

Lakisääteiset eläkkeet –pitkän aikavälin laskelmat 2016

Arviointiraportti

Petri Hilli *

2. joulukuuta 2016

Johdanto

Eläketurvakeskuksen pyynnöstä Suomen Aktuaariyhdistys ry valitsi kaksi henkilöä arvioimaan syksyllä 2016 julkaistavaa Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelma -raporttia. Arvioitavana on julkaistu raportti sekä muu raportin yhteydessä julkisuuteen annettu materiaali. Arvioitsijoiden 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.
- Miten hyvin työ toteuttaa aktuaaristandardit ISAP2, ISAP1 ja ISSA-ILO Guidelines for Actuarial Work for Social Security (luonnosvaiheessa).
- Kehitysehdotukset laskelmien sisältöön ja esitystapaan.

Aktuaariyhdistykseltä toisena toimeksiannon saaneista arvioin seuraavassa Heikki Tikanmäen, Jukka Appelqvistin, Kaarlo Reippaan, Mikko Sankalan ja Hannu Sihvosen raporttia “Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2016” [5].

Tiivistettynä laskelmat on tehty korkealla ammattitaidolla ja raportoitu johdonmukaisesti ja selkeästi. Suomen eläkejärjestelmä on varsin monimutkainen, josta kokonaiskuvan luominen on varsin työlästä. Eläkepolitiikassa ja mediasa asiasta tapahtuva keskustelu tapahtuu edelleen varsin usein heppoisin pohjatiedoin ja köykäisin laskelmin. Tähän nähden arvioitava raportti on erittäin tärkeä ja tervetullut kokonaisuus päivittäen tietoon perustuvaa kuvaa mihin suuntaan eläkejärjestelmä on matkalla. Seuraavassa käyn läpi yksityiskohtaisemmin edellä listattuja näkökohtia, joita pyydettiin arvioimaan.

*petri.hilli@qsa.fi, +358-40-7542090

Oletukset

Raportin laskelmissa käytetyistä oletuksista vaikeimmin arvioitavissa oleva, mutta eniten keskustelua herättävä parametri on sijoitusten tuotto-oletus. Eläketurvakeskus järjesti keväällä 2016 seminaarin, jossa eri sijoitusasiantuntijoiden toimesta arvioitiin mm. tulevaa sijoitustuottojen kehitystä. Seminaari antoi pohjaa laskelmissa käytettäville oletuksille, mutta seminaarin sisältöä olisi voinut referoida myös tähän raporttiin, ts miten tässä käytetty tuotto-oletus suhtautuu seminaarissa esitettyihin näkemyksiin.

Laskemien tuotto-oletus koostuu pääasiassa korko-, kiinteistö- ja osakesijoitusten tuotto-oletuksista. Laskelmissa oletetaan, että korkotaso lähtee nousuun nykyisestä kun taas osa sijoitusasiantuntijoista olettaa korkotason jääneen pysyvämmiin matalaksi mm. demografisten syiden ja tuottavuuden heikentymisen vuoksi (ks esim “Eläkeyhtiöiden sijoitustuotot paineissa” Kauppalehti 26.10.2016). Raportissa olennaista on käytetyn tuoton lisäksi laskentaoletusten avaaminen asiantuntijakeskustelun käymiseksi, jotta oletusta voidaan myös jatkossa arvioida avoimesti ja tarvittaessa korjata jatkolaskelmissa. Vuoden 2019 laskelmien pohjaksi ehdottaisin asiantuntijakeskustelua niistä olennaisista taustatekijöistä, joista pitkän aikavälin sijoitustuotot eri sijoitusluokissa koostuvat, vaikka oletettavasti yhteistä näkemystä itse odotetusta tuottotasosta tuskin koskaan saadaankaan.

Ansiotason kasvu ja inflaatio perustuvat ETK:n omaan ennusteeseen, jonka osuvuutta seurataan asianmukaisesti [3]. Käytetty oletus ei poikkea olennaisesti muiden laitosten ennusteista.

Tilamalli, jolla siis lasketaan työllisten, työttömien ja eläkeläisten määrät, on selkeästi dokumentoitu ja estimoitu perustuen parhaimpaan käytettävissä olevaan dataan. Eläkeuudistuksen myötä tässäkin on jouduttu tekemään oletuksia vailla kunnollista dataa, mutta olennaista on datan jatkuva seuranta ja kerääminen, jotta seuraavia laskelmia voidaan tehdä tarkempaan dataan perustuen.

Peruslaskelma

Raportin tulokset on esitetty kattavasti ja ymmärrettävästi luvussa 4. Käytettyjä indikaattoreita voisi kuitenkin perustella, esimerkiksi taulukossa 4.4 ja kuviossa 4.1 tarkastellaan eläkemenoja suhteessa bruttokansantuotteeseen. Miksi on tärkeää seurata ao indikaattoria, mitä se kertoo? Tai miksi tunnusluku ($= \frac{\text{varat}}{\text{eläkemenö}}$) kuviossa 4.13 on esitetty ja mitä se kertoo. Vastaava selvennys myös muihin luvussa käytettyihin indikaattoreihin.

Eläkkeiden taso on etuusperusteisessa järjestelmässä sopimuskysymys, enkä ota kantaa onko nykyinen taso riittävä. Laskelmissa on hyvin tuotu esille eläkekertymien jakaumien kehitys tarkastelua ajanjaksolla. Aivan köyhimpien (alhaisimpien eläkkeiden) osuuden kehitys ajanjaksolla olisi mielenkiintoinen tieto, väheneekö heidän määränsä?

Rahoituksen kestävyyttä tarkastelevassa luvussa 4.6 ehdottaisin yhdeksi tarkasteltavaksi indikaattoriksi rahastointiastetta ($= \frac{\text{varat}}{\text{eläkevastuu}}$), joka kuvaa kuinka suuri prosenttiosuus eläkemenosta voitaisiin kattaa eläkevaroilla. Käytännössä prosenttiosuus ei ole vakio rahastointisäännöistä johtuen, mutta tunnusluku kuitenkin kuvaa, miten eläkevarat kehittyvät suhteessa eläkevastuuseen tarkasteluhorisontin aikana. Tällöin on helpompi arvioida erilaisia maksu-uria, koska

ymmärretään että paraneeko vai heikentyykö eläkejärjestelmän rahoituksellinen asema tarkasteluperiodin aikana. Koska tarkasteluperiodi on aina laitettava poikki jossain vaiheessa, loppuvaiheen rahoitusaseman tarkastelu on kriittistä; esimerkiksi onko alempi maksutaso saavutettu siirtämällä maksuongelmat periodin jälkeiselle ajalle. Toisaalta on hyvä tarkastella, ettei myöskään yllirahastoida, jolloin maksutaso myös nousee tarpeettoman korkeaksi. Koska äärelliseen tarkasteluhorisonttiin liittyy aina mahdollisia ongelmia, ehdottaisin että rahoitusosioon tulisi jatkossa lyhyt näkemys millaiseen rahoitusasemaan eläkejärjestelmä jää periodin lopussa, joko edellä mainitun rahastointiaste-tunnusluvun tai jonkin muun tunnusluvun avulla.

Herkkyyslaskelmat

Kirjoittajien valitsema yksinkertainen herkkyysanalyysi on tässä raportissa perustellumpi lähestymistapa kuin syvälinen riskien mallinnus ja stokastiset laskelmat. ETK:n laskentakehikkoa käytetään eläkejärjestelmän muutosten arviointiin ja silloin yksinkertainen lähestymistapa kertoo olennaisen. Jos jokin muutos ei toimi riskittömässä laskelmassa, ei se todennäköisesti toimi myöskään vaikka riskit lisäisi laskelmaan. On kuitenkin hyvä muistaa, että sama ei päde toisinpäin, riskit huomioivissa laskelmissa saattaa tulla täysin päinvastaisia päätelmiä. Hyvin yksinkertaisesti esimerkiksi: jos sijoitustuotto on vakio, kaikki tulevaisuuden menot kannattaa rahastoida etukäteen. Jos sijoitusriskit otetaan huomioon, rahastoinnin kannattavuus on tilanneriippuvainen, ks esim [4]. Tuloksia arvioitaessa on syytä muistaa, että jos esimerkiksi sijoitustuottoihin liittyy voimakkaasti heiluntaa, lopputulema ei välttämättä ole se mitä laskelma esittää. Eli esimerkiksi jos tuotto-oletus x % saavutetaan vuonna 2085, varallisuuden määrä ei välttämättä ole sama jos oletetaan että tuotto on vakio x % vuosina 2017, 2018, ..., 2085 kuin jos tuotto onkin -10 % 2017, $+15$ % 2018, ..., $+2$ % 2085 mutta keskimäärin x % vuonna 2085 laskettuna. Tämä johtuu siitä, että eläkerahastoista maksetaan joka vuosi enemmän ulos eläkkeitä kuin maksuina tulee sisään, eli jos eläkevarallisuutta puretaan heikkojen tuottojen vuoksi, myöhempien vuosien hyvätkään tuotot eivät enää riitä koska tuottavan pääoman määrä on vähentynyt. Näin ollen (esimerkinomainen) päättelyketju

lisää osakkeita 20 % \rightarrow tuotto-oletus kasvaa 3 % $\rightarrow 4$ % \rightarrow TyEL-maksu alenee -1 %

on syytä aina varmistaa kunnollisin riskit huomioivin laskelmin.

Erityisesti sijoitustuottoihin liittyy niin voimakasta heilahtelua, että niihin liittyvien muutosten toimivuus olisi tarkoituksenmukaista varmistaa vielä stokastisin pitkän aikavälin laskelmin. Esimerkiksi rahastointisäännökset osake-tuottosidonnaisine komponentteineen ovat sen verran monimutkaiset, että niitä olisi syytä aina arvioida stokastisin laskelmin. Nämä vaativat kuitenkin sellaista asiantuntemusta, että niitä ei ole syytä liittää peruslaskelmiin vaan arvioida erillistutkimuksina.

Vertailu aiempiin laskelmiin

Kuvan 6.3 mukainen TyEL-maksukäyrä näyttää varsin epätasaiselta ja siltä, että uudistuksessa lasketaan lähivuosien TyEL-maksua myöhempien sukupolvien kustannuksella. Kuvien 6.1–6.3 sisältöä voisi avata ja selittää tarkemmin kuvion 6.3 TyEL-maksukäyrän muotoa, nykyinen selitys on vaikeaselkoinen.

Kuviossa 6.3 ja 6.8 vuoden 2016 maksukäyrä selvästi epätasaisempi kuin aikaisemmissa laskelmissa. Luvussa 6.5 mainitaan syiksi toteutuneet tuotot, alkuvuosien matalampi tuotto-oletus sekä se että rahastoja puretaan kohdentamalla vanhuuseläkkeiden lisärahoitointi vanhempiin ikäluokkiin. Muutoksista olisi hyvä eritellä erityisesti lisärahoituksen kohdennusten vaikutus ja esittää perustelut muutokselle, koska tämä näyttäisi vievän maksukäyrää epätasaisempaan suuntaan nuorempien sukupolvien kustannuksella.

Tarkasteluun olisi hyvä ottaa myös JuEL-eläkkeiden meno ja niissä tapahtuva dynamiikka kokonaiskuvan hahmottamiseksi, tuleeko siellä esimerkiksi muutoksia jotka kompensoivat TyEL-maksun muutoksia? JuEL-eläkkeet maksetaan yhtälailla palkoista mutta TyEL-maksun sijaan verorahoista.

Liite 2: tasamaksu

Liitteessä voisi ottaa kantaa siihen, pystytäänkö kohdennetuilla vanhuuseläkkeiden lisärahoitoinneilla aidosti saavuttamaan tasainen maksukehitys. Eli onko edes teknisesti mahdollista saavuttaa tasamaksu riskittömin oletuksin nykyisillä rahastointisäännöillä. Reaalimaailmassa asiaan vaikuttavat erilaiset harkinnanvaraisuudet, sijoitustuottojen lisäksi.

Liitteessä 2 mainitaan kaikkien työeläkkeiden rahoittamiseksi tarvittavaksi maksutasoksi 28,1 % ja vuoden 2015 maksutasoksi 28,5 %. Miten tätä pitäisi tulkita, onko työeläkejärjestelmän rahoitus jo tasapainossa ja miksi tarvitaan TyEL:n lisäkorotuksia?

ISAP 2

Arvioitava raportti on kirjoittajien mukaan tehty noudattaen ISAP 2 aktuaaristandardia [2]. Vapaasti suomentaen kyseinen standardi antaa ohjeistuksia erityisesti koskien sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksellista ja muuta kestävyyttä koskevia laskelmia, jotta laskelmien tulosten käyttäjät voivat luottaa siihen, että laskelmat on tehty ammattimaisesti ja huolellisesti, ottaen huomioon kaikki olennaiset näkökulmat tarkasteltavasta järjestelmästä ja lopuksi että tulokset on esitetty selkeästi ja ymmärrettävästi [2, Luku 1].

Suomen työeläkejärjestelmä on rahoituksen osalta varsin monimutkainen (katso esimerkiksi [6]), joten en mene arvioinnissa kovin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Laskentamallin tärkeimmät oletukset, parametrit ja niiden estimointi on esitetty riittävällä tarkkuudella ja perustuvat todennäköisimpiin tulemiin, kuten ISAP 2 edellyttää [2, luvut 2.1.–2.3.]. Eläkejärjestelmässä on useita harkinnanvaraisia komponentteja, joilla on vaikutusta eläkkeiden tasoon ja/tai eläkkeiden rahastointiin, mutta joiden arviointi on harkinnanvaraisuudesta johtuen hankalaa. Nämä komponentit on selvästi tuotu esille raportissa.

Suomessa on osittain rahastoiva järjestelmä, jossa valtaosa eläkemenosta rahoitetaan jakojärjestelmän kautta ja osa etukäteen rahastoiduista eläkemaksuis-

ta. Raportissa valittu metodologia on näiltä osin linjassa ISAP 2 suositusten kanssa (ks 2.4.).

ISAP 2 luku 2.5. antaa suosituksia laskelmien asiantuntija-arvioinnista. Asiantuntijan pitää olla riippumaton laskelmien tekemisestä eikä työsuhteessa samassa organisaatiossa tai muissa järjestelmän toimijoissa. Näiltä osin totean, etten ole ollut arviointiraportin tekoaikana (toimeksiannon saantihetkestä luovutukseen) työsopimussuhteessa yhdenkään toimijan kanssa, enkä minkään organisaation kautta tekemässä toimeksiantoa yhdellekään alan toimijoista.

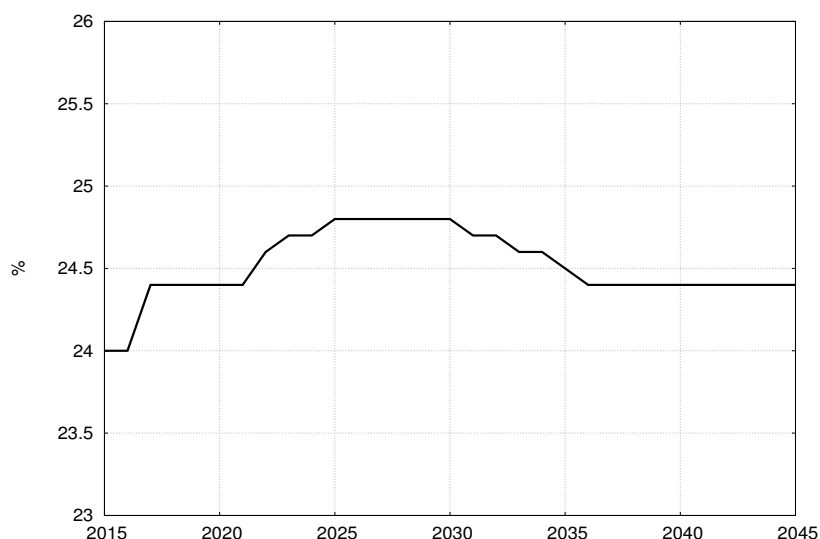
ISAP 2 luku 3 antaa suosituksia tulosten raportoinnista. Myös näiltä osin esitetyt tulokset ovat standardin mukaiset, sillä olennaisimmat kassavirrat ja järjestelmän kannalta olennaisten tunnuslukujen kehitys on esitetty koko laskentaperiodilta.

Kehitysehdotuksia

Kohdennetut täydennykset

TyEL 171 §:”Tässä pykälässä tarkoitettut täydennykset voidaan kohdistaa erilaisina eri ikäluokkien vastaisten ja alkaneiden vanhuuseläkkeiden rahastoituihin osiin siten, että vakuutusmaksutason kehitys muodostuu pitkällä aikavälillä tasaiseksi”. Tähän mennessä pykälää on tulkittu niin, että täydennykset kohdennetaan tietyn iän täyttäneiden rahastoituihin eläkkeisiin, esimerkiksi kohdennetaan 63 vuotta täyttäneisiin. Onko selvitetty myös tarkemmin kohdennettuja ikäluokkakohtaisia täydennyksiä, esimerkiksi 55-65 vuotiaille? Esimerkiksi kuvassa 1 vuosien 2021–2036 kovimman eläkemenon aiheuttavat ikäluokat ovat vielä osittain työelämässä, ja täydennysten kohdentaminen kovin laajalle joukolle ei välttämättä tasoita maksukäyrää riittävän tehokkaasti.

Kuva 1: TyEL-maksu 2015–2035.



Lähde: Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2016, kuvio 4.11.

Rahastojen purku

Eläkevarallisuuden käyttöä eläkemenon kattamiseen voisi arvioida tarkemmin. Käytännössä nettokassavirta (kerätyt eläkemaksut - maksettu eläkkeet) kustannetaan eläkevaroista, joko korko- ja osinkotuotoilla tai myymällä sijoituksia. Osuuden kokoa ($= \frac{\text{eläkemaksut-eläkemeno}}{\text{eläkevarat}}$) ja realistisuutta voisi arvioida. Yksittäisten eläkelaitosten tapauksessa on tullut esille, että tulevaisuudessa joudutaan tekemään varsin suuria sijoitusten myyntejä. Eläkejärjestelmän tasolla tilanne voi olla eri.

Eläkejärjestelmän tavoitteet

Viimeinen ehdotus ei koske raporttia sinänsä. Eläkejärjestelmässä on erinomaisia indikaattoreita, ks esim [1], mutta erityisesti rahoituksen kestävyiden osalta näille ei ole asetettu eläkejärjestelmän pitkän aikavälin tavoitteista johdettuja tavoitearvoja. Tämä muuttaisi PTS-laskelmien asetelmaa palvelempaan suuntaan; nyt laskelmien tuloksena saadaan TyEL-maksun ja varojen kehitys annetuilla rahastointisäännöillä kun tavoitelähtöisessä toiminnassa lopputuloksena olisi rahastointisuunnitelma, jolla tavoiteltuun TyEL-maksutasoon päästään, ja siitä johdetut alamittarit kuten varallisuuden kehitys (rahastointiaste). Niin kauan kun näille ei löydy eläkejärjestelmän omistajien puolesta asetettua tavoitetta, media yms asettavat ne itse, kuten esimerkiksi keskustelu PTS laskelman tuotto-oletus vs eläkejärjestelmän tuottotavoite. Lopuksi ehdottaisin siis, että eläkejärjestelmän puolesta asetettaisiin pitkän aikavälin tavoitteet eläkkeiden tasolle, TyEL-maksulle ja rahastoinnin kestävyydellä, esimerkiksi raportin [1] indikaattoreita apuna käyttäen.

Lähteet

- [1] Työeläkeindikaattorit 2016. *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 4, 2016.
- [2] IAA Council. International standard of actuarial practice 2. Financial Analysis of Social Security Programs, 13th Oct 2013.
- [3] Eläketurvakeskus. Suhdanne-ennuste. <http://www.etk.fi/tutkimus-tilastot-ennusteet/ennustela> [Viitattu 29.11.2016].
- [4] P. Hilli ja T. Penmanen. Eläkevakuuttaminen epävarmassa sijoitusympäristössä – laskelmia työeläkkeiden rahastoinnin tehostamisesta. *Aalto yliopiston julkaisusarja KAUPPA + TALOUS*, 6, 2012.
- [5] H. Tikanmäki, J. Appelqvist, K. Reipas, M. Sankala, ja H. Sihvonen. Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2016. *Eläketurvakeskuksen raportteja*, 8, 2016.
- [6] J. Tuomikoski, J. Sorainen, ja S. Kilponen, toim. *Lakisääteisen työeläkevakuutuksen vakuutustekniikkaa*. Eläketurvakeskus, 2007.