ESITELMIÄ

Väestön ikääntyminen – julkisen talouden kestävyys – verotus

Jorma Tuukkanen
Neuvotteleva virkamies
Valtiovarainministeriö

Johdanto

Viime vuosikymmenien talouskehityksen leimaa-antavia piirteitä ovat olleet:

– Edullinen väestörakenteen ja työvoiman kehitys, joka on ollut keskeinen talouskasvun tekijä.
– Nopeahko tuottavuuden kasvu, joka on ollut toinen keskeinen talouskasvun tekijä.
– Verrattain korkea säästämis- ja investointiaste, joka on mahdollistanut uuden teknologian nopean käyttöön ottamisen.
– Hyvinvointivaltio, jonka rahoitus on perustunut keskimäärin runsaan 3 prosentin talouskasvuun.

Talouskasvun edellytysten ja samalla hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta Suomi on parhaillaan siirtymässä uuteen vaiheeseen väestön ikärakenteen muutoksen takia. Työikäinen väestö alkaa vähentyä vuonna 2010, kun ensimmäinen sotien jälkeen syntynyt suuri ikäluokka täyttää 65 vuotta. Työvoima kääntyy laskuun jo tätä ennen, ellei vanhimpien työntekijäikäryhmien työhön osallistuminen nouse merkittävästi. 1860-luvun nälkävuosien jälkeen työikäinen väestö ei ole vähentynyt Suomessa kuin sotavuosina ja parina vilkkaimpana Ruotsiin muuttovuotena. Työvoiman vähentyessä tuotannon kasvu on yksistään työn tuottavuuden nousun varassa.

Suurin haaste kohdistuu eläkkeiden ja vanhusten hoitopalvelujen rahoitukseen. Haaste on moninkertainen verrattuna 1990-luvun lamatilanteeseen siksi, että väestön ikääntymisen takia julkiset menot uhkaavat asettua pysyvästi korkealle tasolle. Lisäksi kansainvälinen verokilpailu pitänee huolen siitä, että nähtävissä olevaa menojen kasvupainetta ei pystytä rahoittamaan verotusta kiristämällä. Julkisten menojen kasvun rahoittaminen veroastetta nostamalla ei olisi muutenkaan realistinen vaihtoehto, koska se mitä ilmeisemmin vaikuttaisi sekä työpanoksen että tuottavuuden kautta kielteisesti talouskasvuun ja julkisten menojen rahoituspohjaan. Väestön ikääntyminen asettaakin hyvinvointivaltion kestävän rahoituksen erittäin kovalle koetukselle.

Ei ole tietenkään poissuljettua, että lähivuosina Suomessa koettaisiin voimakas suhdannenousu tai että eräät alat, kuten esimerkiksi bioteknologia, pääsisivät samanlaiseen tuottavuuden nousuun kuin elektroniikkateollisuus ja Nokia 1990-luvulla, mikä tuottaisi tyydyttävän talouskasvun ilman talouspoliittisia lisätoimiakin. Julkisen sektorin pitkän ajan velvoitteita yksittäinen voimakaskaan suhdannenousu ei kuitenkaan rahoita. Pitkän aikavälin tilivelvollista talouspolitiikkaa ei voida perustaa myönteisten yllätysten odotuksiin, jotka eivät välttämättä missään vaiheessa realisoidu.

Väestörakenteen muutos vuoteen 2050

Suomen väestö harmaantuu nopeinta vauhtia Euroopassa. Työikäinen väestö (20–64) alkaa vähentyä vuonna 2010. Muutos on nopea ja pysyvä. Vuoteen 2020 mennessä työikäisen väestön arvioidaan supistuvan 175 000 hengellä. Väheneminen jatkuu myös tämän jälkeen niin, että vuonna 2050 työikäisten määrä on runsas puoli miljoonaa nykyistä pienempi. Väestön ikääntymis- ja työvoimaongelmaa voidaan hieman lieventää aktiivisella siirtolaispolitiikalla, mutta ei ratkaista sitä. Syntyvyyden lisääminen auttaisi asiaa hyvin pitkällä aikavälillä, mutta nostaisi huolto- ja elatussuhdetta ”lyhyemmällä” noin 30 vuoden aikavälillä.

Taulukko 1: Huoltosuhde (0–19-vuotiaat ja yli 65-vuotiaat suhteessa 20–64-vuoden ikäiseen väestöön) vuosina 2000–2050, %.

Ikä	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0–19	40,5	37,0	37,0	38,4	37,2	36,8
65+	24,8	28,4	39,8	47,4	47,4	48,2
Yhteensä	65,3	65,4	76,9	85,9	84,5	84,9

Lähde: Eurostat 1999

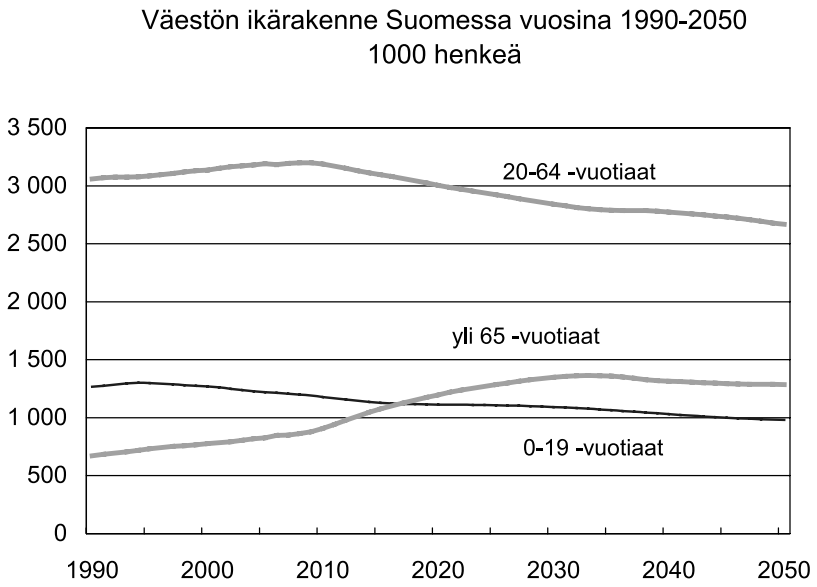
Myös nuoret ikäluokat pienenevät. Ennusteiden mukaan vuoteen 2020 mennessä nuorten (0–19) määrä supistuu 115 000 hengellä. Ainoa kasvava ikäluokka ovat eläkeikäiset (65+), joiden määrä lisääntyy vuoteen 2020 noin 380 000 hengellä. Seniori-ikäisten määrä ylittää vuonna 2017 ensimmäisen kerran nuorten määrän. Vanhushuoltosuhde lähes kaksinkertaistuu kahdessakymmenessä vuodessa. Kun tällä hetkellä yhtä seniori-ikäistä kohti on neljä työikäistä, niin vuonna 2030 enää kaksi. Kokonaishuoltosuhde pysyy vielä tämän vuosikymmenen ajan ennallaan nuorten ikäluokkien pienentymisen takia.

Väestön nopea harmaantuminen ei aiheudu pelkästään suurten ikäluokkien siirtymisestä eläkeikään, vaan taustalla on myös pitkään jatkunut megatrendi – eliniän piteneminen. Vuodesta 1970 lähtien 65 vuoden ikäisten naisten odotettavissa oleva elinikä on pidentynyt noin kuudella vuodella ja miesten noin 5 vuodella (Kuvio 2). Myös tästä eteenpäin eliniän pitenemisen arvioidaan jatkuvan, tosin hitaampana kuin 1900-luvun loppupuolella. Eurostatin väestöennusteen (1999) mukaan suomalaisten eliniän odotetaan pitenevän 5 vuodella vuoteen 2050 mennessä. On ilmeistä, että uusissa väestöennusteissa elinaikaodotetta tullaan tästäkin nostamaan.

Kansantuotteen kasvuvauhti hidastuu

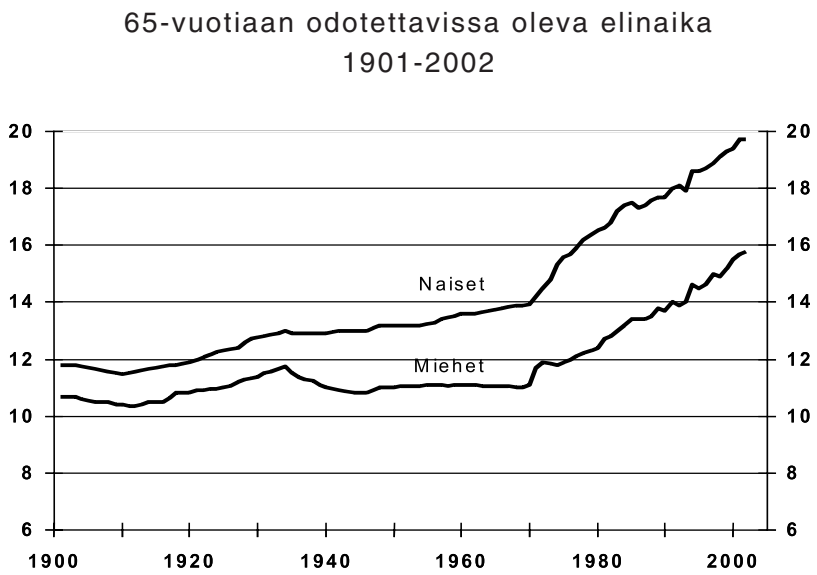
Väestön ikääntyminen ja työikäisen väestön väheneminen heikentävät ratkaisevasti kansantalouden kasvumahdollisuuksia. Suomi on muiden EU-maiden kanssa siirtymässä pysyvämmin hitaan talouskasvun aikaan. Työvoi-

Kuvio 1.



Lähde: Eurostat 1999

Kuvio 2.



Lähde: Lindgren, 1990. Väestötilastot.

Taulukko 2.

KANSANTUOTTEEN KESKIMÄÄRÄINEN KASVUVAUHTI VUODESSA, %

	1900–2006	2007–2020	2021–2030	2031–2040	2041–2050
Työlliset	0,5[1)]	–0,2	–0,4	–0,3	–0,3
Tuottavuus	2,7	2,1	1,75	1,75	1,75
BKT	3,2	1,9	1,4	1,5	1,5

[1)] Tehdyt työtunnit.
Lähde: EU:n talouspoliittinen komitea.

man määrän kääntyessä laskuun, tuotanto voi kasvaa vain työn tuottavuuden nousun kautta. Tuotannon kasvuvauhti puoliintunee siitä, mihin olemme tottuneet; Suomessa kasvuvauhti hidastunee 1,5 prosenttiin (Taulukko 2), EU-15 maissa 1,0 prosenttiin ja Japanissa 0,5 prosenttiin vuodessa. Yhdysvaltojen talouden pitkän aikavälin kasvupotentiaaliksi on arvioitu 2,5 prosenttia vuodessa.

Säästäminen ja investoinnit vähenevät

Väestön ikääntyessä huollettavien määrä kasvaa ja työntekijöiden määrä supistuu. Tämä johtaa suurella todennäköisyydellä siihen, että bruttokansantuotteesta entistä suurempi osa käytetään kulutukseen ja entistä pienempi osa säästetään. Myös kansantalouden investointiaste tullee alentumaan, mutta vähemmän kuin säästämisaste. Investointeja tarvitaan kipeästi tuottavuuden ja talouskasvun ylläpitämiseksi, mutta investoinnit saattavat keventyä aikaisemmasta.

Säästämisasteen alentuessa investointeja enemmän kansantalouden rahoitustasapaino tulee heikkenemään ja vaihtotaseen ylijäämä mahdollisesti sulamaan jossain vaiheessa kokonaan pois. Vaihtotaseen suuren ylijäämän takia Suomella on kuitenkin varaa nykyistä suurempaan kulutukseen ja investointeihin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kansantalouden säästämisaste laskee sen takia, että väestön ikääntyessä julkisin varoin rahoitetut eläke- ja hoivamenot lisääntyvät voimakkaasti, mikä tulee vähentämään julkista säästämistä, mikäli verotusta tai maksupolitiikkaa ei kiristetä. Jos julkisen talouden tasapainon heikkeneminen pyritään estämään verotusta tai maksuja kiristämällä, kotitalouksien säästäminen puolestaan vähenee, kun yksityiseen kulutukseen jää entistä vähemmän rahaa. Ilman verojen korotuksiakin väestön ikääntyminen tullee vähentämään kotitalouksien säästämistä sitä kautta, että ikääntyneet ihmiset säästänevät tuloistaan vähemmän kuin työssäkäyvä väestö, jonka väestöosuus pienenee.

Julkiset menot lisääntyvät

Samalla kun talouskasvu hidastuu, julkiset menopaineet lisääntyvät tuntuvasti. Suurin haaste kohdistuu eläke- ja vanhusten hoitopalvelujen rahoitukseen. Näiden menojen yhteenlasketun osuuden suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan lisääntyvän vuoteen 2040 mennessä 6–7 prosenttiyksiköllä. Nuorten ikäluokkien pienentymisestä aiheutuvat menosäästöt jäävät melko vähäisiksi (taulukko 3). Lisäsäästöt opetuksessa olisivat mahdollisia, jos koulutusaikoja pystyttäisiin lyhentämään. Keskimääräinen koulutusaika on 1970-luvulta pidentynyt vuoden verran kymmenessä vuodessa ja aika on nyt kolmanneksen pidempi kuin kolmekymmentä vuotta sitten.

Hyvinvointimenojen – tulonsiirrot ja palvelut – kestävää rahoitusta vaikeuttaa Suo-

Taulukko 3. Väestön ikärakenteesta riippuvat julkiset menot 2000–2050, % bruttokansantuotteesta.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Eläkkeet	10,7	11,7	13,3	14,7	14,6	14,5
Terveydenhoito	4,6	4,9	5,2	5,6	5,7	5,8
Pitkäaikaishoito	1,6	1,9	2,2	2,7	3,3	3,3
Opetus	6,1	5,7	5,6	5,6	5,5	5,4
Yhteensä	23,0	24,2	26,3	28,6	29,1	29,0

Lähde: Valtiovarainministeriö, EU:n talouspoliittinen komitea.

messa se, että opinnoista siirrytään työelämään liian ”vanhana” ja työelämästä poistutaan eläkkeelle liian ”nuorena”, minkä seurauksena työssäoloaika jää liian lyhyeksi ja elatussuhde nousee.

Hyvinvointipalvelujen menokehitys ei riipu pelkästään väestön ikääntymisestä vaan myös ratkaisevasti siitä, kuinka kustannustehokkaasti koulutus-, sosiaali- ja terveyspalveluja pystytään tuottamaan tulevien vuosien aikana. Ilman tehostamistoimia julkisten palveluiden laatua ja mahdollisesti myöskään saatavuutta on vaikea turvata, kun erityisesti vanhuksille suunnattujen hoivapalvelujen tarve kasvaa väestön ikääntyessä. Hoivapalvelujen nopein kasvuvaihe käynnistyy noin 20 vuoden kuluttua, kun suuret ikäluokat lähestyvät 80 vuoden ikärajaa. Pitkäaikaishoidon menojen suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2040 mennessä. Kun kestävän rahoituksen turvaamiseksi eläkepolitiikassa tavoitellaan todellisen eläkeiän nostamista kolmella vuodella, niin vastaavanlainen tavoite tulisi asettaa myös vanhusten pitkäaikaishoitoon. Hyvä tavoite voisi olla, että laitoshoitoon siirtymistä voitaisiin lykätä sitä mukaa kun väestön elinikä pitenee.

Suomen julkisen talouden lähtökohtatilanne tyydyttävä

Suomi ikääntyy Japanin ohella nopeinta vauhtia maailmassa, mutta on myös varautunut useimpia maita paremmin tähän:

- Valtio on laman jälkeen vähentänyt velkaantuneisuuttaan ja siten korkomenojaan. Tällä tavoin on luotu tilaa väestön ikääntymisestä aiheutuvalle menojen kasvulle.
- Julkisen talouden rahoituspohjaa on vahvistettu kasvua ja työllisyyttä tukevalla talouspolitiikalla.
- Viimeisen kymmenen vuoden aikana on tehty useita eläkeuudistuksia, jotka vahvistavat eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyttä mm. kannustamalla pitempiin työuriin. On arvioitu, että viimeksi toteutettu eläkeuudistus myöhentää eläkkeelle siirtymistä parilla vuodella. Yhdessä aiemmin toteutettujen uudistusten kanssa runsaalla kolmella vuodella.
- Työeläkkeitä on rahastoitu sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Eläkkeiden rahastoinnin ansiosta eläkemaksujen nousupaine jää olennaisesti pienemmäksi kuin eläkemenojen, kun osa eläkemenoista voidaan rahoittaa eläkerahastojen sijoitustuotoilla. Elä-

Taulukko 4.

Julkisen talouden jäämä ja velka EU-maissa vuonna 2003, % BKT:sta

	Jäämä	Velka
Belgia	0,2	100,5
Saksa	–3,9	64,2
Kreikka	–3,0	103,0
Espanja	0,3	50,8
Ranska	–4,1	63,0
Irlanti	0,2	32,0
Italia	–2,4	106,2
Luxemburg	–0,1	4,9
Alankomaat	–3,2	54,8
Itävalta	–1,1	65,0
Portugali	–2,8	59,4
Suomi	2,3	45,3
EUROALUE	–2,7	70,4
Tanska	1,5	45,0
Ruotsi	0,7	51,9
Iso-Britannia	–3,2	39,9
EU-15	–2,6	64,0

Lähde: EU:n komissio.

kemaksua joudutaan kuitenkin nostamaan eläkemenojen kasvaessa niin, että vuonna 2030 kokonaismaksu on runsas 26 prosenttia palkasta. Kun näköpiirissä oleva maksun korotus noin 5 %-yksiköllä jaetaan puoliksi työnantajien ja -tekijöiden kesken, molempien maksut nousevat noin 2½ %-yksiköllä. Ilman viimeksi toteutettua eläkeuudistusta, joka tulee asteittain voimaan vuodesta 2005 alkaen, TEL-maksun nousu olisi muodostunut noin kaksinkertaiseksi. Maksun tasoon vaikuttaa ratkaisevasti työeläkerahastojen sijoitusten tuottoaste. Eläkemaksulaskelmat on tehty käyttäen 3½ prosentin reaalituotto-oletusta. Jos sijoitukset tuottaisivat prosenttiyksikön enemmän vuodessa kuin mitä laskelmissa on oletettu, TEL-maksun nousupaine pitkällä aikavälillä jäisi noin 2 prosenttiyksikköön. Prosenttiyksikön muutos tuottoasteessa vaikuttaa eläkemaksuprosenttiin noin 3 prosenttiyksikköä.

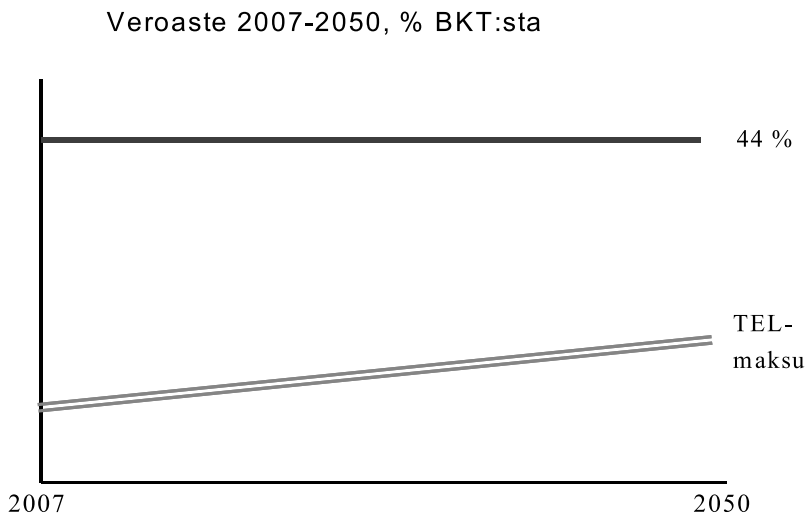
Suomen lähtökohtatilanne on hyvä suhteessa moneen muuhun EU-maahan. Vuonna 2003 Suomen julkisen talouden ylijäämä oli runsas 2 prosenttia ja julkinen velka noin 45 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen (taulukko 4). Julkisen talouden ylijäämä oli tosin kokonaan työeläkelaitosten varassa. Julkisen talouden rahoitusvarat ylittivät julkisen velan määrän, sillä työeläkerahastojen varat olivat vuoden 2003 lopussa runsas 55 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Julkisen talouden kestävyyden kannalta eläkelaitosten sijoitustuottojen merkitys kasvaa sitä mukaa kun eläkerahastojen koko kasvaa. Nykyisillä rahastointisäännöksillä eläkerahastojen sijoitusten arvo nousee noin 75 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2025 mennessä.

Hyvinvointivaltion kestävä rahoitus edellyttää korkeaa työllisyysastetta

Julkisen talouden kestävyyslaskelmien tavoitteena on selvittää, miten julkisen talouden tasapainoura kehittyy pitkällä aikavälillä. Laskelmista voidaan mm. arvioida tulevien sukupolvien kannettavaksi tulevan verorasituksen määrää. Herkkyyslaskelmilla voidaan myös osoittaa, kuinka suuri on julkisen talouden sopeuttamistarve, jotta kestävä rahoitus voitaisiin turvata. Seuraavassa tarkastellaan kahta vaihtoehtoista laskelmaa, jotka poikkeavat toisistaan työllisyysasteen suhteen.

– Perusvaihtoehdossa, jossa on otettu huomioon tähän mennessä tehtyjen päätösten

Kuvio 3.



vaikutukset, työllisyysaste nousee hitaasti ja päätyy vuonna 2050 noin 73 prosenttiin.
– Työllisyysvaihtoehdossa työllisyysasteen oletetaan nousevan vuoteen 2015 mennessä 75 prosenttiin ja pysyvän sillä tasolla tarkastelukauden loppuun asti. Työllisyysvaihtoehto ei toteutune ilman merkittäviä lisätoimenpiteitä.

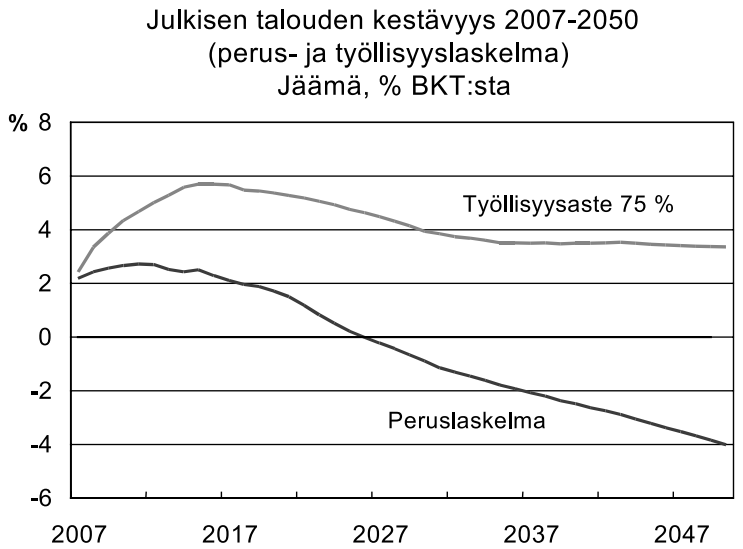
Kestävyyslaskelmien lähtövuosi on 2007, eli vuosi, johon keskipitkän aikavälin arvio päättyy. Laskelmat ulottuvat vuoteen 2050. Työllisyysasteesta oletettiin seuraavaa:

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Perus-vaihtoehto	66,9	68,7	71,2	72,5	72,8	73,2
Työllisyys-vaihtoehto	66,9	71,5	75,0	75,0	75,0	75,0

Perusvaihtoehdossa väestön ikärakenteesta riippuvat menot otettiin taulukon 3 mukaisina. Muiden julkisten menojen (pl. korkomenot) oletettiin kehittyvän vakiosuhteessa, vuoden 2007 tasolla, bruttokansantuotteeseen nähden. Korkomenot ja -tulot johdettiin julkisen talouden bruttovelasta ja bruttofinanssivarallisuudesta käyttäen samaa 3½ prosentin reaalikorko-oletusta sekä velalle että finanssivarallisuudelle. Työn tuottavuuden oletettiin vuodesta 2020 lähtien kasvavan 1,75 prosenttia vuodessa. Veroaste pidettiin 44 prosenttina koko tarkastelukauden ajan. Eläkkeiden nykyisillä rahastointisäännöksillä työeläkemaksut nousevat noin 5 prosenttiyksikköä suhteessa palkkaan, eli noin 2 prosenttiyksikköä suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2035 mennessä. Laskelmissa muuta verotusta vastaavasti alennettiin (Kuvio 3).

Laskelmien lopputulokset on esitetty kuvioissa 4 ja 5. Peruslaskelmassa julkisen talouden rahoitus ei ole kestävällä pohjalla. Julkinen talous painuu alijäämäiseksi vuodesta 2025 lähtien, jonka jälkeen alijäämä ja velka kasvavat.

Kuvio 4.



Tarkastelukauden alkupuolen ylijäämä on kokonaan työeläkerahastojen varassa. Valtion ja kuntien taloudet ovat alijäämäisiä koko ajan ja alijäämä kasvaa niin, että vuonna 2050 valtion ja kuntien yhteenlaskettu alijäämä on runsas 6 prosenttia ja velka yli 100 prosenttia suhteessa bruttokansatuotteeseen. Valtion ja kuntien alijäämän kasvu aiheutuu julkisten hyvinvointipalvelumenojen kasvusta suhteessa kokonaistuotantoon (taulukko 3) ja toisaalta valtion ja kuntien veroasteen alentumisesta vastaavalla määrällä kuin työeläkemaksut nousevat (kuvio 3).

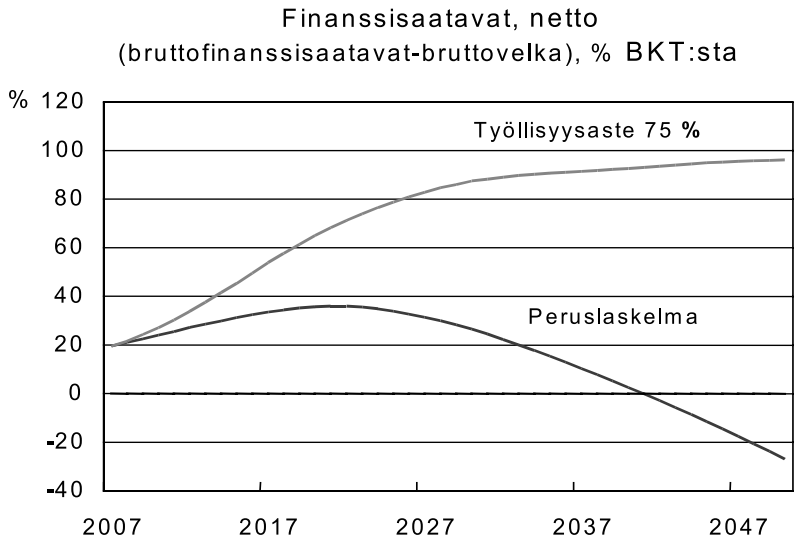
Työllisyysvaihtoehdossa julkinen talous pysyy ylijäämäisenä koko tarkastelukauden ajan, jos veroaste pidetään samana (44%) kuin peruslaskelmassa. Menoaste jää selvästi matalammaksi kuin peruslaskelmassa mm. työttömyysmenojen pienentymisen ja rahoituspohjan (menoasteen jakajan) kasvun takia. Tässä vaihtoehdossa veroastetta voitaisiin jopa alentaa 44 prosentista noin 42½ prosenttiin vaarantamatta hyvinvointimenojen (tulonsiirrot ja hyvinvointipalvelut) kestävää rahoitusta.

On syytä painottaa, että skenaariot eivät ole ennusteita, vaan mekaanisia laskelmia, joiden lopputulokset ovat melko herkkiä laskelmissa käytetyille oletuksille ja laskelmien lähtöarvoille.

Johtopäätöksiä:

– Mitä vahvempi julkinen talous on lähtötilanteessa, sitä paremmat madollisuudet on vastata väestön ikääntymisestä aiheutuvaan haasteeseen. Jos julkinen talous on ”rapakunnossa” – suuri alijäämä ja suuri velka sekä korkea veroaste – vielä siinä vaiheessa, kun menot alkavat voimakkaasti kasvaa väestön ikääntymisen takia, peli on menetetty. Tällöin ainoaksi vaihtoehdoksi jää julkisten menojen raju leikkaaminen.
– Suomen strategia, joka on perustunut julkisen velkasuhteen alentamiseen ja työeläkkei-

Kuvio 5.



den osittaiseen rahastointiin, eli julkisen talouden taseiden vahvistamiseen, on osoittautunut oikeaksi. Osa kasvavista hoivamenoista voidaan rahoittaa sitä kautta, että korkomenot ovat pienentyneet. Osa eläkemenoista voidaan rahoittaa eläkerahastojen sijoitustuotoilla. Eläkkeiden rahastoinnin ansiosta veroaste voidaan pitää matalampana kuin menoaste. Eläkkeiden rahastointi on myös hyvä puskuri – varmuusmarginaali – EU:n vakaus- ja kasvusopimusten budjettisääntöjen noudattamisessa. Kolmen viimeksi kuluneen vuoden aikana julkisen talouden ylijäämä on Suomessa pienentynyt noin 5 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Mm. verokevennykset on voitu tehdä suhdannepoliittisesti oikeaan aikaan ilman pienintäkään pelkoa siitä, että kolmen prosentin alijäämäraja uhkaisi rikkoutua.

– Koska Suomen julkisen talouden rahoitusvarat ovat työeläkkeiden rahastoinnin ansiosta suuremmat kuin julkinen velka, reaalikorolla on mekaanisissa laskelmissa täysin vastakkainen vaikutus julkisen talouden kestävyyteen kuin niillä mailla, joilla on paljon velkaa. Velkamaissa korkea reaalikorko suhteessa bruttokansantuotteen kasvuun heikentää julkisen talouden kestävyyttä. Suomessa vaikutus on päinvastainen. Mitä korkeampi on reaalikorko suhteessa bruttokansantuotteen reaaliseen kasvuvauhtiin, sitä vahvempi on julkinen talous.
– Tulevaisuudessa, kun työvoima vähenee, on erittäin todennäköistä, että reaalikorko ylittää kansantuotteen kasvuvauhdin. Tämä puoltaisi sitä, että eläkerahastoja ei kannattaisi purkaa lainkaan. Miksi tappaa lypsävä lehmä? Kun järjestelmää suunniteltiin, osittaisen rahastoinnin tavoitteena oli isoista ikäluokista aiheutuvien menojen rahoituksen tasoittaminen. Tilanne on kuitenkin muuttunut niistä ajoista siinä mielessä, että eläke-

menot eivät näyttäisi tulevaisuudessa missään vaiheessa olennaisesti alentuvan vaan pikemminkin vakiintuvan tietylle tasolle suhteessa kokonaistuotantoon. Työvoiman vähentyessä BKT:n ja palkkasumman (=eläkkeiden rahoituspohjan) kasvuvauhti hidastuu merkittävästi, jolloin olisi järkevää säilyttää rahastointi ja siitä saatavat sijoitustuotot eläkemaksujen ohella toisena pysyvänä eläkkeiden rahoitusmuotona.

– Koska julkisella sektorilla on samanaikaisesti velkaa (valtio) ja rahoitussaatavia (työeläkelaitokset), on tärkeää, että työeläkelaitokset pääsevät sijoituksissaan korkeampaan tuottoasteeseen (hallintokustannusten jälkeen) kuin mitä valtio joutuu maksamaan korkoa keskimäärin velastaan.
– Hyvinvointivaltion kestävä rahoitus edellyttää korkeaa työllisyysastetta. Jos työllisyysastetta ei saada nostettua lähelle 75 prosenttia vuoteen 2015 mennessä hyvinvointivaltion rahoitus vaarantuu. Hyvinvointimenot voidaan rahoittaa kohtuullisella veroasteella vain, mikäli verotuksen pohja on nykyistä vahvempi, mikä puolestaan edellyttää työllisyyden ripeää paranemista ja vahvaa tuottavuuden kasvua. Jos tässä ei onnistuta vaihtoehtoina ovat joko verojen korotukset tai julkisten menojen leikkaukset tai lisävelkaantuminen.
– Pitkällä aikavälillä tuotannon kasvu on yksistään tuottavuuden kasvun varassa. Edellä kuvatut kestävyyslaskelmat perustuivat 1,75 prosentin tuottavuuden kasvuun vuodessa. Vaikka tuottavuus kasvaisi ripeästi yksityisellä sektorilla, mutta ei lainkaan julkisissa palveluissa, joiden palkat seuraisivat kuitenkin yksityisen sektorin palkkoja, julkisen talouden kestävyyttä nakertaisi Baumolin tauti.
– Tulonsiirtomenot suhteessa kokonaistuotantoon ovat sitä pienemmät, mitä nopeampaa on tuottavuuden kasvu. Tämä johtuu mm. työ- ja kansaneläkkeisiin sovellettavista indekseistä. Työeläkeläiset saavat indeksitarkistusten kautta viidenneksen tuottavuuden kasvusta olettaen, että reaaliansiot nousevat samaa vauhtia kuin tuottavuus. Työeläkeindeksissä palkkojen paino on 20% ja hintojen 80%. Kansaneläkeläiset eivät saa tuottavuuden kasvusta indeksin kautta mitään, koska kansaneläkkeet tarkistetaan vuosittain kuluttajahintaindeksillä. Kansaneläkkeisiin on kuitenkin ajoittain tehty ns. tasokorotuksia, joiden kautta myös pelkästään kansaneläkettä saavat ovat päässeet osallisiksi tuottavuuden kasvusta. Kansaneläkkeiden merkitys kokonaiseläketurvassa on jatkuvasti pienentynyt ja tulee jatkossa edelleen pienenemään työeläkkeiden tason nousun takia.

Ikäsidonnaiset TEL-maksut ikääntyvien työntekijöiden työllistymisen este?

Hyvinvointivaltion kohtalon kysymys – työllisyys – riippuu melko ratkaisevasti työvoimakustannuksista. Niihin voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi alentamalla tuloverotusta niin, että palkkavaatimukset pienenevät tai alentamalla työnantajamaksuja, jotka vaikuttavat suoraan työn hintaan.

TEL-järjestelmässä työnantajien eläkemaksut määräytyvät osittain yrityksen henkilöstön iän perusteella. Mitä iäkkäämpiä työntekijöitä yrityksellä on, sitä korkeampia tariffimaksuja työnantaja joutuu maksamaan. Vain pienillä (alle 50 työntekijän) yrityksillä rahoitus perustuu yhteisvastuuseen, eli yritykset maksavat tasamaksua suhteessa yrityksen palkkasummaan.

Tariffimaksujen ikäporrastus aiheutuu pääosin siitä, että työkyvyttömyysriski kasvaa iän mukana. Lisäksi suuret yritykset rahoittavat omien työntekijöidensä työkyvyttömyyseläkkeet lähes täysin omavastuulla. Viidenkymmenen työntekijän yrityskoosta ylöspäin omavastuu alkaa tasaisesti kasvaa niin, että 800 työntekijän ja sitä suuremmissa yrityksissä se on 80%.

Suurissa yrityksissä omavastuu merkitsee sitä, että yrityksen työntekijän joutuessa työkyvyttömäksi, yritys maksaa "omasta pussistaan" 80 prosenttia työkyvyttömyyseläkkeen pääomaarvosta. Jos työntekijä joutuu työkyvyttömyyseläkkeelle esimerkiksi 55 vuoden ikäisenä eli 10 vuotta ennen vanhuuseläkeikää, työnantajan on maksettava kertasuorituksena 80 prosenttia 10 vuoden työkyvyttömyyseläkkeen pääoma-arvosta, mikä vastaa noin 5 vuoden palkkaa.

Työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitus ei saisi olla työllistymisen este. On ilmeistä, että työnantajien suuret omavastuut työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksessa vähentävät työnantajien kiinnostusta palkata iäkkäitä työntekijöitä, koska näillä työkyvyttömyysriski on olennaisesti suurempi kuin nuoremmilla työntekijöillä. Omavastuutekniikka toimii kohtalaisesti vain silloin, kun työntekijöillä on yksi pitkä työsuhde. Jos työsuhteita on useampia, viimeinen työnantaja joutuu maksamaan työkyvyttömäksi joutuvan työntekijänsä kustannukset aikaisempienkin työsuhteiden osalta. Poikkeuksena on riskien tasaus kolmen vuoden ajalta yli 50-vuotiaan työntekijän rekrytointitapauksessa. Tämä sääntö, joka tuli voimaan vuonna 2000 lieventää ongelmaa, mutta ei poista sitä. Pätkätöiden maailmaan nykyisenlainen omavastuutekniikka sopii erityisen huonosti.

Omavastuun yleisperiaatteena sosiaaliturvamaksuissa voisi olla se, että mitä enemmän yritys tai työntekijä voi omilla päätöksillään vaikuttaa erilaisten työelämästä poistumisjärjestelmien käyttöön, sitä suurempi omavastuun pitäisi olla ja päinvastoin. Tämän periaatteen mukaan pienimmät omavastuut olisivat varsinaisissa työkyvyttömyyseläkkeissä, kun taas ei-tiukasti sairausperusteisissa työkyvyttömyyseläkkeissä omavastuut voisivat olla suuremmat. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ns. lisäpäivien (työttömyysputken) rahoitus muuttuu tulevaisuudessa omavastuurahoituksen suuntaan.

Koska suurin työvoimapotentiaali tavoiteltaessa korkeampaa työllisyysastetta on vanhemmissa työntekijäikäryhmissä, olisi erittäin tärkeää heidän työllistymisedellytystensä kannalta, etteivät välilliset työvoimakustannukset olisi ainakaan muita työntekijäryhmiä korkeammat. Esimerkiksi Alankomaissa työnantajat maksavat ikääntyvistä työntekijöistä matalampaa maksua kuin nuoremmista, meillä Suomessa tilanne on päinvastainen. Ikääntyneiden ja vajaatyökykyisten työllistymistä tulisi pikemminkin suosia kuin vaikeuttaa.

Parempaan suuntaan ollaankin menossa, sillä ikäsidonnaisia työeläkkeiden tariffimaksuja on tänä vuonna (2004) aloitettu tasoittaa, mikä helpottaa erityisesti keskisuurten yritysten (50–200 työntekijää) edellytyksiä työllistää ikääntyneitä työntekijöitä. Tämän lisäksi tulisi harkita suurten yritysten työkyvyttömyysrahoituksen muuttamista omavastuurahoituksesta yhteisvastuun suuntaan. Toisaalta osa-aikaeläkkeisiin, jotka tällä hetkellä rahoitetaan yhteisvastuulla, pieni omavastuu sopisi hyvin, koska osa-aikaeläke ei ole sairausperusteinen, vaan sille siirtymisestä päättävät työnantaja ja -tekijä keskenään. Pieni omavastuu voisi hidastaa osa-aikaeläkkeelle siirtämistä (siirtymistä).

Lopuksi

Vaikka Suomi on useissa yhteyksissä luokiteltu maailman kilpailukykyisimpien maiden joukkoon, on selvää, että ilman tuntuvia lisäponnistuksia julkisen talouden kestävä rahoitus ei ole turvattu. Hyvinvointimenot voidaan rahoittaa kohtuullisella veroasteella vain, mikäli verotuksen pohja on nykyistä vahvempi, mikä puolestaan edellyttää työllisyyden ripeää paranemista ja vahvaa tuottavuuden kasvua. Jos näissä ei onnistuta, vaihtoehtoina ovat joko verojen korotukset tai julkisten menojen leikkaukset tai lisävelkaantuminen. Yksikään näistä vaihtoehdoista ei tunnu hyvältä. Kansainvälinen verokilpailu pitänee huolen siitä, että paineet verotuksen osalta ovat pikemminkin niiden alentamisen suuntaan. Julkisten menojen kasvun rahoittaminen veroastetta nostamalla ei olisi muutenkaan realistinen vaihtoehto, koska se mitä ilmeisemmin vaikuttaisi sekä työpanoksen että tuottavuuden kautta kielteisesti talouskasvuun ja julkisten menojen rahoituspohjaan. Verotuksen osalta raamit ovat siten melko tiukat. Myös velkarahoitus on poissuljettu vaihtoehto jo senkin takia, että julkisen velan lisäämistä rajoittaa tehokkaasti EU:n vakaus- ja kasvusopimus, joka edellyttää tasapainoista tai mieluumminkin ylijäämäistä julkista taloutta. Velan varaan ei muutenkaan pitäisi rakentaa minkään talouden tulevaisuutta.

Ainoat kestävät tavat rahoittaa väestön ikääntymisestä aiheutuva menojen kasvu ovat:

– julkisten menojen kasvuvauhdin hidastaminen mm. julkista palvelutuotantoa tehostamalla
– huolehtimalla työllisyydestä ja talouskasvusta eli julkisen talouden rahoituspohjasta; hyvin hoidettu talouspolitiikka on parasta sosiaalipolitiikkaa.
– Lisäksi on tärkeää huolehtia, että työeläkevaroille saadaan hyvä tuotto. Vähimmäistuottovaatimuksen tulee olla korkeampi kuin valtion velan keskikorko. □