

# Taloudelliset kannustimet ja eläkkeelle siirtyminen Suomessa<sup>1</sup>

Tuulia Hakola

VTT, Tutkija

Uppsalan yliopisto

Suomen hallitusohjelmassa on tavoitteena nostaa keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää kahdella – kolmella vuodella. Tavoite on asetettu siksi, että Suomen eläkejärjestelmän olisi helpompi kestää ikääntymisestä johtuvat kustannuspaineet. Suomen eläkejärjestelmä pohjautuu laajalti jakojärjestelmään. Järjestelmän mukaisesti työssä käyvät maksavat jo eläkkeelle jääneiden eläkkeet.

Yksinkertaisesta eläkkeiden laskukaavasta nähdään, että jakojärjestelmässä eläkemaksujen suuruus riippuu huoltosuhteesta ja korvaussuhteesta. Huoltosuhte jakaa eläkeläisten määrän työllisten määrällä. Siitä nähdään, kuinka monta eläkettä kunkin työssä kävijän täytyy rahoittaa. Korvaussuhde taas jakaa keskimääräisen eläkkeen keskimääräisellä palkalla. Tästä nähdään, kuinka kallis eläkejärjestelmä on verrattuna työansioihin.

Koska Suomessa korvaussuhde on pitkälti ennalta määrätty, ja koska huoltosuhte kasvaa tulevaisuudessa automaattisesti, myös eläkemaksut tulevat nousemaan. Eläkemaksut Suo-

messa ovat jo noin 20 prosenttia työllisyyskustannuksista. Eläkemaksu on vero työlle, joten eläkemaksujen nousu vaikuttaa työmarkkinoiden toimivuuteen haitallisesti. Korkeat työn sivukulumat tekevät työn kalliimmaksi, ja voivat siten vähentää työllisyyttä. Siksi suuret eläkemaksujen korotukset eivät ole toivottavia.

Ettei eläkemaksuja tarvitsisi huomattavasti korottaa, joko korvaussuhdetta pitäisi laskea tai huoltosuhteen nousua pitäisi hillitä. Jos oletetaan, että palkat ovat suhteellisen jäykkiä, korvaussuhdetta voidaan laskea vain pienentämällä olemassa olevia eläkkeitä. Eläkkeiden tai eläkelupausten leikkaukset ovat luonnollisesti erittäin epäsuosittuja ja poliittisesti vaikeita toteuttaa. Tämä näkyy esimerkiksi keskusteluisa taitetusta indeksistä – yksi harvoista tapauksista, jolloin maksussa olevia eläkkeitä on Suomessa leikattu.

Jos korvaussuhde on vakio ja eläkemaksujen suurta nousua halutaan välttää, huoltosuhteen nousupaineisiin pitäisi löytää vastavoima. Siksi joko eläkeläisten määrää pitäisi vähentää tai työllisten määrää lisätä. Tehokkaimmin tämä onnistuu, jos ihmiset ovat työssä kauemmin. Ylimääräiset vuodet työuran loppupääs-

<sup>1</sup> *Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 16.8.2002.*

sä sekä vähentävät eläkeläisten määrää että lisäävät työllisten määrää.

Virallinen vanhuuseläkeikä Suomessa on 65. Kuitenkin keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä on noin 60. Varhainen eläkkeelle siirtyminen on mahdollista varhaiseläkkeiden kautta. Käytetyimmät varhaiseläkemuodot on kohdistettu työkyvyttömille ja pitkäaikaistyöttömille. Kohdistaminen ei kuitenkaan ole, eikä voi olla, täydellistä. On helppoa sanoa, että ne jotka ovat ”tarpeeksi sairaita” pitäisi päästää työkyvyttömyyseläkkeelle. On kuitenkin huomattavasti vaikeampaa mitata, kuka on ”tarpeeksi sairas”, ja siksi tarvitsee työkyvyttömyyskorvausta. Koska mittaaminen on vaikeaa, siinä tehdään helposti virheitä. Jotkut ihmiset eivät saa työkyvyttömyyseläkettä, vaikka heidän tulisi se terveydentilansa puolesta saada, kun taas toiset, vähemmän sairaat, saavat eläkkeen.

Pitkäaikaistyöttömyys sen sijaan on helpompi määritellä. Voimme asettaa pitkäaikaaisuuden rajaksi esimerkiksi kahden vuoden työttömyyden, joka on helppo mitata. Kuitenkin työttömyyseläkkeissä törmäämme ”moral hazard” -ongelmaan. Jos työttömyydestä saadut korvaukset ovat korkeita, työntekijöillä (tai yrityksillä) voi olla kiusaus käyttäytyä siten, että tällä käyttäytymisellä on vaikutusta työttömyysriskiin. Näin käy, jos työntekijät ja työnantajat yhdessä päättävät varhaiseläkkeelle siirtymisestä työttömyyden kautta.

Siis jos keskimääräistä eläkkeelle siirtymisen ikää täytyy kohottaa, mitkä ovat eläkepoliittiset vaihtoehdot? Uskon, että on olemassa ainakin kuusi erilaista toimenpidettä. Ensimmäiseksi voidaan kohottaa työntekijän taloudellisia kannustimia jatkaa pidempään töissä. Tämä voidaan tehdä joko kohottamalla työstä käteen jäävää palkkaa tai alentamalla eläkkeitä. Toiseksi voidaan olemassa olevia varhais-

eläkkeitä rajoittaa tiukentamalla eläkkeen saantirajoituksia. Tämä voidaan tehdä helpoimmin nostamalla eri varhaiseläkkeiden ikärajoituksia. Kolmanneksi voidaan jopa kokonaisia varhaiseläkemuotoja lakkauttaa. Esimerkiksi Suomen tämän hetken eläkeuudistusehdotuksessa pyritään lakkauttamaan työttömyyseläke ja toinen työkyvyttömyyseläkkeistä. Neljäs toimenpidevaihtoehto on osa-aikatyön lisääminen uran loppuvaiheessa. Ikääntyminen tapahtuu asteittain, joten voisi olla luonnollista myös jäädä eläkkeelle asteittain. Silloin osa-aikaeläkkeet olisivat luonteva vaihtoehto. Viides toimenpidevaihtoehtoistani on saanut kansainvälisesti vähemmän huomiota. On olemassa kannustimia, joilla on vaikutusta yritysten käyttäytymiseen. Jos yritykset eivät täysin vastaa varhaiseläkkeiden kustannuksista, niille on luontevaa vähentää työvoimaansa varhaiseläkkeiden kautta. Viimeinen toimenpiteeni, eli kuudes, kattaa suoraan työntekijöiden hyvinvoinnin paranemiseen tähtäävät ohjelmat. Nämä voivat olla ohjelmia, joiden tarkoitus on parantaa työntekijöiden terveyttä tai työympäristöä. Mielestäni näiden toimenpiteiden vaikutusta on vaikeampi mitata, ja olemassa olevien aineistorajoitteiden myötä en voikaan arvioida näiden toimenpiteiden tehokkuutta. Väitöskirjani käsittelee kuitenkin viiden ensiksi mainitun toimenpiteen vaikutuksia Suomessa.

Ensimmäiseksi yritän arvioida työntekijän taloudellisten kannustimien vaikutusta eläkkeelle siirtymisen ajankohtaan. Kannustimet määrittelen usealla eri tavalla, ja arvioin kyseisten kannustimien vaikutusta eläkkeelle siirtymisen todennäköisyyteen tietystä iässä. Selvimät tulokset saadaan regressioista, joissa taloudellinen kannustin on määritelty korvaussuhteeksi tai optioarvoksi. Näillä määritelmillä mitattuna totean, että taloudellisilla kannusti-

milla on vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen. Muilla tavoin määrittelyjen taloudellisten kannustimien antamat tulokset ovat vaikeammin tulkittavissa. Jotkut tuloksista ovat jopa vastoin rationaalista käyttäytymistä. Sen vuoksi totean, että tulotason aikaan saamat käyttäytymisvaihtokutukset on vaikea erottaa varsinaisen kiinnostuksen kohteena olevista, eli eläkejärjestelmän aikaansaamista, käyttäytymisvaikutuksista.

Toisen ja kolmannen toimenpiteen tehokkuuden arvioimiseksi yritän mitata työttömyyden ja työkyvyttömyyseläkkeiden välistä vaihtoehtoisuutta. Eräiden tulosten mukaan työttömyyden todennäköisyys oli noin kaksikymmentä prosenttiyksikköä korkeampi niille, joilla oli oikeus yksilölliseen varhaiseläkkeeseen. Siksi väitän, että jos yksilöllinen varhaiseläke lakkautettaisiin, ikääntyneiden työttömyysasteet nousisivat. Tutkimalla työkyvyttömyyseläkehylkäyksen saaneiden työmarkkinatiloja, näytän, että henkilöt, jotka hakivat ainakin kerran työkyvyttömyyseläkettä, päätyivät erittäin todennäköisesti työkyvyttömyyseläkkeelle. Jos vertaamme kerran hylkäyksen saaneiden työllisyysasteita muihin saman ikäisiin työntekijöihin, näemme, että kerran hylkäyksen saaneet lopettavat työn teon selvästi aiemmin. He jäävät erittäin suurella todennäköisyydellä työkyvyttömyyseläkkeelle ja jonkin verran todennäköisemmin myös työttömäksi kuin muut työssä olevat.

Neljäs määrittelemäni politiikkavaihtoehto oli osa-aikatyö uran lopussa. Väitöskirjassa kuitenkin väitän, että osa-aikatyö uran lopussa ei välttämättä myöhennä eläkkeelle jäämistä. Joskus osa-aikaeläke jopa aikaistaa eläkkeelle jäämistä. Tämän väitteen tueksi näytän, että osa-aikaeläkeläiset muistuttavat ominaisuuksiltaan enemmän täysipäiväisessä työssä olevia kuin täysipäiväisellä eläkkeellä olevia. Ennustan,

että puolet osa-aikaeläkeläisistä olisi jatkanut täysipäiväisesti työelämässä, ellei heillä olisi ollut osa-aikaeläkevaihtoehtoa. Toinen puoli olisi kuitenkin toki jäänyt täydelle eläkkeelle, koska täydelle eläkkeelle jääneiden osuudet ovat jo erittäin korkeita osa-aikaeläkkeelle oikeuteissa ikäluokissa.

Viimeinen toimenpide-ehdotus, jota käsitelen väitöskirjassani, on työnantajien ja työntekijöiden yhteiset taloudelliset kannustimet. Viimeisessä kappaleessa väitämme, että ikääntyneiden korkeita työttömyysasteita ei voida yksinomaan selittää työn tarjonnalla. Koska työn kysyntäänkään perustuva selitys ei yksinomaan ole riittävä, ainoa oikea selitys pohjautuu kysynnän ja tarjonnan interaktioon. Näytämme, että työttömyysasteet hyppäävät juuri niissä ikäluokissa, joissa työttömyyskorvausjärjestelmä tarjoaa mahdollisuuden pidennettyyn työttömyyskorvaukseen (työttömyyseläkeputken alussa). Työttömyysasteet kohoavat kuitenkin vasta suuren kysyntäshokin jälkeen. Kappaleessa näytämme myös, että yhteenlaskettujen kannustimien vaikutus on suurempi silloin, kun yrityksellä menee huonosti. Toisin sanoen ikääntyneisiin kohdistuva irtisanominen on huomattavasti todennäköisempää niissä yrityksissä, joilla menee huonosti kuin niissä yrityksissä, joilla menee paremmin. Tätä voi selittää mallilla, jossa yritykset ottavat irtisanomispäätöksiä tehdessään huomioon myös työntekijän hyvinvoinnin.

Viimeisessä kappaleessa arvioimme myös yritysten eläkevastuiden merkitystä. Teoreettisesti näytämme, että yrityksen suurempi kustannusvastuu työttömyydestä vähentää työttömäksi jäämisen todennäköisyyttä. Koska aineistovuosina ei ole muutoksia vastuuosuuksissa, nojaudumme työkyvyttömyysriskin muutokseen testataksemme, oliko irtisanominen eri-

laista eri kokoisissa yrityksissä. Suomessa suuret ja keskikokoiset yritykset ovat ainakin osittaisessa kustannusvastuussa yrityksestä tapahtuvista varhaiseläkkeelle siirtymisistä. Suurimmissa yrityksissä kustannusvastuut työttömyydestä ovat pienemmät kuin työkyvyttömyydestä. Jos ikääntyneen työkyvyttömyysriski kasvaa, yrityksen on järkevää reagoida tähän kasvaneeseen riskiin irtisanomalla työntekijä. Koska kasvaneen työkyvyttömyysriskin kustannus on suurempi suurissa yrityksissä, näytämme, että käyttäytymisvaikutukset ovat suurempia juuri näissä suuremmissa yrityksissä. Toisin sanoen irtisanomisriski on suurempi yrityksissä, joille irtisanomisista oli enemmän taloudellista hyötyä.

Ikääntymisen ja varhaisen eläkkeelle siirtymisen haasteet on Suomessa otettu vakavasti. Tämä näkyy mm. lukuisissa eläkeuudistuksissa 1990- ja 2000-luvulla. Seuraava suuri eläkeuudistus saanee lain voiman tänä vuonna. Eläkeuudistusta pohtiva ryhmä jatkaa kokoontumistaan päättääkseen viimeisistä politiikkasuosituksistaan. Ryhmän politiikkasuositukset ovat olleet mittavia, ja kattavat lähes kaikki toimenpiteet, joita aiemmin kuvailin. Työntekijöiden kannustimia on parannettu karttumasäännöksiä muuttamalla pidempään työssä jatkamista kannustavaksi. Ikärajoituksia on aiemmin muutettu useaan otteeseen, ja viimeisin uudistusehdotus poistaa kokonaan kaksi varhaiseläkekanavaa. Osa-aikaeläkkeelle jäämistä rohkaistiin 1990-luvulla korkeammilla eläkkeillä ja alhaisemmilla eläkkeelle siirtymisi'illä. Nyt näitä etuuksia leikataan, koska osa-aikaeläkkeen merkitys eläkeikää alentavana keinona on tullut kyseenalaiseksi. Yritysten taloudellisia kannustimia on myös muutettu. Vuonna 2000 yritysten työttömyyseläkevastuita kohotettiin. Kaiken kaikkiaan muutoksia on ollut paljon, ja

viime aikaisten muutosten tähtäimessä on ollut eläkkeelle siirtymisiän kohottaminen.

Puheeni loppupuolella on hyvä vielä muistuttaa, että eläkejärjestelmän tehtävänä ei toki ole kannustaa ihmisiä jatkamaan työelämässä mahdollisimman kauan. Eläkejärjestelmän tavoitteena on kohottaa hyvinvointia. Tämä tapahtuu mahdollistamalla taloudellisesti turvattu poistuminen työelämästä. Kuitenkin eläkejärjestelmä on luotu siten, että se ei kestä liian aikaista eläkkeelle siirtymistä liian korkein etuuksin.

Kunnioitettu vastaväittäjäni professori *Börsch-Supan* on eräässä artikkelissaan todennut, että saksalainen eläkemalli on piirretty. Alkuperäinen bismarckilainen eläkejärjestelmä on menettänyt uskottavuutensa ja tehokkuutensa. Historian myötä suomalaisesta eläkejärjestelmästä ei tullut täysin saksalaisen prototyypin kaltaista. Suomalaisessa eläkejärjestelmässä on nimittäin melko suuri rahastoitu osuus. Tätä rahastoitua osuutta on tarkoitus käyttää tasoittamaan demografisia shokkeja. Näiden shokkien pitäisi olla havaittavissa hyvän aikaa ennen kuin niillä on suurta vaikutusta eläkejärjestelmään.

Jakojärjestelmää on joskus kuvailtu järjestelmäksi, joka tarjoaa mahdollisuuden uudenlaiseen sijoitukseen. ”Sijoitus” jakojärjestelmään on sijoitus nuorten koulutukseen. Vastaavaa sijoituskohdetta ei ole olemassa rahoitusmarkkinoilla. Sijoittamisen perussääntö kuitenkin on, että mitä enemmän sijoituksia voidaan hajauttaa, sitä paremmin myös riskit hajautetaan. Siten ylimääräisen sijoituskohteen, jos sitä käytetään kohtuudella, pitäisi auttaa riskin hallinnassa. Sen vuoksi en näillä näkymin olisi kokonaan poistamassa Suomesta jakojärjestelmää. Parempi kysymys mielestäni on se, miten suuren osuuden eläkejärjestelmästä pi-

täisi pohjautua jakojärjestelmään, ja mitä rajoitteita voidaan, ja tulisi, asettaa varhaiseläkkeiden käyttöön. Uskon, että suomalaista eläkejärjestelmää ei suinkaan ole piirretty, mutta se

on toki hyökkäyksen kohteena. Toivon, että väitöskirjani sekä sitä seuraavat tutkimukset auttavat päätöksentekijöitä paremmin kohtaamaan tämän hyökkäyksen. □