

Lisänäkökohtia eläkeiän nostamisesta

Heikki Oksanen

Kirjoituksessa täydennetään tutkimuksessa Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen (Oksanen 2014) esitettyä analyysiä. Alimman vanhuuseläkeiän nostamisen vaikutuksia keskimääräiseen eläkkeellejäämiskään on syytä arvioida huolellisesti. Samoin on syytä paneutua nopean eläkeiän nostamisen vaikutuksiin nyt eläkeikää lähestyvien asemaan. Jatkoselvitysten kohteina on syytä olla sekä rajattu kohtuullinen kompensaatio että vanhuuseläkeiän alarajan nostaminen tasaisesti vuoteen 2050 saakka, kuitenkin niin, että se saavuttaisi 70 ikävuotta. Julkisen talouden kestävyysvaje on niin suuri, että kaikkien keinojen sen poistamiseksi tulee olla selvitetävinä, mukaan lukien eläkeiän nostaminen enemmän kuin työmarkkinajärjestöjen syyskuun 2014 eläkesopimuksessa. Kyseinen sopimus tulee tarkasteltavaksi lähiaikoina sen takia, ettei siinä sovittu yksityisalojen työeläkemaksu ilmeisesti riitä kattamaan nykyisten ennusteiden mukaista eläkemenoa.

Tämä kirjoitus perustuu viime lokakuun lopussa Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisemaan tutkimukseen *Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen* (Oksanen 2014). Esitän tässä lisänäkökohtia ja vastaan joihinkin julkisuudessa esitettyihin kommentteihin. Käsittelen tässä myös viimeisyksyisen työmarkkinajärjestöjen eläkesopimuksen taustoja, etenkin vuonna 2005 voimaan tullutta edellistä uudistusta jonkin verran enemmän kuin mainitussa julkaisussani. Läpikäyvänä teema on asiantuntijoiden rooli ja vastuu näissä tärkeissä asioissa.

1. Vanhuuseläkeiän vallitsevaa tasoa ei ole perusteltu missään

Nicholas Barr mainitsee, tosin epämääräisesti ja ohimennen, Eläketurvakeskuksen tilaamassa ja kustantamassa selvityksessään periaatteen, että eläkevuosien lukumäärä olisi puolet työvuosista (Barr 2013, 12 ja 74-75). Jos lisäksi eläke olisi puolet palkasta ja järjestelmä olisi mahdollisimman yksinkertainen jakojärjestelmä ja väestön ikärakenne vakaa, olisi eläkemaksu tietysti 25 % palkasta.

Heikki Oksanen (hkk.oksanen@gmail.com) on valtiotieteen tohtori, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen dosentti. Hän työskenteli Euroopan komission talouspoliittisen pääosaston tutkimusosastolla 1998–2012. Kirjoitus perustuu Taloustieteellisen yhdistyksen iltapäiväseminaarissa 8.1.2015 pidettyyn esitelmään. Kiitän Niku Määttästä, Jukka Rantalaa ja Antti Suvantoa erittäin hyödyllisistä kommentteista, joiden pohjalta saatoin täsmentää ja laajentaa useita esittämiäni näkökohtia.

Näin ei Suomessa ole nyt eikä ennusteiden mukaan vastaisuudessaakaan, vaan eläkevuosien suhde työvuosiin on yli 0,6. Tästä ja erinäisistä muista seikoista johtuukin, että eläkemaksut ovat lähes 30 % bruttopalkoista (kun kaikki sektorit ja kaikki eläkemaksut otetaan oikealla tavalla huomioon). Myös Barr (2013, 9) toteaa eläkemaksujen olevan Suomessa kansainvälisesti vertaillen korkeat. Eläkemaksujen rasitusta on hyödyllistä verrata myös nettopalkkoihin, jolloin tulee esiin, että ne ovat Suomessa keskituloistenkin ryhmässä reippaasti yli kolmasosan.

Voi hyvin väittää, että näin kallista eläkejärjestelmää ei juuri kukaan haluaisi perustaa, jos se rakennettaisiin puhtaalta pöydältä. Melko varmasti Barrin esittämä suhde eläkevuosien ja työvuosien suhteesta olisi korkein mahdollinen. Nykyisiin eläkeikässännöksiin on ajauduttu historian saatossa, lyhytnäköisinä kompromisseina syntynein päätöksin, eikä mikään taho ole näin kallista järjestelmää varsinaisesti tavoitellut.

Barr (2013, 76) kirjoittaakin selvityksessään, että Suomessa olisi perusteltua nostaa alinta vanhuuseläkeikää välittömästi, jotta syntynyt epäsuhta ensin korjattaisiin ja vasta sen jälkeen se sidottaisiin eliniän odotteen nousuun. Tämä Barrin näkemys on jäänyt mainitsematta Eläketurvakeskuksen julkaisemassa Barrin työtä koskevassa julkaisussa (Kautto, toim. 2014). Tosin Barr ei täsmentänyt, kuinka tällainen muutos olisi syytä panna toimeen.

Nyt viime syyskuisen työmarkkinajärjestöjen sopimuksen jälkeen tiedämme, ettei tasokorjausta eläkevuosien ja työvuosien suhteeseen ole juurikaan tulossa. Alimman vanhuuseläkeiän nostaminen ikävuodesta 65 ylöspäin lykkääntyi vuoteen 2030. Eläketurvakeskuksen laskelmien mukaan keskimääräisten

eläkevuosien ja työvuosien suhde ei alenisi, vaan pikemminkin nousisi edelleen hiukan. Suunnilleen nykyinen maksutaso pitäisi eläke-sektorin rahoituksen tasapainossa.

Syyskuisen sopimuksen taustalla oli mittavaa asiantuntijatyötä, mutta hämmästyttävää on, ettei varsinaista tasokorjausta koskevia laskelmia tehty missään, vaan yleispiirteittäin tyydyttiin esittämään korkeintaan vanhuuseläkeiän sitomista eliniän odotteeseen. Tyytymistä suunnilleen nykyiseen eläkevuosien ja työvuosien suhteeseen ei kuitenkaan ilmeisesti missään perusteltu.

Ainut toistaiseksi tiedossani oleva puheenvuoro, jossa on käsitelty merkittävää vanhuuseläkeiän nostamista, on esittänyt Eero Tuomainen, Taloustieteellisen yhdistyksen molempien edeltäjien puheenjohtaja ja esimies 1970- ja 1980-luvuilla. Vuonna 1981 Tuomainen arveli lehtikirjoituksessa, että eläkeikäuudistuksia tarvitaan, jotta eläkkeisiin olisi varaa. Hän odotti jännityksellä, ”kuka vastuuntuntoisista poliitikoista ensimmäisenä ehdottaa eläkeikärajan nostamista 65 vuodesta 68 vuoteen. Milloin tämä tapahtuu? Miten tämä poliitikko menestyy?” (Sitaatin lähde: Hannikainen, 2012a, 220).

Vielä nytkään, 33 vuotta eli yli yksi sukupolvi myöhemmin, emme ole saaneet vastausta Tuomaisen asettamaan kysymykseen. Eläkeikäraja 68 tuli kylläkin sääntöihin vuonna 2005, mutta ylärajaksi, samalla kun alaikäraja säädettiin alenevaksi 65:stä 63:een.

Pääministeri Matti Vanhasen vuoden 2009 helmikuussa Rukan lumilta tuoma ehdotus, että alaikäraja nostettaisiin kymmenen vuoden kuluessa kahdella vuodella eli takaisin 65:een aiheutti voimakkaan vastareaktion, jonka jälkeen asia haudattiin. Vasta viime syyskuussa saatiin vaivoin sovituksi, että tämä tavoite saa-

vutetaan vuonna 2027 ja että lisää nousua voitulla vasta vuodesta 2030 alkaen.

Pääministeri Vanhasen esittämästä aikataulusta menetettiin siis kymmenen vuotta. Sinä aikana eläkkeelle on päässyt livahtamaan erityisen suuria ikäluokkia. Vaikka Vanhanen oli oikealla asialla, seuraukset olivat vahingolliset, kun monet tahot, mukaan lukien silloinen oppositiopuolue sosialidemokraatit, kaivautuivat poteroihinsa. Tässä ei yritetäkään analysoida, mikä poliittinen dynamiikka tämän episodin tuotti, mutta asiantuntijoiden rooli, tai pikemminkin sen puuttuminen on syytä panna merkille. Vanhanen kylläkin viittasi vähän aikaisemmin julkaistuihin Talousneuvoston sihteeristön hänen toimeksiannostaan tuottamiin laajoihin selvityksiin (Valtioneuvoston kanslia 2009), mutta niissä ei juuri lainkaan paneuduttu eläkeiän nostamisen tarpeeseen, vaan sitä koskevat viittaukset olivat vain varsin epämääräisiä. Vanhasen esittämää vanhuuseläkeiän alarajan nostamista kahdella vuodella ei näin ollen pohjustettu ainakaan kunnollisilla laskelmilla.

Vanhanen moitti työmarkkinajärjestöjä siitä, etteivät ne olleet talousneuvostossa noita laajoja selvityksiä käsiteltäessä tuoneet esiin käyttökelpoisia ehdotuksia. Mutta eivät ne tietenkään voineet niitä tuoda esiin, kun asiantuntijaselvityksissä ei ollut tähän tarvittavaan taustatyötä. Vanhasen laukaus jäikin sitten suutariksi.

Kansantaloudellisen aikakauskirjan lukijakunnalle onkin syytä painottaa, että suuri vastuun eläkeiän nostamisen vaatimattomuudesta on perusteltua säilyttää alan asiantuntijoille. Nämä asiat ovat juuri niin monimutkaisia, etteivät maallikot ja poliitikot voi niistä omin päin tehdä perusteltuja ja kattavia ehdotuksia. Asiantuntijoiden pitää sellaiset työstää, ja eri-

tyisen tarpeellista on, että asiantuntijat tekevät myös oma-aloitteisesti laskelmia, jotka osoittavat perusparametrien keskinäiset suhteet ja mahdollisuudet tehdä merkittäviäkin muutoksia.¹ Päätösten tekeminen kuuluu sitten poliittiselle järjestelmälle, johon näissä asioissa kuuluvat myös työmarkkinajärjestöt, mutta päätökset pitää demokratiassa perustella, mikä vaatii, että ne tukeutuvat kattaviin ja julkisiin asiantuntijaselvityksiin mahdollisista vaihtoehdoista.

2. Vuoden 2005 uudistuksen pitkä varjo

Edellinen suuri vuonna 2005 voimaan tullut eläkeuudistus, jota neuvoteltiin useiden vuosien ajan, toi merkittäviä parannuksia. Poimittakoon tähän yksi: aikaisemmista säännöistä johdettiin, että työpaikkaa vaihtaneet yleensä kärsivät, kun päättäneissä työsuhteissa ansaitut karttumat indeksoitiin tavalla, joka yleensä johti alempaan eläkkeeseen verrattuna samassa työsuhteessa pysyneisiin. Siirtyminen kaikkien osalta koko työhistoriaan perustuvaan eläkkeen määräytymiseen poisti tämän epäkohdan. Tämä oli hieno uudistus. Mutta nykypäivän näkökulmasta joutuu kummeksimaan, että tällaisenkin ilmeisen epäkohdan poistaminen Suomen järjestelmästä kesti yli 40 vuotta. Ehkä

¹ Viimeaikaisessa asiantuntijatyössä rajoituttiin lähinnä tarkastelemaan vain vanhuuseläkeiän sitomista elinajan odotteeseen eikä asetettu kysymystä, onko tällöin lähtökohdaksi otettava nykyinen eläke- ja työvuosien subde suositeltava, ks. esim. yllä mainittu Valtioneuvoston kanslia (2009) ja sitä seurannut laaja hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen toimeksiannosta tehty vuonna 2011 julkaistu Työurien pidentämistä selvittäneen työryhmän raportti (Valtioneuvoston kanslia 2011) ja Jukka Pekkarisen johtaman Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti (Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä 2013).

tämän historiaa koskevan kommentin esittäminen ei ole aivan hyödytöntä, kun pohditaan syitä, miksi ilmeistenkin epäkohtien poistaminen näyttää edelleen olevan kovin takkuista.

Luultavasti suurin epäkohta, joka vuonna 2005 voimaan tulleisiin sääntöihin sisältyi, oli juuri eläkeikäsäynnösten kirjoittaminen kiinteiksi lukuarvoiksi, ilman kytkentää eliniän odotteeseen. Historian kirja kylläkin kertoo, että malli, jossa kaikkia ikärajoja olisi jatkossa nostettu siten, että kolme neljännessä elinajan odotteen kasvusta ohjautuu aktiivivuosiin ja yksi neljännes vanhuuseläkeikaan, oli sopimusluonnoksissa loppuvaiheisiin saakka, mutta jäi lopulta pois (Hannikainen 2012b, 322-3).

Tuloksena oli malli, jossa eliniän odotteen nousu lastattiin elinaikakertoimen kautta eläkkeiden tason alenemiseen. Tuskinpa kukaan pystyy aukottomasti selvittämään, miten tällaiseen ilmeisen yksioikoiseen ratkaisuun päädyttiin. Yksi syy saattoi olla, että väestöennusteiden mukainen elinajan odotteen nousu oli tuolloin arvioitu vähäisemmäksi kuin myöhemmissä ennusteissa. Toiseksi elinaikakertoimen eläkkeiden tasoa alentava vaikutus ei alun perin tullut kovin hyvin ymmärretyksi eikä yleiseen tietoon. Ja kolmanneksi ehkä jotkut ajattelivat, että valintaan, miten elinajan odotteen nousun vaikutus jaetaan eläkeiän ja eläkkeen tason kesken, voidaan palata myöhemmin. Näinhän viime syyskuussa sitten tehtiinkin ja elinaikakerrointa rukattiin lievemmäksi samalla kun vanhuuseläkeikää vähän nostettiin.

Joka tapauksessa, vuonna 2005 voimaan tullut elinaikakerroin alensi merkittävästi kokonaiseläkemenon ennusteita. Tämä vaikutti alentavasti myös ns. kestävyysvaje-arvioihin, koska nämä laskelmat perustuvat kulloinkin voimassa oleviin säännöksiin ilman, että sääntöjen poliittista kestävyyttä asetettaisiin kyseen-

alaiseksi. Elinaikakertoimen eläkemenojen ennustettua nousua alentava vaikutus oli luultavasti yksi tekijä, joka tuuditti uskomaan, ettei kovin merkittäviä eläkeuudistuksia tarvita.

Eläketurvakeskuksen vuonna 2006 julkaisemat laskelmat yksityisalojen ennustetusta menosta ja maksuista ennen ja jälkeen vuoden 2005 uudistuksen osoittivat, että elinaikakertoimesta huolimatta yksityisalojen eläkemenojen suhde palkkasummaan oli nousemassa kymmenellä prosenttiyksiköllä, noin 20 prosentista yli 30 prosenttiin. Maksun nousun ennuste oli lähes viisi prosenttiyksikköä, runsaasta 20 prosentista yli 25 prosentin (Eläketurvakeskus, 2006).

Maksun nousu ei yksinään kerro, kuinka paljon eläkkeiden rahoituksen rasitusta oltiin siirtämässä tuleville sukupolville, mutta silloisten laskelmien mukaiset menojen ja maksujen nousut olivat niin merkittävät, että kohtuullisuus tulevia sukupolvina kohtaa ei selvästikään ollut kovin painavasti esillä.

Vuonna 2006 julkaistun laskelman mukaan yksityisalojen maksu oli nousemassa yli 25 prosentin. Se, että vielä ollaan sen alapuolella, on voinut tuudittaa uskomaan, ettei suuria uudistuksia maksutason kurissa pitämiseksi tarvita. Tässä piilee kuitenkin harha mm. sen takia, että julkisesta sektorista on siirtynyt toimintoja yksityisen puolelle, mikä on tuonut lisää maksajia ja vanhat vastuut jäivät rasittamaan julkisen sektorin budjetteja. Kokonaiskuva vaatiikin kaikkia sektoreita koskevat tiedot. Kokonaiseläkemenon ennuste on syyskuun sopimuksen jälkeen vuosien 2025–35 välisessä huipussaan suunnilleen sama noin 34 prosenttia työtuulosummasta kuin mitä vuoden 2005 uudistuksen jälkeen arvioitiin (Biström ym., 2007, 37, ja Eläketurvakeskus, 2014b, 4). Kokonaisuutena

la mitattu raskaus ei siis ole alentunut, vaikka yksityisalojen maksurasitus onkin alentunut.

3. Laskelmat eläkeiän merkittävästä nostamisesta

Monin tavoin on siis perusteltavissa, että alimman vanhuuseläkeiän nostamiseen on syytä paneutua kattavasti eikä tyytyä vain sen sitomiseen elinajan odotteeseen tästä eteenpäin. Tuntuvan tasokorotuksen on hyvä olla selvitettyjen vaihtoehtojen joukossa. Tämä oli viime lokakuussa julkaistun tutkimukseni tarkoitus. Samalla otin tehtäväksi ns. kestävyysvajearvioiden selostamisen, koska niitä käytetään yleisesti, mutta käsitteen sisältö ja tulkinnot ovat mitä ilmeisimmän jääneet varsin hämäräksi. Julkaisussa korostin, että kaikki esittämäni laskelmat ovat alustavia ja vaativat tarkentamista.

Sanotussa työssäni esitin aikaisempia selvityksiä täydentämään laskelman, jossa vanhuuseläkeikään tehdään ensin tasokorjaus ja sidotaan se vasta sitten eliniän odotteen nousuun. Alinta vanhuuseläkeikää ja kaikkia muitakin ikärajoja nostetaan viidellä vuodella kymmenen vuoden aikana ja sen jälkeen ne sidotaan eliniän odotteen nousuun siten, että työssäolon ja eläkeajan suhde pysyy suunnilleen muuttumattomana. Tällöin vanhuuseläkeiän alaraja nousisi 68 vuoteen kymmenessä vuodessa ja sitten 70 vuoteen vuosisadan puoliväliin mennessä.

Muut esitetyt laskelman oletukset ilmenevät kyseisestä julkaisusta (Oksanen 2014). Tuloksista todettakoon tässä vain keskeisimmät. Keskimääräinen eläkeikä nousisi vuoteen 2050 mennessä 5,3 vuodella ja eläkkeiden keskimääräinen taso olisi tuntuvasti korkeampi kuin Eläketurvakeskuksen silloisissa laskelmissa ja selvästi korkeampi verrattuna myös syyskui-

seen sopimukseen. Eläkemaksujen riittävä taso yli yhden sukupolviokierron eli vuoteen 2050 saakka olisi karkeasti arvioiden 2,5 prosenttiyksikköä alempi kuin syyskuisen sopimuksen mukaisessa laskelmassa – tämä on vain karkea arvio, koska täysin vertailukelpoisia laskelmia ei ole tässä vaiheessa käytössä.²

4. Nostaako laskelmassa oletettu vanhuuseläkeiän nousu keskimääräistä eläkkeellejäämisikää?

Laskelmassani olettamaani alimman eläkeiän tasokorjausta – viisi vuotta kymmenessä vuodessa – on pidetty epärealistisen nopeana. Raportissani itsekin painotin sitä, ettei sopeutuminen ole kitkatonta ja että korotettua eläkeikää lähestyvien työttömyys ja työkyvyttömyys olisivat korkeammalla tasolla kuin nykyistä alaikärajaa lähestyvillä. Laskelmassa tein tästä tietyt oletukset ja painotin, että laskelmaa pitää tarkentaa, kunhan luotettavampia arvioita on käytettävissä. Näkemys tietysti kuitenkin oli, ettei työttömyyden ja työkyvyttömyyden nousu saa olla ehdoton este alimman eläkeiän nostamiselle, vaan että nämä vääjäämättömät haitta-vaikutukset tulee hoitaa asiaan kuuluvasti.

Laskelmia tehdessäni jouduin ottamaan kantaa Niku Määttäsen (2013) tuloksiin, joiden mukaan vanhuuseläkeiän nostaminen pidentää keskimääräisiä työuria vain vähän. Hänen yksi tuloksensa oli, että kaikkien ikärajojen (osa-aika-eläkkeen, työttömyysputken ja vanhuus-

² Tutkimuksessani esitetyllä suppealla sukupolvimallilla voi johtaa tuloksen, että kahden vuoden nousu keskimääräisessä eläkeiässä eläkkeiden tason pysyessä suunnilleen ennallaan, alentaa tarvittavaa maksutasoa noin 3,5 prosenttiyksiköllä. Myös tämä on vain karkea arvio.

eläkkeen) nostaminen kahdella vuodella pidentää työuria kuudella kuukaudella (Määttänen 2013, 36). Lisäksi Määttänen päätteli, että mikäli osa-aikaeläke ja työttömyysputki ensin poistetaan, vanhuuseläkeiän nostaminen kahdella vuodella pidentää työuria noin 8 kuukaudella.

Näitä tuloksia en pitänyt luotettavina, vaan katsoin, että Määttäsen malli, jossa tulokset johdetaan vain palkansaajan käyttäytymisestä, ei ota huomioon kaikkia vaikutuskanavia eikä siten anna luotettavia arvioita tällaisen politiikan muutoksen vaikutuksista. Erityisesti painotin sitä, että Määttäsen mallista puuttuu alimman eläkeiän signaalivaikutus eli sen vaikutus sekä palkansaajien että työnantajien käyttäytymiseen jo hyvinkin 10–15 vuotta ennen todennäköistä eläkkeelle jäämistä. Odotukset työssä jatkamisesta nimittäin mitä ilmeisimmin vaikuttavat rekrytointeihin, koulutukseen ja työtehtävien järjestelyihin jo varhain, ja alin eläkeikä varmaankin vaikuttaa odotuksiin ja suunnitelmiin työssä jatkamisesta (Oksanen, 2014, 36-38).

Määttäsen tulokset on päivitetty syyskuun 2014 sopimuksen jälkeen Talouspolitiikan arviointineuvoston tueksi tilatussa Lassilan ym. (2015) selvityksessä. Sen analyysi ja tulokset ovat olennaisesti aikaisempien kaltaiset – Määttänenhän (2013) analysoi vanhuuseläkeiän nostamista kahdella vuodella, mikä tulikin sitten työmarkkinajärjestöjen sopimaksi. Nyt laskelmien raportointi on yksityiskohtaisempaa, mikä helpottaa niiden tarkempaa tarkastelua. Raportin mukaan kahden vuoden nousu alimassa vanhuuseläkeiässä nostaa eläkkeelle siirtymisen keski-ikää 12–13 kuukaudella vuoteen 2025 mennessä. Keskimääräiset työurat pitenevät vähemmän, koska alinta vanhuuseläkeikää lähestyvien työttömyys kasvaa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015) perustaa arvionsa Lassilan ym. (2015) tuloksiin ja esittää lähinnä marginaalisia lisähuomioita. Se toteaa myös, että Eläketurvakeskuksen arviot syyskuisen sopimuksen vaikutuksista ovat melko lähellä samoja tuloksia, vaikka ne on johdettu toisella tavalla, nimittäin siirtymätodennäköisyyksiin perustuvalla laskentamallilla.

Eläketurvakeskus kylläkin korostaa, että eläkeiän nostamisen vaikutukset riippuvat lukuisista vaikeasti arvioitavista tekijöistä ja että jatkoselvityksiä tarvitaan (Eläketurvakeskus, 2014a, 10). Esittämistään varauksista huolimatta Eläketurvakeskus esittää sopimuksen vaikutusten (alustavaksi) kokonaisarvioksi laskelman, jossa siirtymätodennäköisyydet vastaavat Määttäsen osittaismallituksen tuloksia. Tästä kokonaisarvioista on johdettu myös arvio tarvittavaksi maksutasoksi.

Esitettyjä arvioita alimman vanhuuseläkeiän nostamisen vaikutuksista on tarkasteltava kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin, Määttäsen malli se on epäilemättä ansiokas vuosia kestäneen kehittelytyön tulos ja on epäilemättä johtanut paneutumaan huolellisesti erinäisiin eläkejärjestelmän toimintaa ja vaikutuksia koskeviin keskeisiin seikkoihin. Mutta se on osittaisanalyysi – palkansaajien käyttäytymisen mallittaminen tietyissä oletetuissa olosuhteissa, mukaan lukien odotettu elinikä. Osittaismalli ei tietenkään jo määritelmänsäkään mukaan kata kaikkia vaikutuksia.

Toiseksi, tarkemmin tarkastellen nousee esiin välttämättömyys määritellä huolellisesti vertailukohta, kun on kysymys politiikan muutoksesta, jonka tarkoituksena on sopeutuminen elinajan pitenemiseen. Kohteena ei suinkaan ole hypoteettinen tilanne, jossa elinikä olisi annettu ja tutkittaisiin vanhuuseläkeiän nostamisen vaikutusta. Joissakin Määttäsen mallin (ai-

kaisempien versioiden) aikaisemmissa sovelluksissa on voinut olla kysymys jälkimmäisestä, mutta syyskuun sopimuksessa ei ollut kysymys siitä, vaan vanhuuseläkesäädösten sopeuttamisesta reaali maailmassa, jossa määräävä piirre on eliniän nousu.

Seuraavassa kysymystä eläkeiän nostamisesta ja sen vaikutuksista katsotaan näkökulmasta, jossa eliniän piteneminen on keskeisenä. Aikaisemmin esitettyjen vaikutusarvioiden kysymyksenasettelusta poikkeaminen ei ole vain semantiikkaa, vaan politiikan vaikutuksia koskevia arvioita verrataan aikaisempaa täsmällisemmin ja tarkastelu johtaa jatkoselvityksiä koskeviin ehdotuksiin.

Lähtökohtana on elinajan piteneminen. Se on ulkoisesti määräytyvä muuttuja, joka vaikuttaa suoraan tai välillisesti sekä politiikkaan että talousyksiköiden käyttäytymiseen. Tietyissä täsmällisessä mielessä neutraaliksi perusraksi määritellään politiikkavaihtoehto, jossa alinta vanhuuseläkeikää ja kaikkia muitakin eläkeikärajoja nostetaan elinajan odotteen mukaisesti niin että aikuisiän ja vanhuuseläkevuosien suhde pysyy vakiona. Tarkastelun aikajänteenä on sukupolvikierto eli 30-35 vuotta (eli noin vuoteen 2050). Tämä on riittävän pitkä tähtäin, jotta tarkasteltavien sopeutumisprosessien voidaan olettaa menneen kokonaan läpi.

Seuraavaksi oletetaan yksinkertaisesti, että elinajan odotteen nousu perustuu yleisen terveydentilan sellaiseen kohenemiseen, että vaikutus on suhteellisesti sama kaikissa ikäluokissa. Jos työkyvyttömyys riippuu yleisestä terveydentilasta, työkyvyttömiä osuudet liukuvat tasaisesti ja samassa suhteessa vanhempien ikäryhmien suuntaan. Samoin oletetaan, että alinta eläkeikää lähestyvien työttömyys liukuu vanhempiin ikäluokkiin.

Tämä hypoteettinen perusura yksinkertaisesti merkitsee, että toteutuva eläkkeellejäämisikä nousee (ainakin suunnilleen) samassa suhteessa kuin elinaika ja vanhuuseläkeikä. Semanttinen huomautus: tässä tapauksessa ei ole hyödyllistä sanoa, että alimman vanhuuseläkeiän nostaminen vaikuttaisi toteutuvaan eläkkeellejäämisikään. On parempi sanoa, että kaikki sanotut muuttujat riippuvat eliniän noususta.

Edellä sanottu on yksinkertaisin mahdollinen kehitysura, täsmällisesti määritelty neutraali vaihtoehto. Mutta sen oletukset eivät välttämättä ole voimassa. Voi olla, ettei yleinen terveydentila kohene tasaisesti, vaan esimerkiksi siten, että kuolevuus alenee erityisen paljon korkeissa, jo vanhuuseläkkeellä olevien ikäluokissa. Tällöin työkyvyttömyysosuudet nousisivat vanhempien työntekijöiden ryhmissä, etenkin niissä, jotka ovat juuri alimman vanhuuseläkeiän alapuolella. Samasta syystä näiden ikäluokkien työttömyys nousisi. Sekä työkyvyttömyyden että työttömyyden kehitystä on jatko-työssä arvioitava huolellisesti ja tehtävä tarvittava korjaus täysin neutraaliksi määritellyn laskelman mukaisesti lukuihin (esimerkiksi työttömyyteen vaikuttavat mahdolliset muut tekijät pitää tällaisessakin tarkastelussa vakioida ja muistaa, että aikaperspektiivi on useiden kymmenien vuosien mittainen). Jatkotyössä on olennaista, että perusteet raportoidaan huolellisesti, jotta eri alojen asiantuntijat voivat osallistua arvioiden parantamiseen.

Tämän jälkeen päästään paneutumaan politiikan vaihtoehtoon, jossa vanhuuseläkeikä poikkeaa yllä sanotusta neutraalista urastaan. Elinajan odotteen nousu vuodesta 2015 vuoteen 2050 on 6,2 vuotta (25-vuotiaille). Syyskuuisen sopimuksen mukaan alin vanhuuseläkeikä nousee noin 4,25 vuotta (67,25 ikävuoteen),

mikä on lähellä neutraalia eli eläkeajan ja työvuosien suhde pysyy suunnilleen muuttumattomana. Omassa laskelmassani poikkesin tästä neutraaliksi määritellystä politiikasta, kun oletin vanhuuseläkeikään seitsemän vuoden nousun; poikkeama oli siis 2,75 vuotta. Kun tekemieni oletusten mukaan eläkkeellejäämisikä nousi 5,3 vuotta, se ylitti täysin neutraalin uran (yllä sanottu 4,25 vuotta), mutta vain yhdellä vuodella. Tämän nousun vähäisyys johtui laskentamallini oletuksesta, että työkyvyttömyys kasvaa selvästi täysin neutraaliin vaihtoehtoon verrattuna. Tämä johtui osittain oletetun työkyvyttömyyden alenemisen vähäisyydestä kaikissa ikäryhmissä, mutta etenkin siitä, että vanhuuseläkeiän nostaminen enemmän kuin suhteessa elinajan odotteeseen toi työkyvyttömyysrikin alaisiksi lähes kolme ikäkohorttia lisää.

Laskentamallini tulos on nyt suhteutettava oikein Määttäsen (2013) ja Lassilan ym. (2015) tuloksiin. Niissä vanhuuseläkeiän vaikutukset koskevat diskreettiä eliniän pitenemisestä riippumatonta politiikan muutosta: kahden vuoden nousu vanhuuseläkeiässä johtaa yhden vuoden nousuun eläkkeellejäämisessä; vaikutussuhde on siis 0,5 (työurat pitenevät vain puolella vuodella, koska he tarkastelevat tapausta, jossa sopeutuminen ei täysin läpäise). Omassa laskelmassani pitää vastaavasti katsoa poikkeamia neutraalista urasta: 2,75 poikkeama vanhuuseläkeiässä johtaa eläkkellesiirtymisiän nousuun vuodella eli vaikutussuhde on 0,35. Näin tarkastellen tullaan samalle aaltopituudelle, mutta on pantava merkille, että oman (karkean) laskelmani mukainen eläkkeellesiir-

tymisiän nousu on heidän tuloksiinsa verrattuna pikemminkin varovainen kuin yliampuva.³

Vastaavasti myös Eläketurvakeskuksen laskelmien tulkinnassa pitää olla tarkka. Niiden ”perusura” ei vastaa tässä määriteltyä neutraalia perusuraa, vaan siihen sisältyy eläkkeellesiirtymisiän nousu, joka johtuu elinajan pitenemiseen liittyvästä työkykyisyyden kohentumisesta. Tätä vaikutusta sanotaan usein näissä laskelmissa kohorttivaikutukseksi.⁴

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan syyskuun 2014 sopimus nostaa vanhuuseläkeikää 2,75 vuotta vuoteen 2035 mennessä (ETK ei raportoi arvioita vuodelle 2050), mikä on vähän enemmän kuin 2/3 ennustetusta elinajan

³ *Joitakin yksityiskohtia koskevia näkemyseroja ei ole kuitenkaan syytä kokonaan sivuuttaa. Lassilan ym. (2015) tulokset perustuvat osittain myös (malliin leivottuun) käsitykseen, että alimman eläkeiän nostaminen 65 vuoden ikään ei yleensä vaikuta lainkaan niiden työntekijöiden eläkeikään, jotka jatkavat nykysäännölläkin ainakin 65-vuotiaiksi, ja että tämän takia ikävuoden 65 kohdalle tulee uudessa järjestelmässä korkeampi huippu kuin nykyisin 63 ikävuoden kohdalle (Lassila ym., 2015, 20, kuvio s. 22). Tätä ei ole perusteltu vakuuttavasti. Ensinnäkin, kannustimet jatkaa yli alimman vanhuuseläkeiän pysyvät keskimäärin ennallaan (superkarttuma vain korvautuu lylekäyskorotuksella). Toiseksi, tässä on esimerkki tekijästä, joka ei sisälly Lassilan ym. (2015) palkansaajan valintoja koskevaan malliin. On nimittäin arkikokemuksen nojalla ilmeistä, että alin vanhuuseläkeikä vaikuttaa työyhteisöissä työntöön poistua eläkkeelle. Työntö keskittyy vanhuuseläkeiän alarajan tuntuun ja voimistuu siitä eteenpäin. Onkin perusteltua olettaa, että alimman eläkeiän nostaminen vähentää tätä työntöä, mistä seuraa, että tässä ryhmässä, johon kuuluvat kaikki alimman vanhuuseläkeiän työkykyisinä saavuttavat, eläkeiän nousu vaikuttaa voimakkaasti, ehkäpä lähes täydellä voimalla.*

⁴ *Jos tarkemmassa analyysissä ETK:n perusurassa osoittautuu olevan muitakin tekijöitä, kuten esimerkiksi aikaisemmin päätettyjen politiikkamuutosten jälkivaikutuksia, ne pitää ottaa erikseen huomioon.*

odotteen noususta (joka on 3,8 vuotta). Eläketurvakeskuksen arvion mukaan eläkkeellesiirtymisikä nousee 2,2 vuotta (mikä sisältää sekä heidän perusuransa että sopimuksen vaikutukset). Tämä poikkeaa hiukan alaspäin tässä määritellystä neuraalista urasta, mutta suuruusluokka on sama.

Lisäksi on huomautettava, että tarkasteltaessa nopeampaa muutosta, kuten esimerkiksi kymmenessä vuodessa tehtävää alimman vanhuuseläkeiän nostamista viidellä vuodella, on muutettava etenkin ikääntyvien työntekijöiden työttömyyttä koskevaa oletusta. Laskelmassani oletinkin, että korotettua vanhuuseläkeikään lähestyvien työttömyys olisi puolitoistakertainen nykyiseen verrattuna. Tätä arviota, kuten muitakin, esimerkiksi työkyvyttömyyttä koskevia oletuksia on jatkossa syytä tarkastella kriittisesti ja laskelmia on syytä tarkentaa.

Tässä esitetty näkökulma voi parhaimmillaan johtaa jäsentämään eläkeuudistusten vaikutusarvioiden tekemistä siten, että elinajan piteneksen merkitys tulee otetuksi kunnolla huomioon. Vanhuuseläkeiän nostaminen niin, että siihen tehdään tasokorjaus, ei enää näytä kukaan epärealistiselta, kun se suhteutetaan odotettavissa olevan elinajan nousuun. Laskelmani mukainen nousu 70 ikävuoteen ei ylitä neutraalin perusuran kuin vajaalla kolmella vuodella. Tähän sopeutuminen sukupolvessa eli vuoteen 2050 mennessä ei ehkä ole epärealistista, kun siitä koitua maksutason alentuminen otetaan huomioon.

Samoin arvio vanhuuseläkeiän nostamisen merkittävästä vaikutuksesta keskimääräiseen eläkkellejäämisikään alkaa näyttää realistiselta, kun yleisen terveydentilan ja työkyvyn kohentuminen otetaan huomioon ja kun työelämässä kaikkien osapuolten asenteet muuttuvat suopeammiksi nousevaa eläkeikää kohtaan.

5. Onko laskelmassa oletettu vanhuuseläkeiän nostaminen kohtuuton nyt eläkeikää lähestyville?

Kommenteissa tuli esiin toinenkin perustelu, jonka mukaan alimman vanhuuseläkeiän nostaminen viidellä vuodella kymmenessä vuodessa on kohtuuttoman paljon. Eräät Eläketurvakeskuksen kollegat katsoivat, että laskelman mukainen uudistus leikkaisi toimeenpanovaiheessa kohtuuttomasti eläkeikää lähestyvien eläkeoikeuksia. Tässä yhteydessä viitattiin jopa eläkeoikeuksia koskevaan perustuslain suojaan (Helsingin Sanomat 29.10.2014). Onkin asiallista muistuttaa, ettei ns. ansaittuja eläke-etuja saa oikeusvaltiossa mielivaltaisesti leikata.

Eläkeiän nousun myötä keski-ikäistä vanhempien palkansaajien eläkkeitten taso nousee esitetyissä laskelmissa suhteessa palkkoihin, koska he työskentelevät pitempään ja eläkettä siten karttuu enemmän. Mutta esitetty kommentti eläkeoikeuksien kohtuuttomasta leikkaamisesta koskeekin eläkkeiden pääoma-arvoja. Niitä koskeva laskelma voikin paljastaa, että alimman eläkeiän noustessa eläkeikää lähestyvät vuosikohortit kärsivät tappion, koska he sekä nauttivat eläkkeestä lyhyemmän aikaa että maksavat eläkemaksuja pitempään. Näin määriteltyä pääomatappiota voi toki syntyä, vaikka kuukausieläkkeet nousisivatkin. Tällainen pääoma-arvoja koskeva laskelma on tietysti looginen ja se pitää ottaa huomioon.

Mutta kuinka merkityksellinen ongelma tässä tarkemmin analysoituna on? Mihin tulevien eläkkeiden pääoma-arvoja pitää verrata silloin kun uudistusta suunnitellaan ja mitoitetaan? Onko jotakin tehtävissä tämän ongelman hoitamiseksi, jotta joidenkin vuosikohorttien

erityistilanne ei olisi este uudistukselle, joka lisäisi kokonaisuhyvinvointia?

Sillä mallilla, joka oli käytössäni, ei vuosikohorttikohortteja pääoma-arvolaskelmia voinut tehdä. Mutta periaatteita ja suuruusluokkia voidaan nyt valaista niiden laskelmien avulla, jotka Eläketurvakeskus julkaisi työmarkkinajärjestöjen syyskuisen sopimuksen jälkeen.

Eläketurvakeskuksen selvityksestä ilmenee syyskuisen sopimuksen vaikutus eri vuosikohorttien eläkeoikeuksin pääoma-arvoihin (Eläketurvakeskus 2014a, 26). Siitä ilmenee, että tällä hetkellä 40–55-vuotiaat kärsivät ja tätä nuoremmat hyötyvät. Tiedotuksessa painotettiin nuorempien hyötymistä, mutta on syytä epäillä, että 40–55-vuotiaiden tappio, noin 3,5 prosenttia eläke-etujen pääoma-arvosta, on ollut neuvotteluissa esillä vähintään yhtä painavasti, ja tämä saattaa osaksi selittää myös eläkeiän nostamista koskevan neuvottelutuloksen vaatimattomuuden.

Ensinnäkin, kyseisessä laskelmassa verrataan viime syyskuisen sopimuksen mukaisia pääoma-arvoja nykyisten sääntöjen mukaisiin. Mutta ei nykyisten sääntöjen mukainen etuuskien ja maksujen suhde kussakin ikäluokassa ole objektiivinen vertailukohta, josta ei saisi poiketa.

Perustellumpi näkemys saadaan, kun Eläketurvakeskuksen laskelmaa täydennetään arviolla, miten nykyiset säädökset kohtelevat eri ikäkohortteja. Lassilan ym. (2015, 38) esittämästä laskelmasta voi karkeasti päätellä, että nykyisten säädösten mukaan nykyiset yli 40-vuotiaat olisivat olleet saamassa maksuilleen paremman tuoton kuin heitä nuoremmat ja kaikki tulevat sulkupolvet. Syyskuinen sopimus näyttäisi näiden lukujen valossa suunnilleen tasoittavan nämä tuotot. Informatiivisempaa olisi siis ollut todeta, että uusi sopimus tasoit-

taa tuotot vuosikohorttien kesken (jos tehtyihin erinäisiin taustalla oleviin oletuksiin on uskominen).

Toiseksi, vaikka pääoma-arvoja koskevalle laskelmalle on oikeutuksensa, sellaisessa järjestelmässä kuin Suomessa ei ole suinkaan selvää, mitä ansaitut edut ja niiden pääoma-arvot tarkkaan ottaen ovat. Totesin jo edellä, että oikeusvaltiossa karttuneiden eläke-etujen mielivaltainen leikkaaminen ei ole hyväksyttävää, mutta mitkä ovat kussakin tilanteessa edut, joilla pitäisi olla omaisuuden suoja? Laskelmien mukaiset edut perustuvat sääntöihin, joihin on ennenkin tehty myös huononnuksia, eivätkä ne ole kaatuneet oikeuslaitoksessa. Koska edut määräytyvät monista ulkoistakin seikoista, jotka eivät kohtele kaikkia eläkeoikeutettuja täsmälleen samalla tavalla, ja koska nämä ulkoiset seikat alituisesti muuttuvat, ei ole mitään täsmällistä oikeudellisesti pitävää etujen määrittämisen laskelmaa. Tällaisen tulkinnan pohjalta kai sanottu syyskuisen sopimuksen aiheuttama 40–55-vuotiaille koitua tappio, noin 3,5 prosenttia eläke-etujen pääoma-arvosta, on hyväksytty.

Mutta arvioitu 40–55-vuotiaiden tappio koski siis syyskuisen sopimuksen vaikutuksia. Oma laskelmani alimman eläkeiän nostamisesta viidellä vuodella kymmenen vuoden aikana kohtelee tietysti nyt eläkeikää lähestyviä kohortteja paljon ankarammin. Todennäköisesti heille aiheutuva tappio on ainakin kaksi kertaa suurempi.

Tappiosta osaa voidaan tässäkin tapauksessa pitää kohtuullisena ja hyväksyttävänä samasta syytä kuin edellä, eli se tasoittaa vuosikohorttien keskinäistä asemaa. Mutta jäljelle jää tappio, joka voi vaatia erityiskohtelun, mikä ei kuitenkaan olisi kovin vaikeaa Suomen työeläkejärjestelmälle, jossa on totuttu sovittamaan

yhteen eri osapuolten edut. Jos tietyt syntymävuoden mukaan määriteltävät vuosikohortit tarvitsevat erityiskohtelun, ei ratkaisun löytämisen pitäisi olla kovin vaikeaa, koska erityiskohtelusta ei muodostuisi pysyvää menoa. Tilapäisen menon se kylläkin aiheuttaisi, ja ratkaisusta riippuen se voisi alentaa eläkerahastojen määrää pysyvästikin. Mutta jos ja kun tällainen erityisjärjestely olisi välttämätön sellaisten uudistusten läpiviemiseksi, jotka lisäävät yleistä hyvinvointia, järjestelmän periaatteita ja tavoitteita ei rikottaisi (ylimenokauteen sovitettu poikkeama sisältyy syyskuun 2014 sopimukseenkin, kun 53-62-vuotiailla on erityinen eläkekarttuma vuoteen 2025 saakka).

Kolmanneksi, laskelmat kohortikohtaisista voitoista ja tappioista ovat vain osatotuus, koska eläkeuudistusten lisäksi tarvitaan muita merkittäviä toimia, joilla julkinen talous tasapainotetaan. Ne saattavat vaikuttaa voimakkaastikin eri ikäryhmien suhteelliseen asemaan, mikä kuitenkin voi jäädä toteamatta, koska niitä koskevia laskelmia ei pystytä tekemään. Kun eläkeuudistuksen kohortikohtaisia vaikutuksia ei voida yhdistää kokonaiskuvaan, jää niidenkin tarkkuus tavallaan näennäiseksi.

Nämä varaukset, jotka koskevat eläkeiän nostamisen erälle ikäryhmille aiheuttamia pääomatappioita, eivät välttämättä kokonaan poista epäilyjä, että se nopea aikataulu, jonka laskelmassani eläkeiän nostamiselle oletin, on epärealistinen. Tämän vuoksi tein laajennetulla SOME-mallilla lisälaskelman, joka on muuten aikaisemmin esittämäni kaltainen, mutta ensimmäisen kymmenen vuoden aikana tehtävä tasokorjaus jää pois. Sen sijaan vanhuuseläkeiät nousevat syyskuuisen sopimuksen mukaisesti vuodesta 2017 vuoteen 2027 ja sen jälkeen nousu jatkuu samalla vauhdilla vuoteen 2050 saakka. Alin vanhuuseläkeikä saavuttaisi tässä-

kin tapauksessa 70 vuonna 2050 (sen sijaan, että syyskuun sopimus nostaisi sen ETK:n laskelman mukaan 67,25 vuoden ikään). Uudessa laskelmassani tasokorotus tehtäisiin siis hitaasti 35 vuoden aikana vauhdilla, jonka työmarkkinajärjestöt ovat nyt hyväksyneet, ja nimenomainen sitominen eliniän odotteeseen jäisi taka-alalle. Laskelman tulos on lyhyesti sanoen se, että menot kattava pysyvä maksutaso olisi puoli prosenttiyksikköä korkeampi kuin viime lokakuussa julkaisemassani nopean tasokorotuksen laskelmassa.

6. Kommentteja eräisiin muihin kannanottoihin

Raimo Sailas (2014) esitti lehtiartikkelissa 4.11.2014, että työeläkemaksuja alennettaisiin ainakin pariiksi vuodeksi 3–4 prosenttiyksikköä, jotta talous saisi uutta vauhtia. Hän piti erimerkkinä vuonna 1978 toteutetun eläkemaksujen alennusta. Eläkejärjestelmän edustajat tyrmäsivät Sailaksen ehdotuksen ja myös Helsingin Sanomat asettui sitä vastustamaan pääkirjoituksessaan 11.11.2014 (Helsingin Sanomat 2014b). Ehdotus ei ilmeisestikään ollut riittävästi perusteltu. Jos eläkemaksuja alennetaan sitomatta siihen etuja koskevia päätöksiä, syödään rahastoja. Tämä muistuttaa mitä hyvänsä työvoimaan kohdistuvien verojen alentamista ja aukon paikkaamista velalla.

Jorma Tuukkanen (2014) kehitteli Sailaksen ehdotusta esittämällä mielipidekirjoituksessaan 10.11.2014 nasevasti ja loogisesti, että eläkemaksuja alennettaisiin tilapäisesti ja leikattaisiin täsmälleen sitä vastaavalla määrällä eläkkeiden kertymää. Maksun alennus maksettaisiin aikanaan takaisin hieman pienentyneinä eläkkeinä.

Tuukkasen ehdotukseen sisältyvän eläkkeiden alentumisen voi tietysti kompensoida myöhentämällä eläkkeelle jäämistä, mikä tässä tarkoittaa työssä jatkamista jonkin verran pitempää normaaliin eläkekertymään tyytyen (eli ei sovellettaisi lykkäyskorotusta tai nykyistä superkarttumaa). Tällöin Tuukkasen ehdotus muuntuu vanhuuseläkeiän alarajan nostamiseksi tavalla, jonka perusteella maksuja voidaan alentaa välittömästi. Tämä tulkinta ja sen sovelletus tekisi Tuukkasen esityksestä esittämäni uudistusvaihtoehdon kaltaisen, tosin sillä erotuksella, että Tuukkanen käsitteli eläkemaksun alentamista vain tilapäisesti. Tilapäinenkin alennus voi tietysti olla perusteltu talouden tilan ollessa hyvin poikkeuksellinen, mutta pysyvä maksun alentaminen vaikuttaisi talouteen tietysti vahvemmin, kun yritykset voisivat rakentaa sen varaan myös pitkäaikaisia investointeja.

7. Kestävyyssvaje, talouspolitiikan vaihtoehdot ja talouden kasvunäkymät

Nämä entisten kollegojen (ja nykyisten kanssa-eläkeläisten) ehdotukset toivat esiin nykyisen mittavan julkisen talouden kestävyysvajeen ja siitä seuraavat heikot näkymät pitkälle tulevaisuuteen.

Valtiovarainministeriö arvioi viime syyskuussa, että eläkesopimus alensi kestävyysvajeen neljästä prosentista BKT:sta kolmeen (Valtiovarainministeriö 2014). Suomen Pankin viime joulukuussa julkaiseman uuden arvion mukaan vaje on takaisin neljässä prosentissa, koska sekä lähtötilanne että kasvunäkymät ovat syksyn aikana edelleen heikentyneet (Suomen Pankki 2014, 14).

Vaikka kestävyysvajeesta on tullut jokapäiväisen talousdebatin muotisana, esimerkiksi neljän prosentin suuruisen vajeen merkitystä ei yleisesti ymmärretä. Tämä johtuu sekä käsitteen vaikeaselkoisuudesta että siitä, etteivät talousasiantuntijat ole vaivautuneet sitä kunnollisesti selostamaan (tai edes itselleen selvittämään). Tutkimuksessani pyrin ensinnäkin selostamaan, miten käsite määritellään. Kestävyysvaje on vain yksinkertainen sopeuttamistarpeen mittaluku eikä se sinällään kerro paljokaan niistä lukuisista tavoista, joilla sitä voidaan pienentää. Jokaisen sopeuttamistavan vaikutukset on analysoitava erikseen, koska niistä kukin vaikuttaa omalla tavallaan niihin muuttujiin, jotka kestävyysvajelaskelmassa oletetaan annetuiksi.

Pyrin myös selittämään, että esimerkiksi neljän prosentin kestävyysvaje on suuri eikä sen poistamisen vaatimaa toimenpiteiden yhdistelmää ole kukaan esittänyt. Koska 4–6 prosentin vajearvioiden kanssa on jo eletty muutama vuosi, on ilmeisesti päässyt syntymään kuva, että näin voi jatkuakin. Tämän harhakäsityksen poistamiseksi asiantuntijat eivät ole tehneet tarpeeksi.⁵

Tutkimuksessani toin esiin myös sen, että ns. yleisen tasapainon malleilla simuloidut tulokset julkisen talouden tasapainottamiseksi ja eläkeuudistusten vaikutusten arvioimiseksi ovat monin tavoin ongelmallisia. Niiden tarkoitus on kylläkin hyvä. Niillä pyritään tuomaan talouden avainmuuttujien keskinäisriippuvuu-

⁵ *Talouspolitiikan arviointineuvoston (2015) kestävyysvajeesta koskeva selostus on ylimalkainen. Sen esittämä sinänsä perusteltu huoli laskelmien epäselvyyksistä ja tulkinnoista ei johda selvennyksiin eikä perustu alan tutkimukseen. Samoin johtopäätökset vajeen poistamiseksi ovat vaisuja; ks. myös Korpela (2015).*

det laskelman sisälle, kun ne kestävyysvajelaskelmaa sovellettaessa pitää ottaa huomioon muutoksina ns. ulkoisiin tekijöihin. Mutta yhtenä ongelmana on, että rakennetut tasapainomallit ovat monista syistä niin ylimalkaisia, etteivät ne sovellu kovin hyvin politiikan vaihtoehtojen tarkasteluun (Oksanen, 2014, 67-71).

Äskettäin julkaistiin Suomen Pankin yleisen tasapainon mallilla tuotettu uusi analyysi (Kilponen ym. 2014). Heidän laskelmassaan on oletettu syyskuisen eläkeratkaisun lisäksi kuntien menojen pysyvä leikkaus kahdella miljardilla eurolla. Tämä on yksi prosentti BKT:sta, 5 % kuntien menoista ja 10 % niiden verotuloista (sosiaaliturvamaksut mukaan lukien). Tällainen kuntien menojen leikkaus on mittava ja laskelman logiikka tietysti edellyttää, ettei se aiheuta valtion menojen kasvua. Vasta vuosien päästä voimme nähdä, päästäänkö työn alla olevilla sote-uudistuksella tällaiseen suuruusluokkaan.

Muita sopeuttamistoimia kyseisessä artikkelissa ei tarkastella, joskin yleisellä tasolla peräänkuulutetaan.

Paneutuminen esitettyyn mallilaskelmaan osoittaa, ettei oletettu uudistuspaketti lainkaan riitä julkisen talouden tasapainottamiseksi. Ei menojen leikkaus, joka on yksi prosentti BKT:sta, voi minkään järkevä mallituksen mukaan poistaa neljän prosentin kestävyysvajetta. Kyseisen mallin ratkaisu vaatiikin lisäksi niin mittavan verojen korottamisen, ettei sen mukaista kehityskulkua voi pitää edes mahdollisena, puhumattakaan suotavana tai hyväksyttävänä. Tämä on mallituksen selostuksesta pääteltävissä, mutta valitettavasti kyseinen julkaisu jättää verojen korotustarpeen raportoimatta, minkä takia johtopäätökset jäävät lukijalle hämäräksi.

Kilposen ym. (2014) tarkastelu näyttää siis merkitsevän, että tarvitaan hyvin mittavia muita toimenpiteitä kyseisessä artikkelissa esitettyjen lisäksi tai muuten Suomen julkinen talous ajautuu maksukyvyttömäksi. Maksukyvyttömyys merkitsisi, että jossakin vaiheessa ajaututaan tekemään menojen suuria leikkauksia siitä yksinkertaisesta syystä, ettei julkisella vallalla olisi kassassa rahaa, koska verotulot eivät riittäisi eikä lainaakaan olisi käytettävissä.

Samaan johtopäätökseen voi tulla pelkäämään kestävyysvajelaskelmasta, joka osoittaa vajeeksi neljä prosenttia BKT:sta, kunhan ymmärtää miten se on laskettu ja osaa tulkita sitä oikein.

Kyseisen mallilaskelman julkistamiseen liitettiin Suomen Pankin näkemys, että tuotannon pitkän tähtäimen eli 10–15 vuoden kasvunäkymä oli alennettu yhden prosentin vuosikasvuun. Tämä näkemys on johdettu ns. kasvutilinpidosta eli voimavarojen ja niiden tuottavuuden kehityksestä. Näkemys voi olla perusteltu, mutta julkisen tasapainottamisen tarve on niin suuri, että se voi johtaa vielä heikompaan kasvuun kyseisellä 10-15 vuoden tähtämellä.

Erityisesti on huomattava, etteivät yhden prosentin vuosikasvu, julkisen talouden tasapainottaminen ja hyvinvointipalvelujen turvaaminen toteudu nykyisellä veroasteella. Monihan voisi katsoa, että yhden prosentin BKT:n kasvu on hyvinkin hyväksyttävä näkemä, kun tulotaso kuitenkin vähän nousee ja luonnonvarojen käyttö vähitellen vähenee. Jos luultaisiin, että se voi toteutua ilman julkisen talouden tasapainottamista, oltaisiin väärillä jäljillä.

Kasvunäkymät voivat siten olla selvästi heikommat kuin yhden prosentin kasvu 10–15 vuoden aikana ilman uusia merkittäviä toimenpiteitä, ja kaikkien mahdollisten vaihtoehtojen

on silloin hyvä olla esillä. Muun muassa kaikki mahdolliset toimet työllisyysasteiden kohentamiseksi 18–64-vuotiaiden ikäryhmässä ovat tarpeen ja niillä olisi myönteisiä vaikutuksia. Ne eivät kuitenkaan riitä talouden tasapainottamiseen, koska eläkeoikeuksien suurempi karttuminen ja siis eläkemenojen lisäys myöhemmin tulevaisuudessa eliminoi osan niiden myönteisestä vaikutuksesta julkisen talouden tasapainoon.

Tästä seuraa, että myös eläkeiän selvästi suuremman nostamisen kuin mistä syyskuussa 2014 sovittiin on syytä tulla harkittavaksi.

8. Syyskuun 2014 eläkesopimus joutuu uuteen tarkasteluun

Tämä päättely johtaa tarkastelemaan viime syyskuun eläkeikäpäätösten taustalla olevia Eläketurvakeskuksen laskelmia. Kun yleiset kasvunäkymät pitää tarkistaa alaspäin, mikä merkitsee mm. reaali-palkkakehityksen alentamista, tiedämme ETK:n vanhojen laskelmien pohjalta, että arviot tarvittavasta eläkemaksujen tasosta pitää korjata tuntuvasti ylöspäin. Tämän korjauksen tarkastelu onkin myös sopimuksen mukaan edessä jo varsin pian.

Syyskuiseen sopimukseen kirjattiin yksityisalojen (TyEL:n) maksutasoksi, 24,4 prosenttia pakoista, ja todettiin, että se riittää Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin arvioiden mukaan myös vuoden 2019 jälkeen. Mutta yhtä olennaista on, että sopimuksen mukaan asia arvioidaan vuonna 2019 käytävissä neuvotteluissa.

Sopimuksen tämä kohta on ymmärrettävä kirjaukseksi, jolla sopimus saatiin aikaan, mutta vähän vinon kuvan se antaa pitkän aikavälin laskelmien sisällöstä ja merkityksestä. Eläketurvakeskuksen julkaisee mainituissa laskelmissaan aina myös herkkyysanalyysjä, joissa esite-

tään esimerkiksi vaadittu maksutaso, jos olosuhteet ja oletukset poikkeavat perusurasta (Risku ym. 2013). Onkin mielenkiintoinen kysymys, millä varmuudella Eläketurvakeskus on maksuja koskevan arvionsa neuvottelijoille esittänyt. Joka tapauksessa kyseinen sopimuksen kohta tulee eteen jo pian, ja sovittu maksutaso mitä ilmeisimmin joudutaan toteamaan mm. yleisten kasvunäkymien heikentymisen vuoksi riittämättömäksi. Tämä laukaisi sopimuksen muidenkin kohtien uudelleentarkastelun, mukaan lukien eläkeikää koskevat linjaukset.

Sopimuksessa arvioitu maksutaso voi osoittautua riittämättömäksi myös väestöennusteseen sisältyvän maahanmuuttoa koskevan ennusteen pettäessä. Maahanmuutto on erityisen merkityksellinen ja vaikeasti arvioitava väestöennusteen osa. Tuorein tilastokeskuksen vuoden 2012 väestöennuste olettaa, että nettomaahanmuutto vakiintuu vuosikymmeniksi 17 000 henkilön vuosivauhtiin. Vaikka ETK:n ennustelaskelmassa oletetaan, että maahanmuuttajien työllisyysasteet ovat 20 prosenttiyksikköä alemmat kuin kantaväestön, maahanmuuttajien ennustetun määrän kasvu aikaisempiin ennusteisiin verrattuna on silti alentanut maksurasitusta koskevia arvioita. Se on esimerkiksi merkinnyt, ettei työikäisten ja työllisten määrä ole juurikaan vähenemässä, vaikka syntyvyys onkin selvästi alle 2,1 lasta synnytysikäistä naista kohden (mikä vaaditaan väestön pysymiseksi vakiona ilman nettomaahanmuuttoa ja eliniän pitenemistä).

Esitin tutkimuksessani karkean laskelman, jonka mukaan tilastokeskuksen väestöennuste 2012 merkitsee, että maahanmuuttajataustaisen väestön määrä on vuonna 2050 noin miljoona, mikä olisi 16 prosenttia väestöstä eli kolminkertainen osuus nykyiseen verrattuna (seuraava

Euroopan komission ja jäsenmaiden yhteinen väestön ikääntymisen vaikutuksia koskeva enuste perustuu väestöennusteeseen, jossa nettomaahanmuutto on vielä korkeampi kuin 17 000 vuodessa, ks. European Commission, 2014, 405). Maahanmuuton suotuisiin vaikutuksiin kansantaloudelle, julkiselle taloudelle ja eläkejärjestelmälle pitää paneutua nykyistä huolellisemmin ja kehittää tämän väestöosan työllistymistä tukevia toimia. Tämä aiheuttaa kustannuksia, mutta vaihtoehdot voivat olla vielä paljon kalliimpia.

Näin maahanmuuttoa koskevat oletukset johtavat paljon laajempiinkin kysymyksiin kuin eläkejärjestelmän rahoitukseen. Mutta on hyvä myös panna merkille, että jos maahanmuuttajaväestön työllistyminen on ETK:n olettamaa heikompaa tai jos nettomaahanmuutto jääkin alhaisemmaksi, ETK:n on korjattava vaadittua maksutasoa koskevaa arviotaan tästäkin syystä ylöspäin, ja tämä aukaisee syyskuisen sopimuksen muunkin sisällön.⁶

9. Asiantuntijatyön tehtäviä tuleville vuosille

Tulemme lopuksi yleisempiin kysymyksiin asiantuntijoiden tehtävistä selvitettäessä eläkeuudistuksia ja julkisen talouden tasapainottamista. Talous on vakavissa ongelmissa eikä helppoja ratkaisuja ole näkyvissä. Poliitiikan vaihtoehtoja tulee kartoittaa ja ne pitää pystyä selostamaan selkokielisesti. Tässä on ammattikunnallamme paljon parantamisen tarvetta.

Vaihtoehtoja koskevat selvitykset pitää esittää avoimeen keskusteluun. Tieteessä on nor-

mina, että muidenkin tutkijoiden pitää pystyä toistamaan mikä hyvänsä esitetty uusi koetulos. Taloustieteessä tämä merkitsisi, että käytetyt mallit olisivat tutkijoiden vapaassa käytössä. Tällaistaakin on joissakin tapauksissa tavoiteltu, mutta usein jäädytään puolitiehen jo pelkästään siitä syystä, ettei mallilaskelmien kaikkia yksityiskohtia ehditä kirjoittamaan ylös, kun mallia jo kehitellään eteenpäin ja sen tietopohjaa päivitetään.

Mutta silti suomalaisessakin talouspolitiikan valmistelua palvelevalta tutkimus- ja selvitystyöltä voi vaatia laajempaa kattavuutta ja suurempaa avoimuutta. Esimerkki on eläkeuudistuksen valmistelu. Ei ole esitetty painavia perusteita sille, miksi eläkeiän nostamista koskeva vuosia jatkunut selvitystyö rajoittui niin vähäiseen vanhuuseläkeiän nostamiseen. Asiantuntijoiden on syytä ottaa tehtäväkseen esittää myös oma-aloitteisesti vaihtoehtoja, joita päätöksentekijät eivät osaa pyytää, ja vaihtoehtolaskelmien ja niiden perusteiden pitää olla julkisia. Nyt päätöksentekijät olivat juuttuneet varsin vaatimattomien uudistusten käsittelyyn ja asiantutijat pysyivät passiivisina.

Konkreettinen avoimuuden varmistava esimerkki ovat ne laskelmat ja muistiot, joita Eläketurvakeskus kertoo tehneensä neuvottelujen eri vaiheissa neuvotteluosapuolten käyttöön (Eläketurvakeskus 2014a, 2). Eläketurvakeskus julkaisi kiitettävän nopeasti tehtyä sopimusta koskevat laskelmat, mutta neuvottelujen kuluessa tehdyt laskelmat ja muistiot ovat vähintään yhtä mielenkiintoisia, kun syntynyttä sopimusta arvioidaan ja valmistaudutaan tekemään siihen ennustepohjan muuttumisesta johtuvia ja muistakin syistä aiheellisia muutoksia. Epäilemättä nämäkin Eläketurvakeskuksen asiakirjat ovat lain mukaan julkisia.

⁶ Myös Lassilan ym. (2014, 35-36) mukaan TyEL-maksut ylittävät jo 2020-luvun alkupuolella sovittu 24,4 prosentin tason.

Viime syyskuussa tehdyn sopimuksen vaikutusten arvioinnissa on korostunut sen mukaisen kehityskulun vertaaminen vallitsevien säännösten mukaiseen uraan. Tämä on tietysti vaikutusarvio, mutta vain suppeassa mielessä. Kattava arvio sen tai minkä hyvänsä muun uudistusehdotuksen vaikutuksista vaatii, että selvitetään myös muita vaihtoehtoja. Tämä tietysti vaatii tarkastelukehikon, joka määrittää tarkasteltavat vaihtoehdot ja kriteerit vaihtoehtojen vertaamiselle. Ilman tällaista kattavaa analyysiä ei synny aitoa arviota tehdyn sopimuksen tai minkä hyvänsä muun uudistusehdotuksen yhteiskunnallista vaikutuksista.

Kaikin puolin avoin ja laadukas asiantuntijoiden kritiikille alistettu selvitystyö on tarpeen, kun eläkeuudistusta nyt viedään eteenpäin. Keskeiset asiat tulevat pöydälle lähivuosina viimeistään sen myötä, että sopimuksen mukaan yksityisalojen eläkemaksun taso pitää tarkistaa vuonna 2019 käytävissä neuvotteluissa. Tämä mitä ilmeisimmin laukaisee tarpeen tarkastella sopimuksen kaikkia osia.

Asiantuntijoilla on vielä hyvin aikaa tuottaa analyyseja vaihtoehtojen kattavaksi kartoittamiseksi, mutta aikaa ei ole hukattavaksi. □

Kirjallisuus

- Barr, N. (2013), *The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design*, Eläketurvakeskus.
- Biström, P., Elo, K., Klaavo, T., Risku, I. ja Sihvonnen, H. (2007), *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2007*, Eläketurvakeskuksen raportteja 2007:2.
- Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmä (2013), *Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pitenemiseen*, Jukka Pekkarisen johtaman Eläkekysymysten asiantuntijatyöryhmän raportti, Eläketurvakeskus.
- Eläketurvakeskus (2006), 'Yksityisen sektorin työeläkeuudistus: keskeiset muutokset ja arviointia niiden vaikutuksista', 2.2.2006, Eläketurvakeskus 2.2.2006, http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_1606_1164_3874_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/sis%C3%A4lt%C3%B6sivut/el%C3%A4kej%C3%A4rjestelm%C3%A4t/liitetiedotot/yksityisen_sektorin_ty%C3%B6el%C3%A4keuudistus_keskeiset_muutokset_ja_arviointia_niiden_vaiikutuksista.pdf.
- Eläketurvakeskus (2014a), "Alustava vaikutusarvio vuoden 2017 eläkeuudistusta koskevasta neuvottelutuloksesta", 18.12.2014.
- Eläketurvakeskus (2014b), "ETK:n pitkän aikavälin laskelman päivitys, syyskuu 2014", Muistio 15.10.2014/SU/Mikko Sankala.
- European Commission (2014), *The 2015 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy, 8/2014.
- Hannikainen, M. (2012a), "Joustava eläkeikä", teoksessa Hannikainen, M. ja Vauhkonen, J. (toim.), *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*, Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Hannikainen, M. (2012b), "Eläkeuudistukset 1995–2007", teoksessa Hannikainen, M. ja Vauhkonen, J. (toim.), *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*, Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Helsingin Sanomat (2014a), "Ajatus eläkeiän nostosta herättää ihmetystä", *Helsingin Sanomat* 29.10.2014.
- Helsingin Sanomat (2014b), "Työeläkemaksun roima alennus on vaaraksi tuleville eläkkeille", *Helsingin Sanomat* 11.11.2014.
- Kautto, M. (toim.) (2014), "Selvityksiä ja laskelmia Suomen eläkejärjestelmää koskeneen kansainvälisen arvion johdosta", Eläketurvakeskuksen selvityksiä 01/2014.

- Kilponen, J., Kinnunen, H. ja Mäki-Fränti, P. (2014), ”Suomen pitkän aikavälin kasvunäkymät heikentyneet”, *Euro & talous* 5/2014: 67–78.
- Korpela, J. (2015), ”Missä ovat julkisen talouden professorit?”, *Helsingin Sanomat* 16.1.2015.
- Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen, T. (2015): *Työeläkeuudistus 2017 - vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyYTEEN*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.
- Määttänen, N. (2013), ”Eläkepoliittisten uudistusvaihtoehtojen arviointia stokastisen elinkaarimallin avulla”, teoksessa Lassila, J., Määttänen, N. ja Valkonen T., *Eläkeiän sitominen elinaikaan – miten käy työurien ja tulonjaon?*, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2013 ja ETLA B 258: 17–50.
- Oksanen, H. (2014), *Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus Tutkimukset 177.
- Risku, I., Appelquist, J., Sankala, M., Sihvonen, H., Tikanmäki, H. ja Vaittinen, R. (2013), *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2013*, Eläketurvakeskus Raportteja 04/2013.
- Sailas, R. (2014), ”Talous saadaan nousuun vain järein toimenpitein”, *Helsingin Sanomat* 4.11.2014.
- Suomen Pankki (2014), ”Talouden näkymät”, *Euro & talous* 5/2014.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto (2015), *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014*, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki, tammi-kuu 2015.
- Tuukkanen, J. (2014), ”Eläkemaksun alentaminen piristäisi taloutta”, *Helsingin Sanomat* 11.11.2014.
- Valtioneuvoston kanslia (2009), *Ikääntymisraportti - Kokonaisarvio ikääntymisen vaikutuksista ja varautumisen riittävydestä*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2009.
- Valtioneuvoston kanslia (2011), *Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisevaihtoehtojen tarkastelua*, Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2011.
- Valtiovarainministeriö (2014), ”Alustava arvio eläkesopimuksen vaikutuksesta kestävyysvajeeseen”, Muistio 26.9.2014, http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/elkesopimus_ja_kestvyysvajeearvio_26092014.pdf (viitattu 8.1.2014).