

HYVINVOINTIVALTION RAHOITUS – Riittävätkö rahat, kuka maksaa?

Sixten Korkman – Jukka Lassila – Niku Määttänen – Tarmo Valkonen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kannen valokuva: www.FreeStockPhotos.com

ETLA B230
ISBN 978-951-628-465-4

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki, 2007

ESIPUHE

ETLAssa on jo pitkään tehty väestön ikääntymistä ja sen kansantaloudellisia vaikutuksia koskevaa tutkimustyötä. Tutkimuksia on tehty eri tahojen toimeksiannosta ja tuloksia on julkaistu myös tieteellisillä foorumeilla. Tämä kirja nojaa tuohon tutkimustyöhön ja esittää ko-koavan analyysin väestön ikääntymisen kansantaloudellisista haasteista sekä mahdollisuuksista vastata niihin ikääntymis- ja etenkin eläkepolitiikalla.

Hyvinvointivaltion rahoitus on vaikea ja tärkeä aihe. Emme väitä, että hyvinvointivaltion haasteisiin olisi yksinkertaisia ratkaisuja tai että vain jokin politiikkavaihtoehto voisi tulla kysymykseen. Mutta uskomme, että ikääntymis- ja eläkepolitiikkaa kehittämällä olisi mahdollista sovittaa yhteen kansantalouden tehokkuuden ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset nykyistä paremmin. Mielestämme on tärkeää, että yhteiskuntapolitiikassa pohditaan vaihtoehtoja ja otetaan kantaa hyvinvointivaltion rahoituksen ongelmiin. Tällä kirjalla haluamme edistää näitä kysymyksiä koskevaa ymmärrystä sekä jäsenneltyä keskustelua etenkin eläkepolitiikan vaihtoehtoista.

Kiitämme TT-säätiötä rahoituksesta, joka on tehnyt tämän kirjan tuottamisen mahdolliseksi.

Elokuussa 2007

Sixten Korkman Jukka Lassila Niku Määttänen Tarmo Valkonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE

1	JOHDANTO	7
2	JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS	9
2.1	Julkinen talous on nyt ylijäämäinen, mutta kuinka kauan?	9
2.2	Kestävyysmittaaminen	10
2.3	Poliittiset riskit	17
2.4	Miksi julkisen talouden kestävyysvaje on ongelma?	18
3	ELÄKEJÄRJESTELMÄ	20
3.1	Eläkejärjestelmän perusominaisuudet ja nykytilanne Suomessa	20
3.2	Työeläkkeiden rahoituksen ongelmat	32
3.3	Ehdotuksia työeläkejärjestelmän uudistamiseksi	35
3.4	Vapaaehtoinen eläkesäästäminen	43
4	HOITO JA HOIVA	45
4.1	Terveystalouden ja pitkäaikaishoidon rahoitus ja palvelujen tuotanto	45
4.2	Menoarviot	45
4.3	Rahoituksellinen kestävyys	49
4.4	Rahoitusmallit: pakollisuus ja riskienjako	50
4.5	Tilijärjestelmällä paremmat kannusteet?	51
5	YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	54
	Liite 1: Mallikuvaus ja ennusteoletukset	59
	Liite 2: Tasesuhde ja indeksijarru	64
	Viitteet	67
	Kirjallisuusluettelo	68

1 Johdanto

Tarkastelemme tässä raportissa hyvinvointivaltiomme rahoitusta seuraavien vuosikymmenien aikana. Pitkä aikahorisontti on tarpeen, koska monet hyvinvointivaltioon kuuluvat julkiset lupaukset ovat hyvin pitkäaikaisia. Esimerkiksi työkäisille kertyvät eläkkeet tulevat maksuun vasta vuosikymmenien kuluttua. Tärkein ennakoitavissa oleva muutos, joka heikentää julkisen talouden kestävyyttä, on väestön ikääntyminen. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja elinikien pidentyminen yhdistettynä matalaan syntyvyyteen johtaa työkäisen väestön supistumiseen ja vanhusväestön lisääntymiseen. Maksajien lukumäärä vähenee samalla kun edunsaajien määrä kasvaa.

Pitkän aikavälin arvioihin julkisen talouden kestävydestä liittyy väistämättä paljon epävarmuutta. Arvioiden taustalla olevaa väestö- ja talouskehitystä on vaikea ennustaa oikein. Yritämme ottaa tämän epävarmuuden mahdollisimman hyvin huomioon paitsi arvioidessamme rahoituksen kestävyyttä, myös politiikkasuosituksissa. Hyvinvointivaltion tulonsiirto- ja palvelujärjestelmät tulisi rakentaa siten, että ne voidaan ylläpitää myös odotettua huonomman kehityksen toteutuessa.

Väestön ikääntyminen vaikeuttaa eläkejärjestelmän sekä terveydenhuollon ja vanhusten pitkäaikaishoidon rahoittamista. Raportin pääpaino on eläkejärjestelmässä, erityisesti maksuissa ja etuuksissa, mutta käsittelemme myös hoidon ja hoivan rahoitusta ja koko julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä.

Arviomme lopputulos on, että ikääntyvä Suomi on varautunut julkisen talouden haasteisiin kohtuullisesti, mutta ei riittävästi. Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä maksujen nousupaineet ovat tehtyjen uudistusten jälkeenkin tuntuja. Terveystenhoito ja vanhusten hoiva on rahoitusvaikeuksissa jo nyt, ennen kuin ikärakenteen muutos on toden teolla edes käynnistynyt. Hyvinvointivaltiomme on kuin ylläastissa oleva laiva, jonka kantokykyä tulisi vahvistaa tai kuormaa keventää.

Tarkastelemme luvussa 2 koko julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä ja hyvän julkisen taloudenpidon kriteereitä. Luku 3 keskittyy eläkejärjestelmään. Kuvaamme eläkejärjestelmämme tavoitteita ja toimintaperiaatteita ja arvioimme sen rahoituksellista kestävyyttä. Lisäksi havainnollistamme käytännön esimerkein, mihin suuntaan eläkejärjestelmää tulisi mielestämme kehittää. Luvussa 4 tarkastelemme julkisen sektorin roolia terveydenhoidossa ja pitkäaikaishoidossa ja niiden rahoitukseen liittyviä haasteita. Yritämme tuoda akateemisesta keskustelusta julkiseen keskusteluun ajatuksia, jotka tähtäävät terveydenhoidon rahoittamiseen liittyvien kustannusten pienentämiseen. Luvussa 5 esitämme yhteenvedon.

2 Julkisen talouden kestävyys

2.1 Julkinen talous on nyt ylijäämäinen, mutta kuinka kauan?

Tämän raportin lähtökohtana on huoli julkisen talouden rahoituksen kestävydestä. Huoli voi tuntua aiheettomalta, sillä julkinen talous on ollut 1990-luvun lopulta alkaen jatkuvasti ylijäämäinen: julkinen valta on saanut enemmän vero-, maksu- ja omaisuustuloja kuin mitä se on tarvinnut rahoittaakseen vuosittaiset menonsa. Valtion velkaa on lyhennetty ja valtion ja kuntien eläkerahastoja on tietoisesti vahvistettu. Myös yksityisen sektorin työeläkerahastot ovat kasvaneet nopeasti ja talouskasvu on edelleen vahvaa. Miksi meidän pitäisi olla huolissamme hyvinvointivaltion rahoituksesta?

Julkiset lupaukset ovat monelta osin hyvin pitkäaikaisia; esimerkiksi työikäisille kertyvät eläkkeet tulevat maksuun vasta vuosikymmenien kuluttua. Hyvinvointivaltion rahoituksen kestävyttä on siksi arvioitava useita vuosikymmeniä eteenpäin. Julkisen talouden vuotuinen yli- tai alijäämä ei välttämättä kerro mitään tulevasta palveluiden ja tulonsiirtojen rahoitustilanteesta.

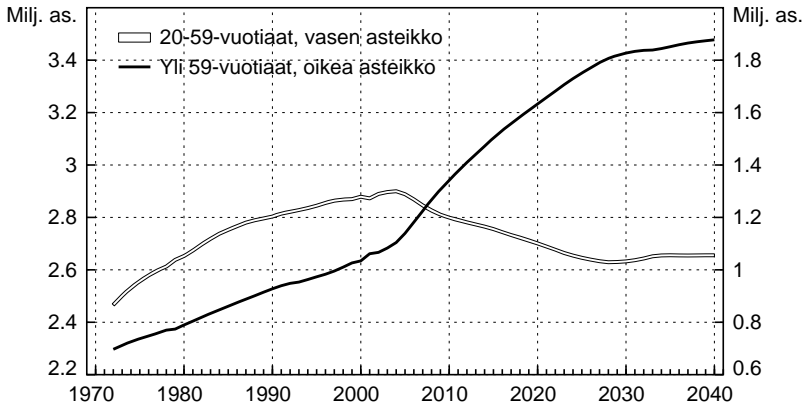
Tärkein syy, miksi pitkän aikavälin näkymät ovat ongelmalliset, liittyy väestökehitykseen. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja elinikien pidentyminen yhdistettynä matalaan syntyvyyteen johtaa työikäisen väestön supistumiseen ja vanhusväestön lisääntymiseen. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan parhaassa työiässä oleva väestö (20–59 -vuotiaat) supistuu vuoteen 2030 mennessä noin 236 000 hengellä, samalla kun sitä vanhempien lukumäärä lisääntyy noin 645 000 hengellä (kuvio 1). Tämän seurauksena väestön huoltosuhteet lähes kaksinkertaistuu. Muutos on Suomessa seuraavan sukupolven aikana tietyvästi nopeampaa kuin missään muussa EU-maassa.

Väestön elinajan piteneminen on lähtökohtaisesti myönteinen kehitys. Väestön ikääntyminen vaikeuttaa kuitenkin hyvinvointivaltion rahoittamista. Tämä johtuu siitä, että tulonsiirtojen ja julkisten

Julkisen talouden rahoitusta on arvioitava vuosikymmeniksi eteenpäin

Väestön ikärakenteen muutos on juuri alkamassa

Kuvio 1.
Väestörakenteen
saksiliike on
alkanut



Hyvinvointivaltio on jakojärjestelmä ja siksi herkkä väestön ikärakenteelle

palvelujen rahoitus nojautuu varsin pitkälle jakojärjestelmään: ikäsidonnaiset julkiset menot, joista tärkeimmät ovat eläkkeet sekä terveydenhuolto- ja vanhusten hoivamenot, rahoitetaan pääosin työssä käyviltä kerätyillä maksuilla ja veroilla. Vastedes maksajien lukumäärä vähenee, samalla kun edunsaajien määrä kasvaa; väestön vanheneminen sekä lisää menoja että heikentää maksu- ja veropohjaa.

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän menoja suurentaa väestörakenteen muutoksen lisäksi myös se, että järjestelmä on ”kypsymässä”. Vasta muutaman vuoden ajan on eläkkeelle jäänyt koko työuransa järjestelmän piirissä olleita ja siten täyden eläkkeen kartuttaneita työntekijöitä. Kun heidän määränsä lisääntyy, eläkemenoit suurenevät.

Julkisen talouden rahoitukselliseen kestävyyyteen liittyy väistämättä paljon epävarmuutta. Kuten myöhemmin kuvaamme, jo pelkästään edellä käytetty väestöennuste on paria ensimmäistä vuosikymmentä lukuun ottamatta hyvin epävarma. Hyvinvointivaltion keskeiset elementit tulisi kuitenkin rakentaa siten, että ne voidaan ylläpitää myös odotettua huonomman kehityksen toteutuessa. Tämän raportin yksi tavoite on juuri arvioida, miten hyvin tässä on onnistuttu.

2.2 Kestävyyden mittaaminen

Julkisen talouden piiriin kuuluvat valtio, kunnat ja kuntayhtymät sekä sosiaaliturvarahastot. Julkinen valta säätelee, verottaa, jakaa tulonsiirtoja ja tarjoaa palveluja sekä toimii myös ostajana ja myyjänä eri markkinoilla. Julkisen talouden rahoitusta tarkasteltaessa on siksi otettava huomioon sen vuorovaikutus muun kansantalouden kanssa.

Julkisen talouden rahoituksen kestävyys tarkoittaa pääpiirteissään samaa asiaa kuin kotitalouden hyvä taloudenpito: tulojen ja

On huomioitava myös odotettua huonomman kehityksen mahdollisuus

Julkinen valta vaikuttaa elämääme kehdestä hautaan

menojen on oltava sopusoinnussa. Keskeisenä erona on, että julkinen valta voi pakottaa kotitalouksia ja yrityksiä maksamaan korkeampia veroja, jos sen rahat eivät muutoin riitä. Lisäksi se voi muuttaa sukupolvien välistä tulonjakoa rahastointi- tai velanottopolitiikalla. Tästä syystä julkinen valta voi ja sen pitää tehdä suunnitelmia pitemmällä aikahorisontilla kuin kotitalous: myös tulevat sukupolvet on otettava huomioon.

Lähtökohtana julkisen talouden kestävyttä mitattaessa käytetään havaintoa siitä, että monet julkiset menot liittyvät tiettyyn elämänvaiheeseen. Olettamalla, että yhteys iän ja saatujen tulonsiirtojen tai käytettyjen julkisten palvelujen määrän välillä pysyy samanlaisena tulevaisuudessa, voidaan väestöennusteen avulla arvioida erilaisten julkisten menojen määrällinen kehitys. Kun tähän arvioon liitetään vielä oletukset hintamuutoksista ja talouden kasvusta, saadaan aikaan skenaario tulevista menoista. Samalla tavoin voidaan arvioida verotulot eri-ikäisten nykyisin maksamien verojen ja tulojen kasvun perusteella.

Omat kestävyysarviomme perustuvat kansantalouden toimintaa jäljittelevään FOG-malliin (ks. liite 1), jossa väestöennusteet määrittävät tulevan väestörakenteen. Mallin kotitaloudet ja yritykset reagoivat taloudellisiin kannusteisiin ja markkinahinnat – palkat, korot ja hyödykkeiden hinnat – muodostuvat kysynnän ja tarjonnan perusteella. Julkinen sektori on näillä markkinoilla yksi osapuoli esimerkiksi sitä kautta, että se kilpailee yritysten kanssa työvoimasta. Mallissa eläkejärjestelmän säännöt on kuvattu yksityiskohtaisesti, ja mallin kotitaloudet ja yritykset ottavat ne huomioon päätöksenteossa. Hoidon ja hoivan osalta on otettu huomioon kustannusten ikäsidonaisuuden lisäksi niiden keskittyminen viimeisiin elinvuosiin. Mallin antama verotuloarvio ottaa huomioon muun muassa suurenevan eläkeläisjoukon eläkkeistään ja kulutuksestaan maksamat verot.

Kestävyysarvioon perustuu moniin oletuksiin

Boxi 1

Jakojärjestelmä ja sukupolvisopimus

Eläkejärjestelmässä rahoitustapaa, jossa työikäiset rahoittavat eläkkeellä olevien eläkkeet, kutsutaan jakojärjestelmäksi. Myös muilla julkisen talouden merkittävimmillä lohkoilla, kuten terveydenhuollossa, pitkäaikaishoidossa ja koulutuksessa, suurin osa menoista kohdentuu eri sukupolville kuin niiden rahoittaminen. Voidaankin sanoa, että koko julkisen talouden rahoitus perustuu pääosin jakojärjestelmään. Sen voidaan ajatella ilmentävän sukupolvien välistä kirjoittamatonta sopimusta, jossa kukin sukupolvi kantaa työikäisenä vastuuta vanhemmistaan ja lapsistaan. Tulevat sukupolvet eivät kuitenkaan ole läsnä päätettäessä myös niiden rahoitusrasitteeseen vaikuttavista asioista, kuten eläkesäännöistä. Siksi jakojärjestelmään perustuvan sukupolvisopimuksen pitävyyteen liittyy merkittävä epävarmuutta. Tulevat sukupolvet arvioivat aikanaan itse, kuinka tarkkaan he sukupolvisopimusta noudattavat.

Oletuksiin liittyvä epävarmuus on tässä raportissa erityisen huomion kohteena

Edellä kuvattuihin oletuksiin liittyy tietenkin epävarmuutta. Useimmat arvot julkisen talouden kestävyydestä kuvaavat kuitenkin vain todennäköisimpänä pidettyä kehitystä ja joskus lisäksi muutama vaihtoehtoa sen ympärillä. Laskelmissa ei edes yritetä arvioida sitä, kuinka suuria riskit ovat ja miten hyvinvointivaltion eri osat jakavat niitä uudelleen eri yksilöiden ja sukupolvien välillä. Seuraavassa kuvaamme ensin odotettuun kehitykseen perustuvia laskelmia. Sen jälkeen arvioimme epävarmuuksien merkitystä.

Odotettu kehitys

Taulukossa 1 esitetään valtiovarainministeriön (VM, 2006) ja ETLAn arvio (Lassila ym., 2007a) ikäsidonnaisten julkisten menojen odotetusta kehityksestä tulevaisuudessa. Vaikka käytetyt laskentamenetelmät ja osin menoerien määritelmätkin ovat erilaisia, arviot tuottavat melko samankaltaiset tulokset. Menot ilmaistaan suhteessa kunkin ajanjakson bruttokansantuotteeseen. Taulukon eläkkeet sisältävät sekä työeläkkeet että kansaneläkkeet. Palveluissa ovat mukana terveyspalvelut ja pitkäaikaishoito. Muut menot koostuvat muun muassa koulutusmenoista, työttömyysmenoista ja perhetuista.

Kansantalouden tulokehitystä mittaavan vuosittaisen bruttokansantuotteen reaaliarvon oletetaan kasvavan vuoteen 2050 mennessä noin 2.5-kertaiseksi nykyiseen verrattuna. Ikäsidonnaisten julkisten menojen reaaliarvo kasvaa sitäkin nopeammin, sillä se enemmän kuin kolminkertaistuu. Taulukossa kasvueron näkyy menojen BKT-suhteen nousuna.

Julkiset ikääntymismenot suhteessa kokonaistuotantoon kohoavat yhden ikäpolven kuluessa noin 5 prosenttiyksikköä. Paineet kohdistuvat ensi vaiheessa lähinnä eläkemenoihin, sittemmin etenkin terveydenhuoltoon ja vanhusten hoivameneihin. Huoltosuhteen poikkeuksellisen nopeasta muutoksesta johtuen ikäsidonnaiset menopaineet kasvavat Suomessa seuraavan ikäpolven aikana selvästi enemmän kuin muualla. Ero muihin maihin vähenee tarkasteluhorisonttia pidennettäessä. Suomi siis kohtaa ikääntymisen haasteet muita maita varhaisemmin.

Paineita työeläkemaksujen ja verojen nostamiseen lieventävät lasten lukumäärään liittyvien menojen väheneminen, työllisyysasteen odotettavissa oleva nousu, julkisen sektorin nykyinen ylijäämä, josta ajan mittaan voidaan luopua, sekä vuosien varrella kartutetut eläkerahastot ja niille kertyvät tuotot. Näistä syistä ikääntymismenojen kasvu ei johda vastaavaan verotuksen kiristämistarpeeseen.

Julkisen talous voi nykyisellä kokonaisveroasteella pysyä ylijäämäisenä vielä noin viisitoista vuotta. Olemme tällä aikajänteellä varautuneet ainakin kohtuullisesti väestön ikääntymiseen. Julkisen talouden tilanne kuitenkin heikkenee nopeasti vuoden 2020 jälkeen ja nykyisillä veroasteilla julkinen velka kasvaisi silloin nopeasti.

Ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaine on kova

Ongelmat kumuloituvat vähitellen

VM	2005	2010	2020	2030	2050	Muutos 2005-30
Eläkkeet	10.4	11.2	12.9	14.0	13.7	3.6
Palvelut	7.3	7.7	8.3	9.6	10.5	2.3
Muut	7.3	6.7	6.4	6.5	6.4	-0.8
Yhteensä	25.0	25.6	27.6	30.2	30.7	5.1

ETLA	2005-09	2010-14	2020-24	2030-34	2050-54	Muutos 2005-30
Eläkkeet	11.6	12.2	15.0	16.2	15.2	3.6
Palvelut	8.4	8.7	9.3	10.1	10.3	1.7
Muut	5.6	5.4	5.4	5.5	5.3	-0.1
Yhteensä	25.7	26.4	29.7	31.7	30.8	5.0

Kestävyysarvioiden riskit

Väestökehitys on hyvä esimerkki julkisen talouden kestävyysarvioihin liittyvistä epävarmuuksista. Tilastokeskuksen edeltäjä Tilastollinen päätoimisto ennusti 1960-luvun lopulla Suomen väkiluvun vuodelle 2000 lähes täysin oikein, mutta vuonna 1971 tehty uusi ennuste vuodelle 2000 oli runsas 700 000 henkeä liian pieni¹. YK ennusti vuonna 1973, että koko maailmassa olisi vuonna 2000 noin 6.5 miljardia ihmistä. Toteutunut luku jäi yli 400 miljoonaa henkeä pienemmäksi. Seitsemän vuotta aiemmin, siis vuonna 1966, tehty YK:n ennuste vuodelle 2000 oli paljon tarkempi: virhe oli noin 40 miljoonaa henkeä. Ennustevirheet voivat siis olla suuria, ja ennusteet eivät välttämättä päivitettäessä parane. Kummassakin virhe-esimerkissä ennustehorisointi oli lisäksi alle 30 vuotta, mikä on liian vähän julkisen talouden kestävyysarvioille.

Esimerkkejä voi luetella paljon lisääkin. Suurten ikäluokkien synty on yleensä tullut yllätyksenä kaikissa maissa. Syntyvyyden nopea lasku Välimeren maissa 1990-luvulla yllätti ennustajat. Siirtolaisuuden suuret muutokset ovat nekin useimmiten tapahtuneet yllättäen. Taloudellisesti kehittyneissä maissa tapahtunut elinikien jatkuva piteneminen on ennusteissa järjestelmällisesti aliarvioitu viimeisen 50 vuoden aikana. 1990-luvulla yleistyi käsitys, että eliniät jatkavat pitenemistään tulevaisuudessakin, ja tämä muuttunut käsitys ja sen aiheuttamat aiempaa synkemmät eläkemenolaskelmat olivat keskeisiä syitä eri maissa tehdyille eläkeuudistuksille.

Koska pitkälle tulevaisuuteen katsovat väestöennusteet ovat hyvin epävarmoja, käytämme tässä tutkimuksessa niin sanottua stokastista väestöennustetta. Sen avulla saadaan kuva odotetun väestökehityksen lisäksi siitä, kuinka paljon ennusteiden osuvuus heikkenee ennustejakson pidentyessä. Stokastisessa väestöennusteessa oletetaan, että nykyisen väestöennusteen tarkkuus on yhtä hyvä tai huono kuin aikaisempien ennusteiden.

Taulukko 1.
Ikäsidonnaiset menot suhteessa kokonaistuotantoon

Väestökehitys on usein yllättänyt ennustajat

Riskejä voidaan mitata

*Käytämme
stokastisia
väestöennusteita*

Kuvio 2 on esimerkki stokastisesta väestöennusteesta. Siinä esitetään, miten yli 60-vuotiaiden lukumäärä suhteessa 20–59-vuotiaisiin on muuttunut 1970-luvulta alkaen ja miten sen arvioidaan kehittyvän tulevaisuudessa. Kuvion harmaa alue kuvaa väestökehitystä, joka toteutuu 50 prosentin todennäköisyydellä. Ylimmän ja alimman käyrän välisellä alueella puolestaan ollaan 80 prosentin todennäköisyydellä.²

Alin osakuvio kertoo, että yli 60-vuotiaiden määrä suhteessa 20–59-vuotiaisiin nousee nykyisestä noin 40 prosentista noin 60 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Ikäsuhteen nousu jatkuu tämän jälkeenkin, mutta ennusteen epävarmuus kasvaa selvästi. Noin 10 prosentin todennäköisyydellä ikäsuhde voi nousta peräti yli 80 prosentin vuosisadan puoliväliin mennessä. Toisaalta samalla 10 prosentin todennäköisyydellä se voi laskea alle 60 prosentin. Voimme joka tapauksessa sanoa, että ikäsuhde nousee seuraavien vuosikymmenien aikana voimakkaasti ja jää nykyistä selvästi korkeammalle tasolle.

Toinen epävarmuus, jonka omissa laskelmissamme pyrimme huomioimaan, liittyy korko- ja osakemarkkinoiden tuottoon. Julkinen talous on varautunut tulevaa menojen kasvua varten säästämällä varoja eläkerahastoihin ja sijoittamalla ne Suomeen ja ulkomaille. Näin kansainvälisen talouden kehitys vaikuttaa pääomamarkkinoilta saatavissa olevan tuoton kautta julkisen talouden tasapainoon. Käyttämämme arviot tuottoriskien suuruudesta perustuvat tuottojen historialliseen vaihteluun (ks. liite 1).

Epävarmuuksia on todellisuudessa tietysti muitakin. Tärkeä pitkän aikavälin epävarmuus liittyy kansainvälisen talouden kehitykseen ja suomalaisten yritysten kykyyn tuottaa kannattavasti muun maailman haluamia tuotteita. Jälkimmäinen näistä edellyttää jatku-

*Huomioimme
myös sijoitus-
tuottoriskit*

*Tuottavuuden
kasvun merkitys-
tä kestäväyydelle
on korostettu
liikaa*

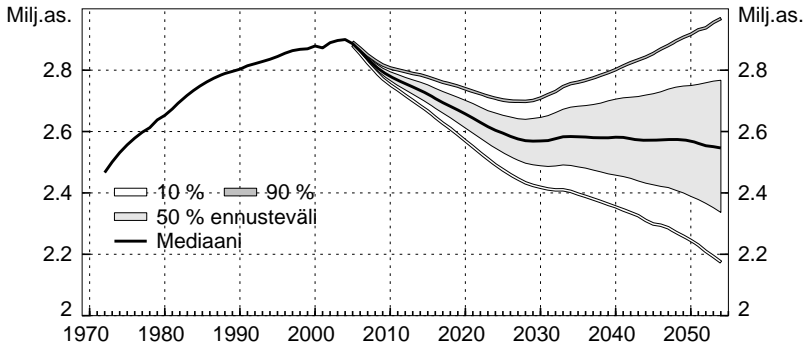
Boxi 2

Voidaanko maahanmuutolla keventää julkisen talouden rahoitusongelmaa?

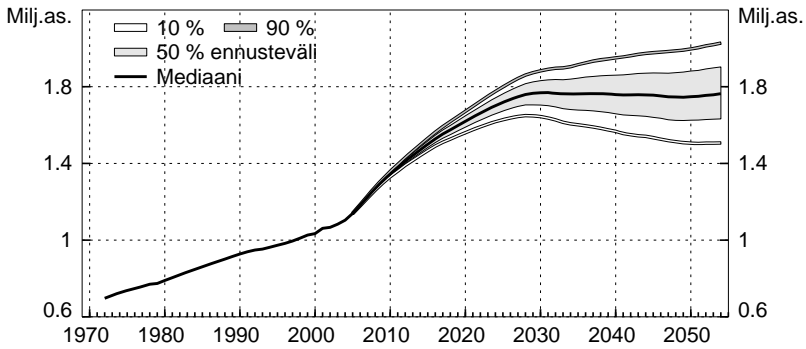
Yhdeksi ratkaisuksi väestön ikääntymisestä johtuville rahoitusongelmille voitaisiin ajatella väestöpolitiikkaa, jolla vaimennetaan odotettavissa olevaa ikärakenteen muutosta. Syntyvyys on Suomessa kuitenkin jo nyt teollisuusmaiden vertailussa korkea, ja on vaikea löytää politiikkaa, joka nostaisi sen pysyvästi riittävän paljon korkeammaksi. Toinen paljon esillä ollut vaihtoehto on maahanmuuton edistäminen.

Miten maahanmuutto vaikuttaa julkiseen talouteen? Kansainväliset kokemukset vaihtelevat sen mukaan, mikä on maahanmuuttajien työllisyysaste ja tuottavuus. Jos ne ovat vähintään yhtä korkeita kuin kantaväestön, eikä eroa esimerkiksi julkisten palvelujen käytössä ole, parantaa jatkuva maahanmuutto jonkin verran jakojärjestelmärahoitteisen julkisen talouden tasapainoa. Merkittävien julkisen talouden nettohyötyjen aikaansaaminen edellyttäisi kuitenkin niin suurta, jatkuvaa ja valikoitua maahanmuuttoa, ettei sellaisen toteutumisen varaan voida laskea rahoitusongelman ratkaisemista tai edes merkittävää lievenemistä. Työperäistä maahanmuuttoa kannattaa silti edistää: siitä voi olla paljon apua alueellisten ja ammatillisten työvoimakapeikkojen poistamisessa.

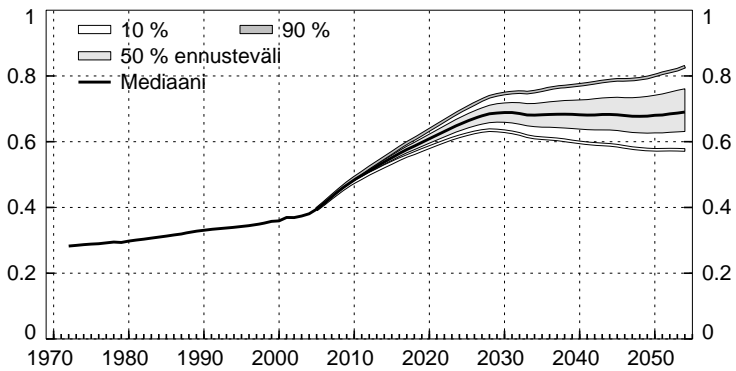
20-59-vuotiaiden lukumäärän ennustejakauma



Yli 59-vuotiaiden lukumäärän ennustejakauma

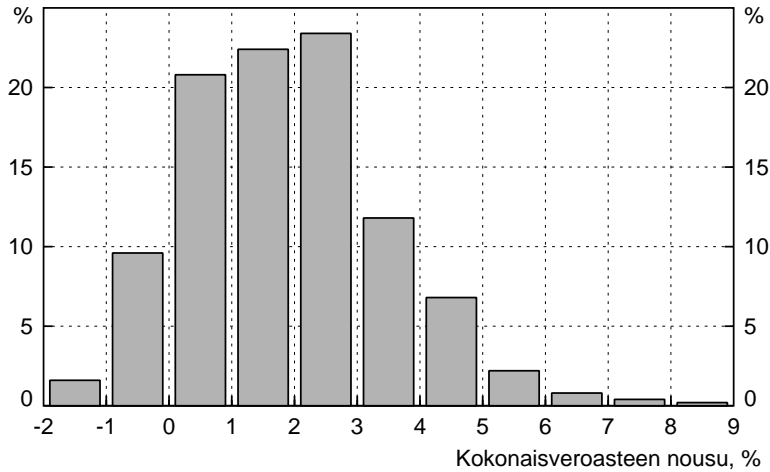


Ikäsuhte (60+/20-59)



Kuvio 2.
Väestökehitys
stokastisen
väestöennusteen
mukaan

Kuvio 3.
Kestävyyssvajeen
histogrammi



vaa tuottavuuden kasvua tuotannossa. Tuottavuuden kasvulla on olennainen merkitys sille, miten elintaso ja julkisen talouden vero- ja maksutulot kasvavat. Julkisen talouden tasapainon kannalta tuottavuuden kasvun merkitystä kuitenkin vähentää se, että myös monet tulonsiirrot ja palveluiden työvoimakustannukset ovat epäsuorasti sidoksissa yritys sektorin tuottavuuteen ansiotason määrääntymisen kautta. Yritysten tuottavuuden nousu kasvattaa siis paitsi verotuloja, myös verotuloilla rahoitettavia tulonsiirtoja ja palvelumenoja.

Kuviossa 3 esitetään oma arviomme julkisen talouden kestävyysvajeesta. Kestävyysvaje kertoo, kuinka paljon verotusta pitäisi kiristää välittömästi, jotta uusi veroaste riittäisi rahoittamaan nykyisten menoennusteiden mukaiset menot. Vaihtoehtoinen tulkinta on, että menoja pitäisi vastaavasti leikata saman verran, jos veroasteet pidetään ennallaan. Laskelmassa on huomioitu rahoitusmarkkinoiden tuottoriskit ja väestöpävarmuus, joiden vuoksi kestävyysvajeen suuruudesta annetaan todennäköisyysarvio. Kuvion palkkien korkeus kuvaa sitä, kuinka monta prosenttia tulevaisuuspoluista tuottaa kyseiseen luokkaan kuuluvan veroasteen nousun. Esimerkiksi 0–1 prosentin kokonaisveroasteen nousupainetta kuvaavaan luokkaan osuu noin 21 prosenttia havainnoista.

On olemassa pieni todennäköisyys sille, että rahoitustilanne helpottuu – kestävyysvaje onkin negatiivinen. Se voisi toteutua esimerkiksi niin, että rahastojen tuotot olisivat tulevaisuudessa huomattavasti korkeammat kuin mitä kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta on aiemmin keskimäärin saatu. Suunnilleen yhtä pienellä todennäköisyydellä vaje ylittää 4 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Laskelman mukaan julkinen talous ei ole rahoituksellisesti kestävä: on hyvin todennäköistä, että nykyinen kokonaisveroaste ei riitä nykypolitiikan mukaisten menojen rahoittamiseen tulevaisuu-

*Kestävyysvaje
voidaan antaa
todennäköisyys-
arvio*

*Julkinen talous ei
ole rahoitukselli-
sesti kestävä*

nessa. Keskeisinä syinä tähän ovat työeläkemenojen sekä hoivan ja hoidon menojen kasvu.

Kestävyysvajeen mediaani on lähes 2 prosenttia kokonaistuotannosta. On siis todennäköistä, että nykyisen laajuisten palveluiden ja tulonsiirtojen rahoittaminen tulevaisuudessa edellyttää verotuksen kiristämistä tai että veroasteiden pitäminen ennallaan edellyttää julkisten menojen kasvun hidastamista arvioituun nähden. Kestävyysvajeen palauttamisen vaikeus riippuu vajeen suuruuden lisäksi myös siitä, millä keinoilla vaje aiotaan kuroa umpeen. Eri veroilla ja tulonsiirroilla on erilaiset kannustevaikutukset.

2.3 Poliittiset riskit

Nykyinen lainsäädäntö ei määrittele täsmällisesti eikä kattavasti, miten julkiset meno- ja tuloperusteet kehittyvät. Tulevaisuutta arvioitaessa joudutaan ennustamaan myös tulevia poliittisia päätöksiä. Kansaneläkkeet ovat tästä hyvä esimerkki. Kansaneläkkeitä korotetaan automaattisesti yleistä hintojen nousua vastaavasti. Niiden arvo suhteessa nousevaan reaali-palkkatason heikkenee siten jatkuvasti, jos noudatetaan nykyistä lainsäädäntöä. Tämä politiikka muuttaisi tulonjakoa pitkällä aikavälillä merkittävästi. Se johtaisi kansaneläkkeen varassa elävien eläkeläisten suhteelliseen köyhtymiseen. Toisaalta tiedämme historiasta, että kansaneläkkeiden ostovoimaa on parannettu huomattavasti harkinnanvaraisin tasokorotuksin ja sama politiikka jatkuu luultavasti tulevaisuudessa.

On oletettavaa, että myös muita tulonsiirtoja, jotka eivät ole ansiosidonnaisia (työmarkkinatuki, lapsilisät, jne.), tullaan jatkossakin korottamaan myös reaalisesti. Omassa kestävyysarviossamme oletamme, että tulonjako pyritään pitämään pitkällä aikavälillä ennallaan korottamalla muita tulonsiirtoja kuin työeläkkeitä palkkojen nousun tahdissa³.

Väestön ikääntyminen lisää monien julkisten palveluiden kysyntää, mutta on vaikea sanoa, kuinka paljon tarjontaa tullaan lisäämään. Julkisen sektorin rahoittamien hoiva- ja terveyspalvelujen määrää ja laatua koskeva julkinen lupaus on erityisen epäselvä.

Tiedämme historian perusteella, että monien tulonsiirtojärjestelmien kasvu ja julkisten palvelujen laajeneminen ovat vuosikymmenien mittaan perustuneet enemmän harkinnanvaraisiin päätöksiin kuin kansantalouden kehitykseen tai väestötekijöihin. Menojen rahoitukseen tarvittiin vero- ja maksutuloja suhteessa bruttokansantuotteeseen jatkuvasti lisää useiden vuosikymmenien ajan, vaikka samaan aikaan väestön ikärakenne oli suosiollinen ja talous kasvoi reipasta vauhtia. Hyvinvointivaltio luotiin poliittisilla päätöksillä, ja poliittiset päätökset ovat ratkaisevassa asemassa myös sopeutettaessa hyvinvointivaltiota muuttuneisiin olosuhteisiin.

Kestävyysarvioissa on otettava kantaa tuleviin poliittisiin päätöksiin

Indeksisidonnaisuudet vaikuttavat ratkaisevasti tulonjakoon

Hoiva- ja terveyspalveluita koskevat lupaukset ovat epäselviä

2.4 Miksi julkisen talouden kestävyysvaje on ongelma?

Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus

Väestörakenteen muutos tuo esille uuden politiikan tavoitteen, sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden, jota pidämme yhtenä hyvän politiikan kriteereistä. Yksi tapa hahmottaa julkisen talouden ja eri sukupolvien suhdetta on arvioida, kuinka paljon kukin sukupolvi on maksanut veroja ja maksuja suhteessa tuloihinsa ja kuinka paljon saa takaisin tulonsiirtoina ja palveluina. Helpointa arviointi on tehdä tulonsiirtojen osalta, koska silloin voidaan eri aikoina maksettuja ja saatuja rahoja arvostaa laina- tai sijoituskoron avulla. Laskelmat tehdään yleensä olettaen, että nykysäännöistä pidetään kiinni, mutta on myös mahdollista arvioida politiikan muutoksen vaikutuksia sukupolvien väliseen tulonjakoon.

Ensimmäiset työeläkejärjestelmään liittyneet sukupolvet maksoivat vähemmän maksuja kuin saavat sieltä etuuksia. Sama koskee tyypillisesti myös niitä sukupolvia, joiden työhönsä aikana järjestelmän etuustasoa on olennaisesti nostettu. Nettomaksajia ovat nykyiset nuoret ja tulevat sukupolvet (ks. luku 3.1). Kaikki työeläkejärjestelmän uudistukset muuttavat sukupolvien välistä tulonjakoa, jos maksujen ja etuuksien muutokset eivät kohdistu samoille sukupolville. Esimerkiksi vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa maksajiksi eivät joutuneet heti sodan jälkeen syntyneet suurimmat ikäluokat vaan vasta heidän lapsensa.

Sukupolvitarkastelun laajentaminen kaikkiin julkisiin palveluihin ja niiden rahoittamiseen ei välttämättä muuta eläkejärjestelmän antamaa kokonaiskuvaa. Suuret ikäluokat ovat maksaneet jälkeläistensä koulutuksen, mutta ovat saamapuolella eläkkeiden lisäksi vanhuuden ajan terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menojen osalta. Yksityiset tulonsiirrot ja perinnöt voivat tasata tilannetta. Niistä pääsee hyötymään kuitenkin vain osa sukupolvien edustajista.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kattava arviointi on hankala asia. Seuraavat sukupolvet ovat tyypillisesti edellisiä varakkaampia talouden kasvun vuoksi. Taloudellisten seikkojen lisäksi kaikki muutkin hyvinvointiin vaikuttavat asiat, kuten esimerkiksi ympäristön tila, pitäisi ottaa huomioon, mutta tällöin päädytään käytännössä mahdottomiin arvottamisongelmiin. On kuitenkin vaikea nähdä, että näitä muita asioita voitaisiin käyttää perusteluna, jos tulonsiirtojärjestelmät, kuten esimerkiksi eläkejärjestelmä, asettavat tietoisesti nykyiset työikäiset ja tulevat sukupolvet eriarvoiseen asemaan.

Kannustimet ja tehokkuus

Verot vähentävät halukkuutta hankkia veronalaisia tuloja⁴. Verotettava tulo pienenee siten käyttäytymisvaikutusten vuoksi. Esimerkkejä ovat ansiotulojen verotuksen vaikutus työntekoon ja pääomatulojen verotuksen vaikutus säästämiseen. Verotuksen haitalliset vaikutukset talouden kasvuun ja työllisyyteen ovat sitä suuremmat, mitä herkemmin yritykset ja kotitaloudet reagoivat veroihin. Globalisaatio lisää reaktioherkkyyttä. Verotuksen kiristymisen haitalliset kannustevaikutukset ovat myös sitä suuremmat, mitä korkeammat veroasteet ovat. Suomessa verotus on jo nyt korkealla tasolla.

Ikääntymisestä aiheutuvien kustannuspaineiden osalta on kysymys myös toimenpiteiden ajoituksesta. Verotuksen haitallisten kannustevaikutusten minimoimiseksi veroaste tulisi pitää tasaisena yli ajan. Jos ikääntymismenoihin varaudutaan alentamalla välittömästi menoja tai korottamalla välittömästi veroja, jää kestävä rahoituksen turvaava veroaste alemmaksi kuin siinä tapauksessa, että toimenpiteitä lykätään⁵. Lähivuosina toteutettavat veronkevennykset johtavat siten osaltaan pitkällä aikavälillä suurempaan paineeseen kiristää verotusta. Verokevennykset voivat tässä ajatelmassa olla kestäväällä pohjalla vain, jos niihin liittyy tai ne ajan mittaan synnyttävät menopaineita vähentäviä poliittisia päätöksiä.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa paineita kokonaisveroasteen nousuun ja verotuksen painopisteen muutokseen. Työtulojen verotus on kiristymässä työeläkemaksun nousupaineiden vuoksi. Tämä vaikuttaa haitallisesti koulutusvalintoihin, työmarkkinoille osallistumispäätöksiin ja tehtyjen työtuntien määrään.

Uskottavuus

Julkisen talouden kestävyysongelma kasvattaa lakisääteisiin tulonsiirtoihin ja palveluihin liittyvää poliittista riskiä. Kun tulevat sukupolvet toteavat, että suurten ikäluokkien eläkemenojen rahoittaminen edellyttää maksujen nostoa, ilman että heidän omien eläkkeidensä korvausaste nousee vastaavasti, paineet etuuksien leikkaamiseksi todennäköisesti kasvavat. Vastakkaiseen suuntaan vaikuttaa se, että äänestäjäkunta vanhenee. Tulevaisuuden eläkeläisten voidaan ennakoita olevan yhä vaikutusvaltaisempi eturyhmä.

Kansalaisten näkökulmasta poliittinen riski konkretisoituu epävarmuudeksi julkisen lupauksen kestävyys suhteen. Kuinka suuret ovat tulevat eläkkeet? Kuinka paljon ja minkä tasoista hoitoa ja hoivaa saa tarvittaessa julkisena palveluna, ja kuinka paljon siitä pitää itse maksaa? Poliittiseen riskiin on vaikea varautua. Kansalaiset odottavat, että muutoksia on tulossa, mutta niiden ajankohdasta ei ole tietoa. Tämä epävarmuus heikentää mahdollisuuksia arvioida yksityisen varautumisen tarvetta.

Hyvinvointivaltion rahoituksen kestävyysvaje kasvaa päätöksiä lykättäessä

Kiristymispaineet kohdistuvat työn verotukseen

Kestävyysongelma lisää poliittista riskiä

3 Eläkejärjestelmä

3.1 Eläkejärjestelmän perusominaisuudet ja nykytilanne Suomessa

Lakisääteisen eläkejärjestelmän tavoitteet

Eläkejärjestelmällä on useita tavoitteita, joista tärkeimmät ovat:

1. *Kulutuksen tasaaminen yli elinkaaren.* Eläkejärjestelmän tulee siirtää kulutusmahdollisuuksia työiästä eläkeikään, jotta elintaso ei laske liiaksi eläkkeelle siirryttäessä.
2. *Vähimmäistoimeentulon turvaaminen eläkeaikana.* Eläkejärjestelmän tulee turvata kaikille eläkeikäisille minimitason ylittävä toimeentulo.
3. *Vakuuttaminen.* Eläkkeiden tulee olla toimeentulovakuutus pitkän eliniän ja työkyvyttömyyden varalta.

Suomen lakisääteinen eläkejärjestelmä heijastaa kaikkia näitä tavoitteita. Työeläkejärjestelmä tasoittaa kulutusmahdollisuuksia yli elinkaaren, ja kansaneläkejärjestelmä takaa kaikille tietyn minimieläkkeen. Eläkettä maksetaan kuolemaan saakka, joten pitkään elävät saavat enemmän eläkkeitä kuin suhteellisen nuorena kuolevat. Eläkejärjestelmä siis vakuuttaa ihmiset odottamattoman pitkän vanhuusiän varalta. Lisäksi työeläkejärjestelmä tarjoaa vakuutuksen työkyvyttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta.

Eläkkeiden rahoitus

Eläkkeiden rahoittamiseksi on käytössä kaksi perusmallia: *rahastoiva järjestelmä* ja *jakojärjestelmä*. Rahastoivassa järjestelmässä työkäisiltä kerättävät eläkemaksut rahastoidaan. Rahasto on niin suuri, että se

Boxi 3**Miksi julkisia eläkejärjestelmiä on olemassa?**

On hyvä kysyä, missä määrin eläkejärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan nimenomaan pakollista lakisääteistä järjestelmää. Kulutuksen tasaaminen yli elinkaaren on mahdollista myös yksityisen säästämisen avulla, ja toimeentulovakuutuksen pitkän eliniän varalta voi jokainen periaatteessa hankkia itselleen yksityisen eläkevakuutuksen avulla.

Julkisen sektori osallistuu vanhuuden ajan tulojen turvaamiseen lähes kaikissa maissa. Jousten (2007) esittää viisi mahdollista syytä siihen, miksi tarvitaan julkisen vallan puuttumista yksityisten eläkejärjestelmien toimintaan tai julkista eläkejärjestelmää. Ensimmäinen näistä on halu tulojen uudelleenjakoon ihmisten kesken. Uudelleenjakoa ei voi toteuttaa yksityisessä työeläkejärjestelmässä, jossa maksut ja etuudet vastaavat odotusarvoisesti toisiaan. Toisaalta ei ole erityistä syytä, miksi tulojaon tasausta pitäisi tapahtua myöskään lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä, koska tulojen uudelleenjako voidaan hoitaa muun verotuksen tai muiden tulonsiirtojen ja julkisten palvelujen avulla.

Toinen syy on käänteinen valikoituminen (adverse selection), jolla tarkoitetaan eläkevakuutuksen tapauksessa sitä, että yksityisiä vakuutusia hoitavien eläkeyhtiöiden asiakkaiksi valikoituu keskimääräistä pidempään eläviä ihmisiä. Kun eläkeyhtiöt tietävät vähemmän kuin asiakkaat yksilökohtaisesta pitkän elämän todennäköisyydestä, ne joutuvat varautumaan tähän käänteiseen valikoitumiseen ja hinnoittelemaan tuotteensa keskimääräistä pidemmän eliniän mukaan. Tämä voi nostaa yksityisten eläkevakuutusten hinnan niin korkeaksi, että ne eivät ole lyhyen odotetun eliniän omaavien ihmisten kannalta houkuttelevia. Ongelmaan on esitetty ratkaisuksi joko eläkeyhtiöllä olevan informaation lisäämistä esimerkiksi terveystarkastusten avulla tai sitä, että eläkejärjestelmästä tehdään pakollinen.

Kolmas perustelu julkisen vallan osallistumiseen on moraalikato (moral hazard). Yksilöt käyttäytyvät siten, että riski vakuutuskorvausten saamiseksi kasvaa. Yksityisen eläkevakuutuksen suhteen kyse voisi olla tietoisesta riittämättömän vakuutusturvan järjestämisestä, odottaen että eläkeajan minimielintaso saadaan turvattua julkisen sektorin tulonsiirtein. Tähän on vaikea vaikuttaa muuten kuin pakottamalla tai kannustamalla riittävään säästämiseen. Samanlainen ongelma syntyy myös silloin, jos yksilöt eivät lyhytnäköisyyden vuoksi säästä riittävästi vanhuuden varalle.

Neljäs perustelu liittyy kustannuksiin. Ne on mahdollista saada pienemmiksi keskitetyssä järjestelmässä.

Viidentenä perusteluna ovat rahoitusmarkkinoiden epätäydellisydet. Täydellisillä rahoitusmarkkinoilla yksilö voisi suojautua tehokkaasti riskejä vastaan. Käytännössä markkinoilla ei kuitenkaan ole täydellisiä suojautumismahdollisuuksia. Keskeiset riskit, joita vastaan yksilön on vaikea suojautua, ovat inflaatio ja eliniän yleinen piteneminen. Näiden osalta ei kuitenkaan ole selvää, pitäisikö julkisen vallan ottaa riskien uudelleenjakajan rooli suoraan eläkevakuuttajana vai pikemminkin kehittää rahoitus- ja vakuutusmarkkinoita esimerkiksi laskemalla liikkeeseen inflaatiolta suojattuja ja kuolevuuteen sidottuja joukkolainoja.

Yksi perustelu, jota Jousten (2007) ei mainitse, on se, että pakollisissa eläkejärjestelmissä voidaan riskien jako ulottaa kattamaan myös tulevat sukupolvet. Esimerkiksi eläkerahastojen huonojen sijoitustuottojen riskiä ei tarvitse kohdentaa pelkästään senhetkisille eläkeläisille, vaan osan siitä voivat kantaa nykyiset ja tulevat työkäiset korkeampien maksujen tai pienempien eläkkeiden muodossa.

ainakin odotusarvoisesti riittää kattamaan annetut eläkelupaukset. Yksinkertaisin esimerkki rahastoivan eläkejärjestelmän kaltaisesta järjestelystä on yksityinen säästäminen, jolloin jokainen rahoittaa omat eläkkeensä.

Jakojärjestelmässä kulloinkin eläkkeellä olevien eläkkeet rahoitetaan samaan aikaan töissä olevilta kerättävillä maksuilla. Eläkemaksut ja eläkkeet ovat siis tulonsiirto työkäisiltä eläkeikäisille.

Eläkejärjestelmä voi olla myös *osittain rahastoiva*. Tällöin vain osa maksuista rahastoidaan ja loput käytetään suoraan eläkkeisiin. Vastaavasti puhutaan toisinaan *puhtaasta jakojärjestelmästä*, silloin kun eläkkeitä ei lainkaan rahastoida, ja *täysin rahastoivasta järjestelmästä*, silloin kun kaikki eläkkeet on rahastoitu.

Suomen kansaneläkejärjestelmä on puhdas jakojärjestelmä. Se rahoitetaan osin työnantajilta perittävällä kansaneläkemaksulla, joka vuonna 2007 on maksuluokasta riippuen 0,9–4,0 prosenttia palkasta, ja osin yleisellä verorahoituksella.

Suomen työeläkejärjestelmä sen sijaan on osittain rahastoiva. Tulevista työeläkemenosta noin neljännes on rahastoitu. Työeläkejärjestelmän on siis paljon lähempänä puhdasta jakojärjestelmää kuin täysin rahastoivaa järjestelmää. Yksityisen sektorin keskimääräinen työeläkemaksu on vuonna 2007 hieman yli 21 prosenttia työnantajan maksamasta palkasta. Siitä noin neljänneksen maksaa työntekijä ja loput työnantaja.

Eläkejärjestelmän tuotto

Jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän ominaisuuksia voi verrata tarkastelemalla, mikä on eläkejärjestelmän tuotto tietyn sukupolven kannalta, eli kuinka suuren eläkkeen sukupolven edustajat keskimäärin saavat suhteessa maksamiinsa eläkemaksuihin.

Boxi 4 *Kuka maksaa eläkemaksun?*

Työ- ja kansaneläkemaksun *kohtaannoksi* sanotaan sitä, kuka lopulta joutuu kantamaan maksurasituksen. Esimerkiksi yrityksen maksamalle työnantajamaksulle on periaatteessa neljä maksajaehdokasta, jotka ovat veronmaksajat, asiakkaat, työntekijät ja yritysten omistajat. Työnantajamaksu vähennetään yritysten yhteisöveron alaisista tuloista, jolloin osa maksurasituksesta lankeaa valtiolle ja sitä kautta kaikille veronmaksajille. Yritys voi yrittää myös hinnoitella myymänsä tuotteen maksun verran kalliimmaksi, jolloin maksajina ovat asiakkaat. Lisäksi työnantajamaksu voi kompensoitua alhaisemmilla palkoilla. Viimeisenä vaihtoehtona on, että yrityksen voitto pienenee, jolloin maksu lankeaa omistajille. Mitä kireämpää on kilpailu lopputuotteen markkinoilla ja pääomamarkkinoilla, sitä vähemmän työnantajamaksua voidaan siirtää asiakkaille ja omistajille ja sitä enemmän se siirtyy alhaisempien palkkojen tai heikentyvän työllisyyden muodossa työntekijöiden kannettavaksi. Tutkimusten mukaan työnantajamaksun kohtaanto on pitkällä aikavälillä pääosin työntekijöillä. Työnantajamaksun nousu siis laskee pidemmän päälle palkkoja.

Rahastoinnista huolimatta työeläkkeet rahoitetaan valtaosin työkäisiltä kerättävillä maksuilla

Rahastoivan eläkejärjestelmän tuotto määräytyy sen mukaan, miten rahastoon kerätyt eläkemaksut sijoitetaan ja miten eri sijoituskohteet tuottavat. Rahaston varat voidaan sijoittaa esimerkiksi joukkovelkakirjoihin, jolloin eläkemaksuille saadaan niiden antama korkotuotto. Eläkemaksut voidaan sijoittaa myös osakemarkkinoille tai kiinteistöihin. Rahastolle kertyvä vuotuinen tuotto on samalla koko eläkejärjestelmän vuotuinen tuotto. Jos vuotuinen tuotto on vaikkapa neljä prosenttia, muuttuu nuorena maksettu sadan euron eläkemaksu 30 vuodessa 324 euroksi. Sadan euron eläkemaksua vastaan saa siis aikanaan 324 euroa eläkettä. Kuinka suuri järjestelmän tarjoamasta kuukausittaisesta eläkkeestä lopulta tulee, riippuu rahastoitujen maksujen ja niiden tuoton lisäksi siitä, missä iässä eläkkeen nostaminen aloitetaan ja kuinka pitkä on odotettavissa oleva elinikä.

Jakojärjestelmässä kunakin vuonna kerätyt eläkemaksut käytetään suoraan sillä hetkellä eläkkeellä olevien ihmisten eläkkeiden rahoittamiseen. Eläkemaksuja ei siis sijoiteta minnekään. Eläkemaksujen tuotto tietyn sukupolven kannalta määräytyy sen mukaan, kuinka paljon siltä itseltään kerätään eläkemaksuja ja kuinka paljon se aikanaan saa seuraavien sukupolvien eläkemaksuilla rahoitettuja eläkkeitä.

Periaatetta voidaan kuvata yksinkertaistetun esimerkin avulla, jossa sukupolvet ovat samankokoisia ja jokaiselta sukupolvelta kerätään euromääräisesti saman verran eläkemaksuja. Ensimmäistä sukupolvea lukuun ottamatta kaikki sukupolvet saavat silloin jakojärjestelmästä saman verran eläkettä kuin ovat aikanaan maksaneet eläkemaksuja. Eläkemaksujen tuotto on tällöin nolla: sadan euron eläkemaksua vastaan saa aikanaan sata euroa eläkettä.

Tulevilta sukupolvilta voidaan kuitenkin kerätä enemmän eläkemaksutuloa kuin nykyisiltä, vaikka maksuprosentti pidettäisiin samana. Tämä on mahdollista sen vuoksi, että palkkasumma, eli kaikkien palkansaajien yhteenlaskettu vuotuinen työansio, kasvaa. Palkkasumma nousee ansiotason nousun ja mahdollisesti myös työntekijöiden määrän kasvun seurauksena. Jos seuraava sukupolvi ansaitseekin kaksi kertaa niin paljon kuin nykyinen työssäkäyvä sukupolvi, saadaan heiltä samalla suhteellisella eläkemaksulla – esimerkiksi 21 prosenttia palkasta – kaksi kertaa niin paljon eläkemaksuja kuin nyt työssä olevalta sukupolvelta. Sadan euron eläkemaksua vastaan saa tällöin aikanaan 200 euroa eläkettä.

Kumpi järjestelmä antaa paremman tuoton? Rahoitusmarkkinoille sijoitetun pääoman tuotto on historiallisesti katsoen yleensä ylittänyt palkkasumman kasvuvauhdin. Ansiotaso on Suomessa kasvanut viime vuosikymmeninä reaalisesti, eli ostovoimalla mitattuna, keskimäärin runsaat 2 prosenttia vuodessa. Palkkasumman kasvua nopeutti menneinä vuosina lisäksi työikäisten määrän lisääntyminen. Tulevaisuudessa työmarkkinoille tulevien määrä on kuitenkin pienempi kuin sieltä poistuvien, mikä hidastaa palkkasumman kas-

Sijoitustuotot määräävät rahastoivan eläkejärjestelmän tuoton

Palkkasumman kasvu on keskeinen tekijä jakojärjestelmän tuotossa

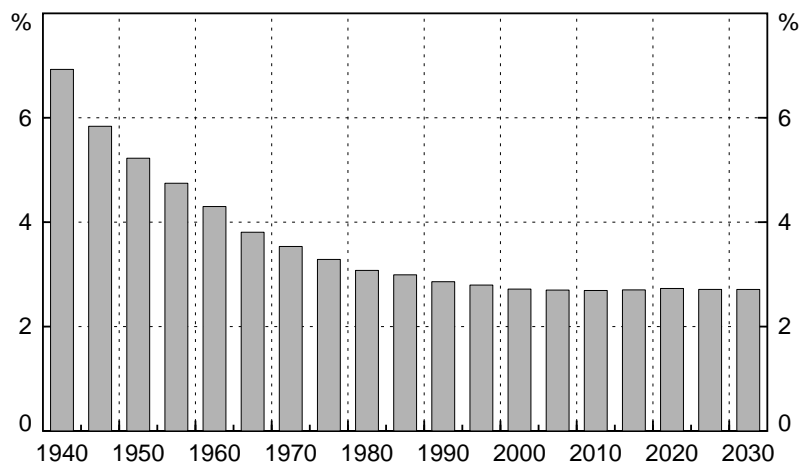
vuvauhtia. Eläkerahastojen keskimääräinen reaalityttö on ollut noin 4–5 prosenttia sen jälkeen kun varoja on voitu sijoittaa vapaammin osakemarkkinoille. Jos tuoton kasvu ylittää jatkossakin palkkasumman kasvun, niin rahastoiva järjestelmä antaa paremman tuoton.

Jakojärjestelmän tuotto voi kuitenkin olla erittäin korkea niille sukupolville, joiden aikana eläkejärjestelmä perustetaan tai jotka ovat eläkkeellä silloin, kun etuuksia suurennetaan merkittävästi. Jakojärjestelmässä sukupolvi, joka siirtyy eläkkeelle silloin, kun eläkejärjestelmä perustetaan, voi saada eläkettä maksamatta lainkaan eläkemaksua. Rahastoivassa järjestelmässä eläkkeitä voidaan maksaa vasta sitten, kun niitä varten on ensin säästetty.

Jakojärjestelmän perustajille syntyvän edun maksavat tulevat sukupolvet. Siihen liittyvät eläkelupaukset – jos niistä pidetään kiinni – ovat tuleville sukupolville samanlainen taloudellinen rasite kuin julkinen velkakin.

Kuinka suuren tuoton Suomen työeläkejärjestelmä antaa eläkemaksuille? Kuviossa 4 esitämme arviomme yksityisen sektorin työeläkemaksujen koko elinkaaren aikaisesta tuotosta eri ikäpolville. Maksuihin on laskettu sekä työnantajan että palkansaajien maksut, joiden on oletettu kehittyvän nykysääntöjen edellyttämällä tavalla. Etuuksiin on laskettu vanhuuseläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeet ja kaikki muut etuudet, joita työeläkejärjestelmä maksaa. Myös etuuskien oletetaan jatkossa kehittyvän nykyisten sääntöjen mukaan. Huomioimme tietysti myös sen, että etuuksia saadaan jatkuvasti pitenevän elinajan loppuun saakka. Tuotto on reaalityttö, eli siitä on poistettu inflaation vaikutus. Verotusta emme ota huomioon.

Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä tuli voimaan vuonna 1962. Ikäpolvet, jotka aloittivat työuransa ennen sitä, ovat saaneet



Kukin pylväs ilmaisee yhden kohortin TEL-maksuilleen saaman keskimääräisen reaalitytön (% vuodessa). Kohortit on merkitty syntymävuoden kohdalle.

Jakojärjestelmän tuotto on korkea alkuvaiheen sukupolville

Kuvio 4.
Sukupolvittainen TEL-tuottoennuste

erittäin korkeita tuottoja; näitä ei ole merkitty kuvioon. 1940-luvun alkupuolella syntyneet kohortit ovat ensimmäisiä, jotka ovat maksaneet työeläkemaksuja suunnilleen koko työuransa ajan. He saavat maksuilleen varsin hyvän tuoton, koska heidän työuransa aikana maksut ovat olleet heidän itsensä saamiin eläkkeisiin nähden huomattavan matalat. Sama pätee vielä vuosikymmenen lopulla syntyneisiin suuriin ikäluokkiin. Heidänpöytä ei ole tarvinnut rahoittaa täysimääräisiä eläkkeitä heitä edeltäneille sukupolville.

Reaalituotto laskee ajassa: 1950-luvulla syntyneiden tuotto on hieman suurempi kuin 1960-luvulla syntyneiden, joka taas on hieman suurempi kuin 1970-luvulla syntyneiden. Tulevien sukupolvien reaalituotto vakiintuu ennusteessa kahden ja kolmen prosentin välille. Se perustuu ansiotason nousuun ja rahastoidulle maksuosuudelle saatavalle tuotolle.

Laskelma on ennuste ja siihen liittyy siksi epävarmuutta. Kunkin kohortin saama reaalituotto tiivistää noin 80 vuoden tapahtumat, ja osa kuviossa mukana olevista ikäpolvista ei ole vielä edes syntynyt. Kuten kaikki väestön ikääntymiseen liittyvät ennusteet, tämäkin on herkkä väestökehityksestä tehtäville oletuksille. Lisäksi oletukset rahaston reaalituotosta (laskelmassa odotusarvoisesti 3.9 prosenttia vuodessa) ja työn tuottavuuden kasvusta (laskelmassa noin 2 prosenttia vuodessa) ovat tärkeitä.

Pitkästä ennustehorisontista huolimatta laskelman osoittama kehityssuunta on luotettava. Ensimmäiset sukupolvet saivat eläkettä ilman, että ehtivät juurikaan maksaa siitä. Heidän eläkkeensä maksavat myöhemmät ikäpolvet, joiden saama tuotto tämän vuoksi jää matalammaksi. Myöhempien sukupolvien keskinäinen tilanne riippuu väestön ikärakenteen ja talouden kehityksestä.

Ensimmäiset sukupolvet saavat eläkemaksuilleen paitsi paremman tuoton kuin myöhemmät sukupolvet, myös paremman tuoton kuin oletamme rahoitusmarkkinoilta saatavan. Nuorempien sukupolvien kannalta eläkemaksuille saatava tuotto on huonompi kuin rahastojen tuotto. Tämän voi tulkita siten, että nuoremmat sukupolvet saisivat suuremmat eläkkeet säästämällä itse. On kuitenkin huomattava, että markkinoilta ei välttämättä löydy, edes tulevaisuudessa, sellaista sijoituskohdetta, joka täysin vastaisi työeläkemaksua. Työeläke sisältää säästämislunteen lisäksi vakuutuselementtejä, kuten työkyvyttömyyseläkkeen ja eläketurvan myös poikkeuksellisen pitkän vanhuusiän ajan.

Etuuksia ja maksuja koskeva epävarmuus

Kuten edellä todettiin, rahastoidun eläkejärjestelmän antama tuotto määräytyy rahastolle saatavan tuoton mukaan. Jakojärjestelmän tuotto puolestaan riippuu palkkojen, työllisyyden ja väestön kehityksestä. Se, että rahastoidun järjestelmän ja jakojärjestelmän tuoton

Myöhemmät sukupolvet saavat matalamman tuoton

määräävät tekijät ja niiden riskit ovat erilaisia, perustelee molempien periaatteiden samanaikaista käyttöä eläkkeiden rahoituksessa. Näin yksittäisen riskin toteutuminen ei johda suuriin tuottoeroihin eri sukupolvien välillä.

Jakojärjestelmät ja rahastoivat järjestelmät eroavat sen mukaan, miten ne reagoivat väestökehityksessä, rahastojen tuotossa tai ansiokeräyksessä tapahtuviin yllättäviin muutoksiin. Tässä yhteydessä on jälleen hyödyllistä erottaa kaksi peruseriaa: *Maksuperusteisessa* järjestelmässä maksutaso kiinnitetään ensin, ja eläkkeet määräytyvät maksettujen maksujen perusteella. *Etuusperusteisessa* järjestelmässä eläkkeiden tavoitetaso suhteessa työajan ansioihin määritellään laissa tai säännöissä, ja maksuja kerätään niin paljon kuin etuuksien rahoittaminen edellyttää.

Nämä kaksi periaatetta johtavat usein hyvin erilaiseen lopputulokseen. Esimerkiksi yllättävään eliniän pidentymiseen sopeudutaan maksuperusteisessa järjestelmässä leikkaamalla eläkkeitä. Etuusperusteisessa järjestelmässä eliniän pidentymiseen reagoidaan eläkemaksua nostamalla. Etuusperusteiset ja maksuperusteiset järjestelmät kohtelevat siis eri sukupolvia eri tavalla.

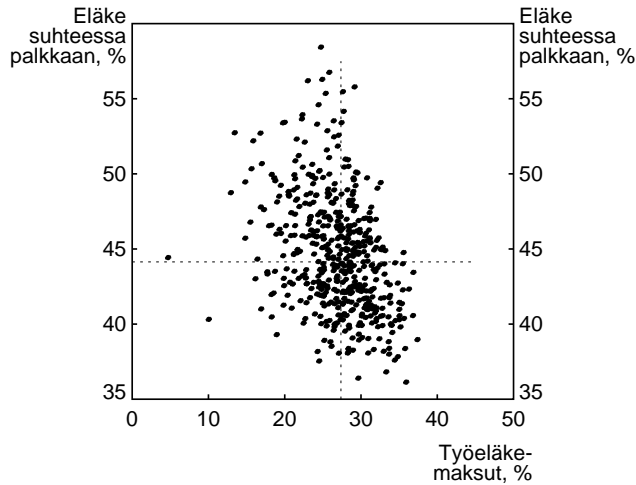
Suomen työeläkejärjestelmän sanotaan olevan etuusperusteinen. Järjestelmää on kuitenkin viime vuosina muutettu selvästi maksuperusteisempaan suuntaan. Selvin esimerkki tästä on vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otettu elinaikakerroin⁶. Elinaikakerroin leikkaa eläkkeitä eliniän pidentymisen myötä: mitä korkeampi on 62-vuotiaiden elinajanodote, sitä matalammiksi kuukausieläkkeet jäävät. Samalla se vähentää tarvetta sopeuttaa eläkemaksua eliniässä tapahtuvien yllättävien muutosten takia.

Suomen eläkejärjestelmässä siis sekä eläkkeet että maksut riippuvat väestön ja talouden kehityksestä. Yksittäisen vakuutetun kannalta tämä tarkoittaa sitä, että sekä tulevat eläkemaksut että tulevien eläkkeiden taso suhteessa omiin ansiotuloihin ovat epävarmoja.

Kuviossa 5 esitämme väestökehitykseen ja eläkerahastojen reaalityttöön liittyvän epävarmuuden vaikutukset yksityisen sektorin työeläkkeisiin ja työeläkemaksuun vuonna 2050. Kuvion pisteet kuvaavat työeläkemaksun ja keskimääräisen alkavan vanhuuseläkkeen suhdetta keskimääräiseen palkkaan silloin, kun nyt työelämään astuva sukupolvi on siirtymässä eläkkeelle. Jokainen piste on laskettu yhden väestöltään ja sijoitustuotoiltaan toisistaan eroavan tulevaisuuspolun perusteella. Oletamme, että niihin liittyy tulevaisuudessa samanlaista epävarmuutta ja vaihtelua kuin aikaisemminkin. Eläkerahastojen reaalityttöön liittyvä epävarmuus on arvioitu aiempien rahoitusmarkkinatuottojen ja inflaation vaihtelun avulla. Eläkkeiden ja maksujen oletamme määräytyvän nykyisten sääntöjen mukaan. Väestökehitys vaikuttaa laskelmassa eläkkeen suuruuteen suoraan elinaikakerroimen kautta, mutta myös epäsuorasti ansiotason kehityksen kautta.

Maksu- ja etuusperäiset järjestelmät reagoivat eri tavalla yllättäviin muutoksiin

Työeläkejärjestelmää on muutettu maksuperusteiseen suuntaan



Jokainen piste kuvaa tilannetta yhdessä 500:sta simuloidusta väestö- ja sijoitustuottovaihtoehtosta. Eläke on 65–69-vuotiaan keskiasteen koulutuksen saaneen keskimääräinen eläke ja palkka saman koulutusryhmän keskipalkka. Katkoviivat kuvaavat mediaaneja.

Useimmissa väestöpoluissa eläkemaksu asettuu 20–35 prosentin haarakkaan. Eläkkeiden taso suhteessa ansioihin asettuu useimmissa tapauksissa 40–50 prosentin välille. Alhaisimmillaan keskimääräinen eläke jää runsaaseen 35 prosenttiin keskimääräisestä palkasta. Sekä tuleviin maksuihin että tuleviin eläkkeisiin liittyy siis merkittävää epävarmuutta.

Kuvio 5 kertoo, että Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmä toimii osittain etuus- ja osittain maksuperusteisen järjestelmän tavoin. Täysin etuusperusteisessa järjestelmässä eläke suhteessa palkkaan olisi kiinteä. Maksuperusteisessa järjestelmässä vastaavasti eläkemaksu pysyisi vakiona. Käytännössä työeläkejärjestelmä sopeutuu väestö- ja talouskehityksen vaihteluihin sekä etuuksien että maksujen muutosten kautta.

Tulonjako ja työmarkkinakannusteet

Pakollinen eläkejärjestelmä voi jakaa uudelleen tuloja sukupolven sisällä. *Tasaeläke* on samansuuruinen kaikille samanikäisille riippumatta aikaisemmista työtuloista tai maksetuista eläkemaksuista. Tällainen järjestelmä on voimakkaasti tuloja tasaava, jos eläkemaksua maksetaan suhteessa ansioihin. *Ansioeläke* puolestaan on tyypillisesti suhteessa tuloihin niin että henkilö, joka ansaitsee työuransa aikana kaksi kertaa niin paljon kuin toinen, saa myös kaksi kertaa niin paljon eläkettä.

Ansioeläkejärjestelmässä on kiinteä yhteys eläkkeiden ja maksujen välillä: ihmiset ottavat työtä tehdessään huomioon, että

Kuvio 5.

Eläke suhteessa talouden keskipalkkaan ja työeläkemaksut, arvio v. 2050 tilanteesta

Suomen työeläkejärjestelmä sopeutuu väestö- ja talouskehityksen vaihteluihin sekä etuuksien että maksujen muutosten kautta

mitä enemmän ansaitsevat, sitä suuremman eläkkeen he aikanaan saavat. Tasaeläkejärjestelmässä tilanne on toinen: sillä kuinka paljon tekee töitä, tai kuinka korkeaa palkkaa saa, ei ole lainkaan vaikutusta omaan eläkkeeseen. Tasaeläkejärjestelmässä eläkemaksu on puhdas vero, jonka vuoksi ihmiset vähentävät työn tarjontaansa, esimerkiksi siirtymällä aikaisemmin eläkkeelle. Työn tarjonnan väheneminen puolestaan pienentää eläkejärjestelmän saamia maksutuloja ja pakottaa pienentämään eläkettä tai nostamaan maksua. Tulojen tasaisella on hintansa.

Boxi 5

Eläkkeiden verotus on kevyttä

Verotuksen ja eläkejärjestelmän vuorovaikutus näkyy kahdessa vaiheessa. Eläkemaksut voidaan vähentää verotettavasta tulosta, ja eläkkeet ovat veronalaisia.

Lakisääteisten eläkkeiden verotuksessa noudatetaan ansiotulojen veroasteikkoa. Palkkatulojen verotuksesta eläkkeiden verotus poikkeaa siksi, ettei eläkkeestä peritä työeläkemaksua eikä työttömyysvakuutusmaksua. Eläkkeiden verotus on kuitenkin viime vuosina ollut osalla tuloaluetta kireämpää kuin samansuuruisten palkkatulojen, koska ansiotulovähennys on suurempi kuin eläketulovähennys, eikä eläkkeestä saa tulonhankkimisvähennystä.

Täysi eläketulovähennys on pidetty sen suuruisena, että täysi kansaneläke pysyy verottomana. Eläkeläisen tehdessä työtä palkka pienentää eläketulovähennystä. Toisaalta eläkkeensaajan palkkatulosta voidaan tehdä ansiotulo- ja tulonhankkimisvähennys.

Työeläkkeiden verottaminen vähentää kannustetta tehdä työtä. Toisaalta työeläkemaksut voidaan vähentää verotuksessa. Työeläkemaksun ja eläkkeiden verokohtelun kokonaisvaikutus kannustaa työntekoon. Tämä perustuu kolmeen verojärjestelmän ominaisuuteen. Ensinnäkin verovähennys tehdään työiässä ja verot maksetaan eläkeiässä, minkä vuoksi veronmaksu lykkääntyy. Toiseksi työntekijöiden työeläkemaksu voidaan vähentää verotettavasta ansiotulosta keskimäärin korkeammalla veroprosentilla kuin millä työeläkettä aikanaan verotetaan. Työnantajamaksu puolestaan pienentää palkanmaksuvara, mutta oikeuttaa aikanaan työeläkkeeseen. Työntekijä saa tässäkin tapauksessa hyödyn siitä, että työeläkkeiden rajaveroprosentti on alhaisempi kuin palkkojen.

Kolmanneksi, sellaiset työntekijät, joiden ansiot työiän mittaan vaihtelevat varsin paljon, joutuvat maksamaan hyvien tulojen vuosina korkeaa rajaveroa ansioistaan. Työeläkemaksun verovähennysoikeus lieventää verotuksen kireyttä. Samojen ihmisten eläketulojen verotus perustuu koko työuran aikana ansaittuun eläkkeeseen, mikä tasoittaa pois palkkatulojen suuret vaihtelut eläkeläisen veroasteessa.

Järjestelmä siirtää verotettavaa tuloa nykyhetkestä eläkeikaan. Julkisen talouden täytyy kompensoida tulojen lykkääntyminen muulla verotuksella tai menoja alentamalla. Tämä siirtää rahaa nykyisiltä sukupolvilta tuleville, mikä vähentää siten väestön ikääntymisestä johtuvaa toisensuuntaista verotulojen siirtymistä sukupolvien välillä.

Elinkaarinäkökulmasta tarkasteltuna vaatimus eläkeläisen ja palkansaajan veroasteikkojen yhtäläisyyden tarpeesta ei ole perusteltua. Työeläkkeiden verotus on eläkemaksujen verovähennysoikeus huomioon ottaen erittäin kevyttä ja kansaneläkkeitä ei veroteta ollenkaan. Suunniteltu eläkeläisten verotuksen keventäminen on lisäksi ristiriidassa eläkeiän myöhentämistavoitteen ja sukupolvien välisen tulonjaon tasaamistavoitteen kanssa.

Myös sukupolvien välinen tulonjako vaikuttaa halukkuuteen tehdä työtä. Jos eläkejärjestelmän tuotto on koko sukupolven kannalta matala, mielletään maksu suurimmaksi osaksi veroksi, koska sitä vastaan ei saa yksityiseen säästämiseen verrattuna täysimääräisiä eläkkeitä.⁷

Kansaneläke on itse asiassa vielä enemmän tuloja uudelleen jakava kuin tasaeläke: kansaneläkettä saavat ainoastaan ne, joiden työeläke on suhteellisen pieni. Lisäansiot voivat siis vähentää kansaneläkkeen määrää. Työeläkejärjestelmä tasoittaa paljon vähemmän tuloja sukupolvien sisällä. Henkilö, joka ansaitsee työuransa aikana kaksi kertaa enemmän kuin toinen saman sukupolven edustaja, saa myös suurin piirtein kaksi kertaa suuremman työeläkkeen.

Kuten edellä kuvattiin, yksityisen sektorin työeläkemaksua on hyvin todennäköisesti nostettava, jotta tulevat eläkkeet voidaan rahoittaa. Tämä eläkemaksun nousu alentaa työstä saatavaa nettopalkkaa ja on siten tulkittava työn verotuksen kiristymiseksi, sillä eläkemaksua vastaan saatavat eläkkeet eivät nouse vastaavasti.

Rahoituksellinen kestävyys

Eläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä kuvataan maksuennusteen avulla. Eläkejärjestelmä on odotusarvoisesti kestävä, jos nykyisen maksutason tuottamien maksutulojen ja rahastojen tuoton ennustetaan riittävän tulevien eläkemenojen katteeksi.

Ennustelaskelman taustaoletuksista keskeisimpiä ovat arviot väestökehityksestä, ikäryhmittäisestä työllisyysasteesta, työn tuottavuudesta ja rahastojen tuotosta. Tyypillinen tapa esittää odotettavissa oleva maksujen kehitys on valita todennäköisimpänä pidetty joukko taustaoletuksia ja tuottaa niiden avulla yksi maksujen aikaura pitkälle tulevaisuuteen.

Keskitymme seuraavassa Suomen yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden kuvaamiseen. Julkisen sektorin eläkemaksut ovat jo nyt huomattavan paljon korkeammat kuin yksityisen sektorin, eikä niissä ole sen vuoksi korotuspaineita, jos ennusteet toteutuvat.

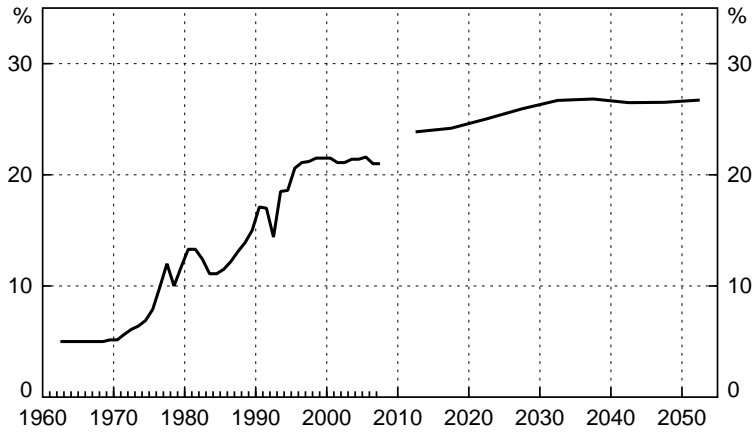
Kuvion 6 mukaan yksityisen sektorin työeläkemaksujen arvioidaan nousevan pitkällä aikavälillä noin 6 prosenttia suhteessa palkkasummaan. Tällä perusteella järjestelmä ei ole nykysäännöin rahoituksellisesti kestävä. Samaa rahoituksellista epätasapainoa voidaan kuvata vaihtoehtoisesti niin, että joko maksua pitäisi nostaa heti lähes 5 prosenttiyksikköä, eläkkeiden korvausastetta pitäisi alentaa heti noin 14 prosenttiyksikköä palkoista tai keskimääräistä eläkeikää pitäisi nostaa heti 3–4 vuotta.

Kuvattaessa kestävyyttä oheisella tavalla ei oteta kantaa pitkän aikavälin laskelmiin liittyvään epävarmuuteen. Visuaalisesti tarkastellen vuoden 2050 maksutaso näyttäisi olevan yhtä hyvin tiedossa

Suomen kansaneläkejärjestelmä on voimakkaasti tuloja tasaava.

Työeläkemaksussa on suuri nousupaine

Kuvio 6.
Yksityisalojen
työeläkemaksut
suhteessa palkka-
summaan

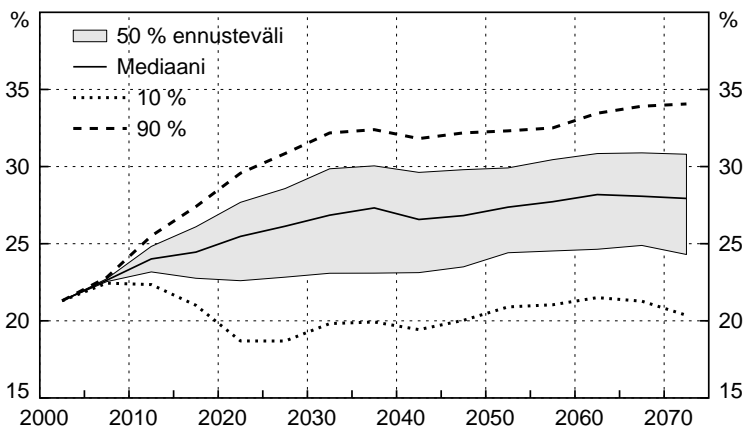


kuin nykyinen maksu. Näin ei tietenkään ole todellisuudessa. Yksi suosittu tapa suhtautua epävarmuuteen on tehdä vaihtoehtoisia laskelmia muutamilla erilaisilla oletuksilla keskeisten taustamuuttujien tulevaisuuden arvoista. Menetelmällä ei kuitenkaan anneta tietoa epävarmuuden suuruudesta, vaan laskelman herkkyydestä vähemmän tai enemmän satunnaisesti valittujen vaihtoehtojen suhteen.

Tässä tutkimuksessaamme käytämme 500 stokastisten mallien avulla tuotettua tulevaisuudenpolkua työeläkemaksulle. Niiden perusteella voimme arvioida millä todennäköisyydellä nykyinen maksutaso riittäisi rahoittamaan tulevat eläkkeet ilman leikkauksia eläketasossa. Pidämme tällaista lähestymistapaa parempana kuin yksittäisen odotetun polun laatimista. Samaa menetelmää käytetään Yhdysvalloissa arvioitaessa lakisääteisen työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä ja erilaisten politiikkatoimenpiteiden vaikutusta siihen, ks. esimerkiksi CBO (2005).

Kuviossa 7 esitetään tällä tekniikalla tuotettu Suomen yksityisen sektorin työeläkemaksujen ennustejakauma. Kuviota luetaan siten, että alimman käyrän alapuolella ja ylimmän käyrän yläpuo-

Kuvio 7.
TyEL-maksun
ennustejakauma
nykysäännöin



lolla on kunakin vuonna 10 prosenttia maksuhavainnoista. Näin on olemassa 80 prosentin todennäköisyys sille, että maksu kyseisen vuoden aikana on ylimmän ja alimman käyrän välissä ja 50 prosentin todennäköisyys sille, että maksu on harmaalla alueella.

Kannattaa huomata, ettei kuviota 7 voi tulkita niin, että 10 prosentin todennäköisyydellä jäämme pysyvästi alle 20 prosentin maksutason tai että 25 prosentin todennäköisyydellä maksut nousevat pysyvästi yli 30 prosentin tason. Jokaisella simuloidulla väestö- ja tuottopolulla maksutaso vaihtelee periodista toiseen, ja vaikka joskus ollaan alle 20 prosentin tasossa, on todennäköistä, että seuraavalla viisivuotisjaksolla maksut nousevat korkeammiksi.

Työeläkerahastojen sijoituspolitiikkaa koskevat säännöt uudistettiin vuoden 2007 alussa. Uudet säännöt mahdollistavat aiempaa suuremman riskinoton. Samalla kun eläkerahastojen sijoituspolitiikassa on päätetty painottaa aiempaa enemmän riskisijoituksia, on luotu puskurimekanismeja, joilla sijoitustuottojen vaihtelujen vaikutuksia eläkemaksuihin pyritään tasaamaan. On vaikea etukäteen arvioida, kuinka hajautettu järjestelmä tässä tehtävässä onnistuu.

Sijoitustuottojen vaihtelu vaikuttaa kuviossa 7 maksuihin uusien rahastointisääntöjen edellyttämällä tavalla. Säännöt vaimentavat sijoitustuottojen vaihtelun välittymistä maksun muutoksiksi. Kuvion taustalla olevissa laskelmissa maksun vaihtelua vähentää merkittävästi myös se, että sijoitustuottojen vaihtelu on laskettu viiden vuoden keskiarvojen avulla. Näiden tasaavien tekijöiden jälkeenkin jäljelle jää merkittävä maksun suuruuteen kohdistuva epävarmuus.

Toinen tapa hahmottaa tulevien maksujen suuruutta on laskea kullakin simuloidulla väestö- ja tuottopolulla sellainen kiinteä maksutaso, joka riittää nykyisin säännöin määräytyvien etuuksien maksamiseen tästä eteenpäin. Näistä maksutasoista on laskettu ennustejakauma, joka esitetään kuviossa 8.

Tasaisten työeläkemaksujen ennustejakauma voidaan tulkita yksityisalojen työeläkejärjestelmän kestävyysmittariksi. Mittari kertoo kaksi asiaa. Ensinnäkin, kestävyysvaje on olemassa – tarvittava maksutaso on lähes varmasti suurempi kuin nykyinen maksutaso. Toiseksi, emme voi tietää kestävyysvajeen suuruutta tarkalleen, mutta melko suurella todennäköisyydellä nykyiset etuudet turvaava maksutaso asettuu välille 23–28 prosenttia, jos maksua nostettaisiin välittömästi.

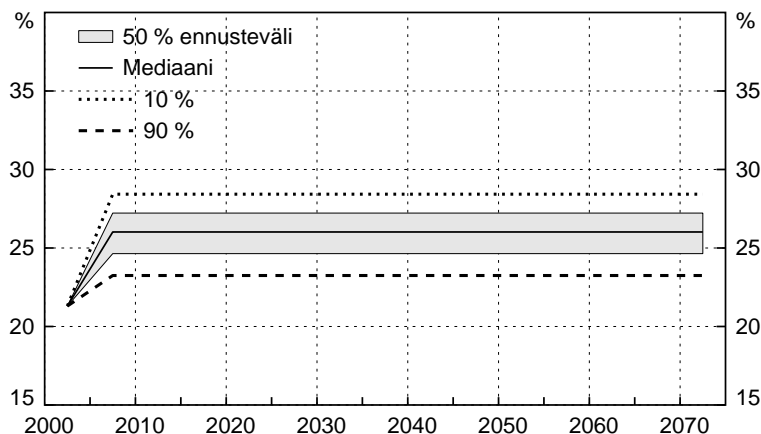
Kuvioiden 7 ja 8 perusteella voidaan sanoa, että Suomen työeläkejärjestelmä muuntaa väestö- ja sijoitusriskejä työn verotusta koskeviksi riskeiksi. Osittain rahastoivalla etuusperusteisella järjestelmällä on tällainen ominaisuus. Riskipitoisempi portfolio kasvattaa maksuriskejä eli työn verotukseen kohdistuvaa epävarmuutta. Tulevaisuuden maksutaso muuttuu siten vähemmän ennakoitavaksi, eli "wait and see" -tyyppisen politiikan harjoittaminen vaikeutuu tai siihen liittyvät kustannukset kasvavat.

Tuleviin työeläkemaksuihin liittyy paljon epävarmuutta

Sijoitusriski on kasvanut

Työeläkejärjestelmä muuntaa väestö- ja sijoitusriskejä työn verotusta koskeviksi riskeiksi

Kuvio 8.
TyEL-maksun
ennustejakauma
tasaisella maksulla



Riskien muuntamista koskeva johtopäätös pätee yksityisen sektorin työeläkejärjestelmän lisäksi myös kuntien ja valtion eläkejärjestelmässä sillä erotuksella, että riskien toteutuminen näkyy viime kädessä yleisessä verotuksessa, koska julkiset eläkkeet rahoitetaan pääosin verovaroin.

3.2 Työeläkkeiden rahoituksen ongelmat

*Työeläkemaksun
nousu kiristää
verotusta*

Edellä todettiin, että yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä on merkittävä kestävyysvaje, jonka vuoksi eläkemaksu olisi nostettava suurella todennäköisyydellä selvästi nykyistä korkeammaksi tulevaisuudessa. Odotetun suuruinen työeläkemaksun nousu kiristäisi merkittävästi työn verotusta yksityisellä sektorilla. Se heikentäisi kannusteita kouluttautua ja osallistua työmarkkinoille ja jo työssä olevan kannusteita tehdä lisää työtä. Nuorten verotuksen kiristäminen heikentäisi Suomen menestystä kansainvälisessä kilpailussa koulutetusta työvoimasta. Väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa samaan aikaan isoja kasvupaineita terveydenhuollon ja pitkäaikais-hoidon menoihin. Eläkemaksun nousu tapahtuisi siis tilanteessa, jossa veroaste on ennestään korkea ja verotusta joudutaan kenties muistakin syistä kiristämään. On myös olemassa merkittävä riski sille, että maksu nousee nykyäänöin odotettua huomattavasti enemmän.

*Työeläkemaksun
noston lykkää-
minen tekee
korotuksesta
suuremman*

Ennusteiden mukaan työeläkemaksun odotetaan nousevan tasaisesti yli 30 vuoden ajan. Tämä aiheuttaa kahdenlaisia ongelmia. Ensinnäkin maksu nousee nykyjärjestelmässä korkeammaksi kuin siinä tapauksessa, että se nostettaisiin heti kestäväksi arvioidulle tasolle. Välitön nosto suurentaisi eläkerahastoja ja mahdollistaisi siten alhaisemmat yksityisen sektorin eläkemaksut tulevaisuudessa. Samalla saataisiin korkeiden veroasteiden haittavaikutuksia jonkin

verran lievennettyä. Voidaan perustellusti kysyä, eikö rahastointia olisi syytä lisätä maksu-uran tasaamiseksi. Rahastointiastetta tulisi periaatteessa nostaa niin paljon, että maksutaso voitaisiin vakauttaa. Tällöin voitaisiin minimoida maksutaso pitkällä aikavälillä ja luoda vakaat puitteet yritysten ja palkansaajien toiminnalle ja tulevaisuutta koskeville suunnitelmille. Talousteoria tukee näkemystä veroasteen vakauttamisen suotavuudesta ("tax smoothing").

Toinen maksujen vähittäisen nostamisen aiheuttama ongelma liittyy sukupolvien väliseen tulonjakoon. Vero- ja maksupohjat ovat tulevaisuudessa talouden kasvun myötä suuremmat kuin nykyisin. Tästä huolimatta nuorten on maksettava myös suhteellisesti suurempi osa tuloistaan veroina ja maksuina, jollei kustannuspainetta jaeta tasaisemmin sukupolvien kesken.

Haluttomuus maksun nostamiseen lähitulevaisuudessa ilmentäne monia asioita. Osa näistä, kuten kyvyttömyys päätöksentekoon, likinäköisyys ja puuttuva kyky nähdä tai ottaa huomioon kaukaiseen tulevaisuuteen ajoittuvia tarpeita, eivät kelpaa toimimattomuuden perusteluiksi. Kahta muuta on syytä kommentoida tarkemmin.

Eläkemaksun nostamisen kertarysäyksellä voidaan sanoa aiheuttavan vaikeuksia tulopolitiikalle ja palkanmuodostukselle. On helpompi sisällyttää eläkemaksun korotus palkkojen "jakovaraan" jos vuosittainen korotus on suhteellisen pieni (etenkin työnantajan maksaman osuuden osalta). Tämä pitää epäilemättä paikkansa, mutta puoltaa maksun korottamisen jaksottamista usealle vuodelle pikemmin kuin usealle vuosikymmenelle.

Työeläkeyhteisön ja työmarkkinajärjestöjen piirissä tapaa lisäksi usein käsitystä, jota voi kuvailla sanoilla "wait and see": tehdään jotain sitten, jos ja kun ongelmia ilmenee. Tämä näkemys tunnustaa vaaran, että eläkemaksut saattavat ajan myötä osoittautua kansantalouden toimivuuden kannalta ylimitoitetuiksi mutta lähtee siitä, että korjaaviin toimenpiteisiin ryhdytään vasta ongelmien ilmentyessä.

Vasta-argumentti on, että eläkeratkaisua (sukupolvien välistä "sopimusta") ei voi muuttaa samalla tavalla kuin suhdannepolitiikkaa. On parempi, että eläkepolitiikka on ennakoivaa pikemminkin kuin vain reaktiivista: sen pitää asettaa raamit, joiden avulla talousyksiköt voivat suunnitella toimintaansa pitkällä tähtäimellä. Näin meneteltäessä julkisen vallan tulisi toimia todennäköisimmäksi arvioidun kehityksen perusteella, pitäen kuitenkin mielessä muunlaisenkin ja eritoten heikomman kehityksen mahdollisuus. Tämä tarkoittaa eläkejärjestelmän suunnittelemista siten, että se on kestäväällä pohjalla ilman suuria maksukorotuksia myös suhteellisen epäedullisen kehityksen tapauksessa.

Osittain rahastoiva etuusperusteinen työeläkejärjestelmämme kohdentaa talous- ja väestökehityksen riskit pääosin työeläkemaksuihin. Tärkein poikkeus on syntymäkohortin eliniän odotettuun pituuteen kohdistuva riski, joka suunnataan elinaikakertoimen

Noston lykkääminen on sukupolvittain epäreilua

"Wait and see"-politiikka ei ole hyvää eläkepolitiikkaa

Väestö- ja talousriskit kohdentuvat suurelta osin maksuun

avulla alkaviin eläkkeisiin. Riskejä on mahdollista jakaa tasaisemmin sukupolvien välillä esimerkiksi kohdistamalla niitä kertyviin eläkeoikeuksiin jo työiässä.

Rahastojen tuottoriski poikkeaa väestöriskeistä suuremman lyhytaikaisen vaihtelun vuoksi. Yksityisen sektorin eläkejärjestelmässä noudatettava eteenpäinkatsova rahastointiperiaate, jossa vastuut on vuosittain katettava käypään arvoon arvostetulla omaisuudella, aiheuttaa paineita painottaa sijoitussalkussa matalatuottoisia sijoituskohteita, kuten valtion lainoja, silloin, kun omaisuusarvot ovat alhaalla. Näin keskimääräinen saatavissa oleva sijoitustuotto alenee ja maksujen nousupaine kasvaa.

Nyt kaavailut eläke-etuudet eivät ole (vallitsevin eläkeikä koskevin säännöin) vahvalla pohjalla, koska työeläkejärjestelmän rahoituksesta ei ole sovittu pitkäjärjenteisesti. Työmarkkinaosapuolet ovat sopineet työeläkemaxusta lähivuosille, mutta osapuolilla on toisistaan melko lailla poikkeavia käsityksiä jatkosta.

Pidämme todennäköisenä, että eläkejärjestelmään tullaan tekemään muutoksia, jotka parantavat sen kestävyyttä. Ongelma on, ettei ole selvää, millaisia ja kuinka suuria nämä muutokset ovat, miten ne ajoittuvat ja kehen ne kohdistuvat. Luultavasti muutoksia tehdään silloin, kun vaihtoehto, eli maksujen nostamisen välttämättömyys, tulee kaikille ilmeiseksi. Eläkejärjestelmään sisältyy siis vaikeasti arvioitavia poliittisia riskejä. Nuo riskit ovat itsessään haitallisia yritysten ja palkansaajien kannalta. On eduksi, jos pitkäjärjenteisiä investointeja tekevällä yrityksellä on mahdollisimman selvä käsitys välillisten työvoimakustannusten tasosta pitkällä aikavälillä. On hyödyllistä, jos palkansaajat voivat arvioida jo nuorina tulevien eläkkeiden riittävyttä itsensä kannalta. Tällöin he voivat hyvissä ajoin ryhtyä toimenpiteisiin eläkkeittensä turvaamiseksi. Eläkkeelle jäännin jälkeen varautuminen on jo myöhäistä.

Ongelmat ovat mittaluokaltaan odotusarvoisesti merkittäviä, mutta eivät mitenkään ylivoimaisia. Ne ovat järkevasti toimien ratkaistavissa ilman maksujen suurta nostoa tai tinkimistä järjestelmän perustavoitteista. Työeläkejärjestelmässämme ei arviomme mukaan ole valuvikaa; se vastaa monelta osin hyvin niitä vaatimuksia, joita eläkejärjestelmälle on syytä asettaa (ks. luku 3.1). Tulevaisuus on tietenkin monella tapaa epävarma. Lisäksi eläkejärjestelmän rahoitusedellytykset ovat tiiviisti sidoksissa koko hyvinvointivaltion kehitykseen ja rahoitukseen. Hyvinvointivaltion rahoitus ei ole ylivoimainen ongelma, jos terveydenhoito ja vanhusten hoivamenot nousevat suhteessa kokonaistuotantoon vain vähän, jos valtion rahoitustilanne säilyy vahvana, ja jos eläkerahastojen tuotto pysyy korkeana. Hyvinvointivaltion rahoitukselle hämmöttää umpikuja, jos ikääntymismenot kohoavat voimakkaasti, jos valtion muut kuin ikääntymiseen liittyvät menot kasvavat paljon, ja jos eläkerahastojen tuotot jäävät pitkäksi aikaa mataliksi.

Eläkejärjestelmän poliittinen uskottavuus ja ennakoitavuus ovat heikot

Ongelmat voidaan ratkaista

Eläkelupauksen selkeyttämiseksi olisi toivottavaa, että valtiolta – hallitus ja eduskunta – ottaisi kantaa hyvinvointivaltion rahoituksen näkymiin yleensä ja myös eläkejärjestelmään. Olisi toivottavaa, että voitaisiin sopia mahdollisimman pian uudistuksista, jotka rajoittaisivat eläkemenojen nousupainetta, nostaisivat eläkemaksut eläkkeiden rahoituksen odotusarvoisesti turvaavalle tasolle, ja joihin liittyisivät säännöt, joissa selvästi määriteltäisiin mitä tehdään, jos väestö- tai talouskehitys poikkeaa ennakoidusta. Tämän kaltainen ratkaisu olisi pitkä askel sillä tiellä, jossa hyvinvointivaltiomme rahoitus saatetaan kestäväälle tolalle.

Esimerkki ehdollisesta politiikasta, jolla vältetään yllättäviä etuuksien leikkauksia, on vuoden 2005 eläkeuudistuksessa käyttöön otettu elinaikakerroin. Se leikkaa vuoden 2010 jälkeen alkavia kuu-kausittaisia työeläkkeitä samassa suhteessa kuin ikäluokan odotettu elinikä pitenee. Leikkausten suuruutta ei etukäteen voi tarkasti ennustaa kauas tulevaisuuteen. Jokaisen ikäluokan kohdalla ennuste kuitenkin tarkentuu, kun 62 vuoden ikä lähestyy. Elinaikakertoimen ennakoiminen on siten helpompaa kuin uusien täysin harkinnanvaraisten uudistusten.

Elinaikakerroin ei yksinään takaa työeläkejärjestelmän rahoituskellista kestävyyttä. Mutta sen kaltaisia automaattisia sopeutusmekanismeja voidaan luoda muitakin. Ehdolliset säännöt voivat olla paljon monimutkaisempia; silti niiden vaikutuksia voidaan etukäteen kohtuullisen hyvin tutkia ja hahmottaa. Monet nykyisen ikäänymispolitiikan tavoitteet, kuten eläkeiän myöhentäminen tukevat ehdollisten sääntöjen toimivuutta.

3.3 Ehdotuksia työeläkejärjestelmän uudistamiseksi

Lähes kaikki edellä mainitut ongelmat liittyvät suunnitelmaan nostaa työeläkemaksuja asteittain. Jos suunnitelma toteutuu, sen pääheikkoudet ovat ensinnäkin sukupolvittainen epäreilisuus, joka seuraa siitä, että nyt työelämässä olevat ikäluokat välttävät maksamasta riittävän korkeita maksuja, ja toiseksi maksujen nousu korkeammalle kuin välittömästi kestäväälle tasolle nostettaessa. Jos suunnitelma ei toteudu, maksujen nostamisen sijasta tehdään etuusleikkauksia joita vielä ei voi ennakoida. Maksut ovat huonosti ennustettavia ja etuudet epäuskottavia.

Maksujen ennustettavuutta ja etuuksien uskottavuutta voi yrittää lisätä monella tavalla. Tarkastelemme lähestymistapaa, jossa maksujen vaihtelua rajoitetaan voimakkaasti. Kutsumme tätä lähestymistapaa maksukattomalliksi.

Tarvitaan sääntöjä, jotka huomioivat epävarmuuden

Maksukatolla voidaan lisätä eläkejärjestelmän uskottavuutta ja ennustettavuutta

Kaksi esimerkkiä maksukattomallista

Esimerkeissä työeläkemaksut kiinnitetään halutulle tasolle. Jos väestö- tai talouskehitys yllättää myönteisesti, niin annettavat asiakashyvitykset voivat pudottaa todellisen maksun tämän tason alapuolelle. Jos maksutulo ja rahastojen tuotto puolestaan näyttävät jäävän liian pieniksi eläkemenoon nähden, menojen kasvua hillitään indeksijarrun avulla.

Indeksijarru on rakennettu samojen periaatteiden mukaan kuin Ruotsin vanhuuseläkejärjestelmän jarru. Tarkoituksemme ei ole suositella tämän jarrumeکانismin kopioimista Suomeen, koska se on tutkimustemme mukaan suhteellisen kömpelö. Mutta tämäkin mekanismi riittää osoittamaan, että maksukattomallilla on monia hyviä piirteitä.

Indeksijarru perustuu työeläkejärjestelmän rahoituksellista kestävyyttä kuvaavaan tunnuslukuun, jota Ruotsin tapaan kutsutaan tasesuhteeksi. Jos tasesuhde alittaa tietyn kynnyсарvon, sekä palkkakerrointa että eläkeindeksiä alennetaan. Jos tasesuhde pysyy huonona, sekä palkkakerroin että eläkeindeksi voivat jäädä pysyvästi alemmalle tasolle kuin ilman jarrutusta. Jos tasesuhde myöhemmin taas ylittää kynnyсарvon, palkkakertoimen ja eläkeindeksin kasvua nopeutetaan, kunnes indeksit päätyvät samalle tasolle kuin mille ne olisivat nousseet ilman jarrutusta. Jos tasesuhde näyttää oikein hyvältä, voidaan maksuista antaa hyvitystä. Myös eläkeindeksien kasvua voidaan nopeuttaa jos tasesuhde kehittyi erittäin myönteisesti. Indeksijarrun laskennan pääpiirteet on esitetty liitteessä 2.

Tarkastelemme kahta työeläkemaksujen tasoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa maksut asetetaan sellaisiksi, että ne odotusarvoisesti riittävät eläkejärjestelmän rahoittamiseen nykysäännöin. Jarru tulee päälle jos väestö- ja talouskehitys on odotettua heikompaа. Toisessa vaihtoehdossa maksuja korotetaan nykytasosta kahdella prosenttiyksiköllä. Tämä ei todennäköisesti riitä nykysääntöihin perustuvien eläkkeiden maksuun, joten etuuksiin joudutaan puuttumaan suuremmalla todennäköisyydellä ja enemmän kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa.

Kuvio 9 kuvaa työeläkemaksuja silloin, kun eläkemaksu nostetaan heti kestäväälle tasolle ja indeksijarru otetaan käyttöön. Eläkemaksut ovat maksukattomallissa lähes täysin ennustettavia, asiakashyvityksiä lukuun ottamatta (niiden määrä esimerkissä on keskimäärin 0.4 prosenttiyksikköä ja 80 prosentin ennusteväli on tyypillisesti vajaat 0.2 prosenttiyksikköä). Nykysääntöihin liittyvä hyvin korkeiden maksujen riski on poistunut.

Kuvio 10 esittää keskimääräisten työeläkkeiden suhdetta tulevaisuuden palkkatasoon kahden kohortin osalta. Vertailu tapahtuu saman työntekijäryhmän keskipalkkaan eläkevuosina, ei siis henkilöiden omaan palkkahistoriaan. Kuvioista havaitaan, että ensimmäi-

sinä vanhuuseläkevuosina työeläkkeet ovat lähellä puolta palkoista. Eläkkeellä olon myötä eläke suhteessa keskipalkkaan alenee. Tämä johtuu eläkeindeksistä, eli ns. taitetusta indeksistä. Reaalisesti eläkkeet kasvavat, mutta hitaammin kuin reaali-palkat.

Kuvion 10 eläkkeet sisältävät sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin maksamia työeläkkeitä. 2020-luvulla alkavat eläkkeet ovat korkeampia suhteessa palkkoihin kuin myöhemmin alkavat, koska julkisella sektorilla on kertynyt suurempia eläkeoikeuksia kuin yksityisellä puolella. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen kertyneissä oikeuksissa ero julkisen ja yksityisen sektorin välillä häviää. Tämä, yhdessä elinaikakertoimen vaikutuksen kanssa, näkyy kuviossa asteittaisena alenemisena alkavissa eläkkeissä. Maksukattomallissa oletamme, että julkisen sektorin eläkkeet määräytyvät samoin säännöin kuin yksityisenkin.

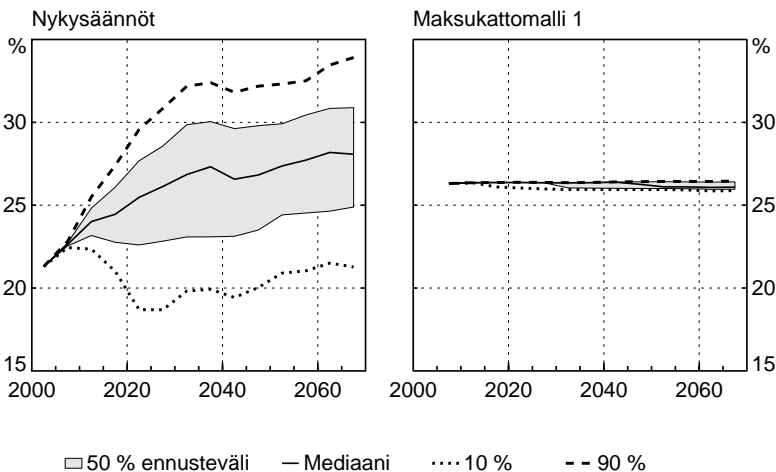
Mediaaneja tarkastelemalla huomataan, että maksukattomalli tuottaa keskimäärin pienemmät eläkkeet vuonna 1955 syntyneille ja suuremmat eläkkeet vuonna 1985 syntyneille kuin nykysäännöt. Suhteessa palkkatasoon vuonna 1955 syntyneet saivat kuitenkin edelleen paremman työeläkkeen kuin vuonna 1985 syntyneet.

Silmiinpistävin muutos kuviossa 10 on kuitenkin ennustevälien leveydessä. Eläkkeet suhteessa palkkatasoon vaihtelevat maksukattomallissa enemmän kuin nykysäännöin. Eläke-etuudet ovat siis riskitömämpiä nykysäännöin toimittaessa kuin maksukattomallissa.

On kuitenkin huomattava, että nykysääntöjen mukaiset eläke-etuudet on laskettu olettaen, että eläkelupaus aina lunastetaan. Tämä tarkoittaa sitä, että maksu nostetaan tarvittaessa hyvinkin korkealle. Tämä ei ole nähdäksemme realistinen oletus. Pidämme todennäköisenä, että jos ajaudumme tilanteeseen, jossa maksuja pitäisi nostaa paljon, eläkelupauksesta tingitään. Nykyjärjestelmän

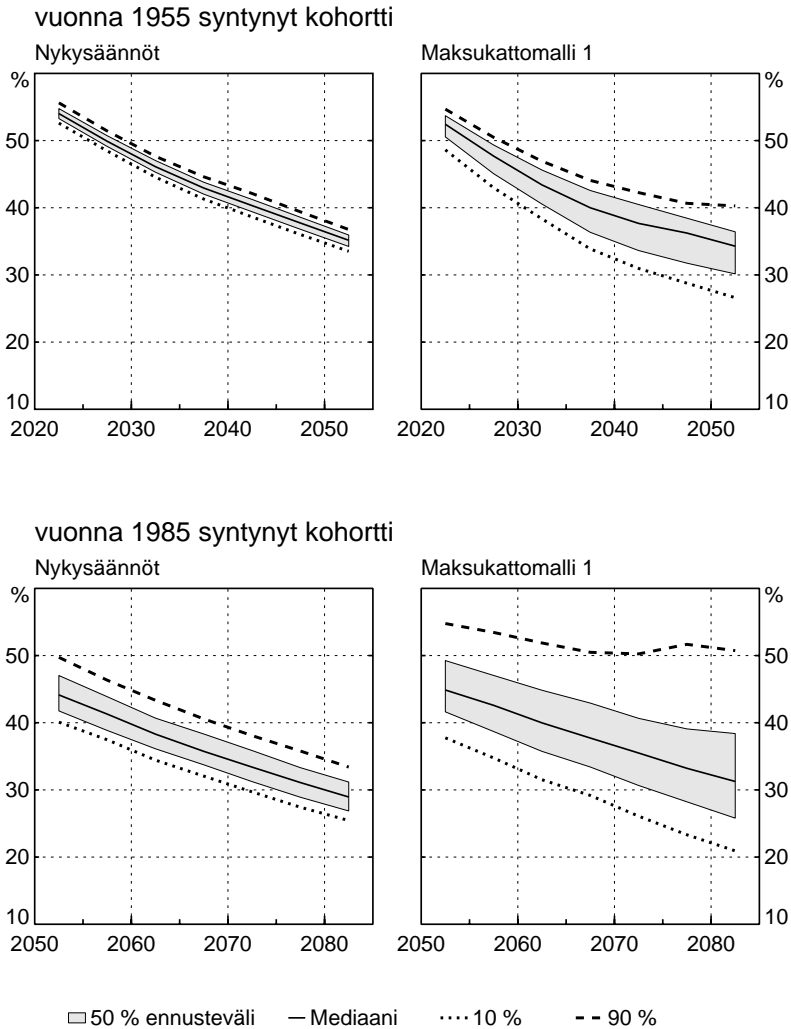
Korkealle viritetyn maksukaton odotetaan parantavan tulevia eläkkeitä nykyisten kustannuksella

Lisääkö maksukatto eläkkeisiin liittyviä riskejä?



Kuvio 9.
Työeläkemaksut

Kuvio 10.
Työeläkkeet suhteessa palkkaan tulevaisuudessa



etuuslaskelmat vähättelevät etuuksiin liittyviä riskejä, koska järjestelmä ei ole uskottava.

Maksukattomallissa etuudet ovat mielestämme luotettavampia, kahdesta syystä. Ensinnäkin, korkeiden maksujen tilanteet vältetään, ja juuri tällaisessa tilanteessa etuusleikkauksien todennäköisyys kasvaa. Toiseksi, tulevia maksajaryhmiä ei pyydetä maksamaan enemmän kuin nykyisiä maksajia.

On vaikea täsmentää, kuinka paljon nykyjärjestelmän riskejä aliarvioidaan. Kuitenkin voidaan sanoa, että nimenomaan matalien eläkkeiden todennäköisyys on suurempi kuin kuvio 10 esittää.⁸

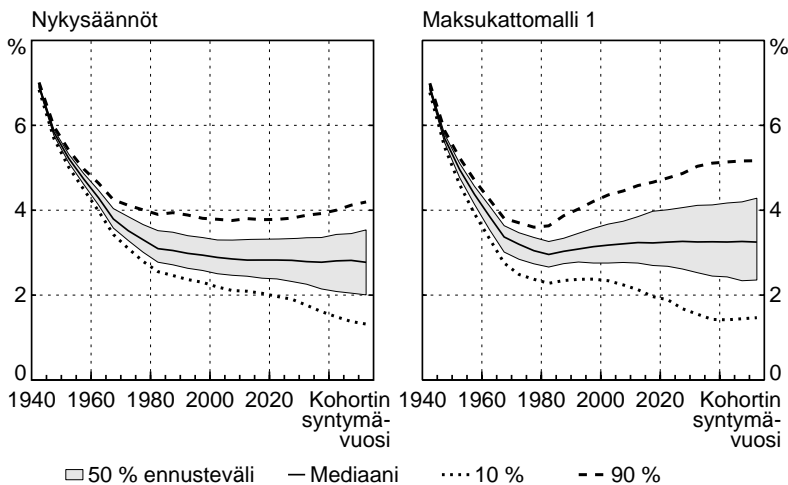
Eläkeriskin kasvu kohdistuu joka tapauksessa vain keski- ja hyvätuloisiin, koska kansaneläke takaa minimieläkkeen. Lisäksi pienten eläkkeiden verotus on todennäköisesti tulevaisuudessakin keveämpää.

Riskissä on myös positiivinen puoli. Odotusarvoisesti kestävässä maksutasossa työeläkejärjestelmän talous voi kehittyä myös odotettua paremmin. Tämä antaa mahdollisuuden maksujen palautuksiin. Osa maksujen alennusvarasta voitaisiin myös käyttää etuuksien parantamiseen, esimerkiksi palkkakertoimen ja eläkeindeksin nopeampaan kasvuun. Näin on itse asiassa tehty kuvioiden esittämässä maksukattomallissa. Vuonna 1985 syntyneen kohortin työeläkkeiden ennustejakauma on siksi kasvanut erityisesti korkeiden eläkkeiden suuntaan.

Kuvio 11 esittää tulokset sukupolvittaisesta näkökulmasta. Nykyjärjestelmässä tuoton 80 prosentin ennustevälin alaraja laskee koko ajan, nopeasti 1990-luvulla syntyneisiin saakka ja hitaasti siitä eteenpäin. Matalan tuoton riski on pienempi nykyisin elävillä kuin tulevilla sukupolvilla. Vastaavasti hyvän tuoton mahdollisuus on suurempi ennen 1990-lukua syntyneillä. Epävarmuus kasvaa ajassa.

Maksukattomallissa sukupolvittainen tuotto on tasaisempi kuin nykysäännöin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että 1950–1980-luvuilla syntyneet joutuvat maksamaan korkeampia maksuja kuin nykyisessä asteittaisten maksukorotusten suunnitelmassa. Ennen 1990-lukua syntyneet saavat todennäköisesti matalamman tuoton kuin nykysäännöin, ja sen jälkeen syntyneet saavat todennäköisesti paremman tuoton. Tulevien sukupolvien asema parantuu sekä keskimäärin (mediaanilla tarkasteltuna) että hyvien tuottojen todennäköisyyden kasvamisen kautta. Myös maksukattomallissa sukupolvituottojen epävarmuus kasvaa ajassa.

Kun maksukatto viritetään korkeaksi, se kasvattaa suurella todennäköisyydellä eläkerahastot huomattavasti suuremmiksi kuin tähänastisissa laskelmissa on arvioitu. Suuret puskurit parantavat järjestelmän vakavaraisuutta, mutta lisäävät samalla rahaston tuottoihin liittyvien riskien merkitystä.



Maksukatto olisi hyvä sukupolvittaisesta näkökulmasta

Kuvio 11. Sukupolvittainen TEL-tuotto

Valinta eri riskien välillä muuttuu

Maksukattomallissa tehdään toisenlainen valinta kuin nykyäänöissä riskien jakautumisesta työikäisten ja eläkeläisten välillä. Jos pitää nykysääntöjä uskottavina, maksukattomalliin siirtymisessä on kyse maksu- ja tehokkuusriskien vähentämisestä ja sukupolvittaisen oikeudenmukaisuuden lisäämisestä sillä hinnalla, että eläkeetuuksien taso suhteessa ansioihin keskimäärin tasaantuu sukupolvien välillä, mutta niihin liittyvät riskit kasvavat.

Jos ei pidä nykyistä maksujen asteittaisen noston suunnitelmaa uskottavana, silloin uudistuksessa on kyse maksuepävarmuuden vähentämisestä, samalla kun etuuksien leikkaamiseen liittyvä epävarmuus vähenee. Miten sukupolvittaisen oikeudenmukaisuuden käy, riippuu siitä, miten uskoo nykysääntöjä tulevaisuudessa muutettavan. Maksukattomallissa riskien jakautumisen muutosta tärkeämpää saattaa olla se, että käsitykset riskeistä tarkentuvat ja sekä maksujen että eläkeaikaisen toimeentulon ennakoitavuus siten paranee.

Entä jos maksukatto asetetaan matalalle?

Toisessa esimerkissä maksukattomalli toteutetaan siten, että työnantajan maksua nostetaan heti yhdellä prosenttiyksiköllä ja alle 53-vuotiaan työntekijän maksua nostetaan niin ikään yhdellä prosenttiyksiköllä. Yli 53-vuotiaan maksu nousee tällöin hieman enemmän. Koska tämä maksutaso ei odotusarvoisesti riitä etuuksien maksuun, vähennämme menopainetta muuttamalla kertyneiden eläkeoikeuksien työiän indeksiä eli palkkakerrointa siten, että palkkojen osuus alenee 0.8:sta 0.5:een ja kuluttajahintojen osuus nousee vastaavasti 0.5:een. Indeksijarru voisi yksinäänkin hoitaa etuuksien leikkauksen, mutta tämä siirtäisi enemmän riskejä tulevaisuuteen. Jos siis halutaan sopia kestävästä maksusta, pitäisi samalla sopia oikeasta keskimääräisten etuuksien tasosta. Ehdolliselle sopeutumismekanismille ei kannattaisi antaa liian suurta roolia.

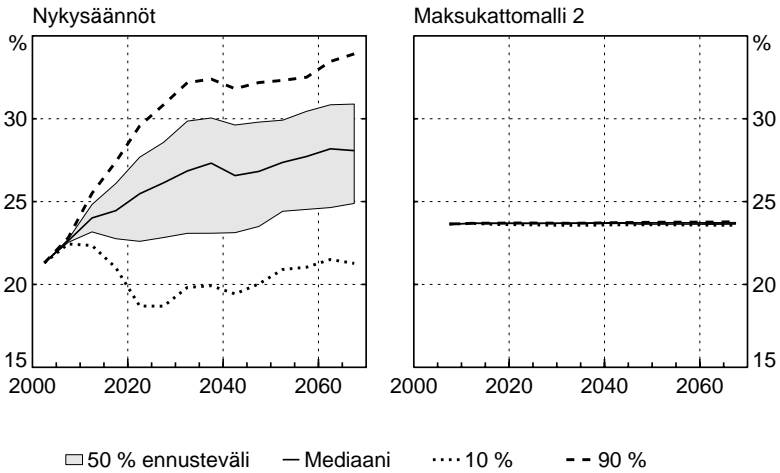
Kuvio 12 esittää työeläkemaksut sekä nykyjärjestelmässä että maksujen korotuksen jälkeen. Eläkemaksut ovat tässä maksukattomallissa lähes täysin ennustettavia; asiakashyvitykset ovat keskimäärin prosentin kymmenyksen luokkaa.

Pienempi maksujen korotus johtaa siihen, että eläkkeet suhteessa palkkoihin jäävät todennäköisesti matalammiksi kuin ensimmäisessä esimerkissä. Sekä palkkakertoimen muuttaminen puoliväliindeksiksi että indeksijarru heikentävät etuuksia.

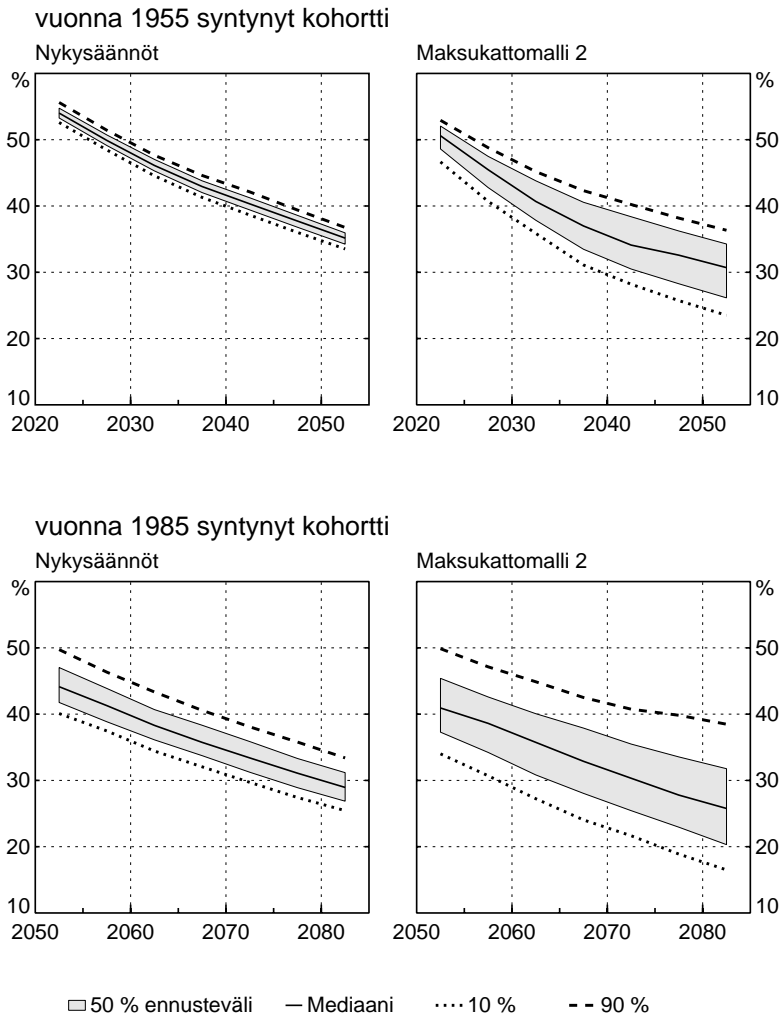
Sukupolvittaisessa tuotossa ei päästä niin tasaiseen kehitykseen kuin ensimmäisessä esimerkissä. Palkkakertoimen muutos vaikuttaa vähitellen, ja siten siirtymäaikana sukupolvien välinen tilanne muuttuu.

Sopeutusmekanismia pitäisi kehittää

Edellä olevat esimerkit on tarkoitettu kuvaamaan eläkesääntöihin liittyviä valintoja ja maksukattomallin mahdollisuuksia. Sopeutumismekanismi, ruotsalaistyyppinen indeksijarru, ei sen sijaan kuulu suosituksen piiriin. Se ei ennakoit tulevia rahoitusongelmia, esimerkiksi niitä jotka tulevat väestön ikärakenteen muuttuessa, vaan reagoi vasta, kun ongelmat ovat jo ilmenneet. Myöhäinen rea-

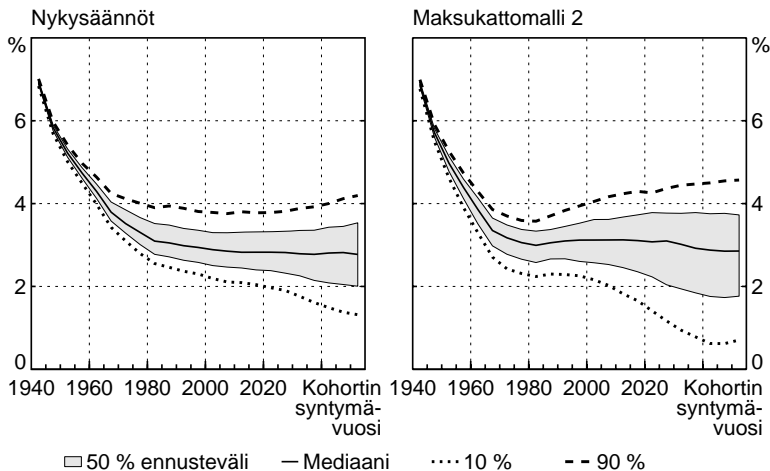


Kuvio 12.
Työeläkemaksut



Kuvio 13.
Työeläkkeet suhteessa palkkaan tulevaisuudessa

Kuvio 14.
Sukupolvittainen
TEL-tuotto



gointi johtaa väistämättä suurempiin etuusleikkauksiin sitten, kun ne joudutaan tekemään. Tämä näkyy esimerkeissämme osana tulevien sukupolvien kohtaamaa riskien kasvua.

On varmasti mahdollista luoda parempia sopeutusmekanismeja. Vaihtoehtoja ja parametreja on paljon. Hyvän sopeutusmekanismin tulisi olla sellainen, ettei se reagoisi kovin herkästi sijoitustuottojen vaihteluun. Sen sijaan informaatio, joka on kohtuullisella luotettavuudella etukäteen käytössä, kuten syntyvyyden vaikutus tulevien työikäisten ikäluokkien suuruuteen, voisi olla säännöissä mukana.

Ruotsin vanhuuseläkejärjestelmässä maksutaso on täysin kiinnitetty. Tämä ei luultavasti ole optimaalinen valinta. Edellä olevissa esimerkeissä asiakashyvitykset tuovat maksuihin pientä joustavuutta. Suurempaakin vaihtelua kannattaisi tutkia, esimerkiksi maksujen vaihtelumahdollisuutta kapeassa putkessa asiakashyvitysten lisäksi. Tällä voitaisiin vähentää etuuksiin kohdistuvaa riskiä ilman että menetettäisiin maksukaton keskeiset hyödyt: maksujen ennustettavuus ja etuussääntöjen uskottavuus.

Ehdolliset säännöt ovat osa uskottavaa eläkestrategiaa

Ehdolliset säännöt voivat antaa merkittäviä etuja verrattuna siihen, että vain ajatellaan sääntöjä tarvittaessa muutettavan.

- Ehdollisten päätösten vaikutuksia voidaan tutkia etukäteen. Erilaisten riskien jakautumista ja mahdollisia lopputulemia voidaan simuloida monella tavoin, ja useita politiikkaparametrien yhdistelmiä voidaan kokeilla. Epävarmuuden eksplisiittinen huomioiminen antaa realistisemmän kuvan politiikan mahdollisuuksista. Tällaiset tutkimukset vaativat suhteellisen

paljon aikaa, joten niitä ei voida helposti tehdä enää silloin, kun ongelman ratkaisu vaatii välittömiä politiikkatoimia.

- Kun ehdolliset säännöt on luotu, vakuutettuja voidaan valistaa tulevien eläkkeiden määräytymisestä ja niihin liittyvistä riskeistä. Vastaavasti yrityksille voidaan antaa realistinen kuva tulevasta eläkemaksuista.
- Uutta päätöksentekoa ei tarvita, jos epävarmuuden lähde on esimerkiksi väestökehitys, rahastojen tuotto tai muu säännöissä huomioitu asia.

Ehdolliset politiikkasäännöt ovat parempia kuin nykyinen politiikka, joka perustuu julkilausumattomaan ajatukseen siitä, että uusia muutoksia tehdään sitten, kun niitä tarvitaan, mutta kukaan ei tiedä etukäteen miten säännöt muuttuvat.

Kaikkiin tuleviin kehityskulkuihin ja mahdollisuuksiin ei voida varautua etukäteissäännöin. Tulevaisuus luultavasti yllättää meidät tavoilla, joita emme osaa etukäteen edes hahmottaa. Todella suurten yllätysten sattuessa joudutaan turvautumaan uusiin päätöksiin. Tämä ei kuitenkaan ole hyvä peruste hylätä ehdollisten sääntöjen lähestymistapa. Strategisesti tärkeitä tekijöitä on vain muutama. Voimme olla varmoja esimerkiksi siitä, että tuleva väestökehitys on tärkeä tekijä eläkejärjestelmässä, samoin kuin eläkkeelle siirtymisiän kehitys ja rahastoiduille varoille saatava tuotto. Näitä koskevan tavanomaisen epävarmuuden realisoituessa sääntöjen noudattaminen riittäisi.

3.4 Vapaaehtoinen eläkesäästäminen

Kuten edellä (kohdassa 3.1) kuvasimme, lakisääteisen eläkejärjestelmän olemassaololle on olemassa hyvät perustelut. Täysin markkinaehtoisen eläkejärjestelmän avulla on vaikea saavuttaa kaikkia eläkejärjestelmälle asetettuja tavoitteita.

Toisaalta lakisääteinen eläkejärjestelmä aiheuttaa omat ongelmansa. Lakisääteiset eläkemaksut vastaavat yksilön kannalta pakkosäästämistä. Suuri lakisääteinen eläkejärjestelmä voi pakottaa nuoret kotitaloudet siirtämään kulutustaan oman taloudellisen hyvinvointinsa kannalta liikaa tulevaisuuteen. Kotitaloudethan eivät yleensä voi lainata tulevia eläkkeitään vastaan.

Ihmisten tarpeet, tavoitteet ja tilanteet ovat erilaisia, eikä lakisääteinen järjestelmä koskaan tarjoa juuri sopivaa toimeentuloa kaikille. Lakisääteinen järjestelmä, joka takaa kaikille riittävän suuret eläkkeet, on liian suuri. Lakisääteistä eläkejärjestelmää täydentävä vapaaehtoinen eläkesäästäminen on sen vuoksi oleellinen osa koko eläkejärjestelmää.

Nyt työuransa aloittavien nuorten työeläkkeet ovat todennäköisesti reaalisesti yli kaksinkertaiset nykyisiin eläkkeisiin verrattuna. Suhteessa työikäisten palkkatasoon hyvin vanhaksi elävien ihmisten työeläke tulee kuitenkin olemaan selvästi pienempi kuin nyt. Tämä johtuu lähinnä kolmesta asiasta: vuoden 2005 työeläkeuudistuksessa käyttöön otetusta elinaikakertoimesta, eläkeajan ”leikatusta” indeksistä ja yleisestä elinajan pitenemisestä. Eläkkeiden pieneneminen suhteessa palkkatasoon saattaa lisätä vapaaehtoisen eläkesäästämisen tarvetta.

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen kannalta yhteiskunnan ilmeisin rooli on antaa ajoissa tietoa säästämistarpeen suuruuteen vaikuttavista työeläke- ja muista politiikkalinjauksista. Jos yksityisen eläkesäästämisen kannustamista pidetään tarpeellisena, säästämistä kannattaisi ohjata valistuksella ja verotuella elinikäisen eläkevaakuutuksen suuntaan. Elinikäiset eläkkeet parantaisivat erityisesti vanhojen ihmisten elintasoja suhteessa työikäisiin. Nykyisin eläkevaakuutuksiin säästetyt varat nostetaan tyyppillisesti suhteellisen lyhyen ajan kuluessa. Tällainen eläkesäästäminen ei tarjoa toimeentulovaakuutusta pitkän eliniän varalta.

Yksilöllisten eläkevakuutusten verotuksessa sovelletaan Suomessa mallia, jonka mukaan eläkevakuutussäästämistä ei veroteta niin kauan kuin vuosittainen säästösumma pysyy annetuissa rajoissa. Tämän verotuen vaikutuksia valtiontalouteen on vaikea arvioida, koska verotuksen vaikutuksista säästämiseen on vain vähän tietoa, ja sekun on pääosin muista maista. Eräiden yksinkertaistavien oletusten vallitessa voimassa olevat tulokset auttavat kuitenkin hahmottamaan veromenetysten suurusluokkaa.

Ensinnäkin, kulutuksen lykkäytyminen säästämisen vuoksi ei aiheuta valtiolle pysyviä verotulon menetyksiä. Nykymuotoinen säästämisen verotuki ei vähennä valtion verotuloja, jos tuettuun säästämistuotteeseen sijoitettavat varat perustuvat kokonaan uuteen säästämiseen. Tämä johtuu siitä, että valtio saa verovähennysten vuoksi menettämänsä verotulot korkoineen takaisin verottaessaan tulevaisuudessa nostettuja eläkesäästöjä.

Kansainvälisten tutkimusten perusteella tiedetään toisaalta, että huomattava osa verotuettuun eläkesäästämiseen sijoitettavista varoista on todennäköisesti pois muista pääomatuloveron alaisista sijoituksista. Tältä osin verotuki ei lisää säästämistä vaan ainoastaan muuttaa säästämismuotoa. Valtiolle syntyy nettomääräinen veromenetyk, jonka suuruuteen vaikuttaa se, mikä olisi ollut vaihtoehdoisen sijoituskohteen tuotto ja verokohtelu. Tätä veromenetystä pienentää osittain se, että kotitalouksien kulutus kasvaa säästämisen tuoton verottomuuden vuoksi ja sen myötä valtion saama arvonlisäveron tuotto lisääntyy.

4 Hoito ja hoiva

4.1 Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon rahoitus ja palvelujen tuotanto

Terveyspolitiikan tavoitteiksi on asetettu kansalaisten paras mahdollinen terveys ja terveyserojen vähentäminen eri väestöryhmien välillä (Häkkinen, 2005). Terveyserojen vähentämiseen liittyy selvä tulonjaollinen tavoite, sillä erot ovat vahvasti yhteydessä sosioekonomiseen asemaan. Pienituloisten ja vähän koulutettujen terveys on keskimääräistä huonompi.

Terveydenhuolto ja pitkäaikaishoiva rahoitetaan Suomessa nykyisin pääosin veroilla ja veroluonteisilla vakuutusmaksuilla. Toisin kuin eläkemenoja, tulevia hoiva- ja hoitomenoja varten ei ole rahastoitu etukäteen. Ikääntymiskustannusten nousun kattaminen verotusta kiristämällä aiheuttaa samanlaisia kannustinongelmia ja sukupolvien välisen tulonjaon muutoksia kuin eläkemaksun nosto.

4.2 Menoarviot

Terveydenhuollon ja vanhusten pitkäaikaishoidon menot ovat kasvaneet viime vuosikymmenien aikana merkittävästi. Pääosa menojen kasvusta on seurausta terveyspalvelujen saatavuuden ja laadun paranemisesta. Väestökehityksellä on ollut toistaiseksi koko kansantalouden tasolla vähemmän merkittävä rooli menojen lisääntymisessä.

Väestökehityksen merkitys tulee kuitenkin kasvamaan voimakkaasti parin vuosikymmenen kuluessa. Suurten ikäluokkien tulo paljon hoitoa ja hoivaa vaativaan ikään on edessä 2020-luvulla. Samanaikainen työikäisten määrän supistuminen heikentää menojen rahoitus pohjaa. Kyse on samankaltaisesta maksajien ja saajien määrän muutoksesta kuin eläkkeiden rahoituksessa, kustannusten kasvu tulee vain hoidon ja hoivan osalta vähän myöhemmin.

Boxi 6**Miksi julkinen sektori rahoittaa ja tuottaa hoito- ja hoivapalvelut?**

Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon rahoitusvastuu on Suomessa pääosin julkisella sektorilla. Tähän on useita syitä, joista yksi liittyy tavoitteeseen vähentää eri väestöryhmien välisiä terveyseroja. Yksityisesti rahoitetussa järjestelmässä erot terveysvakuutusten käytössä voisivat olla suuria.

Julkisen sektorin suurta roolia terveys- ja hoivapalveluiden rahoittajana voidaan perustella myös yksityisten terveysvakuutusten markkinoihin liittyvillä ongelmilla. Näistä tärkein on eläkevakuutuksenkin yhteydessä mainittu käänteisen valikoitumisen ongelma: vakuutusta ostaessaan ihmisellä itsellään on parempi käsitys terveydentilastaan ja elintavoistaan kuin vakuutusyhtiöllä. Näin ollen vakuutuksenottajalla on tarkempi käsitys sairastumisriskistään kuin vakuutusyhtiöllä. Vakuutuksenottajiksi voi tämän vuoksi valikoitua erityisen paljon ihmisiä, joilla on tavallista suurempi sairastumisriski. Tämä voi pakottaa vakuutusyhtiöt nostamaan vakuutusmaksuja suhteellisen terveiden kansalaisen kannalta kohtuuttoman kalliiksi. Lakisääteinen vakuutusjärjestelmä välttää tällaisen valikoitumisen yksinkertaisesti sen vuoksi, että kaikki pakotetaan osallistumaan siihen.

Rahoittamisen lisäksi julkinen sektori myös tuottaa valtaosan hoito- ja hoivapalveluista sen sijaan, että se ostaisi palvelut yksityisiltä tuottajilta. Tätä perustellaan usein sillä, että asiakas (potilas) ja erityisesti palvelun tarjoaja (lääkäri) tietävät palveluntarpeesta ja käytettävissä olevien keinojen vaikuttavuudesta yleensä enemmän kuin palvelun rahoittamisesta päättävät viranomaiset. Tällöin palveluiden yksityiset tuottajat voivat yrittää lisätä tulojaan liioittelemalla sellaisten palveluiden tarvetta, joista ne itse hyötyvät taloudellisesti.

Perustelut julkisen sektorin hallitsevalle roolille palveluiden tuottajana ovat heikompia kuin julkisessa rahoituksessa. Ongelmana on, että markkinamekanismin puuttuminen heikentää kannusteita tehokkuuden ja tuottavuuden parantamiseen palvelujen tuotannossa. Julkiselta sektorilta esimerkiksi puuttuu pääomalle asetettu tuottovaatimus, joka ohjaisi investointipäätöksiä ja kannustaisi korkeisiin käyttöasteisiin.

Suomen terveydenhuolto on kansainvälisissä vertailuissa osoittautunut menoiltaan alhaiseksi ja terveysvaikutuksiltaan tehokkaaksi. Lisäksi asiakastytyväisyys on korkea. Toisaalta useat tutkimukset ovat osoittaneet, että tuottavuus näyttäisi viime vuosina pikemminkin heikentyneen kuin parantuneen (Aaltonen, 2006) ja erot eri yksiköiden välillä ovat huomattavan suuret. Kokeilut ja tutkimukset, joissa terveyspalveluiden tuotantoon on sovellettu tuotantotalouden menetelmiä, ovat osoittaneet, että tuottavuutta voidaan joissakin toiminnoissa parantaa edelleen merkittävästi (esimerkiksi Alho, 2004).

Hoito- ja hoivamenojen arviointi on hankalampaa kuin eläkemenojen arviointi

Tulevien hoito- ja hoivamenojen arviointi on keskeinen osa julkisen talouden kestävyyslaskelmia. Niiden arvioiminen on kuitenkin hankalampaa kuin eläkemenojen. Eläkejärjestelmän lupaamat etuudet ovat rahaa, jolloin niiden saamishdot voidaan (työkyvyttömyyseläkkeitä lukuun ottamatta) kirjata täsmällisesti sääntöihin. Hoidon ja hoivan osalta julkisen sektorin vastuut on määritelty paljon epäselvemmin. Eläkejärjestelmä on myös rahoitukseltaan itsenäinen suhteessa kuntien ja valtion budjettiin, jolloin sen ei tarvitse kilpailla suoraan muiden julkisten menojen kanssa.

Julkisen sektorin palvelutarjontaa on aina pakko rajoittaa, koska sitä alihinnoiteltuna haluttaisiin käyttää enemmän kuin yh-

teiskunnan on mahdollista tai järkevää sitä antaa. Hinnan pitäminen alhaisena on osa haluttua tulonjakoa. Tarjontapäätökset ovat siten osittain terveystaloudellisia ja osittain yhteiskuntataloudellisia. Niiden ennakoitu pitkäaikainen tulevaisuus on hankalaa.

Hoitomahdollisuuksien ja niiden hintojen kehitys vaikuttavat sekä palvelujen kysyntään että tarjontaan. Niitä on vaikea ennustaa. Tulevien hoito- ja hoivamenojen arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että palvelujen tuottamisessa tarvitaan suomenkielistä työvoimaa, jonka pitää olla vielä pitkälle koulutettua. Väestön ikääntymisestä johtuva palvelujen tarpeen lisäys edellyttää työntekijöiden määrän huomattavaa lisäystä samaan aikaan, kun työmarkkinoilta poistuu paljon ihmisiä. Tarjontaa voi siis rajoittaa myös se, että työntekijöitä ei ole riittävästi saatavilla tai että pyydetyn suuruista palkkaa ei haluta maksaa verovaroista.

Taulukossa 2 esitetään eri tahojen arvioita hoito- ja hoivamenojen kehityksestä Suomessa. Julkisen sektorin rahoittaman hoidon ja hoivan kustannukset ovat nykyisin määritelmästä riippuen 6–9 prosenttia bruttokansantuotteesta. Arviot niiden kasvusta vuosittain puoliväliin mennessä vaihtelevat 2–3,5 prosenttiyksikön välillä. Keskeinen tekijä ennustetussa kustannusrasitteen lisäyksessä on väestörakenteen muutos, jonka vuoksi kustannukset nousevat ja kansantuotteen kasvu hidastuu. ETLAn laskelmissa lasten määrän vähenemisen vaikutus päivähoiton menoihin hidastaa kokonaiskustannusten nousua.

Nämä menoarviot perustuvat palveluiden kysynnän muutoksen arvioimiseen. Yksinkertaisissa arvioissa otetaan lähtökohdaksi

	2000- 2005	2010	2015	2020	2025	2030	2050
<i>Kotimaisia arvioita</i>							
Hoito- ja hoivamenot (STM)	8.7	8.9	9.3	9.9	10.5	11.1	12.1
Hoito- ja hoivamenot (VATT)	8.0	8.3	8.8	9.2	9.8	10.3	10.8
Hoito- ja hoivamenot (ETLA)	8.3	8.4	8.7	9.0	9.4	9.8	10.3
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (Stakes)	7.9			9.6			
<i>Kansainvälisiä arvioita</i>							
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (EU/AWG)	7.3	7.7		8.3		9.6	10.5
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (CPB)	6.3	7.0		8.1			10.0
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (OECD), väestövaikutus	6.3						8.1
Hoito- ja vanhustenhuollon menot (OECD), ml. kustannuspaine ja kustannusten hillintä	6.3				8.2		9.4

Lähteet: Kautto ym. (2006) ja Oliveira Martins ja de la Maisoneuve (2006), täydennettynä raportin Lassila, Määttänen ja Valkonen (2007a) laskelmalla.

Arviot menojen kasvusta vaihtelevat

Taulukko 2
Arvioita Suomen hoito- ja hoivamenoista vuoteen 2050, % BKT:sta

tiettyyn ikäryhmään kuuluvan henkilön keskimäärin aiheuttama meno nykyisin. Kun tähän informaatioon yhdistetään väestöennusteen mukainen henkilöiden lukumäärä, saadaan arvio palvelujen kokonaismäärästä. Jotta päästään arvioon kokonaismenoista, tarvitaan lisäksi ennuste näiden palvelujen hintojen kehityksestä.

Osa kustannuksista liittyy pikemminkin kuoleman läheisyyteen kuin ikään: esimerkiksi nyt viisikymppiset ihmiset saattavat olla 70-vuotiaana paljon terveempiä kuin nykyiset 70-vuotiaat. Joissakin taulukossa 2 esitetyissä tarvelaskelmissa kuoleman läheisyyteen liittyvät kustannukset otetaan erikseen huomioon.

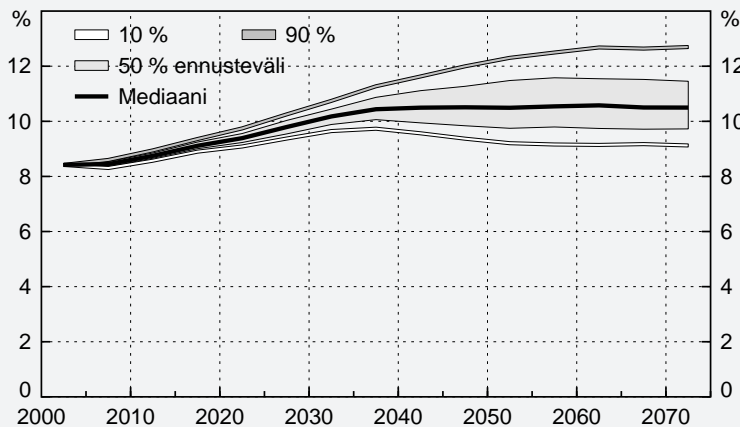
Väestötekijät selittävät parhaiten vanhustenhuollon ja perusterveydenhuollon menoja ja heikoiden sairausvakuutuksen korvaamia ja erikoissairaanhoidon menoja (Hujanen ym., 2006). Väestötekijöiden ja lisäksi myös tulojen kasvu, lääketieteen kehitys, hintojen muutokset ja

Boxi 7

Väestöriskit ja hoito- ja hoivamenot

Väestömuutoksiin perustuvien laskelmien lopputulokset ovat luonnollisesti herkkiä sille, kuinka hyvin väestöennusteet osuvat kohdalleen. Rahoituksen kannalta ongelmallisimmissa väestövaihtoehdoissa toteutuu yhtä aikaa odotettua suurempi palvelujen kysyntä ja pieni työkäisten määrä, mikä pienentää veropohjaa ja vaikeuttaa työvoiman saatavuutta.

Kuviossa 15 on esitetty ETLAn laskelma terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menoista suhteessa bruttokansantuotteeseen 500 väestöltään erilaisessa tulevaisuuspolussa. Laskelmassa väestömuutokset vaikuttavat paitsi palvelujen kysynnän suuruuteen ja veronmaksajien määrään myös palvelujen tuottamiseen tarjolla olevaan työvoimaan. Hoito- ja hoivamenojen osuus BKT:sta nousee kuvion mukaan nykyisestä runsaasta 8 prosentista 50 prosentin todennäköisyydellä noin 9.5–11.5 prosenttiin bruttokansantuotteesta (varjostettu alue). Tämä kuvaa samalla sitä, kuinka suuri kokonaisveroasteen nousu tarvittaisiin menojen kasvun rahoittamiseen. Jos laskelmaan kyettäisiin ottamaan mukaan muitakin epävarmuustekijöitä kuin väestökehitys, menojen kasvun ja niistä johtuvan verojenkorotustarpeen vaihteluväli olisi toki kuvattua paljon suurempi.



Kuvio 15. Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon menot suhteessa bruttokansantuotteeseen

ikäntyneiden perhesuhteet ovat tärkeitä. Terveys- ja hoivapalveluiden tarpeen väestöpohjaiseen arviointiin perustuvat menolaskelmat ovatkin enemmän nykytilanteen projisointia tulevaisuuteen kuin varsinaisia ennusteita.

4.3 Rahoituksellinen kestävyys

Eläkejärjestelmän rahoitus on kestävä, mikäli nykyisen suuruinen eläkemaksu riittää kattamaan eläkelupaukset myös tulevaisuudessa. Vastaavaa kestävyysmääritelmää on hankalampi käyttää julkisen hoito- ja hoivajärjestelmän yhteydessä, ennen kaikkea sen vuoksi, että hoito- ja hoivalupaukset ovat epämääräisempiä kuin eläkelupaukset.

Tulevia hoito- ja hoivamenoja arvioitiin edellä niiden kysyntään perustuen. Näiden laskelmien mukaan palvelujen rahoittaminen edellyttää merkittävää veroasteen nousua, mikä kertoo siitä, ettei järjestelmä ole rahoituksellisesti kestävä. Hoito- ja hoivapalveluiden tarjonta on kuitenkin lopulta aina poliittinen päätös. Päätökseen vaikuttaa se, mihin taloudellisten resurssien katsotaan riittävän ja mitä niillä saadaan aikaiseksi. Aiempien kokemusten valossa näyttää siltä, että menojen kasvu riippuu paljolti käytettävissä olevista resursseista: verotulojen kasvun kiihtyessä hoito- ja hoivamenoja lisätään, ja päinvastoin.

Lisäksi on huomattava, että pääosan palvelujen järjestämisen ja rahoitusvastuusta kantavat kunnat, joilla on huomattavan paljon valtaa päätettäessä kunnallisveron tuoton ja valtionavun käyttökohteista. Kuntien välinen vertailu osoittaa, että terveydenhuollon ja vanhusten palvelujen menot asukasta kohti vaihtelevat varsin paljon kuntien kesken, vaikka otettaisiin huomioon erot palvelutarpeessa (Hujanen ym., 2006).

Hoidon ja hoivan menot kilpailevat tulevaisuudessa rahoituksesta muiden peruspalveluiden kanssa tilanteessa, jossa työvoiman väheneminen hidastaa verotulojen kasvua useimmissa kunnissa. Hoito- ja hoivapalvelujen rahoituksen kestävyysongelma saattaa ratkaista yleisten verojen korottamisen sijaan tai sen ohella rajoittamalla palveluita tai korottamalla reilusti käyttömaksuja. Tämä voi johtaa huonoon lopputulokseen. Epäselvä julkinen lupaus ja rahoituksellinen kestävyysongelma saattavat aiheuttaa suuria hyvinvointitappioita, jos työikäiset kotitaloudet tehdessään omia säästämis- ja vakuutus päätöksiään yliarvioivat aikanaan eläkeiässä saamansa julkisen sektorin rahoittaman hoidon ja hoivan kattavuuden ja tason.

4.4 Rahoitusmallit: pakollisuus ja riskienjako

Yksi tapa kuvata hoidon ja hoivan erilaisia rahoitustapoja on pohtia julkisen sektorin rahoituksen ja yksityisen vakuutustoiminnan eroja. Menoriskien uudelleenjako on tässä suhteessa yksi olennainen piirre, samoin järjestelmään osallistumisen pakollisuus. Taulukossa 3 on luokiteltu erilaisia rahoitusmalleja.

Vapaaehtoinen yksilöllinen terveystili vastaa henkilökohtaista säästämistä. Sen hyvänä puolelana on vakuutusjärjestelmiin liittyvien ongelmien välttäminen, mutta ongelmana on riskinjaon täydellinen puuttuminen. Tilien saldo ei tästä syystä riittäisi suurten kustannusten kattamiseen.

Parempi riskien jako on mahdollista toteuttaa vapaaehtoisella yksityisellä terveysvakuutuksella. Sen ongelmina kuitenkin ovat paitsi käännteinen valikoituminen (josta seuraa, että kaikkien ei välttämättä kannata ottaa vakuutusta), myös vakuutuksenottajan moraalikato: ihmiset, joilla on terveysvakuutus, eivät huolehdi terveydestään yhtä hyvin kuin ihmiset, joilla ei ole vakuutusta. Käännteistä valintaa voidaan vähentää tekemällä vakuutussopimus mahdollisimman nuorena, jolloin ihmisten väliset terveyserot eivät ole vielä kovin suuria. Vakuutuksenottajan moraalikatoa voidaan vähentää omavastuulla.

Pakollinen kollektiivinen malli käyttää riskien jaossa hyväkseen vakuutusperiaatetta ja sitä, että sen piiriin kuuluvat kaikki, jolloin käännteistä valikointia ei synny. Kollektiivisen luonteensa vuoksi siihen voidaan yhdistää myös uudelleenjakoa. Ongelmana on edelleen vakuutuksenottajan moraalikato, joka vähentää terveydestä huolehtimista ja lisää vähemmän tarpeellista palvelujen käyttöä.

Pakollisessa yksilöllisessä terveystilissä vältytään vakuutuksenottajan moraalikadolta ja kattavuusongelmalta. Siihen täytyy kuitenkin liittää sääntö, joka takaa palvelujen saatavuuden niillekin, joiden tilien saldo ei riitä menoihin. Esimerkiksi Singaporessa terveystiliin on liitetty ns. katastrofivakuutus suurten menojen varalle. Toinen mahdollisuus rahoittaa huono-onnisten osuus on yhteisrahasto, josta maksetaan niiden menot, joiden tili on tyhjentynt pienten tulojen tai suuren sairastavuuden vuoksi.

Jos terveydenhuollon rahoitus uudistetaan etukäteen rahoitukseksi, siihen siirtymiseen liittyy kaksinkertaisen rahoituksen

Taulukko 3.
Riskienjako ja
pakollisuus

Riskinjako \ Osallistuminen	Yksilöllinen	Kollektiivinen
	Vapaaehtoinen	Vapaaehtoinen yksilöllinen terveystili
Pakollinen	Pakollinen yksilöllinen terveystili	Kollektiivinen sairausvakuutus

ongelma. Sukupolven oman rahastoinnin lisäksi joudutaan samaan aikaan rahoittamaan juoksevat menot, jolloin joillekin sukupolville maksurasitus voi olla kaksinkertainen. Yksilöllisissä rahastoivissa tileissä tilien haltija kantaa sijoitusten tuottoon liittyvän riskin. Kollektiivisessa järjestelmässä rahoitusmarkkinariskiä voidaan hajauttaa tehokkaammin, mutta säästetyt varat eivät ole samassa määrin turvassa poliittisilta riskeiltä kuin yksityiset tilit.

4.5 Tilijärjestelmällä paremmat kannusteet?

Rahoitustapa vaikuttaa terveyspalveluiden käyttöön. Vero- tai vakuutusmaksurahoitus lisää palvelujen käyttöä, koska kustannukset tulevat muiden kannettaviksi. Yksityisissä vakuutuksissa käytetään tämän vuoksi omavastuita. Julkisessa järjestelmässä on viime aikoina otettu enenevästi käyttöön asiakasmaksuja. Asiakasmaksujen ongelmana on, että ne saattavat estää pienituloisia ja paljon sairastavia käyttämästä terveytensä kannalta tarpeellisia palveluja. Toisaalta pitkät jonotusajat julkisella puolella ovat nekin kansalaisen kannalta eräänlainen asiakasmaksu. Pitkät jonotusajat ohjaavat erityisesti hyvätuloisia käyttämään yksityisiä palveluita.

Yksi paljon keskusteltu uusi rahoitusmalli hoivan ja hoidon rahoituksessa on henkilökohtaiset terveystilit. Pääperiaatteena tileissä on, että valtaosa nykyisistä palvelujen rahoitukseen käytettävistä veroista ja maksuista kerätään pakollisina talletuksina omalle tilille. Varsinaisia veroja kerätään vain yksilöiden välistä tulojen uudelleenjakoa varten. Jokainen saa nostaa omalta tililtään rahaa todetun tarpeen mukaan. Silloin kun ihmisen oma terveystili on tyhjentynyt, hänen tarvitsemansa palvelunsa maksetaan verovaroista. Palvelujen käyttöehdot voidaan säilyttää nykyisellään. Tilille tiettyyn ikään mennessä käyttämättä jäävät varat ovat henkilökohtaista omaisuutta.

Terveystilit voidaan toteuttaa eri tavoin. Ne voivat esimerkiksi olla pakollisia tai vapaaehtoisia, sekä etukäteen rahastoivia tai rahastoimattomia. Lisäksi järjestelmän tuloja uudelleenjakavan, verorahoitteen osan tasoa voidaan vapaasti säädellä. Myös hallinto

Tilien ei tarvitse olla rahastoivia

Boxi 8

Esimerkki terveystilistä

Tilimallin toimintaperiaatetta voi selventää yksinkertaisella esimerkillä pakollisesta terveystilistä. Jokaiselta palkansaajalta peritään 5 prosentin suuruinen tilimaksu suhteessa palkkasummaan. Maksu kerryttää henkilökohtaista, valtion ylläpitämää terveystiliä. Yksilö voi sairastuessaan käyttää tilillä olevia rahoja terveysmenojensa katteeksi. Jos henkilökohtainen tili tyhjenee työiässä, hänen tarvitsemansa palvelut rahoitetaan verovaroin. Eläkkeelle jäädessään yksilö saa itselleen tilillään mahdollisesti olevan rahasumman. Eläkkeellä olevien terveyspalvelut rahoitetaan verovaroin kuten nykyjärjestelmässäkin.

ja valvonta voidaan järjestää monin tavoin. Erilaisia terveystilejä on käytössä muun muassa Yhdysvalloissa, Singaporessa, Kiinassa ja Etelä-Afrikassa.

Tilimallien keskeinen idea on, että niissä koko elinkaaren tuloilla mitaten hyväosaiset ihmiset, jotka eivät tarvitse poikkeuksellisen paljon terveystilipalveluita, maksavat palveluista aina täyden hinnan. Palvelut muuttuvat yksittäisen ihmisen kannalta ilmaisiksi vasta silloin, kun hän tarvitsee niitä poikkeuksellisen paljon tai jos hänen tulonsa ovat suhteellisen pienet.

Tilimallien hyöty perustuu osittain siihen, että koko elinkaaren aikaiset tulot ja terveystilimenot jakautuvat paljon tasaisemmin ihmisten välillä kuin vuosittaiset tulot ja menot. Tilimallissa pyritään tasaamaan vain elinkaarituloja ja -menoja ihmisten välillä, kun taas nykyinen verotukseen perustuva terveys- ja hoivapalveluiden rahoitus tasoittaa myös vuosittaisia tuloja ja menoja.

Tilimalliin liittyvät maksut eivät ole samalla tavalla työntarjontaa vähentäviä veroja kuin tulovero. Tämä johtuu juuri siitä, että tilille säästyneet varat saa itselleen. Verotusta ei tarvita rahoittamaan keski- ja suurituloisille meneviä korvauksia (elleivät he tarvitse poikkeuksellisen paljon palveluita), koska varat niihin tulevat omilta tileiltä. Koko Ruotsin tulonsiirto- ja palvelujärjestelmää koskevan laskelman (Fölster, 1998) tuloksena oli, että marginaalivero saattaa laskea jopa alle puoleen. Tämän suuruisella rajaveron kevennyksellä olisi jo merkittäviä vaikutuksia työvoiman tarjontaan.

Tilijärjestelmän ominaispiirteinä oleva laajan omavastuun periaate myös ennaltaehkäisee riskien toteutumista. Se rajoittaa palvelujen käyttöä vain sellaisiin tilanteisiin, joissa niitä todella tarvitaan. Hyvin suunniteltu tilimalli ei heikennä pienituloisten tai paljon terveystilipalveluita tarvitsevien asemaa. Nykytilanteeseen verrattuna eniten voittavat tästä joukosta ne, joille korvaukseen oikeuttavia tapahtumia sattuu vähiten. Toisaalta ne hyvätuloiset, joille näitä tapahtumia sattuu keskimääräistä enemmän, joutuvat tyytymään alhaisempaan tilin saldoon.

Tilimallissa myös vältytään tilanteelta, jossa käteisvarojen vähyys vaikuttaisi tarpeellisen hoidon saatavuuteen, kuten on mahdollista nykyisin, kun palvelujen käyttöä pyritään rajaamaan jonotuksella ja asiakasmaksuin. On toki mahdollista, että syntyy tilanteita, joissa jotkut eivät hae tukea tililtään sitä tarvitessaan, koska haluavat säästää tulevaisuutta varten, mutta samanlaisia liian vähäiseen palvelujen käyttöön liittyviä ongelmia saattaa syntyä nykyisessäkin järjestelmässä. Terveystilien toimivuuden tarkempaa tutkimista on suositeltu useissa puheenvuoroissa (ks. esimerkiksi Lassila ja Valkonen, 1998; Soininvaara, 2005 ja Pekurinen, 2007).

Tilimallien idea ei ole millään tavalla sidoksissa juuri terveystilipalveluihin. Samaa ajatusta voidaan soveltaa myös moniin tulonsiirtojärjestelmiin, kuten työttömyysturvaan ja eläkejärjestelmään.

Näin on monissa maissa tehtykin. Ääriesimerkkinä on Ruotsin työeläkejärjestelmän siirtyminen maksuperusteisuuteen. Myös Suomen työeläkejärjestelmässä on vahvistettu maksujen ja saatujen etuuksien yhteyttä ja vähennetty sitä kautta eläkemaksujen veroluonteisuutta.

5 Yhteenvedo ja johtopäätökset

Väestön ikääntyminen vaikeuttaa hyvinvointivaltion rahoitusta

Väestön ikärakenteessa tapahtuu saksiliike, jonka takia hyvinvointivaltion rahoitus ei ole kestäväällä tolalla.

Lähivuosina väestön ikärakenteen muutos alkaa toden teolla näkyä huoltosuhteessa. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja elinaikaodotteen pidentyminen yhdistettynä matalaan syntyvyyteen supistaa työikäistä väestöä ja lisää vanhusväestöä. Hyvinvointivaltion rahoittajien lukumäärä vähenee samalla kun edunsaajien määrä kasvaa.

Julkisten menojen BKT-osuuden arvioidaan väestön ikääntymisen takia nousevan seuraavan sukupolven kuluessa noin 5 prosenttiyksikköä. Tämä tarkoittaisi verotuksen kiristämistarvetta, joka suuruudeltaan vastaa arviolta 1–2 prosenttia kokonaistuotannosta. Tarvittava verotuksen kiristäminen ja/tai menojen leikkaustarve on sitä suurempi, mitä kauemmas tulevaisuuteen päätökset lykätään.

Arvioihin julkisen sektorin meno- ja veropaineista liittyy paljon epävarmuutta. Väestökehitys riippuu elinaikaodotteen kehityksestä, syntyvyydestä ja maahanmuutosta. Kokonaistuotannon kasvu on sidoksissa maailmantalouteen sekä työmarkkinoiden toimivuuteen ja talouspolitiikkaan. Uuden teknologian hyödyntäminen voi nopeuttaa tuottavuuden kasvua, mutta ympäristöongelmat ja energian kallistuminen voivat heikentää sitä.

Suomi on korkeiden veroasteiden maa. Etenkin työn verotuksen keventäminen nähdään – perustellusti – tärkeänä keinona työllisyysasteen kohottamiseen ja työnteon kannustamiseen. Kansainvälinen integraatio lisää niin yritystoiminnan kuin veropohjien liikkuvuutta yli kansallisrajojen. Tällöin korkeiden veroasteiden aiheuttamat kannustinongelmat ja kansantaloudelliset kustannukset kohoavat. Kansainvälinen verokilpailu on jo näkynyt pääomaverotuksen keventymisenä ja yritysveroasteiden alenemisena. Myös korkeasti koulutetusta työvoimasta käydään enenevästi kilpailua, ja korkeimpia marginaaliveroja on viime vuosina alennettu monissa kilpailijamaissamme.

Pitkän tähtäimen kehitykseen liittyy suurta epävarmuutta

Globaalistuvassa maailmassa on paineita verotuksen keventämiseen

Eläkkeet ja muut ikäsidonnot julkiset menot voivat olla rahoitettavissa nykyisillä veroasteilla, jos kaikki menee hyvin. On myös mahdollista, että kansantalous voi kehittyä kohtuullisesti, vaikka verotusta jonkin verran kiristetäänkin. Toisaalta on olemassa varteenotettava todennäköisyys sellaiselle epäsuotuisalle kehitykselle, joka johtaisi kansantaloudellisesti liiallisiin veropaineisiin ja siksi pakottaisi eläkkeiden tai terveyspalveluiden heikentämiseen.

Tämän varalta on perusteltua edellyttää ”varovaisuusperiaatteen” noudattamista julkisissa sitoumuksissa: olisi minimoitava riski, että eläkelupauksia tai muita sukupolvet ylittäviä sitoumuksia joudutaan muuttamaan antamatta ihmisille aikaa sopeutua. Eläkeiässä olevat ihmiset eivät voi enää varautua eläkkeiden pienenemiseen tai palvelumaksujen nousuun.

Hyvinvointivaltion rahoitusongelmat näkyvät ensisijaisesti yksityisen sektorin työeläkemaksujen ja osin myös kunnallisverotuksen nousupaineina, mutta julkisen sektorin rahoitusongelmaa on tarkasteltava kokonaisuutena ja koko kansantalouden kannalta. Kysymys on työnteosta ja säästämisestä. Työllisyysasteen nousu voisi helpottaa tilannetta merkittävästi, ja työnteon kannusteet ovat siksi tärkeitä.

Veroasteiden pysyvä nostaminen jo nyt korkealta tasoltaan ei ole houkuttelevaa. Lisäksi on varteenotettava riski, että tuo verotuksen kiristämistarve osoittautuu siinä määrin merkittäväksi, että se ei voi olla vaikuttamatta varsin kielteisesti kansantalouden kehitykseen. Tällöin moniin hyvinvointivaltiomme lupaamiin etuuksiin jouduttaisiin puuttumaan. Vastuullisen yhteiskuntapolitiikan kannalta tilannetta ei voi pitää tyydyttävänä. Julkisen vallan tulisi arvioida hyvinvointivaltion rahoituksen haasteet, muodostaa kanta mahdollisten uusien toimenpiteiden tarpeeseen, ja hakea laajaa yhteisymmärrystä niiden toteuttamisesta.

Työeläkejärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmä on pakollinen ja kattava. Se siirtää ostovoimaa ja kulutusmahdollisuuksia yli elinkaaren sekä vakuuttaa palkansaajat työkyvyttömyyden ja pitkän eliniän varalta. Lakisäänteisen järjestelmämme perusteet ovat vahvat; useat syyt puoltavat näkemystä, että huolehtimista eläketurvasta ei tule jättää pelkästään kansalaisten omaehtoisen toiminnan varaan. Kaikki kansalaiset eivät varautuisi vanhuuspäivien varalle riittävästi, yksityiset markkinat eivät aina tarjoa vakuutusta vanhuuden tai työkyvyttömyyden varalle kohtuullisin ehdoin, ja yksittäisen kansalaisen on vaikea suojautua inflaatio- ja pääomamarkkinariskejä vastaan. Kollektiivinen järjestelmä sallii riskien tehokkaan hajauttamisen ja tukee yhteiskunnan koheesiota.

*Sukupolvet ylittä-
vissä sitoumuksis-
sa tulisi noudat-
taa varovaisuus-
periaatetta*

*Poliittisella
johdolla tulisi olla
kanta*

*Työeläkejärjes-
telmä täyttää
tärkeän tehtävän*

Suomessa tehtiin vuonna 2005 uudistus, joka vähensi merkittävästi eläkejärjestelmän kannusteongelmia ja paransi sen rahoituksen kestävyyttä. Tehtyjä uudistuksia on kuitenkin luonnehdittava sanoin ”oikeasuuntaisia mutta riittämättömiä”.

Suomen nykyisessä eläkestrategiassa on kaksi ongelmaa. Ensinnäkin, on hyvin todennäköistä, että ilman uusia etuuksien leikkauksia yksityisen sektorin työeläkemaksuja joudutaan tulevana vuosikymmeninä nostamaan huomattavasti. Nykystrategiaan kuuluu, että tarvittavat maksukorotukset toteutetaan hyvin hitaasti. Alati nousevan eläkemaksun politiikka on huonoa politiikkaa. Se kohtelee eri sukupolvia epäoikeudenmukaisesti ja lisää eläkejärjestelmän aiheuttamia kannustinongelmia. Etujen ja maksujen keskinäinen suhde pitäisi olla sellainen, että vallitseva maksu- ja verotaso on etujen rahoittamisen kannalta kestävällä tasolla ilman merkittäviä tulevaisuuteen lykättyjä maksujen ja verojen korotustarpeita.

Toiseksi, tuleviin työeläkemaksuihin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Riski sille, että eläkemaksua jouduttaisiin nostamaan selvästi enemmän kuin 5 prosenttiyksikköä, on suuri. Tämä johtuu paitsi väestökehityksen epävarmuudesta myös eläkerahastojen tuottoon liittyvästä epävarmuudesta. Eläkerahastot ovat kasvaneet varsin suuriksi, joten niiden tuotolla on suuri merkitys koko eläkejärjestelmän rahoituksen kannalta. Osakesijoitusten osuutta rahastojen sijoituksista on viime vuosina nostettu, mikä osaltaan lisää tuottoja koskevaa epävarmuutta. Eläke-etuuksia ei ole kuitenkaan lainkaan sidottu sijoitusten tuottoon, vaan eläkemaksua ajatellaan sopeutettavan tarvittaessa. Nykyjärjestelmä siis muuntaa sijoitusriskit eläkemaksun kautta työn verotusta koskeviksi riskeiksi.

Eläkemaksuun liittyvä epävarmuus syö eläkejärjestelmän uskottavuutta. Jos joudumme tilanteeseen, jossa maksu uhkaa nousta hyvin korkeaksi, on luultavaa, että etuuksia tullaan leikkaamaan. Ongelma on siinä, että nykyjärjestelmässä tällaisia muutoksia on hyvin vaikea ennakoida.

Uskomme, että Suomi voisi hyvän lähtötilanteensa vuoksi luoda uskottavan eläkestrategian. Mielestämme sellaisen luomista kannattaisi yrittää. Uskottava eläkestrategia edellyttäisi kahdenlaisia muutoksia nykyjärjestelmään.

Ensinnäkin, etuudet ja maksut tulisi saattaa odotusarvoisesti kohdalleen. Se tarkoittaa joko eläkemaksun nostoa etupainotteisesti, tulevien eläke-etuuksien leikkaamista tai molempia. Etuuksia koskeva keskustelu tulisi käydä hyvissä ajoin. Näin voidaan välttää tilanne, jossa eläkkeitä joudutaan leikkaamaan ilman, että ihmiset ovat ehtineet varautua siihen.

Toiseksi, on sovittava säännöistä, joissa selvästi määritellään miten toimitaan, jos työeläkemaksu uhkaa nousta liikaa. Tällaiset ehdolliset politiikkasäännöt ovat parempia kuin nykyinen politiikka, joka perustuu julkilausumattomaan ajatukseen, että uusia muutoksia

Alati nousevan eläkemaksun politiikka on huonoa politiikkaa

Rahoituksen liittyvät riskit eivät ole hallinnassa

Etuudet ja maksut tulisi saattaa odotusarvoisesti kohdalleen

Lisäksi tarvitaan sopeutusmekanismi

tehdään sitten, kun niitä tarvitaan, mutta kukaan ei tiedä etukäteen, miten säännöt muuttuvat.

Luvussa 3 esitimme kaksi esimerkkiä maksukattomallista, joissa työeläkemaksu vakautetaan etuuksia koskevan indeksijarrun avulla. Näissä esimerkeissä hyvin korkean työeläkemaksun riski poistetaan kokonaan, mikä lisää koko eläkejärjestelmän uskottavuutta. Tähän hyötyyn nähden tuleviin eläke-etuuksiin liittyvä epävarmuus ei mielestämme näissä esimerkeissä kasva kohtuuttomasti. Epävarmuutta voidaan lisäksi tasata ajassa kehittämällä parempi sopeutusmekanismi kuin esimerkeissä käytetty.

Terveydenhuolto ja vanhusten hoito

Väestön ikääntyminen lisää eläkemenojen ohella myös terveydenhuollon ja vanhusten pitkäaikaishoidon kysyntää. Julkisen talouden rahoituksen kestävyysnäkökulmasta kyse on siitä, kuinka paljon palvelujen tuottaminen maksaa ja kuinka suuri osa niistä rahoitetaan yhteisistä varoista.

Näistä ensimmäiseen kysymykseen on vaikea vastata, koska hoitomahdollisuuksien ja teknologian kehitys paitsi lisää tuottavuutta palvelujen tuotannossa, niin myös samalla muuttaa ihmisten käsityksiä siitä, millaisia palveluja pidetään riittävinä. On perusteltua olettaa, että hoidon ja hoivan yksikkökustannukset nousevat tulevaisuudessa ainakin samaa vauhtia kuin ansiotaso. Vastaus toiseen kysymykseen on ennen kaikkea poliittinen: kuinka paljon ja millaisia palveluja halutaan rahoittaa veroilla ja veroluonteisilla maksuilla. Kysynnän kasvuun perustuvat skenaariot kustannusten lisääntymisestä ennakoivat useiden prosenttiyksiköiden pysyvää nousua veroasteessa. Tämä lisäisi työntekoon kohdistuvia kannusteongelmia.

Millaisia politiikkasuosituksia voidaan tällaisessa tilanteessa antaa? Ilmeisin suositus on pyrkiä tuottavuuden lisäämiseen palvelujen tuotannossa. Kilpailutuksen tiedetään parantavan tuottavuutta silloin kun kilpailu on toimivaa. Silloin kun kilpailun toimivuutta ei voida varmistaa, päähuomio on julkisen sektorin toiminnan jatkuvassa tehostamisessa. Tuottavuuden parantamisessa on syytä ottaa oppia yritysmaailmasta, missä se on hengissä pysymisen ehto.

Palvelujen kysynnän ja rahoituksen suhteen on mahdollista löytää uusia toimintamalleja. Pidämme luvussa 4 kuvaamiamme tilimalleja hyvin lupaavina. Tilimallien tärkein tavoite on vähentää terveys- ja hoivapalvelujen rahoittamisesta aiheutuvia kustannuksia heikentämättä nykyjärjestelmän vakuutusominaisuutta tai taloudellista hyvinvointia tasaavaa vaikutusta.

Tilimallien keskeinen idea on, että niissä koko elinkaaren tuloilla mitaten hyväosaiset ihmiset, jotka eivät tarvitse poikkeuksellisen paljon terveyspalveluita, maksavat palveluista aina täyden hinnan. Palvelut muuttuvat yksittäisen ihmisen kannalta ilmaisiksi vasta

Terveysmenojen ennustaminen on vaikeampaa kuin eläkemenojen

Tilimalleilla verotus keveämmäksi?

silloin, kun hän tarvitsee niitä poikkeuksellisen paljon tai jos hänen tulonsa ovat suhteellisen pienet.

Tilimallit voivat vähentää terveyspalveluiden rahoittamisen kansantaloudellista kustannusta laskemalla yleistä verorasitusta. Toinen hyvä puoli tilimallissa on omavastuuperiaatteen ennaltaehkäisevä vaikutus palvelujen tarpeeseen. Tilimallien periaatteita sovelletaan jo nyt laajalti eläkejärjestelmissä, mutta niiden käyttö terveyspalveluiden rahoituksessa on toistaiseksi kansainvälisestikin vähäistä. Tilimalleihin liittyy toki paljon avoimia kysymyksiä, joita tulisi tutkia ennen niiden käyttöönottoa.

Liite 1

Mallikuvaus ja ennusteoletukset

Kaikki tässä julkaisussa esitellyt ETLAn laskelmat on tehty FOG-mallilla. Numeerisen yleisen tasapainon mallin käyttö parantaa läpinäkyvyyttä, vähentää oletusten roolia ja pakottaa konsistenssiin kestävyysarvioinnissa mekaanisiin laskelmiin verrattuna. Se myös auttaa kohdentamaan verotuksen kustannukset oikein niille yksilöille, joille vaikutukset tosiasiaassa kohdentuvat.

Talouden kuvaus FOG-mallissa

FOG on luonteeltaan dynaaminen yleisen tasapainon malli. Mallia ratkaistaessa etsitään sellaiset hintojen, palkkojen ja korkojen aikaurat, että talouden työ-, hyödyke- ja pääomamarkkinat tasapainottuvat. Talouspoliittisen toimenpiteen vaikutuksista talous hakeutuu uuteen tasapainotilaan. Malli kuvaa sekä tasapainotilat että siirtymävaiheen niiden välillä. Markkinoiden lisäksi keskeisenä elementtinä on yritysten ja kotitalouksien eteenpäin katsova, optimointiin perustuva päätöksenteko. FOG-malli kuvaa avointa taloutta, joka käy kauppaa hyödyke- ja pääomamarkkinoilla ulkomaiden kanssa. Julkisen sektorin päätöksenteko ei perustu optimointiin, vaan mallin käyttäjän antamiin käyttäytymissääntöihin. Sosiaaliturvajärjestelmä on osa näitä käyttäytymissääntöjä.

Kotitaloussektori muodostuu eri syntymäkohortteja ja koulutusryhmiä edustavista kotitalouksista. Niiden taloudellinen toiminta tähtää mahdollisimman suureen kulutukseen, vapaa-aikaan ja annettuun perintöön perustuvaan hyvinvointiin. Taloudelliset päätökset koskevat kulutusta, työntekoa ja perintöjen suuruutta. Päätöksenteossa on rajoitteena se, että elinkaaren aikainen hyödykekulutus ja perintöjen suuruus vastaavat tuloja. Kotitaloudet ottavat nykyiset ja tulevat hinnat, palkat ja korot annettuina, samoin verot ja muut talouteen vaikuttavat mutta yksittäisen kotitalouden päätösten kannalta eksogeeniset asiat. Kotitaloudet tekevät päätöksensä täydellisen ennakkotietämyksen vallitessa.

Yrityssektori toimii maailmassa, jossa on vakioiset skaalatuotot ja täydellinen kilpailu. Yritysten samanlaisuuden vuoksi voidaan tarkastella edustavan yrityksen päätöksentekoa. Tavoitteena on maksimoida yrityksen osakemarkkina-arvoa ja siten osakkeenomistajina toimivien kotimaisten kotitalouksien varallisuutta. Yritys ottaa annettuna hinnat, tuotteidensa kysynnän ja tuotantopanosten tarjonnan eri hinnoilla sekä tuotantoteknologian ja verotuksen. Kullakin periodilla tuotannossa käytettävä pääomakanta periytyy edelliseltä periodilta. Periodin päätösmuuttujina ovat välipanosten ja työvoiman käyttö ja seuraavan periodin pääomakantaa lisäävät investoinnit. Työvoiman

käyttöä voidaan muuttaa kitkatta, mutta pääomakannan kasvattaminen tai vähentäminen aiheuttaa sen sijaan kustannuksia. Investoinnit rahoitetaan tulo-rahoituksella ja lainoilla.

Julkinen sektori koostuu valtiosta, edustavasta kunnasta, julkisen ja yksityisen sektorin eläkevakuutuslaitoksesta ja muita tulo-siirtoja jakavasta laitoksesta. Valtio saa tuloja veroista (kulutuksen, ansiotulojen ja pääomatulojen verot) ja omaisuuden tuotosta. Tulot käytetään velan korkoihin, kuntien valtionapuihin ja sosiaaliturva-järjestelmään. Myös velan lisäystä voidaan käyttää julkisten menojen rahoitukseen, mutta sen osuus kansantuotteesta on vakiinnutettava pitkällä aikavälillä. Valtiontalous tasapainotetaan tyypillisesti könttäsumatulonsiirrolla tai -verolla, mutta myös muita veroja on mahdollisuus käyttää.

Kunnat rahoittavat toimintansa kunnallisverolla ja kuntien valtionavulla. Tulot käytetään velan korkoihin ja julkisten palvelujen, kuten koulutuksen, terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon tuottamiseen. Tuotannossa tarvitaan työvoiman lisäksi välipanos-hyödykkeitä.

Eläkevakuutuslaitokset rahoittavat eläkkeet työntekijöiden ja työnantajien maksuilla ja eläkerahaston tuotoilla. Yksityistä ja julkista työeläkesektoria edustaa kumpaakin yksi laitos. Yksityinen työeläkejärjestelmä on mallitettu yksityiskohtaisesti.

Työmarkkinat

Työmarkkinat ovat kilpailulliset. Palkka määräytyy siten, että se tasapainottaa työvoiman tarjonnan ja kysynnän. Mallin työttömyys on eksogeenista.

Julkinen sektorin tarjoamista palveluista on erikseen mallitettu koulutus ja sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Koulutuksen tarvitseman työvoiman mallituksessa on otettu huomioon opetuksessa olevien lukumäärä ja koulutus rakenne. Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden kysyntä määräytyy osittain nykyisen ikäluokkakohtaisen menorakenteen (lähde Stakes ja VM) ja osittain kuoleman läheisyyteen perustuvien menojen (lähde Häkkinen ym., 2006) perusteella. Mallin käyttäjä voi päättää kuinka suuri osa palvelutyöntekijöistä on varsinaisesti julkisella sektorilla työssä ja kuinka suuri osa on ostopalveluja yksityiseltä sektorilta. Näiden välinen ero näkyy vain työnantajamaksuissa.

Muu työvoima on yritysten käytettävissä. Yritysten työvoiman kysyntä perustuu ehtoon, jonka mukaan työvoiman tuottavuuden tuotannossa on vastattava työvoimakustannuksia. Nämä kustannukset koostuvat palkasta sekä työnantajan työeläke- ja sosiaaliturvamaksuista. Mallisimuloinneissa oletetaan tyypillisesti, että yritysten pääoman tuottovaatimus määräytyy kansainvälisen koron mukaan. Silloin työnantajamaksujen kohtaanto osuu pitkällä aikavälillä kokonaan työlle.

Kotitalouksien tarjoama tehokas työpanos määräytyy iän, koulutustason ja eksogeenisesti annetun työvoiman tuottavuuden trendikasvun mukaan. Lisäksi työstä saatu verotuksen jälkeinen reaali-palkka vaikuttaa työvoiman tarjontapäätöksiin. Mallissa on eroteltu ns. marginaaliset työn tarjonnan muutokset työuran aikana ja päätökset jäädä eläkkeelle.

Hyödykemarkkinat

Yrityksissä tehdään yhtä tuotetta, jota myös viedään ulkomaille. Yhdistämällä tätä tuotetta tuontihyödykkeeseen saadaan kolmentyyppiä yhdistelmähyödykkeitä, joita käytetään tuotannon välipanoksena, kulutukseen ja investointeihin. Kotimaisen ja tuontihyödykkeen osuudet yhdistelmähyödykkeissä määräytyvät niiden hintasuhteen ja käyttötarkoitukseen perustuvan korvattavuuden mukaan. Kotimaassa tuotetun tuotteen hinnanmuodostuksen kannalta on olennaista se, kuinka hyvin se on korvattavissa ulkomaisilla hyödykkeillä kansainvälisillä markkinoilla. Simuloinneissa on lähtökohtana, että maalla on jonkin verran monopolivoimaa kansainvälillä markkinoilla, jolloin vientihinta vaikuttaa vientikysynnän määrään. Tuontihyödykettä on saatavilla rajatta kiinteään hintaan.

Pääomamarkkinat

Talouden rahoitusmarkkinat jakautuvat osake- ja joukkolainamarkkinoihin. Mallin omistus- ja velkarakennetta voidaan muuttella, mutta tyypillisesti se on yksinkertaistettu niin, että kotitaloudet ja yritykset tekevät päätöksensä kiinteän koron ehdoilla. Kotimaiset kotitaloudet omistavat yritysten osakkeet ja joukkolainat.

Eläkerahastot omistavat ulkomaisia osakkeita ja joukkolainoja. Valtio lainaa ulkomailta ja sijoittaa ulkomaille. Näiden sektoreiden kohtaamat tuotot ja lainakorot ovat tyypillisesti stokastiset.

Kansantalouden investoinnit rahoitetaan eri sektoreiden säästämisen summasta muodostuvan kokonaissäästämisen ja ulkomaisen nettoluotonoton avulla. Ulkomainen luotonotto vakaantuu suhteessa bruttokansantuotteeseen pitkällä aikavälillä.

ETLAn sukupolvimallin tuottama kansantalouden perusskenaario

Monet FOG-mallissa käytetyt keskeiset oletukset ovat samat kuin mitä käytetään esimerkiksi Eläketurvakeskuksessa tai valtiovarainministeriössä pitkän aikavälin laskelmia tehtäessä. Ohessa on kuvattu muutamia keskeisiä laskentaoletuksia.

Ulkomaat:

Muun maailman vientikysyntä kasvaa vakiovauhtia, joka on sama kuin työn tuottavuuden trendikasvu Suomessa. Viennin määrä on hintajoustavaa.

Väestö ja työmarkkinat:

Juha Alhon väestöennuste 2006. Työllisyysasteet nousevat, koska työttömyysasteen oletetaan alenevan ja eläkkeellejäänti myöhentyy. Palkka tasapainottaa työmarkkinat.

Työn tuottavuuden trendikasvu on 1.75 prosenttia vuodessa, lisäksi koulutustason nousu nopeuttaa tuottavuuden kasvua. Osittain ikäriippuvainen koulutuspalvelujen ja sosiaali- ja terveystalouden kysyntä määräävät työvoiman näillä toimialoilla. Loput työvoimasta ovat yksityisessä muussa tuotannossa

Pääomamarkkinat:

Kotitalouksien velkojen korko ja sijoitusten tuotto on 3.5 prosenttia vuodessa. Yritysten investointien tuottovaatimus on ennen verojen vaikutusta 3.5 prosenttia vuodessa.

Työeläkerahastojen ja valtion osakesijoitusten keskimääräinen reaalin vuosituotto on 6 prosenttia. Työeläkerahastojen joukkolainojen keskimääräiseksi vuotuiseksi reaalituotoksi ja valtion velan keskimääräinen vuotuinen reaalikorko ovat 2.5 prosenttia.

Joukkovelkakirjojen tuottoriski on estimoitu Saksan pitkien valtionlainojen korkojen avulla. Estimoitu prosessi reaalikorolle on seuraava:

$$r_t - \bar{r} = \alpha(r_{t-1} - \bar{r}) + \varepsilon_t,$$

missä \bar{r} on keskimääräinen vuosikorko,

$$\alpha = -0.096, \quad \varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2) \quad \text{ja} \quad \sigma^2 = 0.886.$$

Osakkeiden tuottoriski perustuu Suomen osakemarkkinoiden tuottoon vuosina 1925–1999. Merkitään osakemarkkinoiden keskimääräistä reaalista vuosituottoa viisivuotisperiodilla t muuttujalla v_t . Estimoitu prosessi on:

$$v_t = \bar{v} + \varepsilon_t,$$

missä \bar{v} on keskimääräinen tuotto, $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$ ja $\sigma^2 = 10.969$.

Julkinen talous:

Eläkejärjestelmä toimii pääpiirteissään nykysääntöjen mukaan. Muut tulonsiirrot ovat pääsääntöisesti ikäsidonnaiset ja indeksoitu ansiotasoon. Julkisia palveluja tuotetaan kysynnän mukaan. Julkisen talouden eri sektorit tasapainotetaan vastaavilla veroilla tai maksuilla. Poikkeuksena valtiontalous, joka tasapainotetaan henkilöä kohti tasasuuruksella verolla tai tulonsiirrolla. Julkinen velka suhteessa kansantuotteeseen pidetään vakiona.

Yksi keskeinen mallin piirre, jonka ansiosta kansantalouden tulevaisuus näyttää vähemmän synkältä, on koulutustason nousun vaikutus työn tuottavuuteen. Kun lisäksi mallilaskelmassa käytetty väestöennuste (ei-stokastinen perusura) antaa hieman suuremman työkäisten määrän kuin aiemmissa laskelmissa, työttömyyden oletetaan vähenevän ja eläkeikä myöhentyy, niin työpanoksen määrä ja kokonaistuotanto kasvavat skenaariossa aluksi hieman nopeammin kuin työn tuottavuuden trendikasvu. Kokonaistuotannon vuosikasvu hidastuu vähitellen lähivuosikymmenen runsaan 2 prosentin vauhdista lähelle tuottavuuden trendikasvun 1.75 prosentin vauhtia.

Stokastiset väestöennusteet

Stokastinen väestöennuste on laadittu PEP-ohjelmalla yhteistyössä Juha Alhon kanssa. Ennusteen epävarmuuden arviointia ja tulkintaa on kuvattu verkkosivulla http://www.stat.fi/tup/euupe/index_en.html.

Liite 2

Tasesuhde ja indeksijarru

Tämä liite kuvaa Ruotsin eläkejärjestelmässä sovelletun tasesuhteen käyttämisestä Suomen yksityisalojen työeläkejärjestelmässä. Jos tasesuhde osoittaa rahoitusongelman olevan näköpiirissä, suhteeseen perustuva indeksijarru heikentää karttuneiden eläkeoikeuksien indeksointia eli ns. palkkakerrointa ja pienentää maksussa olevien työeläkkeiden indeksikorotuksia. Tämä vähentää sekä nykyisiä että tulevia työeläkemenoja ja siten parantaa rahoitustilannetta. Ruotsin vanhuuseläkejärjestelmän toinen tärkeä tasapainotusmekanismi, elinajanodotteen kasvun huomioiminen eläkkeelle jäätäessä, on Suomen työeläkejärjestelmässä jo mukana elinaikakertoimen muodossa.

Tasesuhteen avulla luodaan indeksijarru, joka pitää työeläkejärjestelmän rahoituksellisessa tasapainossa, vaikka maksut pysyisivät vakiona. Hyvänä puolena on siis maksujen täydellinen ennustettavuus. Samanaikaisesti tasesuhde siirtää riskejä eläke-etuuksiin. Etuusriskit eivät ole pelkästään negatiivisia: hyvät sijoitustuotot voivat heijastua myös etuuksien kasvuun.

Tasesuhde nimenä pyrkii antamaan vaikutelman, että sillä verrataan varallisuutta ja velkaa toisiinsa. Varallisuus koostuu rahastoista ja tulevista maksuista ja velka eläkevastuista. Jos suhde on suurempi kuin yksi, varallisuutta on enemmän kuin velkaa, ja eläkejärjestelmän rahoituksellinen tasapaino vaikuttaa olevan kunnossa. Jos tasesuhde on pienempi kuin yksi, velat ylittävät varat, ja tarvetta rahoituksellisen tilanteen korjaamiseksi tuntuu olevan. Tasesuhteen arvolle yksi ei kuitenkaan Suomen järjestelmässä kannata antaa erityistä painoa. On parempi pitää tasesuhdetta teknisenä tunnuslukuna, jonka skaalaus harkitaan erikseen. Nämä parametriarvot vaikuttavat suoraan mm. sukupolvien väliseen tulonjakoon.

Sovelluksemme liittyy tasesuhteen laskennan osalta vain yksityiseen sektoriin, mutta indeksijarru vaikuttaa myös julkiselta sektorilta saataviin eläkkeisiin. Laskennassa on hyvin tarkkaan noudatettu samoja periaatteita kuin Ruotsin vanhuuseläkejärjestelmässä, joten Settergrenin (2001a, b) esittämät laskentatavat kuvaavat myös tämän tutkimuksen sovellusta. Maksukattolaskelmat on tehty malliversiolla, jossa hinnat ja kotitalouksien käyttäytyminen eivät muutu eläkesääntöjen muuttuessa.

Tasesuhde

Tasesuhde on tunnusluku, jossa verrataan maksuja ja rahastoja eläkevastuisiin. Maksut muutetaan varantosuureiksi kertomalla ne aikatermillä ("vastuu aika"). Vastuut ilmaistaan niin ikään varantona. Rahastot ovat varantosuure luonnostaan.

$$\text{Tasesuhde} = (\text{maksuvaade} + \text{eläkerahastot}) / \text{eläkevastuu}$$

Maksuvaade

Maksuvaade on vuosittainen eläkemaksutulo kertaa vastuuaika. Vastuuaika mittaa eläkevastuun kestoä. Eläkevastuu syntyy keskimäärin maksuajanjakson keskellä ja loppuu keskimäärin eläkkeensaantiajanjakson keskellä. Vastuun syntyäika saadaan painottamalla uutta eläkeoikeutta kerryttäneiden ikä painoilla, jotka koostuvat ikäryhmittäin henkeä kohti kertyneellä uudella oikeudella kerrottuna aktuaarisesti normalisoiduilla väestöluvuilla. Vastuun loppuaika saadaan painottamalla eläkettä saavien ikä painoilla, jotka koostuvat ikäryhmittäin henkeä kohti maksettavista eläkkeistä, kerrottuna aktuaarisesti normalisoiduilla väestöluvuilla. Aktuaarisesti normalisoitu väestö on sellainen, jossa nuorimman ikäluokan suuruus on yksi, ja muissa ikäluokissa määrä lasketaan havaittujen kumulatiivisten kuolintodennäköisyyksien mukaan.

Eläkerahastot

Eläkerahastot kuvaavat yksityisen sektorin eläkerahastojen arvoa.

Eläkevastuu

Laskennan periaatteet ovat samat kuin Ruotsin järjestelmässä. Eläkevastuu on summa, johon lasketaan tulevaisuudessa maksettavat eläkkeet kunnes kertyneisiin eläkeoikeuksiin perustuvat eläkkeet on kaikki maksettu, eli kaikki laskentahetkeen mennessä oikeuksia kerryttäneet ovat kuolleet. Eläkevastuu lasketaan sekä niille, jotka jo ovat eläkkeellä, että niille, jotka eivät ole eläkkeellä mutta joille on kertynyt eläkeoikeutta. Kokonaiseläkevastuu on siis työssä olevien eläkevastuun ja eläkettä jo saavien eläkevastuun summa. Kun vastuu lasketaan tietyllä periodilla, niin oletetaan, että siitä eteenpäin ei kerry uutta eläkeoikeutta. Ruotsin järjestelmä koskee vain vanhuuseläkkeitä, mutta me pidämme työkyvyttömyyseläkkeet mukana tarkastelussa.

Laskennassa ei käytetä ennustettuja suureita, vaan äö. periodilla tai aiemmin havaittuja suureita. Tämä koskee esim. ikäryhmittäistä kuolevuutta ja ikäryhmittäisiä alttiuksia jäädä eläkkeelle. Tulevat eläkkeet ajatellaan maksettaviksi nimellisarvoltaan laskentahetken suuruusina, paitsi että työkyvyttömyyseläkkeiden kertaluonteinen korotus 5 vuoden jälkeen on mukana vastuissa ja elinaikakerrointa sovelletaan ikävuodesta 62 alkaen. Eri periodien eläkkeet lasketaan yhteän ilman diskonttausta.

Indeksijarru

Kaikki tasesuhteen osatekijät, vakiona pysyviä eläkemaksuja lukuun ottamatta, vaihtelevat väestökehityksestä ja eläkerahastojen tuottokehityksestä riippuen. Maksuvaateeseen kuuluva vastuukesto vaihtelee kuolevuudesta riippuen ja siksi, että ansiotulokehitys riippuu talouden ja väestön kehityksestä. Eläkevastuut vaihtelevat väestökehityksen ja ansiotulojen mukana. Eläkerahastojen määrään vaikuttaa sijoitustuottojen lisäksi maksutulon ja eläkemenojen kehitys, jotka molemmat riippuvat väestö- ja talouskehityksestä.

Tasesuhde toimii indeksijarruna seuraavasti. Merkitään eläkeisiin liittyvää indeksiä termillä $I(t,w)$, jossa t viittaa aikaan ja w ansiotason painoon indeksissä. Palkkakertoimessa w on 0.8 ja eläkeindeksissä 0.2. Tasesuhde skaalataan jakamalla se tietyllä vakiolla. Ilman skaalausta tasesuhde toimisi Suomessa erittäin huonosti (ks. Lassila ja Valkonen, 2007c). Merkitään tasesuhteen skaalattua arvoa periodin $t-1$ lopussa termillä $B(t)$. Jos $B(t) < 1$, käytetään indeksin $I(t,w)$ sijasta jarrutettua indeksiä $J(t,w)$:

$$(1) \quad J(t, w) = B(t)I(t, w)$$

Jos tasesuhde pysyy seuraavalla periodilla ykkösen alapuolella, on jarrutetun indeksin uusi arvo yhtä kuin vanha J kerrottuna tasesuhteen uudella arvolla ja alkuperäisen indeksin I muutoksella:

$$(2) \quad J(t, w) = J(t-1, w)B(t)I(t, w) / I(t-1, w)$$

Jos tasesuhde jatkossa ylittää arvon 1, jarru menee pois päältä. Yhtälöä (2) sovelletaan kunnes $J(t, \lambda) \leq I(t, \lambda)$. Tämän jälkeen käytetään alkuperäistä indeksiä I .

Tasesuhteelle voidaan antaa myös toinen, korkeampi, kynnsarvo. Jos tasesuhde ylittää sen, voidaan yhtälöitä (1) ja (2) käyttää myös etuuksien kasvattamiseen skaalaamalla B uudelleen. Näin on menetelty luvun 3 esimerkeissä.

Viitteet

- ¹ Esimerkkien lähteet ovat Alho (2002) ja Keilman (2005).
- ² Stokastisia väestöennusteita ja niiden tulkintaa on Suomen osalta kuvannut Alho (2002) ja Euroopan osalta kuvaus on verkkosivuilla <http://www.stat.fi/tup/euuepe/index.html>.
- ³ Kestävyyslaskelmissa käytetään vaihtelevasti erilaisia oletuksia nyky sääntöjen noudattamisesta. Esimerkiksi valtiovarainministeriö olettaa, ettei kansaneläkkeisiin tehdä tulevaisuudessa tasokorotuksia.
- ⁴ Teoreettisesti tilanne ei ole etukäteen selvä, koska jos tavoitteena on hankkia joka tapauksessa tietty tulovirta, sen verottaminen voi myös pakottaa suurempien bruttotulojen hankintaan. Tutkimusten mukaan verotuksen haitalliset kannusteet vaikuttavat kuitenkin tyypillisesti enemmän käyttäytymiseen kuin tulotavoitteen saavuttamiseen liittyvä motiivi.
- ⁵ Verotuksen haitalliset kannustevaikutukset kasvavat epälineaaraisesti veroasteen noustessa. Tästä syystä tasainen veroaste on parempi kuin vaihteleva veroaste.
- ⁶ Elinaikakerroin on luku, jolla kerrotaan alkava vanhuuseläke. Sen käyttö pienentää eläkkeitä elinajan pidetessä. Kerroin määritellään erikseen kullekin ikäluokalle 62 vuoden iässä. Ikäluokan elinaikakerroin lasketaan jakamalla vuosien 2003-2007 keskimääräinen 62-vuotiaan elinajanodote ikäluokan elinajanodotteella 62-vuotiaana. Tämäkin elinajanodote lasketaan keskiarvona viiden edellisen vuoden kuolevuustilastoista. Molempia keskimääräisiä elinajanodotteita laskettaessa käytetään 2 prosentin diskonttokorkoa.
- ⁷ Eläkemaksun ja tulevan eläkkeen välisestä yhteydestä puhuttaessa käytetään termiä aktuaarisuus. Aktuaarisesti reilussa järjestelmässä eläkemaksu kasvattaa tulevia eläkkeitä (odotusarvoisesti) yhtä paljon kuin samansuuruinen yksityinen eläkesäästäminen. Mitä kauempana tällaisesta aktuaarisesti reilusta järjestelmästä ollaan, sitä enemmän eläkejärjestelmän voi olettaa vähentävän työntarjontaa.
- ⁸ Kuvioista 5 sivulla 27 havaitaan, että etuudet suhteessa palkkoihin korreloivat nykyäänöin negatiivisesti eläkemaksujen kanssa: etuudet ovat suhteellisesti pienempiä jos maksut ovat korkeita. Eläke-etuudet suhteessa palkkoihin ovat keskimäärin yli kaksi prosenttiyksikköä pienempiä tilanteissa, joissa maksut ovat mediaania suurempia, kuin tilanteissa, joissa maksut ovat mediaania pienempiä. Koska etuusleikkauksien todennäköisyys kasvaa korkeiden eläkemaksujen tilanteessa, leikkauksia joudutaan siis todennäköisesti tekemään silloin kun suhteelliset eläkkeet ovat muutenkin pieniä.

Kirjallisuusluettelo

Aaltonen, J. (2006): "Perusterveydenhuollon menoeroja selittävät tekijät ja terveyskeskusten kustannustehottomuus", VATT Discussion Papers 403.

Alho, A. (2004): "Kysynnän hallinta suomalaisessa perusterveydenhuollossa", diplomityö, Teknillinen korkeakoulu.

Alho, J. (2002): The population of Finland in 2050 and beyond. ETLA Keskusteluaiheita No. 826.

Alho, J.M., Jensen, S.E.H. ja Lassila, J. (toim.): Uncertain Demographics and Fiscal Sustainability. Cambridge University Press. Ilmestyy 2007.

Alho, J.M., Jensen, S.E.H., Lassila, J. ja Valkonen, T. (2005): Controlling the Effects of Demographic Risks: The Role of Pension Indexation Schemes. Journal of Pension Economics and Finance, Vol. 4, No. 2 (July 2005), 139-153.

Alho, J.M., Lassila, J. ja Valkonen, T. (2005): Demographic Uncertainty and Evaluation of Sustainability of Pension Systems. Teoksessa Holzmann, R. and Palmer, E. (toim.): Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. The World Bank, 2005.

AWG (2006a): The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050). Special Report No. 1/2006.

AWG (2006b): The Long-term Sustainability of Public Finance in the European Union. European Economy, No. 4/2006.

Bovenberg, L., Hansen M.I. ja Sörensen P.B. (2007): Individual Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance. Forthcoming in *Economic Policy*.

CBO (2005): Quantifying Uncertainty in the Analysis of Long-Term Social Security Projections. Congressional Budget Office, Background Paper, November 2005.

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

Hujanen, T., Pekurinen, M. ja Häkkinen, U. (2006): "Terveydenhuollon ja vanhustehuollon alueellinen tarve ja menot 1993.2004", Stakesin työpapereita 11/2006.

Häkkinen, U. (2005): The Impact of Finnish Health Sector Reforms. Stakes Discussion Papers, 2/2005.

Häkkinen, U., Martikainen, P., Noro, A., Nihtilä, E. ja Peltola, M. (2006): Aging, Health Expenditure, Proximity of Death and Income in Finland. Stakes Discussion papers, 2007/1.

Jousten, A. (2007): "Public Pension Reform: A Primer", IMF Working Paper No. 07/28

Kautto, M., Häkkinen, U., Laine, V., Parkkinen, P., Parpo, A., Tuukkanen, J., Vaarama, M., Vihriälä, V. ja Volk, R. (2006): Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Stakes.

Keilman, N. (2005): Erroneous Population Forecasting. Teoksessa Keilman, N. (toim.): Perspectives on Mortality Forecasting. Swedish Social Insurance Agency.

Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2007a): Fiscal sustainability in Finland: a stochastic analysis. Mimeo.

Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2007b): Suomen eläkejärjestelmän kestävyys. Mimeo.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (1998): Globaalistuminen ja hyvinvointivaltion rahoitus. ETLA B 148 ja Sitra 212.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2003): Hoivarahasto. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut No. 38/2003.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2005): Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B 211.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2007a): Longevity adjustment of pension benefits. Teoksessa Alho, J.M., Jensen, S.E.H. ja Lassila, J. (toim.) *Uncertain Demographics and Fiscal Sustainability*. Cambridge University Press. Ilmestyy 2007.

Lassila, J. ja Valkonen, T. (2007b): Mettre un frein Suédois sur les retraites. In Florence Legros (ed.): *Retraites: libres opinions d'experts français et européens*. Economica, Paris 2007.

Oliveira Martins, J. ja de la Maisoneuve, C. (2006): The drivers of public expenditure on health and long-term care: an integrated approach. OECD Economics Department Working Paper 477.

OECD (2005): OECD Reviews of Health Systems – Finland.

Pekurinen, M. (2007): Terveystuon menoihin vaikuttaminen rahoitusjärjestelmää kehittämällä. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 4/2007.

Settergren, O. (2001a): The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – A non technical introduction. *Wirtschafts Politisches Blätter* 2001:4.

Settergren, O. (2001b): Comment to the English Translation of the Legislation on the Automatic Balance Mechanism. Muistio 2001-09-18, The National Insurance Board, Sweden.

Soinivaara, O. (2005): "Jokaiselle oma terveystili", Suomen Kuvalehti 38/2005.

Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys. Helsinki 2006.

Valkonen, T. (2004): Työeläkejärjestelmän rahoitus ja muuttuva taloudellinen ympäristö. Eläketurvakeskuksen monisteita 46.

VM (2006): Suomen vakausohjelman tarkistus. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 4a/2006. Valtiovarainministeriö.

VNK (2004b): Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004.