

AVAUKSET

Euroopan unionin raportit kartoittavat ikääntymisen kustannuksia ja eläketurvan riittävyttä

Miltä Suomen ja Euroopan tulevaisuus näyttää?

MARJUKKA HIETANIEMI & MEERI KESÄLÄ

Suomen lakisääteiset eläkemenot ja muut ikääntymiseen liittyvät sosiaalimenot ovat muuhun Eurooppaan verrattuna korkeat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Eläkkeet ovat kuitenkin tasoltaan keskikastia useilla eri mittareilla mitattuna. Suomen ikärakenne poikkeaa muista Euroopan maista, samoin eläkejärjestelmän rakenne ja palveluiden kattavuus: suuret ikäluokkamme ovat lähes kokonaan jo eläkkeellä ja esimerkiksi pitkäaikaishoiva on järjestetty pääosin julkisilla palveluilla omaishoivan sijaan. Voimmeko näin erilaisista lähtökohdista vertailla eläkkeiden riittävyttä ja julkisten talouksien kestävyttä EU-maiden kesken?

Euroopan komission tuoreissa, keväällä 2018 julkaistuissa raporteissa on pyritty vertaamaan EU-maiden eläkejärjestelmiä. Ikääntymisraportti *Ageing Report* on EU:n talouspoliittisen komitean (EPC) alatyöryhmän (*Ageing Working Group*, AWG) ja *Pension Adequacy Report* (PAR) EU:n sosiaalisen suojelun komitean (SPC) alatyöryhmän (WG-AGE) tuottama mahtiraportti. Raportit tehdään kolmen vuoden välein, ja niihin käytetään paljon niin komission kuin jäsenmaidenkin resursseja. Lisäksi erilliselvityksiä on tilattu ulkopuolisilta tahoilta, kuten eri tutkimuslaitoksilta ja OECD:lta. Kovin tunnettuja raportit eivät meillä silti liene, joten on paikallaan tarkastella niitä hieman lähemmin.

EU-maiden julkisten talouksien kestävydestä on kannettu huolta jo pidempään. Ikääntymisraportti oli vakiinnuttanut asemansa jo vuosia ennen kuin SPC huolestui keskustelun yksipuoli-

suudesta. PAR-raportti luotiin antamaan kuva kolikon toisesta puolesta: eläkejärjestelmien olemassaolon tarkoituksesta, joka on tarjota riittävä eläketurvaa. SPC kehotti ylläpitämään dialogia myös jäsenmaissa, kun julkisen talouden kestävyys on tyyppillisesti valtiovarainministeriöiden ja eläketurvan riittävyys sosiaaliministeriöiden huolenaiheena.

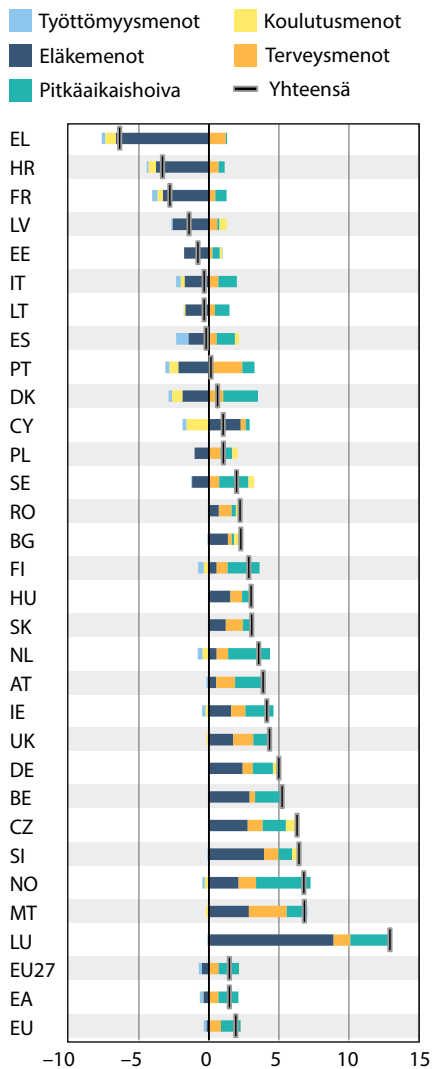
Raporteista löytyy mittava määrä tietoa avoimen koordinaation menetelmässä (AKM) hyödynnettävistä indikaattoreista EU-maista. AKM prosessina tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot ja komissio päättävät yhdessä sosiaalipolitiikan strategisista tavoitteista, joihin sitoudutaan ja joita indikaattoreilla seurataan. Kansalliseen päätäntävaltaan jää keinojen valitseminen tavoitteiden toteuttamiseksi. Eläkejärjestelmiä koskevien tavoitteiden toteutumista seuraavat yhdessä sovitut indikaattorit jaetaan kolmeen pääryhmään, jotka koskevat riittävyttä, kestävyttä sekä järjestelmien nykyaikaisuutta ja läpinäkyvyyttä. Vaikka raporteista löytyy periaatteessa vertailukelpoisesti tuotettua tietoa jokaisesta maasta, raporttien tarkoituksena on verrata kutakin maata omaan itseensä nyt ja tulevaisuudessa.

Ikääntymisen kestävyysvaikutuksista on julkaistu raportti jo kuudetta kertaa

EU:n talouspoliittisen komitean EPC:n ikääntymistä käsittelevä AWG-työryhmä on julkaissut arvioitaan eläkemenon pitkän aikavälin kehityksestä

2000-luvun alkupuolelta lähtien kolmen vuoden välein. Raportti on laajentunut matkan varrella: vuonna 2018 julkaistuun kuudenteen raporttiin uutena tarkastelun kohteena on mukaan otettu eri maiden erityiseläkkeitä (mm. työuraeläkkeet). Vuoden 2018 raportin lähtövuosi on 2016 ja las-
kentahorisontti ulottuu vuoteen 2070.

Raportin tiivistelmäosio esittää laskelman ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kehityksestä. Maiden kustannustasoa vertailtaessa Suomen ikäsidonnaiset menot näyttävät korkeina johtuen pitkälti lakisääteisen eläkejärjestelmän ja myös julkisen terveydenhuollon kattavuudesta.



Kuvio 1. Ikääntymisraportissa esitetty muutos ikäriippuvissa kustannuksissa EU-maissa ja Norjassa 2016–2070, prosenttiyksikköä BKT:sta.

Vuonna 2016 menot olivat Suomessa 29,8 prosenttia bruttokansantuotteesta ja EU:n keskitaso oli 25,0 prosenttia. Suomessa menojen kasvu ennustejaksolla ei kuitenkaan poikkea huomattavasti EU-tason keskimääräisestä (ks. kuvio 1). Meillä suurin kustannuksia lisäävä tekijä on pitkäaikaishoidon kustannusten kasvu väestön ikääntyessä. Eläkemenojen kehitys aiheuttaa suurinta hajontaa EU-maiden välillä.

Tiivistelmäosassa esitellään kaksi riskiskenaariota, joista toinen liittyy tuottavuuden odotettua hitaampaan kasvuun ja toinen hoivakulujen nopeampaan kasvuun. Jälkimmäisessä skenaariossa erityisesti pitkän ajan hoivan kulut ja julkisen hoivan kattavuus kasvavat matalampien menotason maissa kohti EU:n keskitasoa. Suomen osalta kumpikaan riskiskenaario ei kasvata kustannuksia huomattavasti.

Ikääntymisen kustannukset rajataan tarkastelussa julkisiin menoihin

Ikääntymisraportissa tarkastelu on rajattu julkisiin menoihin. Eläkkeistä ovat pääosin mukana vain lakisääteiset eläkkeet, mutta tarkastelun kohteena on myös muut julkisin varoin rahoitettavat ikärakenteesta riippuvat menot: terveydenhuollon, pitkäaikaishoivan, työttömyyden ja koulutukset kulut. Kaikki laskelmat perustuvat jäsenmaiden voimassa olevaan lainsäädäntöön. Suomen osalta vuoden 2017 eläkeuudistus on näin ollen otettu laskelmissa huomioon.

Työnantajien ja työntekijöiden lakisääteisillä maksuilla sekä veroilla rahoitettavat ja viranomaisten hallinnoimat lakisääteiset järjestelmät ovat tärkeässä roolissa eläkkeiden rahoituksessa EU-maissa. Suomen lakisääteinen järjestelmä lasketaan tarkastelussa julkiseksi. Useissa maissa lakisääteisen eläkkeen lisäksi on kuitenkin myös työmarkkinaeläkkeitä tai yksityisiä eläkevakuutuksia täydentävässä eläketurvassa. Täydentävän eläketurvan piiriin kuulumisen voi olla pakollista tai vapaaehtoista maasta riippuen. Ikääntymisraportissa on tarkasteltu erikseen täydentävän eläketurvan kustannuksia 11 maassa.¹ Julkisten eläkejärjestelmien kattavuuden erot asettavat rajoitteensa eläkekustannusten vertailtavuudelle. Raportti keskittyykin vertailemaan kustannustason sijaan erityisesti kustannusten kehitystä ennustejaksolla eri maissa ja

¹ Täydentävän eläketurvan tietojen toimittaminen oli jäsenmaille vapaaehtoista. Jäsenmaista 11 toimitti täydentäviä järjestelmiä koskevaa tietoa.

analysoimaan eläkemenon kehitykseen vaikuttavia tekijöitä. Yhtenä tavoitteena on havaita mahdollisia jyrkkiä menotason muutoksia tarkasteluajalla.

Laskelmien taustalla ovat Eurostatin maakohtaiset väestöennusteet sekä Euroopan komission ja EPC:n yhdessä päättämät oletukset pitkän aikavälin talouskehityksestä. Oletuksista on käyty laaja keskustelu jäsenmaiden kesken AWG-työryhmässä. Väestö- ja talouskehityksen pohjalta on jäsenmaissa laadittu laskelmat eläkemenojen kehitykselle kansalliseen lainsäädäntöön pohjaten. Ikäännytmisraportin liitteenä onkin kattavat kuvaukset eri maiden eläkejärjestelmistä sekä maakohtaisista laskentamalleista.

Suomen kansallisissa pitkän aikavälin laskelmissa (Tikanmäki & al. 2016) eläkemenon kehitys eroaa jonkin verran ikäännytmisraportin vastaavasta, vaikka molemmissa laskelmissa on käytetty samaa laskentamallia. Laskelmien ero on suurimmillaan 2030-luvun loppupuolella, jolloin kansallisen laskelman eläkemeno suhteessa bruttokansantuotteeseen on 1,2 prosenttiyksikköä matalampi. Erot selittyvät pitkälti BKT:n kehityksen taustalla olevien oletusten eroilla.

Eläkemeno kehittyi ennustejaksolla eri tahtiin eri maissa

Eläkemenon BKT-osuuden ennustetaan EU-tasolla nousevan 2040-luvulle tultaessa pääosin väestön ikäännytmisestä johtuen. Tämän jälkeen osuus kääntyy laskuun, kun erilaisten maakohtaisten uudistusten ja vakautusjärjestelmien vaikutus tulee täysimääräisenä näkyviin. Menojen kehityksessä sekä menohuipun korkeudessa ja ajankohdassa on kuitenkin runsaasti maakohtaisia eroja. Jäsenmaat jaotellaan raportissa luokkiin menokäyrän muodon mukaan. Suomi on jaottelussa stabiilin menokehityksen maa, sillä menotason maksimin ja minimin välinen erotus ennustejaksolla on vähemmän kuin kaksi prosenttiyksikköä BKT:sta.

Raportissa tarkastellaan erikseen ikärakenteen, eläkkeellesiirtymisiän, etuustason ja työllisyyden muutosten merkitystä eläkemenojen kehitykselle. Neljästä tekijästä väestörakenteen muutos vaikuttaa eläkemenoja kasvattavasti ja muut pääosin eläkemenoja pienentävästi. Lakisäateisten eläkekien noustessa vanhempien ikäluokkien osallistumisen työvoimaan oletetaan nousevan. Työttömyysasteen oletetaan laskevan rakenteellisen työttömyysasteen tasolle keskipitkällä aikavälillä ja pysyvän sen jälkeen vakaana. Suomessa väestöraken-

teen muutos kasvattaa eläkemenoa jo 2010-luvulla eli aikaisemmin kuin EU-maissa keskimäärin.

Raportissa tarkastellaan myös, miten muutokset muun muassa syntyvytydessä ja tuottavuudessa vaikuttavat eläkemenoon erilaisissa skenaarioissa. Suomen kannalta selkeästi suurin vaikutus olisi alhaisen syntyvytyden skenaariossa, jossa syntyvytyden oletetaan jäävät 20 prosenttia perusuraa alemmalle tasolle koko tarkastelujaksolla. Tässä skenaariossa Suomen eläkemeno suhteessa BKT:hen kasvaisi 1,9 prosenttiyksikköä suhteessa perusuraan. Tuottavuuden 0,4 prosenttiyksikköä matalamman tai korkeamman kasvun skenaarioiden vaikutus lisäisi eläkemenon BKT-osuutta 1,1 tai vastaavasti pienentäisi 1,0 prosenttiyksikköä. Ikäännytmisen 10 prosenttiyksikköä korkeamman työllisyytasteen skenaariossa eläkemeno pieneni 1,1 prosenttiyksikköä BKT:stä.

Vertailussa vuoden 2015 ikäännytmisraporttiin eläkemenoennusteet ovat nousseet useimmissa maissa suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen osalta vuonna 2017 voimaan tullut eläkeuudistus pienentää eläkemenon BKT-osuutta, mutta epäedullisemmat talous- ja väestönäkymät erityisesti ennustejakson loppupuolella kumoavat uudistuksesta saatua hyötyä suhteessa vuoden 2015 raporttiin.

Ikäännyminen kasvattaa terveydenhuollon menoja kaikissa jäsenmaissa

Terveydenhuollon kustannuksia tarkastellaan erikseen muiden terveystenonien ja pitkäaikaishoivan osalta. Laskelmat perustuvat ikä- ja sukupuolikohdattisiin kustannusprofileihin nykytilanteessa sekä väestörakenteen kehitykseen ennustejaksolla. Pitkäaikaishoivan osalta on tarkasteltu kustannuksia erikseen kotihoidon, laitoshoidon ja omaishoidon osalta, sillä näiden kattavuudessa on paljon maakohtaista vaihtelua. Pitkäaikaishoitotilaille maksettavat rahalliset avustukset ovat mukana kustannuksissa. Maakohtaisia järjestelmäkuvauksia ei ole, mutta joidenkin maiden kohdalla äskettäin voimaan tulleiden terveydenhuollon uudistusten arvioitu vaikutus kustannuksiin on huomioitu. Työttömyyteen ja koulutukseen liittyviä kuluja arvioidaan myös erikseen. Työttömyysmenojen kohdalla menojen jakautuminen ikäluokille pidetään vakiona, eikä esimerkiksi mahdollista eläkeiän nousun vaikutusta huomioida.

Muiden kuin eläkekustannusten osalta pääosassa tarkastelua ovat kullekin kustannuslajille relevantit skenaariotarkastelut. Terveystenonien ske-

naarioissa tarkastellaan erilaisia väestön ikärakenteen, terveyden tai terveydenhuollon kulutason tai kulurakenteen muutoksen skenaarioita. Ikääntymisen huomataan aiheuttavan terveydenhuollolle kustannuspaineita kaikissa skenaarioissa. Pitkäaikaishoivan kohdalla todetaan kustannusten EU-tasolla kasvavan erityisesti paineesta siirtää omaishoivaa julkisesti rahoitetun järjestelmän piiriin.

PAR näyttää kolikon toisen puolen – takaako kestävä eläkejärjestelmä riittävän eläketurvan?

EU:n Sosiaalisen suojelun komitean (*Social Protection Committee, SPC*) eläkkeiden riittävyttä käsittelevä raportti (*Pension Adequacy Report, PAR*) julkaistiin 2018 keväällä nyt kolmatta kertaa. Tulevaisuuden ikääntymiseen on varauduttava kestäväällä tavalla, mutta eläkejärjestelmän tehtävänä on kuitenkin taata riittävä eläketurva. SPC:n näkökulmasta tämä ei käynyt tarpeeksi esiin AWG-ryhmän työssä, joten eläketurvan riittävyteen keskittyvää raporttia katsottiin tarpeelliseksi alkaa julkaista täydennykseksi ikääntymisraportille.

Eläkkeiden riittävyys on käsitteenä moniulotteinen. Se tarkoittaa PAR-raportissa toisaalta köyhyyden vähentämistä, jolloin järjestelmätasolla tarkastellaan vähimmäiseläkkeitä ja muita turverakkoja. Riittävyttä tutkitaan silloin muun muassa kotitalouskohtaisilla köyhyystarkasteluilla. Toisaalta riittävyys voi tarkoittaa myös sitä, miten eläke riittää tarjoamaan toimeentuloa suhteessa aikaisempaan ansiotasoon. Silloin tarkastellaan alkavan eläkkeen ja aikaisemman työansion suhteen tasoa, korvausastetta. Vuoden 2018 raportin riittävyyskäsitteeseen on otettu mukaan myös eläkeajan pituus, jolloin muodostuu riittävyden kolmio. Siihen, kuinka kauan eläkettä on makussa, vaikuttavat eläkkeellejäämisiät ja eliniän pituus. Indeksoinnin merkitys kasvaa mitä pidempään ollaan eläkkeellä.

Tavoitteena köyhyyden poistaminen

EU:ssa strategisena tavoitteena on vähentää pienituloisuutta merkittävästi vuoteen 2020 mennessä. Yli 65-vuotiaiden pienituloisuus ja sosiaalinen syrjäytyminen (AROE) on edellisen raportin tilanteesta vähentynyt hieman 16 maassa mutta lisääntynyt 12 maassa ja myös syventynyt. Suomessa pienituloisuus tällä mittarilla mitattuna on vä-

hentynyt runsaat kolme prosenttiyksikköä edellisen raportin jälkeen. Pienituloisuutta ja tulonjakoa on selvitetty monella mittarilla lähinnä Eurostatin tilastojen pohjalta.

Koska erityisesti vanhojen eläkeläisnaisten pienituloisuus on yleistä, on sukupuolitarkasteluille varattu PAR-raporteissa suuri osuus. Raporttia varten on tehty uusia vertailuja SHARE-aineistolla, jossa Suomi ei valitettavasti vielä ole mukana. Tarkemmassa tarkastelussa ovat myös yrittäjät ja muuten epästandardaissa työsuhteissa työskentelevät. Nämä ryhmät saattavat jäädä EU-alueella lakisääteisen eläketurvan ulkopuolelle.

Minimieläkkeitä on parannettu useissa jäsenmaissa. Tämänkertaisessa PAR-raportissa kiinnitettiin erityishuomiota vähimmäiseläkejärjestelmiin ja raportista löytyykin näistä kattava listaus EU-maissa.

Miten eläke korvaa poisjäävää ansiotuloa

Eläkkeelle siirtymisen vaikutusta toimeentuloon on raportissa kuvattu teoreettisen korvausasteen indikaattorilla (TRR). Kyseessä on avoimen koordinaation menetelmää varten 2000-luvun alussa luotu esimerkkilaskentapohja eläkejärjestelmän toiminnan kuvaamiselle. Indikaattoria varten on luotu esimerkkihenkilöitä, joille lasketaan alkavan eläkkeen ja eläkettä edeltäneen palkan suhde eli korvausaste. Maat voivat laskea esimerkit joko itse tai käyttää OECD:n laskenta-apua hyväksi.

Teoreettiset korvausasteet (TRR) luotiin aikanaan yhdeksi mittariksi, jolla kuvata tulevaisuuden eläketasoa oletuksella, että lainsäädäntö ja työurat pysyvät muuttumattomina. TRR:ät ovat staattisia esimerkkilaskelmia kaikille jäsenmaille samanlaisilla työuraoletuksilla, mutta ne ottavat kuitenkin huomioon ikääntymisraportista kunkin maan omat talous- ja väestöennusteet. TRR:ien tehtävänä on kertoa, minkä tasoisen eläketurvan nykyllä lainsäädäntö takaa ihmisille 40 vuoden työuran jälkeen verrattuna nykyhetkeen. TRR laskeaan sekä nyt eläkkeelle jääville että nyt työuraansa aloittaville. Näin on mahdollista nähdä eläketurvan tason muutos tulevaisuuteen. Nettokorvausaste tarkoittaa alkavan nettoeläkkeen ja viimeisen nettopalkan suhdetta. Suomessa korvausasteen lasku on EU-maiden keskitasoa (kuvio 2).

Tämä on mielenkiintoinen mittari siinä mielessä, että se perustuu puhtaasti laskelmiin toisin kuin muut PAR-mittarit, jotka perustuvat tilastoihin ja kyselytutkimuksiin. TRR-tapauksia on jatkuvasti kehitetty ja lisätty niin, että ne vastaisi-

vat mahdollisimman hyvin todellisuutta. Ne eivät kuitenkaan kerro todellisuudesta kuin suuntaa antavasti. Nykyhetken teoreettisia esimerkkilaskelmia täydentämään on Eurostatin tilastojen perusteella laskettu myös aggregate replacement ratio (ARR), joka vertaa 65–74-vuotiaiden toteutuneita yksilöllisiä mediaanibruttotuloja 50–59-vuotiaiden vastaaviin tuloihin.

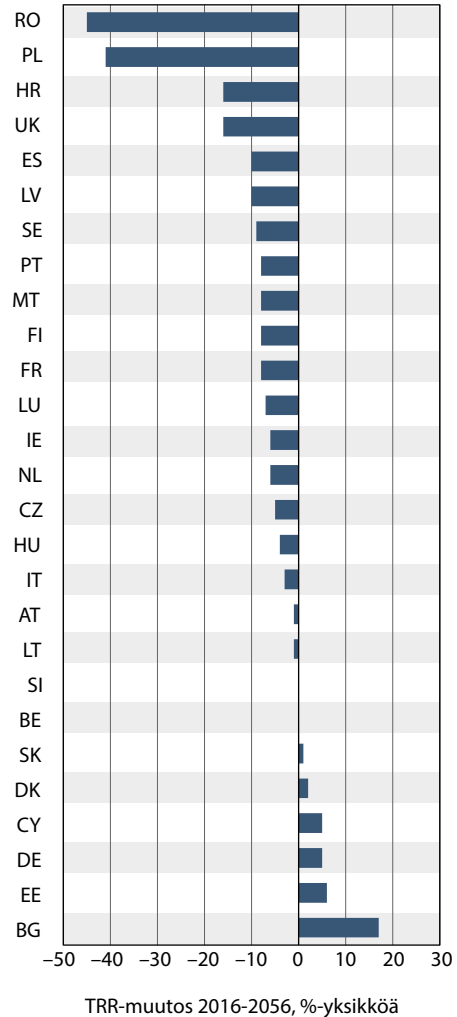
Niissä maissa, joissa lisäeläkejärjestelmät ovat merkittäviä, korvausastelaskelmat kattavat myös ne. Suomen laskelmissa ei ole mukana muita kuin lakisääteiset eläkkeet. Koska lakisääteisiin eläkkeisiin on tehty merkittäviä tasoheikennyksiä lähes kaikissa EU-maissa ja koska niiden rooli on suuri eläkkeensaajan tulopakettissa, tulevaisuus näyttää laskevia korvausasteita. Kehitys näyttää päinvastaiselta kuitenkin muutamassa maassa (mm. Tanskassa ja Saksassa), jossa lisäeläkkeiden rooli on nousemassa yhä merkittävämmäksi.

Myös ikääntymisraportissa käsitellään eläkkeiden korvausasteita ja näiden kehitystä ennustejaksolla 2016–2070. Ikääntymisraportissa lasketut korvausasteet perustuvat kuitenkin ennustemallien antamien keskilukujen vertailuun, kuten keskieläkkeen suhde keskiansioon (*benefit ratio*) ja alkavan keskimääräisen eläkkeen suhde eläköitymisikäisen keskimääräiseen ansioon (*replacement ratio*). Määritelmäeroista johtuen aivan samoja tuloksia eri raporteista ei saada.

Eläkeajan kestolla on vaikutuksensa riittävyteen Eliniät pitenevät kaikkialla Euroopassa, ja sen johdosta myös suurin osa EU-maista on nostanut tai aikoo nostaa lakisäateistä eläkeikänsä. Raportissa on tästä kattavat taulukot ja paljon tietoa eri maiden eläkeuudistuksista. Jos työurat pitenevät, myös eläkkeen taso nousee. PAR-raportissa huoli kohdistuu siihen, pystyvätkö ihmiset jatkamaan työelämässä aiempaa pidempään.

Ikääntymisraportin ja OECD:n laskelmien mukaan eläkeiän nousu ei nosta efektiivistä eläkkeelle siirtymisikää samassa suhteessa, koska työttömyys ja työkyvyttömyys lisääntyvät ennen eläkeikää. Eläkkeiden riittävyden kannalta on tärkeää, miten näitä jaksoja otetaan huomioon vanhuuseläkkeen määrässä. PAR-raportissa on laskettu TRR-luvut tällaisiin tilanteisiin. EU-maissa työttömyys pienentää vanhuuseläketä laskelmien mukaan vähemmän kuin työkyvyttömyys.

Eläkkeiden indeksitarkistukset ovat tyypillisesti palkkatason kasvua matalampia. Silloin maksussa olevan eläkkeen taso heikkenee verrattuna



Kuvio 2. Nettokorvausasteiden muutos EU-maissa 2016–2056, keskipalkkainen työntekijä, 40 vuoden työura eläkeikään.

yleisen palkkatason kehitykseen. Mitä pidempään eletään, sitä suuremmaksi vaikutus muodostuu. TRR on laskettu myös 10 vuotta eläkkeellä olleelle verrattuna juuri eläkkeelle siirtyvään. Jos katsotaan raportin nettokorvausastelaskelmia tulevaisuudessa, Suomessa pudotus palkkatason kehitykseen nähden on EU-maiden keskitasoa, noin 5 prosenttiyksikköä.

Minkälaisen kuvan raportit antavat Suomesta verrattuna muuhun Eurooppaan?

Suomen lakisäateinen eläke on niin kattava, että merkittäviä lisäeläkkeitä ei ole. Se turva, joka monissa muissa maissa on järjestetty usealla pilarilla,

on Suomessa vain yhtä lakisääteistä pilaria. Koska ikääntymisraportin vertailut keskittyvät julkisen talouden kestävyYTEEN, on monilla mailla kustannukset vastaavasta kokonaiseläketurvasta matalampia. PAR-raportin eläketasovertailuissa sen sijaan muilla mailla lisäeläkkeetkin ovat mukana, jos niillä on merkittävä rooli kokonaisturvassa. Ikääntymis- ja PAR-raportit eivät näin ole yhteismitallisia keskenään.

Raporttien antamassa kokonaiskuva Suomessa ei nouse erityisesti esiin. Tosin pienituloisten ikääntyneiden naisten tilanne korostuu PAR-raportissa erityisesti Suomessa ja Ruotsissa EU-vertailuissa yleisesti käytetyn pienituloisuuden rajan johdosta. Tämä selittyy enimmäkseen yksinasumisella ja sillä, että julkisia palveluita ei ole muutettu tulovirraksi.

Ikääntymisraportissa Suomi erottuu korkean kustannustason maana kuvissa, jossa esitetään julkisten menojen tai eläkemaksujen tasoa eri EU-maissa. Raportti tuo kuitenkin esille julkisten eläkejärjestelmien ja palveluiden kattavuuden maakohtaiset erot ja keskitty maiden välisten kustannustasovertailujen sijaan tarkastelemaan kustannustason maakohtaisia muutoksia ajassa ja erilaisissa riskiskenaarioissa. Myös PAR-raportissa eläketasojen ja korvausasteiden suoran vertailun sijaan halutaan keskittyä eri maiden kehitykseen ajassa muun muassa siksi, että eläkejärjestelmien kattavuudessa on merkittäviä eroja maiden välillä.

Lopuksi

Kumpikin raportti on mittava tietopaketti EU-tason vertailuja kaipaavalle; ne keräävät yhteen relevanttia tilastotietoa ja kuvausta eri maiden järjestelmistä. Koska jäsenmaiden edustajat ovat työssä tiiviisti mukana, tiedot ovat pääosin myös luotettavia. PAR-raportti sisältää lisäksi selkeitä politiikka-suosituksia, mutta ikääntymisraportti keskittyy kuvaamaan ennustettua kehitystä. Ikääntymisraportti ei sisällä suoraan EU:n avoimen koordinaation menetelmän käyttämien indikaattorien laskentaa tai listausta niistä, eikä esimerkiksi tee riskikartoituksia tai -luokituksia eri maista. Se toimii kuitenkin useiden indikaattorien ja EU:n talouspoliittisen ohjauksen dokumenttien taustatietona. Ikääntymisraporttia käytetään esimerkiksi EU-komission kolmen vuoden välein julkaiseman, vuoden 2019 alussa ilmestyvän *Fiscal Sustainability Report* -julkaisun kestävyysindikaattorien laskennassa.

Ikääntymisraportin tulkinnaa tulee huomioida tehdyt rajaukset, esimerkiksi keskittyminen pääasiassa ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmään, joka asettaa rajoituksia kustannustason vertailtavuudelle maiden kesken. Eläkemaksujen tasoa Suomessa ja joissakin vertailumaissa on tutkittu esimerkiksi Mika Vidlundin ja kollegoiden (2016) julkaisussa, jossa on otettu huomioon myös työmarkkinaeläkkeet mahdollisimman kattavasti. Myös ikääntymisraportti hyötyisi muiden pilarien laajemmasta sisällyttämisestä.

Vaikka ikääntymisraportin lakisääteisessä eläkemenossa on mukana myös työkyvyttömyyseläkemenot, analyysi keskittyy vahvasti vanhuuseläkkeisiin. Suomessa on totuttu laskemaan esimerkiksi eläkkeellesiirtymisiän odotteeseen mukaan myös työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet. Suomalaisessa keskustelussa esillä on ollut erityisesti huoli iäkkään työvoiman työkyvystä ja työllistymisestä eläkeikien noustessa. Ikääntymisraportissa tällaista kysymystä ei esitetä tai näkökulmaa erityisesti tarkastella, vaikka eläkemenon herkkyytarkastelussa onkin mukana matalan työllisyyden vaihtoehto. PAR-raportissa työttömyyden ja työkyvyttömyyden alentava vaikutus eläketasoon on käsitelty esimerkkitapausten avulla. Raportissa tuodaan esiin erilaisia keinoja, joilla ikääntyneiden eläketasoa ja työssä jatkamista voidaan parantaa.

PAR-raporttityön alkuvaiheissa keskusteltiin siitä, pitäisikö Suomestakin ottaa huomioon muiden pilarien mukaiset eläkkeet. Lisäksi ainakin julkisten palveluiden muuttaminen eläkkeensaajien tuloiksi auttaisi saamaan parempaa kokonaiskuva eläkkeensaajan kokonaistilanteesta (Vaalavuoto 2018). Niiden ottaminen kansainvälisesti yhteismitallisesti huomioon olisi kuitenkin työlästä. Keskustelua palveluiden mukaan ottamisesta on käyty aikaisempien raporttien yhteydessä. On maita, joiden mielestä eläkkeiden riittävyysraportissa pitäisi rajoittua vain eläkkeisiin. Palveluiden huomioon ottaminen parantaisi entisestään Pohjoismaiden asemaa vertailussa. Se auttaisi varmaankin myös parantamaan pienituloisuusvertailuissa yksinasuvien pohjoismaisten vanhempien naisten asemaa, joka nyt näyttäytyy melko huonona eurooppalaisessa vertailussa.

Ikääntymisraportissa ikääntyneistä aiheutuvia muitakin kuin eläkemenoja otetaan huomioon. PAR-raporttissakin on tosin verrattu pitkäaikaisen hoidon kustannuksia ja tarkasteltu sitä, estääkö terveyspalveluiden kalleus niiden käyttöä (*unmet*

needs). Myös asumiskustannusten ja varallisuuden merkitystä on tuotu maittain esiin.

Mikrosimulointi on tulossa yksilöllisten eläketa-sojen ja kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen ja tulojakaumien selvittämisen välineeksi. Se, että kaikki maat saavat tarpeeksi kattavat mikrosimulointimallit, vie kuitenkin aikansa. Nyt julkaistussa raportissa vasta kolme maata on tehnyt mikrosimulaatiolaskelmat pienituloisuuden ja tulo-
lajonjaon kehityksestä tulevaisuudessa.

Ikääntymis- ja PAR-raportit ovat laajalti käytössä EU-tasolla. Raportit auttavat maiden toiminnan analysoinnissa ja vuosittaisten maakohtaisten arvioiden tekemisessä. Raportit ovat olleet esillä useissa eri tilaisuuksissa sekä EU-tasolla että jäsenmaissa. Kiinteästi PAR-raportin työssä mukana olleen EU-komission edustajan mukaan nykyään yhä useammin PAR-raporttia käytetään ikääntymisraportin kanssa rinnakkain, mikä on ollut tavoitteenakin.

KIRJALLISUUS

European Commission, Economic and Financial Affairs: The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016–2070). Institutional Paper 079, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion: Pension Adequacy Report 2018, Volume I ja Volume II. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

Tikanmäki, Heikki & Appelqvist, Jukka & Reipas, Kaarlo & Sankala, Mikko & Sihvonen, Hannu: Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat

2016. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja 08/2016, 2016.

Vaalavuo, Maria: Sosiaali- ja terveystalouden merkitys eläkeläisten toimeentulolle. Helsinki: Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 02/2018.

Vidlund, Mika & Kiviniemi, Marja & Mielonen, Antti & Väänänen, Niko: What is the cost of total pension provision and who pays the bill? Cross-national comparison of pension contributions. Helsinki: Finnish Centre for Pensions, Reports 09/2016, 2016.