

Tiivistelmä

Ulkoisen arviointi Eläketurvakeskuksen tutkimustoiminnasta 2023

Eläketurvakeskuksen (ETK) johto tilasi kesällä 2023 ETK:n tutkimustoimintaa koskevan ulkoisen arvioinnin. Arvioinnin tavoitteena oli tuottaa tietoa ja antaa palautetta ETK:n harjoittaman tutkimuksen tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi arvioinnilta toivottiin kehitysehdotuksia ja linjauksia mahdollisista uudelleen-suuntaamistarpeista.

ETK kutsui arvioinnin suorittajiksi emeritusprofessori **Olli Kankaan** (sosiaalipolitiikka, sosiologia), tutkimusprofessori **Seppo Koskisen** (väestön terveys, toimintakyky ja ikääntyminen) ja alivaltiosihteeri **Elina Pyökkäsen** (taloustiede, työelämä, eläketurvan rahoitus).

Arvioinnin kohteena oli ETK:n tutkimustoiminta. Päähuomio kiinnitettiin vuosien 2015–2019 ja 2020–2024 tutkimusohjelmiin. Arvioinnin painopiste on ollut ETK:n tutkimusosastossa, joka vastaa pääasiassa ETK:n tutkimustoiminnasta. Kuitenkin niiltä osin kuin tutkimuksella on yhteistyötä ETK:n suunnitteluosaston kanssa, arvioinnissa on analysoitu näiden kahden osaston välistä yhteistyötä ja mahdollisia synergiaetuja. Arvioinnin kohteena olivat ETK:n tutkimustoiminnan tieteellinen laatu, eläkepoliittinen relevanssi, kattavuus, tulokset, hyödyntäminen, resurssit ja toimintatapa sekä toiminnan tuloksellisuus ja vaikuttavuus.

Ryhmä täydensi saamaansa arviointimateriaalia tutkijoiden ja suunnitteluosaston asiantuntijoiden (yht. 8) ja sidosryhmien (yht. 20) haastatteluilla. Muuna materiaalina oli Eläketurvakeskuksen strategiat 2017–2021 ja 2022–2026, tutkimusohjelmat 2015–2019 ja 2020–2024, tutkimuksen hankeluettelot 2015–2019 ja 2020–2024, tutkimusjulkaisut 2015–2022, ETK:n tutkimuksen verkkosivut, tutkimusosaston tulokortit 2017–2023, tutkimussuoritteet ja yhteenveto vuosilta 2015–2022, tutkimusjulkaisujen lataus ja viittaussuureet 2015–2023, tiedot julkaisujen medianäkyvyydestä, ETK:n tutkimuksen asiakaskyselyn tulokset 2015–2022, tutkimusosaston organisaatio 1.5.2023, henkilöstötilasto 2015–2022 sekä ETK:n tutkimuksen edellinen ulkoinen arviointi vuodelta 2013.

Yleiskuva ETK:n tutkimustoiminnasta

Vuosien 2015–2019 ja 2020–2024 tutkimusohjelmat vastaavat kiitettävällä tavalla ETK:n laajempia strategisia linjauksia, liittyvät niihin ja tukevat niissä esitettyjä strategisia tavoitteita. ETK:n tutkimustoiminta on merkittävä osa koko ETK:n toimintaa. Taulukkoon 1 on koottu ETK:n strategian keskeiset tavoitteet ja ETK:n tutkimusohjelmien keskeiset linjaukset.

Taulukko 1.

ETK:n keskeiset strategiset tavoitteet ja ETK:n tutkimusohjelman linjaukset

ETK:n strategiat	Tutkimuksen painopistealueet ja linjaukset
Työeläke on	
<ul style="list-style-type: none"> • keskeinen osa hyvinvointia • luotettava • rahoituksellisesti kestävä • tehokkaasti järjestetty • edistää talouden vakautta 	<ul style="list-style-type: none"> eläkeläisten tulot ja toimeentulo; väestöryhmittäiset erot näkemykset eläketurvasta ja eläketurvan tunnettuus, tutkimusviestinnän vahvistaminen työurat, ennusteet, demografia, kansainväliset vertailut kansainväliset vertailut sosiaaliturvan kokonaisuus ja taloudellinen kestävyys
ETK	
<ul style="list-style-type: none"> • tarjoaa luotettavaa tietoa • työeläketurvan kehittäjä • vastaa asiakkaiden tarpeisiin • toimii tuloksellisesti ja joustavasti • vetovoimainen työpaikka 	<ul style="list-style-type: none"> puolueeton, osaava, laajat ja monipuoliset aineistot tukee kehittämistä koskevaa päätöksentekoa asiantuntijuus ja sen jakaminen yhteistyö eri tahojen välillä henkilöstön osaamisen vahvistaminen

Tutkimuksen resurssit ja toimintatavat

ETK:n tutkimusresurssit ovat varsin rajalliset. Tutkimusosaston budjetti (vuoden 2022 rahassa) on vuodesta 2013 lähtien ollut 1,1–1,2 miljoonaa euroa. Rahoitus tulee suoraan ETK:n budjetista. Henkilötyövuosissa (HTV) mitattuna henkilöstön määrä vastaavana aikana on ollut suhteellisen pysyvä 14 HTV. Kokonaishenkilömäärä on kuitenkin laskenut 17 henkilöstä 15 henkilöön.

Tutkijoiden koulutustaso on kymmenen vuoden aikana muuttunut merkittävästi. Vuonna 2023 lähes kaikilla (13 henkilöllä) oli ylin akateeminen tutkinto. Osaston koko on edelleen liian pieni, jotta yksittäisillä tieteenaloilla syntyisi kriittinen massa merkittävien uusien avausten tuottamiseen. Tutkijoiden vähäinen määrä aiheuttaa myös henkilöriippuvuutta, mikä muodostaa riskin tutkimustoiminnan jatkuvuudelle.

ETK:n organisaatiorakenne on kevyt ja vähän hierarkkinen. Tutkijoiden haastattelut vahvistavat kuvaa ETK:n tutkimusosastosta hyvin toimivana yksikkönä, jossa tutkijat

viihtyvät hyvin ja jossa tutkimuksen tuki on erittäin hyvä. Tutkijoilla on myös selkeä näkemys ETK:n strategiasta ja tutkimuksen roolista tuon strategian toteuttajana.

ETK on kuluneen kymmenen vuoden aikana selvästi aktivoitunut tutkijayhteisössä ja osallistuu entistä laajemmin erilaisiin yhteistyöprojekteihin. Yhteistyössä on tapahtunut paljon kehitystä ja siinä on edetty edellisen arvioinnin suositusten suuntaisesti. Kansainvälinen yhteistyö on kasvanut, ja se on merkittävä osa ETK:n tutkimusta. Merkittävimmät ulkopuoliset yhteistyötahot ovat kotimaiset ja ulkomaiset yliopistot. Muista kotimaista tahoista ETK:n tutkimuksella eniten yhteistyötä on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Kelan kanssa. Taloustutkimuslaitosten kanssa on jonkin verran yhteistyöprojekteja, joista on syntynyt laadukkaita yhteisjulkaisuja.

Tutkimustoiminnan tuottavuus, vaikuttavuus ja palvelukyky

Tutkimusosaston yleisenä trendinä on siirtyminen kohti vertaisarvioituja ja kansainvälisiä tutkimuksia. Painopisteen siirtymä on ollut merkittävä, mikä vastaa aiemman raportin suosituksia. Siirtymä on myös indikaattori sille, että tutkimuksen laatu on kohentunut merkittävästi aiemmasta arvioinnista.

Tutkimustulokset on kasvavassa määrin julkaistu kansainvälisinä vertaisarvioituina tieteellisinä artikkeleina. Tämä on erittäin myönteinen kehitys, joka auttaa varmistamaan tutkimusten korkean laadun sekä verkottumaan samaa aihepiiriä käsittelevien ulkomaisten kärkitutkijoiden kanssa. Kehitys vahvistaa edelleen mahdollisuuksia korkeatasoiseen ja luotettavaan tutkimukseen, joka palvelee suomalaisen eläkejärjestelmän arviointia ja kehittämistä.

ETK:n ulkopuolisista julkaisuista puolet sijoittuu JUFO-luokituksen korkeimpiin luokkiin (2 tai 3). Julkaisufoorumin mukaan yhteiskuntatieteissä kolmannes julkaisuista sijoittuu tasolle 2 ja 3. Näiden indikaattoreiden valossa ETK:n tutkimus pärjää erittäin hyvin vertailussa akateemisiin yhteiskuntatieteisiin.

ETK:n julkaisutulosta voidaan kaiken kaikkiaan pitää erittäin hyvänä. Henkilömäärältään ja budjetiltaan pieni osasto vaikuttaa olevan tehokas, tuottelias, taloudellinen, hyvätasoisista tutkimusta tuottava ja hyvin johdettu organisaatio, jossa työviihtyvyys on hyvä. Tutkimustoiminnan seuranta on esimerkillistä.

ETK:n tutkimus on onnistunut erittäin hyvin täyttämään palvelukyvylle asetetut kriteerit. ETK:n tutkimus on saanut ETK:n asiakas- ja sidosryhmäkyselyssä erittäin hyvät arvosanat (kaikki vastaajat: 3.7, päätöksentekijät: 3.8, skaalalla, jossa maksimipistemäärä oli 4). Poikkeuksetta kaikki haastatellut sidosryhmät olivat sitä mieltä, että ETK:n tutkimusta tarvitaan.

Vaikuttavuutta syntyy tutkimuksen palvelukyvystä, muun muassa siitä, että ETK:n tuotokset ovat vapaasti ja ajantasaisesti saatavilla. Useat eri tahojen edustajat toivatkin haastatteluissa esiin tutkimusten löydettävyyteen ja ETK:n tutkimuksen palvelukykyyn liittyvän seikan eräänä keskeisenä vaikuttavuuden muotona. Yleisvaikutelma sidosryhmähaastatteluiden pohjalta on se, että tutkimustieto on pääsääntöisesti

käyttökelpoista eläketurvan arviointiin ja kehittämiseen. Myös ETK:n tapa jakaa tietoa ja etsiä tarvittaessa tietoa sai kiitoksia.

Valtaosa haastateltavista päättäjätahojen edustajista oli sitä mieltä, että ETK:n tutkimukset täyttävät käyttökelpoisuuden vaatimukset. Kritiikkiä sidosryhmien haastatteluissa tuli jossain määrin siitä, että tutkimus on kuvailevaa, syy-seuraussuhteiden tiukka analyysi on harvinaista, tutkimus on taaksepäin katsovaa sekä rohkeat tulkinat ja tulevaisuusskenaariot puuttuvat.

Tutkimustoiminnan teemoja pidettiin kattavina, eikä varsinaisia ehdotuksia uusiksi kokonaisteemoiksi tuotu sidosryhmien haastatteluissa esiin. Jonkin verran tuotiin esiin uudelleen kohdentamisesta painopisteiden sisällä. Painotukset vaihtelivat haastateltavien organisaation ja taustan mukaan. ETK:n tutkimus tasapainoilee eri toimijoiden välissä.

Edellisessä ulkoisessa arvioinnissa tuotiin esille, että ETK ei pyri tutkimustoiminnallaan tarjoamaan aineksia avainkäyttäjäpiirin ulkopuolelle, suurelle yleisölle tai laajemmalle tiedeyhteisölle. Tämä tilanne on selvästikin muuttunut: ETK:n tutkimus osallistuu sekä kotimaiseen että kansainväliseen tiedeyhteisön toimintaan, tutkimusviestintää on vahvistettu ja kohderyhmää laajennettu ja tutkijat viestivät omista tutkimuksistaan eri foorumeilla.

Yhteenveto

ETK:n tutkimuksen laatu on selvästi kohentunut, kun laadun mittarina käytetään vertaisarvioitujen tutkimusten määrää ja suhteellista osuutta kaikista julkaisuista. Aihevalinnat ovat laajentuneet kansainvälisiin vertailuihin ja yhteistyöhön. Edelliseen arviointiin nähden tilanne on merkittävästi parantunut, ja ETK on selkeästi parantanut asemiaan sekä suomalaisessa tutkimuskentässä että kansainvälisillä foorumeilla unohtamatta omaa perustehtäväänsä.

Sekä kiitosta että pientä kritiikkiä tulee tutkimuksen kapea-alaisuudesta ja ”normaalitieteellisyydestä”. Kapea-alaisuus liittyy ETK:n missioon, ja se on myös ETK-tutkimuksen vahvuus verrattuna esimerkiksi akateemiseen tutkimukseen. ETK:n tutkimuksessa on sektori- ja asiantuntijatutkimuksen piirteitä: ohjelmallisuutta, jota toimeksiantajat voivat seurata, huolellisuutta pysyä toimeksiantajien asettamissa rajoissa ja toteuttaa laitoksen yleisempää strategiaa, varovaisuutta tulkintojen tekemisessä sekä tuoteliaisuutta, jotta työeläkejärjestelmästä käytävissä keskustelussa olisi riittävästi ajantasaista tietoa ajankohtaisista aiheista.

Seuraavaan taulukkoon on koottu SWOT-analyysi ETK:n tutkimuksesta.

Asetelma 1.

SWOT-analyysi ETK:n tutkimuksen vahvuuksista, mahdollisuuksista, heikkouksista ja uhkista.

Vahvuudet	Mahdollisuudet
<ul style="list-style-type: none"> • Organisaatio ja johtaminen • Osaavat ja tuotteliaat tutkijat • Tärkein ja paras alansa tutkimusyksikkö • Luotettavaa, korkeatasoista ja relevanttia tutkimusta • Turvallinen rahoituspohja: mahdollistaa pitkäjänteisen toiminnan suunnittelun ja osallistumisen koulutuksiin, seminaareihin, kv-tutkijavierailuihin • Menetelmäkirjon laajentuminen • Kattavat ja laadukkaat aineistot: pitkittäistutkimukset mahdollisia; tietojen yhdistäminen mahdollista Tilastokeskuksen kokonaisaineistoihin 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyöprojektit • Aineistojen laajempi hyödyntäminen yhteistyöprojekteissa sekä jakaminen ulkopuolisille tutkijoille • Huippututkijavierailut • Kansainväliset rahoituskanavat • Rohkeampi skenaarioiden sekä järjestelmää koskevien suositusten ja kehittämissuositusten esittäminen • Aktiivisemmalla ja tehokkaammalla viestinnällä saisi vaikuttavuutta ja tutkimusauktoriteettia enemmän
Heikkoudet	Uhkat
<ul style="list-style-type: none"> • Pieni yksikkö → kriittinen massa puuttuu • Yhteistyö suunnitteluosaston kanssa voisi olla voimakkaampaa • Pyrkimys varmuuteen → ”normaali tutkimus” • Tasapainoilu eri tahojen välillä • Dynaamisten mallien rakentaminen • Talouden kokonaistasapainomallien kehittäminen 	<ul style="list-style-type: none"> • Pieni yksikkö on haavoittuvainen / henkilöriippuvuus → osaamisen häviäminen yksiköstä • Henkilöstön uusiutuminen / rekrytointien onnistuminen • Budjettirahoitus ei välttämättä pidä ”kynää terävänä”

Suosituksia ETK:n tutkimuksen edelleen kehittämiseksi ja suuntaamiseksi

Suosituksot perustuvat läpikäytyyn aineistoon, sen arviointiin ja haastatteluista esiin nousseisiin teemoihin. Ensimmäinen havainto, jota ei ole kirjoitettu suosituksiin, on että nykyiset tutkimusohjelmat pohjautuvat hyvin ETK:n yleisiin strategisiin tavoitteisiin ja vahvistavat niitä. Näin pitää olla myös tulevaisuudessa. Yksityiskohtaisemmat suositukset ovat seuraavat.

Tutkimuksen sisältö

- Enemmän panostusta eläkejärjestelmän sekä eläketurvan kestävyysanalyysiin, mahdollisesti yhteistyössä taloustutkimuslaitosten kanssa, jotka ovat erikoistuneet talouden kokonaistasapainomalleihin.
- Rohkeampia skenaarioita ja niihin liittyviä erilaisia eläkepoliittisia vaihtoehtoja liittyen työmarkkinoiden muutoksiin.

- Uusien työnteon mallien ja muotojen vaikutukset eläketurvaan. Mikä vaikutus näillä on pidemmän aikavälin eläköitymispreferensseihin?
- Isot yhteiskunnalliset murrokset ja niiden huomioiminen tutkimuksessa.
- Järjestelmätason tutkimusta liittyen korkeampaan rahastointiasteeseen ja vakavaraisuussäännösten lieventämiseen sekä hallinnointikulujen minimointiin.
- Automaattisten vakauttajien (budjettijousto: progressiivinen verotus, indeksiin sidotut etuudet, työttömyysetuudet) vaikutusta kansantalouteen (työllisyys), julkiseen talouteen sekä eläkejärjestelmän kestävyteen.
- Finanssipolitiikan ja eläkejärjestelmän keskinäiset vaikutukset yhtäältä julkisen talouden ja eläkejärjestelmän kestävyteen ja toisaalta eläkkeensaajien tulotasoon.
- Huomattavasti kasvavan maahanmuuton vaikutus eläkejärjestelmän kestävyteen – maahanmuuttajien työllisyyden/yrittäjyyden vaikutus.
- Maahanmuuttajien eläketurvan ja siihen liittyvien aspektien tutkiminen esimerkiksi yhteistyössä Kelan, THL:n ja TTL:n kanssa.
- Työuratutkimus, eläkkeelle siirtyminen ja kuntoutuksen vaikuttavuus, tiukempaa syy-seuraustutkimusta, (luonnolliset) koeasetelmat, yhteistyössä eläkevakuuttajien, THL:n ja TTL:n kanssa.
- Ennakoivampi asenne suhteessa EU-regulaatioon ja lainsäädäntöön; mahdollisesti yhteistyössä Kelan ja STM:n kanssa.
- Tulonsiirtojärjestelmän ja palvelujärjestelmän koordinaatio työkykyä ylläpitävässä toiminnassa (mahdollisesti yhteistyössä THL:n kanssa).

Tutkimusyhteistyö

- Eri osastojen välistä yhteistyötä tulisi lisätä varsinkin suunnitteluosaston kanssa, koska tutkijoita on vähän tutkimusosastolla ja yhteistyöstä olisi molemminpuolista hyötyä kaikille osapuolille ja ETK:lle kokonaisuudessaan. Yhteistyö tuottaisi rohkeampia vaihtoehtoisten tulevaisuuksien mallituksia (esim. sijoitustuotot ja väestömuutokset).
- ETK voisi osallistua partnerina EU-rahoitushakemuksiin. Tämä vahvistaisi tutkijavaihtoa ja houkuttelisi johtavia kansainvälisiä tutkijoita Suomeen. Tutkijavaihto ja vierailevan tutkijan – erityisesti myös kansainvälinen – positio tarjoavat tällaiseen hyvät edellytykset.
- Taloustutkijat ovat usein ETK:n tilaaman tutkimuksen suorittajan roolissa, ja ETK on vastaavasti tutkimusaineistojen toimittajan roolissa. Asetelmaa voisi yrittää muuttaa siihen suuntaan, että yhteistyö sisältäisi myös aitoa tutkimuksellista yhteistyötä, jonka tuottama osaaminen kartuttaisi tutkimusosaston omien tutkijoiden tietoja ja taitoja.
- Eräs toimintamalli, jonka ETK yhdessä muiden eläketurvasta kiinnostuneiden tahojen kanssa voisi Norjasta ottaa opiksi on PensjonsLab, eläkelaboratorio, erillisrahoitteinen yhteistyöorganisaatio, joka yhdistää eläketurvasta kiinnostuneita akateemisia tutkijoita ja sektoritutkijoita.

Tutkimusviestintä

- Helppolukuiset ja mielenkiintoisesti otsikoidut tiedotteet tutkimuksista kasvattaisivat ETK:n ja tutkijoiden tunnettuutta sekä lisääisivät järjestelmän tuntemusta suurelle yleisölle.
- Eläkkeet eivät ole ainut sanoma, joka voidaan viestiä, vaan voidaan tulla ulos myös positiivisilla uutisilla eläkeläisten työnteosta ja toimintakyvystä tai kuntoutuksen vaikuttavuudesta.
- Viestintäosasto on henkilöstöllä mitattuna yhtä suuri kuin tutkimusosasto: yhteistyötä kannattaa tiivistää innovatiivisten ulostulojen keksimiseksi (vrt. Verohallinnon some-kampanjat).
- Näkyvyyttä lisäämällä media voisi oma-aloitteisesti ja aktiivisemmin tarttua julkaisujen tuloksiin ja seurata säännöllisesti tutkimussivustoja.

Muita suosituksia

- ETK:n tutkijoiden metodiosaaminen on hyvällä tasolla, mutta menetelmäkoulutusta ja -tukea olisi hyvä pyrkiä edelleen vahvistamaan.
- Yhteiset keskustelut innovatiivisista uusista tutkimusideoista ETK:n tutkijoiden kesken ja mahdollisesti myös keskeisten tutkijakumppaneiden kanssa voisivat varmistaa tutkimuksen säilymisen ajan tasalla – tai mielellään hiukan aikaansa edellä.
- Voisiko ETK ehdottaa, että ainakin joitakin eläkejärjestelmän uudistuksia toteutettaisiin sillä tavoin, että niiden vaikutuksia/toimivuutta voitaisiin pätevämmiin arvioida (vrt. peruskoulu-uudistuksen vaikutusten arviointi, jota kovasti auttoi uudistuksen vaiheittainen toteutus, pohjoisesta alkaen).
- Tutkijanimikkeitä voitaisiin uudistaa (ml. tutkimusprofessorin nimike harkintaan; nykyisin vain ”ekonomisteja” ja ”erikoistutkijoita”).



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Eläketurvakeskus
00065 ELÄKETURVAKESKUS
Puhelin 029 41120
Faksi 09 148 1172

Pensionsskyddscentralen
00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN
Telefon 029 41120
Fax 09 148 1172

Finnish Centre for Pensions
FI-00065 Eläketurvakeskus
Finland
Phone +358 29 41120
Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi
> [tutkimus](#)