



Eläkejärjestelmän vakaus ja sosiaalinen kestävyys

- Suomen eläkejärjestelmä sisältää useita automaattisia vakauttajia, joiden toiminta on kuitenkin kokonaisuuden näkökulmasta vaillinaista. Järjestelmän pitkän aikavälin kestävyys, ennakoitavuus, ja luotettavuus hyötyisivät nykyistä laajemmasta automaattisesta sopeutusmekanismista.
- Eläkevakuutusmaksujen korotuspainetta voitaisiin pyrkiä patoamaan useammalla keinolla. Esimerkiksi voitaisiin luopua OECD:n maasuositusten mukaisesti työkyvyttömyyseläkkeiden 60-vuotiaiden erityisharkinnasta.
- Työeläkettä kertyy varsin kattavasti erilaisilta palkattomilta ajoilta. Näistä opintojen ajalta ja ansioon suhteutetun työttömyysturvan ajalta muodostuvista palkattoman ajan karttumista tulisi luopua. Perhe-eläkkeitä voitaisiin rajoittaa nykyistä laajemmin. Nämä ratkaisut vahvistaisivat osaltaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä.
- Nykyisen hajautetun työeläkejärjestelmän sijoitustuottojen taso on heikko verrokkeihin nähden. Sijoitussääntelyä tulisi tarkastella kriittisesti, ja etsiä mahdollisuuksia parantaa sijoitustuottoja.

Työeläkemaksuissa on jälleen korotuspaineita. Eläketurvakeskus¹ arvioi maksun nousevan peruslaskelmassaan 2060-luvulla 26 prosenttiin palkkasummasta. Vuonna 2021 TyEL-maksu² oli 24,4 prosenttia. Vielä vuonna 2007 maksu oli 21,1 prosenttia. Maksujen korotuspaine on seurausta väestörakenteen muutoksista. Nykyiset järjestelmän automaattiset vakauttajat, elinaikakerroin ja elinajanodotteeseen sidottu eläkeikä eivät ole onnistuneet näitä väestörakenteista kumpuavia paineita taltuttamaan. Osittain rahastoivan eläkejärjestelmän kestävyyttä keskeisesti heikentävä on väestöennusteiden mukaisesti alhaisena pysyvä syntyvyys ja sitä kautta tulevaisuuden maksupohjan kaventuminen.

Maksujen korotuksilla on paitsi todennäköisiä työmarkkinaseurauksia verokiilan kasvun myötä, myös sosiaaliseen kestävyteen liittyviä vaikutuksia. Eläkejärjestelmän sisäinen tuotto vaihtelee paljon sukupolvittain: esimerkiksi 1940-luvulla syntyneet saivat eläkemaksuilleen 6,5 prosentin sisäisen reaalityoton 2000-luvulla syntyneiden vastaavan tuoton jäädessä 2,0 prosenttiin. Koska järjestelmän tarkasteluhorisontit ovat pitkiä, tarkoittavat nämä erot huomattavia eroja kokonaiseläkkeissä. Työeläkejärjestelmää voitaisiinkin kehittää sosiaalisesti kestävämpään suuntaan rakentamalla esimerkiksi Ruotsin ratkaisun kaltainen automaattinen vakautusmekanismi, joka kiinnittäisi eläkevakuutusmaksun pidemmällä aikavälillä. Ratkaisu toisi samalla pitkän aikavälin ennakoitavuutta eläkevakuutusmaksujen tasoon.

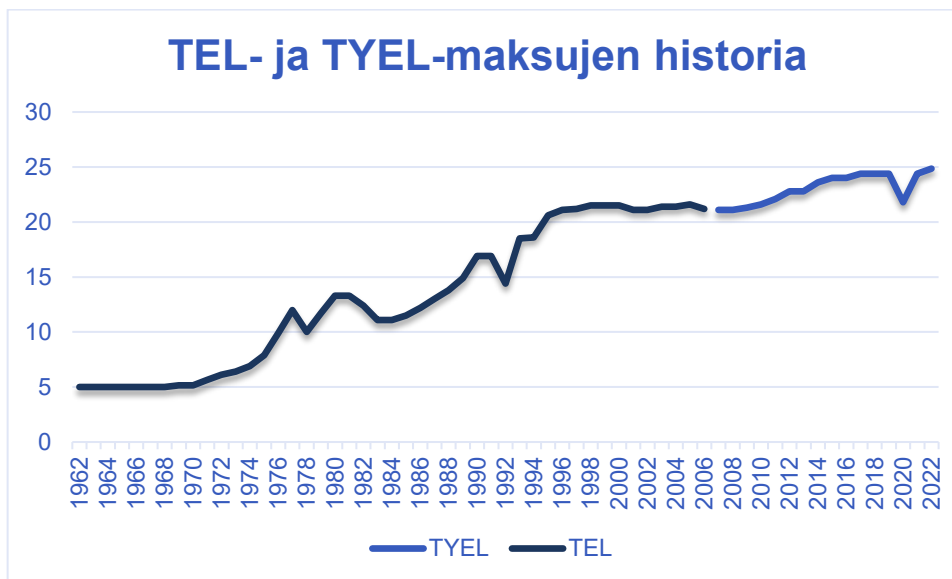
Vakauttajan rakentamisen yhteydessä olisi ratkaistava eläkevakuutusmaksujen taso, jolle järjestelmä vakautetaan. Sopivaa tasoa haettaessa maksupainetta voitaisiin lieventää luopumalla erinäisistä poikkeuksista, kuten 60-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeiden erityiskohtelusta.

¹ [Uusimmat laskelmatulokset, viitattu 28.10.2022.](#)

² Keskimääräinen perittävä maksu sisältäen sekä työntekijän että työnantajan osuuden ja mm. työnantajakohdaisen asiakashyvityksen.

Automaattinen sopeutusjärjestelmä

Suomen työeläkejärjestelmän keskeiset sopeuttamismekanismit liittyvät elinajanodotteeseen kytkettyyn alimpaan eläkeikään (työntekijän eläkelaki 2006/395 [11§](#)) sekä elinaikakertoimeen ([83§](#)). Näiden mekanismien keskeinen tarkoitus on suojata eläkejärjestelmää elinajanodotteen nousun aiheuttamilta kustannushaasteilta. Näillä ratkaisuilla on pyritty hillitsemään järjestelmän kustannusten nousua eli valintaa etuuskien tason ja maksujen tason välillä.



Kuva 1: TEL- ja TyEL -maksujen historia. Luvut sisältävät työnantajan ja työntekijän osuudet. Lähde: [Eläketurvakeskus](#).

Erityisesti elinaikakerroin keskittyy eläkkeiden tason kautta tapahtuvaan sopeuttamiseen suhteessa elinajan odotteeseen. Elinajanodotteen myötä nouseva eläkeikä taas leikkaa järjestelmän menoja. Kumpikaan vakautusmekanismeista ei suoraan sido järjestelmän menotasoa Suomen pitkäaikaiseen haasteeseen, demografiseen rakenteeseen eli heikkoon syntyvyyteen.

Ruotsin automaattinen vakautusjärjestelmä vastaa tähän haasteeseen (Settergren 2001). Vaikka Ruotsin eläkejärjestelmä poikkeaa perusluonteeltaan Suomen järjestelmästä, voidaan Suomen järjestelmän katsoa jossain määrin ajan myötä lähentyneen NDC-tyyppisiä³ järjestelmiä: perustuslain tulkinta käsittelee karttunutta eläkeoikeutta suojaten sitä ikään kuin omaisuutena, ja työuran työansiot toimivat pääasiassa⁴ sellaisenaan eläkkeen perustana. Ruotsalaisen sopeutusjärjestelmän perusajatus on, että lähtökohtaisesti eläkkeiden indeksikorotukset seuraavat ansiotasoa. Jos taas vaikuttaa siltä, että rahoituspohja (rahastojen tuotot ja maksupohja) alkaa heikentyä suhteessa menoihin, indeksikorotuksia jarrutetaan. Korotuksia taas tehdään lisää, mikäli rahoituspohja vahvistuu.

³ Eläkejärjestelmien luokittelu ei ole täysin ongelmaton. Yleensä "defined contribution" –järjestelmiä luonnehtii täysi rahastointi, jossa yksilön eläke perustuu hänen uransa aikana tekemiin säästöihin. Etuusjärjestelmä eli "defined benefit" –järjestelmä taas voi muodostaa eläkkeen erilaisten laskentasääntöjen perusteella, ja eläkkeitä ei välttämättä rahastoida ollenkaan. Ruotsin "notional defined contribution" –järjestelmä on luonteeltaan osittain rahastoiva, ja eläkeoikeus on täsmällisesti kytköksissä maksuihin. Hieman kärjistäen defined benefit –järjestelmässä taloudellista riskiä kantavat nuoremmat ikäluokat, ja defined contribution –järjestelmässä eläköityneet.

⁴ Palkattoman ajan karttumat muodostavat ansioeläkejärjestelmän näkökulmasta tässä kohtaa merkittävän poikkeuksen.

Rahoituspohjaan sidottu vakautusmekanismi vakauttaa esimerkiksi heikon syntyvyyden vallitessa: jos rahoituspohja uhkaa kaventua tästä syystä, heikkenevät etuuksien tasot. Etuuksien tason heikentymisen osalta olisi selvitettävä sosiaalisesti kestävä ratkaisu, joka jakaisi taakan tarkoituksenmukaisella tavalla vielä työssä olevien ja jo eläköityneiden kesken: huomattavaa kuitenkin on, että ratkaisut kuten vakuutusmaksun tai eläkeiän korottaminen sekä muista poikkeussäännöksistä kuten työkyvyttömyyseläkettä tai karttumaa koskevista säännöksistä luopuminen taas kohdentavat vastuuta ainoastaan nuoremmille, työssäkäyville ikäpolville.

60-vuotta täyttäneiden työkyvyttömyyseläkkeiden erityisharkinta

Yksi vaihtoehto eläkevakuutusmaksujen korotuspaineen ehkäisemiseksi olisi 60 vuotta täyttäneiden työkyvyttömyyseläkkeiden poikkeussäännöksistä luopuminen (työntekijän eläkelain 35§ 3. momentti sekä vastaava säännös 33§ 3. momentti). Tämä vahvistaisi myös työllisyyttä ja tukisi siten julkista taloutta. Esimerkiksi OECD on suositellut sääntelystä luopumista (OECD 2020).

Säännöksen historia kumpuaa ns. yksilöllisestä varhaiseläkkeestä. Kun vuoden 2007 eläkeuudistuksen yhteydessä (ks. ETK, [eläkeuudistukset vuosi vuodelta](#)) yksilöllisestä varhaiseläkkeestä luovuttiin, sisällytettiin varhaiseläkkeen edellytykset työkyvyttömyyseläkesäännöksiin. Käytännössä tästä seuraa, että 60 vuotta täyttäneiden osalta yksilöllisen varhaiseläkkeen säännöksiä sovelletaan yhä eräissä tilanteissa. Pitkäaikaisen työuran (tässä tapauksessa 10 vuotta, ks. [soveltamisohje työeläkelakipalvelussa](#)) ikärajan täyttäneen henkilön osalta huomioidaan mm. jatkuva kiire työssä, työhön liittyvät vaikeat ihmissuhdekysymykset sekä yksintyöskentely. 60 vuotta täyttäneen eläkkeenhakijan työkyvyn arvioinnissa otetaan lisäksi huomioon yleisen työkyvyttömyyskäsitteen sijaan jäljellä oleva työkyky omaan työhön.

Palkattomien aikojen kertymät

Suomalainen työeläkejärjestelmä oli pitkään työperusteinen järjestelmä sikäli, että eläkettä karttui työstä karttuneista ansioista. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä eläkettä alkoi kertyä myös eräiltä palkattomilta ajoilta. Näistä keskeisiä ja heikosti perusteltuja ovat opiskelun ajalta karttuva eläke, joka rahoitetaan valtion budjetista, sekä työttömyyden ajalta karttuva eläke. Lakkauttamalla nämä karttumat voitaisiin vahvistaa työllisyyttä (ks. esim. Gruber ym. 2020 karttumien vaikutuksesta eläköitymiseen) sekä vahvistaa julkista taloutta.

Lähteet

Gruber, J., Kanninen, O., Ravaska., T. (2020): Relabeling, retirement, and regret. NBER working papers 27534.

OECD (2020): OECD economic surveys, Finland.

Settergren (2001): The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System. Working papers in Social Insurance 2001:2, Riksförsäkrings verket.

Valkonen, T. & Lassila, J. (2021): Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36.