

30.1.2023

Arviointi Eläketurvakeskuksen vuoden 2022 pitkän aikavälin ennusteraportista

Tehtävänanto

Aktuaariyhdistys valitsi Eläketurvakeskuksen (ETK) pyynnöstä allekirjoittaneen laatimaan arvion ETK:n raportista Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2022. Arvioijan toivottiin ottavan kantaa seuraaviin näkökohtiin:

- Oletusten perustelu ja realistisuus
- Tulosten uskottavuus suhteessa oletuksiin
- Onko raportin sisältö tarpeeksi kattava ja oikein rajattu?
- Kerrotaanko tulokset ymmärrettävästi erilaisille lukijakunnille?
- Tuodaanko tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus riittävästi esiin?
- Kehitysehdotukset laskelmien sisältöön ja esitystapaan

Kommentoin tässä arviossani ensin lyhyesti ETK:n pitkän aikavälin laskelmien merkitystä. Sen jälkeen otan kantaa edellä listattuihin näkökohtiin. En kuitenkaan luettele kehitysehdotuksiani erikseen, vaan tuon ne esiin muiden edellä listattujen näkökohtien yhteydessä. Lopuksi esitän lyhyen yleisarvion raportista.

Laskelmien merkitys

ETK:n julkaisemien pitkän aikavälin laskelmien tarpeellisuutta ja merkitystä eläkepolitiikan kannalta on vaikea yliarvioida. Esimerkiksi etuuksien karttumista koskevat päätökset näkyvät eläkemenossa usein täysimääräisesti vasta vuosikymmenten kuluttua. Siksi eläkejärjestelmää olisi mahdotonta kehittää pitkäjänteisellä ja mielekkäällä tavalla ilman pitkälle tulevaisuuteen ulottuvia laskelmia. ETK:n aikaisemmat pitkän aikavälin laskelmat ovat uskoakseni edesauttaneet Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmän kehittämistä paremmaksi kokonaisuudeksi viimeisten noin kahden vuosikymmenen aikana.

Laskelmien pitkä aikaväli – tässä tarkasteltava viimeisin laskelma ulottuu vuoteen 2090 – tarkoittaa, että niihin liittyy väistämättä epävarmuutta. Se, miten tätä epävarmuutta käsitellään ja miten se tulisi tuoda esiin, on oma kysymyksensä. On kuitenkin syytä korostaa, että epävarmuus ei itsessään ole järkevä peruste jättää laskelmat huomiotta. Pikemminkin se korostaa tarvetta seurata järjestelmän kehitystä säännöllisesti tämän tapaisten laskelmien avulla.

Oletusten perustelu ja realistisuus

Laskelmien taustalla on niin suuri joukko erilaisia oletuksia, ettei niiden täydellinen kuvaaminen raportissa ole mielekästä. Raportista saa kuitenkin yleensä hyvän käsityksen siitä, miten oletukset on muodostettu. Lisäksi monet keskeiset oletukset, kuten Tilastokeskuksen väestöennusteen mukainen väestökehitys sekä eläke-etuuksia ja maksuja koskevat säännöt, on dokumentoitu yksityiskohtaisesti toisaalla.

Laskelmien kannalta tärkeä työn tuottavuutta koskeva (perus)oletus, eli 1,2 prosentin vuotuinen reaaliakasvu, on nähdäkseni realistinen ja sopusoinnussa monien muiden tahojen

esittämien arvioiden kanssa. Aikaisemmissa laskelmissa ansiotason nousu määräytyi suoraan tästä tuottavuusoletuksesta. Tässä laskelmassa tuottavuuskehitys määrää työvoimakustannusten kehityksen. Uudessa laskelmassa työnantajan eläkemaksun nousu hidastaisi palkkojen nousua nostamalla yritysten työvoimakustannuksia, mikä on järkevä oletus.

Työurien oletetaan pitenevän selvästi alimman vanhuuseläkeiän nousun myötä, joskin vanhuuseläkeiän nousu kasvattaa jonkin verran työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvien määrää. Eläkkeelle siirtymistä koskevat oletukset vaikuttavat minusta uskottavilta osin siksi, että eläkejärjestelmässämme ei ole enää sellaisia suhteellisen houkuttelevia varhaiseläkejärjestelmiä, joiden suosion voisi arvioida kasvavan nopeasti alimman vanhuuseläkeiän noustessa.

Eläkejärjestelmän sijoitustuottoja koskevat oletukset perustuvat eläkesijoittajille ja rahastonhoitajille suunnattuun kyselyyn. Lopputuloksena eläkevarojen vuotuinen reaalityttö on laskelmissa 2,5 prosenttia vuoteen 2031 asti ja sen jälkeen 3,5 prosenttia.

Tämä tuotto-oletus on lähes sama kuin edellisessä vuonna 2019 julkaistussa pitkän aikavälin laskelmassa. Tämä on ainakin sikäli yhteensopivaa myös markkinainformaation kanssa, että pitkät riskittömät reaalikorot näyttäisivät olleen laskelmaa viimeisteltäessä (kesällä 2022) suurin piirtein samalla tasolla kuin 2019.¹

Pidän kuitenkin hieman yllättävänä, että laskelmissa tuotto-odotuksen oletetaan nousevan 10 vuoden kuluttua. Ainakaan pitkiin reaalkorkoihin liittyvä markkinainformaatio ei ymmärtääkseni perustele tällaista oletusta. Tuotto-odotus voi tietenkin muuttua, mutta minusta olisi silti luontevampaa olettaa laskelmassa, että eläkevarojen tuotto pysyy vakiona. Tämä ei tarkoita, että pitäisin eläkevarojen keskimääräistä vuosituottoa laskelmassa epärealistisen korkeana.

Vaihtoehtoinen, kyselytutkimusta helpompi ja läpinäkyvämpi tapa määrittellä tuotto-odotus olisi jakaa se riskittömään tuottoon ja vakioiseen riskipreemioon ja arvioida riskitön tuotto pitkiä korkoja koskevan markkinainformaation perusteella ja riskipreemio historian perusteella. Tällöin pitkien korkojen lasku, joka yleensä nostaa eläkevarojen määrää nostamalla osakkeiden ja muiden omaisuuserien hintoja, laskisi automaattisesti eläkevarojen tuotto-odotusta.

Tulosten uskottavuus suhteessa oletuksiin

Tulokset muodostavat loogisen kokonaisuuden, josta en ainakaan itse löydä selkeästi epäuskottavia piirteitä.

Ehkä yllättävin tulos koskee kokonaiseläkemenon suhdetta bruttokansantuotteeseen. Tämä suhde nousee peruslaskelmassa lähtötilanteen noin 13 prosentista vain hieman yli prosenttiyksiköllä vuoteen 2090 mennessä, vaikka vanhushuoltosuhte heikkenee

¹ Pitkiä reaalkorkoja on helppo seurata Yhdysvaltojen liittovaltion liikkeelle laskemien inflaatioindeksoitujen velkakirjojen avulla. Niiden perusteella 30 vuoden reaalkorko oli 1.7.2019 0,81 % (vuodessa) ja 1.7.2022 0,88 %. Vielä vuoden 2022 alussa vastaava reaalkorko oli noin -0,5 %. (<https://fred.stlouisfed.org/graph/?g=ZdDj>) Euroalueen reaalkorkokehitys on toki voinut ollut hieman erilaista.

huomattavasti. (Vuonna 2090 65 vuotta täyttäneitä on laskelmassa noin 65 sataa 15–64-vuotiasta kohden, kun lähtötilanteessa tämän suhde on noin 37.) Raportissa tulee kuitenkin esiin useita tekijöitä, esimerkiksi alimman vanhuuseläkeiän nousu, elinaikakerroin ja kansan- ja takuueläkkeen pieneneminen suhteessa palkkatasoon, jotka selittävät tätä tulosta.

Onko raportin sisältö tarpeeksi kattava ja oikein rajattu?

Raportissa ei kovinkaan tarkasti kerrota mihin kysymyksiin sillä pyritään vastaamaan, mutta sen tavoitteena tulisi nähdäkseni olla antaa hyvä kuva eläkejärjestelmän rahoituksellisesta kestävydestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä, eläkkeiden kehityksestä, sekä siitä, miten eläkejärjestelmä vaikuttaa sukupolvien väliseen tulojakoon. Juuri näihin asioihin raportti keskittyykin.

Rahoituksellisesta kestävyttä tarkastellaan raportissa selkeästi etuuksien rahoittamiseksi vaadittavan yksityisen sektorin työeläkemaksun ja koko työeläkejärjestelmän palkkasummaan suhteutetun maksutason kehityksen avulla. Raportista käy myös selkeästi ilmi eri tavalla määräytyvien etuuksien (esim. vanhuuseläke ja työkyvyttömyyseläke), tai työeläkejärjestelmän eri osien (esim. YEL tai MYEL) tuottamien etuuksien merkitys tulevaisuuden kokonaiseläkemenon kannalta.

Eläkkeiden osalta raportissa tarkastellaan sekä eläkkeiden tasoa (ryhmittäisten mediaanien avulla) että keskimääräisen eläkkeen suhdetta keskiansioihin. Laskelmien mukaan useimmat koulutusryhmittäiset omaeläkkeiden mediaanit kasvavat (nykyrahassa mitattuna) tulevana vuosikymmeninä, kun taas eläkkeiden suhde keskiansioihin laskee. Tulosten taustalla olevia tekijöitä selostetaan kiitettävällä tavalla.

Raportissa eläkkeiden ja ansioiden suhde lasketaan vertaamalla keskimääräistä eläkettä kaikkien vakuutettujen keskiansioon eri vuosina. Lisäksi raportissa verrataan omaeläkkeiden mediaania kaikkien samaan aikaan työllisenä olevien mediaaniansioihin.

Minusta olisi hyödyllisempää verrata eläkkeitä eläkkeensaajien omiin ansioihin ennen eläkkeelle siirtymistä. Tällainen vertailu antaisi paremmat lähtökohdat sen arvioimiseksi, tuottaako järjestelmä ihmisten hyvinvoinnin kannalta järkevän suuruisen eläkkeen. Hyvin suunniteltu eläkejärjestelmä voi kasvattaa kaikkien hyvinvointia helpottamalla kulutuksen tasaamista yli ihmisten oman elinkaaren. Se miten eläkkeet kehittyvät suhteessa muiden ihmisten ansioihin on ainakin tästä näkökulmasta toissijaista.

Ideaalisti tällaista korvaussuhdetta tulisi katsoa yksilötasolla. Sitä voidaan kuitenkin tarkastella myös ryhmittäin. Yksi vaihtoehto olisi verrata keskimääräistä alkavaa eläkettä eläkkeelle siirtyneiden ihmisten keskimääräiseen ansioon ennen eläkkeelle siirtymistä. Yksinkertaisempi vaihtoehto olisi verrata keskimääräistä alkavaa eläkettä keskiansioon samana vuonna. Keskittyminen alkaviin eläkkeisiin on tässä yhteydessä perusteltua, koska eläkkeiden nykyinen indeksointi käytännössä turvaa niiden ostovoiman eläkkeellä oltaessa.

Sukupolvien välistä tulojakoa raportissa kuvataan lähinnä eläkemaksujen sisäisen tuoton avulla. Etuuksien ja maksujen suhdetta kuvaava sisäinen tuotto onkin luonteva mittari kuvaamaan asiaa. Tulosten mukaan keskimääräinen sisäinen tuotto ei enää juuri vaihtelee 1980-luvulla tai sen jälkeen syntyneiden ikäluokkien välillä. Tämä on tärkeä tulos.

Kerrotaanko tulokset ymmärrettävästi erilaisille lukijakunnille?

Raportissa esitetyt tulokset esitetään minusta yleensä helposti ymmärrettävällä tavalla. Erilaiset tunnusluvut kuvataan pääosin selkeästi ja monessa kohtaa tuloksia myös selitetään tavalla, joka lisää lukijan ymmärrystä eläkejärjestelmästä ja samalla luottamusta esitettyihin tuloksiin. Esimerkkinä voi mainita kuviossa 4.4 esitetyn keskimääräisen eläkkeen kehittymisen suhteessa keskiansioon. Kuviossa pistää silmään tämän suhteen nousu vuoden 2023 kohdalla. Raportissa selitetään hyvin, miten tämä johtuu inflaation kiihtymisestä ja eläkkeiden indeksoinnista.

Poikkeuksena raportin yleensä yleistajuisesta esitystavasta on edellä mainittu sisäinen tuotto. Raportissa ei kerrota mitä kyseinen tunnusluku kuvaa ja epäilen että asia ei ole läheskään kaikille lukijoille selvä. Tässä kohtaa voisi viitata vuotuisen tuottoon, joka tietyn ikäluokan maksamille eläkemaksuille tulisi saada, jotta ne säästettynä ja sijoitettuna keskimäärin riittäisivät kattamaan kyseiseen ikäluokkaan kuuluvien etuudet.

Lisäksi joissakin kohdin raportin täsmällisyyteen pyrkivä kielenkäyttö tuntuu hieman turhan tekniseltä. Esimerkiksi ”vakuutettujen keskiansio” on termi, joka olisi hyvä selittää kertomalla ketkä ovat vakuutettuja ja mitkä tulot lasketaan ansioihin.

Tuodaanko tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus riittävästi esiin?

Raportissa muistutetaan laskelmiin - tai pikemminkin niiden oletuksiin – liittyvästä epävarmuudesta monessa kohdassa. Epävarmuutta myös havainnollistetaan esittämällä, miten lopputulos muuttuu, kun eräitä laskelmien oletuksia muutetaan. Raportissa korostetaan – nähdäkseni aivan oikein – erityisesti sijoitustuottoihin liittyvää epävarmuutta.

Epävarmuuden käsittelyä kuitenkin rajoittaa se, että raportissa esitetyt laskelmat ovat deterministisiä. Toisin sanoen laskelmien taustalla olevat oletukset määräävät täysin laskelmien tulokset, kuten esimerkiksi työeläkemaksu-uran. Deterministiset laskelmat eivät siis ainakaan suoraan kuvaa erilaisten lopputulosten todennäköisyyttä.

Toisaalta deterministiset laskelmat voivat joissakin tapauksissa korostaa liikaa vaihtelua laskelmista toiseen, koska lukija ei näe piste-ennusteiden ympärillä todellisuudessa olevaa, mahdollisesti hyvin suurta vaihtelua tai epävarmuutta. Tämän laskelman uutisoinnissa korostettiin erityisesti työeläkemaksun nousupaineen laskua suhteessa edelliseen laskelmaan. Tällainen muutos saattaisi näyttää vähemmän tärkeältä stokastisessa laskelmassa, jossa vaadittava eläkemaksu todennäköisesti vaihtelisi huomattavasti.

Samoja asioita olisi ainakin periaatteessa mahdollista kuvata myös stokastisten laskelmien avulla. Stokastisessa laskelmassa oletukset eivät täysin määritä esim. työelämaksua vuonna 2050, vaan siihen liittyisi annettujen oletusten puitteissakin satunnaisuutta. Tällainen satunnaisuus tai epävarmuus liittyisi tässä yhteydessä luontevasti ainakin sijoitustuottoihin ja väestökehitykseen, kuten esimerkiksi Lassilan ja Valkosen (2014) tutkimuksessa, jossa toisaalta eläkejärjestelmän kaikkia yksityiskohtia ei ole huomioitu yhtä tarkasti kuin ETK:n laskelmissa.

Stokastisten laskelmien tekeminen edellyttää stokastisuuteen liittyviä, mielellään empiirisesti hyvin perusteltuja lisäoletuksia. Stokastisten laskelmien tuottaminen, kuvaaminen ja tulkitseminen on myös deterministisiä laskelmia hankalampaa. Pitäytyminen deterministisissä laskelmissa on siksi ymmärrettävä valinta.

Minusta ETK:ssa kannattaisi kuitenkin vakavasti harkita mahdollisuutta tehdä ja esittää myös stokastisia laskelmia. Stokastiset laskelmat olisivat luultavasti hyödyllisiä esimerkiksi tarkasteltaessa, miten työeläkerahastojen nykyistä suurempi sijoitusriski vaikuttaisi järjestelmään.

Raportissa esitetyt tulokset perustuvat malleihin, jotka eivät kuvaa työn tarjontaa ja eläkkeelle siirtymistä koskevia yksilötason päätöksiä, vaan työllisyys ja eläkkeelle siirtyminen määräytyy suoraan niitä koskevien oletusten perusteella. Hyvä puoli tässä on se, että työllisyys ja eläkkeelle siirtyminen voidaan mallissa asettaa hyvin joustavasti, niin että ne esimerkiksi laskelman lähtötilanteessa vastaavat täydellisesti todellisuutta.

Kääntöpuolena on se, että mallissa työllisyys pysyy vaihtoehtolaskelmissa yleensä samana kuin peruslaskelmassa, vaikka työn tarjontaan liittyvät kannustimet saattavat muuttua. Esimerkiksi tilanteessa, jossa eläkevarojen tuotto on peruslaskelmaa matalampi ja työeläkemaksu korkeampi, myös työllisyys olisi korkeamman maksun vuoksi arvattavasti ainakin hieman matalampi kuin peruslaskelman mukaisessa tilanteessa. Heikompi työllisyys nostaisi vaadittavaa työeläkemaksua entisestään. Tämän asian voisi tuoda selkeämmin esiin raportissa.

Yleisarvio

Raportti ja sen kuvaamat pitkän aikavälin laskelmat ovat mielestäni kokonaisuudessaan hyvää työtä. Laskelman oletukset ovat yleisesti ottaen hyvin perusteltuja ja tulokset on esitetty selkeästi ja tavalla, joka lisää lukijan ymmärrystä eläkejärjestelmästä. ETK:n pitkän aikavälin laskelmat mahdollistavat Suomen lakisääteisen eläkejärjestelmän seuraamisen ja kehittämisen luotettavan tiedon avulla.

Niku Määttänen

Makrotaloustieteen professori, Helsingin yliopisto

Viite:

Lassila, Jukka ja Tarmo Valkonen (2014), Eläkevarat ja riskien jako työeläkejärjestelmässä, ETLA raportti No 90.