Analyysi

Ei ne suuret menot vaan suuret tulot – Suomen eläkejärjestelmä kestää menojen kasvupaineet

Suomen talous | 18.09.2018 | Petri Mäki-Fränti

KIRJOITTAJA



Petri Mäki-Fränti
Vanhempi ekonomisti

Tulevat eläkemenot ovat Suomessa jonkin verran suuremmat kuin EU-maissa keskimäärin. Jo sovitulla eläkemaksujen tasolla eläkejärjestelmä näyttää kuitenkin selviytyvän hyvin vastuistaan. Kertyneet työeläkerahastot lujittavat eläkejärjestelmää entisestään.



Suomen valtiolla, kunnilla ja sosiaaliturvarahastoilla oli vuonna 2017 sulautettua velkaa yhteensä 137 mrd euroa, eli 61,4 % bruttokansantuotteesta. Verrattuna muihin euroalueen maihin Suomen julkisen sektorin bruttovelka on suuruudeltaan maltillinen, sillä euromaiden keskimääräinen sulautettu julkinen velka oli samaan aikaan 86,7 % BKT:sta. Julkisen talouden kestävyys riippuu

julkisen velan lisäksi kuitenkin myös julkisen sektorin varallisuudesta sekä tulevista menopaineista suhteessa talouden ja verotulojen kasvuun. Väestön ikääntymisen ja vanhushuoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen talouden suurin menopaine kohdistuu lähivuosikymmeninä ikäsidonnaisiin menoihin, joista suurimman erän muodostavat eläkkeet.

Eläkejärjestelmän menopaineita määrittää Suomen työeläkejärjestelmän etuusperusteisuus eli eläkkeiden suuruus määräytyy eläkkeelle jäävien työurien ansiotason eikä esimerkiksi talouskasvun tai eläkerahastojen tuoton perusteella. Talouskasvun hidastuminen tai eläkevarallisuuden tuoton heikkeneminen näkyy tällöin eläkkeiden sijaan eläkemaksujen tasossa, eli eläkejärjestelmän riskin kantavat kulloisetkin työikäiset sukupolvet.

Tässä raportissa tarkastellaan julkisen sektorin eläkevastuiden suuruutta Suomessa ja eräissä muissa Euroopan maissa. Tarkastelut perustuvat Euroopan Komission julkaisemiin arvioihin EU-maiden eläkemenoista ja maksuista vuosina 2015–2060. Suurin huomio on tulevien eläkemenojen ja tulevien eläkemaksujen nykyarvojen erotuksessa. Jos tätä erotusta ei kyetä kattamaan eläkerahastojen tuotolla, eläkejärjestelmä kasvattaa entisestään koko julkisen talouden kestävyysvajetta.

Eläkemenojen ja maksujen lisäksi raportissa vertaillaan Suomen eläkerahastojen suuruutta suhteessa muiden OECD-maiden vastaaviin rahastoihin. Suomen työeläkejärjestelmän rahastointiaste on suhteellisen suuri. Useimmissa vertailumaissa yksityisesti hallinnoitujen lisäeläkkeiden osuus eläketurvasta on toisaalta Suomea merkittävämpi, ja nämä lisäeläkejärjestelmät perustuvat pääsääntöisesti eläkemaksujen rahastointiin, mikä monessa maassa kasvattaa eläkerahastojen kokoa.

Erilaisten eläkejärjestelmien jaottelun viitekehyksenä käytetään yleisesti (mm. EU, OECD) jakoa kolmeen pilariin: Ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmät ovat perinteisesti olleet ensisijaisesti rahastoimattomia julkisen sektorin eläkejärjestelmiä. Poikkeuksena on mm. Suomen lakisääteinen työeläkejärjestelmä, joka EU:ssa luetaan kuuluvaksi ensimmäiseen pilariin. Toiseen pilariin kuuluvat pakolliset, työsopimusperusteiset, rahastoivat eläkejärjestelmät, joka voivat olla esim. yritys- tai ammattikohtaisia sopimuksia. Pilariin III kuuluvat vapaaehtoiset, yksityisten henkivakuutusyhtiöiden hoitamat eläkevakuutukset. Tässä raportissa keskitytään pilareihin I ja II.

Korkotason alhaisuus kasvattaa eläkevastuiden taakkaa

Seuraavissa laskelmissa vertaillaan Suomen eläkejärjestelmän kattavuutta ja kestävyyttä joukkoon muita EU-maita. Laskelmien arviot eläkemenojen ja -maksujen kehityksestä perustuvat Euroopan Komission Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG) –työryhmän laskemiin projektioihin eläkemenojen sekä eläkemaksujen kehityksestä EU-maissa

vuosina 2017–2060. Eri maiden eläkejärjestelmät poikkeavat toisistaan siinä määrin, että yhtenäisen laskentakehikon sijaan projektiot on tehty kunkin maan omiin laskentamalleihin perustuen. Eläkemenojen ja –maksujen projektiot on silti pyritty tekemään vertailukelpoisiksi keskenään.

AWG-laskelmissa on laskettu eläkemenot erikseen sekä ansioperusteisten että sosiaaliturvajärjestelmään sisältyvien eläkkeiden osalta. Suomessa viimeksi mainittuja ovat lähinnä kansaneläkkeet ja takuueläkkeet. Julkiset eläkemenot koostuvat useimmissa vertailumaissa pääasiassa ansioperusteisista eläkkeistä, ja Suomessa ne muodostavat laskelman perusteella noin 93 % kaikista julkisen sektorin eläkevastuista.

Maiden välisiä vertailuja varten sekä eläkevastuista että eläkkeiden rahoittamiseksi kerätyistä eläkemaksuista vuosina 2017–2060 on laskettu nykyarvot vuodelle 2017. Laskentakorkona on käytetty kiinteää 3,0 % reaalikorkoa.

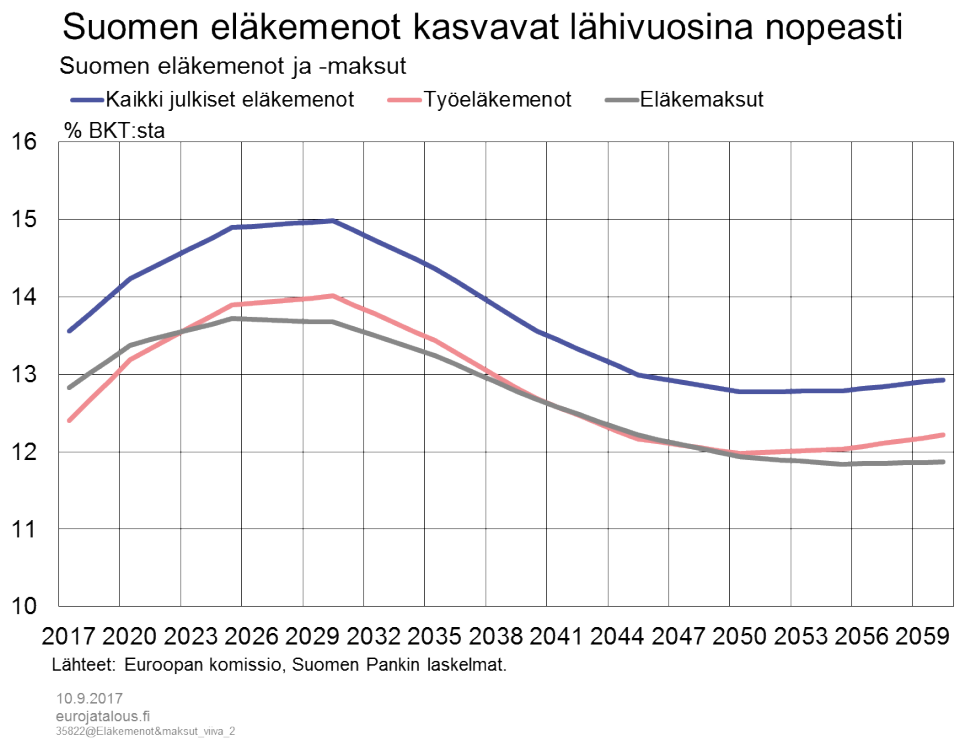
Lakisääteisten eläkkeiden osuus eläketurvasta on vertailumaissa yleisesti suuri

Julkisten eläkejärjestelmien osuus eläketurvasta on useimmissa vertailumaissa merkittävä korvaussuhteella mitattuna (kuvio 1). Vertailujoukosta löytyy kuitenkin myös maita, joissa lisäeläkejärjestelmien merkitys lakisääteisten eläkkeiden täydentäjänä on suuri. Alankomaissa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa sekä Irlannissa lisäeläkkeet kattavat jopa suurimman osan eläketurvasta.

Suomen työeläkejärjestelmässä on piirteitä sekä lakisääteisestä järjestelmästä että työmarkkinoilla sovituista lisäeläkkeistä, mutta työeläkkeet lasketaan kuitenkin täysimääräisesti osaksi julkista lakisääteistä eläketurvaa. Tässä muistiossa tarkasteltavat eläkkeet koostuvatkin Suomen osalta kokonaan julkisista eläkkeistä.

Korvaussuhteella tarkoitetaan alkavan eläkkeen suuruutta suhteessa ennen eläkettä saatuihin ansiotuloihin. Suomen lakisääteisen julkisen eläkejärjestelmän korvaussuhde 55,8 % on antoisaa tasoa suhteessa muiden vertailumaiden vastaavien eläkejärjestelmien korvaustasoon. Keskimäärin lakisääteisten eläkejärjestelmien korvaustaso OECD-maissa on 41,3. Kun julkisten eläkejärjestelmien lisäksi otetaan huomioon erilaiset yksityiset, sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset eläkejärjestelmät, eläkkeiden korvaussuhde jää Suomessa kuitenkin pari prosenttiyksikköä OECD-maiden keskiarvoa pienemmäksi.

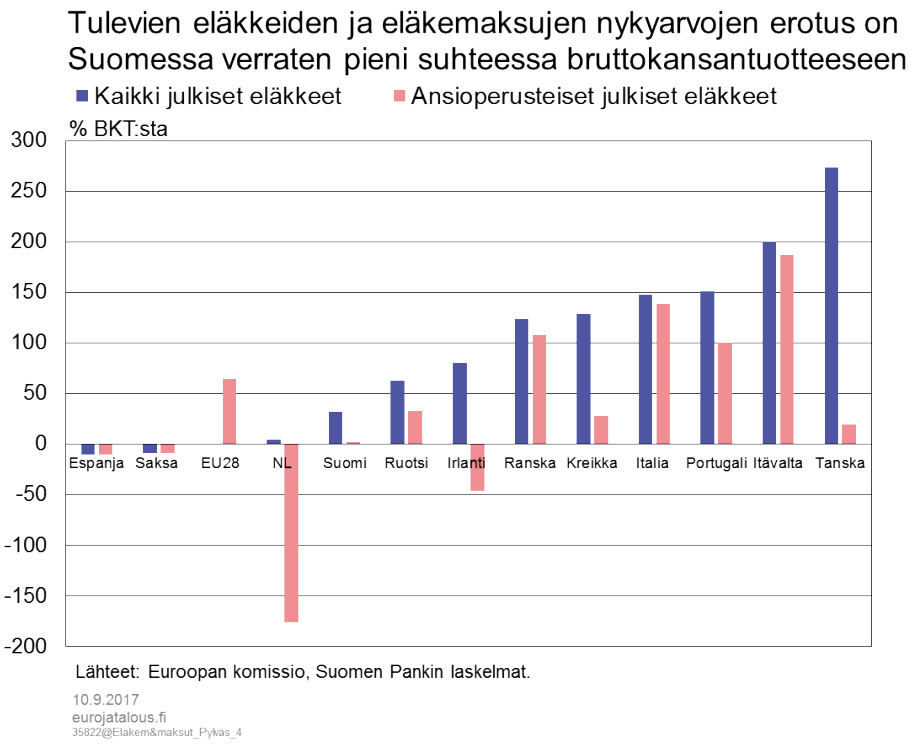
Kuvio 1.



Suomella on suuret eläkevastuut

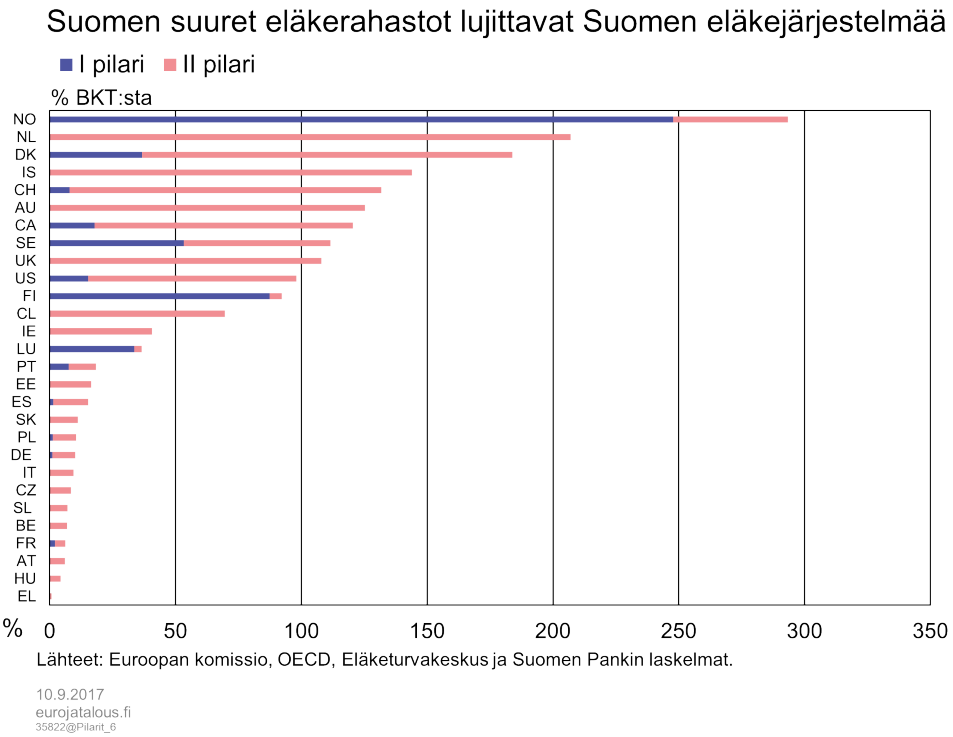
Euroopan komission AWG-laskelmien projektioiden mukaan Suomen julkisten eläkemenojen BKT-suhde kasvaa nopeasti 2020-luvulla, mitä pitkälti selittää huoltosuhteen heikkeneminen eli eläkeläisten kasvava määrä suhteessa työikäisiin (kuvio 2). 2030-luvulle tultaessa työeläkemenojen osuus BKT:sta saavuttaa noin 13 %, ja kaikkien pilari I mukaisten eläkkeiden osuus 15 % BKT:sta. 2030-luvulla eläkkeiden BKT-suhteet kääntyvät kuitenkin laskuun. Eläkemaksujen BKT-suhde kasvaa lähivuosina eläkemenoja hitaammin, ja eläkemenot ylittävät eläkemaksut 2020-luvun puolivälistä lähtien aina 2030-luvun lopulle saakka.

Kuvio 2.



Kuviossa 3 vertaillaan julkisten eläkejärjestelmien eläkemenojen ja –maksujen nykyarvoja Suomessa ja joukossa muita Euroopan Unionin maita. Suomen tulevien eläkemenojen nykyarvo vuoteen 2060 mennessä on laskelman perusteella kaikkiaan noin 970 mrd euroa eli noin 4,5 kertaa vuoden 2017 BKT:n suuruiset. Eläkemenoista työeläkemenoja on noin 800 mrd euroa. Vastaavasti vertailumaissa tulevien eläkemenojen kokonaismäärä suhteessa bruttokansantuotteeseen vaihtelee välillä 240–480 % ja on EU-maissa keskimäärin noin 370 %.

Kuvio 3.

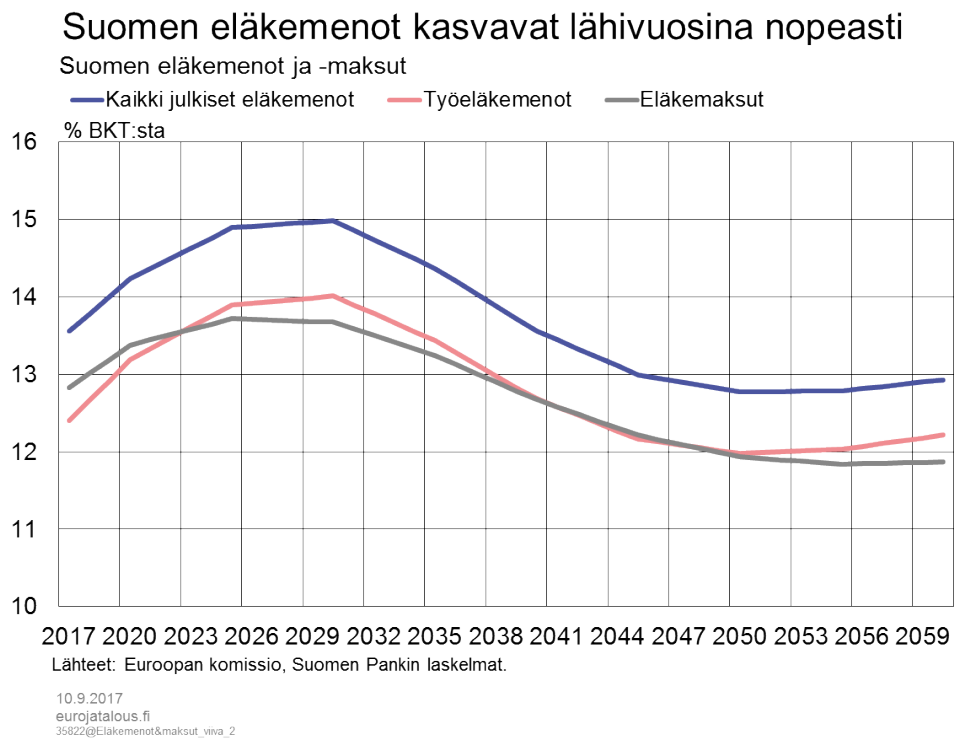


Myös tulevat eläkemaksut ovat Suomessa suuret

Nykynäkymien mukaan tulevat eläkemaksut ovat Suomessa verraten hyvin tasapainossa suhteessa tuleviin eläkemenoihin[1]. Suomen kaikkien tulevien eläkkeiden ja eläkemaksujen nykyarvon erotus vuosilta 2017–2060 on laskelman perusteella noin 70 miljardia euroa (vuoden 2010 hinnoin), mikä vastaa vajaata 32 % bkt:sta (kuvio 4). Tämä on noin puolet EU-maiden keskimääräisestä tasosta.

Jos tarkastellaan pelkästään ansioperusteisia eläkkeitä, tulevat eläkemaksut jopa ylittävät tulevat eläkemenot Alankomaissa, Espanjassa ja Saksassa. Suomen osalta työeläkejärjestelmä on noin 2 % alijäämäinen, jos työeläkejärjestelmän tuottoa ei oteta huomioon. Tässä esitetty arvio työeläkejärjestelmän kestävyydestä antaa suurin piirtein samanlaisen kuvan Suomen työeläkejärjestelmän kestävyydestä kuin esim. Talouspolitiikan arviointineuvoston julkaisema arvio keväällä 2017[2].

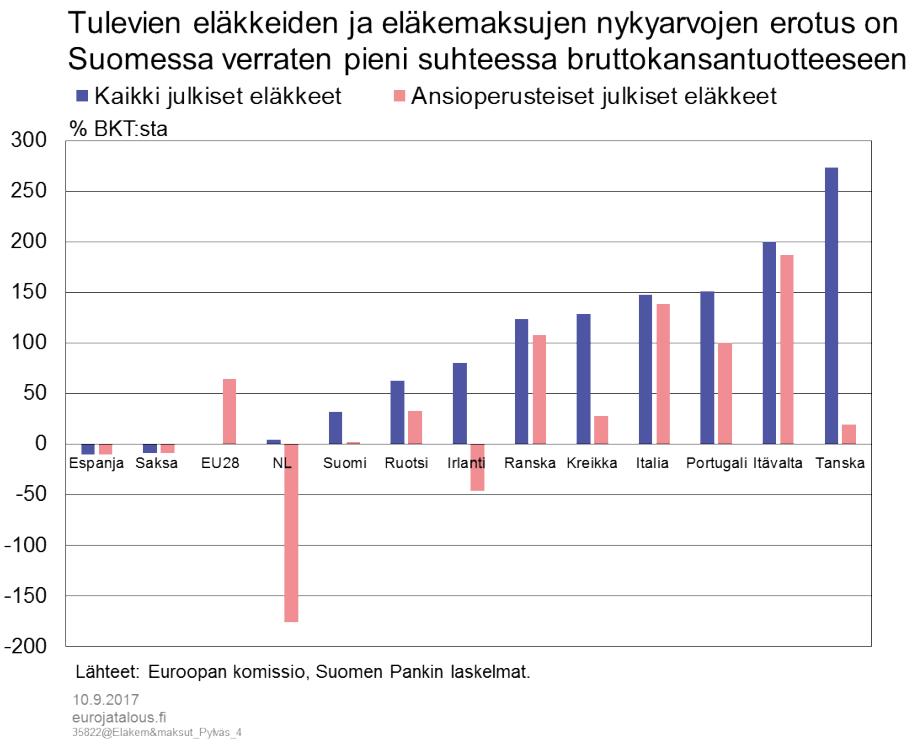
Kuvio 4.



Eläkevastuut korostavat maiden välisiä eroja julkisen talouden kestävyydessä

Jos julkisen sektorin velkaantumisen lisäksi otetaan huomioon eläkevastuut, vertailumaiden väliset erot julkisen talouden kestävyyden suhteen kasvavat merkittävästi (Kuvio 5.). Suomi sijoittuu vertailussa kuitenkin kärkipäähän. Suomessa, Alankomaissa, Espanjassa ja Saksassa tulevien eläkkeiden ja eläkemaksujen erotus yhdessä julkisen velan kanssa on alle 120 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Itävallassa, Portugalissa, Italiassa, Kreikassa ja Tanskassa se ylittää 300 % suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 5.



Työeläkejärjestelmän kestävyys on viime kädessä rahastojen varassa

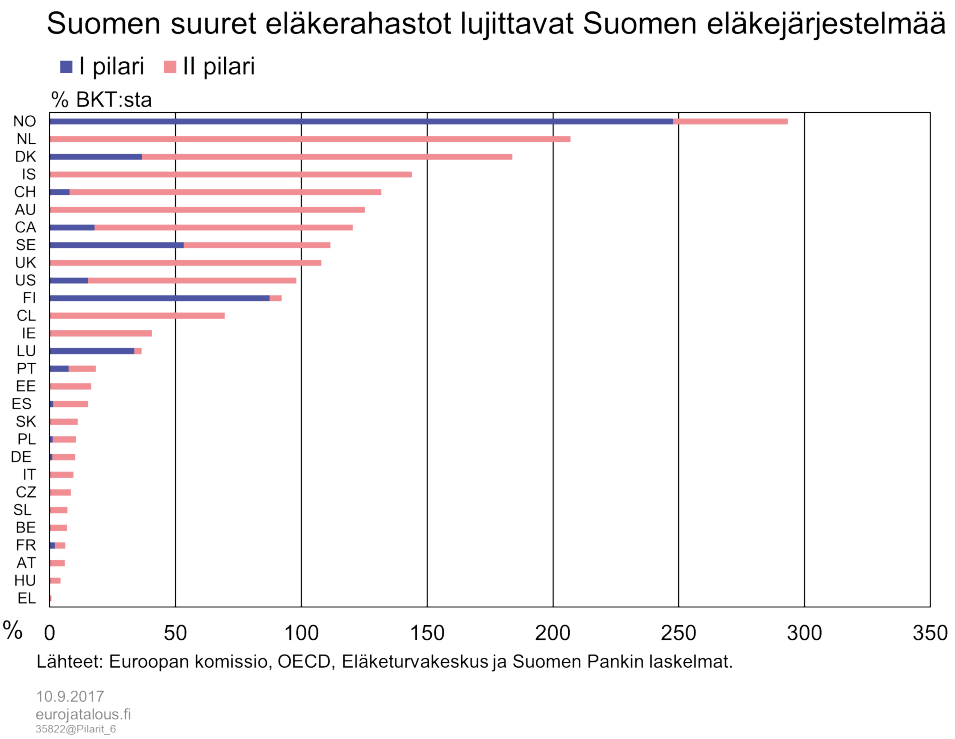
Yhä useammassa maassa eläkemenojen kasvuun on alettu varautua rahastoimalla osa työntekijöiden ja työnantajien maksamista eläkemaksuista eläkerahastoihin tulevien eläkkeiden kattamiseksi. Kuviossa 6 vertaillaan olemassa olevien rahastojen suuruutta suhteessa bruttokansantuotteeseen joukossa OECD-maita.[3]

Suomen eläkerahastot koostuvat lähes kokonaan työeläkerahastoista. Lakisääteisten eläkkeiden rahoittamiseksi kerätyt varat ovatkin Suomessa vertailujoukon toiseksi suurimmat BKT:hen suhteutettuna. Jos huomioon otetaan kuitenkin myös yksityisesti rahoitetut lisäeläkkeet, Suomen eläkerahastot (91 % suhteessa BKT:hen) ovat suuruudeltaan enää hyvää OECD-maiden keskitasoa. Suomen eläkevarat ovat BKT:hen suhteutettuna myös pienemmät kuin muissa Pohjoismaissa.

Koko maajoukon suhteellisesti suurimmat eläkerahastot ovat Norjassa, jossa rahastoidut eläkevarat ovat noin 280 % suhteessa BKT:hen. Tanskassakin eläkevarat suhteessa BKT:hen ovat lähes kaksi kertaa suuremmat kuin Suomessa. Pohjoismaista varsinkin Tanskan ja Islannin, mutta myös Ruotsin rahastoidut eläkevarat koostuvat valtaosin lakisääteisen eläkejärjestelmän

ulkopuolisista eläkerahastoista, ja sama pätee myös lähes kaikkiin muihin vertailun OECD-maihin.

Kuvio 6.



Suomen työeläkejärjestelmä on varautunut väestön ikääntymiseen suhteellisen hyvin

Suomen työeläkkeiden korvaussuhde on eurooppalaisittain kohtuullista keskitasoa, jos huomioon otetaan sekä lakisääteiset eläkkeet että niitä täydentävät lisäeläkkeet. Työeläkejärjestelmämme eläkelupaus on silti lakisääteisten eläkejärjestelmien joukossa EU-maiden suurimpia.

Koska työeläkejärjestelmä on pääasiassa jakojärjestelmä, huoltosuhteen heikkeneminen väestön ikääntymisen myötä tekee aikaisempaa vaikeammaksi pitää eläkelupauksesta kiinni. Suomen julkisen sektorin vastuut työeläkejärjestelmän tulevista eläkemenoista vuoteen 2060 saakka ovatkin yli 4 kertaa vuoden 2017 bruttokansantuotteen suuruiset., Tulevien eläkemenojen ja eläkemaksujen erotus ei silti ole kovin suuri varsinkaan kansainvälisessä vertailussa.

Suomen koko eläkejärjestelmän kestävyyttä tukevat osaltaan eläkerahastot, jotka ovat OECD-maiden joukossa keskitasoa.

Viitteet

1. Suomen tapauksessa eläkemaksut pitävät työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksujen lisäksi sisällään valtion ja kuntien eläkemenot, jotka vuonna 2020 käsittävät noin puolet kaikista eläkemaksuista. Koska laskelmassa implisiittisesti oletetaan, että valtion ja kuntien eläkemenot ja –maksut ovat aina tasapainossa, kuviossa esitetty tulevien eläkkeiden ja eläkemaksujen erotus kuvaa osaltaan eläkejärjestelmän kestävyyttä lähinnä yksityisen sektorin työntekijöiden osalta. ↑
2. Kotamäki ym. (2017). tarkastelevat Suomen työeläkesektorin kestävyyttä vuoteen 2100 asti Eläketurvakeskuksen ns. PTS-mallilla. Laskelman mukaan Suomen työeläkejärjestelmän menot ja maksut ovat suurin piirtein tasapainossa, kun laskelmassa otetaan huomioon työeläkevarojen tuotto. Jos tuottoa ei huomioida, työeläkejärjestelmän alijäämä on noin 1,6 %. ↑
3. Eläkejärjestelmien erilaisuudesta johtuen kansainvälisiä vertailuja eläkerahastojen suuruudesta on kuitenkin vaikea tehdä yksiselitteisesti. Vertailun eläkevarat pitävät sisällään sekä lakisääteisen eläketurvan että kollektiivisten ja yksilöllisten lisäeläkkeiden rahoittamiseksi kerätyt varat. ↑

Tässä artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemystä.

Asiasanat

eläkejärjestelmän kestävyys, eläkemaksut, eläkerahastot, julkisen talouden kestävyys