun määrittäminen matalalla diskonttauskorolla

**Kuvio 14. Omalle tilille maksettavan TEL-maksun mitoit-
tus**



on perusteltua, koska maksun kerryttämisaika on lyhyt. Sijoitushorisontin lyhyys ja toisaalta myös TEL-rahastojen sijoitustoimintaa määrittelevät normit eivät anna parhaita mahdollisia edellytyksiä sijoitustuottojen maksimointiin. Sen vuoksi on aiheellista mitoitaa maksu riittävän suureksi, jotta jo varsin vaatimattomillakin tuotoilla voidaan varmistaa kohtuullinen tilieläke. Kaavassa ei ole kuitenkaan otettu huomioon sitä, että osa TEL-maksun maksajista kuolee ennen eläkkeelle pääsyä. Tämän seikan huomioon ottaminen alentaisi hieman laskelman tuottamaa TEL-maksua.

Maksun taso on nyt määritelty aktuaarisesti siten, että eläketileille kertyneet varat riittävät rahoittamaan kaikkien vakuutettujen eläketurvan, jos eläkerahastoille annetut tuottovaatimukset pystytään täyttämään. Jos esimerkiksi inflaatio on 2 % vuodessa, tulee rahaston ylittää 3,5 % tuottoon inflaatiovaikutuksen eliminoimiseksi.

Lisäksi tulisi perustaa erityinen takuurahasto, joka muodostetaan ennen odotettua elinaikaa kuolleiden henkilöiden tileistä. Tästä takuurahastosta maksettaisiin takuueläkettä jo olemassaolevan 45 prosentin etuus pohjaisen eläkkeen lisäksi niille henkilöille, jotka elävät odotettua elinaikaa vanhemmiksi. Tällainen menettely ei aiheuta uusia, tilijärjestelmän lisäksi tulevia kustannuksia eikä myöskään vähennä tilijärjestelmän kannustinvaikutuksia. Odotettavissa olevan elinajan määrittäminen keskiarvolukuna suosii naisia ja noudattaa täten nykyistä käytäntöä, jossa kuolevuuseroista johtuvat maksut tasataan kollektiivisesti.

Tuottojen vaikutus eläketiliin

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, millaisen osuuden palkkasummasta tilimallilla voi saavuttaa eläkerahaston eri tuottotasoilla, kun rahaston kerryttäminen aloitetaan 55-vuotiaana ja purkaminen 65 vuoden iässä. Tämä tieto on tarpeellinen viimeistään siinä vaiheessa, kun tililtä ryhdytään maksamaan eläkettä. Tällöin eläkkeen määrätymisperusteena on eläkerahaston saavuttama nimellistuotto, kuluttajahintojen muutos, ansiotaso ja sen muutos sekä näistä tekijöistä johdetut TEL-indeksit. Vaikka tili onkin henkilön eläköitymishetkellä käytössä vielä keskimäärin 17,5 vuotta, tulisi eläkerahastolla olla edellytykset määritellä eläkkeen oikea taso.

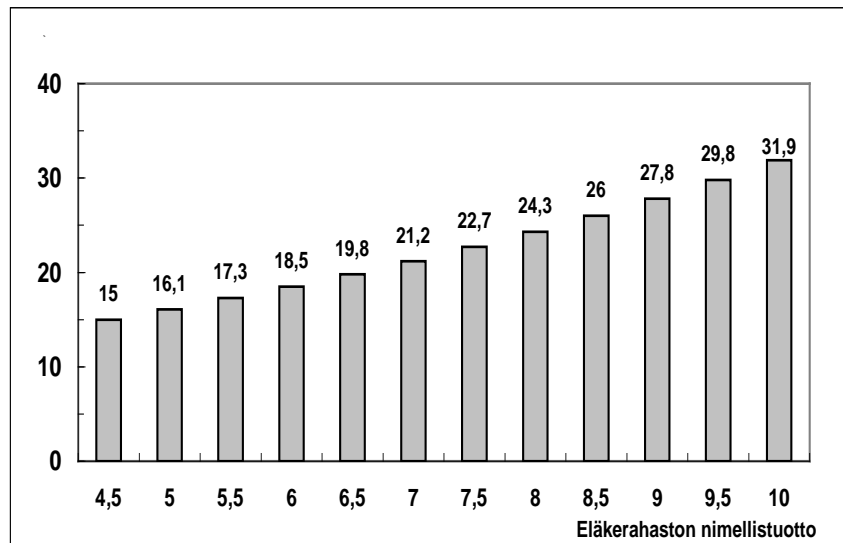
Kiinnittämällä yhtälössä (1) TEL-maksu 21,3%:n tasolle ja varioimalla diskonttotekijää voidaan määritellä eläkeoikeuden suuruutta suhteessa palkkasummaan. Kun tuottoastetta nostetaan, kasvaa eläkeoikeuden osuus palkkasummasta. Lähtökohtana on, että muuttumattomien palkkojen ja hintojen maailmassa eläkerahaston 1,5 %:n tuotto riittää varmistamaan tilieläkkeen osuudeksi 15 % palkkasummasta. Ansiotasoindeksin muutokseksi oletetaan 4 % ja kuluttajahintojen muutokseksi 2 %, jolloin taitetun TEL-indeksin muutos on 2,4 % vuodessa. Kun diskonttokorko on 1,5 %, voidaan eläkerahaston minimituotto määritellä seuraavasti:

$$(2) \quad (10/27,5) * (\text{minimituotto} - (1,5 \% + 4 \%)) + (17,5/27,5) * (\text{minimituotto} - (1,5 \% + 2,4\%)) = 0$$

Yhtälöstä (2) saadaan minimituoton likiarvoksi 4,5 %, joka siis riittää turvaamaan tilieläkkeelle 15 %:n osuuden palkkasummasta. Alla olevasta kuviosta voidaan nyt riittävällä tarkkuudella päätellä tuottojen ja eläkeoikeuden välinen yhteys. Laskelma on laadittu 17,5 vuoden odotettavissa olevalle elinajalle 65 vuoden iässä.

Eläkerahaston täytyy siis saavuttaa sellainen tuotto, joka riittää yhtäältä eläketilin kerryttämisaikana ja toisaalta eläketilin purkamisaikana turvaamaan eläkkeiden reaaliarvo sen lisäksi, että TEL-maksun diskonttauksessa käytetty 1,5 % tuotto-oletus voidaan saavuttaa. Jos eläkerahaston vuotuinen keskimääräinen tuottotaso on eläketilin kerryttämisaikana vähintään yhtä suuri kuin ansiotasoindeksin muutos (plus diskonttokorko) ja eläketilin purkamisaikana vastaavasti vähintään taitetun TEL-indeksin suuruinen (plus diskonttokorko), voidaan kerättävillä TEL-maksuilla saavuttaa tavoitteellinen 60 % eläkkeen taso palkasta.

Kuvio 15. Tilieläke eri tuottotasolla, % palkasta



Riittävä ehto eläkerahaston tuottovaatimuksille on myös se, että rahaston keskimääräinen tuotto on vähintään yhtä suuri kuin mainittujen indeksien muutos lisätynä TEL-maksun diskonttotekijällä, joka on 1,5 %. Ei siis ole välttämätöntä, että eläketilin kerryttämävaiheessa rahaston sijoitustuotot riittävät ylittämään ansiotasoindeksin muutoksen, jos tuotot tilin purkamisaikana riittävät kattamaan rahastoinnin alkuvaiheen vajauksen.

6 Tilimalli esimerkkilaskelmien valossa

6.1 Nykyinen TEL-järjestelmä

Jukolan väen eläkkeet

Seuraavaksi tarkastellaan, kuinka eläkkeet muodostuvat nykyisen TEL-järjestelmämme puitteissa. Esimerkeiksi on valittu fiktiiviset Jukolan naiset ja miehet, joille on muodostettu erilaisia työhistorioita. Eläkkeelle siirtymisajankohdaksi on valittu vuosi 2000, jotta eläkkeitä voisi verrata vallitsevaan ansiotasoon. Vaikka lainsäädäntö tulee siirtymäsäännösten kautta asteittain voimaan, on laskel-

missa oletettu, että eläkepalkan laskenta perustuu täysimääräisesti uuteen lainsäädäntöön. Toisin sanoen laskelmat osoittavat, kuinka laskentasäännöt toimivat vuoden 2006 jälkeen.

Laskelmien avulla on tarkasteltu maksun ja etuuden välistä yhteyttä eläkkeen muodostumisessa. Tämän jälkeen on muodostettu vaihtoehtoinen, tilijärjestelmään perustuva malli, jota verrataan nykyjärjestelmään.

Keskeiset oletukset

Tarkasteltavana oleva aika on erittäin pitkä, vuodesta 1953 aina vuoteen 2018 saakka. Vuodet 1953-1999 ovat Jukolan ihmisten työssäolon aikaa ja vuodet 2000 – 2018 eläkevuosia. Keskeisiä muuttujia eläkkeiden määräytymisen kannalta ovat ansiotaso- ja kuluttajahintaindeksit sekä TEL-indeksi ja taitettu TEL-indeksi. Rahastoivan eläkejärjestelmän kannalta keskeinen muuttuja on rahastojen tuottotaso.

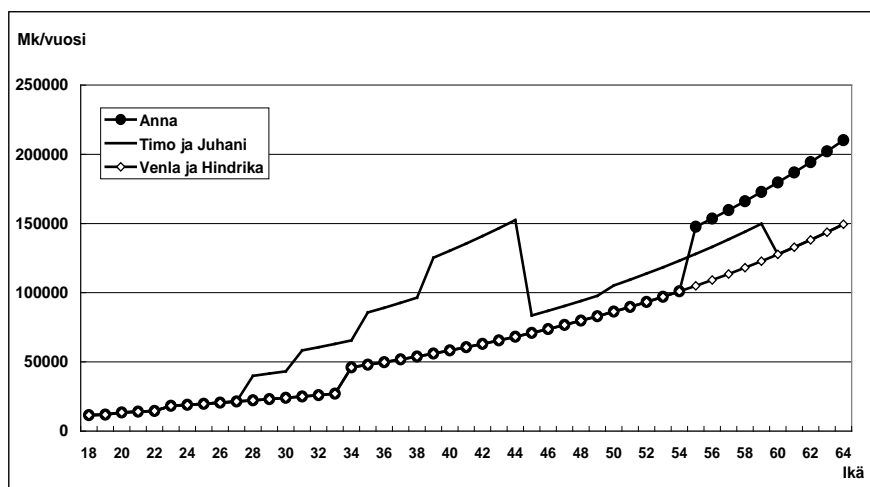
Ansiotasoindeksin muutokseksi on laskelmissa oletettu 4 %:n kasvu vuodessa. Vuosina 1986-98 ansiotasoindeksin muutos on ollut keskimäärin 5,1 %. Kuluttajahintojen muutos on ollut vuosina 1986-98 noin 3 %. Laskelmien pohjaksi on otettu 2 prosentin kuluttajahintojen muutos. Näistä muuttujista on johdettu TEL-indeksin muutos, joka on 3 % ja taitetun TEL-indeksin muutos, 2,4 %. Eläkerahastojen tuotto-oletukset vaihtelevat 1-9 prosentin välillä.

Esimerkkeinä käytetään viittä eri henkilöä: Jukolan Venlaa, Hindrikaa, Annaa, Timoa ja Juhania. Heidän palkkakehityksensä käypiin hintoihin näkyy kuviossa 16 sekä liitteessä 1.

Esimerkkihenkilöiden työurat muodostavat kolme erilaista polkua, jotka päävaihtoehdossa alkavat vuonna 1963 kypsässä 28 vuoden iässä ja kestävät aina 65-vuotiaaksi saakka, jolloin Jukolan ihmiset siirtyvät eläkkeelle. Työuran pituudeksi muodostuu tällöin 37 vuotta. Lisäksi on laskettu vaihtoehdot, joissa Jukolan ihmiset olisivat siirtyneet työelämään vuodesta 1958 alkaen eli 23-vuotiaana tai jo vuonna 1953, jolloin he olivat 18-vuotiaita. Työurien pituudet olisivat tällöin 42 ja 47 vuotta.

Jukolan naisten ja miesten työurat ovat alkuvaiheessa eli 10 ensimmäisen vuoden aikana täysin samat. Varsinaisessa päävaihtoehdossa, jolloin työura alkaa 28-vuotiaana, Venlalla ja Hindrikalla on täsmälleen samanlainen palkkakehitys koko työuran ajan siten, että heidän loppupalkkansa vuonna 1999 nousee noin 150 000 markkaan

Kuvio 16. Jukolan naisten ja miesten palkkakehitys, mk/vuosi



vuodessa (ks. kuvio). Venlan ja Hindrikan työhistorioita erottaa vain se, että Venla on ollut seitsemän eri työnantajan palveluksessa, mutta Hindrika vain yhden.

Annan palkkakehitys sekä työsuhteiden määrä seuraavat Venlan vastaavaa kehitystä aina 55-vuotiaaksi saakka vuoteen 1990, jolloin Anna pääsee esimiestehtäviin ja hänen loppupalkkansa vuonna 1999 on 210 000 mk vuodessa.

Timon ja Juhaniin palkkakehitys on identtinen, mutta eroaa selvästi Jukolan naisten palkkakehityksestä. Miesten ura on nousujo-

Taulukko 6. Jukolan ihmisten työsuhteiden kesto ja ajankohta

	SAMA PALKKA		Anna	SAMA PALKKA	
	Venla	Hindrika		Timo	Juhani
1. työsuhde	1963-68	1963-99	1963-68	1963-65	1963-89
2. työsuhde	1969-73		1969-73	1966-69	1990-94
3. työsuhde	1974-78		1974-78	1970-73	1995-99
4. työsuhde	1979-83		1979-83	1974-79	
5. työsuhde	1984-89		1984-89	1980-84	
6. työsuhde	1990-94		1990-94	1985-94	
7. työsuhde	1995-99		1995-99	1995-99	

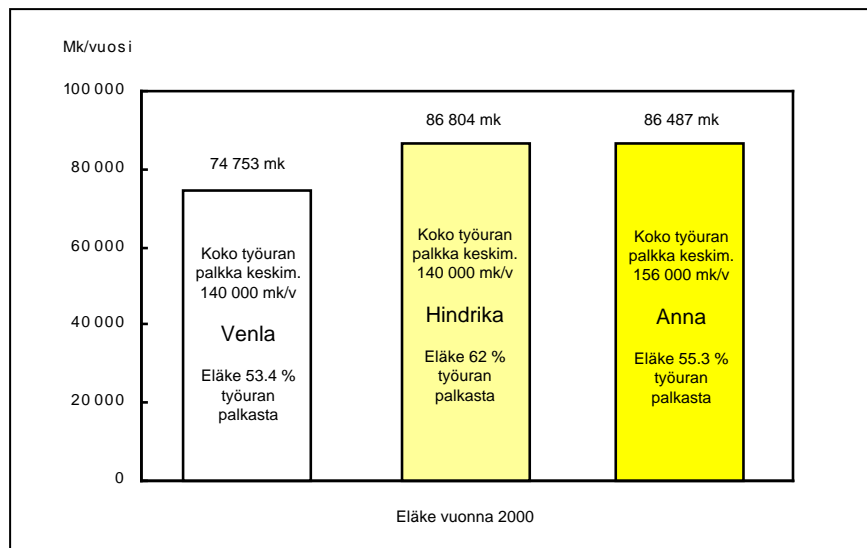
teinen aina 44-vuotiaiksi saakka vuonna 1979, jolloin palkka nousee nykyrahassa yli 330 000 markkaan vuodessa. Tämän jälkeen palkka laskee siten, että viiden viimeisen eläkettä edeltävän vuoden kehitys on täsmälleen sama kuin Venlan ja Hindrikan. Miesten työura eroaa vain työsuhteiden määrässä: Timolla on seitsemän työsuhdetta ja Juhaniilla kolme. Seuraavassa taulukossa esitetään Jukolan naisten ja miesten työsuhteiden kesto. Yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että uudet työsuhteet alkavat aina tammikuun alussa ja päättyvät joulukuun lopussa.

Seuraavaksi tarkastellaan esimerkkihenkilöidemme eläkkeiden muodostumista nykyisen lainsäädännön mukaan edellä esitettyjen ehtojen ja palkkakehityksen vallitessa. Oletamme, että Jukolan naisiin ja miehiin sovelletaan TEL:n alaista lainsäädäntöä. Kuten aiempana mainittiin, siirtymäsäännöksiä ei huomioida, vaan oletetaan tilanne joka on voimassa vuodesta 2006 lähtien.

Eläkkeiden määräytyminen

Tarkastellaan ensin Jukolan Venlan, Hindrikan ja Annan eläkkeitä. Kuten kuviosta havaitaan, poikkeavat Venlan ja Hindrikan eläkkeet selvästi toisistaan, vaikka heidän palkkakehityksensä oli täysin sama. Hindrika saa eläkettä 86 804 mk vuodessa ja Venla 74 753 mk.

Kuvio 17. Jukolan naisten eläkkeiden vertailua nykyjärjestelmässä 37 vuoden työuran jälkeen



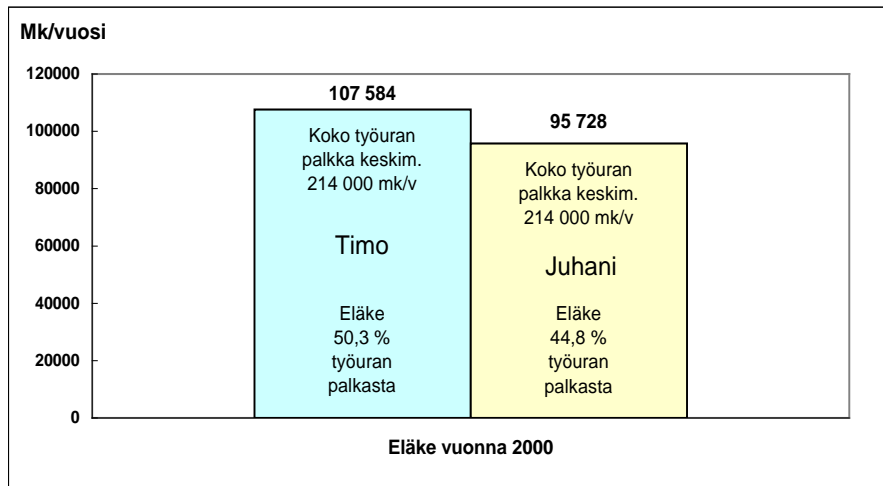
Anna, joka 10 viimeistä työvuotta sai selvästi parempaa palkkaa kuin Venla ja Hindrika, joutuu silti tyytymään hieman huonompaan eläkkeeseen kuin Hindrika.

Laskelma osoittaa, että TEL-tekniikalla laskettu eläke ei pysty oikeudenmukaisesti ottamaan huomioon erilaisia työuria. Hindrika hyötyy siitä, että hän on ollut koko työuransa saman työnantajan palveluksessa. Hänen eläkkeensä on 62 % työuran keskimääräisestä palkasta, kun Venlan eläke jää 53,4 prosenttiin keskimääräisestä palkasta. Annan eläkkeen osuus keskimääräisestä palkasta muodostuu 55,3 prosentiksi.

TEL-tekniikalla laskettu eläke on sidottu työsuhteiden määrään siten, että jokaisesta työsuhteesta huomioidaan 10 viimeistä vuotta. Tämä sääntö johtaa siihen, että Hindrikan pitkästä työurasta saman työnantajan palveluksessa vain 10 viimeistä työvuotta huomioidaan eläkkeen laskennassa. Venlan ja Annan tapauksessa otetaan sen sijaan huomioon kaikki seitsemän työsuhdetta eri työnantajien palveluksessa.

Entäpä Timon ja Juhani eläkkeet? Eläkkeet muodostuvat nytkin erisuuruiseksi, vaikka miesten palkkakehitys on ollut täsmälleen sama. Nyt Timo, jolla on ollut seitsemän eri työsuhdetta, onnistuu saamaan paremman eläkkeen eli 107 584 mk vuodessa, mikä on

Kuvio 18. Jukolan Timon ja Juhani eläke identtisellä palkkakehityksellä, mutta erilaisilla työsuhteiden määrillä 37 vuoden työuran jälkeen



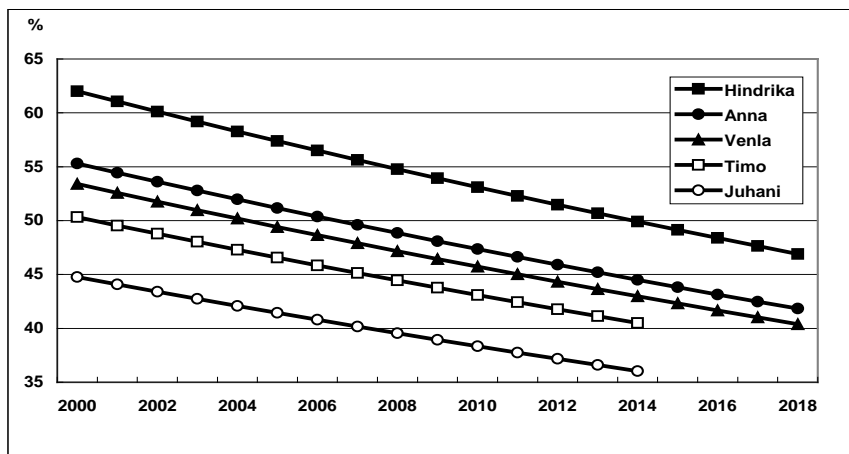
50,3 % työuran keskimääräisestä palkasta. Juhani puolestaan, joka on ollut kolmen eri työnantajan palveluksessa, saa 95 728 mk eläkettä vuodessa. Tämä on 44,8 % työuran keskimääräisestä palkasta. TEL-tekniikka johtaa siis siihen, että Juhani saa eläkettä lähes 12 000 mk vähemmän vuodessa kuin Timo.

Timon ja Juhaniin eläkkeet jäävät varsin kauaksi tavoitteellisesta 60 %:n eläkkeestä suhteessa koko työhistorian keskimääräiseen palkkaan. Miesten erittäin hyvä palkkakehitys työuran alkupuoliskolla ei heijastu riittävästi eläkkeeseen. Juhaniin eläke ei lopultakaan ole kuin noin 9000 mk parempi vuodessa kuin Hindrikan eläke, vaikka palkkatasojen ero on ollut keskimäärin 70 000 mk vuodessa Juhaniin hyväksi koko työuran eli 37 vuoden ajan.

Eläkkeiden kehitys suhteessa ansiotasoon

Seuraavaksi tarkastellaan, miten Jukolan naisten ja miesten eläkkeet kehittyisivät nyky-lainsäädännön mukaan suhteessa työssäkäyvien ansiotasoon. Oletuksena laskelmassa on, että ansiotasoindeksi kohoaa 4 % vuodessa ja kuluttajahintaindeksi 2 %, mikä johtaa TEL-indeksin 3 prosentin ja taitetun TEL-indeksin 2,4 prosentin muutokseen vuodessa.

Kuvio 19. Jukolan naisten ja miesten eläkkeet suhteessa työssäkäyvien palkkaan nyky-lainsäädännön mukaan, %



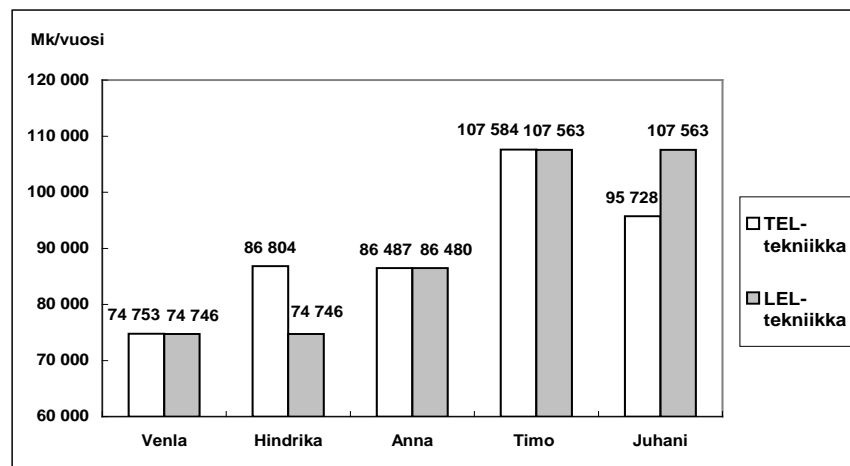
Odotettavissa olevan elinajan loppupuolella Juhaniin eläke olisi vuonna 2014 runsaat 35 % ja Timon noin 40 % työssäkäyvien ansiotasosta sekä Venlan ja Annan noin 40 % ja Hindrikan noin 46 % vastaavasta ansiotasosta vuonna 2018. Jukolan väen eläkeaikaiset tulot jäävät jälkeen aktiiviväestön tuloista sitä enemmän, mitä nopeammin talous kasvaa, eli mitä nopeampaa on aktiiviväestön ansioiden kasvu.

6.2 LEL- ja TEL-teknikka eläkkeiden laskennassa

Edellä olevat esimerkit osoittavat, että nykyisen TEL-järjestelmän eläkkeiden laskentaperiaatteet eivät toimi tyydyttävällä tavalla. Maksujen ja etuuden välinen yhteys saattaa olla vähäinen ja lopputulokset ennalta arvaamaton. Esimerkiksi Anna on Hindrikan verrattuna maksanut nykyarvossa noin 130 000 mk enemmän TEL-maksuja, mutta saa kuitenkin saman suuruista eläkettä kuin Hindrika (kun TEL-maksuksi on oletettu kiinteä 21,5 % vuodessa).

Tarkastellaan ensin, miten eläkkeet muuttuvat, jos TEL-teknikan sijasta käytetään ns. LEL-teknikkaa eli työuran jokainen vuosi otetaan huomioon eläkettä laskettaessa. Indeksinä käytetään edelleen TEL-indeksiä.

Kuvio 20. Jukolan naisten ja miesten eläkkeet vuonna 2000 eri tekniikoilla laskettuna, mk vuodessa

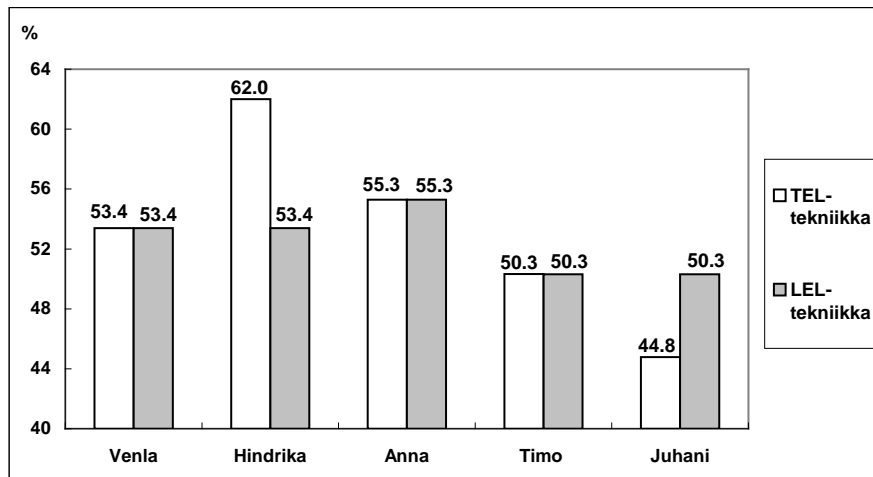


Kuvioista 20 ja 21 havaitaan, että LEL-tekniikka antaa Venlalle ja Hindrikalle yhtä suuren eläkkeen leikkaamalla Hindrikan eläkettä. Juhaniin ja Timon kohdalla LEL-tekniikka antaa myös miehille yhtäsuuren eläkkeen, mutta tässä tapauksessa nostamalla Juhaniin eläkettä, niin kuin oikeudenmukaista onkin. Annan eläke pysyy samana myös LEL-tekniikalla laskettuna.

Yksi oleellinen heikkous jää kuitenkin jäljelle, sillä eläkkeet suhteessa koko työuran keskimääräiseen palkkaan jäävät vaatimattomaksi. Laskennallinen eläkeoikeus antaisi Jukolan väelle eläkkeen, joka olisi 60,5 % eläkepalkasta. Ikävälillä 28-59 vuotta eläkeoikeutta karttuisi 48 % eläkepalkasta ($32 \times 1,5 \% = 48 \%$) ja ikävälillä 60-64 vuotta 12,5 % ($5 \times 2,5 \% = 12,5 \%$). Erityisesti Timon ja Juhaniin eläkkeet ovat matalalla tasolla eli noin 50 % palkasta. Superkarttuma ei auta, vaikka se painottaakin viittä viimeistä vuotta antamalla eläkeoikeutta 2,5 % vuotta kohti. Anna näyttää pärjäävän parhaiten juuri superkarttumasta johtuen, mutta hänelläkin korvaussuhde on 55,3 %.

Eläkkeiden tason jääminen jälkeen 60,5 prosentin eläkekertymistä johtuu mm. työsuhteiden lukumäärästä, eläkepalkan 10 vuoden laskentasäännöstä ja TEL-indeksistä.

Kuvio 21. Jukolan naisten ja miesten eläkkeet suhteessa palkkaan vuonna 2000 eri tekniikoilla laskettuna, %



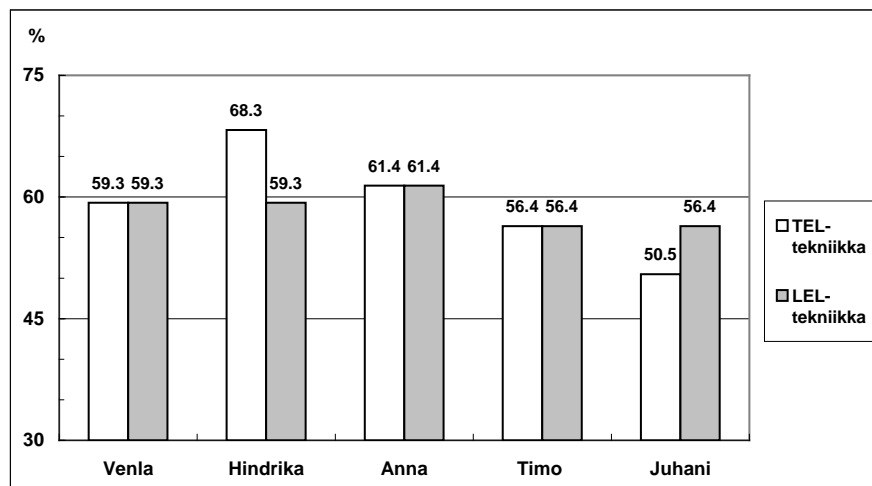
Jos Jukolan naiset ja miehet olisivat töissä jo 23-vuotiaasta lähtien, etäännyisi tavoite vieläkin kauemmas, kuten kuvio 22 osoittaa. Juhani ja Timon eläke olisi 56,4 % koko työuran keskimääräisestä palkasta, kun kerätty eläkeoikeus olisi 68 %. Nykylainsäädännön mukainen eläkekatto estäisi eläkkeen nousemisen laskennallista eläkeoikeutta vastaavaksi.

TEL-tekniikalla laskettu eläke ei pysty oikeudenmukaisesti ottamaan huomioon erilaisia työuria. Vaikka työntekijöillä olisi täsmälleen samanlainen palkkakehitys koko työuran ajan, voivat eläkkeet poiketa merkittävästi toisistaan. Ratkaisevaa on se, kuinka monta työsuhdetta henkilöllä on sekä se, minkä pituisia nämä työsuhteet ovat.

Esimerkeissä työntekijä, jolla on useita työsuhteita, saa useimmiten selvästi pienemmän eläkkeen kuin henkilö, joka työsuhteita on vähän tai vain yksi, vaikka työtulot koko elinkaaren aikana olisivat yhtä suuret. Eläke-etuudet voivat samanlaisesta palkkakehityksestä huolimatta vaihdella noin 10 prosenttiyksikköä.

Toinen eläkkeen aktuaarisuutta vähentävä tekijä on TEL-indeksin käyttö eläkkeen suuruutta määriteltäessä, koska se ottaa huomioon puolet ansiotason ja puolet kuluttajahintojen noususta eli

Kuvio 22. Jukolan naisten ja miesten eläkkeet TEL- ja LEL-tekniikoilla laskettuna, kun työura on ikävälillä 23-64 ja eläkeoikeutta on kertynyt 68 % palkasta



puolet reaaliensioiden kasvusta. Näin TEL-indeksi vähentää erityisesti työuran alussa tehdyn työn vaikutusta eläkkeen määräytymisessä.

Nykyinen eläkkeen laskentatapa voi siis johtaa epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen, jolloin aktuaarisuus on vähäistä.

TEL-tekniikan ongelmia voidaan poistaa siirtymällä LEL-tekniikkaan, jossa työuran jokainen vuosi otetaan huomioon eläkkeen laskennassa. Vaikeita pulmia jää kuitenkin jäljelle: ensinnäkin TEL-indeksi vaikeuttaa aktuaarisuuden toteutumista, koska se vähentää työuran alussa tehdyn työn vaikutusta. Toisaalta siirtyminen ansiotasoindeksiin eläkkeen laskennassa lisää eläkejärjestelmän kustannuksia, jos muutos toteutetaan nykyjärjestelmän puitteissa. Kustannuksia lisäksi myös 60 prosentin eläkekatosta luopuminen.

6.3 TEL-järjestelmän sisällä toimiva vanhuuseläketili

6.3.1 Jukolan väki eläketilin käyttäjinä

Seuraavaksi tarkastellaan esimerkkien avulla, mitä tilimalliin siirtyminen tarkoittaisi. ”Koekaniineina” on jälleen Jukolan väki, jotka saavat nyt käyttöönsä vanhuuseläketilin, jonka ominaisuuksia voi verrata nykyjärjestelmän eläkkeisiin. Tarkastelun kohteena on myös tilimallin vaikutukset eläkejärjestelmän kokonaiskustannuksiin.

Kuten aikaisemmin osoitettiin, TEL-tekniikka ei toteuta eläkkeiden aktuaarisuutta. LEL-tekniikalla lasketut eläkkeet muodostuvat oikeudenmukaisimmiksi, mutta eivät kuitenkaan heijasta riittävästi aktuaarisia periaatteita. Tilimallissa etuusperusteinen eläke on laskettu ansiotasoindeksin avulla. TEL-tilillä oleville varoille on oletettu 5 prosentin tuotto. Tilin vuosittaisiksi hoitokustannuksiksi on tilin purkamisvaiheessa arvioitu noin 0,5 % tilin saldosta.

Tilimallin avulla voitaisiin etuusperustaisen eläkkeen kustannuksia rajoittaa, koska etuusperusteinen eläke muodostuu ikävuosien 23-54 työuran perusteella.

Etuusperusteisen eläkkeen kustannuksilla tarkoitetaan tässä niitä kustannuksia, jotka muodostuvat Jukolan väen eläkkeelläoloaikana eli odotettavissa olevana 17,5 vuotena. Tilimallin mahdollisesti ai-

heuttamia lisäkustannuksia TEL-järjestelmään silloin kun tiliä ker-rytetään, ei tässä huomioida. Siirtymävaiheen kustannuksiksi on arvioitu korkeintaan 1,5 prosentin maksupaine TEL-maksuun, jos mallilla ei ole ollenkaan työllisyysvaikutuksia (ks. luku 5.2.4). Mikä-li tilimalli houkuttelee ihmisiä pysymään nykyistä pitempään työ-elämässä, on todennäköistä, että maksun korotuspaine jää hyvin vähäiseksi tai sitä ei ole ollenkaan. Tällöin myöskin tässä esimer-kissä esitetyt laskelmat kuvaavat oikein tilimallin vaikutuksia.

Tarkastelun kohteena on Jukolan väen eläkkeet 37 vuoden työ-uran jälkeen. Näissä esimerkeissä etuusperusteisen eläkkeen tasok-si jää Jukolan väellä 40,5 % palkasta, koska heidän työuransa alkoi vasta 28-vuotiaana. Kuviossa 23 esitetään ensin Venlan ja Hindri-kan eläkkeet TEL- ja LEL-tekniikalla laskettuna sekä tilimallin avulla muodostuvat eläkkeet (etuusperusteinen ja vanhuuseläketi-li). Kuten edellisessä luvussa 6.3.2 osoitettiin, LEL-tekniikkaa käyttäen Venla ja Hindrika saavat samansuuruisen eläkkeen, mikä onkin oikein, koska heidän palkkakehityksensä on samanlainen.

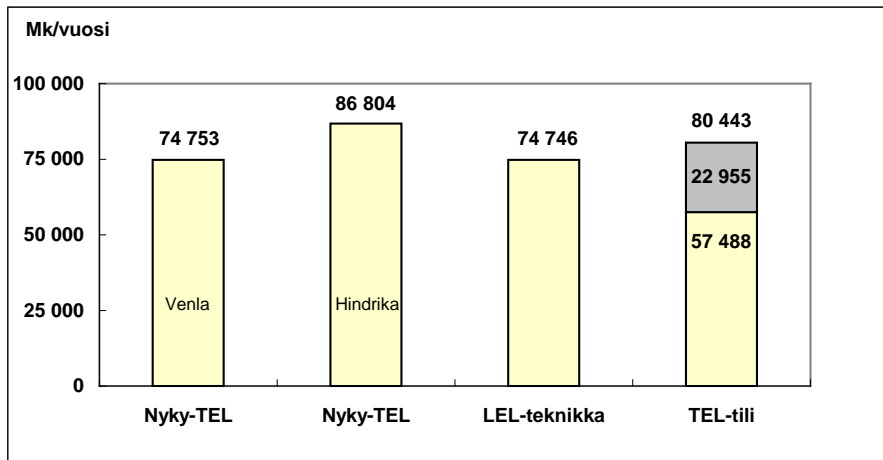
Kuvio 23 osoittaa, että tilimallin avulla *etuusperusteisen järjestelmän kustannuksia* Jukolan Venlan ja Hindrikan eläkkeissä vähennetään LEL-tekniikan avulla muodostetusta eläkkeestä, jonka taso on 74 746 markkaa, 57 488 markkaan vuodessa. Samalla kuitenkin *eläkkeen tasoa* voidaan nostaa mainitusta 74 746 markasta 80 443 markkaan.

Hindrika, jonka eläke TEL-tekniikalla laskettuna on korkea ver-rattuna Venlaan, jolla on ollut sama palkkakehitys, saa tilimallin avulla enemmän eläkettä kuin LEL-tekniikalla laskettaessa.

Annan tapauksessa tilin osuus on merkittävä (kuvio 25). Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että Annan palkka nousi työpaikan vaihdoksen seurauksena juuri hänen täytettyään 55 vuotta. Anna jatkoi aina eläkkeelle siirtymiseensä saakka hyväpalkkaisissa tehtä-vissä, minkä vuoksi tilieläkkeen osuus on yli 30 prosenttia koko eläkkeestä. Määritelmän mukaan Annan eläke on kuitenkin noin 15 % hänen 10 viimeisen työvuoden keskimääräisestä palkasta, jo-ka on 210 000 mk vuodessa.

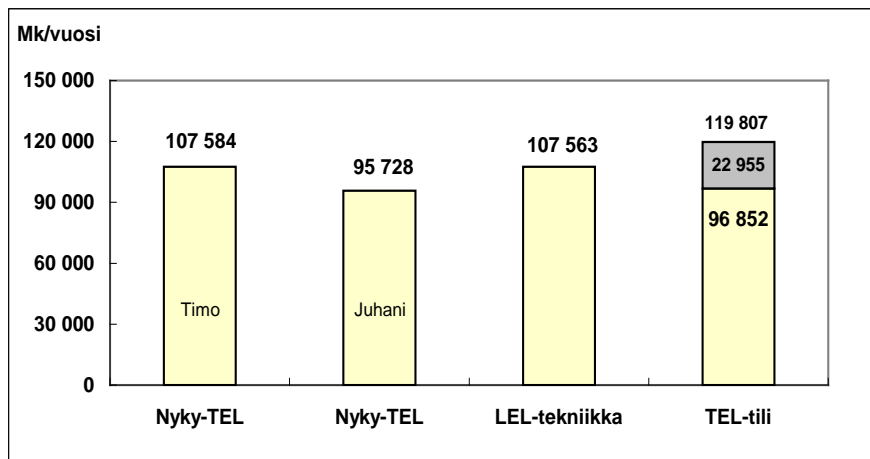
Annan esimerkki osoittaa, että yhteiskunta säästää paljon tilimal-lin avulla, väheneväthän jakojärjestelmän vuotuiset kustannukset *Annan eläkeaikana* 86 480 markasta 57 488 markkaan. Säästö on peräti 33,5 %! Silti Anna parantaa tilijärjestelmän avulla omaa elä-kettään hieman.

Kuvio 23. Jukolan Venlan ja Hindrikan eläkkeet nykyjärjestelmässä ja eri mallien mukaan, kun työura on 37 vuotta (ikävuosina 28-64)

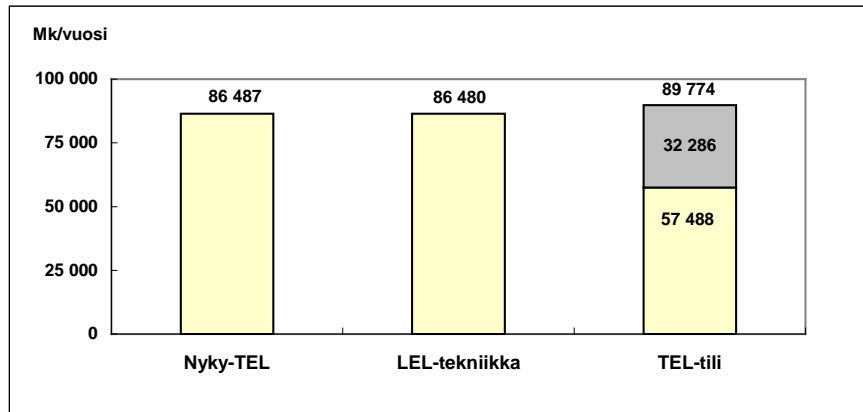


Timon ja Juhanin tapauksessa tilieläkkeen osuus kokonaiseläkkeestä jää aika vaatimattomaksi, mutta on tärkeä eläkkeen tason korottajana. Miesten eläke nousee yli 12 000 markkaa vuodessa. Jakojärjestelmän kustannukset Timon ja Juhanin eläkeaikana laskevat selvästi (kuvio 24).

Kuvio 24. Jukolan Timon ja Juhanin eläkkeet nykyjärjestelmässä ja eri mallien mukaan, kun työura on 37 vuotta (ikävuosina 28-64)

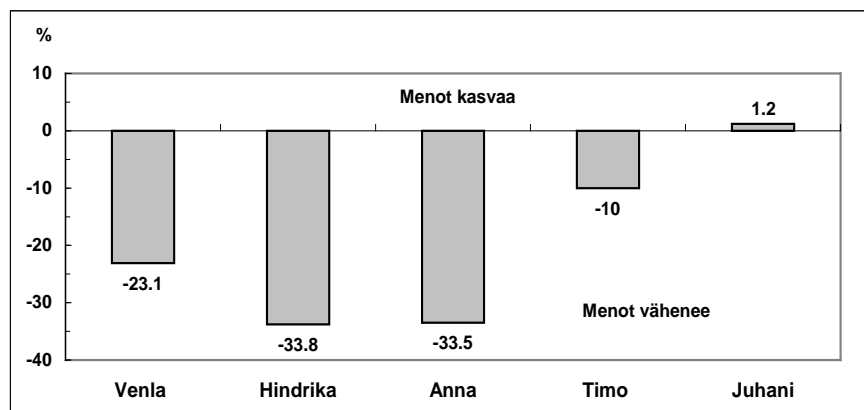


Kuvio 25. Jukolan Annan eläke nykyjärjestelmässä ja eri mallien mukaan, kun työura on 37vuotta (ikävuosina 28-64)

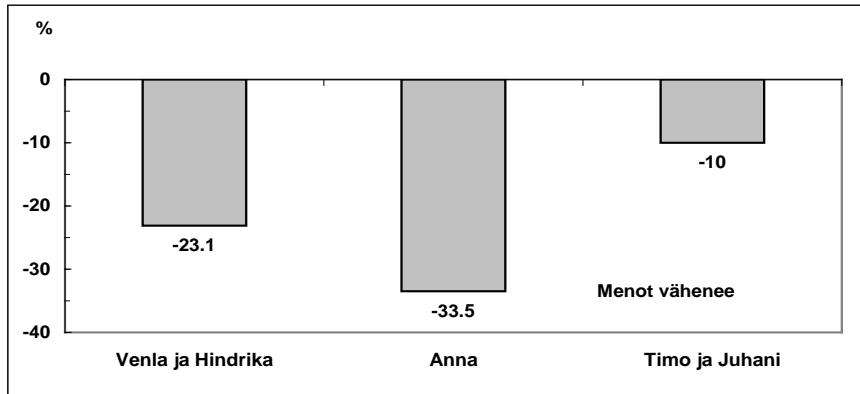


Edellä esitetyt kolme esimerkkiä osoittavat tilimallin edut eläkkeen muodostamisessa. Tilimallin avulla on ensinnäkin mahdollista käyttää LEL-teknikkaa, joka ottaa huomioon jokaisen tehdyn työvuoden eläkkeen muodostumisessa. Toiseksi tilimalli sallii näissä esimerkeissä TEL-indeksiä anteliaamman ansiotasoindeksin käytön, kun työhistorian palkkoja lasketaan indeksillä nykyhetken eläkkeen laskentaa varten. Näin esimerkiksi Timon ja Juhani erittäin hyvä palkkakehitys työhistorian keskivaiheilla (ks. kuvio 16) voidaan ottaa

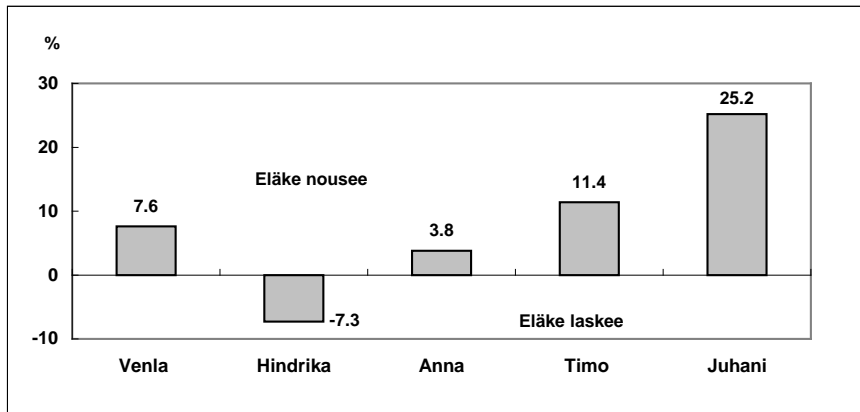
Kuvio 26. Tilimallin vaikutus Jukolan väen etuus pohjaisista eläkkeistä aiheutuviin kustannuksiin (TEL-teknikka), %



Kuvio 27. Tilimallin vaikutus Jukolan väen etuuspohjaisista eläkkeistä aiheutuviin kustannuksiin (LEL-tekniikka)



Kuvio 28. Tilimallin* vaikutus Jukolan väen eläkkeisiin (lasketaan nykyisellä TEL-tekniikalla), %

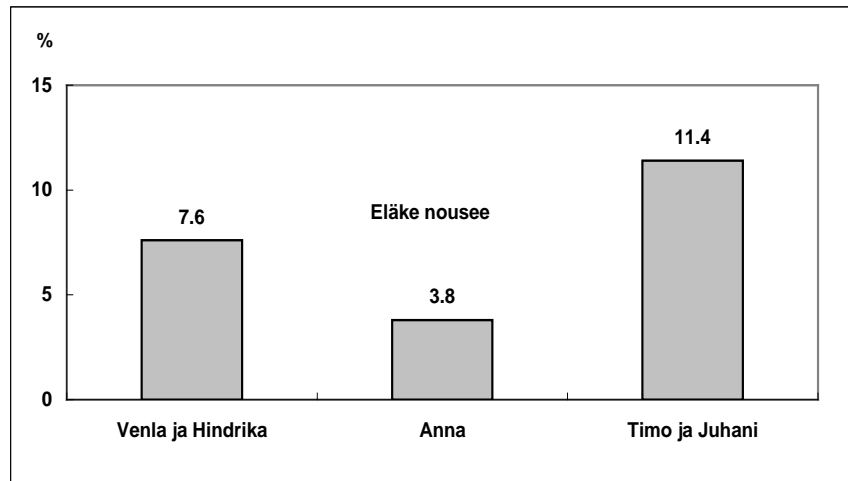


* aktuaarinen etuuspohjainen eläke + tilieläke

paremmin huomioon etuuspohjaista eläkettä laskettaessa. Tilannetta kuvaa esimerkki Juhani nykyjärjestelmän mukaan lasketusta eläkkeestä: se jäisi pienemmäksi kuin ansiotasoindeksiin mukaan laskettu 40,5 %:n etuuspohjainen eläke (ks. kuvio 24).

Kuvioissa 26-27 esitetään tilimallin avulla saatavia säästöjä etuuspohjaiseen eläkejärjestelmään. Tilimallin aiheuttamia kustannuksia silloin, kun tiliä kerrytetään, ei tässä ole otettu huomioon. Lisäksi kuvioissa 28-29 vertaillaan tilimallin avulla laskettuja eläkkeitä TEL- ja LEL-tekniikalla laskettuihin eläkkeisiin.

Kuvio 29. Tilimallin vaikutus Jukolan väen eläkkeisiin (laskettuna LEL-tekniikalla)



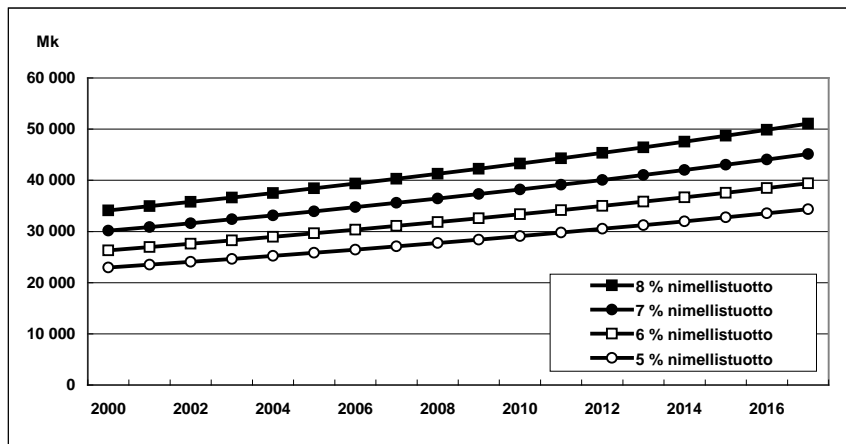
Tilimallissa etuusperusteinen eläke on kustannuksiltaan nykyvuotoista eläkettä pienempi lukuunottamatta Juhaniin eläkettä (kuvio 26). LEL-tekniikalla laskettuihin eläkkeisiin verrattuna - kun kaikki vuodet otetaan huomioon eläkepalkkaa laskettaessa - on tilimalli kuitenkin yhteiskunnalle edullinen (kuvio 27) ja yksilön kannalta oikeudenmukainen (kuvio 29). Hindrika kylläkin menettäisi nykyjärjestelmään verrattuna (kuvio 28), mutta hän menettäisi sellaista, mitä hän ei ole koskaan työllään ansainnut (ks. luvut 6.1 ja 6.2).

Tilimallin tehokkuus perustuu kannustavaan yksilölliseen rahastointiin, jonka avulla kustannukset voidaan kohdentaa ikäluokkien välillä nykyistä oikeudenmukaisemmin. Keskeisenä edellytyksenä on, että kustannukset siirryttäessä vanhasta uuteen järjestelmään jäävät vähäisiksi. Pienenevien ikäluokkien tapauksessa nykyinen eläkejärjestelmä toimisi tilimalliin verrattuna huonommin, vaikka kaikki ihmiset tekisivät töitä aina 65-vuotiaiksi saakka. Tämä johtuu siitä, että rahastointiaste jäisi nykyäänöillä pieneksi - eläkkeiden rahastointi loppuu 54 ikävuoden jälkeen - eikä tuleviin kustannuksiin varauduttaisi silloin, kun maksajia olisi vielä paljon (vrt. kuvat 8-9).

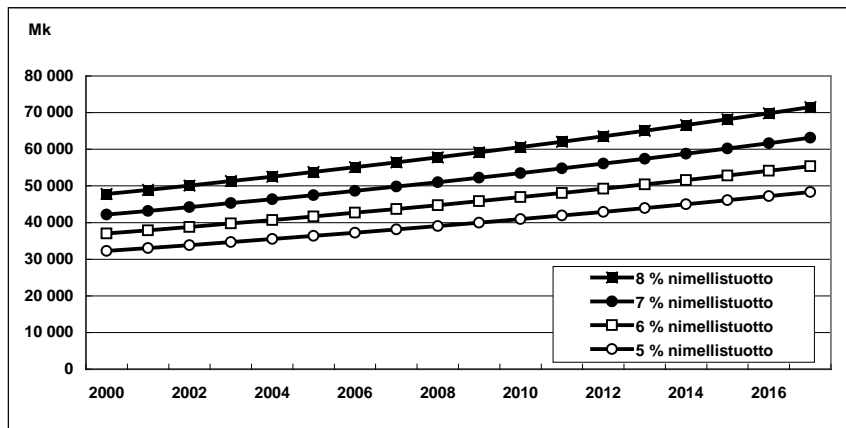
6.3.2 Tuottojen vaikutus Jukolan väen eläketileihin

Entä mikä on eläkerahaston tuottojen merkitys eläketilin muodostumiseen? Kuviot 30-31 valottavat tilannetta ja näyttävät tilieläkkeen markkamääräisen kehityksen eläkeaikana. Laskelmassa eläkettä on hyvitetty taitetulla TEL-indeksillä, joka kasvaa 2,4 % vuodessa. Tilin kustannuksiin on lisätty hoitokuluja, jotka vuosittain ovat 0,5 % tilin saldosta.

Kuvio 30. Jukolan Venlan, Hindrikan, Timon ja Juhanin tilieläkkeen suuruus eri tuottoasteilla, mk/vuosi



Kuvio 31. Jukolan Annan tilieläkkeen suuruus eri tuottoasteilla, mk/vuosi



Prosenttiyksikön muutos merkitsee karkeasti ottaen noin 5000 markan tasomuutosta vuodessa eläkkeeseen. Annan eläke nousisi eläkerahaston 6 %:n tuottotasolla noin 95 000 markkaan vuodessa.

Venlan, Hindrikan, Timon ja Juhanin eläkkeet nousisivat noin 3000 – 4000 mk vuodessa, jos eläkerahaston tuotto nousisi prosenttiyksiköllä. Prosenttiyksikön nousu vuotuisessa tuotossa merkitsisi siis Venlan ja Hindrikan eläkkeissä noin 5 prosentin tasokorotusta.

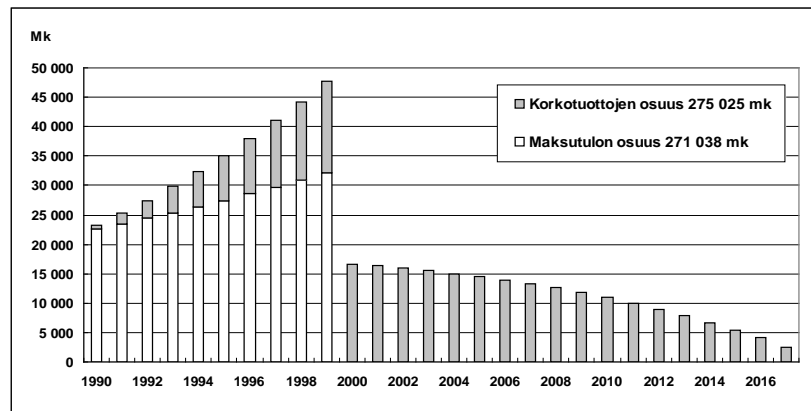
6.3.3 Maksutulon ja sijoitustuottojen kehitys

Kuvioista 32 ja 33 havaitaan, että sijoitustuotot ja maksutuotot ovat samaa suuruusluokkaa. Korkotuottojen merkitys tilieläkkeiden rahoituksessa tilin purkamisaikana on erittäin merkittävä, onhan purkamisaikaa laskennallisesti keskimäärin 17,5 vuotta.

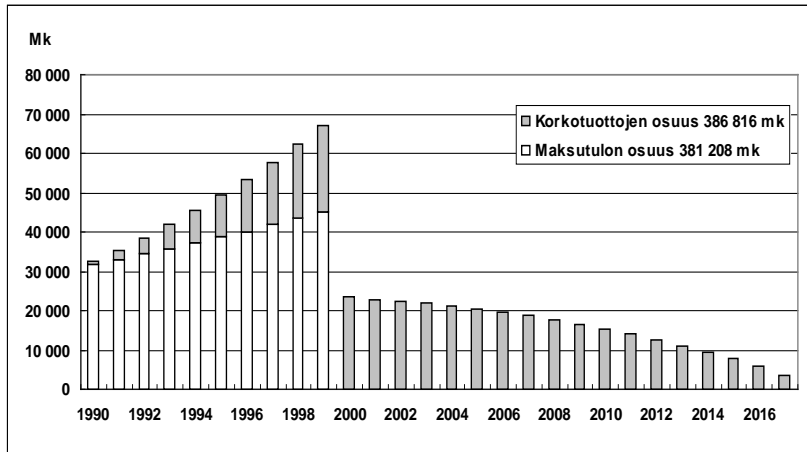
Kuviot 34 ja 35 osoittavat puolestaan sen, kuinka suuriksi tilit muodostuvat. Annan eläketili on korkeimmillaan lähes 500 000 mk ja muun väen lähes 350 000 mk.

Nämä maksimisummat eivät siis kerro tilien koko kertymää, joka Annalla on yli 760 000 mk ja muilla yli 540 000 mk (tuotot ja maksutulot yhteensä, ks. kuviot 32-33).

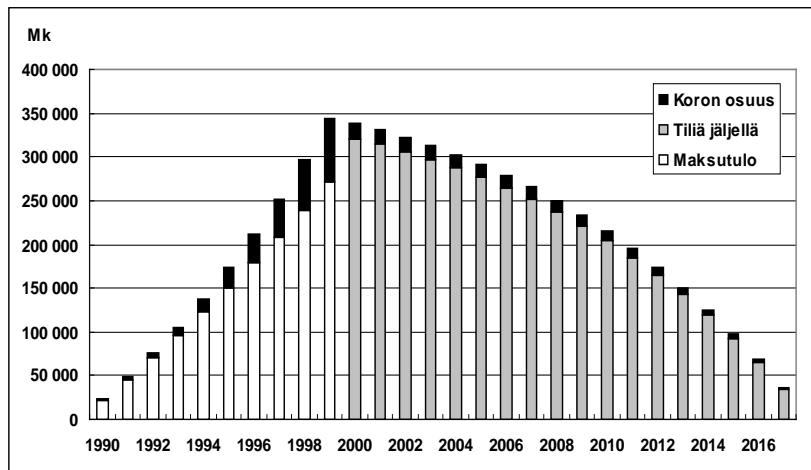
Kuvio 32. Jukolan Venlan, Hindrikan, Timon ja Juhanin eläketilin kehitys vuosina 1990-2017, kun eläkerahaston nimellistuotto on 5 %



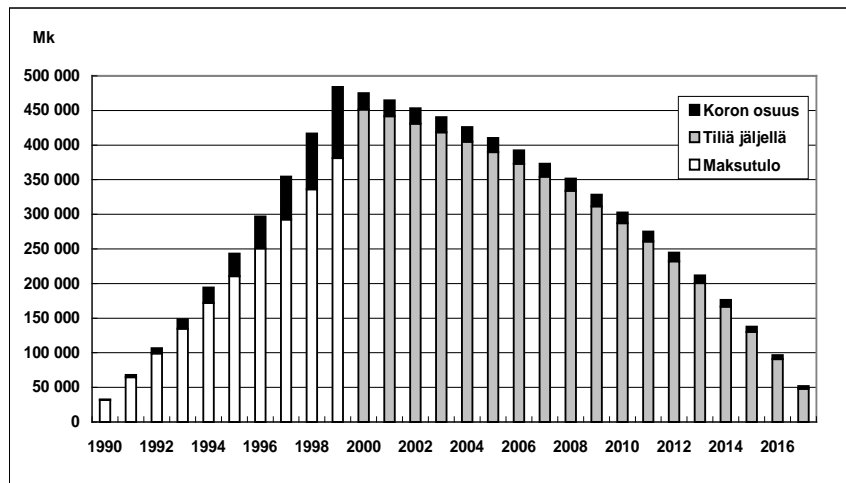
Kuvio 33. Jukolan Annan eläketilin kehitys vuosina 1990-2017, kun eläkerahaston nimellistuotto on 5 %



Kuvio 34. Jukolan Venlan, Hindrikan, Timon ja Juhanin eläketilin kumulatiivinen kehitys vuosina 1990-2017, kun eläkerahaston nimellistuotto on 5 %



Kuvio 35. Jukolan Annan eläketilin kumulatiivinen kehitys vuosina 1990-2017, kun eläkerahaston nimellistuotto on 5 %



Lähteet

Alkio Mikko ja Puttonen Vesa: Työeläkelaitosten vakavaraisuussäädökset ja sijoitustoiminta

European Commission (DG-II): Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World (1996)

European Commission (DG-II): The Welfare State in Europe (1997)

FEFSI: Mutual Funds in European Old-Age Provision (1997)

Feldstein Martin and Altman Daniel: Unemployment Insurance Savings Accounts; NBER Working Paper 6860 (1998)

Fölster Stefan: Social insurance based on personal savings accounts: a possible reform strategy for overburdened welfare states? European Commission: The Welfare State in Europe (1997)

Hytti Helka: Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli; Kansaneläkelaitos (1998)

Kaappa- ja teollisuusministeriö: Työeläkelaitokset ja pk-yritysten pääomahuolto (työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1998)

Klaavo Tapio, Salonen Janne, Tenkula Erkki ja Vanne Reijo: Eläkemenu, -rahastot ja -maksut vuoteen 2050 (ETK:n raportteja 1999:17)

Lassila Jukka ja Valkonen Tarmo: Globaalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus; ETLA ja SITRA (1998)

Lindell Christina: Työeläkemaksujen ja rahastojen kehitys vuosina 1995-2000; ETK (1997)

Lundqvist Bo: Työttömyys ja työeläke; ETK (1996)

Maksutyöryhmä muistio (10.6.1997)

OECD, Department of Economics and Statistics: Working Papers No. 61: Ageing Populations: Economic Effects and Implications for Public Finance; by Robert P. Hagemann and Giuseppe Nicoletti (1989)

OECD, Economics Department: Working Papers No.168: Ageing Populations, Pension Systems and Government Budgets: Simulations for 20 OECD Countries, by Deborah Roseveare, Willi Leibfritz, Douglas Fore and Eckhard Wurzel (1996)

OECD, Economics Department: Maintaining Prosperity in an Ageing Society 1960 - 2030 (1998)

Parkkinen Pekka: Kansantalous ja eläkkeet vuoteen 2050; VATT (1998)

Pusa Olli: Ansioläkejärjestelmän ideaali ja suomalainen ansioläkejärjestelmä (1994)

Sinn Hans-Werner: Pension Reform and Demographic Crisis: Why a Funded System is Needed and Why It is Not Needed; CESifo, Munich. Paper presented at the 55 th IIPF Congress in Moscow 23-26 August 1999

Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaaliturvan kestävään rahoitukseen (1998)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Lakisääteisen työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteiden selvittäminen. Selvitysmiestehtävän väliraportti (työryhmämuistio 1999:6)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työeläkelaitosten vakavaraisuussääntösten tarkistamistyöryhmän muistio (1999)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työeläkevakuutusyhtiölainsäädännön kehittämistä koskeva selvitystehtävä (1996:15)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Vakuutusyhtiöiden vakavaraisuustyöryhmän muistio (1997:33)

Sosiaali- ja terveysministeriö: Työkyvyttömyyseläkkeeseen liittyviä ongelmia selvittävän työryhmän (Letka) muistio (STM:n työryhmämuistio 1998:11)

SOU 1997:131; Stockholm: Lag om premiepension; Betänkande av 1997 års premiereservutredning

Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto: Kohti kilpailukykyistä hyvinvointiyhteiskuntaa: Keskustelualoitteita sosiaaliturvan kannustavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta (1997)

Tuovinen Marja: Työssäpysymisen kannattavuus (valtiovarainministeriön kansantalousosaston keskustelualoitteita no. 62, 1999)

Tuukkanen Jorma: Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä Suomessa: Eläkkeiden rahoituksen ja rahastoinnin näkökulmasta (valtiovarainministeriön kansantalousosaston keskustelualoitteita no. 21, 1989)

Tuukkanen Jorma: Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä (valtiovarainministeriön kansantalousosaston keskustelualoitteita no. 55, 1997)

Valkonen Tarmo ja Lassila Jukka: Katsaus kansainväliseen eläkeuudistuskirjallisuuteen; ETLAn keskustelunaiheita No. 657 (1998)

Valtioneuvoston kanslia: Public Finances in the Twenty-First Century: Limitations, Challenges and Direction of Reforms (1999)

Valtiovarainministeriö: Talouspolitiikan linja: Kansantalouden kehitys ja talouspolitiikka vuosina 1994-1998 (1994)

Valtiovarainministeriön työryhmämuistio 1994/7: Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys, oikeudenmukaisuus ja taloudelliset kannustimet

Valtiovarainministeriö: Kansantalouden näkymiä ja haasteita (1997)

Valtiovarainministeriön tutkimukset ja selvitykset 12/1998: Sijoitusrahastotoiminta Yhdysvalloissa

Valtiovarainministeriön lausunto (14.3.1995) sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistiosta 1995:6

Varhaiseläkkeitä ja omavastuuta pohtineen työryhmän raportti (1999)

Varoma Pekka: Eläkepolitiikka 2000-luvulle (1997)

The World Bank: Averting the Old Age Crisis (1994)

The World Bank: Regulatory Controversies of Private Pension Funds; by Dimitri Vittas (1998)

The World Bank: A World Bank Perspective on Pension Reform; by Robert Holzmann (1997)

The World Bank: New Systems for Old Age Security: Theory, Practice, and Empirical Evidence; by Estelle James (1997)

The World Bank: Pension Plans and Retirement Incentives; by Richard Disney and Edward Whitehouse (1999)

The World Bank: Mutual Funds and Institutional Investments: What is the Most Efficient Way to Set Up Individual Accounts in a Social Security System?; by Estelle James, Gary Ferrier, James Smalhout and Dimitri Vittas (1999)

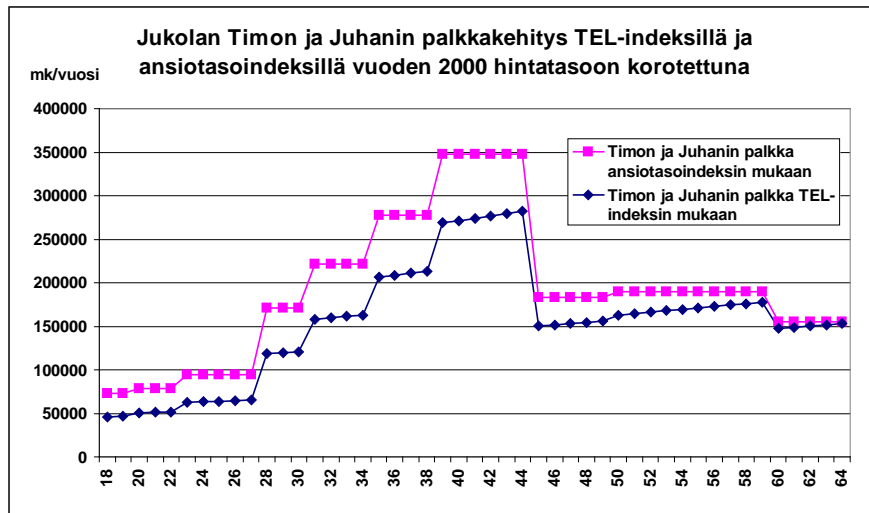
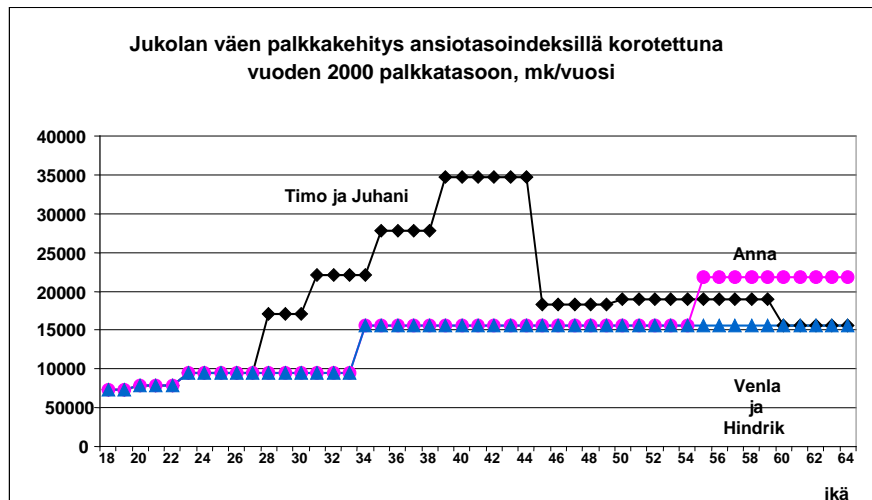
The World Bank: OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options; by Richard Disney (1999)

Liite 1.

Taulukko. Jukolan naisten ja miesten palkkakehitys vuosina 1953-1999 käyvin hinnoin, mk/vuosi

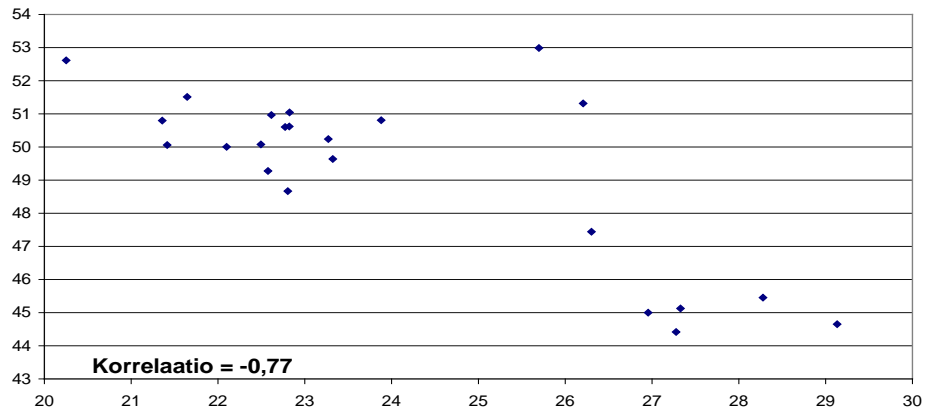
		Venla ja Hindrika	Anna	Timo ja Juhani
Vuosi	Ikä	Palkka, mk/vuosi	Palkka, mk/vuosi	Palkka, mk/vuosi
1953	18	11500	11500	11500
1954	19	11960	11960	11960
1955	20	13500	13500	13500
1956	21	14040	14040	14040
1957	22	14601,6	14601,6	14601,6
1958	23	18249,8	18249,8	18249,8
1959	24	18979,8	18979,8	18979,8
1960	25	19739,0	19739,0	19739,0
1961	26	20528,5	20528,5	20528,5
1962	27	21349,7	21349,7	21349,7
1963	28	22203,7	22203,7	39966,6
1964	29	23091,8	23091,8	41565,3
1965	30	24015,5	24015,5	43227,9
1966	31	24976,1	24976,1	58277,6
1967	32	25975,1	25975,1	60608,7
1968	33	27014,2	27014,2	63033,0
1969	34	46077,5	46077,5	65554,3
1970	35	47920,6	47920,6	85707,6
1971	36	49837,5	49837,5	89135,9
1972	37	51831,0	51831,0	92701,4
1973	38	53904,2	53904,2	96409,4
1974	39	56060,4	56060,4	125332,2
1975	40	58302,8	58302,8	130345,5
1976	41	60634,9	60634,9	135559,4
1977	42	63060,3	63060,3	140981,7
1978	43	65582,7	65582,7	146621,0
1979	44	68206,0	68206,0	152485,8
1980	45	70934,2	70934,2	83617,7
1981	46	73771,6	73771,6	86962,4
1982	47	76722,5	76722,5	90440,9
1983	48	79791,4	79791,4	94058,5
1984	49	82983,0	82983,0	97820,9
1985	50	86302,3	86302,3	105241,8
1986	51	89754,4	89754,4	109451,4

1987	52	93344,6	93344,6	113829,5
1988	53	97078,4	97078,4	118382,7
1989	54	100961,5	100961,5	123118,0
1990	55	105000,0	147680,0	128042,7
1991	56	109200,0	153587,2	133164,4
1992	57	113568,0	159730,7	138491,0
1993	58	118110,7	166119,9	144030,6
1994	59	122835,2	172764,7	149791,8
1995	60	127748,6	179675,3	127748,6
1996	61	132858,5	186862,3	132858,5
1997	62	138172,8	194336,8	138172,8
1998	63	143699,8	202110,3	143699,8
1999	64	149447,7	210194,7	149447,7



Liite 2.

**Palkkojen %-osuus tuottajahintaisesta BKT:sta (y-akseli) ja
työnantajien sotu-maksujen %-osuus palkoista (x-akseli)
vuosina 1975-1997**



LUKU 4

Suomalaiset eläketilit: tahdon asia vai välttämättömyys

Bo Lundqvist

1 Sosiaalilikeskustelu ja eläketilit

Tämä artikkeli pyrkii täydentämään Suomessa käytyä keskustelua sosiaalileleistä. Lassila ja Valkonen (1998) kaipaavat keskustelun lisäksi empiiristä tutkimusta. Tässä ei siihen ole mahdollisuuksia, mutta pyrin tarjoamaan konkreettista tutkimusta suunnitteleville näkemystä niistä suomalaisen eläkejärjestelmän piirteistä, jotka eläketilikehittelyn kannalta olisivat relevantteja. Peruslähtökohtana on tällöin se, että eläkejärjestelmän muutoksia ei voi tehdä siirtymällä hyppäyksenomaisesti regimistä toiseen vaan uudet rakenteet on sovittava olemassa olevaan todellisuuteen ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Kattavan kuvauksen Suomen eläkejärjestelmien kehittymisestä saa tutustumalla Niemelän (1988) ja Salmisen (1987, 1993) tutkimuksiin.

Eläketilien tarkastelun erottamiselle muun sosiaaliturvan tilimalleista on selkeät perustelut: sijoitusten pitkäaikaisuus ja niihin liittyvät riskit, sijoitustuottojen korostunut rooli sekä kannustinvaikutusten erilaisuus (Lassila–Valkonen 1998, 43). Elinkaaren mitassa on kuitenkin rakennettavissa yhteys tilimallien välille ainakin siinä mielessä, että käyttämättömät muiden sosiaalilien ylijäämät olisivat eläketilien täydentäjiä. On myös huomattava, että pienessä maassa tilien yhteenlasketut volyymit jäävät vähäisiksi eikä ole hallintokustannusten kannalta järkevää suunnitella kovin kirjavaa valikoimaa erilaisia tilejä (STM 1998a on esimerkki tällaisesta). Sosiaalilien tulisi siten tukeutua toisiinsa tai jo olemassa oleviin hallinnollisiin ratkaisuihin.

Artikkeli rakentuu kahdesta osasta: aluksi selvitetään eläketilien käyttöönottoon liittyvien näkemysten perusteluja Suomen näkökulmasta ja sen jälkeen hahmotellaan miten eläketilit istuisivat suomalaiseen eläketurvaan. Perustelujen analysoinnissa on kysymys sen arvioinnista miten kestävä suomalainen kokonaiseläkejärjestelmä on ja miten hyvin se toteuttaa eläkejärjestelmälle asetut eläke- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet. Eläketilejä puoltavien näkemysten lähtökohta ei yleensä ole sosiaalipoliittinen. Kuitenkin on syytä muistaa, että erityisesti Suomessa työeläke on syntynyt selkeästi sosiaalipoliittisten tarpeiden pohjalta.

Artikkelin jälkimmäinen osa rakentuu kahdesta lähestymistavasta: varovaisesta, jossa järjestelmää nykyistä tehokkaammin täydennettäisiin lakisääteisen turvan kanssa koordinoituilla henkilökoh-

taisilla eläkkeillä ja laajemman muutoksen pohdiskelusta, jossa nykyisenlainen eläketurvan lakisääteinen karttumisen lopetettaisiin ja tulevat eläkeoikeudet perustuisivat lähinnä anglosaksisen mallin mukaiseen julkisesti säädeltyyn yksityiseen valinnanvapauteen.

Eläketili merkitsee maksuperusteista (*defined contribution*) eläkkeen karttumista erotukseksi perinteisestä etuusperusteisesta (*defined benefit*) kartumisesta. Edellisessä on yleensä maksut kiinnitetty ja eläke riippuu sijoitusten menestymisestä. Jälkimmäisessä edut on kiinnitetty ja maksua kerätään riittävästi niiden rahoittamiseksi. Alla olevassa asetelmassa on vertailtu eräitä niiden piirteitä. Käytännössä kuitenkin etuus- tai maksuperusteisuus ei rajoita sitä millaisia piirteitä järjestelmiin voidaan kytkeä.

Täyteen rahastointiin perustuvia maksuperusteisia järjestelmiä on Chilen mallin mukaan perustettu Etelä-Amerikan maissa. Euroopassa merkittävät maksuperusteiset järjestelyt ovat laskennalliseen rahastointiin perustuvia (Ruotsi, Italia). Eläketili ei siten edellytä täyttä rahastointia.

Piirre	Etuusperusteinen	Maksuperusteinen
Karttumisen	Vanhemmalla korkeampi	Nuorella korkeampi
Nosto ennen eläkeikää	Ei yleensä	Kertasuoritus
Etuus eläkeiässä	Annuiteetti	Kertasuoritus (muuntaminen annuiteetiksi mahdollista)
Varhaiseläkesubventio	Yleensä	Ei yleensä
Investointiriski	Maksun maksaja kantaa	Etuuden saaja kantaa
Täysi rahastointi	Harvoin	Usein (ei välttämätön)
Indeksiturva	Yleensä	Ei
Vakuutetun sijoitus-päätökset	Ei	Usein

2 Eläkereformin tarve

Kansainvälisten järjestöjen piirissä on jo pitkään käyty keskustelua julkisten eläkejärjestelmien uudistamistarpeesta. Keskustelua on käyty sekä läntisten teollisuusmaiden näkökulmasta (OECD), globaalimmin kehittyvien maiden ja siirtymätalouksien näkökulmasta (Maailmanpankki) että Euroopan Unionin sisällä. EU:ssa kysymys on lähinnä ollut Ison-Britannian ja Keski-Euroopan maiden nä-

kemyseroista julkisen sektorin kattamattoman eläkevastuun merkityksestä rahaliiton laajentamisessa. Perinteisten sosiaalivakuutusjärjestelmien näkökulmaa on tässä keskustelussa edustanut ISSA ja Kansainvälinen Työjärjestö ILO.

Julkisten eläkejärjestelmien on nähty keskustelussa ajautuvan kriisiin väestön ikääntyessä ja siirtyessä työvoimasta eläke-etuuksien saajiksi. Lisäpainetta aiheuttaa yhä varhaisempi eläkkeelle siirtyminen lähes kaikissa OECD-maissa. Arviot uudistusten välttämättömyydestä perustuvat siihen, että nykyisen suuruiset vakuutusmaksut eivät näytä missään maassa riittävän kustannusten kasvun rahoittamiseen.

Uudistusten suuntaamista sosiaaliturvan yksityistämiseen ja tilijärjestelmien käyttöön on laajalti perusteltu niiden taloudellisella ja hallinnollisella tehokkuudella. Seuraavien keskustelussa esitettyjen argumenttien (”myyttien”) pitävyyttä on kriittisesti arvioitu artikkelissa Orszag–Stiglitz, 1999. Heidän johtopäätöksensä on, että argumentteja puoltavat näkökohdat eivät kaikilta osin ole tieteellisesti perusteltuja.

- * yksityiset tilit lisäävät kansantalouden säästämistä
- * tilijärjestelmän tuotot ovat korkeammat
- * jakojärjestelmien alenevat hyödyt nuoremmille sukupolville kertovat vakavista ongelmista
- * julkisten rahastojen osakesijoituksilla ei ole kansantaloudellisia vaikutuksia
- * yksilöllisillä tileillä on paremmat työmarkkinakannustimet
- * etuusperusteinen (defined benefit) eläke kannustaa varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen
- * yksilöllisissä tileissä kilpailu johtaa alhaisiin hallintokuluihin
- * julkisen järjestelyn tehottomuus tekee siirtymisen yksilöllisiin tileihin perustelluksi
- * politiikan riskit ovat suuremmat julkisissa etuusperusteisissa järjestelmissä
- * julkisten rahastojen sijoitustoiminta on aina vääristynyttä ja huonosti hoidettua

Pohdittaessa suomalaisen eläkejärjestelmän kykyä selviytyä esillä olleista ongelmista kansainvälisessä keskustelussa esitettyjen näkemysten ja argumenttien kritiikitön toistaminen on hedelmätöntä.

Aloitan artikkelin arvioimalla joidenkin esitettyjen argumenttien soveltuvuutta suomalaisen eläketurvan tulevaisuuden näkymiin.

2.1 Demografia

Väestökehitys on useimmissa läntisissä teollisuusmaissa hyvin samantyyppinen: toisen maailmansodan jälkeisten suurten ikäluokkien jälkeen syntyvyys on tasaisesti pienentynyt, mikä johtaa vuoden 2010 jälkeen eläkeikäisten suhteellisen lukumäärän kasvuun. Mitä jyrkempää syntyvyyden kasvu sodan jälkeen oli sitä suurempi on väestön muutos vuoden 2010 jälkeen. Suomessa 65 vuotta täyttäneiden lukumäärät suhteessa työkäisiin kasvavat EU-maista nopeimmin 2010-luvulla ja vuonna 2030 tämä vanhushuoltosuhte on Euroopan Unionin keskiarvoa suurempi. Tämän vuosisadan loppupuolen muuta Eurooppaa korkeampi syntyvyys taas kääntää suhteet siten, että vuoden 2030 jälkeen tilanne on Suomessa muun Euroopan keskiarvoa edullisempi.

Väestön ikääntyminen on helposti ennakoitavissa, mutta todellisuudessa kuolevuuden alenemisvauhdin ja samalla eliniän piteneemisvauhdin epävarmuus tekee ikääntymisestä vaikeasti arvioitavan (Tuljapurkar–Boe, 1998). Suomessa valittua työeläkkeiden osittaista rahastointia on perusteltu nimenomaan sillä, että rahastot ovat käytettävissä demografisena puskurina. Tähän mennessä on ajateltu, että nykyisen lain mukaista rahastointiastetta pienennettäisiin vuoden 2010 jälkeen (STM 1991). Tällainen muutos olisi toteutettavissa ilman rahastojen purkamista eli nimellistä supistamista¹. Rahastointiperiaatteiden uudistaminen vuoden 1997 alusta ja sijoitusten tuottojen käyttäminen rahastoinnin tukemiseen antavat toisaalta mahdollisuuden hyödyntää puskuriominaisuutta puuttumatta rahastointiasteeseen. Oletettu eliniän jatkuva kasvu on myös suurelta osin poistanut eläkemenoprosenttia kuvaavasta käyrästä sen ”suurten ikäluokkien kyhmy”, jota rahastointiasteen vähentämisellä on ajateltu purettavan (Klaavo ym. 1999, 36).

Julkinen keskustelu painottaa liikaa 1940-luvun lopulla syntyneiden ikäluokkien merkitystä eläkerasituksen kasvattajana. On huomattava, että yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän voimaantulo suunniteltiin erittäin hitaaksi. Vuosituhannen vaihteessa eläkeikään

¹ Rahastojen nimellinen tuotto todennäköisesti ylittää rahastoista eläkkeiden maksuun purkautuvan määrän.

tulevien eläkkeet ovat tavoitetasoisia ja sen jälkeen kuluu vielä runsaat 30 vuotta ennen kuin kaikki maksettavat eläkkeet perustuvat täyteen työuraan. Tästä seuraa, että sodan jälkeen syntyneiden ikäluokkien eläkerasituksen ollessa suurimmillaan vuosina 2010–2020 työeläkejärjestelmän menot eivät ole vielä saavuttaneet täysimääräistä tasoaan. On myös huomattava, että syntyvyyden trendin-omainen lasku ja nettouusiutumisluvun vakiintuminen täyttää uusiutumistasoa 2,1 pienemmäksi (noin 1,7:ään) tarkoittaa, että eläkeikäisten kohortit ovat pysyvästi suurempia kuin työikäisten kohortit. Seurauksena on, että eläkkeiden kustantamiseen tarvitaan pysyvästi noin 5 prosenttia enemmän palkoista kuin täysin uusiutuvan väestön tilanteessa.

Toinen eläkejärjestelmiin yhtä paljon vaikuttava demografinen kehityskulku on eliniän jatkuva piteneminen. Jos viime vuosikymmenien trendit jatkuvat, elinikä pitenee jopa vuodella vuosikymmenessä (Parkkinen 1998). Tällöin eläkeajan rahoittamiseen tarvittava kustannus kasvaa ellei työssäoloaika kasva vastaavasti. Eliniän pitenemistä ja varhaista eläkkeelle siirtymistä onkin tarkasteltava yhdessä. Kysymys on työssäoloajan ja eläkeajan välisestä suhteesta, jonka muuttaminen selvästikin vaatii eläke- ja työmarkkinapoliittisia kannustimia. Suomessa eläkkeelle siirtymisen myöhentäminen on ensisijaisesti ratkaistava varhaiseläkkeelle siirtymiseen puuttumalla, eläkeiän korottaminen ei vielä tuo olennaista parannusta. Tässä keskustelussa yksilöllinen eläketili ei ole olennainen kysymys vaan on jopa väitetty, että yksilöllisen eläkesäästämisen kannustaminen verohelpotuksin on väärää politiikkaa, koska se edelleen aikaistaa eläkkeelle siirtymistä (STM 1997). Toisaalta siirtyminen maksuperusteiseen järjestelmään johtanee varhaiseläkemahdollisuuksien vähenemiseen ja eläkkeelle siirtymisen ajankohta määräytyy henkilön valinnan perusteella.

Eliniän pitenemisen tarvitseman lisärahoitustarpeen suhteen ei mikään eläketurvan järjestelytapa ole toista parempi. Rahastoivassa tilijärjestelmässä tähän epävarmaan mahdollisuuteen tulisi osata ja olla malttia varautua kymmeniä vuosia etukäteen, mutta jakojärjestelmässä voidaan eliniän pidentyessä lisätä rahoitusta vasta kun asia on varmistunut. Molemmissa rahoitustavoissa on tietysti mahdollista lykätä eläkkeelle siirtymistä tai alentaa etuuksia. Suomessa eliniän pidentyminen ennakoidulla tavalla (vuoden verran vuosikymmenessä) korottaisi eläkekustannuksia noin 2,5 prosenttia palkoista vuoteen 2050 mennessä (Parkkinen 1998, 34). Jos työnjätöikää onnistutaan myöhentämään kolmella vuodella, eläkemeno-

jen säästö vuoden 2030 jälkeen voi olla jopa viisi prosenttia palkoista (Klaavo ym. 1999, 44).

Eläketilien mahdollisuus ratkaista väestön ikääntymisestä ja elin-iän kasvusta aiheutuva kustannuspaine on suhteellisen vähäinen. Vuosina 1945–1950 syntyneet suurimmat ikäluokat ovat jo siinä iässä, että tilin merkitys eläketurvan kannalta jää marginaaliseksi. Nykyiset työeläkerahastot (noin 1,3-kertainen palkkasumma) toimivat ikääntymisen suhteen riittävänä demografisena puskurina, koska rahastojen tuotolla on mahdollista alentaa maksutasoa pysyvästi eläkemenoprosenttia pienemmäksi. Täyteen rahastointiin perustuvat eläketilit eivät suoraan auta pidentyvään elinaikaan ja epävarmuus eläkkeen maksuajasta haittaa eläkkeiden maksuun tarvittavien tehokkaiden annuiteettimarkkinoiden luomista.

2.2 Läpinäkyvyys

Merkittävä vaatimus julkisille eläkejärjestelmille on ollut niiden läpinäkyvyyden lisääminen. Rahoituksen läpinäkyvyydellä tarkoitetaan maksujen ja etujen vastaavuutta. Tästä vastaavuudesta on käytetty myös termiä aktuaarisuusaste. Näkemys työeläkkeestä jatkopalkkana (Pentikäinen 1979, 306) toteutuu silloin kuin läpinäkyvyys toteutuu. Eläketilin suhteen voidaan tällöin päätyä vastakkaisiin näkemyksiin. Jos eläke on jatkopalkkaa, päätöksenteon sen käytöstä tulisi mahdollisimman laajasti olla vakuutetulla itsellään samalla tavoin kuin muidenkin palkanosien suhteen. Näin samasta palkasta voidaan erilaisen sijoituspäätösten avulla saada erisuuria eläkkeitä. Toisaalta erityisesti ammattiyhdistysliikkeen taholta on korostettu sitä, että samanarvoisesta työstä maksetun saman palkan tulisi näkyä myös yhtäläisinä eläkkeinä. Jälkimmäinen ajatuksenkulku johtaa kollektiiviseen eläketurvaan, jossa ei olisi sijaa erilaisiin sijoitustuottoihin perustuville vakuutettukohtaisille eläketileille.

Läpinäkyvyys on myös eläkejärjestelmän tekninen ominaisuus. Läpinäkyvässä järjestelmässä on tiedossa miten maksut määräytyvät, mihin maksut käytetään ja miten etuudet määräytyvät. Suomen yksityisen puolen työeläkkeiden maksujen määräytyminen on vaikeasti ymmärrettävä kokonaisuus vakuutusmatemaattisia perusteita, talouskehitystä ja myös poliittista harkintaa. Eduksi olisi, jos maksut voitaisiin määritellä etukäteen pidemmälle ajalle. Tämä on mahdollista silloin kun sallitaan merkittävien puskureiden muodostuminen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Ruotsin ATP-

eläkkeissä lakisääteisen järjestelmän rahastointi on ollut puskurirahastointia ja näissä maissa maksun kehitysarviot ja sopimukset maksusta on tehty useita vuosia etukäteen. Suomessa on yleensä seuraavan vuoden maksu saatu sovittua vasta edellisen vuoden lopussa. Rahoitusjärjestelmän mutkikkuus johtaa myös siihen, että julkisuudessa ei ole selvää käsitystä maksujen käytöstä rahastointiin ja maksussa oleviin eläkkeisiin, vaikka tiedot sinänsä ovat saatavissa. Suomessa myös etuusjärjestelmä on vuosien myötä muodostunut vaikeaselkoiseksi. Erityisesti työttömyyseläke ja muut varhaiseläkkeet ovat täsmällisiltä määräytymisohdoiltaan käytännön tilanteissa vaikeita. Tämä ongelma koskee tosin kaikkia vakuutusehtoja, koska halutaan estää etuuksien perusteeton maksaminen.

Läpinäkyvyyden puute on erityisen suuri maissa, joissa eläkejärjestelmään on rakennettu tulonsiirtoja suurituloisilta pienituloisille tai pitkään työssä olevilta vajaan työuran henkilöille. Tällaisia piirteitä ovat täyden eläkkeen karttuminen täyttä noin 40 vuoden työuraa lyhyemmässä ajassa, eläkepalkan laskeminen vain osasta työuran ansioita, eläketurvan piiriin tuleminen karensisäännökset, eläkekatto tai eläkkeen karttuminen jaksoista joilta ei ole maksettu vakuutusmaksua.

Pelkästään vakuutusmaksuista ja niiden sijoitustuotoista karttuva eläketili näyttäisi olevan täysin läpinäkyvä eläkejärjestelmä. Etuusperusteiset julkiset järjestelmät sisältävät enemmän tai vähemmän läpinäkyvyyttä haittaavia piirteitä. Osa näistä on sellaisia, joita ei esimerkiksi tasa-arvoisista voida välttää eläketilimalleissakaan. Esimerkiksi miesten ja naisten keskimääräisten elinaikaodotteiden erot edellyttäisivät, että naisten vakuutusmaksu saman suuruudesta eläkkeestä olisi suurempi. Mm. Ruotsin laskennalliseen tiliin perustuvasa ansaintaeläkkeessä ei voida käyttää sukupuolierottelua eläkejakaajan määrittäessä. Myös elintapaan tai geneettisiin tekijöihin kytkeytyvät erot voivat olla vaikeasti tuotavissa yleiseen eläkejärjestelmään.

Suomen työeläkejärjestelmä on kattavuutensa vuoksi jo alun perin ollut monien muiden maiden yleisiä eläkejärjestelmiä läpinäkyvämpi. Aikaa myöten on maksun ja etuuden vastaavuutta lisätty mm. karenssiaikoja lyhentämällä, ns. tulevan ajan eläkeoikeutta rajoittamalla ja eläkepalkan laskentajaksoa pidentämällä. Läpinäkyvyys on myös kasvanut siitä, että järjestelmän alkuaikeiden vähimmäiseläkesäännöksillä ei enää ole vaikutusta. Maksutason kohominen lähelle tasoa joka vastaa luvattun turvan hintaa lisää luonnollisesti maksun ja etuuden vastaavuutta. Nykyistä kuolevuutta ja eläkkeelle siirtymistä vastaava työeläke-etuuden hinta (kaikkine

nykyisine eläkelajeineen) on runsaat 25 prosenttia palkasta. Maksu on kuluvana vuonna keskimäärin 21,5 prosenttia palkasta. Jos elin-aika pitenee odotetusti, hinta olisi 65 vuoden eläkeiällä vuonna 2050 lähes 30 prosenttia palkasta².

Vanhastaan ”oikeita” piirteitä on ollut se, että täyteen eläkkeeseen vaaditaan käytännössä täysi 40 vuoden työura ja eläkettä kartuttavilla ansioilla ei ole ylärajaa. Vuoden 1998 alusta alkaen työsuhteen kes-ton alarajasäännökset ovat käytännössä poistuneet. Läpinäkyvyyden kannalta ongelmallista on edelleen vanhuuseläkkeen kartuttamisen 23 vuoden ikäraja, työsuhteen sisään jäävien alle vuoden kestävien palkattomien jaksojen antama eläkeoikeus sekä se, että pitkissä työ-suhteissa eläkepalkka lasketaan viimeisten työvuosien ansioiden pe-rusteella. Eläkepalkan laskentajakso on parhaillaan pitenemässä ai-emmasta neljästä vuodesta kymmeneen vuoteen 2006 mennessä. On mahdollista ja todennäköistä, että siirtymä koko työsuhteen ja sa-malla koko työuran keskiansioon toteutuu.

Tiukasti tulkiten varhaiseläkkeisiin liittyvä tulevan ajan oikeus on vastoin läpinäkyvyyden vaatimusta, mutta työeläkejärjestelmää ei ole edes ajateltu pelkäksi säästöjärjestelmäksi vaan se sisältää runsaasti vakuutuselementtejä. Tulevan ajan oikeus onkin ongel-mallinen vain silloin, kun vakuutettu tai vakuutuksenottaja voi itse vaikuttaa eläketapahtumaan. Tässä mielessä esimerkiksi työttö-myyseläke ja jossain määrin myös yksilöllinen varhaiseläke voidaan läpinäkyvyyden kannalta nähdä sellaiseksi ongelmaksi, joka vaikut-taa eläkejärjestelmän kestävykseen (OECD 1997, 48).

Suuri osa työeläkejärjestelmän läpinäkyvyyden puutteesta on johtunut hallinnon yksinkertaistamistarpeesta. 23 vuoden alaikära-jalla haluttiin vähentää lyhyiden työsuhteiden rekisteröintitarvetta, koska katsottiin, että ne eivät olennaisesti vaikuttaisi tulevaan elä-keturvaan. Samoin alle vuoden katkosten rekisteröintiä työsuhteen sisällä on pidetty turhana. Myös loppupalkkaperiaate on ollut yk-sinkertaistus, jolla on välttytty koko palkkahistorian säilyttämiseltä. Tekniikan kehittyminen tekee mahdolliseksi luopua myös näistä piirteistä, jonka jälkeen läpinäkyvyys toteutuu etujen ja maksujen vastaavuuden suhteen täydellisesti.

² Laskelmat on tehty Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin ennustekehikolla, jossa perusolettamuksena on noin 1,5 prosentin reaaliensioden kasvu, 3 prosentin reaalikorko ja 2 prosentin vuotuinen inflaatio.

Läpinäkyvyyttä voidaan siten lisätä Suomen etuusperusteisessa järjestelmässä, joka tällöin täysin voimassa ollessaan on ainakin vanhuuseläkkeiden osalta hyvin lähellä maksuperusteista. Ainoaksi eroksi jää se, että ikäluokkien koon vaihtelu heijastuu maksutasoa korottavasti kun maksajia suuremmat ikäluokat ovat eläkkeellä. Tämä on vältettävissä osittaisella ennakoivalla rahastoinnilla, jolloin rahastojen määrä voisi olla alempi kuin suuremmat ikäluokat ovat eläkkeellä ja suurempi päinvastaisessa tilanteessa. Suomessa käytössä oleva osittainen rahastointi vaimentaa heilahteluja vain vähän. Rahastojen käyttäminen tehokkaana demografisena puskurina olisi mahdollista, mutta sen edellytyksenä olisi nykyisten rahoitusperusteiden muuttaminen. Läpinäkyvyyden lisääminen tyydyttävälle tasolle ei Suomessa kuitenkaan edellyttäisi siirtymistä eläketilimalliin.

Läpinäkyvyyskeskustelussa oletetaan yksiselitteisesti, että maksuperusteinen eläketili on täysin läpinäkyvä, koska rahasto karttuu vain maksuista ja niiden tuotoista. Käytännössä säästäjän käsitys rahastojen riskeistä, tuotosta ja kustannuksista jää hämäräksi. Muutoin on vaikea selittää sitä laajaa hajontaa, joka esimerkiksi Yhdysvaltojen ns. 401(k)-eläkesijoitussalkuissa on. Salkut vaihtelevat kokonaan valtion obligaatioihin sijoitetuista kokonaan osakkeisiin sijoitettuihin. Pienituloisten suurempi taipumus välttää riskiä johtaa keskimäärin myös pienempiin eläkkeisiin (Diamond 1998, 14). Eläketiliratkaisut eivät yleensä sisällä muuta kuin aktuaarisesti määräytyvän varhaiseläkemahdollisuuden, joten etuuksiin liittyvä ymmärtämisongelma on vähäisempi. Etuuden tulevasta verotuksesta ei kummassakaan järjestelmässä ole selkeää kuvaa. Eläkkeen ostovoiman suhteen etuusperusteinen voi jopa olla läpinäkyvämpi siinä suhteessa, että indeksointi turvaa eläkkeen arvon säilymisen. Eläketilillä ostettava turva ei ole yhtä selkeästi indeksoitu jos se on lainkaan. Väite maksuperusteisen eläketilin paremmasta läpinäkyvyydestä ei siten ole täysin perusteltu, koska taloudelliset mekanismit eivät ole vakuuteille ymmärrettäviä kymmenien vuosien tähtäimellä.

2.3 Julkinen talous ja verotus

Varsinkin OECD:n piirissä on oltu huolestuneita siitä, että julkisten eläkejärjestelmien lisääntyvä kustannusrasitus korottaa veroastetta. Yksityistämiskaavat ja niihin kytkeytyvät eläketilit vaikuttaisivat varsin selvästi julkisen eläkejärjestelmän tulevia kustannuksia alentavasti. Veroasteen kurissapitäminen on yleensä varsin

kritiikittömästi hyväksytty politiikkatavoitteeksi, vaikka kansalaisten näkökulmasta tärkeää on myös se mitä verolla saadaan. Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa kansalaisten näkemykset julkisen vallan roolista poikkeavat selvästi niistä näkemyksistä joita jyrkimmillä veroasteen alentamisen vaativajoilla on. Tämä on selvästi nähtävissä kyselyissä, joita sosiaaliturvan rahoittamishalukkuudesta on tehty Suomessa (esim. Forma, 1998). Veroja ollaan valmiita maksamaan, jos niille saadaan vastinetta. Suomessa työeläketurvan rakenne on, kuten edellä todettiin, varsin läpinäkyvä. Siihen ei kuulu tulonsiirtoja suurituloisilta pienituloisille, joten sen maksuille saa vastikkeen vaikka eläke ei riipukaan yksilöidyistä maksukertymistä. Eläkeaikaisia tuloja tasaava kansaneläke rahoitetaan yleisellä verotuksella ja työnantajan maksamalla palkkaverolla.

Suomen omaleimainen eläkeratkaisu tekee keskustelun julkisen talouden ja eläkejärjestelmän suhteesta varsin ongelmalliseksi. Yksityisten ja omalla vastuullaan toimivien eläkelaitosten hoitama lakisääteinen järjestelmä on vaikeasti sovitettavissa kansainväliseen kehikkoon. Tulkinnaksi on valittu se, että järjestelmä kuuluu julkiseen sektoriin, mikä on helpottanut Suomen julkisen talouden asemaa esimerkiksi Euroopan rahaliiton ehtojen toteutumisessa. Tällöin myös työeläkemaksu on käsitelty verona, vaikka sen määräytymisessä myös puhtaasti vakuutusmatemaattisilla tekijöillä on merkittävä rooli. Maksun jakautuminen rahastoituu osaan ja jakojärjestelmän mukaiseen osaan antaisi mahdollisuuden myös tulkintaan, jossa rahastoivat maksukomponentit eivät olisi veroa vaan vakuutettujen eläkkeitä varten kerättyjä vakuutusmaksuja. Tätä tulkintaa korostaa myös se, että vähintään 50 työntekijän vakuutuksissa maksut määräytyvät työnantajakohteisesti vakuutettuna olevan työntekijäkunnan ikä- ja sukupuoli-rakenteen perusteella. Sinänsä rahastoimatonkin etuus voi olla vakuutus, jos maksua vastaa sen suuruinen etu. Tällöin työeläkemaksu voitaisiin kokonaisuudessaan irrottaa veroasteesta, koska tulonsiirtopiirteet ovat edellä olevan tarkastelun perusteella varsin pienet.³

Veroluonteisuutta vähentää, jos maksun kohdentuminen on yksilöitävissä eli tilipiirteiden korostaminen irrottaisi työeläkemaksun veroasteesta. Esimerkiksi Fölster (1997) näkee tilien leikkaavan olennaisesti rajaveroasteita, kun elinkaaren suunnassa tehdyt tulonsiirrot voidaan kohdentaa yksilöön itseensä. Toisin kuin Fölster

³ Esimerkiksi pakollinen liikennevakuutus ei ole vero vaikka se rahoitetaan jakojärjestelmänä. Varovainen kuljettaja on vakuutuksessa vain maksajana saamatta maksuistaan rahana mitään takaisin.

arvioi on kuitenkin syytä korostaa, että jos nämä siirrot ovat pakollisia, on myös tilijärjestelmässä varsin tulkinnanvaraista se, missä määrin muutoksella on vaikutettu koettuun veroasteeseen.

Taulukossa 1 on esitetty arvio työeläkemaksun ja kansaneläkemenon veroastevaikutuksesta vuoteen 2030 mennessä. Laskelmat perustuvat olettamuskehikkoon, jossa työttömyysaste vuoteen 2015 mennessä puolittuu nykyisestä. Se merkitsee työttömyyden hoidon vaatiman verotuksen puolittumista, mikä myös on esitetty taulukossa. Väestön ikääntymisestä ja työeläkejärjestelmän voimaantulosta aiheutuu merkittävä kustannusten kasvu, mikä julkiseen talouteen luettujen eläkejärjestelmien osalta heijastuu veroasteen kasvuna. Työssä käyvien tuottamia kansantalouden resursseja jaetaan demografisten muutosten seurauksena vuosittain enemmän eläkkeensaajien kulutettavaksi riippumatta siitä miten resurssien jako on organisoitu eli riippumatta siitä rahastoidaanko eläkkeet jakojärjestelmän avulla vai täyteen rahastointiin perustuen. Tilikeskustelun painopisteen tulisikin veroastevertailun sijasta olla siinä, voidaanko sillä vähentää hallintokuluja, tehostaa tuotannontekijätulojen uudelleenjakoa tai aikaansaada myönteisiä kannustinvaikutuksia.

Yhtenä argumenttina nykyisen eläketurvamallin muuttamista vaativilla on ollut käsitys siitä, että eläketulojen kasvu syö muiden tulonsaajien tulojen kasvun kokonaan, jos talouden kasvuvauhti on mennyttä 2½–3 prosentin reaalista kasvuvauhtia selvästi hitaampi. Taulukon 2 laskentaesimerkki kuitenkin osoittaa, että hitaankin talouskasvun vallitessa muun kuin eläkeläisväestön tulot kasvavat. Tämän kasvun turvaaminen kaikille hitaan kasvun vallitessa on tosin vaikeampi tulonjako-ongelma kuin nopean kasvun tilanteessa.

Taulukko 1. Arvio työeläkemaksujen, kansaneläkemenon ja työttömyysturvan vaikutuksesta veroasteeseen vuosina 1999 – 2030

	työeläke	kansaneläke	työttömyysturva	yhteensä
1999	7,4	2,4	2,1	11,9
2010	8,5	1,7	1,3	11,5
2020	9,5	1,7	0,8	12,0
2030	11,0	1,6	0,7	13,3

Taulukko 2. Tulokehitys hitaan kasvun vallitessa (BKT kasvaa prosentin vuodessa aikavälillä 1999-2030)

	1999	2030
BKT	100	136
Kansantulo,	85	115
josta eläkkeet	12	26
muut tulot	73	89
muita tulonsaajia	3,9 milj.	3,6 milj.
muut tulot miljoonaa tulonsaajaa kohti	19	25

2.4 Kannustinvaikutukset

Läpinäkyvyyteen kytkeytyvänä tilikeskustelun pontimena on ollut myös eläkejärjestelmän kannustavuus. Mitä läpinäkyvämpi järjestelmä sitä kannustavampi se on. Eläkenäkökulmasta peruskannustin on se, että lisätyöskentely merkitsee lisää eläkettä. Maksuperusteinen eläketili täyttää tämän vaatimuksen täydellisesti, vaikka vaikutus eläkkeeseen jääkin riippumaan tilin sijoitusten onnistumisesta. Teoriassa voisi ajatella, että 60-vuotias voi verrata sitä, että yhden lisävuoden työskentely korottaa eläketilin saldoa kaksi prosenttia ja sitä, voiko hän ja miten paljon vaikuttaa tiliensä tuottoon käyttämällä vastaavan ajan parhaiden sijoituskohteiden valintaan.

Edellä jo todettiin, että Suomen työeläkejärjestelmässä on sitenkin suhteellisen vähän läpinäkyvyyttä heikentäviä ominaisuuksia. Valtaosalla työssä käyvistä työn jatkaminen tai palkan kasvaminen lisää myös eläkkeen määrää. Etuusperusteisessa järjestelmässä eläkepalkan määräytymiseen ja etuuksiin liittyvät säännöt voivat kuitenkin tietyissä tilanteissa toimia vastoin tätä perussääntöä. Viime vuosina toteutetut muutokset (1994: korotettu karttuma 60 ikävuoden jälkeen ja 1996: tulevan ajan karttumaprosenttien alentaminen) ovat lisänneet työssä jatkamisen kannustavuutta. Taulukossa 3 on vertailu eri eläkelajien korvaustasoja 65 vuoden eläkeikää lähestyttäessä. Tilijärjestelmä toimisi suunnilleen samoin kuin aktuaarisesti määräytyvä varhennettu vanhuuseläke.

Taulukko 3. Eri eläkelajien kokonaiseläkkeet, kun työura on alkanut 28 vuoden iässä ja eläkepalkka on 10000 mk/kk

	(varhennettu) vanhuus	työkyvyttömyys	työttömyys	osa-aikaeläke (puoliaikatyö)	
				palkka + eläke	tuleva v-eläke
65	6000				
64	5452	5880	5880	7500	6000
62	4346	5540	5540	7500	5900
60	3360	5200	5200	7500	5800
58	..	5140	..	7500	5800

Kannustavuus tulee kysymykseen tilanteissa, joissa yksilöllä on selkeä valinnan mahdollisuus. Valintamahdollisuus on täydellinen varhennetun vanhuuseläkkeen suhteen 60 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Osa-aikaeläke on myös monelle mahdollinen valinta 56 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Näissä vakuutettuihin kohdistuvilla kannustimilla on merkitystä. Sen sijaan mahdollisuudet saada työkyvyttömyyseläkettä riippuvat eläkelaitoksen ratkaisusta työkyvyttömyyden arvioinnissa. Työttömyyseläkkeessä kannustimilla olisi vaikutettava molempiin työsuhteen osapuoliin, koska sen ehtojen toteutumiseen voivat vaikuttaa työnantaja ja työntekijä yhdessä ilman, että eläkejärjestelmällä on harkintavaltaa.

Kokonaiseläkejärjestelmän rakenteeseen kohdistunut arvostelu on usein ollut liioiteltua. Nykyistä kokonaiseläketurvaa on arvosteltu liian voimakkaasta tulontasauksesta. Kansaneläke turvaa 2206–2625 markan kuukausieläkkeen (vuonna 1999, kuntaryhmästä ja perheluokasta riippuen) henkilölle jolla työeläke on korkeintaan 252 mk/kk. Työeläkkeen 100 markan kasvu pienentää kansaneläkettä 50 markalla, joten sitä ei enää makseta, jos työeläkettä saa 4542–5380 mk/kk. Yksinäisellä vain kansaneläkettä saavalla ja 5400 mk/kk työeläkettä saavalla bruttoeläkkeiden ero on 2755 mk/kk ensimmäisessä kuntaryhmässä. Kansaneläke on veroton eläketulovähennyksen ansiosta, joten nettoeläkkeiden ero on 1700 mk/kk. Tasaeläkekeskustelussa otetaan yleensä huomioon vielä asumistuki, mikä kaventaa eron 1000 markkaan (oletuksena 1300 markan asumiskustannukset kuukaudessa). Asumistuen saajia on kuitenkin vain runsaat 150 000, joten sen korostaminen kannustinongelmana ei ole relevanttia. Jos asumistukea ei

oteta huomioon, vanhuuseläkkeen pääoma-arvojen ero on noin 200 000 markkaa. Koko työuralla tulojen ero on tässä tapauksessa ollut miljoonia markkoja, joten työssä käymisen kannattavuus ei kovinkaan ratkaisevasti riipu eläketurvan muotoilusta.

Suomalainen kokonaiseläkemalli on lakisääteisyytensä ja eri osien välisen koordinaation suhteen toimiva verrattaessa muiden maiden ratkaisuihin. Voimaantulovaiheeseen on liittynyt tarkoituksella tulonsiirtoja, joissa vanhoille ikäluokille on maksettu huomattavasti enemmän kuin mihin heidän vakuutusmaksunsa olisivat oikeuttaneet. Tasapainotilassa työeläkejärjestelmän erityisiä vahvuuksia kuitenkin ovat:

- julkisen budjettitalouden vastuulla olevan kansaneläkkeen kustannusten pitäminen kurissa maksamalla sitä vain pientä työeläkettä saavalle
- suurempi työeläke merkitsee kaikilla tuloalueilla suurempaa kokonaiseläkettä eli maksuille saa aina vastinetta
- työeläkkeen karttumisessa otetaan huomioon kaikki tulot suuruudesta tai työsuhteen kestosta riippumatta, millä voidaan hyödyntää skaalaedut

Kannustinongelmat liittyvät ennen kaikkea verotukseen ja sosiaalipalvelujen rahoitukseen (STM 1998b, 45). Kumpikin riippuu vuotuisista poliittisista päätöksistä eikä työikäinen tee tämän hetken päätöksiään työhön osallistumisesta oletettujen tulevien verosteiden perusteella. Samat ongelmat kohtaavat myös eläketiliä, koska se ei sinänsä vaikuta vähimmäiseläkkeen tarpeeseen tai eläkeajan verotuksen progressiivisuuteen. Voidaan jopa väittää, että eläketili kärjistää näitä ongelmia, koska tilille säästetty raha on vielä enemmän omaa ja sen vähimmäiseläkettä pienentävää vaikutusta on vaikeampi ymmärtää. Muut säästöt kun eivät vaikuta kansaneläkkeen määrää pienentävästi. Ruotsin eläkeuudistuksessa keskusteltiin paljon siitä pienentääkö sijoituseläkkeen tuotto takuueläkettä. Ratkaisuksi tuli, että laskennallisen ansaintaeläkkeen tuottoa vastaava sijoituseläkkeen tuotto pienentää takuueläkettä eli takuueläke on riippumaton sijoitusten menestymisestä.

2.5 Pääomien kartuttaminen

Erityisesti Maailmanpankin ajatukset yksilöllisten tilien suosimisesta pyrkivät pääomien karttumisen vahvistamiseen. Tämä on ym-

märrettävä tavoite siirtymätalousmaissa ja kehitysmaissa, joissa ei ole toimivia rahamarkkinoita eikä juurikaan yksityisiä pääomia. Toisaalta toimivien rahamarkkinoiden puuttuminen näissä maissa tekee vaikeaksi lähteä suosittamaan yksityisiin tileihin perustuvia eläkeratkaisuja suurten riskien vuoksi.

Suomi on osa eurooppalaista taloutta, jossa avoimien rahamarkkinoiden toiminta periaatteessa turvaa pääomahuollon siten, ettei se ole riippuvainen kotimaisesta säästämisestä. Käytännössä pulloonkauloja tietysti on, mutta ne eivät ole korjattavissa säästämisen volyymin nostolla. Suomessa kotitalouksien rahoitusvarallisuus on huomattavasti lakisääteisiä eläkerahastoja suurempi. Merkittävä osa varallisuudesta on huonosti tuottavissa pankkitalletuksissa. Kotimaisen osakeomistuksen kasvattaminen olisi siten mahdollista kannustamalla kotitalouksia nykyistä laajemmin rahastosijoittamiseen. Esimerkiksi Ruotsissa huomattava osa kotitalouksien varallisuudesta on sijoitusrahastoissa, jolloin eläkeuudistuksessa sovitusta sijoituseläkkeestä päättäminen on kansalaisille varsin tuttua. Suomessa kotitalouksien sijoituspäätösten aloittaminen eläketileistä voi olla hätköityä ja riskialtista myös eläkejärjestelmän kannalta.

Yksilöllistä eläkesäästämistä lisäävien eläkeuudistusten vaikutuksia säästämiseen on pyritty selvittämään esimerkiksi Chilen ja muiden eläkeuudistuksen tehneiden maiden kokemusten avulla (esim. Samwick 1998). Eläketileille kertyvien pääomien vaikutus kotitalouksien ja kansantalouden muuhun säästämiseen ei ole yksiselitteinen.

- Jos siirtymäajan lisäkustannuksen rahoittamiseksi kerätyt verot pienentävät vastaavalla määrällä kotitalouksien kulutusta, säästäminen kasvaa täysimääräisesti. Kotitaloudet voivat kuitenkin tasata kulutuksen pienentymistä elinkaarellaan ja supistaa muuta säästämistään, joten kokonaissäästämisen kasvu on pienempi.
- Jos kotitaloudet säästävät puskuroidakseen lyhyen ajan tulovaihteluja, pakollinen pitkäaikainen säästäminen ei alenna tätä tarvetta, joten säästäminen kasvaa. Kulutuksen leikkaaminen myös pienentää hyvinvointia ja uhkana voi olla ”liiallinen” säästäminen.
- Julkinen eläkejärjestelmä on voinut tilijärjestelmää tehokkaammin suojata yksilöitä elinajan pituuteen ja sijoituksiin liittyviltä riskeiltä. Yksilöllinen varautuminen näihin riskeihin lisää säästämistä kulutuksen ja hyvinvoinnin kustannuksella.

- Yksilöllisillä tileillä voi olla myös kasvattavaa merkitystä, jolloin kansalaiset oppivat ymmärtämään pitkäaikaisen säästämisen merkityksen omalta kannaltaan. Rahamarkkinoiden romahtamisella tai inflaatiolla on tällaisessa tilanteessa käännteinen kasvattava merkitys kuten siirtymätalousmaissa on käynyt. Myös Suomessa ensimmäisten kansaneläketilien arvon menetys on jättänyt pitkään säilyneen epäilyn eläketilien turvallisuudesta.

Alustava analyysi Chilen, Ison-Britannian ja Sveitsin eläkeuudistusten vaikutuksesta säästämiseen (Samwick 1998, 17) viittaa siihen, että kehittyvissä maissa uudistus lisää säästämistä, mutta kehittyneemmissä OECD-maissa vaikutusta ei ollut havaittavissa. Maavertailussa oli nähtävissä, että laajan jakojärjestelmällä rahoitetun eläketurvan maissa säästäminen on matalampaa kuin muissa maissa. Syy-yhteyttä ei kuitenkaan voida osoittaa. Julkisen eläketurvan yksilöllistä varautumistarvetta syrjäyttävä vaikutus on ollut yhtenä perusteluna Ruotsin ATP-järjestelmän rahastointiin ja myös Suomen osittaiseen rahastointimalliin.

Julkisen eläkejärjestelmän säästämistä syrjäyttävää vaikutusta on tutkittu paljon. OECD:ssä on tehty yhteenveto näistä tutkimuksista (Kohl–O’Brien 1998). Tulokset vaihtelevat 100 prosentin syrjäyttävästä vaikutuksesta yksityistä säästämistä jopa lievästi kannustavaan vaikutukseen. Osasyynä tulosten vaihtelevuuteen on se, että vaikutus riippuu tarkastelujaksosta ja julkisen eläkejärjestelmän korvausasteesta ja rahoitustavasta. Suurin syrjäyttävä vaikutus on ollut julkisten järjestelmien voimaantulovaiheessa ja silloin kun järjestelmään liittyy rahastointia. Siirtymä julkisista eläkejärjestelmistä tilimalleihin on käännteinen muutos, jonka vaikutuksista kokonaissäästämiseen on saatavissa tietoa samasta yhteenvedosta. Tällainen muutos lisää lievästi yksityistä säästämistä. Vaikutus kokonaissäästämiseen riippuu kuitenkin väestörakenteesta ja talouden instituutioista sekä siitä millaisia muita muutoksia samaan aikaan tehdään sosiaalivakuutukseen ja pääomamarkkinoihin (Kohl–O’Brien 1998, 40). Oma vaikutuksensa on myös sillä, että keskustelu muutoksista herättää kansalaiset arvioimaan omia säästämispäätöksiään eläkeajan tarpeiden kannalta. Verokannusteiden käytöllä saadaan 20–25 prosentin kasvu yksityisiin säästöihin, mutta vaikutusta kansantalouden kokonaissäästämiseen ei juuri ole, koska julkisen sektorin verotulot supistuvat. Se kiistämätön tulos pakollisella tilijärjestelmällä kuitenkin on, että myös pienituloiset jou-

tuvat vähistä tuloistaan säästämään eläkeaikansa varten, minkä hyvinvointivaikutukset kuitenkin ovat kielteisiä.

Pakollinen rahastoiva eläkejärjestelmä lisää pääomien määrää siinä vaiheessa kun rahastot karttuvat, koska muu säästäminen ei vähene vastaavasti. Eläkesäästämisen määrä on kuitenkin hyvä suhteuttaa maan koko pääomakantaan. Nykyisin suurimmat eläke-rahastot on Sveitsissä, Alankomaissa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, jotka ovat perinteisesti vauraita maita. Niissä on jo vuosikymmeniä ellei vuosisatoja ollut toimivat rahamarkkinat. Suomen osittain rahastoivan työeläkejärjestelmän rahastointi on lähes 50 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rahastointiaste on noin 20–25 prosenttia, joten täysi rahastointi merkitsisi pääomia, joiden määrä vastaisi ainakin kaksinkertaista bruttokansantuotetta. Hajautettu hallintojärjestelmä ei tosin keskittä näiden rahojen päätöksentekoa yksin käsiin, mutta näin suurten pääomien sijoituspäätökset tehtäisiin kuitenkin yhdestä eli eläkejärjestelmän näkökulmasta. Tasapainotilassa täysin rahastoivassa eläkejärjestelmässä ei luoda enää uutta pääomaa vaan eläkkeelle siirtyvien varallisuus vaihtuu markkinahintaan työssäkävien omistukseen turvaamaan vuorostaan heidän eläkesäästöjään.

Toinen täyteen rahastointiin liittyvä maailmanlaajuinen riski on se, että kehittyneet teollisuusmaat ovat ikärakenteeltaan toistensa kaltaisia, jolloin mahdollinen tarve realisoida sijoitukset sattuu samaan aikaan. Tämä voi aiheuttaa häiriöitä rahamarkkinoilla, jos myyntihalukkuutta vastaavaa kysyntää ei löydy.

2.6 Yksilöllisyyden korostuminen

Laajojen valtiollisten eläkejärjestelmien syntymisessä ja muotoutumisessa on korostettu hyvinvointivaltion vastuuta sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin takaajana. Eläkejärjestelmien synnyssä tämä on tarkoittanut etenkin toisen maailmansodan jälkeen tarvetta luoda nopeasti järjestelmä, joka maksaa edes kohtalaisia etuuksia lähellä eläkeikääkin oleville sukupolville. Suomessa tämä toimintamalli valittiin vuonna 1962. Käytännössä ei ole ollut mahdollista pyrkiä asteittain rakentamaan rahastoivaa järjestelmää kuten vuoden 1937 ensimmäisessä säästötiliin perustuneessa kansaneläkkeessä. Työeläketurvan suhteellisen nopea voimantulo (kuitenkin puolta hitaampi kuin samoihin aikoihin aloitetussa Ruotsin ATP-järjestelmässä) on merkinnyt sukupolvien välisiä ketjukirjeitä vas-

taavia tulonsiirtoja, jolloin vanhimpien ikäluokkien laskennallinen eläkemaksujen tuotto prosentti on hyvinkin suuri. Tulevien sukupolvien tuotto jää tähän verrattuna alhaiseksi. On luonnollista, että tällaisessa tilanteessa syntyy keskustelua eläkejärjestelmän vaikutuksista sukupolvien väliseen tulonjakoon. Koska eläkejärjestelmä on yhteiskunnallinen sopimus, sitä ei voi tarkastella irrallaan muista tulonsiirtojärjestelmistä. Laskelmia näistä kokonaisuuksista ovat tehneet mm. Parkkinen–Mäki–Vanne (1996) ja Vanne (1998).

Rahamarkkinoiden kehittyminen ja kotitalouksien rahoitusvarallisuuden kasvu lisäävät mahdollisuuksia vertailla eläkejärjestelmän tarjoamaa vanhuudenturvaa markkinoilta ostettavissa olevaan vanhuudenturvaan. Vertailua vaikeuttaa se, että lakisääteisen järjestelmän laaja etuusvalikoima, indeksiturva ja riskittömyys merkitsevät, että joudutaan maksamaan myös sellaisesta turvasta jota yksityinen eläke, rahastosäästö tai muu järjestely eivät kykene tarjoamaan. Näin julkisuuteen syntyy helposti kuva lakisääteisen eläketurvan kalleudesta, mikä heikentää sen kilpailukykyä.

Julkisessa keskustelussa sivuutetaan varsin kevyesti riskin ja riskinkannon problematiikka, joka eläkesäästämisen tyypisessä pitkäaikaisessa ja vaikeasti korjattavassa rahoitusjärjestelyssä on keskeinen. Nykyisen eläkejärjestelmän tuottoa verrataan yksioikoisesti osakekurssien tai tietyn pörssin indeksin kehitykseen (Alkio–Puttonen 1998, 31) ja tällä perusteella vaaditaan eläkerahastojen sijoitusperiaatteiden muuttamista tai sijoituspäätösten siirtämistä vakuutetuille. Suomen työeläkejärjestelmässä riskin kantavat yksittäiset työeläkelaitokset ja viime kädessä vakuutuksenottajat ja vakuutetut yhteisvastuullisesti. Varmuus lain mukaisen eläkkeen saamisesta perustuu luottamukseen eläkelaitosten ja kansantalouden kestokykyyn. Jos yleisessä eläkejärjestelmässä eläkesäästön riski siirretään yksittäiselle vakuutetulle, sijoitusmahdollisuuksia ja salkun koostumusta on välttämättä säänneltävä kattavasti. Yleisin ratkaisu on se, että vakuutettu ei itse tee yksittäisiä sijoituspäätöksiä vaan hänellä on vaihtoehtona hankkia osuuksia erilaisen riskin sisältävistä sijoitusvaihtoehdoista. Missään tapauksessa eläketilin sijoittaminen ei voi olla henkilökohtaista sijoittamista yksittäisiin osakkeisiin tai suuren volatiliteetin rahasto-osuuksiin. Rajoittavana tekijänä on niihin liittyvän riskin lisäksi korkeat transaktiokustannukset.

Yksilöllisten ratkaisujen etsiminen yleisten sijaan on kuitenkin selvä merkki siitä, että eläketurvan tarve yksilöiden välillä on eriytyneessä. Standardiratkaisut eivät pysty kilpailemaan yksilöllisem-

pien tuotteiden kanssa. Lakisääteisten ja ostoeläkkeiden vastakainasettelun estämiseksi ja vakuutettujen edun vuoksi voisi olla hyödyllistä pohtia teknisiä keinoja helpottaa lakisääteisen eläkkeen täydentämistä tarvittaessa yksilöllisellä turvalla (tätä on arvioitu luvussa 4) tai muovailta uusi työmarkkinoiden toimintaan ja nykyisiin organisaatiomalleihin sopeutuva laajat valinnanmahdollisuudet käsittävä eläkejärjestelmä (luku 5). Sitä ennen luvussa 3 käsittelem sellaisia nykyisen eläkejärjestelmän piirteitä, joiden muuttamiseen tai muuttamattomuuteen on otettava kantaa uutta pohdittaessa.

3 Siirtymässä huomioon otettavaa

3.1 Karttuneet ja maksussa olevat etuudet

Tärkein hitausmomentti eläkeuudistuksessa on muutoshetkeen saakka karttuneiden eläkeoikeuksien kohtelu. Maksussa oleviin eläkeisiin ei voi koskea ja myös jo karttuneet eläkeoikeudet ovat suojattuja. Suojauksen on viime aikoina katsottu koskevan vain etuuksien nimellistasoja (vrt. menettelyä esimerkiksi indeksileikkausten ja kansaneläkkeen pohjaosan poistamisen yhteydessä). Ongelma syntyy osittaisesta rahastoinnista ja voimaantulovaiheesta, jolloin maksussa olevat eläkkeet rahoitetaan valtaosin nykyisillä vakuutusmaksuilla. Ääri vaihtoehtona on lopettaa nykymuotoisen työeläketurvan karttuminen muutoshetkellä. Jo karttuneet etuudet on kuitenkin rahoitettava ja maksettava, jolloin nykyjärjestelmä aiheuttaisi vähäisiä menoja vielä vuonna 2070. Ansaittujen etujen aiheuttamat kustannukset ylittävät vielä vuonna 2020 noin 10 prosenttia palkoista, jos ne maksetaan luvatuntasoisina (Lundqvist 1998, 165). Osa näistä etuuksista on rahastoitu nykyisen rahoitustekniikan mukaisesti.

Täysimittaisen tilijärjestelmän käyttöönotto tarkoittaisi käytännössä täysin rahastoivien etuuksien karttumista siirtymähetkestä eteenpäin. Teoriassa nykyisen osittain rahastoivan järjestelmän rahastoidut erät olisivat siirrettävissä tilijärjestelmään. Rahastoimattomat etuudet jouduttaisiin kuitenkin rahoittamaan erikseen, mistä aiheutuisi eläketurvan kokonaiskustannusten kasvu hyvin pitkäksi siirtymäajaksi. Tämä ei kuitenkaan ole varsinainen lisäkustannus vaan sukupolvien välinen kustannussirto, jossa maksajana ovat lähivuosikymmeninä työelämässä olevat (Diamond 1998, 2).

Vanhimmille ikäluokille uuden tilijärjestelmän merkitys jää häviävän pieneksi. Tällöin olisi mahdollista rajata uudistus tiettyä ikäkohorttia nuorempiin. Ruotsissa eläkeuudistuksen siirtymäaika ulottuu vuosina 1937–1954 syntyneisiin eli myös yli 60-vuotiaat kohortit ovat uuden piirissä vähäisessä määrin ja vanhan eläkejärjestelmän mukaisia etuuksia myönnetään lähes vuoteen 2020. Siirtymäaikana ATP-rahastot käytettäneen laskennallisesti rahastoidun ansaintaeläkkeen kustantamiseen. Ruotsissa maksua ei siirtymävaiheessa tarvitse korottaa ja rahastojen määrä alkuvaiheessa jopa pienenee.

Toinen ratkaistava siirtymäongelma liittyy etuusvalikoimaan. On epätodennäköistä, että tilijärjestelmään voitaisiin sisällyttää samat etuudet kuin nykyiseen. Yleensä eläketilit ovat yksinomaan vanhuuseläketilejä, joissa ennenaikainen eläke aina määräytyy puhtaasti vakuutusmatemaattisin perustein. Kuoleman jälkeen voidaan myös maksaa perhe-eläkettä. Esimerkiksi Ruotsissa työkyvyttömyyseläkkeet siirretään sairausvakuutuksen yhteyteen ja osaaikaeläkkeistä luovutaan kokonaan. Suomessa tällainen muutos merkitsisi suurta ajattelutavan muutosta, koska toisaalta työkyvyttömyyseläkkeiden osuus työeläkemenosta on meillä vielä pitkään merkittävä ja toisaalta sairausvakuutus on Kelan hoidossa oleva valtiollinen järjestelmä, jossa työmarkkinajärjestöllä ei ole sitä roolia kuin työeläketurvassa.

Työkyvyttömyys- ja työttömyysetuudet ovat suomalaisen työeläketurvan olennaisia elementtejä. Tällä hetkellä TEL-järjestelmän kustannuksista 45 prosenttia on muita kuin vanhuuseläkemenoja. Rahastoista työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkevastuiden osuus on 20 prosenttia. Eläketilikeskustelun ei siten pitäisi keskittyä pelkästään vanhuuseläketiliin ellei haluta täysin muuttaa eläkejärjestelmän luonnetta. Tässä artikkelissa ei kuitenkaan pohdita tarkemmin millaisia teknistä ratkaisuja olisi olemassa muiden kuin vanhuuseläkkeiden sisällyttämisessä tilimalliin.

3.2 Pakollisuuden aste

Hyvinvointivaltio takaa kansalaisten vähimmäistoimeentulon myös eläkeaikana kansaneläkkeen avulla. Siksi ei ole ajateltavissa, että työeläketurvan kartuttaminen työuran aikana olisi vapaaehtoista. Nykyisin kansaneläkettä ei tule maksettavaksi, jos työeläke ylittää 5 500 markkaa kuukaudessa. Tinkiminen työeläketurvan pakolli-

suudesta johtaisi verorahoitteisen vähimmäiseläkkeen kustannusten kasvuun ellei huolehdita siitä, että vähintään 5 500 markan kuukausieläkkeen antava eläketurva on järjestettävä työsuhteista tai yrittäjätoiminnasta⁴. Tätä suuremman eläketurvan kartuttamisen pakollisuus ei enää vaikuttaisi julkisen talouden vähimmäiseläkekustannuksiin. On kuitenkin muistettava, että pakollinen kattava työeläke osittain palautuu valtion ja kuntien budjetteihin julkisten hyvinvointipalvelujen asiakasmaksuina. Siten laajempi vapaaehtoisuus voi myös lisätä veronkorotuspaineita, jos palvelutaso halutaan ylläpitää.

Vähimmäiseläkkeen kytkeminen maksuperusteiseen eläkejärjestelmään edellyttää, että maksuperusteisen eläkkeen kartuttamisen riskit muille veronmaksajille voidaan sijoittamisrajoituksin ja valvonnan tehokkuudella eliminoida. Tällaiset säännökset lisäävät järjestelmän mutkikkuutta.

Mitä suurempia muutoksia nykyiseen etuusperusteiseen työeläketurvaan tehdään sitä enemmän joudutaan myös pohtimaan vähimmäiseläkkeen antamaa turvaa. Ison-Britannian laajoja valinnanmahdollisuuksia sisältävä työeläketurva on rakentunut valtiollisen tasaeläkejärjestelmän päälle. Tämän konstruktion ongelmana on se, että kaikille maksettava valtiollinen eläke on väestön ikääntyessä kallis ja sosiaalipoliittisesti tarpeeton tulonsiirto suurimmalle osalle hyvin toimeentulevia eläkkeensaajia. Suomen tyyppinen verorahoitteinen vain pienituloisille maksettava vähimmäiseläke on käytössä joissakin anglosaksisissa maissa ja nyt myös Ruotsissa takuueläkkeenä. Vastaava konstruktio toteutuu myös silloin, kun eläkkeensaajien vähimmäisturva on järjestetty toimeentulotuen tyyppisenä viimesijaisena etuutena.

On esitettävissä monia perusteluja sille, että eläkejärjestelmän on suuressa määrin perustuttava pakollisuuteen. Yksilöiden likinäköisyys, vapaamatkustajaongelma ja käänteisen valikoitumisen kielteinen vaikutus annuiteettimarkkinoihin ovat selkeitä perusteluja pakollisuudelle. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että pakolliseen kehikoon sisällytetään suunnitelmallisesti yksilöllisen vaihtelun mahdollisuuksia.

⁴ Vajaan työuran mahdollisuus merkitsee, että käytännössä olisi taattava noin 140 markan kuukausieläkkeen karttumisen vuoden työskentelystä tai noin 12 markan eläke kuukauden työskentelystä. Näitäkään tuskin voidaan taata kovin pienen palkan perusteella ilman kohtuuttoman suurta maksua.

Pienessä maassa on kuitenkin merkitystä myös sillä, että laaja valinnaisuuksien kirjo lisää hallintokustannuksia. Eläkesäästämisessä väärin valintojen ja suoranaisten väärinkäytösten aiheuttamat menetykset ovat eläkkeelle siirtymisiässä korjaamattomia, mikä asettaa erityisen suuria vaatimuksia valvonnalle. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on jouduttu Maxwell- ja väärinmyynti-skandaalien vuoksi tehostamaan työnantajakohtaisten eläkejärjestelyjen valvontaa huomattavasti.

Maxwell-skandaali oli yksittäisen työnantajan oman eläkejärjestelyn varojen väärinkäyttö vakuutettujen vahingoksi. Tapaus sai runsaasti julkisuutta, koska kyseessä oli suuri työnantaja. Vastaavia pienempiä väärinkäytöksiä tapahtuu jatkuvasti – onhan työnantajien eläkejärjestelyjä Isossa-Britanniassa voimassa yli 100 000 (toisin näistä valtaosa on vakuutusyhtiöiden hoidossa).

Väärinmyyntiskandaali liittyi vuoden 1985 eläkeuudistukseen, jossa yksittäisille vakuutetuille annettiin oikeus irrottautua (*contract-out*) SERPS-eläkkeen korvaavasta työnantajan eläkejärjestelystä yksityisen eläkevakuutuksen piiriin. Tällöin valtio maksoi vakuutusmaksuallennuksen suoraan yksityiseen eläkejärjestelyyn. Alan asiamiehet innostuivat myymään tätä mahdollisuutta paljon myös sellaisille lähellä eläkeikää oleville ryhmille, joille irrottautuminen oli epäedullista. Jälkikäteen vakuutusala on joutunut maineensa säilyttämiseen purkamaan nämä sopimukset ja korvaamaan menetykset vakuutetuille.

Rahoitusmarkkinoiden globalistuminen on lisännyt väärinkäytösriskiä, koska ylikansallinen valvonta kulkee väistämättä jälkijunnassa. Markkinoiden toiminta ei käytännössä koskaan ole teorioiden mukaista ja on käytettävä harkintaa siinä missä määrin yksittäisiä eläkesäästäjiä voidaan alistaa näille riskeille.⁵ Esimerkiksi Isossa-Britanniassa valvonnan kustannusten kasvu on saanut työnantajat muuttamaan valvontaa vaativat etuusperusteiset järjestelmät maksuperusteisiksi, jolloin sijoitus- ja elinaikariski jää vakuutetun kannettavaksi. Tällaisen muutoksen onnistuminen edellyttäisi huomattavaa panostusta vakuutetuille suunnattuun tiedottamiseen ja koulutukseen, mutta siihen on vaikea löytää maksajaa.

⁵ ”Just as we do not want a nirvana theory of government behavior, we should not use a fantasy theory of the workings of markets.” (Diamond 1998, 17)

3.3 Eläkesäästämisen verokohtelu

Keskustelu yksityisen eläkesäästämisen verokohtelusta on Suomessa ajoittain käynyt vilkkaana. Viimeksi verovähennysoikeuden rajoittamista on ehdottanut Pääomatulojen ja varallisuuden vaikutusta sosiaaliturvaan selvittänyt työryhmä vuonna 1997 (STM 1997). Huhtikuussa 1999 nimitetyn hallituksen ohjelmassa on sovittu tiukennuksista verovähennysoikeuteen, joita toteutetaan vuoden 2000 alusta.

Nykyisessä tilanteessa pakollisen turvan kattavuus on rajoittanut yksityisen eläkesäästämisen eläkepoliittista tarvetta. Työstä karttuvan eläkkeen tavoitteena on kuitenkin edelleen kohtuullisessa määrin turvata työssäoloaikaisen toimeentulon tason jatkuminen myös eläkeaikana. Vajausta tässä suhteessa syntyy, jos työura jää lyhyeksi esimerkiksi hoitovelvollisuuksien, opiskelun tms. vuoksi. Myös etuuskien määräytymiseen tehdyt muutokset (eläkepalkan laskentajakson pidentäminen ja indeksiturvan leikkaaminen) voivat johtaa odottamattoman suureen tulojen laskuun eläkkeelle siirryttäessä. Omaehtoista varautumista tällaisiin tilanteisiin on perusteltua tukea siirtämällä varautumiseen käytettyjen tulojen verotus eläkeikaan.

Eläketilijärjestelmät perustuvat nimenomaan verotuksen siirtämiseen siihen ajankohtaan jolloin tilien varat otetaan etuuskina käyttöön. Tilien verovaikutuksia syntyy seuraavissa tilanteissa:

- varojen tallettaminen tilille (vähennysmahdollisuus verotettavasta tulosta)
- tilien tuotot (vapautus pääomatuloverosta)
- tilien pääomat (vapautus varallisuusverosta)
- eläkkeen nosto tililtä (tulovero)

Tavallisimmin kolme ensimmäistä vaihetta ovat verovapaita ja normaali tulovero peritään eläkettä nostettaessa. Tallettajan hyöty syntyy siitä, että hän eläkevaiheessa on todennäköisesti alhaisemman tuloverotuksen piirissä kuin työssäoloaikana. Tämä ei kuitenkaan toteudu aina ja toisaalta tulevaan verotukseen liittyy huomattava epävarmuus. Tuloverotuksen lievä progressio tekisi täysin mahdolliseksi senkin, että eläkesäästäjälle on edullisempaa maksaa tulovero heti ja nostaa säästö verottomana ja maksaa tuotoista pääomatulovero. Nostoaikakohtakin on tällöin vapaammin valittavissa.

Anglosaksisissa maissa, joissa eläketurva enemmän tai vähemmän selkeästi eläketilien muodossa perustuu maksuperusteiseen järjestelmään, verotus on keskeisin eläkepolitiikan säätelykeinoista. Veroedut ulottuvat yleensä laajasti pitkäaikaiseen säästämiseen riippumatta siitä, säästetäänkö pankkiin, vakuutuslaitokseen vai sijoitusrahastoon. Verolainsäädännöllä tällöin rajoitetaan säästetyn varallisuuden käyttöä kulutukseen tietyksi ajaksi tai ennen tiettyä ikää. Myös muissa maissa sidottua eläkesäästämistä on yleisesti tuettu verotuksella. Eläkesäästämisen kannustamiseen tarvittavat verosubventiot ovat monissa maissa mittavia. Poliitiikan onnistuminen myös edellyttää, että verokohtelu on johdonmukaista eikä siihen ole odotettavissa nopeita muutoksia. Pulmana on ollut tehokkaan verokannustimen ulottaminen pieni- ja keskituloisiin, joiden veroasteet anglosaksisissa maissa ovat alhaisia. Heillä eläketurvan puutteet ovat merkittäviä. Käytännössä verokannustimet ovat yleisesti hyödyttäneet vain suurituloisia.

Lakisäätteiset vakuutusmaksut voi Suomessa verotuksessa vähentää kokonaisuudessaan. Yksilöllisen eläkevakuutuksen verovähennysoikeus on rajattu vuodesta 2000 alkaen siten, ettei eläke suhteessa palkkaan saisi nousta 60 prosenttia suuremmaksi. Verovähennyskelpoisuuden alin eläkeikä on 60 vuotta. Vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut ovat näillä ehdoilla kokonaan vähennyskelpoisia 50 000 markkaan saakka. Jos kokonaiseläke on kuukaudessa enintään 5 000 markkaa, voi 66 prosentin raja ylittyä ja vähennysoikeus pysyy silti täytenä. Selvitystä kokonaiseläketurvasta ei myöskään tarvita, jos vakuutusmaksut ovat enintään 15 000 markkaa vuodessa ja 10 prosenttia ansiotulosta. Jos selvitystä kokonaiseläketurvasta ei esitetä tai edellä mainitut edellytykset eivät täyty, voi maksuja vähentää 60 prosenttisesti 30 000 markan rajaan saakka.

Eläkemaksujen vähennysoikeus ei koske kertamaksullisia eläkekeitä. Ulkomailla olevasta vakuutuslaitoksesta otetun eläkevakuutuksen maksut eivät ole vähennyskelpoisia, ellei vakuutuslaitoksella ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Vain vakuutusmuotoinen säästäminen oikeuttaa verovähennyksiin.

Aiemmin yleisiä pankkien verovapaita määräaikaistilejä voitiin tietysti käyttää myös eläkesäästämiseen. Vielä vuoden 1999 maaliskuussa verovapaiden tilien kanta oli 222 miljardia markkaa eli lähes työeläkerahastojen suuruinen. Ongelmana säästäjän kannalta vain on ollut se, että verokohtelun jatkuvuuteen ei ole voinut luottaa. Säänneltyjen rahamarkkinoiden aikana verovapaiden tilien ongelmana oli, että ne eivät olleet suojassa inflaatiolta.

Suomessa yksilöllisen eläkevakuutuksen verokannustimet ovat varmasti osittain muotoutuneet kattavan lakisääteisen turvan perusteella. Vähennysoikeuden rajaaminen pelkästään vakuutusmuotoiseen eläkesäästämiseen on merkittävästi rajoittanut valinnanmahdollisuuksia. Toinen verotuksella tuettu säästämismuoto, joka parantaa eläkeajan toimeentuloa, on asuntosäästäminen. Valtaosa eläkkeensaajista asuu työssäoloaikana hankitussa asunnossa, jonka hankkimista ja jossa asumista tuetaan veroeduilla. Sen sijaan muuta pitkäaikaissäästämistä ei verotuksella tueta toisin kuin monessa muussa maassa.

3.4 Vakuutuksen rooli

Eläketilijärjestelmää suunniteltaessa on otettava huomioon, miten suhtaudutaan erilaisten riskien vakuuttamiseen. Äärivaihtoehdossa tileihin ei sisälly vakuuttamista lainkaan, vaan kysymys on sidotusta säästöistä, joiden verotusta on lykätty eläkeikaan. Tällöin vakuutettu kantaisi täysimääräisenä myös elinaikariskin. Käytännössä on usein päädytty ratkaisuun, jossa verovapaalla talletuksella voidaan markkinoilta ostaa annuiteetti, joka tasaa elinaikariskiä. Todellisuudessa kuitenkin esimerkiksi Yhdysvalloissa annuiteettimarkkinat ovat jääneet hyvin pieneksi (Diamond 1998, 9). Isossa-Britanniassa annuiteetit ovat suosittumia, mutta 90 prosenttiin sopimuksista ei sisälly mitään indeksisuojaa. Annuiteetti on tällöin alussa suurempi mutta menettää inflaation myötä nopeasti ostovoimaansa. Usein näihin sopimuksiin jää myös liittämättä perhe-eläketurva.

Tilijärjestelmään voidaan kytkeä vakuutettavia riskejä. Vakuutetun kuoleman jälkeen maksettava perhe-eläke on yleisesti annuiteetteihin liitetty lisäturva. Sen hinta näkyy tietysti annuiteetin suuruudessa. Puhtaasti lääketieteellinen työkyvyttömyysriski olisi mahdollista vakuuttaa erillisellä vakuutusmaksulla, joka antaisi riittävän turvan vain vakuuttaessaan myös työkyvyttömyyden vuoksi pois jäävän vanhuuseläketilin karttumisen. Muu varhainen eläkkeelle siirtyminen on mahdollista vain tilin saldoa käyttämällä. Tilin käytön ikäraja määräytyy usein tilin verovapauden ehdoissa. Valittavissa on tällöin tietystä iästä syntyvä oikeus tilin käyttöön. Nykyiseen laajaan suomalaiseen varhaiseläkevalikoimaan (yksilöllinen varhaiseläke, työttömyyseläke, osa-aikaeläke) ei tilijärjestelmässä olisi mahdollisuuksia.

Vakuutusten käyttöä rajoittaa se, että niihin liittyy huomattavia hinnoitteluongelmia. Esimerkiksi työkyvyttömiä kuolevuudet ovat keskimäärin (ei kuitenkaan kaikissa tautiryhmissä) selvästi tervettä väestöä suuremmat, jolloin annuiteetin hintakin muodostuisi alhaisemmaksi. Hajonta on kuitenkin suurta ja tyydyttävä hinnoittelu edellyttää muuttumattomia olosuhteita, hyviä tilastoja sekä varsin suurta väestöpohjaa.

3.5 Eläketurva ja työmarkkinat

Suomalainen työeläkejärjestelmä on muotoutunut työmarkkinajärjestöjen neuvottelujen tuloksena. Ratkaisut on sosiaalipoliittisten näkökohtien ohella pitkälti sovitettu työmarkkinoiden tarpeisiin. Työnantajien näkökulmasta eläkejärjestelyjä on eri maissa jo 1800-luvulta lähtien käytetty houkuttimena kilpailtaessa ammattitaitoisesta työvoimasta. Suomessa ennen TEL-järjestelmän syntyä noin 150 000 eli joka seitsemäs yksityisen sektorin palkansaajista kuului työnantajien vakuutusyhtiöstä, eläkekassasta tai eläkesäätiöstä ottamiin eläkejärjestelyihin. (Eläkekomitea 1960, 19) Julkisella sektorilla virkamiesten eläkeoikeudella oli jo pitkät perinteet. Lakisääteisyydellä tasavertaiset edut voidaan nykyisin turvata kaikille työntekijäryhmille. Lakisääteisyyden purkaminen tai etujen huonontaminen merkitsisi paluuta tilanteeseen, jossa yksittäisen työnantajan halu taata riittävä eläketurva osana kokonaispalkkausta voisi kasvaa. Työnantajan tavoitteena on sitoa työntekijä paremmin yritykseen ja turvata tuottavan työvoiman saanti. Nykyisin lisäeläketurvaa suunniteltaneen yrityksissä aktiivisesti vain avainhenkilöiden osalta. Työikäisen väestön väheneminen vuosituhaten alkuvuosi-ina ja sitä seuraava kilpailu työvoimasta voi varsin nopeastikin laajentaa tätä piiriä, jolloin lakisääteisen turvan parantamisesta tulee taas ainakin joillakin tuotannon aloilla palkkaan kytketty etu.

Suomessa eläkevakuuttaminen perustuu pääosin edelleen työsuhteeseen. Ne on vakuutettu hajautetun hallinnon eri laitoksissa, alakohtaisessa eläkekassassa tai työnantajan omassa säätiössä. Rakenne vastaa varsin pitkälti esimerkiksi Ison-Britannian tai Yhdysvaltojen työnantajakohtaista eläkemallia. Eläketilipiirteiden lisääminen Suomessa olisi varsin hyvin toteutettavissa samoin kuin näissä maissa ilman laajamittaista hallinnon uudelleen organisoimista. Näin eläketilit olisivat sopeutettavissa työmarkkinoiden tarpeisiin. Työnantaja voisi nykyiseen tapaan ottaa eläkevakuutuksen työntekijöilleen tai halutessaan ylläpitää oman eläkejärjestelynsä ja

jopa etuusperusteisen eläkkeen määrittelyn. Uutuutena olisi järjestelyjen erillisuus, etujen tai eläkevastuiden täysi rahastointi ja työntekijän mahdollisuus täydentää omilla maksuillaan eläketurvaansa. Sekä etuusperusteiset että maksuperusteiset järjestelyt olisivat mahdollisia, mutta vakuutetun omien sijoituspäätösten tekemä mahdollisuus liittyisi vain jälkimmäiseen.

Maksuperusteisen eläketilin kartuttamisen kytkeminen työsuhteeseen on vakuutetuille edullisempaa kuin esimerkiksi Ruotsissa toteutettu valtiollinen, verotuksen pohjalta määräytyvä sijoituseläke. Etuna on se, että maksu voidaan välittömästi siirtää tiliä kartuttamaan ilman viivettä, joka esimerkiksi Ruotsissa tulee olemaan noin kaksi vuotta. Eläketili toimisi kuin pankkitili, johon palkka maksetaan ja sen hallinto ei ilmeisesti olisi työnantajalle sen vaikeampaa. Tässä äärivaihtoehdossa työnantajilla ei olisi lainkaan roolia eläketurvan järjestämisessä eli vakuutusmaksu voisi olla kokonaan työntekijän maksua.

Vakuutettujen näkökulmasta keskeiseksi asiaksi nousee riittävän vahvan neuvotteluaseman takaaminen. Yksittäisen vakuutetun eläkesäästöjen hallinnointi tulee kohtuuttoman kalliiksi. Työnantajan toimiminen työntekijöidensä hyväksi takaa jo paljon paremman neuvotteluaseman suhteessa vakuutuslaitokseen, pankkiin tai sijoitusrahastoon. Työnantajaan turvautumisella on kuitenkin riskinsä, jotka on eliminoitava riittävällä ja tehokkaalla valvonnalla. Ruotsissa yksityisten eläketilin hallinnoinnissa sijoittaminen on keskitetty valtiollisen organisaation (Premiepensionsmyndigheten, PPM) hoitoon. Se neuvottelee yksittäisten sijoitusrahastojen kanssa palkkioista ja hyväksyy niiden tuotteen eläkesijoittamisen kohteeksi. Tällaisen erillisen organisaation perustamiskustannukset nousevat kuitenkin varsin suuriksi. Arviot liikkuvat 1–1,5 miljardissa kruunussa.

Osa Suomen työeläketurvasta on nykyisin toteutettu ns. monopolilaitoksissa eli LEL Työeläkekassassa, Esiintyvien taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmien eläkekassassa, Merimieseläkekassassa tai Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa. Näille on luonteenomaista se, että työnantajan tai yrittäjän valinnanvapaus puuttuu eikä vakuuttamiseen liity erityisiä työsuhdekohtaisia piirteitä. LEL-, TaEL- ja yrittäjävakuutuksen tekniikassa vakuutusmaksuista muodostuu jo sinänsä yksilökohtainen tili, jossa eläke-etuus on määräosuus tilin TEL-indeksiin sidotusta saldosta. Merimiesten eläketurvan erityispiirre on se, että valtio osallistuu kolmanneksella etuusmenoihin. Myös yrittäjien eläkkeissä tilijärjestelmän suunnittelu edellyttää kannanottoa valtionosuuden tulevaisuuteen.

3.6 Eläketiliin siirtyminen on iso asia

Eläketilin käyttöönotto edellyttäisi lukuisten laajojen periaatteellisten ja käytännön asioiden ratkaisemista toisin kuin nykyisessä kokonaiseläkejärjestelmässä. Sosiaalipoliittisesti merkittävin ongelma koskee vähimmäisturvaa. Nykyinen koordinaatio kaikki työsuhdetta ja yrittäjätoiminnan kattavan työeläkkeen ja vähimmäiseläkkeen takaavan kansaneläkkeen välillä toimii hyvin. Eläketilissä raja työstä karttuvan turvan ja henkilökohtaisen säästämisen välillä on häilyvä, jolloin ongelmaksi tulee määritellä eläketilistä syntyvän turvan ja vähimmäiseläkkeen yhteispeli.

Työeläkevakuutettujen kannalta merkittävä kysymys on tilijärjestelmän tarjoama etuusvalikoima. Nykyinen eläkelajikirjo on vaikeasti toteutettavissa tilien pohjalta. Tulevissa eläkekustannuksissa vanhuuseläkkeet muodostavat nykyistä suuremman osan, joten ainakin osalla vakuutetuista voisi olla valmiutta luopua muista varhaiseläkemuodoista, jos työkyvyttömyyseläkeoikeus kyetään muulla tavoin turvaamaan.

Eläketilien käyttö osana eläkepolitiikkaa asettaisi veropolitiikalle nykyistä suuremmat vaatimukset. Verovähennysoikeuden piiriin tulevien säästötuotteiden valikoimaa olisi radikaalisti laajennettava ja politiikan pysyvyys olisi kyettävä takaamaan. Lisäksi vähennysoikeuksien nopean laajentumisen verotuloja supistava vaikutus olisi kyettävä eliminoimaan. Samalla verojärjestelmästä tulisi keskeinen eläkepolitiikan sääntelykeino.

Siirtymäkauden keskeinen rahoitusongelma liittyy jo karttuneiden rahastoimattomien etuuksien rahoituksen turvaamiseen. Paine päästä eroon veroluontoisesta palkkaperusteisesta maksusta on suuri. Liikkumavara muiden verotusmuotojen käyttöön on kuitenkin varsin vähäinen. Suomen kaltaisessa korkean verotuksen maassa siirtymäkauden kustannukset voivat olla ylittämätön este lisätä eläkejärjestelmän rahastointiastetta siinä määrin kuin tilijärjestelmään siirtyminen edellyttäisi.

4 Informaatiotili

Tarkastellaan aluksi mahdollisuuksia säilyttää nykyisenkaltainen työeläketurva, mutta lisätä vakuutettujen ja työnantajien mahdollisuuksia yksilöllisiin ratkaisuihin. Yksilöllisten ratkaisujen kynnyksikysymys

on riittävä informaatio jo olemassa olevasta turvasta. Nykyinen tilanne on se, että informaatiota lakisääteisestä eläkkeestään ja rekisteröidystä lisäturvastaan vakuutettu saa keskitetysti Eläketurvakeskuksesta, omasta työeläkelaitoksestaan tai julkisen sektorin eläkelaitoksesta. Yksilöllinen turva tai työnantajan järjestämä vapaamuotoinen lisäturva on erillisen yleensä työnantajan antaman informaation varassa. Joka viides yksityisen sektorin TEL-työntekijä eli noin 200 000 työntekijää kuuluu lisäturvan piiriin. Yksilöllisiä eläkevakuutuksia on lisäksi noin 220 000, joista 160 000 on yksityishenkilöiden ottamia eläkevakuutuksia. Lisäturvat voivat sisällöltään olla vaihtelevia, jolloin vakuutetun mahdollisuus saada koordinoitu kokonaiskuva eläkeajan toimeentulosta toteutuu vain harvoin.

Rekisteröity lisäturva on samassa asemassa kuin lakisääteinen turva indeksisidonnaisuuden ja eläkkeen koskemattomuuden suhteen. Turva rekisteröidään Eläketurvakeskuksessa. Sen antamien etujen tulee täyttää tietyt työeläkelakein mukaiset ehdot. Se voi sisältää joko vanhuus-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeen tai perhe-eläkkeen tai molemmat yhdessä. Oikeus eläkkeeseen määräytyy samoin kuin pakollisessa eläketurvassa. Tavoiteprosentti on enintään 66 prosenttia palkasta ja se saavutetaan 25–40 vuodessa. Tavoitetta laskettaessa otetaan huomioon samasta työstä karttuva lakisääteinen eläke. Rekisteröity lisäeläke yhteensovitetaan muiden työeläkkeiden kanssa, jolloin kokonaiseläketurva ei voi ylittää tavoiteprosenttia 60–66 %. Työntekijän maksuosuus ei saa rekisteröidyssä lisäturvassa ylittää puolta koko kustannuksesta. Lisäturvan rahastointiaste on lakisääteisistä korkeampi, koska perhe-eläkkeet rahastoidaan ja vanhuuseläkkeiden rahastointi jatkuu eläkeikään saakka (lakisääteisessä vain ikään 54 saakka). Sen sijaan indeksikorotuksia ja työttömyyseläkkeitä ei rahastoida vaan ne kustannetaan yhteisesti.

Vapaamuotoinen lisäturva on varsin vapaasti muotoiltavissa eikä sillä tarvitse olla yhteyttä lakisääteiseen eläkejärjestelyyn. Yksilölliset eläkejärjestelyt koskevat usein pelkästään vanhuuseläkkeitä ja niillä halutaan ennen kaikkea alentaa vanhuuseläkeikää. Vapaamuotoisen lisäeläkevakuutuksen sisältö määritellään niitä myöntävien eläkesäätiöiden ja -kassojen säännöissä sekä henkivakuutusyhtiöiden kanssa tehtävissä vakuutus sopimuksissa. Vapaamuotoisissa vakuutuksissa voidaan vapaasti päättää eläkkeiden indeksisidonnaisuudesta. TEL-indeksin lisäksi käytetään kuluttajahintaindeksiä ja rahastojen tuoton mukaan määräytyvää indeksiä. Eläkesäätiöissä lisäturvan koko kustannus kuuluu työnantajalle ja muissakin järjestelytavoissa työnantaja yleensä yksin kustantaa lisäturvan. (ETK 1998, 65–71)

Tässä luvussa pohditaan suppean eläketilin – käytännössä informaatiotilin – edellytyksiä. Se voisi toteutua kehittämällä etuusperusteisesti ja maksuperusteisesti karttuvien eläkkeiden koordinaatiota. Nykyisen lakisääteisen turvan perusteella karttunut eläkeoikeus tulisi voida laskea yhteen erityyppisten vapaamuotoisten eläkkeiden etuuksien kanssa. Valtaosa eli yli 90 prosenttia nyt voimassa olevista vapaaehtoisista eläkevakuutuksista on otettu eläkeiän alennuksina (Ossa 1999, 5), joissa maksuaika ulottuu alennetusta eläkeiästä 65 vuoden eläkeikään saakka. Tämä merkitsee, että eläkettä maksetaan kunnes lakisääteinen eläkeikä saavutetaan. Koko eläkeajan jatkuvaa lakisääteisen eläkkeen täydennystä on varsin vähän. Käytännössä tavoite on kuitenkin varsin joustavasti muutettavissa eli suunnitellun alemman eläkeiän koittaessa sopimusta voidaan muuttaa, jos työssäkäynti jatkuu.

Tiedon tarve on korostunut myös Ruotsissa, jossa uudistettua laskennallisesti maksuperusteista työeläkettä täydentää oma lakisääteinen sijoituseläke ja käytännössä varsin kattavat työmarkkinoilla sovitut lisäeläkkeet. Nyt myös valtiollista sosiaalivakuutusta hoitava Riksförsäkringsverket on nähnyt tarpeelliseksi saada yhdistetyksi ja standardoiduksi kaikkien eri eläkemuotojen informaatio, jotta vakuutettu voisi tehdä paremmin tiedoin päätöksiä eläketurvastaan (Dagens Nyheter 2.6.1999).

Informaatiotili merkitsisi, että vakuutetun kaikki (ainakin finanssimuotoinen) vanhuudenturva voitaisiin standardoitujen laskuperusteiden avulla summata vertailukelpoiseksi tiedoksi eläkkeen suuruudesta. Tällöin turvaa voisi nykyistä helpommin yksilöllisesti täydentää tai jättää täydentämättä tilin saldon ja tarpeiden mukaan. Informaatiota voisi olla saatavissa eri eläkkeelle siirtymisikien mukaan, jolloin syntyisi myös todenmukaisempi käsitys varhaisen työnjättöiän vaikutuksista lakisääteiseen turvaan. Parempi informaatio on erityisen tarpeellinen nykyisessä tilanteessa, jossa on odotettavissa että kotitalouksien rahastosäästäminen kasvaa ja eläkevakuutukseen soveltuvat tuotteet monipuolistuvat.

4.1 Verokannustimien laajentaminen

Edellä kohdassa 3.3 selostetut verokannustimet eivät kohtelee tasa-arvoisesti erityyppisiä eläkeajan toimeentuloa palvelevia säästämismuotoja (Ossa 1999). On esitetty, että verotuksella voitaisiin tukea muitakin kuin vakuutusmuotoista säästämistä, jos säästetyt

pääoman vapaalle käytölle asetetaan ehtoja (Anderson ym., Helsingin Sanomat 26.8.1999). Tällöin olisi mahdollista vakuutusyhtiön lisäksi säästää pankkiin tai sijoitusrahastoon verovapaasti ja vero maksettaisiin vasta kun rahat otetaan käyttöön rahastonostoina tai vakuutuslaitoksesta ostetun annuiteetin muodossa. Verovapaus edellyttäisi, että eläkeaikaiset rahastonostot ovat säädeltyjä tai pääomalla olisi ostettava markkinoilta annuiteetti, joka siirtää elinaikariskin vakuutetulta annuiteetin myyjälle. Ainakin määräaikainen rahastonostomahdollisuus olisi ehkä tarpeen, jotta annuiteettia ei joutuisi pakolla ostamaan epäedulliseen aikaan.

Ison-Britannian eläkejärjestelmä perustuu veroilla tuettuun yksilölliseen eläkesäästämiseen. Verovähennysoikeudet ovat selvästi laajemmat kuin Suomessa, koska yksilöllinen säästäminen on olennainen osa eläkepoliittista kokonaisuutta. Näitä verovähennysoikeuksia on tarkoitus edelleen laajentaa ja kohdentaa pieni- ja keskituloisiin. Tällä politiikalla on rajansa, koska verovähennyksillä on kannustinvaikutusta vain, jos tuloveroja maksetaan merkittävästi. Ison-Britannian järjestelmässä on vielä lisäkannustimena mahdollisuus nostaa eläkkeelle siirryttäessä osa eläkkeestä (enimmillään neljännes) verovapaana kertasuorituksena, mikä vastaavasti pienentää kuukausittaista eläkettä. Tämä on veroneutraliteetin kannalta väärin ja kertasuorituksen tulisi olla normaalin tuloverotuksen piirissä (Blake–Orszag 1997, 134).

Verovähennysoikeuksilla on tietysti tulonjakovaikutuksia. Se siirtää nykyistä verorasitusta eläkettä säästäviltä muille veronmaksajille tai lisää julkisen talouden velkaantumista. Vastaavasti se vähentää muiden ryhmien, lähinnä työssäkäyvien, tulevaa verorasitusta tai pienentää julkista velkaa siinä vaiheessa kun säästäjät nostavat eläkettään ja maksavat siitä veroa. Suomessa yksilöllisen eläkevakuutuksen maksutulo on noin kaksi miljardia markkaa. Valtaosin työnantajien maksamien ryhmäeläkevakuutusten maksutulo on samaa luokkaa. Lisäeläkkeistä aiheutuva verojen siirtymä tai julkisen talouden lisävelka on nykyisin siten 50 prosentin rajaveroasteella arvioituna yhteensä noin kaksi miljardia markkaa eli pari prosenttia valtion ja kuntien saamista tuloveroista.

Yksittäisen vakuutetun näkökulmasta 1990-luvulla Suomessa toteutetut työeläkkeiden läpinäkyvyyttä parantaneet uudistukset (eläkepalkan laskenta, tulevan ajan leikkaukset) ja selkeästi kustannuksia säästävä indeksiudistus leikkaavat sekä alkavaa eläketasoa että vanhuuseläkkeitä. Yhä useammalla korkeintaan kymmenen vuoden

työsuhteissa työskentelevällä eläke perustuu jatkossa koko työuran keskipalkkaan. Jos työssäoloajan palkkakehitys on olennaisesti eläkeoikeuksien korjaamiseen sovellettavaa TEL-indeksiä parempi, tulee eläke jäämään huomattavasti loppupalkkaa pienemmäksi. Esimerkiksi, jos reaaliensiot kasvavat keskimäärin 1,5 prosentilla vuodessa ja omat reaaliensiot 2,5 prosentilla merkitsee 40 vuoden työuralla eläke alle 45 prosenttia loppupalkasta. Olennaisesti tähän jälkeenjääneisyyteen vaikuttaa myös aktiiviajan indeksinä käytetty TEL-indeksi, joka muuttuu ansiotasoindeksin ja kuluttajahintaindeksin muutosten keskiarvon perusteella. Nousevan palkkakarrriäärin työntekijöillä tulee olemaan ilmeinen tarve turvata loppupalkkaa vastaava eläketaso. Aiempaa heikompi vanhuuseläkeindeksi merkitsee koko eläkejälle vielä muutaman prosentin lisäleikkausta.

Ajatuskokeena voi arvioida 1990-luvulla tehtyjen eläkeleikkausten kompensoimista niiden merkitystä vastaavalla yksilöllisen eläkesäästämisen kasvulla. Lainsäädäntömuutoksilla estettiin leikkausten korvautuminen automaattisesti lisäturvajärjestelyillä. Kustannuksiltaan merkittävin on ollut julkisen sektorin eläkekarttuman alentaminen ja eläkeiän korotus. Sen merkitys on uusissa työsuhteissa 10-15 prosenttia eläkettä pienentävä. Ajan oloon vaikutus valtion ja kuntien eläkemaksuun on noin viiden prosentin luokkaa. Teoriassa bruttopalkkojen pitäisi siten kohota tällä määrällä, mikä korottaa myös tulevaa eläkettä muutaman prosentin. Jos eläkkeen haluttaisiin säilyvän entisen suuruisena, viiden prosentin palkankorotus voitaisiin käyttää lisäeläkkeen ostoon. Yksityisellä sektorilla eläkeleikkaukset olivat vähäisemmät ja leikkausten kompensointitarve myös pienempi, reaali kasvuvauhdista riippuen 5-10 prosenttia eläkkeestä. Teoriassa eläkeleikkaukset ovat synnyttäneet lisäeläkemarkkinat, joiden määrä nykyiseen lisäeläkkeiden maksutuloon verrattuna on kaksin- tai kolminkertainen.

Tosiasiasa vain harvalla kotitaloudella on halua käyttää eläkeleikkausten ehkä mahdollistamaa työnantajien parempaa palkanmaksuvaraa pitkäaikaiseen säästämiseen. Laman seurauksena on syntynyt kulutusvajetta, joka halutaan mahdollisuuksien mukaan kiria kiinni. Siten 1990-luvun eläkeleikkaukset vaikuttanevat vasta parin vuosikymmenen kuluttua eläkesäästämisen markkinoihin. Monelle se voi kuitenkin silloin olla jo myöhäistä, joten rahamarkkinoiden eläkesäästövalikoimaa ja sen houkuttelevuutta voisi olla järkevää mahdollisuuksien mukaan lisätä jo nyt.

Vakuutusyhtiöiden tarjoamien sijoitussidonnaisten vakuutusten suosio on Suomessa kasvanut varsin hitaasti. Ylipäänsä rahastosi-jottaminen on vielä vähäistä. Verotuksella tuetun eläkesäästämisen laajentaminen edellyttää, että kaupan on standardoituja ja riskitasoltaan määriteltävissä olevia rahastoja, joiden hoitokustannukset ovat kohtuullisia. Valikoiman laajentaminen edellyttää toisaalta, että työntekijälle on annettava nykyistä kattavampi informaatio hänen vanhuudenturvastaan.

Sääntely rajoittuisi tällöin ensisijaisesti siihen, että

- eläketilin kartuttaminen olisi verovapaata
- verovapaus edellyttäisi lakisääteisen eläkkeen kartuttamista samanaikaisesti työsuhteessa tai yrittäjänä eli verovähennyksen voisi tehdä vain ansiotulosta
- vuotuisen verovapaan sijoituksen yläraja määrittyisi kuten nykyisin tavoite-eläkkeen pohjalta
- sijoituskohteena voisi olla vakuutuksen lisäksi myös esimerkiksi rahasto-osuus tai pankkitalletus
- tilin käyttö on mahdollista vain kuukausittaisina tai vuotuisina suorituksina, joita verotetaan kuten ansiotuloa
- sijoitusten uudelleenallokointi on mahdollista ja sen kustannukset ovat kohtuullisia

4.2 Valvonta

Eläkesäästämisen laajentaminen vakuutuslaitoksista muihin rahoituslaitoksiin merkitsisi lisähaastetta valvontaviranomaisille. Vakuutusvalvonta on keskitetty 1.4.1999 toimintansa aloittaneeseen Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvaan Vakuutusvalvontavirastoon. Muut rahoituslaitokset ovat Rahoitustarkastuksen valvottavia. Vakuutusalan valvonnan uudelleenjärjestelyssä kiinnitettiin huomiota kahden rahoitusalan valvojan viranomaisen yhteistyömahdollisuuksien varmistamiseen.

Jos yksilöllinen eläkesäästäminen on nykyiseen tapaan kattavaa lakisääteistä turvaa täydentävä, sen muodot voisivat olla väljemmin rajattuja kuin siinä tapauksessa, että säästäminen olisi pakollista ja olennainen osa eläkepolitiikkaa (kuten luvun 5 hahmotelmassa). Eläkesäästämiseen liittyy normaalista rahastosäästämisestä poikkeavia piirteitä, jotka on myös valvonnassa otettava huomioon. Verovähennysoikeuden piiriin otettavat pankkien ja sijoitusrahas-

tojen pitkäaikaiseen säästämiseen tarkoitetut sijoitusmuodot muodostavat valvonnassa oman kokonaisuutensa, joka sijoittuu kahden valvojan viranomaistahon välimaastoon.

Eläkesäästäjän kannalta rahastosäästämiseen ja sijoitussidonnaiseen vakuutukseen liittyy se riski, että rahastojen arvo olennaisesti heikkenee aiotun eläkkeelle siirtymisen kynnyksellä. Tämä riski voidaan eliminoida muuttamalla sijoitussalkun riskipitoisuutta lähestyttäessä eläkeikää. Toinen mahdollisuus on antaa rahastojen nostoajankohdan joustaa mahdollistamalla tietyissä rajoissa olevat rahastonostot eläkeajan alkuvaiheessa. Tällöin sijoittaja voisi itse päättää ajankohdan, jolloin pääoma käytetään annuiteetin ostoon. Erilaisilla säännöksillä voidaan tarvittaessa rajoittaa yksittäisen vakuutetun riskiä. Jos pohjalla on kohtuullisen turvan antava lakisääteinen eläke, riskin tasaamistarve ei ole yhtä ilmeinen kuin kokonaan yksilölliseen tiliin perustuvassa eläkkeessä.

Vakuutettujen etujen turvaamiseksi valvonnan on asetettava ainakin seuraavat vaatimukset eläkejärjestelyjen toteuttamiselle (OECD 1998, 10):

- lupamenettely
- varojen erillisyys työnantajasta tai muusta toiminnasta
- kate- ja vakavaraisuusmääräykset
- rahastojen vähimmäismäärä
- terveet standardoidut rahastointiperiaatteet
- tehokas ja systemaattinen valvontamekanismi
- pätevä johto ja sisäinen valvonta
- turvaavat sijoitusperiaatteet
- tilinpidon läpinäkyvyys ja avoin tiedotuspolitiikka
- takuujärjestelyt

Valvonnan merkitys on suurempi etuusperusteisissa työnantaja-kohtaisissa eläkkeissä. Tällöin rahastointiperiaatteet, rahastoinnin riittävyys, varojen erillisyys ja takuujärjestelyt ovat erityisen tärkeitä. Maksuperusteisten järjestelyjen varat on yleensä sijoitettu rahamarkkinoille, jolloin valvonta pääosin hoituu normaalin finanssivalvonnan keinoin – erityisesti jos rahastosäästämässä käytetään mahdollisimman pitkälle standardoituja tuotteita. Standardoinnissa verolainsäädäntö on keskeisessä asemassa.

Valvonta ja verovapaiden säästötuotteiden valikoimien standardointi tulisi Suomessa pyrkiä kehittämään mahdollisimman katta-

vaksi ennen kuin täydentävien eläkesäästömuotojen suosio merkittävästi kasvaa. Luotettava ja tehokas valvonta sekä johdonmukainen verotuspolitiikka on toisaalta yksi keino lisätä vapaamuotoista eläkesäästämistä.

Tässä luvussa hahmotellussa suppeassa mallissa nykyinen kokonaiseläketurva hoitaisi edelleen valtaosan kansalaisten eläketurvasta. Vapaamuotoisen eläketurvan kiinteämpi liittäminen osaksi eläkepoliittista kokonaisuutta asettaa kuitenkin valvonnalle jos mahdollista aiempaa suuremmat vaatimukset. Tällaisen kokonaisuuden pienenkin osan epäonnistuminen loisi varjon koko eläkepolitiikan ylle.

4.3 Kilpailu ja informaatio

Vapaamuotoisen eläketurvan nykyistä johdonmukaisemman julkisen tuen tulisi ulottua myös työnantajien mahdollisuuksiin täydentää työntekijäkuntansa lakisääteistä turvaa. Tällöin ongelmaksi voi muodostua se, että Suomen liittymissopimuksessa Euroopan Unioniin yksityisten eläkelaitosten hoitama työeläketurva katsottiin kuuluvan EY:n sosiaaliturva-asetuksen 1408/71 soveltamispiiriin eikä siihen sovelleta henkivakuutusdirektiivejä. Tämä merkitsee myös sitä, että lakisääteistä eläkettä hoitavat työeläkevakuutusyhtiöt eivät voi myydä sitä täydentävää eläketurvaa. Silloin kun täydentämistarvetta on, erottelusta aiheutuu ongelmia sekä työnantajalle että työntekijöille, koska tiedot lakisääteisen turvan määrästä ovat käytettävissä vain kunkin vakuutetun luvalla.

Vakuutetun kannalta olisi edullista, jos lakisääteisen turvan, työnantajakohtaisen lisäeläkkeen ja mahdollisen yksilöllisen turvan informaatio olisi standardoitua ja saatavissa yhdestä paikasta. Informaation antamista vaikeuttaa se, että kokonaisturva muodostuu sekä etuusperusteisesta että maksuperusteisesta eläkkeestä. Olisi siten kyettävä sopimaan niistä laskuperusteista, joilla voidaan verrata perinteistä etuusmääritteistä eläkettä maksuista ja sijoitustuo-toista karttuvaan eläkkeeseen. Tällaisen informaation periaatteita ja laskentatapaa olisi kehitettävä ennen kuin laajennetaan mahdollisuuksia verovapaaseen eläkesäästämiseen. Jo nykyisellään on ollut vaikea verrata eri henkivakuutusyhtiöiden yksilöllisiä vakuutuksia (Kuluttajain vakuutustoimisto 1999).

Työnantajakohtaisten järjestelyjen vakuutetuille antama informaatio on useimmissa maissa niukkaa. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa

tietojen liittäminen tilinpäätösinformaatioon on pakollista (OECD 1998, 77). Siirtymä kohti maksuperusteisia järjestelmiä merkinnee informaation kasvua, mutta samalla myös vaatimukset kasvavat, koska sijoitustuottojen merkitys vakuutetun eläkkeen kannalta muodostuu ratkaisevaksi. Tällöin tarvitaan myös sijoitusinformaatiota ja on saatava vakuutetut seuraamaan ja ymmärtämään sijoituskohteiden menestystä markkinoilla ja sen vaikutusta heidän eläkkeeseensä.

Vakuutettujen informaation turvaaminen on ollut keskeisesti esillä Isossa-Britanniassa myös kun on mietitty yksilöllisten eläkesäästämahdollisuuksien lisäämistä. Ongelmana on ollut mistä löytää maksaja tälle informaatiolle. Sijoituspalvelujen tuottajat eivät ole halukkaita, koska se lisää heidän kustannuksiaan ja vakuutettujen halukkuus osallistua omasta eläketurvasta huolehtimiseen vähenee kustannusten kasvaessa. Ilmeisesti julkinen valta ei Isossa-Britanniassa kokonaan voi välttää kantamasta vastuutaan tästä yksityistä ratkaisua suosivan eläkepolitiikan seurauksesta.

Suomessa olisi kyettävä löytämään keinot yhdistää lakisääteisen ja vapaamuotoisemman turvan sisällöstä vakuutetulle kertova informaatio. Ratkaisun ei tarvitsisi perustua informaation keskittämiseen, koska tiedonvälitysteknologian kehitys tekee mahdolliseksi yhdistää eri lähteistä hankittavat tiedot esimerkiksi internet-pohjaisiksi vakuutettujen palveluiksi. Tätä tarkoitusta varten olisi luotava tekniset ja tietosisällön standardit ja määrätietoisesti koulutettava asiakkaat tulkitsemaan saamaansa informaatiota. Tässä kehitystyössä voidaan hyödyntää erityisesti anglosaksisten maiden kokemuksia. Myös Ruotsin eläkeuudistus on asettanut varsin kunnianhimoiset tavoitteet vakuutettujen internet-palvelujen suhteen.

4.4 Eläketili = riittävä tieto tulevasta eläketurvasta + mahdollisuudet sen yksilölliseen kartuttamiseen

Vakuutetun kannalta tarkasteltuna olennaista on eläketurvan tarkoituksenmukainen taso. Nykyinen kokonaisaläketurva, erityisesti siihen 1990-luvulla tehtyjen muutosten jälkeen, ei kaikkien vakuutettujen suhteen toteuta kulutustason säilyttämisen periaatetta. Eläke heijastelee koko työuran keskimääräistä kulutustasoa, mikä etuuksien rahoituksen kannalta onkin perusteltua. Vakuutettu ymmärtäne kulutustasolla kuitenkin yleensä eläkeaikaa edeltävää kulutustasoa, mikä nousevan tulokehityksen tilanteissa voi hyvinkin

paljon poiketa työuran keskimääräisestä. Työurien ja palkkaurien vaihtelu on työmarkkinoiden muuttuessa lisääntynyt, mikä edellyttää aikaisempaa parempaa informaatiota odotettavissa olevasta vanhuudenturvasta.

Informaatiotarve olisi tyydytettävissä parantamalla lakisääteisen turvan ja muun eläketurvan koordinaatiota siten, että niiden sisältö olisi välitettävissä vakuutetulle yhtenäisessä muodossa ja keskiteytysti. Yhtenäinen informaatio palvelisi vakuutettuja, verottajaa ja erilaisten eläkesäästötuotteiden markkinointia. Vakuutettu voisi välttyä vajaalta tai liialta eläkesäästämislä, verottaja voisi kohdentaa verovähennysoikeuden nykyistä paremmin ja markkinointi olisi paremmin kohdennettavissa niihin väestöryhmiin, joilla on todellista vajausta eläketurvassaan.

Julkisen vallan rooli on joka tapauksessa merkittävä myös tilijärjestelmiin perustuvissa kokonaiseläkeratkaisuissa. Verokannustimien, valvonnan ja koordinaation tarve syntyy ennen kaikkea vakuutettujen tarpeista. Puhe yksityisestä, markkinoilla hoidettavasta eläketurvasta on aina harhaanjohtavaa ja antaa väärän kuvan markkinoiden kyvystä yleisesti huolehtia riittävästä kansalaisten koko elinkaaren tuloihin perustuvasta vanhuudenturvasta.

5 Toimisiko valinnanvapaus?

Ennen lakisääteisen työeläkejärjestelmän syntymistä vuonna 1962 Suomessa vallitsi työnantajan valinnanvapaus eläketurvan järjestämisestä työntekijöilleen. Pääosa ratkaisuista perustui työnantajan omaan eläkesääntöön tai usean työnantajan eläkekassaan. Toiminnassa oli silloin myös yksi ryhmäeläkkeisiin erikoistunut yhtiö, josta työnantaja saattoi ostaa vakuutusmuotoista eläketurvaa. Eläkkeet määrittyivät yleensä etuusperusteisesti loppupalkan perusteella. Järjestelyt olivat kuitenkin kattavuudeltaan rajattuja eikä niissä ansaittu eläke ollut siirrettävissä työpaikan vaihdon yhteydessä. Tulee myös muistaa, että rahamarkkinat olivat täysin säädellyt ja suojatut ulkomaiselta kilpailulta. Työntekijällä, joka jäi työnantajakohtaisten järjestelyjen ulkopuolelle oli mahdollisuus säästää eläkevakuutuksen muodossa elinkorkona itselleen vanhuudenturvaa.

Tilijärjestelmän kehittämismahdollisuuksia mietittäessä on syytä pohtia, voidaanko nykyinen täysin kattava pakollinen etuusperus-

teinen työeläketurva korvata enemmän valinnan vapauksia antavalla järjestelmällä. Mallia voi etsiä myös historiasta, mutta kysymyksessä ei kuitenkaan olisi paluu 1950-luvulle sosiaalisen turvattuuden aikaan. Kulutustason säilyttävä eläketurva on välttämätön työssäkäyvälle ja valtion takaama asumisperusteinen vähimmäiseläke kaikille osana sosiaalista turvaverkkoa. Valinnanvapauden sisältävä eläketurva olisi tällöin pakollinen siinä muodossa, että suunnilleen nykytasoinen eläketurva olisi kytkettävä työsuhteeseen tai yrittäjätoimintaan. Se voitaisiin käytännössä toteuttaa joko täysin rahastoivana etuusperusteisena eläkkeenä tai vähimmäismaksuna maksuperusteiseen tilijärjestelmään. Valtion rooli rajoituisi siihen, että tämä vaatimus kirjattaisiin lainsäädäntöön ja valvonnalla sekä verokannustimilla huolehdittaisiin sen toteutumisesta.

Tässä luvussa hahmotellaan tilannetta, jossa nykyisen lakisääteisen turvan karttuminen päättyisi ja lainsäädäntö velvoittaisi huolehtimaan tietyn tasoisesta maksusta vanhuudenturvaa varten kussakin työsuhteessa. Nykyisenlaisen etuusperusteisen turvan jatkaminen olisi lähinnä työnantajan valinnan mukaan myös mahdollista. Työnantajien järjestelyjen ulkopuolelle jäivät olisivat siten vakuutuslaitosten, sijoitusrahastojen tai muiden pitkäaikaisia säästämistuotteita tarjoavien laitosten asiakkaita. Eläkekirjo olisi huomattavan laaja, jolloin edellisessä luvussa kuvatun keskitetyn ja koordinoitun informaation tarve olisi vieläkin suurempi.

5.1 Mallia anglosaksisista maista

Etsittäessä mallia suomalaiselle eläketilisovellukselle tulee muistaa, että nykyinen työeläkejärjestelmä on joidenkin erityisalojen eläkelakeja lukuun ottamatta rakentunut työsuhdekohtaiselle ja hajautelelle perustalle. Tällöin Ruotsin uuden eläkemallin mukainen keskitetty verotuksessa todettuihin vuosiansioihin perustuva laskennallisesti rahastoitu eläke merkitsisi organisaatioltaan kokonaan toisenlaista lähtökohtaa eli keskitettyä hallintoa, jossa työmarkkinaosapuolten vaikutusmahdollisuudet olisivat selvästi nykyistä pienemmät. Työsuhdekohtaisuuden sekä työnantajien ja työntekijöiden mahdollisimman suuren sopimisvapauden säilyttäminen kääntää katseet Ison-Britannian ja Yhdysvaltojen ratkaisuihin.

Selostan seuraavassa Ison-Britannian työstä karttuvan eläketurvan järjestämismallia esimerkkinä laajasta valinnanvapaudesta. Siihen on

joulukuussa 1998 ehdotettu muutoksia, joiden tavoitteena on lisätä pienituloisten mahdollisuuksia yksilöllisen eläketurvan kartuttamiseen. Järjestelmälle on kuitenkin edelleen ominaista hajanaisuus ja sen seurauksena riittämätön informaatio ja korkeat kustannukset.

Toinen esimerkki on Yhdysvaltojen julkisen sektorin palveluksessa olevien TSP-järjestelmä (Thrift Savings Plan), jossa keskitetysti hoidettuun eläketurvaan on liitetty (tosin varsin tiukasti rajoitettu) mahdollisuus eläkesijoitusten henkilökohtaiseen ohjaamiseen. Näin on saavutettu varsin pienin kustannuksin mahdollisuus eläkesijoitusten ohjaamiseen valitun riskitason mukaan ja tehokkaaseen vakuutettuja palvelevaan informaatioon.

Ison-Britannian eläkekirjo

Työstä karttuva lisäeläke rakentuu Isossa-Britanniassa vakuutusmaksuilla karttuvan tasasuuruisen valtiollisen peruseläkkeen (Basic State Pension) päälle. Sitä täydentää vuodesta 1978 lähtien valtiollinen jakojärjestelmällä rahoitettu ansiosidonnainen eläke SERPS (State Earnings Related Pension Scheme), jonka kattavuutta ja korvaustasoa on viime vuosikymmeninä julkisten menojen kurissa pitämiseksi aktiivisesti supistettu. Poliitiikan tavoitteena on kannustaa vakuutusmaksualennuksilla yrityksiä ja vakuutettuja irrottautumaan SERPS-eläketurvasta vähintään samat edut antavien täysin rahastoitujen työnantajakohtaisten tai yksilöllisten etujen piiriin. Työnantajakohtaiset järjestelyt ovat ylivoimaisesti merkittävin osa työmarkkinoiden eläketurvaa. Silti vielä nykyisin valtiollinen turva kattaa noin 60 prosenttia eläkemenosta, koska sitä maksetaan ainakin peruseläkkeen muodossa kaikille työmarkkinoille osallistuneille ja vakuutusmaksunsa maksaneille. Tavoitteena on alentaa tämä osuus 40 prosenttiin, jolloin väestön ikääntyminen ei johda verorahoilla kustannetun etuusmenon kasvuun.

Työnantajakohtaisten järjestelyjen kirjo on suuri. Kaikkiaan vuonna 1991 järjestelyjä oli 128 000, joista 95 500 oli pieniä alle 12 työntekijää kattavia. Suurin osa pienistä järjestelyistä on vakuutusyhtiöiden hoidossa. Suuret työnantajan eläkejärjestelyt on yleensä hallinnoitu trust-omaisuudenhoitojärjestelyn avulla⁶.

⁶ OmaisuuDENHOITOHALLINTO on luottamushenkilöjäsenten (trustees) muodostama hallintoelin, joka kantaa aina vastuun eläkejärjestelmästä riippumatta siitä, hoitaako se itse järjestelmän rahaston, antaa se sen ulkopuoliselle rahastonhoitajalle, vai järjestetäänkö eläketurva vakuutuksena vakuutusyhtiössä.

Työntekijän eläketurva perustuu viime vuosikymmenien muutoksista huolimatta edelleen valtaosin etuusperusteisesti määrittyviin eläkkeisiin. Rahastoinnin suuresta osuudesta huolimatta varsinaista eläketiliä ei ole olemassa. Sen voidaan katsoa syntyvän vain niille työntekijöille, jotka työuransa aikana kartuttavat eläkettä ainoastaan yksityisissä tai työnantajakohtaisissa maksuperusteisissa järjestelyissä. Työnantajan eläkejärjestelyn piirissä olevasta runsaasta 10 miljoonasta työntekijästä vain noin kymmenesosa kartuttaa maksuperusteista eläkettä.

Taulukko 4 Ison-Britannian eläkerahastot vuonna 1996

	Yhteensä	Vakuutusyhtiöissä
Työnantajakohtais	640 mrd £	74 mrd £
Etuusperusteiset	520 mrd £	15 mrd £
Maksuperusteiset	120 mrd £	59 mrd £
Yksityiset eläkkeet	190 mrd £	..
Yhteensä	830 mrd £ eli noin 110 % BKT:sta	

Jatkuvia muutoksia kokenut brittiläinen eläketurvakonsepti ei ole saavuttanut toivottua menestystä. Sillä on edelleen merkittäviä heikkouksia:

- Peruseläkkeen matala taso on merkinnyt, että jopa viidennes eläkkeensaajista saa myös toimeentulotukietuuksia
- Työnantajakohtaisten järjestelyjen piiri kaventuu sitä mukaa kun suurten yritysten osuus työpaikoista supistuu
- Pienituloisilla ei ole realistisia mahdollisuuksia hankkia turvaa yksityisten eläkevakuutusten markkinoilta, koska niiden hallintokulut suhteessa pieneen eläkkeeseen ovat kohtuuttomia⁷

Nykyinenkään Tony Blairin työväenpuolueen hallitus ei ole luopunut itse perusajatuksista, että niillä joilla on varaa, on velvollisuus säästää itse eläketurvansa ja valtio antaa tukea ja tehokkaan turvan niille, joilla ei tätä mahdollisuutta ole. Yllä esitettyjä puutteita on tarkoitus korvata parantamalla pienituloisten edellytyksiä ja halukkuutta omaehtoisen eläkesäästämiseen mm. tuomalla markkinoille ehdoitetaan standardoitu ryhmävakuutusmahdollisuus (Stakeholder Pension). Sen hallintokulut olisivat matalat ja se antaisi nykyisiä yksityisiä vakuutuksia turvallisemman ja halvemmän vaihtoehdon irrottautua valtion ansiosidonnaisesta turvasta.

⁷ Hallintokulujen suuruudesta on tehty laskelmia, joiden mukaan keskimäärin yli 40 prosenttia varoista ja niiden tuotoista menee hallintokuluihin (Murthi-Orszag-Orszag 1999). Mitä pienempi tili sitä suurempi tämä suhdeluku on.

Jokaisen maan eläkejärjestelmä on kiinteästi sidoksissa siihen historialliseen ja poliittiseen kehitykseen, jonka seurauksena se on muotoutunut. Siksi ei ole perusteita yrittää sellaisenaan siirtää järjestelmiä maasta toiseen. Ison-Britannian eläkepolitiikan tukeutuminen vahvasti rahastoiviin yksilöllisiin ja työnantajakohtaisiin ratkaisuihin on voinut perustua toimiviin rahamarkkinoihin ja instituutioihin, joiden avulla yritykset ja yksittäiset ihmiset valtaosin onnistuvat tasaamaan eläkesäästöihin liittyviä riskejä. Toimivienkaan markkinoiden onnistuminen ei ole täydellistä ja 1990-luvulla on sääntelyä ja valvontaa jouduttu kiristämään Maxwell-skandaalin ja ns. väärinmyyntiskandaalin seurauksena (tekstilaatikko kappaleessa 3.2).

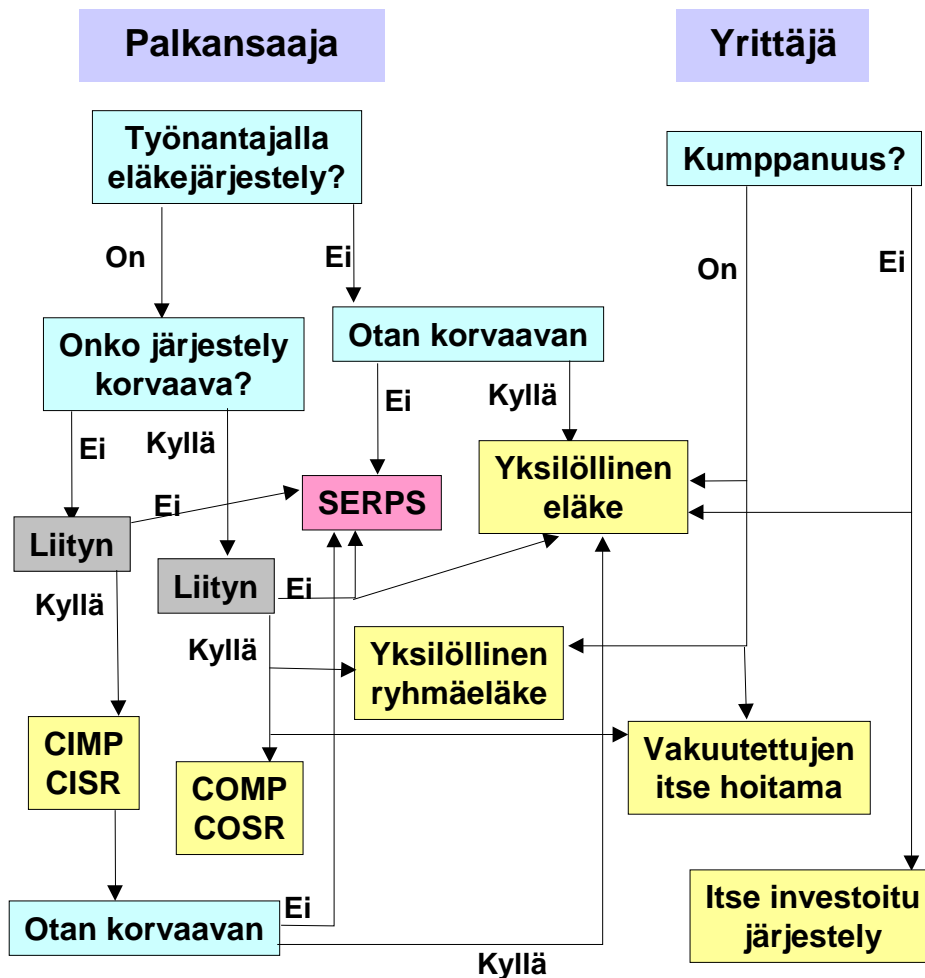
Joustavuuden ja valinnanmahdollisuuksien suhteen brittiläinen malli on esimerkillinen ennen kaikkea siksi, että rahamarkkinat toimivat vuosisataisen perinteen ansiosta hyvin. Kääntöpuolena on kuitenkin vakuutetun ja myös eläkepolitiikan laatijoiden kannalta sellainen etuusperusteisten ja maksuperusteisten ansaittujen etuuskien yhdistelmä, jossa on vaikea saada kokonaiskuvaa eläketurvasta. Eläkkeen hakeminen eri laitoksista on vakuutetun vastuulla, minkä on todettu johtaneen siihen, että kaikkia karttuneita eläkeviipaleita ei muisteta ja osata hakea.

Ison-Britannian joulukuun 1998 uudistussuunnitelmassa onkin kiinnitetty suurta huomiota vakuutettujen saaman informaation laatuun ja riittävyteen. On jopa puhuttu eräänlaisen clearingkeskuksen perustamisesta, jonka tehtävät eräiltä osin muistuttaisivat Eläketurvakeskuksen tehtäviä hajautetun työeläkejärjestelmän keskuslaitoksena (Partnership in Pensions 1998, 59). Toisaalta siirtyminen yhä laajemmin maksuperusteiseen turvaan yksinkertaistaisi karttuneen eläketurvan seurantaa, mutta saattaa vakuutettujen kannalta merkitä nykyiseen verrattuna huomattavaa etujen kaventumista ja riskien lisääntymistä. Valinnanvapauden säilyttäminen johtaa siihen, että keski-ikäistä vanhemmille työntekijöille pysyminen etuusperusteisessa järjestelmässä on edullisempaa, koska sen ”hyötysuhde” on vanhemmalla iällä suurempi tai koska siirtymäkustannukset ja hoitokulut ovat suuremmat maksuperusteisessa järjestelmässä (Blake–Orszag 1997, 70-85).

Viereisellä sivulla olevassa kaaviossa on esitetty yksinkertaistettuna jokaiseen työsuhteeseen kytkeytyvä eläketurvan päättelyketju. Eläkejärjestelyyn osallistuminen on nykyisin työntekijälle vapaaehtoinen osa työsuhteen ehtoja. Keskustelua on käyty siitä voiko työnantaja asettaa omaan eläkejärjestelyynsä osallistumisen pakolliseksi työsuhteen ehdoksi.

Ison-Britannian eläkejärjestelyt

(CI = contracted in, CO = contracted out, MP = Money Purchase eli maksuperusteinen, SR = Salary Related eli etuusperusteinen)



Lähde: Blake-Orszag 1997, 47.

Suunnitelmat vakuutettujen saaman informaation lisäämiseksi edellyttävät eläketilin saldon ja etuusperusteisesti kartutettujen eläkkeenosien vertailemista. Tämä ei ole mahdotonta, koska perinteiselle etuusperusteiselle eläkkeelle on laskettavissa pääoma-arvo, jota voi verrata tilin saldoon tai maksuperusteiselle eläketilille voidaan laskea annuiteetti-arvo. Ongelmana on vain rahastojen tuotosta, ansiotason kasvusta ja inflaatiosta tehtävien olettamusten standardointi.

Runsaan kahden miljoonan amerikkalaisen TSP

Yhdysvaltain liittovaltion työntekijöille perustettiin TSP (Thrift Savings Plan) vuonna 1986. Se antaa liittovaltion palveluksessa oleville saman tyyppisen verovähennysoikeuden piirissä olevan peruseläketurvaa täydentävän eläkesäästömahdollisuuden kuin yksityisten yrityksen palveluksessa olevien ns. 401(k)-järjestelyt. TSP on maksuperusteinen järjestelmä, jolloin eläke riippuu suoritetuista maksuista ja niille saadusta tuotosta. Vakuutetulle maksut ovat vapaaehtoisia, mutta maksamista kannustaa se, että työnantajan velvollisuus maksaa riippuu vakuutetun oman maksun määrästä. Järjestelyn piirissä on kaikkiaan 2,4 miljoonaa henkilöä. Maaliskuun lopussa 1999 rahastojen varat olivat yhteensä 81,2 miljardia dollaria eli noin 450 miljardia markkaa.

Järjestelyn hallinnosta vastaa itsenäinen virasto, jonka hallituksen viiden jäsenen ja toimitusjohtajan on hoidettava hallinto yksinomaan vakuutettujen ja edunsaajien hyväksi. Tilien rekisterinpitopalveluista ja vakuutettujen palvelusta virasto on tehnyt sopimuksen maatalousministeriön kansallisen rahoituskeskuksen kanssa. Sen kulut ovat noin 0,05 prosenttia rahaston pääomasta.

Liittovaltion työntekijöiden (Federal Employees' Retirement System, FERS) ja muiden virkamiesten (Civil Service Retirement System, CSRS) säännökset rahaston kartuttamisesta eroavat toisistaan siten, että edellisessä rahoitukseen osallistuu myös työnantaja. FERS-järjestelyssä liittovaltio maksaa automaattisesti tilille yhden prosentin palkasta. Muu kartuttaminen riippuu työntekijän omasta halusta ja työnantajan lisämaksu järjestelmään riippuu työntekijän omasta maksusta. Työntekijän kolmen prosentin maksuun saakka työnantaja maksaa lisämaksuna yhtä suuren osuuden ja seuraavasta kahdesta prosentista puolet, jolloin työntekijän viiden prosentin maksua täydentää työnantajan viiden prosentin osuus. Tästä ei työnantajan maksu enää kasva, mutta työntekijällä on oikeus täydentää tiliään aina 10 prosenttiin palkasta. Tällöin tili karttuu kaikkiaan 15 prosentilla palkasta vuosittain. CSRS-järjestely perustuu yksinomaan työntekijän omiin korkeintaan viiden prosentin maksuihin. Tilin kartuttaminen aivan pienelläkin summalla – vaikka vain yhdellä dollarilla palkanmaksukaudella – on mahdollista. Liittovaltion ja useimpien osavaltioiden tuloverotuksessa tilille tehdyt talletukset ovat verovapaita, mikä merkitsee että talletuksista ja niiden tuotosta veron maksu siirtyy etuuden saamisajankohtaan.

Vakuutetulla on valittavana TSP-järjestelyssä kaikkiaan kolme riskitasoltaan erilaista talletusmuotoa:

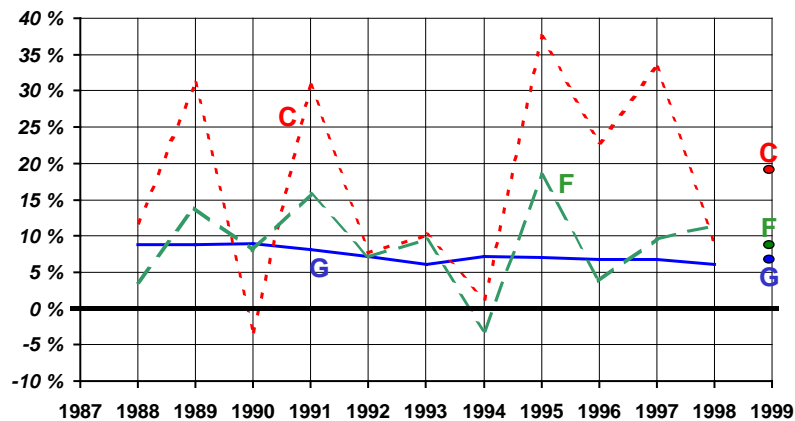
- G-rahasto, jossa varat sijoitetaan valtion tätä tarkoitusta varten liikkeelle laskemaan lyhytaikaiseen lainaan (yli yön tai viikonlopun yli), jolla ei ole jälkimarkkinoita. Korkotaso on lakisääteisesti sama kuin valtion jälkimarkkinakelpoisten maturiteetiltaan vähintään neljän vuoden lainojen keskiporkko. Menettely johtaa vakaaseen tuottoon, jossa markkinariski (korkomuutosten vaikutus lainojen nimellisarvoon) ja luottoriski (takaisinmaksun ja korkojenmaksun epävarmuus) on eliminoitu. Vuotuinen nimellistuotto on 1988–1998 vaihdellut välillä 5,7%...8,9% ja ollut keskimäärin 7,4%. G-rahasto on TSP-hallinnon hoitama.
- F-rahasto, jossa varat sijoitetaan yhdysvaltalaisista joukkovelkakirjoista koostuvaan indeksiin. Se sisältää sekä markkina- että luottoriskin. Vuotuinen nimellistuotto on 1988–1998 vaihdellut välillä -3%...18,3% ja ollut keskimäärin 8,5%. F-rahaston hallintoa hoitaa Barclays Global Investors.
- C-rahasto on rakennettu seuraamaan S&P500-osakeindeksiä. Sen avulla sijoitukset hyödyntävät osakesijoitusten pitkällä aikavälillä korkeampaa tuotto-odotusta sisältämättä kuitenkaan yksittäisten osakkeiden heilahtelusta aiheutuvaa riskiä. Vuotuinen nimellistuotto on 1988–1998 vaihdellut välillä -3,2%...37,4% ja ollut keskimäärin 18,4%. C-rahaston hallintoa hoitaa Barclays Global Investors.

Kaikkien kolmen rahaston edellä esitetyistä tuotoista on vähennetty hallintokustannukset, joiden määrä oli jo vuonna 1997 laskenut 0,07–0,08 prosenttiin rahastojen kokonaismäärästä ensimmäisten vuosien 0,3 prosentista. Sopimukset F- ja C-rahastojen hallinnoinnista kilpailutetaan ja ne tehdään 3–5 vuodeksi kerrallaan. Vuoden 1999 maaliskuun lopussa rahastojen 81,2 miljardin dollarin kokonaismäärästä oli sijoitettuna C-rahastoon 48,4 miljardia (60 %), G-rahastoon 28,7 miljardia (35 %) ja F-rahastoon 4,1 miljardia (5%). Osakkeisiin sijoittavan C-rahaston sijoitusten kasvu on viime vuosina ollut voimakkainta rahastosirtojen ja arvonnousun ansiosta.

Maksut siirtyvät rahastoon kuukausittain suoraan työnantajalta. Työntekijä antaa määräyksen maksunsa jakamisesta eri rahastoihin 5 prosenttiyksikön tarkkuudella. Vakuutetulla on myös kuukausittain oikeus siirtää eri rahastoissa olevia varojaan toiseen rahastoon ilmoittamalla siitä edellisen kuukauden 15 päivään mennessä. Sijoittaminen riskejä sisältäviin F- ja C-rahastoihin edellyttää vakuutetulta kirjallista vakuutusta, että hän on ymmärtänyt sijoitukseen sisältyvät riskit.

Yksi TSP-järjestelyn erikoisuus on työsuhteessa olevan työntekijän mahdollisuus lainata tilinsä saldo G-rahaston korkotasolla. Takaisinmaksu menee suoraan palkasta. Jos takaisinmaksun suhteen on ongelmia (esimerkiksi työsuhde on päättynyt), laina erään-tyy kokonaisuudessaan. Jos maksua ei kuulu, lainan määrä tulee normaalin tuloverotuksen piiriin ja siitä joutuu vielä maksamaan saman 10 prosentin suuruisen rangaistusveron kuin TSP-tilin saldon nostamisesta aina ennen 59½ vuoden ikää.

Työsuhteen päättymisen jälkeen varat voidaan muuntaa annuiteetiksi, käyttää rahastonostoihin, siirtää muihin verovapaisiin järjestelmiin (esim. IRA Individual Retirement Accounts) tai ottaa kertasuorituksena alle 10 vuoden jaksolla. Kolme ensin mainittua nostotapaa tulee nostettujen erien kautta normaalin tuloverotuksen piiriin, mutta viimeisessä on maksettava 20 prosentin lähdevero liittovaltiolle noston yhteydessä. Rahasto on nostettava tai aloitettava niiden käyttö viimeistään iässä 70½ vuotta. Silloinkaan tiliä ei menetä, sen karttuminen vain loppuu. Annuiteetin korko on vaihdellut välillä 4,625–9,25 prosenttia mikä merkitsee melkoista eroa myös eri aikoina ostettujen annuiteettien hinnassa.



TSP-rahastojen C (osake), F (joukkovelkakirja) ja G (riskitön) vuosituottojen vaihtelu vuodesta 1988 vuoteen 1998 ja jakson keskiarvot (pisteet kuvan oikeassa reunassa)

Amerikkalainen julkisen sektorin työntekijöiden lisäeläke on hyvä esimerkki siitä, että osakemarkkinoiden tuottoa hyödyntävä järjestelmä on rakennettavissa ilman mittavia hallintokustannuksia. Rahoitusmarkkinoiden suuri koko tietysti hyödyttää myös eläkejärjestelmää, koska kilpailu on kovaa ja skaalaedut painavat kustannukset alas. Yksittäisessä pienessä maassa ei tähän voida suurellakaan varojen keskityksellä päästä. Jos tilijärjestelmää halutaan hoitaa pienin kustannuksin, mikä olisi erityisesti pieni- ja keskituloisten etu, on vältettävä markkinointikustannuksia ja hyödynnettävä globaalien rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta. Se tulee kuitenkin tehdä kuten TSP-järjestelmässä obligaatio- ja osakeindeksien avulla, jolloin yksittäisten sijoituskohteiden heilahtelut voidaan eliminoida.

5.2 Miten soveltaa anglosaksisten maiden oppia Suomeen

5.2.1 Maksussa olevat ja karttuneet etuudet

Nykyisen osittain rahastoivan järjestelmän lopettaminen on edellytys siirtymiselle täysin rahastoiviin työnantajakohtaisiin järjestelyihin tai yksilöllisiin tileihin. Se on mahdollista vain, jos nykyisen järjestelmän yhteisesti kustannettavien eläkkeiden rahoitus voidaan järjestää. Tällöin niiden kustannukset on jopa mahdollista siirtää rahoitettaviksi muutoin kuin palkkaperusteisesti, koska niihin menevä maksu olisi teknisesti irrotettava uudesta rahastoivasta eläkkeestä. Tällaisen siirtymän taloudelliset vaikutukset voisivat olla valtaosin myönteisiä. Teknisesti näiden eläkkeiden maksaminen voitaisiin hoitaa kuten nykyisin viimeisen laitoksen periaatteella ja Eläketurvakeskuksen välityksellä.

Merkittävämpi muutos olisi se, että tilijärjestelmässä ei käytännössä voida hoitaa muita kuin vanhuuseläkkeitä tai perhe-eläkkeitä. Työkyvyttömyyseläkkeen siirtäminen sairausvakuutusetuudeksi on toteutumassa Ruotsissa. Isossa-Britanniassa etuuserusteiset työnantajakohtaiset järjestelyt usein maksavat myös työkyvyttömyysetuuksia, koska niiden turvaaminen kuuluu työsuhteen etuihin ja työnantaja vastaa eläkkeiden rahoituksesta. Maksuperusteisissa järjestelyissä se ei ole mahdollista muuten kuin erillisen vakuutuksen avulla, joissa työkyvyttömyys määrittyy puhtaasti objektiivisten sairauskriteerien perusteella.

Selkein ratkaisu olisi erottaa tällaisessa mallissa työkyvyttömyys-tuudet omaan järjestelmäänsä. Muut varhaiseläkemuodot (yksilöllinen varhaiseläke, työttömyyseläke ja osa-aikaeläke) eivät istu tähän kokonaisuuteen lainkaan. Onkin ilmeistä, että monet työntekijäryh-mät vastustaisivat nykyisen eläkejärjestelmän silpomista tällä tavoin.

5.2.2 Vähimmäistili

Aivan vähäisten tilien syntyminen lähellä eläkeikää oleville voidaan estää sillä, että uudistetun järjestelmän piiriin tulisivat vain tiettyä ikää nuoremmat. Toisaalta nykyisen kattavuuden säilyttäminen merkitsee, että työurallaan vain vähän työmarkkinoilla olleilla tilin saldo ja sillä saatava eläke jää pieneksi. Kansaneläkkeen takaama vähimmäiseläke (n. 30 000 markkaa vuodessa) edellyttää tiliä, jonka saldo olisi eläkeiässä noin 300 000 markkaa. Vähimmäiseläkkeen toteuttamiseen tilijärjestelmässä olisi erilaisia vaihtoehtoja:

- vuotuiset siirrot (negatiiviset tuloverot) tilille, jonka saldo muutoin ei olisi riittävä 30 000 markan vuosieläkkeen tasaiseen kertymiseen eli saldo ei ylittäisi kunkin ikäiselle asetettua vähimmäismäärää
- tilin täydentäminen verorahoitteisesti eläkkeelle siirryttäessä, jotta sen saldo ylittäisi vähimmäismäärään
- nykyinen eläkevähenteinen kansaneläke, jossa olisi tilijärjestelmän ulkopuolinen rahoitus

Kaksi edellistä mallia olisi toteutettavissa suoraan hajautetun tilijärjestelmän avulla. Tämä edellyttäisi sen mahdollisuuden eliminoinnista, että tili huonojen sijoituspäätösten avulla voisi huveta niin, että eläkeajan toimeentuloa jouduttaisiin pienen eläkkeen vuoksi kuitenkin toimeentulotuella turvaamaan. Seurauksena olisi, että pienimpien tilien mahdollisuudet enemmän riskiä sisältäviin sijoituksiin ainakin työuran loppuvaiheessa olisi estettävä. Näin ne eivät hyötyisi paremmista tuotto-odotuksista samassa määrin kuin suuret tilit.

5.2.3 Kilpailu ja valvonta

Suomen nykyinen työeläkejärjestelmä on osa sosiaaliturvaa ja siten henkivakuutusdirektiivejä ja työnantajakohtaisia eläkejärjestelyjä

koskevia direktiivejä ei sovelleta siihen. Tässä luvussa hahmoteltu muutos merkitsisi vakuutusehtoja ja hinnoittelua koskevan kilpailun ulottamista myös työeläkkeisiin. Työnantajan valinnanvapaus ulottuisi mahdollisuuteen hoitaa työntekijöiden eläketurva missä tahansa EU-alueen vakuutuslaitoksessa tai muussa rahoituslaitoksessa. Samalla suomalaisten mahdollisuudet valvoa näitä järjestelyjä heikkenisivät. Onkin todennäköistä, että työnantajakohtaisten eläkejärjestelyjen sääntelyä EU:ssa tullaan koordinoimaan tulevaisuudessa aivan toisin kuin nykyisin. Globaalien yritysten kannalta EU:n tasolla tapahtuva sääntely yksinkertaistaisi toimintaa verrattuna maakohtaisiin säännöksiin.

Vastaavasti työntekijän mahdollisuuksia maksuperusteisesti säädetyn tilin käyttöön on vaikea kansallisesti valvoa. Tämä kehityksenkulku on hankala erityisesti kansallisesti määräytyvän vähimmäiseläkkeen kannalta. On todennäköistä, että valvontaan ja eläkerahastojen henkivakuutuksen kanssa käytävään kilpailuun liittyvät näkökohdat ovat keskeisiä pohdittaessa mahdollisuuksia purkaa nykyinen työeläkejärjestelmä ja muuttaa se anglosaksisten maiden mallin mukaisesti työnantajien ja työntekijöiden valinnanvapautta lisäävään suuntaan. Isossa-Britanniassa tähän ongelmaan ei ole törmätty koska sikäläisten rahoituslaitosten asema on vahva. Suomessa vaarana olisi eläkerahastojen siirtyminen ulkomaisten rahoituslaitosten määräysvaltaan. Muutos olisi hallittavissa, jos EU:ssa olisi koordinoitu eläkerahastojen sääntely ja valvonta. Toisaalta rahoitusmarkkinoiden globalisuus voi merkitä, että EU:kin on liian pieni yksikkö turvaamaan rahastojen valvontaa.

5.2.4 Keskitys vai hajautus?

Edellä on jo todettu, että työntekijän näkökulmasta on tärkeää olla mukana järjestelyssä, jolla on riittävän vahva takaaja tai neuvotte-luvoimaa markkinoilla, jos eläketurvan karttumisen pääosin riippuu sijoitusten menestymisestä. Suomalaisessa työeläkejärjestelmässä lakisääteinen yhteisvastuu riittää takaamaan etujen maksamisen, vaikka rahastointi on vain osittaista. Yksittäinen työnantaja on ollut perinteisesti eläketurvan takaaja monissa maissa, mutta nykyisin yleensä on edellytetty täyttä rahastointia ja eläkejärjestelyn varojen erottamista työnantajan taloudesta tai riittävää vakuutusta työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Tällöin on mahdollista edelleen säilyttää myös työnantajakohtaiset etuusperusteiset järjes-

telmät, koska ne työntekijän näkökulmasta ovat selkeitä. Ison-Britannian kokemukset kuitenkin osoittavat, että valvontavaatimusten kasvu ja elinikään sekä sijoituksiin liittyvät riskit alentavat työnantajien halukkuutta ylläpitää omia järjestelyjä. Siirtymä maksuperusteisiin järjestelyihin on selvä myös Yhdysvalloissa.

Työntekijöiden näkökulmasta tehokas maksuperusteinen järjestelmä edellyttää voimien kokoamista yhteen. Yksi mahdollisuus on kanavoida maksuperusteinen eläke työnantajan kautta, jolloin se työntekijöidensä eduksi voi neuvotella paremman ratkaisun kuin yksittäinen työntekijä. Yhdysvaltojen julkisen sektorin työntekijöiden TSP-järjestelmä on tällainen sovellutus. Toinen mahdollisuus on koota maksuperusteisia säästöjä osana valtiollista eläkepolitiikkaa kuten Ruotsissa on tehty. Keskitetyssä työmarkkinajärjestelmässä on myös mahdollista sopia työmarkkinajärjestöjen välillä järjestelyistä ja kilpailuttaa eläkerahastojen hoito. Ruotsin työmarkkinaeläkkeissä on menetelty näin.

Suomalainen työeläkesovellutus on hyvin pitkälti työmarkkinajärjestöjen luomus. Siten sen lakisääteisyys purkamisen tai muuttaminen tässä kaavaillulla tavalla voisi ilmeisesti olla mahdollinen vain työmarkkinajärjestöjen myötävaikutuksella. Tällöin on ilmeistä, että siirtymä ei johtaisi täysin yksilöllisiin ratkaisuihin vaan neuvotteluvoima koottaisiin yhteen, tilien hoito kilpailutettaisiin ja yksityisellä työntekijällä olisi mahdollisuus valita muutaman riskitasoltaan erilaisen vaihtoehdon pohjalta kuten Yhdysvaltojen TSP-järjestelmässä. Vähimmäiseläketason turvaaminen edellyttänee sitä, että lähellä eläkeikää riittävä määrä sijoituksia on tehty riskittömään vaihtoehtoon.

Eläketilin käyttö työuran lopettamisen jälkeen edellyttää varsin keskitettyä ja pakollista ratkaisua, jotta annuiteetin kuolevuusriskit voidaan tehokkaasti tasata ja estää käänteinen valikoituminen. Merkittävä ongelma voi muodostua tällöin sukupuolien välisestä kuolevuuserosta. Väestöennusteissa ei odoteta 65-vuotiaiden miesten ja naisten noin 5 vuoden elinaikaeron merkittävästi supistuvan. Miesten annuiteetti on siten pienempi ja naisten suurempi kuin sukupuolittaisen kuolevuuden perusteella olisi laskettavissa. Ongelma on siinä, että jos markkinoilla on sallittua myydä sukupuolten erilaiseen kuolevuuteen perustuvia annuiteetteja, keskitetyn järjestelmän eläke ei ole miehille houkutteleva. Ruotsin uudessa tilijärjestelmässä sukupuolierottelua ei tehdä.

Toinen annuiteetteihin liittyvä riski on inflaatio. Keskitetyssä järjestelyssä voidaan turvata esimerkiksi indeksiobligaatioilla se, että annuiteetin myyjä voi suojautua inflaatoriskiltä. Sijoitustuottojen mukaan vaihteleva annuiteetti on myös mahdollinen tapa suojautua inflaatiolta. Se on vakuutetulle riskipitoisempi, koska sijoituskohdeiden tuottojen vaihtelut voivat merkittävästikin heilauttaa annuiteetin arvoa.

5.3 Uusi alku: uhkien ja mahdollisuuksien välinen valinta

Halukkuus hyödyntää nykyistä tehokkaammin osakemarkkinoiden tuottoa eläkejärjestelmien rahoituksessa on keskustelussa ollut yksi tärkeimpiä eläketilien käyttöön kannustavista tekijöistä. Anglosaksisissa maissa eläkerahastojen sijoitusten enemmistö suuntautuu kotimaisiin ja ulkomaisiin osakkeisiin. Näissä maissa eläkejärjestelmien hallinto on pääosin työmarkkinoiden osapuolten ohjattavissa ja hyvin hajautettua. Tässä luvussa suomalaisen eläketilin mallia on etsitty lähinnä Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista.

Eläketili olisi ensisijassa vanhuuseläketili, jossa aktiiviaikana hyödynnettäisiin verovähennysoikeuden piirissä olevia säästämis tuotteita. Hajautus ja valinnanvapaus merkitsisivät, että myös etuusperusteinen eläkkeen karttuminen olisi mahdollista työnantajan järjestelyssä tai vakuutuksen muodossa. Hajanaisuudesta seuraa, että keskitetyn informaation saaminen on ehdoton edellytys järjestelmän onnistuneelle käytännön toiminnalle. Viimeisen laitoksen periaate, etuuskien koskemattomuus ja sijoitusten turvaavuus olisi voitava taata kaikissa tilanteissa. Tämä tavoite on mitä ilmeisimmässä ristiriidassa rahoituspalvelujen vapaan liikkumisen ja kilpailuvapauden kanssa ellei näistä tavoitteista kyetä sopimaan koko EU:n tasolla.

Tilijärjestelmä olisi organisoitava tehokkaasti. Tilejä ei tule rasittaa hallintokuluilla, joita aiheuttaa sekä markkinointi että aktiivinen sijoituspolitiikka. Markkinointikustannukset ovat vältettävissä keskittämällä sijoitusten hallinnointi, kilpailuttamalla se keskitetysti ja standardoimalla sijoituskohteet.

Tilimalli toimisi tehokkaimmin, jos vakuutetulla olisi mahdollisuus valita eri elämänvaiheessa haluamansa riskitaso. Riskipitoisin sijoitusvaihtoehto voisi hyödyntää osakemarkkinoiden keskimääräistä tuottoa sitomalla rahastojen kehitys riittävän yleiseen osake-

indeksiin. Toisaalta aina tulisi olla valittavissa myös täysin riskitön vaihtoehto. Kun tilijärjestely olisi osa yleistä eläkepolitiikkaa riskitön vaihtoehto on järjestettävissä jopa lainsäädännöllä.

6 Yhteenveto

Maailmanlaajuinen eläkejärjestelmien kehittämiskeskustelu on ollut viime aikoina vilkasta. Kehitystarpeet ovat olleet erilaiset teollisuusmaissa, kehitysmaissa ja siirtymätalousmaissa. Teollisuusmaissa keskeistä on ollut väestön ikääntyminen ja veroasteen kurissapitäminen. Kehitysmaissa on kysymys sosiaaliturvan laajentamisesta ja eläkejärjestelmän luomisesta kehittyvän yhteiskunnan tarpeisiin. Itä- ja Keski-Euroopan siirtymätalousmaissa sosialismin aikaisen turvaverkon ja koko kansantalouden romahtaminen edellyttää sellaisten uusien rakenteiden synnyttämistä, jotka samalla tukisivat talouden yleistä kehitystä. Kaikkialla kuitenkin muutoskeskustelua ovat hallinneet vaatimukset eläketurvan yksityistämisestä ja rahastoinnin lisäämisestä.

Muiden teollisuusmaiden tavoin Suomi siirtyy lähimmän 20 vuoden kuluessa pysyvästi tilanteeseen, jossa nykyistä 65 vuoden eläkeikää vanhempien osuus väestöstä on noin neljännes. Tällä hetkellä osuus on noin 15 prosenttia. Eläkepoliittisten toimenpiteiden painopiste on viime vuosina Suomessa ollut todellisen eläkkeelle siirtymisiän korottamisessa lähemmäs yleistä eläkeikää. Jos tässä onnistutaan, eläkkeensaajien osuus väestöstä kasvaisi selvästi vähemmän kuin väestön ikääntyminen edellyttäisi. Tavoitteen onnistumisen kannalta ratkaisevaa on työmarkkinoiden kyky työllistää eläkeikää lähestyviä. Eläkejärjestelmän yksityistäminen tai rahastoinnin lisääminen eivät ole edellytyksenä pyrittäessä vaikuttamaan eläkkeelle siirtymispäätöksiin. Vakuutetun tai työnantajan vastuuta voidaan kasvattaa ja eläkkeelle siirtymisen edellytyksiä muuttaa jo nykyisessäkin eläkejärjestelmässä ja siten vaikuttaa kannustimiin.

Toisaalta eläkepolitiikassa ei voida ummistaa silmiä rahoitusmarkkinoilla ja kotitalouksien varallisuuskäyttäytymisessä tapahtuvilta muutoksilta. Perinteisesti eläkeajan toimeentuloa on kohennettu säästämällä omaan asuntoon ja hyödyntämällä verovapaita talletuksia. Verovähennysoikeudesta huolimatta varsinaiset yksilölliset eläkevakuutukset ovat olleet Suomessa harvinaisia. Kotitalo-

uksien rahoitusvarallisuuden kasvu ja rahamarkkinoiden vapautuminen ovat nopeasti muuttamassa tilannetta. Pankkitalletusten merkitys on supistumassa, asuntovarallisuuden kasvu on tasaantunut ja vapautuvat varat ohjautuvat yhä enemmän muihin kohteisiin. Verovähennysoikeus ja julkisen eläketurvan kestävyydestä käyty keskustelu ovat lisänneet myös yksilöllisen eläkevakuutuksen suosiota. Pääosin vakuutukset on otettu turvaamaan toimeentulo määrääjäksi ennen yleistä eläkeikää. Kilpailun kasvu on lisännyt eläkeajan toimeentuloon tarkoitettuihin tuotteisiin sisältyvien etuuskien ja sijoitusriskien kirjoa ja samalla kuluttajan ongelmia hänen verratessaan niiden edullisuutta.

Muiden maiden kokemusten perusteella voidaan arvioida, että kotitaloudet jatkossa lisäävät sijoituksiaan erilaisiin rahasto-osuuksiin. Osa tehdyistä sijoituksista palvelee eläkeajan toimeentuloa ja ne kilpailevat vapaaehtoisten eläkevakuutusten kanssa. Verovähennysoikeuden antaminen vain vakuutusmuotoiselle säästämiseksi on aiheuttanut arvostelua. Mahdollista olisi tiettyyn markkamäärään saakka suosia verotuksessa kaikkea säästämistä, joka on suunniteltu käytettäväksi työuran päätyttyä tai tietyn iän jälkeen. Säästöt voidaan ottaa käyttöön säännöllisinä rahastonostoina tai ehdot täyttävän annuiteetin hankkimiseen. Rahastosijoitusten houkuttelevuutta verrattuna perinteisiin eläkevakuutuksiin lisää mahdollisuus saada rahat käyttöön tarvittaessa myös ennen alun perin suunniteltua ajankohtaa. Tätä ei verovähennysoikeutta laajennettaessa tarvitsisi rajoittaa, koska nostot toisivat varat normaalin tuloverotuksen piiriin. Verovapaan säästämisen ja eläkenostojen tai annuiteettien yhdistelmästä on runsaasti kokemuksia erityisesti anglosaksissa maissa.

Yksityisen eläkevakuutuksen verovähennysoikeuden jatkosta riippumatta on todennäköistä, että niiden kuten rahastosijoitustenkin käyttö tulee kasvamaan. Vakuutettujen kannalta on tällöin välttämätöntä parantaa vakuutus- ja rahastotuotteiden vertailtavuutta. Parasta palvelua olisi yhdistää lakisääteisen eläkkeen ja mahdollisen vapaaehtoisen eläkkeen tai säästämisen tiedot, jotta vakuutettu saisi mahdollisimman kattavan käsityksen omasta eläkeajan toimeentuloturvastaan. Tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi laskentaohjelmien standardointia ja yhteistyötä eläkepolitiikan eri lohkojen välillä. Tietoverkot tarjoavat teknisen kanavan sille, että tieto voi saavuttaa tarvitsijansa.

Nykyisen eläkejärjestelmän kannalta mielenkiintoista on pohtia, syntyykö tulevaisuudessa tilanne, jossa vakuutettujen kiinnostus omien eläkesäästöjen yksilölliseen hallintaan edellyttäisi olennaista työeläkejärjestelmän rakenteen muutosta. Vakuutettujen oman maksuosuuden tuominen työeläkkeiden rahoitukseen vuonna 1993 yhdessä muiden maiden kehityksen ja rahamarkkinoiden muutosten kanssa saattavat lisätä tätä keskustelua. Työeläkejärjestelmän kehittäminen on Suomessa pitkälti ollut riippuvainen työmarkkinajärjestöjen sopimuksista. Työeläkejärjestelmän korvaaminen yksityisillä eläketileillä edellyttäisi varsin radikaalia ajattelutavan muutosta eikä näytä tällä hetkellä olevan ajankohtaista. Yksilölliset eläketilit tai sen tyyppiset järjestelyt voisivat kuitenkin josakin muodossa täydentää nykyistä eläketurvaa kytkemällä tulevaisuudessa kasvava kotitalouksien pitkäaikainen säästäminen kiinteämmäksi osaksi koko elinkaaren toimeentulon suunnittelua.

Asiantuntemattomat vertailut osakemarkkinoiden tuottojen ja eläkejärjestelmän toteutuneiden tuottojen välillä voivat johtaa julkista keskustelua ja yksittäisiä vakuutettuja harhaan sen suhteen mitä mahdollisuuksia rahamarkkinat todella tarjoavat. Yhdysvalloissa on osoitettu, että kun huomioon otetaan kaikki riskit, kustannukset ja nykyisen eläkejärjestelmän luvatut vastuut, yksityistäminen tai rahastoinnin lisääminen eivät tuo pysyvää lisäarvoa eläkejärjestelmälle (Geanakoplos et. al, 1998). Nämä johtopäätökset ovat varsin pitkälle sovellettavissa myös Suomeen. Yleisen eläkejärjestelmän uudelleenmuotoilu on aina yhteiskuntapoliittinen ratkaisu, jossa kaikki eläkeajan toimeentuloturvaan vaikuttavat asiat on otettava huomioon.

Yksilöllisten tilien pohdiskelussa keskeiseksi nousee se, että niissä viime kädessä vakuutettu itse kantaa riskin. Riski toteutuu kumpaankin suuntaan: tuotot voivat olla odotuksia suuremmat tai pienemmät. Hyväksyttävä tilin riskipitoisuus riippuu vakuutetun muun turvan ja muiden säästöjen riskeistä. Jos tilin osuus on vain kolmannes koko eläkeajan toimeentuloturvasta ja muu turva on suhteellisen riskitöntä, tilin sijoittaminen kokonaan osakkeisiin voi olla järkevää. Jos taas muuta turvaa ei ole, tiliä on hajautettava riittävästi kokonaisriskin pienentämiseksi. Pienen tilin ongelmaksi nousevat taas suuret hallintokustannukset, jotka ovat eliminoitavissa keskittämällä tilien hallinnointi ja supistamalla sijoitusvalikoimaa. Näin on menetelty mm. Ruotsissa ja Yhdysvaltojen TSP-järjestelmässä. Tilijärjestelmä asettaa myös lisävaatimuksia valvonnalle, jos eläketurva merkittävässä määrin perustuu yksilöllisiin tileihin.

Yksityisten eläkelaitosten hoitama Suomen työeläkejärjestelmä on EU:n näkökulmasta sosiaaliturvaa johon ei sovelleta vakuutus-toimintaa sääteleviä direktiivejä. Tämä rajoittaa työeläkevakuutus-yhtiöiden toiminnan pelkästään lakisääteiseen vakuutukseen. Yksilöllisyyden ja valinnanvapauden asteittainen lisääminen työeläkejärjestelmässä on tässä ympäristössä vaikeasti toteutettavissa. Vakuutettujen kannalta on ehdottoman tarpeellista, että eläketurvan eri komponenttien välinen yhteistyö on mahdollisimman tiivistä. Vielä tällä hetkellä yksilöllisen eläkevakuutuksen tai rahastosijoitusten kattavuus ja osuus kokonaisturvasta on niin pieni, ettei yhteistoiminnan esteistä ole laajasti haittaa.

Suomalainen eläkepolitiikka on perustunut ajatukselle, jonka mukaan lakisääteinen turva tulevaisuudessakin hoitaa lähes kokonaan eläkeaikaisen toimeentuloturvan. Lakisääteisen turvan leikkauksen ja rahamarkkinoiden kehittymisestä aiheutuva yksilöllisten markkinoiden todennäköinen laajeneminen edellyttää myös eläkepoliittista uudelleenajattelua. Tempoileva keskustelu eläkevakuutusten verovähennysoikeudesta on selvä osoitus siitä, että lakisääteistä eläkettä täydentävän turvan tarpeesta ja roolista on erilaisia käsityksiä. Eläkepoliittista keskustelua tarvitaan, jotta vakuutetuilla olisi selkeä käsitys siitä miten kattava on julkinen eläketurva ja mikä osa jää vakuutetun itsensä kannettavaksi.

Lähteet

- Alkio, Mikko – Puttonen, Vesa (1998): Työeläkelaitosten vakavaraisuussäännökset ja sijoitustoiminta. Helsingin Pörssi, raportti nro 6, Helsinki.
- Anderson, Nicholas – Leppiniemi, Jarmo – Martikainen, Teppo (1999): Veroetu kaikille eläkesijoituksille. Helsingin Sanomat, Vieraskynä 26.8.1999.
- Blake, David – Orszag, J. Michael (1997): Towards a Universal Funded Second Pension. The Pensions Institute, London.
- Dagens Nyheter 2.6.1999: Ny information skall ge totalbild.
- Diamond, Peter (1998): The Economics of Social Security Reform. NBER Working Paper 6719.
- ETK (1998): Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen raportteja 14, Helsinki.
- Forma, Pauli (1998): Mielipiteiden muutos ja pysyvyys. Stakesin raportteja 222. Helsinki.
- Fölster, Stefan (1997): Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States? European Economy, 81-100.
- Geanakoplos, John – Mitchell, Olivia S. – Zeldes, Stephen P. (1998): Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return? Pension Research Council Working Paper 98-6, Wharton School of the University of Pennsylvania.
- Klaavo, Tapio – Salonen, Janne – Tenkula, Erkki – Vanne, Reijo (1999): Eläkemenot, -rahastot ja -maksut vuoteen 2050. Eläketurvakeskuksen raportteja 17, Helsinki.
- Kohl, Richard – O'Brien Paul (1998): The Macroeconomics of Ageing, Pensions and Savings: a Survey. OECD, Economics Department Working Papers No. 200. Paris.
- Kuluttajien vakuutustoimiston säästämisen- ja sijoitusmuotoja koskeva vertailu. Helmikuu 1999.
- Lassila, Jukka - Valkonen, Tarmo (1998): Globaalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus. ETLA B 148, Helsinki.
- Lundqvist, Bo (1998): Eläkepolitiikan innovatiivisuuden rajat. Teoksessa Innovatiivinen sosiaalipolitiikka. Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysturvan katsauksia 25, Helsinki.
- Murthi, Mamta – Orszag, J. Michael – Orszag, Peter (1999): The Charge Ratio on Individual Accounts: Lessons from the UK Experience, Birkbeck College Discussion Papers in Economics 2.

Niemelä, Heikki (1988): Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja, Helsinki.

OECD (1997): Ageing in OECD Countries. A Critical Policy Challenge, OECD Social Policy Studies No. 20, Paris.

OECD (1998): Private Pension Systems: Regulatory Policies. Ageing Working Paper AWP 2.2, Paris.

Orszag, Peter R. – Stiglitz, Joseph E. (1999): Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. Working Papers on Pensions 11. Department of Economics, Birkbeck College London.

Ossa, Jaakko (1999): Vapaaehtoisten eläkevakuutusten verokohtelu. Helsinki.

Parkkinen, Pekka (1998): Kansantalous ja eläkkeet vuoteen 2050. VATT:n keskustelualoitteita 172, Helsinki.

Parkkinen, Pekka – Mäki, Teemu – Vanne, Reijo (1996): Kehdosta haetaan VATT:n keskustelualoitteita 119, Helsinki.

Partnership in Pensions, A New Contract for Welfare. Presented to Parliament by the Secretary of State for Social Security by Command of Her Majesty, December 1998. Cm 4179.

Pentikäinen, Teivo (1979): Vakuutusoppi. Helsinki.

Salminen, Kari (1987): Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1982:2, Helsinki.

Salminen, Kari (1993): Pension Schemes in the Making. the Central Pension Security Institute Studies 2, Helsinki.

Samwick, Andrew A. (1998): Is Pension Reform Conducive to Higher Saving? World Bank Saving Workshop, Washington, September 16-18, 1998.

STM (1960): Eläkekomitean mietintö. Komiteamietintö nro 11, Helsinki.

STM (1991): Työeläkerahastotoimikunnan mietintö, Komiteamietintö 44, Helsinki.

STM (1997): Pääomatulojen ja varallisuuden vaikutuksia sosiaaliturvaan selvittäneen työryhmän muistio. Työryhmämuistioita 1997:30, Helsinki.

STM (1998a): Sosiaaliturvan kestävään rahoitukseen. rahoituksen uusia linjauksia. sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 27, Helsinki.

STM (1998b): Sosiaaliturvan suunta 1998-1999. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 1998:15, Helsinki.

Thrift Savings Plan for Federal Employees, <http://www.tsp.gov>

Tuljapurkar, Shripad – Boe, Carl: Mortality Change and Forecasting: How Much and How Little Do We Know?, <http://www.mvr.org/aging.html>

Vanne, Reijo (1998): Julkinen talous ja sukupolvet – Suomen sukupolvi-
linpito. VATT:n keskustelualoitteita 171, Helsinki.

Varoma, Pekka (toim.) (1997): Eläkepolitiikka 2000-luvulle, Eläketurva-
keskus ja Työeläkelaitosten liitto, Helsinki.

Liite.

Esimerkkejä tilijärjestelmien sovelluksista¹

Singaporen Central Fund

Central Provident Fund voidaan suomentaa keskushuoltorahastoksi. Sen piiriin kuuluvat kaikki työntekijät, jotka ovat Singaporen kansalaisia ja asuvat pysyvästi Singaporessa. Jokaisella työikäisellä jäsenellä on kolme tiliä rahastossa: tavallinen tili (vakiotili), terveystili ja erityistili. Vakiotilin säästöjä voi käyttää asumiseen, tiettyihin hyväksytyihin investointikohteisiin, vakuutuksiin, koulutukseen ja opiskeluun sekä tulonsiirtoihin omien vanhempien eläketileille. Terveystiliä voi käyttää sairaalakuluihin ja muihin hyväksytyihin terveyteen liittyviin menoihin, kuten normaalia kattavamman sairausvakuutuksen hankintaan. Erityistili on vanhuutta ja poikkeuksellisia tapahtumia kuten työkyvyttömyyttä varten.

Maksut eli pakolliset talletukset näille tileille ovat yhteensä 40 % palkkasummasta 55 ikävuoteen asti. Tästä 30 prosenttiyksikköä menee vakiotilille, 6 yksikköä terveystilille ja loput 4 yksikköä erityistilille. Ikäluokan 35 - 44 vuotta maksuista 7 yksikköä ja yli 45-vuotiailta 8 yksikköä menee terveystilille ja vakiotilin osuus vastaavasti pienenee. Maksujen nimellinen kohtaanto on jaettu puoliksi työnantajalle ja työntekijälle. Maksuja ei tehdä SGD 6000² ylittävältä kuukausitulon osalta.

Ikäluokan 56 - 60 vuotta maksut ovat 20 %, ikäluokan 61 - 65 15 % ja yli 65-vuotiailla 10 % palkoista. Työnantaja ei osallistu näiden ikäryhmien maksuihin. Näillä maksujärjestelyillä pyritään kannustamaan vanhempien ikäryhmien työelämässä pysymistä.

Työntekijöiden lisäksi myös yrittäjät ovat terveystilien piirissä. Heidän tilimaksunsa on 6 %.

Tileille säästetyt varat voi nostaa 55-vuotiaana. Tietty minimisumma on kuitenkin siirrettävä uudelle eläketilille, jolta maksetaan 60 ikävuodesta alkaen kuukausittain eläkettä loppuelämän ajan. Myös terveystilille on jätävä ainakin minimisumma. Säästöt voi-

¹ Perustuu osittain teokseen Lassila – Valkonen, 1998.

² Tiedot ovat vuodelta 1998. Yksi Singaporen dollari SGD oli syyskuussa 1998 n. 3 Suomen markkaa.

daan myös nostaa, jos muutetaan pysyvästi pois Singaporesta, tai jos tullaan pysyvästi työkyvyttömäksi.

Heinäkuun alusta 1997 minimisumma on SGD 50 000, josta 12 000 täytyy olla rahana. 38 000 voi olla hyväksytyssä omaisuusmuodossa, eli niissä muodoissa joihin säästöjä on ollut mahdollista käyttää. Minimisummaa on tarkoitus korottaa asteittain SGD 80 000 asti vuoteen 2003 mennessä. Avioparit voivat valita yhdistetyn minimisumman, joka 1.5 kertaa yhden henkilön minimi.

Terveystilille ei tarvitse tallettaa lisää tietyn saldorajan jälkeen. Nykyisellään tämä raja on SGD 20 000. Minimisumma laskee 55 ikävuoden jälkeen 15 000 Singaporen dollariin.

Tileille talletettuja rahoja voidaan käyttää mm. asunnon hankintaan. Rahoilla voidaan ostaa joko hallituksen rakennuttamia huoneistoja, tai yksityisiltä markkinoilta asuntoja omaan käyttöön tai vuokralle annettavaksi. Tilien rahoja voidaan minimisumman ylittävältä osalta sijoittaa myös finanssikohteisiin. Koska tilijärjestelmä on kuitenkin tarkoitettu turvaamaan vanhuusajan toimeentulo, jäseniä kehoitetaan varovaisuuteen sijoituksissaan. Käytännössä yksilöllillä on ollut varsin vähän vapauksia sijoitustoiminnassaan, mutta tilanne on hieman muuttunut viime vuosina.

Singaporen järjestelmä on perustettu vuonna 1955. Sitä on laajennettu asteittain, mm. terveystili otettiin käyttöön vuonna 1984.

Asherin (1994) mukaan CPF:n taustalla on selkeästi ajatus, että sosiaalisen turvallisuuden hankkiminen on ensisijaisesti yksilön ja perheen tai suvun vastuulla. Tilimallin lisäksi Singaporessa on hyvin vaatimaton julkinen avustusjärjestelmä, joka päättäjienkin taholta myönnetään riittämättömäksi.

Singaporen tilimalli vaatii Asherin mukaan ainakin kolmen yleisen edellytyksen täyttymistä toimiakseen tyydyttävästi. Ensinnäkin työllisyystilanteen on oltava hyvä, lähellä täystyöllisyyttä koko ajan. Vaikka näin on historiassa ollutkin, osa työntekijöistä on jäänyt järjestelmän ulkopuolelle. Toiseksi tilejä on hallinnoitava hyvin. Tämä on toistaiseksi toteutunut hallintokustannusten osalta, mutta tilien reaalin tuotto on jäänyt vaatimattomaksi. Kolmanneksi kulttuurin ja asenteiden on oltava soveliaita tilimallille. Singaporessa on yleisesti hyväksytty ajatus siitä, että yksilöllä ei ole paljonkaan vapauksia tulojensa sijoittamisessa, ja toisaalta kannatettu yksilön ja suvun vastuu. Asherin mukaan on hyvin mahdollista, että väestön ikääntyessä ja

elintason noustessa länsimainen hyvinvointivaltioajatus lisää kannatustaan, ja tulojen uudelleenjaon merkitys kasvaa.

Australian superannuation-järjestelmä

Australiassa säädettiin vuonna 1992 laki uudesta eläkejärjestelmästä. Kyseessä on määriteltyihin maksuihin perustuva täysin rahastoiva järjestelmä, jossa tuleva vanhuudenturva määräytyy työntekijän itse maksamista ja työnantajan maksamista työntekijän palkkaan perustuvista maksuista ja niille kertyneistä sijoitustuotoista. Lopulliseen laajuuteensa järjestelmä kehittyy asteittain. Rahastot muodostuvat yleensä tietyn toimialan työntekijöiden maksuista.

Uudistuksen tavoitteina olivat eläkeläisten tulotason parantaminen, säästämisen lisääminen ja, ammattiyhdistysliikkeen osalta, sosiaalisen yhdenvertaisuuden lisääminen (hyvätuloisilla oli vastaavanlainen järjestelmä jo aiemmin, vapaaehtoisena). Jo ennen uudistusta Australiassa oli tarveharkintainen julkinen eläke. Tarveharkinta perustuu tuloihin ja asuntoa lukuun ottamatta varallisuuteen. Uudistuksella toivotaan myös vähennettävän väestön ikääntymisestä aiheutuvaa julkisen eläkejärjestelmän menojen kasvua.

Superannuation -termiä käytetään erottamaan järjestelmä tavanomaisista eläkejärjestelmistä. Australian järjestelmä ei välttämättä johda säännöllisesti maksettavaan eläkkeeseen, sillä säästösumman saa halutessaan kokonaan itselleen eläkkeellejäännin yhteydessä. Tätä tapaa myös yleisesti käytetään, vaikka veroeduilla yritetään houkutella ihmisiä ottamaan annuiteettieläke kertasumman sijasta. Noin 90 % valitsee kertasumman. Yleinen summan käyttökohde on uusi auto.

Superannuation-järjestelmään suhtaudutaan enemmänkin palkan päälle tulevana lisäetuna kuin eläkkeenä. Todennäköisesti tämän muuttaminen on poliittisesti niin riskialtista että tällaisena se säilyy, vaikka järjestelmään liittyy selviä kannustinongelmia. Järjestelmä kannustaa käyttämään kerralla nostetut rahat tai sijoittamaan ne piiloon, ja sen jälkeen menemään julkisen tarveharkintaisen eläkkeen piiriin. Järjestelmä saattaa myös lisätä aikaista eläkkeellejääntiä, jotta eläke ei muodostuisi niin suureksi, että julkisen eläkkeen saanti vaarantuisi. Järjestelmä on kuitenkin niin uusi, että näiden ongelmien mittasuhteet ovat vielä pieniä.

Ratkaisuehdotuksina mahdollisiin kannustinongelmiin on esitetty mm. pakollisten annuiteettien käyttöönottoa, eläkesumman keranoston annuiteettiarvon ottamista mukaan julkisen eläkkeen tarveharkintaan, ja eläkesumman alimman nostoiän korottamista nykyisestä 55 vuodesta.

Australian uudistuksen esikuvana on ollut Ruotsin palkansaajarahastot. Palkansaajarahastojen huonona puolena pidettiin sitä, että yksittäinen työntekijä ei riittävästi mieltänyt omistusoikeuttaan rahastoihin. Hyvänä puolena pidettiin ammattiyhdistysten osallistumista päätöksentekoon, ja siitä otettiin Australiassa mallia.

Australiassa sijoitusriskit ovat täysin säästäjillä. Eläkerahastojen julkista valvontaa ei ole. Toistaiseksi rahastojen konkurssveja ei ole ollut.

Polittisia riskejä järjestelmään sen lyhyen historian aikana on jo liittynyt. Verotuskäytäntöä on muutettu usein ja se on erittäin monimutkainen. Maksuja rahastoihin verotetaan, samoin rahastojen sijoitustuottoja, ja myös maksettuja etuuksia. Lisäksi yli 55-vuotiaitten työttömyysturva otetaan heidän omista rahoistaan.

Säännöt ovat monimutkaistuneet ajan kuluessa, erityisesti verotuksen osalta. Muutoksia on tehty jatkuvasti, yleensä niin että kertyneisiin etuuksiin ei ole puututtu. Edeyn (1997) mukaan todennäköisesti erittäin harva henkilö tuntee järjestelmän säännöt hyvin. Tämä saattaa heikentää työntekokannustimia. Säästämissä sääntömet eivät ole ongelma, koska säästäminen tapahtuu pakosta.

Australiassa ei ollut jakojärjestelmään perustuvaa ansioeläkettä. Täten uuden järjestelmän luominen ei aiheuttanut sellaista siirtymäkauden ongelmaa, jossa jotkut sukupolvet maksavat edellisten sukupolvien eläkkeet ja säästävät samalla oman tulevan eläkkeensä. Tarveharkintainen julkinen eläkejärjestelmä säilyi, tässä luotiin sen rinnalle uusi järjestelmä.

Uuteen järjestelmään liittyy hallinnollisia ongelmia. Australiassa ei ole käytössä henkilötunnuksia. Samannimisten työntekijöiden tilejä voi olla vaikea erottaa toisistaan, kun työsuhteista on kulunut vuosikausia. Ongelmaa pahentaa harmaan talouden yksi muoto, työntekijöiden esiintyminen väärillä nimillä. Aluksi ongelmia aiheutti myös se, että työnantajat eivät maksaneet maksuja säännöistä huolimatta, mutta tilanne on parantunut. Erityisesti naisten ongelmia ovat matalapalkkaisuus ja pitkä odotettu elinikä: tileille kertyy vain vähän rahaa jonka kuitenkin pitäisi riittää pitkäksi aikaa.

Järjestelmän luomista helpotti se, että rahoitusmarkkinoilla oli jo toteutettu vastaavanlaisia yksityisiä vapaaehtoisia rahastoja, joita käyttivät pääasiassa suurituloiset henkilöt.

Chile - yksilöllisten eläketilien soveltaja

Chilen eläkejärjestelmä on ehkä eniten tutkittu esimerkki henkilökohtaisista tileistä. Se on ollut voimassa jo vuodesta 1981 ja on ainakin toistaiseksi ollut myös varsin menestyksellinen, jos tuloksia mitataan keskimääräisellä eläketilien tuotolla.

Taloudellinen ja yhteiskunnallinen ympäristö oli Chilessä ennen eläketilien käyttöönottoa hyvin erilainen kuin se on pohjoismaisissa markkinatalouteen perustuvissa hyvinvointivaltioissa. Elintaso ja talouden kasvuvauhti olivat alhaiset, inflaatio nopeaa ja yhteiskunnalliset olot epävakaa, vaikka valtion rooli sekä talouden ohjauksessa että tuotannossa oli kattava. Eläkejärjestelmän uudistaminen oli osa sotilasjuntan toteuttamaa laajaa uudistuspakettia, johon kuuluivat muun muassa ulkomaankaupan vapauttaminen ja valtiomyritysten yksityistäminen. Maan taloudellinen kehitysvauhti on sittemmin ollut erittäin nopea, rahoitusmarkkinoilla on otettu käyttöön indeksointijärjestelmä ja myös demokratia on edistynyt.

Ennen uudistusta voimassa ollut yli sadasta erilaisesta eläkejärjestelystä koostuva vanhuudenturva oli viritetty etuuksiltaan kestävämmäksi. Eläkemaksut vaihtelivat ammatista riippuen 16 - 26 prosenttia ja eläkeikä 35 - 65 vuoden välillä. Vain osa eläkkeistä oli indeksoitu kuluttajahintojen nousua vastaan ja kaksi kolmasosaa eläkeläisistä olikin minimieläkkeen varassa. Silti valtio joutui osallistumaan mittavasti eläkkeiden rahoitukseen, koska eläkemaksujen maksamatta jättäminen oli yleistä ja inflaatio heikensi muutoinkin huonosti tuottavien eläkerahastojen reaaliarvoa.

Eläkeuudistuksen ideologisina lähtökohtina olivat markkinaliberalismi ja katolisen kirkon yhteiskunnallisesta näkemyksestä johdettu subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan taloudelliset päätökset tulee tehdä mahdollisimman lähellä yksilötasoa. Näin yksityisistä yrityksistä tehtiin keskeinen sosiaaliturvan tarjoaja esimerkiksi terveydenhuollossa ja koulutuksessa. Myös uutta eläkejärjestelmää hallinnoidaan hajautetusti yksityisissä eläkerahastoissa, kuten Suomessa.

Vanhuuseläkkeiden suhteen toinen keskeinen uudistusperiaate oli etuuksien työsidonaisuuden vahvistaminen. Tämä merkitsi siirtymistä maksuperusteiseen järjestelmään, jossa pääsääntönä on että elinaikana maksetut vakuutusmaksut ja niiden rahastoinnista kertynyt tuotto määrittävät eläkkeen suuruuden. Suomen asumisaikaperusteista kansaneläkejärjestelmää vastaava vanhuudenajan perusturva on Chilessä kaksiportainen. Inflaatioon indeksoitu minimieläke edellyttää 20 vuoden työssäoloa. Viimeisenä turvaverkko on tarveharkintainen verorahoitteinen alhainen avustus.

Vaikka eläkkeiden sanotaan vaihtelevan maksettujen maksujen ja sijoitustuottojen mukaan, riskit eivät jää pelkästään yksittäisten kotitalouksien kannettaviksi. Valtio säätelee voimakkaasti rahastojen sijoituspolitiikkaa ja asettaa minimituottovaatimuksen. Se myös takaa viime kädessä ansaitut eläkeoikeudet sekä minimieläkkeen riittävän pitkään työssä olleille, vaikka heidän tilillään oleva summa ei siihen riittäisi. Lisäksi valtio tasaa sijoitustuottojen ja maksettujen maksujen määrän vaihtelusta aiheutuvaa eläketulon vaihtelua progressiivisella verotuksella. Tätä laajaa osallistumista riskinkantoon pidetään valtiontalouden kannalta myös ongelmallisena, koska eläkeläisiltä saadut verotulot ja minimieläkemenojen määrä vaihtelevat sijoitustuottojen mukaan.

Yksi kiistanalaisimmista uuden järjestelmän piirteistä on palkansaajien oikeus valita ja vaihtaa henkilökohtaista tiliä hallinnoiva rahasto. Tavoitteena on ollut antaa mahdollisuus kilpailuttaa rahastoja. Koska kuitenkin maksut ja sijoituspolitiikka ovat säädeltyjä, rahastojen keskinäinen kilpailu on ohjautunut kustannuksiltaan kalliiseen markkinointiin, jossa luvataan esimerkiksi kodinkoneita rahastoa vaihtaville.

Eläkemaksut siirrettiin Chilessä kokonaan palkansaajan maksettaviksi, samalla kuitenkin nostaen vastaavasti palkkatasoa. Maksut ovat verovähennyskelpoiset ja niitä samoin kuin kertyneitä tuottoja verotetaan vasta eläkeaikana, jolloin veroaste on matalampi pienempien tulojen vuoksi.

Työntekijä voi valita jäädessään eläkkeelle käyttääkö tilin pääoman yksityiseltä vakuutuslaitokselta saatavan annuiteettieläkkeen hankintaan vai nostaako eläkettä tililtään etukäteen sovittavan maksumenettelyn mukaan. Jos eläkkeensaaja kuolee jälkimmäisessä vaihtoehdossa ennen aikaisesti, tilin jäljellä oleva pääoma periytyy. Toisaalta jos elinaika on arvioitua pidempi ja tili tyhjenee, eläkeläiselle maksetaan minimieläkettä loppuelämän ajan.

Vaikka eläkeuudistus paransi olennaisesti työnteon kannusteita, puutteita vielä löytyy. Eläkejärjestelmä on periaatteessa kattava, mutta sen ulkopuolelle jää kuitenkin noin kolmannes työvoimasta, koska pakollisuus ei koske yksityisyrittäjiä ja koska osa matalapalkkaisista osallistuu järjestelmään vain minimieläkkeeseen tarvittavan työpanoksen verran. Progressiivinen verotus ja mahdollisuus minimieläkkeeseen rajoittavat pienituloisten halukkuutta osallistua järjestelmään, ainakin sen jälkeen kun 20 vuotta työuraa on takana. Toisaalta selvästi suomalaista alhaisempi eläkeajan perusturvan taso rajoittaa kannusteongelman melko suppealle tuloalueelle.

Säästämisen lisääntymisen ja rahoitusmarkkinoiden kehittymisen näkökulmasta Chilen uudistusta pidetään onnistuneena. Uudistuksessa saavutettiin synergia, jossa markkinoille tulleet säästöt antoivat mahdollisuuden rahoittaa pääomapulan takia toteuttamatta jääneitä korkeatuottoisia investointiprojekteja, jolloin puolestaan rahastoille saatiin hyvä tuotto. Emu-maiden hyvin toimivilla ja avoimilla rahoitusmarkkinoilla samanlaista kasvuvaikutusta ei ole saatavissa, mutta toisaalta myös markkinoiden epävakautteen liittyvät riskit ovat pienemmät.

Yksi keskeisistä ongelmista maksuperusteiseen rahastoivaan järjestelmään tähtäävissä uudistuksissa on vanhaan järjestelmään kertyneiden eläkkeiden rahoitus. Chilessä se toteutettiin antamalla eläkeoikeuden vastineeksi valtion liikkeelle laskemia joukkolainoja. Valtiontaloudelle koitua taakka tulee näin vasta vähitellen maksuun sitä mukaa kuin joukkolainat lunastetaan eläkkeelle siirryttäessä. Uudistukseen myös varauduttiin etukäteen pitämällä valtiontalous ylijäämäisenä ja nostamalla lakisääteistä eläkeikää. Siirtymäkustannuksia kevensi se että keskimääräinen etuus vanhassa järjestelmässä oli laskenut lähelle uuden järjestelmän minimieläkettä.

Chilen järjestelmän tuottoisa menneisyys on toistaiseksi vaimentanut siihen kohdistuvaa kritiikkiä. Kun sijoitustuotot normalisoituvat, nähdään paremmin järjestelmän tyypillisesti tuottamat eläketasot. Tällöin selviää myös se, kuinka paljon julkinen sektori lopulta joutuu osallistumaan minimieläkkeiden rahoitukseen.

Ruotsin nimelliset eläketilit

Ruotsalainen hyvinvointivaltio, samoin kuin osittaiseen rahastointiin perustuva aiempi eläkejärjestelmä, muistuttavat varsin paljon suoma-

laista. Kummassakin maassa sosiaaliturva on periaatteessa laajalti ansiosidonnaista, mutta tulojen uudelleenjako heikentää merkittävästi maksujen ja etuuksien suhteen yhteyttä. Kansalaisten sitoutuminen virallisilla työmarkkinoilla tapahtuvaan työhön ja verojen maksuun on ainakin toistaiseksi kattavaa. Etuusperusteisen työeläkejärjestelmän mahdollisuus tuottaa luvatut eläkkeet ovat hyvät, tosin nousevien maksujen kustannuksella. Näistä lähtökohdista on kiinnostavaa kuvata sitä miksi Ruotsissa päädyttiin uudistamaan eläkejärjestelmä perusteellisesti.

Ensimmäinen syy oli havainto järjestelmän rahoitus pohjan epävakaisuudesta. Eläkkeet taataan menneitten tulojen perusteella, jolloin nykyinen talouden kasvuun ja väestörakenteeseen perustuva maksukyky heijastuu viiveellä menoihin. Toinen perustelu oli väestön ikääntymisen aiheuttama kustannusten kasvu. Kolmantena tekijänä mainittiin eläkemaksujen veroluonteisuus, eli yhteys maksettujen maksujen ja saatujen etuuksien välillä oli heikko, mikä vähensi työn teon kannusteita. Neljäs keskeinen perustelu oli kansantalouden säästämisen lisääminen yksilöllisten tilien avulla. Nämä kaikki perustelut ovat Suomessakin keskustelun kohteena vieläpä niin, että demografiasta aiheutuva maksurasituksen nousu tulee olemaan meilä suurempi kuin Ruotsissa.

Ruotsin uusi järjestelmä on periaatteeltaan maksuperusteinen, tosin eläkeoikeutta kertyy palkkojen lisäksi myös verollisten tulonsiirtojen perusteella. Toisena poikkeamana periaatteesta on eläkekatto, eli oikeutta kertyy vain tietyn rajan alittavista tuloista, vaikka työnantajan maksua peritään niitä korkeammistakin. Rahoitus pohjan yhteyttä etuuksiin on vahvistettu indeksoimalla rahastoimaton eläkeoikeus erityiseen tuloindeksiin, jota määritettäessä otetaan huomioon kansantalouden keskimääräinen reaalin henkeä kohti laskettu tulo kolmen edeltävän vuoden ajalta. Rahastoimatonta etuutta varten kerätty maksu on 16 prosenttia ja rahastoidun osan maksu on 2.5 prosenttia palkoista.

Väestön ikääntymisen vuoksi toteutuvaa sukupolvien välistä tulonsiirtoa on kevennetty sopeuttamalla ansaittu eläkeoikeus ns. jakoluvun avulla eläkkeelle jätettäessä. Jakolukua määritettäessä otetaan huomioon eläkkeellejäänti- iän lisäksi odotettavissa oleva elin-aika, ennen eläkeikää kuolleiden jälkeensä jättämä osuus, hallintokulut ja talouden kasvu oletus. Väestön elinajan pidentyminen ei siten kasvata eläkemaksurasitusta. Eläkeikä on vapaasti valittaessa sen jälkeen kun on palkansaaja on täyttänyt 61 vuotta.

Keskeinen ero Chilen järjestelmään on se, että Ruotsissa eläketilit rahastoidaan vain pieneltä osin. Rahastointiaste saattaa jopa aiempaan järjestelmään verrattuna alentua, koska työkyvyttömyyseläkkeet siirrettiin valtion budjettirahoitukseen. Pieni rahastojen pääoma ja suuri tilien määrä tulee aiheuttamaan ainakin aluksi suuret hallintokulut suhteessa sijoitustuottoon. Hallintokuluja pitää korkeina lisäksi siirtymäkauden ajan vanhan ja uuden järjestelmän yhtäaikainen ylläpito. Toisaalta kustannukset uuteen nimellisten tilien järjestelmään siirryttäessä ovat selvästi alhaisemmat kuin täysin rahastoiwaan järjestelmään siirryttäessä, koska valtaosa kertyneistä etuuksista rahoitetaan edelleen kunkin vuoden maksuilla. Toinen hyvä puoli osittaisesta rahastoinnista on että eläkkeiden sitominen pääosin tuloindeksiin vähentää sijoitustuottojen vaihtelusta eläkkeen suuruudelle aiheutuva riskiä.

Työnteon kannusteiden kannalta järjestelmän heikkoutena ovat paitsi edellä mainitut poikkeukset maksu-etuus-yhteydestä, niin myös suhteellisen suureksi viritetty takuueläke ja korkea marginaaliveroaste. Ongelmat olisivat vastassa myös sovellettaessa samantyyppistä järjestelmää Suomeen.

Lähteitä

Ackerby, S. (1998): Ruotsin eläkeuudistus - malliksi muille. *Unitas* 4/1998.

Asher, Mukul G. (1994): *Social Security in Malaysia and Singapore*. ISIS Malaysia.

Bateman, Hazel ja John Piggott (1997): *Mandatory retirement saving: Australia and Malaysia compared*. Teoksessa Valdés-Prieto, Salvador (toim.) *The economics of pensions*. Cambridge University Press.

Edey, Malcolm L. (1997): *Retirement Income Policy in Australia*. Teoksessa Steven A. Sass ja Robert K. Triest (toim.) *Social Security Reform*. Federal Reserve Bank of Boston.

Edwards, S. (1998): *The Chilean pension reform: a pioneering program*. NBER Working Paper No. 5811. Cambridge.

Jacobsen, V. (1997): *Paying for Pensions - The Case of Chile*. New Zealand Business Roundtable. Wellington.

Lassila, J. ja T. Valkonen (1998): *Gloabalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus*. ETLA, B 148, ja Sitra, 212, Helsinki.

Socialdepartementet (1998): *Pensionsreformen*. Slutrapport, juni 1998. Tukholma.

Superintendence of Pension Funds Administrators (1995): *The Chilean Pension System*. Santiago.

Valkonen, T. ja J. Lassila (1998): *Katsaus kansainväliseen eläkeuudistuskirjallisuuteen*. ETLA, Keskusteluaiheita, No. 657. Helsinki.