

Eläkejärjestelmien automaattisesta ohjauksesta

Jukka Rantala ja Reijo Vanne

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valtiovarainministeriö ovat asettaneet työryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa valmistella sääntöpohjainen vakautusjärjestelmä työeläkkeiden rahoitustasapainon hallintaan. Tässä kirjoituksessa käsitellään automaattisten vakautusjärjestelmien rakennetta ja ominaisuuksia erityisesti rahoitustasapainon ja riskien jakamisen näkökulmasta sekä pohditaan automaattisten järjestelmien rajoitteita ja niiden subdettia barkinnanvaraisiin päätöksiin. Suomen työeläkejärjestelmän periaatteisiin soveltuvaa rahoitustasapainon automaattista ohjaamista kuvataan esimerkillä, jossa riskien kantamiseen osallistuvat kaikki osapuolet.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valtiovarainministeriö ovat asettaneet työryhmän, jonka tavoitteena on selvittää tarvittavat konkreettiset muutokset työeläkejärjestelmän rahoituksellisen kestävyuden varmistamiseksi ja riittävän etuustason turvaamiseksi. Hallituksen asettamien tavoitteiden mukaan muutosten tulee vahvistaa julkista taloutta pitkällä aikavälillä noin 0,4 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteen. Työryhmän tulee myös valmistella sääntöpohjainen vakautusjärjestelmä, jolla Suomen työeläkejärjestelmä sopeutuu mahdollisiin shokkeihin (ks. Tiedote, <https://stm.fi/-/tyoryhman-selvittaa-keinoja-tyoelakejarjestelman-uudistamiseksi>).

Tässä kirjoituksessa esitellään näkökohtia ensisijaisesti työryhmän toimeksiannon toiseen osaan eli sääntöpohjaiseen vakautusjärjestelmään liittyen. Julkisessa taloudessa automaattisilla vakauttajilla tarkoitetaan mekanismeja, jot-

ka ilman päätösperäisiä toimia kasvattavat julkista alijäämää huonoina tai ylijäämää hyvinä aikoina osana kokonaiskysynnän säätelyä. Kansantalouden automaattiseen vakauttamiseen vaikuttavat säännöt toimivat suhdanneinstrumentteina. Eläketaloudessa automaattisilla vakauttajilla tarkoitetaan sääntöjä, jotka pitkällä aikavälillä vähentävät menojen ja tulojen erotusta – tarkemmin erotuksen itseisarvoa – jompaakumpaa tai kumpaakin muuttamalla. Eläketaloudessa automaattisilla vakauttajilla pyritään kestävyteen, siis kestävyysvajeen tai -ylijäämän vähentämiseen tai peräti nollaamiseen.

Sääntöpohjaisella vakauttamisella ei ole realistista tavoitella sääntöjä (”laskukaavoja”), jotka poistaisivat kaiken harkinnanvaraisuuden tulevaisuuden päätöksentekoprosesseista. Vaikka tällainen sääntö saattaisi olla mahdollista yksittäisen ja hyvin määritellyn epävarmuuden läh-

FT Jukka Rantala (jukka.t.rantala@elisanet.fi) on eläkkeellä oleva Eläketurvakeskuksen entinen toimitusjohtaja, VTM Reijo Vanne (kw8875@kolumbus.fi) on eläkkeellä oleva ekonomisti. Kirjoittajat kiittävät päätoimittaja Mikko Puhakkaa ja toimittaja Seija Ilmakunnasta arvokkaista kommentista. Artikkelin mahdollisesti jääneet virheet ovat kirjoittajien vastuulla.

teen tapauksessa – esimerkkinä elinajanodote – koko kestävyysjäämän hallinnassa ei harkinnan tarpeelta voida välttyä. Harkinnan tarvetta ja laajuutta voidaan kuitenkin kaventaa ja siten tukea järjestelmän parempaa ennakoitavuutta ja pienentää ad hoc päätöksiin liittyvää laaturiskiä.

Koska vakauttaja-sana on viimeaikaisessa keskustelussa osittain kontaminoitunut tarkoitamaan lähinnä eläke-etujen leikkausta, haluamme selvästi erottaa toisistaan työryhmän toimeksiannossa mainitun sopeutustarpeen ja sääntöpohjaisen rahoitustasapainon ohjauksen. Siksi käytämme tekstissämme vakauttajan sijasta enimmäkseen käsitettä automaattinen ohjaus tai automaattiohjaus.

Luvussa 1 esitellään lyhyesti joissakin maissa käytössä olevia eläketalouden automaattisia vakauttajia. Luvussa 2 käsitellään automaattisen ohjauksen ominaisuuksia. Luvussa 3 tarkastellaan automaattisen ohjauksen vaikutusten kohdentamista eläkejärjestelmän eri osapuoliin ja ohjauksen perustana olevan indikaattorin valintaa. Luvussa 4 pohditaan automaattiohjauksen ja päätösperäisten muutosten suhdetta ja luvussa 5 automaattiohjauksen vaikutuksia julkiseen talouteen. Luvussa 6 on yhteenveto.

1. Automaattisten vakautusmekanismien tavoitteita ja käytäntöjä eräissä maissa

Kansainvälisen sosiaaliturvajärjestön ISSA:n julkaisussa Menard ym. (2009) automaattisen vakautuksen tavoiteltaviksi ominaisuuksiksi luetaan muutosten asteittaisuus, uudistusten nettovaikutusten kohtuullinen jakautuminen sukupolvittain, kestävyysjäämän täysimääräinen palauttaminen ja mekanismin läpinäkyvyys (ks. myös Tenhunen ja Vaittinen 2010).

Asteittaisuus on tavoiteltavaa, koska osallisten on silloin helpompi sopeuttaa talouttaan muutoksiin kuin suuren kertakorjauksen kohdatessa. Sukupolvien välinen kohtuullisuus on tavoiteltavaa jo sinänsä mutta myös mekanismin legitimitetin ja pysyvyyden kannalta. Kestävyysjäämän täysimääräisen palauttamisen arvo on siinä, että se vähentää tulevaisuutta koskevaa epävarmuutta, kun näköpiirissä oleva tarve uusiin muutoksiin poistuu. Läpinäkyvyys on tärkeä muun muassa siltä kannalta, että osapuolten on helpompi suunnitella omaa talouttaan ja luonnollisesti myös mekanismin legitimitetin kannalta.

Tavoiteltavissa ominaisuuksissa ei oteta kantaa siihen, mihin tai miten sopeutustoimet tulisi kohdistaa. Ennen 2010-lukua eläkejärjestelmien keskeisenä kestävyysongelmien lähteenä pidettiin elinajanodotteiden kasvua – eli sitä, että rahoitusta mitoitettaessa arviot elinikien pitenemisestä olivat syystä tai toisesta olleet selvästi alimitoitettut. Elinajanodotteen kasvusta juontuvat muutostarpeet on luontevaa kohdistaa eläkeikään ja eläketasoon, kuten Suomesakin on tehty.

Monissa maissa – ja erityisesti Suomessa – syntyvyys on 2010- ja 2020-luvuilla alentunut selvästi ja poikennut ennusteista. Lassila ja Valkonen (1999) tutkivat syntyvyyden vaihtelun huomioon ottavaa automaattista Eläketurvakeskukseen tekemässään tutkimuksessa jo vuonna 1999. Tulosten mukaan syntyvyyden vaihteluihin reagoiva työeläkemaksu parantaisi tasapainoa kaikissa syntyvyyskenaarioissa. Ideana oli kasvattaa maksua ja rahastointia, jos työiässä olevat kohortit olivat syntyessään olleet suurempia kuin maksun määräämisen aikaan syntyvät kohortit. Syntyvyyden alenemisesta aiheutuvien tasapainotustoimien kohdistaminen saman ajankohdan eläkkeisiin ei ehkä olisikaan

yhtä perusteltua kuin on elinaikojen muutoksen kohdalla.

Erityisesti yrityskohtaisissa rahastoivissa etuusperusteisissa ”Defined Benefit” -järjestelmissä toinen suuri epävarmuuden lähde on sijoitustuottojen ja eläkevastuiden arvioinnissa käytettävien diskonttokorkojen suuri vaihtelu. Pörssiyhtiöissä tämä korostui erityisesti 2000-luvun alkupuolella, kun kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa siirryttiin käyttämään markkinapohjaisia arvostusperiaatteita. Tämä siivitti laajamittaista siirtymistä maksuperusteisiin ”Defined Contribution” -järjestelmiin, joissa eläke-etuuksiin sisältyvä riski jää kokonaan työntekijän kannettavaksi. Samassa yhteydessä alennettiin usein myös eläke-etuuksiin varattavien varojen määrää. Ei tyydytty vain siihen, että elinaikojen pitenemisestä johtuvaa rahoitusongelmaa olisi tasapainotettu etuussäännöillä. Maksuperusteisuus omaksuttiin jopa joidenkin maiden lakisääteisiin eläkejärjestelmiin.

Mielonen ym. (2020) kuvaavat ja analysoivat eläkejärjestelmien automaattisia vakautusmekanismeja Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa. Eläkejärjestelmät ovat erilaisia. Siitäkin syystä vakauttamista on eri maisa tavoiteltu toisistaan poikkeavilla mekanismeilla. Mielonen ym. analysoivat edellä mainittujen maiden automaattisia vakautusmekanismeja useiden käytännön ominaisuuksien näkökulmasta: mikä on vakautusmekanismin käynnistävä epätasapainon indikaattori ja sen ”kynnysarvo”, millä frekvenssillä indikaattoria seurataan ja millä frekvenssillä tasapainotusta tapahtuu. Mekanismissa määritellään myös teknisen laskennan periaatteet ja mahdollinen eriliselle harkinnalle varattu osuus. Luonnollisesti on määriteltävä myös mekanismin ydin eli se, mihin tai keiden talouteen muutos kohdistetaan ja milloin. Voidaan tarkistaa parhaillaan mak-

sussa olevia eläkkeitä, kertyneitä tai kertyviä eläkeoikeuksia eli työelämässä vielä olevien tulevia eläkkeitä tai heidän eläkeikiään. Sopeutusta voidaan kohdistaa myös maksutasoon (ks. Mielonen (2023)).

Ruotsi siirtyi vuosituhaten alussa lakisääteisen eläkejärjestelmänsä tärkeimmässä osassa (Inkomstpension) maksuperusteisuuteen. Tasapainotustarvetta mittaava indikaattori perustuu eläkevastuiden ja varojen suhteeseen, joka lasketaan vuosittain. Varoihin lasketaan puskuriluontoisten sijoitusvarojen lisäksi odotetun maksutulovirran nykyarvo. Jos indikaattori osoittaa epätasapainoa, eläkkeitä tai niiden indeksikorotuksia leikataan ja jos tasapaino palautuu, leikkaukset hyvitetään (”indeksijarru tai -kaasu”). Ensimmäiset kokemukset aiheuttivat julkista arvostelua ja sen kiihtyessä poliittiset päätöksentekijät alkoivat pitää mekanismin aiheuttamia kertaleikkauksia eläkkeisiin liian rajuina. Leikkauksen vaikutuksia pehmennettiin verotuksen kautta. Myös pidemmän päälle toteutuvaa eläketasoa alettiin pitää liian matalana ja indeksijarrua on sittemmin tasoitettu.

Alankomaiden tärkeimmässä eläkejärjestelmässä eli rahastoidussa lisäeläkejärjestelmässä tasapainotusta ohjaava indikaattori on rahasto-kohtaisesti kunkin työnantaja- tai alakohtaisen eläkerahaston (lukumäärä noin 200) vakavaraisuus. Automaattinen vakautus on pääosin tehty eläkkeitä ja kertyneitä eläkeoikeuksia indekseillä säätämällä. Myös maksunkorotusten käyttö on mahdollista, mutta se ei ole ollut yleistä, koska täyden rahastoinnin takia rahastojen määrä suhteessa palkkasummaan on niin suuri, että suurtenkin maksunkorotusten vaikutus vakavaraisuuteen jäisi vähäiseksi.

Alankomaidenkin vakautusmekanismi on ollut kritiikin kohteena. Vakavaraisuuslaskentaa on pidetty vaikeaselkoisena ja sen läpinäkyvyyt-

tä huonona. Kovin kritiikki on kohdistunut mekanismin indeksivaikutuksiin. Korkojen alentuessa finanssikriisin jälkeen sekä rahastojen varat että eläkevastuut kasvoivat voimakkaasti. Näiden erotus eli vakavaraisuus kuitenkin aleni ja lähes kaikki rahastot joutuivat vuosikymmeneksi pidättäytymään indeksikorotuksista käytännössä kokonaan. Korkojen noustua osa rahastoista on kyennyt uudestaan aloittamaan indeksikorotuksien antamisen.

Kanadan eläkejärjestelmän vakautusautomaattikka laukeaa, jos nykymaksu on alempi kuin kestävä maksutaso. Sopeutus tehdään muuttamalla lainsäädäntöä, viime kädessä maksussa olevien eläkkeiden leikkauksilla. Myös maksunkorotuksia voidaan tehdä, mutta niiden vuosikorotuksille on yläraja.

Saksan yleinen ansiöeläkejärjestelmä on puhdas jakojärjestelmä. Sen eläkkeiden ja kertyneiden eläkeoikeuksien vuotuisiin indeksitarkistuksiin sisältyy kaksi kerrointa, joilla on vakauttava tarkoitus. Ne lasketaan vakuutettujen eli eläkemaksua maksavien ja eläkeläisten lukumäärien suhteen muutoksen ja eläkemaksujen suhteellisen muutoksen perusteella. Kertoimet voivat muutosten suunnan mukaan alentaa tai korottaa eläkkeitä.

Maksutasolle on sekä ylä- että alaraja ja järjestelmän tuottamalle korvaussuhteelle (eläke suhteessa palkkaan) alaraja. Jos näköpiirissä on, että rajat maksuissa tai eläkkeissä rikotaan, poliittisilla päätöksillä tehdään korjaavia muutoksia.

Japanin eläkejärjestelmässä automaattisen vakautuksen laukaiseva indikaattori lasketaan maksajien lukumäärän muutoksen ja 65 vuotta täyttäneiden elinajanodotteen muutoksen perusteella. Vaikutus kohdistetaan maksussa olevien eläkkeiden ja kertyneiden eläkeoikeuksien indeksitarkistuksiin.

Ruotsissa, Alankomaissa ja Saksassa vakautusmekanismin laukaisevan indikaattorin muutos määritetään ja mahdolliset vakauttavat tarkistukset tehdään vuosittain indeksitarkistusten yhteydessä. Kanadassa kestävyyslaskelma tehdään kolmen ja Japanissa viiden vuoden välein.

Saksan lisäksi myös Japanin ja Kanadan järjestelmissä voidaan automaattisen vakautusmekanismin toimintaan puuttua säännöstenkin mukaan poliittisella päätöksenteolla (Mielonen ym. 2020). Ruotsissa vakautusmekanismiin kohdistunut kritiikki johti siihen, että päätettiin muuttaa itse mekanismia. Onkin ilmeistä, että eläkejärjestelmä on kehittyneissä maissa niin merkittävä osa yhteiskuntaa, että sääntöpohjainen vakautus ei koskaan ole täysin irrallaan aktiivisesta päätöksenteosta, olipa sääntöpohjaisuus suunniteltu kuinka hyvin tahansa.

Suomessa eläkejärjestelmän vakauttamista on suhteellisen onnistuneesti hoidettu pitkään päätöseräisesti. Vuoden 1991 Työeläkerahasto- toimikunnan laskelmista voi päätellä, että jos 30 vuoden takainen säännöstö olisi ollut ja olisi edelleen voimassa, yksityisen sektorin työntekijöiden työeläke-etuuksien rahoittamiseen tarvittaisiin nyt maksu, joka olisi vähintään 40 prosenttia palkasta. Nykyinen maksutaso on 24,4 prosenttia palkasta ja eläkevarojen määrä vuoden 1991 laskelmaa huomattavasti suurempi.

Maksutarpeen radikaali pieneneminen vuonna 1991 arvioitua nähdessä ei ole johtunut positiivisista shokeista. Eliniän pidentyminen huomattavasti enemmän kuin 30 vuotta sitten oletettiin antaisi pikemminkin aiheen korottaa vuoden 1991 arviota ylöspäin. Rahoituksellisen kestävyuden olennainen parantuminen on seurausta 30 viime vuoden aikana tehdyistä päätöksistä. Tasapainottavilla päätöksillä on korotettu maksutasoa, kiristetty etuussäännöksiä sekä

edistetty rahastointia ja sijoitusten tuottomahdollisuuksia. Tosin jälkiviisaasti päätöksiä on kritisoitu siitä, että uudistukset olisi ollut hyvä tehdä vielä aikaisemmin.

Päätöksillä on merkittävästi lisätty myös eläketalouden kestävyyttä tukevaa automatiikkaa. Alkavien eläkkeiden taso ja vanhuuseläkkeen alaikäraja on sidottu elinajanodotteeseen säännöllä, jotka, hiukan pelkistään, neutraloivat eliniänodotteen muutoksesta aiheutuvasta kustannuspaineesta 2/3 eläkeiän ja loput 1/3 eläketason muuttumisella.

2. Automaattisen ohjauksen ominaisuuksia

Professori Torben M. Andersen teki Eläketurvakeskuksen toimeksiannosta 2021 riippumattoman arvion Suomen eläkejärjestelmästä. Raportissaan Andersen käsitteli myös automaattisia vakauttajia (Andersen 2021).

Andersen näkee automaattisten vakauttajien vakuutusteknisenä etuna niiden joustavuuden sopeutumisessa uuteen informaatioon. Esimerkiksi kun eläkeikä kytketään elinajan odotteeseen, vapaudutaan ottamasta etukäteen kantaa siihen, mikä elinajanodote on 20 tai 30 vuoden päästä. Kytkeä kuitenkin varmistaa, että sopeutusta tapahtuu, jos elinajanodote muuttuu.

Poliittiselta kannalta etukäteissääntöjen suurimpana hyötynä Andersen pitää sitä, että ne ovat omiaan vähentämään viivyttelyä muutostarpeen ilmennettyä. Eläkepoliittisen keskustelun polttopiste siirtyy uudistusten tarpeellisuudesta siihen, noudatetaanko aiemmin päätettyjä sääntöjä vai ei. Etukäteissääntöjen hyvä puoli on myös se, että niistä ei yleensä myöskään seuraa niin äkkijyrkkiä muutoksia kuin pakon edessä tehdyistä nopeista päätöksistä.

Sopeutumismekanismiin tarvitaan merkittäviä päätöksiä sopivista laukaisimista ja sopeutusten jakautumisesta maksujen, eläketasojen ja eläkeikien kesken. Päätöksien pohjaksi taas tarvitaan tarkkaa analyysiä mekanismin toimivuudesta erilaisissa väestöllisissä ja taloudellisissa muutoksissa. Andersen kuitenkin varoittaa pyrkimästä täydellisyyteen eli laatimaan monimutkaisia sääntöjä, joiden kuviteltaisiin kattavan kaikki mahdolliset tilanteet.

Andersen arvioi, että Suomen eläkejärjestelmän eliniän kehitykseen sidotut automaattiset sopeutusmekanismit eivät ole riittäviä takamaan järjestelmän rahoituksellista kestävyyttä, vaan tarvitaan useampia automaattisia mekanismeja. Hänen mukaansa yksi sellainen voisi toimia maksujen ja/tai etuuksien tason kautta.

Seuraavat tarkastelut koskevat ensisijaisesti yksityisen sektorin työntekijän eläkelain (TyEL) automaattista ohjausta. Heijastusvaikutuksia muihin työeläkelakeihin ja julkiseen talouteen selostetaan luvussa 5.

2.1. Mitä hyötyä olisi uudesta automaattisen ohjauksen välineestä

Suomen työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin tasapainoon vaikuttaa erittäin moni tekijä. Tärkeimpiä niistä ovat elinajanodote, syntyvyys, nettomaahanmuutto, työllisyyden ja tuottavuuden (reaaliansioiden) kehitys sekä sijoitusvarojen tuotto (Rantala 2022).

Näistä tekijöistä automaattiohjaukseen on otettu elinajanodote. Myös työllisyydellä on pitkällä aikavälillä automaattinen ohjausvaikutus: jos ei olla työssä, ei eläkekään kartu. Reaali-ansioiden kehityksen eli palkkatason kautta tuleva vastaavantyyppinen automaattinen tasapainotusvaikutus on osittainen (Rantala 2022).

Kontrolliteorian¹ termin edellä mainitut automaattisesti sopeuttavat tekijät toteuttavat eläketaloudessa ns. feedforward-kontrollia (FF). Se tarkoittaa, että jotakin systeemiä ohjataan haluttuun tilaan systeemin tilaan vaikuttavien tekijöiden ja niiden ennustamisen avulla. Jos raketti pitää lähettää kuuhun, lasketaan laukaisuun ja -voima maan ja kuun sijaintien sekä lentorataan vaikuttavien tekijöiden perusteella, painetaan lähtönappulaa ja parasta toivoen jäädään seuraamaan, osutaanko oikeaan.

Käytännön sovelluksissa havaittiin, että FF-kontrolli ei tuota riittävän hyviä tuloksia satunnaisympäristössä. Tämän seurauksena kontrolliteoriassa siirryttiin jo 1960-luvulla enenevässä määrin käyttämään ns. feedback-malleja (FB), joissa systeemin ohjaus perustuu suoraan systeemin tilan ja tavoitetilan poikkeamaan (ks. esim. Åström 1970). Kuuraketin reittiä korjataan lennon aikana sen mukaan, miten paljon kuun ohimentäisiin, jos loppumatka jatkettaisiin vanhoilla asetuksilla.

FB-mallit ovat osoittautuneet tehokkaiksi erityisesti tilanteissa, joissa systeemin tilaan vaikuttavien tekijöiden kehitys ei ole tarkkaan ennustettavissa. FB-kontrollin voima on siinä, että ohjaus perustuu poikkeamaan tavoitetilasta riippumatta siitä, mistä tekijöistä poikkeama on aiheutunut. Myös ennalta arvaamattomien tapahtumien ja tekijöiden aiheuttamat poikkeamat ja FF-kontrollin ”jäännöserät” tulevat huomioon otetuiksi. FB-kontrollin käyttö ei kuitenkaan tee FF-kontrollia tarpeettomaksi. Sen avulla poikkeamaa tavoitteesta voidaan pienentää, mikä samalla pienentää tarvittavien korjausliikkeiden suuruutta.

¹ *Kontrolliteoria on insinöörisovellusten pohjalta syntynyt soveltavan matematiikan haara, joka tutkii erilaisten systeemien ohjaamiseen liittyvää dynamiikkaa.*

Jos eläkejärjestelmän automaattista ohjausta (AO) halutaan tehostaa, sen perustaksi olisikin järkevää ottaa suoraan poikkeama pitkän aikavälin rahoitustasapainon tavoitetilasta. Poikkeaman suuruudesta tehtävää arviota kutsutaan seuraavassa *Indikaattoriksi*. Sen perusteella määrytyy ohjauksen suuruus ja suunta. *Indikaattorin* valintaa ja laskentaa selvitetään lähemmin luvussa 3.2.

Indikaattoriin perustuvaa ohjausta tulisi käyttää nykyisten tasapainottajien lisäksi. Periaatteessa ei ole poissuljettua, että käyttöön otetaisiin tämän lisäksi vielä uusiakin FF-tekijöitä kuten esimerkiksi syntyvyys. Syntyvyyden muutosten vaikutus tulee kuitenkin huomioon otetuksi jo *Indikaattorin* laskennassa. Tästä lisätekiöstä saatava hyöty olisikin todennäköisesti vähäinen, mutta monimutkaisuus lisääntyisi. TyEL-talouden omavaraisuuden takia mahdollisina uusina FF-muuttujina voisivat tulla kyseeseen vain TyEL-talouteen suoraan vaikuttavat tekijät. Esimerkiksi valtion talouden tila tai muut vastaavat tekijät eivät tähän soveltuisi.

2.2. Jatkuva vai diskreetti ohjaus

Johdannossa mainitun työryhmän toimeksiantossa puhutaan työeläkejärjestelmän sopeutumisesta mahdollisiin shokkeihin sääntöpohjaisen vakautusjärjestelmän avulla. Shokki viitanee melko lyhyessä ajassa toteutuneeseen muutokseen, joka on jo tapahtunut ja jonka tapahtumista, ajoittumista tai mittaluokkaa toimijat eivät ole ennakoineet. Lisäksi vaikutuksen rahoitustasapainoon tulisi olla suhteellisen suuri. Taustalla lienee ajatus, että AO tulisi käyttöön vain jollakin tavoin poikkeuksellisissa ja yllättävissä tilanteissa.

Shokkiin pohjautuva ohjausta voi kutsua diskreetiksi ohjaukseksi (DAO) eli ohjaus käyn-

nistyy vain silloin, jos tietyt kynnsarvot ylittävät, esimerkiksi, kun laskelma osoittaa vaikkapa parin prosentin vajetta tai ylitettä suhteessa palkkasummaan. Ohjaus olisi voimassa, kunnes päästään takaisin kynnsarvojen väliin.

DAO:n käynnistyessä tulisi pystyä nimeämään käynnistämisen aiheuttanut ”shokki” ja myös arvioimaan sen aiheuttamat pitkäaikaisvaikutukset. Nykyisen AO:n ulkopuolella olevista eläkejärjestelmän suurimmista riskitekijöistä syntyvyys, maahanmuutto ja ansiotason reaaliikasvu tuskin muuttuvat äkillisesti niin paljon, että niiden vaikutusta pitkän aikavälin rahoitustasapainoon voisi kutsua shokiksi. Sijoitustuottojen ja eläkevarojen muutokset voivat olla niin äkillisiä, että voidaan puhua jopa shokeista. Eläkevarojen määrä myös vaikuttaa merkittävästi arvioon pitkän aikavälin rahoitustasapainosta. Sijoitustuottojen vaihteluilla on kuitenkin taipumus olla suuria molempiin suuntiin, minkä seurauksena ”poikkeustilasta” tulisi helposti jatkuva ja korjausliikkeistä molempiin suuntiin nykiviä.

Tavoite DAO:n tilapäisyydestä edellyttäisi, että kynnsarvojen tulisi olla suhteellisen korkeita ja tarvittavien korjaustenkin tulisi olla kohtalaisen isoja, mikä varsinkin etuuksien osalta olisi ongelmallista. Jos taas toimia jaksotettaisiin pidemmälle ajalle, poikkeussäänösten jatkuminen pitkään on omiaan lisäämään kriisitunnelmaa, joka ehkä muutenkin on seurauksena ”poikkeustilaan” siirtymisestä.

Todennäköisesti toimivampi mekanismi saataisiin, jos AO olisi jatkuvampaa (JAO), esimerkiksi vuosittain päivittyviin tietoihin perustuvaa. JAO:ssa korjausliikkeet voidaan pitää DAO:ta pienempinä, koska siinä ei tarvitse odottaa muutospaineen kasvua jonkin tietyn rajan yli ja ohjausindikaattorin pienemmätkin muutokset voidaan ottaa heti huomioon.

Korjausliikkeet voisivat muodostua osaksi eläkejärjestelmän normaalia toimintaa ilman kriisitunnelmaa.

DAO:n ja JAO:n tuottamien tulosten ei välttämättä tarvitse olla kovin kaukana toisistaan. DAO:n korjaustoimien jaksottaminen pidemmälle ajalle toisi sen lähelle JAO:ta. Toisaalta JAO:ssa olisi syytä olla kynnsarvo, joka perustuisi korjausliikkeen suuruuteen; esimerkiksi mitättömän pieniä maksun muutoksia ei kannata toteuttaa. JAO:n periaatteet sopivat lähtökohdaksi myös todellisen shokin aiheuttamiin tilanteisiin. Jos on tarpeen, JAO:n parametrejä voidaan silloin säätää suuremmat korjausliikkeet salliviksi.

3. Näkökohtia automaattiohjauksen käytännön toteutuksesta

3.1. Ohjausvaikutusten kohdistaminen

AO:n ehkä keskeisin kysymys on, miten korjaustoimenpiteet kohdistetaan eläkejärjestelmän eri osapuoliin, työnantajiin, työntekijöihin ja eläkeläisiin tai teknisemmin sanottuna maksuun ja eläkkeisiin.

Riskinkantajia eläkejärjestelmässä ovat viime kädessä maksajat ja eläkkeensaajat. Huonon kehityksen toteutuessa riskinkantajia ovat lähikohtaisesti maksajat, siis sekä sen hetkiset että myöhemmät työntekijät ja työnantajat. Työntekijä osallistuu etuuksiin liittyvien riskien kanton eläkekertymän kautta ja eläkejärjestelmän taloudellisten riskien kanton maksun kautta. Työntekijän työnaikainen riskinkanto on realisoitunut myös niin, että tulevaa eläkekertymää tai muita eläkkeen ehtoja on muutettu päätösperäisesti lainsäädäntöä muuttamalla. Erityisesti tulevan eläkkeen ehtoihin tehtävät

muutokset kohdistuvat voimakkaimmin kaikkein nuorimpiin, niihinkin, jotka eivät vielä ole työmarkkinoille tulleet.

Muodollisesti työntekijän riskinkanto loppuu eläkkeelle siirryttyessä. Se onkin perusteltua siitä näkökulmasta, että eläkkeellä ollessa mahdollisuudet reagoida tulotason muutoksiin ovat yleensä suppeammat kuin työssä ollessa. Tästä huolimatta myös maksussa olevia eläkkeitä on sopeutettu päätösperäisesti muun muassa indeksejä muuttamalla tai jopa jättämällä säännönmukaiset indeksikorotukset tekemättä. Näin jo eläkkeellä olleetkin ovat joutuneet osallistumaan eläkejärjestelmän taloudelliseen sopeuttamiseen.

Pidentynyt elinikä ja alentunut syntyvyys ovat johtaneet siihen, että eläkeläisten määrä suhteessa työikäisten määrään on kasvanut voimakkaasti. On aiheellista kysyä, tulisiko väestörakenteen suuri ja todennäköisesti pitkään jatkuva muutos ottaa huomioon jakamalla riskiä tasaisemmin ja suuremmalle joukolle, siis myös ansaituihin ja maksussa oleviin eläkkeisiin. AO:n avulla tällainen laajentaminen voitaisiin tehdä hallitusti. Samalla tunnustettaisiin muodollisesti eläkeläisten tosiasiallinen riskinkanto, jota aikaisemmin on toteutettu päätösperäisesti, ja vältettäisiin myös riskiä siitä, että työeläkkeiden indeksikorotukset liukuisivat vuosittain valtion budjetin laadinnan yhteydessä päätettäväksi.

Laaja riskinkanto on myös omiaan lieventämään poliittisten riskien potentiaalisina lähteinä toimivia epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia. Riskejä laajalti jakavat säännöt tehnevät tasapainosta vahvemmin yhteisen asian ja lisäänevät luottamusta eläkejärjestelmään.

AO:n parametreissa pitää ottaa huomioon ansaittujen työeläkkeiden perustuslain mukainen omaisuuden suoja. Perustuslainmukaisuus tulisi arvioida AO:n säätämisvaiheessa. Omai-

suuden suojasta seuraa vaatimus muutosten maltilliseen kohdentamiseen ja vuosimuutosten pitämiseen pieninä. Eläkkeen reaaliarvon säilyttäminen puoltaa, että eläke korottuisi aina vähintään inflaation verran. Maksussa olevan eläkkeen nimellisarvon leikkaaminen tulisi kyseeseen vain ääritilanteessa. Riskinkannon tulisi olla myös kaksisuuntaista siten, että mahdollisen suotuisan kehityksen tuoma hyvä jaettaisiin kaikkien riskinkantajien kesken.

AO:n tarkoituksena ei tulisi myöskään olla muuttaa eläketulojen ja palkkatulojen suhdetta eli AO:n vaikutuksen eläketuloon ja palkkatuloon tulisi olla samassa suhteessa. Jos eläkkeiden ja palkan suhteita muista syistä halutaan muuttaa, muutokset tulisi tehdä erillisillä päätöksillä.

Seuraavassa on esimerkki yhdestä tavasta jakaa riskejä käytettäessä AO:ta edellä esitettyjen periaatteiden mukaisesti. Käytetään seuraavia merkintöjä: d = sopeutustarve suhteessa palkkasummaan, P = palkkasumma, E = kokonaiseläkemeno ja $m = E/P$. Nykysäännösten mukaan vain työeläkemaksu sopeutuu, joten jos ei tehdä päätösperäisiä muutoksia, sopeutuksessa maksukertymä muuttuu määrällä dP . Nykylain mukaan puolet muutoksesta kohdistuu työnantajan ja puolet työntekijän maksuun. Yksittäisen työntekijän välitön suhteellinen tulonmuutos työeläkemaksun muutoksen takia on $-d/2$ ennen veroja. Tulonmuutos on sopeutustarpeeseen nähden vastakkaismerkinen. Koska eläke lasketaan bruttopalkasta ilman työeläkemaksun vaikutusta, työntekijän tuleva eläke ei muutu

Jos työnantajan kustannus sopeutuisi täysimääräisesti työnantajan maksun muutokseen ja palkkataso muuttuisi saman verran toiseen suuntaan, palkan suhteellinen muutos konvergoisi kohti $-d/2$:ta. Palkan perusteella kertyvä eläke muuttuisi vastaavasti.

Seuraavaksi tarkastellaan AO-mallia, jossa sopeutusvastuuta jakautuu kaikille työeläkejärjestelmän osapuolille: työnantajille, työntekijöille ja myös eläkkeellä oleville.

Vaikutusten kohdentamisen lähtökohdaksi otetaan, että töissä ja eläkkeellä olevien tulot ennen veroja muuttuvat samassa suhteessa. Tulosuhteiden vakiointi tehdään työeläkkeen tasoa ja työeläkemaksua säätämällä.

Merkitään x :llä työntekijöiden työeläkemaksun muutosta suhteessa palkkaan, joka on myös työeläkkeen suhteellinen muutos. Tämä työntekijän ja eläkkeensaajan yhteinen tasapainottava muutosaste saadaan rahoitusyhtälöstä

$$dP = 2xP + xE. \quad (1)$$

Jakamalla P :llä saadaan

$$d = 2x + xE/P = x(2+m), \quad (2)$$

jolloin ratkaisu on

$$x = d/(2+m). \quad (3)$$

Työntekijän eläkelain (TyEL) mukainen eläkemeno suhteessa TyEL:n mukaan vakuutettuun palkkasummaan eli suhdeluku m on nykyisellään noin 27 prosenttia. Suhdeluku muuttuu tulevaisuudessa ja on nykylakien mukaan ja ennen sopeutustoimia tällä vuosisadalla enimmillään arviolta noin 35 prosenttia (Tikanmäki ym. 2022).

Jos TyEL:n sopeutustarpeen *Indikaattori* osoittaisi tarpeen olevan yksi prosenttiyksikkö suhteessa vakuutettuun palkkasummaan ($d = 0,01$), sekä työntekijän että työnantajan työeläkemaksua pitäisi nostaa 0,44 prosenttiyksikköä, yhteensä siis 0,88 prosenttiyksikköä. Maksussa

oleviin eläkkeisiin tehtäisiin 0,44 prosenttiyksikön tarkistus alaspäin.

Jos työntekijän kuukausipalkka olisi esimerkiksi tapauksessa 3000 euroa, sopeuttaminen aiheuttaisi 13 euron työntekijämaksun korotuksen ja 2000 euron kuukausieläkkeeseen noin 9 euron alennuksen. Jos esimerkiksi sopeutus tehtäisiin nykyisin mukaan, työnantajan ja työntekijän maksua pitäisi korottaa 0,5 prosenttiyksikköä kumpaakin. Työntekijän maksu nousisi 15 euroa. Maksussa olevat eläkkeet eivät muuttuisi.

Prosenttiyksikön sopeutustarvetta voi pitää suhteellisen suurena. AO:ssa sen toteutus olisi syytä jaksottaa useammalle vuodelle.

Esimerkkilaskelma on tehty poikkileikkauksena ilman kaikkien mahdollisten pitkäaikaisvaikutusten tarkastelua. Poikkileikkaustilanteessa tehdyt muutokset jäävät pysyviksi, kunnes ne mahdollisesti kumoutuvat myöhemmin tapahtuvien sopeutusten yhteydessä. Työnantajan työeläkemaksun korotus nostaa ja alennus vähentää työvoimakustannuksia. Korotus aiheuttaa paineen sopeuttaa muita kustannuksia alaspäin tai tuottavuutta ja tuotteista perittäviä hintoja ylöspäin, jos ja kun kannattavuuden ei haluta heikentyvän. Sopeutuminen saattaa osaksi tai kokonaan purkautua alempina palkkoina kuin ne ilman maksunkorotusta olisivat olleet. Työeläkemaksun alennus puolestaan avaa mahdollisuuden ohjata etu kannattavuuteen, tuotteiden hintoihin tai palkkoihin.

3.2 Ohjausindikaattorin valinta ja laskenta

Luvussa 2 todettiin, että FB-tyyppisessä eläkejärjestelmän rahoitustasapainon AO:ssa tarvitaan *Indikaattori* eli laskentasuure, jonka perusteella määräytyy ohjauksen suuruus ja suunta. Eläkejärjestelmän pitkäjänteisyyden takia on

selvää, että *Indikaattorin* tulee perustua pitkälle, useiden kymmenien vuosien päähän katsovaan laskentaan.

Indikaattorin teknisessä toteutuksessa on tasapainoiltava kahden osittain ristiriitaisen tavoitteen välillä. *Indikaattori* ei saa heilahdella liikaa, jotta korjausliikkeet eivät muodostu liian suuriksi tai sahaaviksi. Tästä seuraa tarve jonkinlaiselle *Indikaattorin* vaihtelun rajoitteelle. Toisaalta, jos *Indikaattori* rajoitteen takia reagoi liian hitaasti, tasapainon palautuminen voi joko epäonnistua tai ainakin lykkääntyä esimerkiksi sukupolvinäkökulmasta liian pitkälle.

Toinen tasapainoilu tarvitaan sen suhteen, voiko laskennassa olla asiantuntijaharkintaa ja miten paljon. Laskennan läpinäkyvyyden kannalta ideaali olisi, jos se perustuisi kaavamaisesti jo toteutuneisiin lukuihin, tilastoihin yms. ja etukäteen kiinnitettyihin laskentamenetelmiin. Toisaalta liian pitkälle menevä kaavamaisuus ilman joustoja ja asiantuntijaharkintaa voi heikentää säännön toimivuutta käytännön tilanteissa.

Työeläkejärjestelmä pitkän aikavälin laskelmien (PTS) tekeminen on yksi Eläketurvakeskuksen (ETK) lakisääteisistä tehtävistä. Luontevaa olisikin, että *Indikaattorin* tietopohja ja käytännön laskenta perustuisivat ETK:n laskelmiin. Laskelmien suorittamisesta tulisi luonnollisesti laatia tarvittavat säännökset, joilla varmistetaan laskennan riippumattomuus, objektiivisuus ja läpinäkyvyys.

Jo nykyisissä ETK:n PTS-laskelmissa on aineksia *Indikaattorin* pohjaksi. Laskelmat tuottavat arvioidun rahoitustasapainon esimerkiksi 50 vuoden päähän. Tasapaino kuitenkin riippuu paitsi käytettävistä oletuksista myös laskennan lähtötilanteesta. Lähtötilanteessa ongelmallisin on eläkejärjestelmän alkuvarallisuuden määrän suuri vaikutus vuosikymmenien päähän. Alku-

varallisuus riippuu ennen kaikkia toteutuneista sijoitustuotoista, jotka voivat vaihdella voimakkaasti. Vaihtelu aiheuttaisi myös näin valittuun *Indikaattoriin* suurta vaihtelua.

Nykyisiin PTS-laskelmiin sisältyy arvio ns. vakaan maksun tasosta. Riittävä vakaa maksutaso määritellään sinä alimpana maksutasona, joka laskentahetkestä eteenpäin pysyvästi sovellettuna riittäisi laskentahetken oletusten ja säännösten mukaisten etuuksien rahoittamiseen pitkälläkin aikavälillä. Laskennan aikahorisontti on periaatteessa äärettömyydessä. Vakaaseen maksuun perustuva *Indikaattori* olisi vähemmän heilahteleva kuin jonkin yksittäisen tulevaisuuden vuoden tilanteen käyttäminen, mutta siihenkin liittyy alkuvarallisuuden heilahtelun ongelma.

On tarpeen kehitellä *Indikaattorin* vaihtoehtoisia laskentatapoja ja mallinnuksen avulla tutkia vaihtoehtojen ominaisuuksia. *Indikaattorin* heilahtelua ja l ohjauksen kohdentamisen parametrejä on katsottava kokonaisuutena niin, että niiden yhteisvaikutuksena saadaan halutun suuruinen tasaisuus.

4. Automaattiohjaus ja päätösperäiset muutokset

AO:n perusidea on rahoitustasapainon hakeminen muuttuvissa olosuhteissa eläkemaksun ja etuuksien vähittäisten muutosten kautta säännöltään muuten muuttumattomassa järjestelmässä. Koska muutoksia tehdään myös päätösperäisesti, on otettava kantaa siihen, miten ne otetaan huomioon AO:ssa. Tarve on erityisen suuri AO:n käyttöönottoaiheessa, varsinkin jos myös eläkkeensaajat tulevat uutena ryhmänä eksplisiittisesti riskinkantoon mukaan.

AO:n käyttöönotto ilman siirtymävaiheen erityisluonteen huomioonottoa aiheuttaisi sen, että säännösmuutosten kustannusvaikutus jakautuisi AO:n kautta esimerkiksi luvussa 3 kuvatulla tavalla. Vaikutusten jakautuminen automaatin tuottamana voi luonnollisesti olla haluttu tulos. Jos jo käyttöönottoaiheessa tiedetään AO:n aiheuttavan odotusarvoisesti esimerkiksi eläketason alentumisen, AO:n legitimitettä voi olla vaikea saavuttaa. Myös Rawlsin kuuluisan tietämättömyyden verhon periaatteen noudattaminen johtaisi siihen, että nyt maksussa olevat eläkkeet eivät AO:n takia saisi odotusarvoisesti muuttua nykylainsäädännön antamasta.

Teknisesti ilmaistuna edellä sanottu tarkoittaa, että *Indikaattorin* alkuarvon tulisi olla nolla. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ennen AO:n käyttöönottoa saatetaan voimaan säännösmuutokset (esimerkiksi etuusleikkaukset tai -parannukset tai sijoitussäännösuudistukset), jotka on päätetty tehdä, arvioidaan muutosten kustannusvaikutus ja maksua kalibroidaan niin, että nollassa toteutuu. Samaan pohdintaan joudutaan myös myöhemmin päätösperäisiä muutoksia tehtäessä.

Vaikka TyEL on tilastoissa aikanaan luokiteltu julkiseen talouteen, sen varat eivät ole käytettävissä valtion tai kuntien osoittamiin tarkoituksiin. Tästä syystä haettaessa työryhmän toimeksiannossa mainittua 0,4 prosenttiyksikön alkuvaiheen tasapainotusta suhteessa bruttokansantuotteeseen, onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota niihin menoeriin, joita valtio itse rahoittaa.

5. Automaattiohjauksen vaikutukset julkiseen talouteen

Koko työeläkejärjestelmä oli ETK:n viimeisimmän PTS-laskelman mukaan kestävyyslijäämäinen (Tikanmäki ym. 2022). Kaikkien työeläkeläkien mukaiset eläkkeet huomioon ottaen koko työeläkejärjestelmän maksutuloon rinnastuva rahavirta oli 29,2 prosenttia suhteessa vakuutettuun työtulosummaan vuonna 2021. Riittävä vastaava vakaa maksutaso oli 1,4 prosenttiyksikköä alempi. TyEL:n vakaa maksu oli 25,3 prosenttia (Tikanmäki ym. 2022), kun perittävä maksu on ollut 24,4 prosenttia eli näin mitattu TyEL:n rahoituslijäämä on 0,9 prosenttia palkoista.

Julkisten alojen eläkelain (JuEL:n) määrittelemä osa työeläkejärjestelmää on kokonaisuutena rahoitusyliäämäinen. Eläkemaksut eivät kata yrittäjän eläkelain (YEL:n) ja maatalousyrittäjän eläkelain (MYEL:n) koko eläkemenoa nyt eikä tulevaisuudessa. Vaje rahoitetaan valtionosuuksilla. Valtionosuudet on otettu huomioon ”maksuina” pitkällä aikavälillä riittävän vakaan maksutason laskelmassa. Lisäksi valtio rahoittaa kokonaan työeläkejärjestelmän kautta maksettavat VEKL:n (laki valtion varoista suoritettavan eläkkeen korvaamisesta alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta) mukaiset etuudet.

Lukujen 2 ja 3 tarkastelut on tehty ensisijaisesti TyEL:n näkökulmasta. Luvussa 3.1 esitettiin automaattisen ohjauksen sääntö ja esimerkilaskelma, kun oletetaan, että TyEL:n tasapainotus vaatisi pysyvästi yhden prosenttiyksikön suuruisen menojen ja tulojen erotuksen vähenevän suhteessa palkkasummaan. Laskelman mukaan työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksutasoon tarvittaisiin kumpaankin 0,44 prosenttiyksikön korotus sekä suhteessa saman-

suuruinen tarkistus alaspäin maksussa oleviin eläkkeisiin. Muutokset merkitsivät, että vuotuinen maksutulo kasvaisi vuoden 2024 tasossa arviolta 660 miljoonaa euroa ja eläkemeno supistuisi arviolta noin 90 miljoonaa euroa.

Mahdollisilla TyEL:n muutoksilla on vaikutusta myös muihin eläkelakeihin. Muutokset TyEL:n etuussäännöksiin siirtyvät sellaisinaan muiden lakien mukaisiin etuuksiin. Myös makсутason muutokset heijastuvat muiden lakien mukaisiin maksutasoihin, YEL:ssä ja MYEL:ssä koko maksuun ja julkisella sektorilla työntekijämaksuihin.

TyEL:n ja muiden työeläkelakien mukaisten eläkkeiden suhteelliset muutokset ovat samansuuruiset. Jos tarkistus olisi luvussa 3.1 esitettyjen esimerkkilukujen mukaisesti 0,44 prosenttia alaspäin, TyEL-tasapainotus johtaisi samalla muun julkisen talouden rahoittaman eläkemenon alenemiseen arviolta noin 72 miljoonalla eurolla. Esimerkkitapauksessa julkisten alojen palkansaajilta perittävä maksutulo kasvaisi 0,44 prosenttiyksikön mukaan nykytasolla arviolta noin 130 miljoonaa euroa. YEL:n ja MYEL:n maksut kasvaisivat noin 60 miljoonalla eurolla, joka vähentäisi tarvittavaa valtionosuutta.

Eläkkeet ovat saajiansa veronalaista ansiotuloa valtion- ja kunnallisverotuksessa. Eläkkeiden korotukset lisäävät ja leikkaukset vähentävät verotuloja niihin kohdistuvan marginaaliveron verran. Palkansaajien sekä yksityisalojen työntekijä- ja yrittäjien työeläkemaksut vähentävät maksajien verotettavaa tuloa. Siten maksunkorotukset supistavat ja maksunalennukset kasvattavat verotettavaa tuloa maksunmuutoksiin kohdistuvan marginaaliveron verran. Palkansaajien, yrittäjien ja maatalousyrittäjien tapauksessa muutos realisoituu ansiotulojen kunnallis- ja valtionverotuksessa.

6. Yhteenveto

Eläkejärjestelmien automaattisen ohjauksen perusidea on rahoitustasapainon hakeminen muuttuvissa olosuhteissa eläkemaksun ja etuuskien vähittäisten muutosten kautta säännöiltään muuten muuttumattomassa järjestelmässä. Eläkejärjestelmän automaattisen ohjauksen käyttö on viime aikoina laajentunut, erityisesti maissa, joiden eläkejärjestelmiä on jo ennestään pidetty kehittyneimpien joukkoon kuuluvina. Automaattisen ohjauksen lisääminen Suomen työeläkejärjestelmässä sisältyy myös valtiovarain- ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettaman työryhmän toimeksiantoon.

Automaatiikka ei poista tarvetta poliittiselle harkinnalle, mutta parhaimmillaan se tukee järkevästä päätöksentekoa. Tässä kirjoituksessa on pohdittu automaattiohjaukseen liittyviä näkökohtia Suomen työeläkejärjestelmän näkökulmasta. Käsityksemme on, että kokonaisvaltainen eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitustasapainoon perustuva automaattiohjaus voisi merkittävästi parantaa jo nyt olemassa olevan automaatiikan toimivuutta. Pidämme myös tärkeänä, että automaattiohjausta arvioidaan mekanismeina sen omista meriiteistä lähtien ilman, että arviointiin sekoittuu mainitun työryhmän toinen tehtävä eli päätösperäinen julkisen talouden vahvistaminen.

Automaattisen ohjauksen suuri etu on sen kyky joustavasti sopeutua monenlaisen uuteen informaatioon. Rahoitustasapainon poikkeamaan tavoitetilasta perustuva ohjaus toimii riippumatta siitä, mistä tekijöistä poikkeama on aiheutunut. Jatkovana toteutettu ohjaus ehkäisee vajeiden kasautumista ja tarvittavat muutokset voidaan pitää pieninä, jolloin niihin sopeutuminenkin on helpompaa. Jatkuva automaattiohjaus kertoo nopeasti myös äkillisen riskin aiheut-

taman rahoitustasapainon poikkeaman suuruuden, mikä todennäköisesti lyhentää aikaa, joka kuluu keskusteluun uudistusten tarpeellisuudesta. Hyvin laaditut normaaliolojen säännöt voivat olla hyvä lähtökohta uudenkin tilanteen vaatimien muutosten suunnittelussa.

Luvussa 3.1 on esimerkin avulla esitetty yksi tapa kohdentaa automaattiohjauksen vaikutukset. Esimerkissä on haettu mahdollisimman laajaa riskinkantoa periaatteena vaikutusten kohdistaminen sekä maksuun että eläke-etuuksiin. Väestörakenteen suuri muutos on otettu huomioon jakamalla riskiä tasaisemmin ja suuremmalle joukolle, siis myös ansaittuihin ja maksussa oleviin eläkkeisiin. Jos näin tehtäisiin, automaattiohjauksen parametreissa on otettava huomioon ansaittujen työeläkkeiden perustuslain mukainen omaisuuden suoja. Siinä tärkeitä näkökohtia ovat eläkkeiden reaaliarvon säilyvyys ja äkillisten suurten muutosten välttäminen.

Tärkeätä on myös säännösten reiluus siinä mielessä, että rahoitusali- ja ylijäämiä kohdellaan symmetrisesti. Alijäämän tapauksessa maksu nousee ja eläkkeiden indeksikorotuksia pienennetään normaalitasosta, ylijäämän tapauksessa tehdään päinvastoin.

Automaattiohjauksen käyttöönottovaiheessa ideaali olisi rahoitustasapainon neutraalius. Siis ennen automaattiohjauksen käyttöönottoa tulisi saattaa voimaan tarpeellisiksi katsotut tasapainottavat säännösmuutokset (esimerkiksi etuusleikkaukset tai -parannukset tai sijoitussäännösuudistukset), arvioida muutosten kustannusvaikutus ja säätää maksu niin, että neutraalius toteutuu.

Sukupolvivaikutuksia ei ole ollut mahdollista selvittää tässä yhteydessä. Arvelemme, että numeeriset sukupolvivaikutukset ovat pieniä, jos automaattiohjaus on jatkuvaa ja vuosittaiset muutokset pieniä. Suhteellisen muuttumatto-

mat säännöt todennäköisesti kohtelevat sukupolvia yli ajan tasapuolisemmin kuin usein tai radikaalisti muuttuvat säännöt. Sitä säännöt eivät kuitenkaan estä, että esimerkiksi talouden suhdanteet eivät osu tasapuolisesti kaikkien sukupolvien elinkaarelle.

Nykyisen implisiittisen riskinkannon tekeminen näkyvämmäksi ja tulevien muutosten parempi ennakoitavuus hyödyttää kaikkia sukupolvia. Riskejä laajalti jakavat säännöt tehnevät tasapainosta vahvemmin yhteisen asian ja voivat parhaimmillaan lisätä luottamusta eläkejärjestelmään. Automaattiohjaus vähentää sitä riskiä, että päätöksiä kulloinkin tekevä sukupolvi lykkäisi välttämättömiä, mutta sille itselleen epäsuotuisia muutoksia tulevaisuuteen, mutta käyttäisi hyväksi sille itselleen edulliset talouden tilat.

Automaattisen ohjauksen mekanismi on iso kokonaisuus, joka vaatii huolellista suunnittelua ja monenlaisten asioiden huomioon ottamista. Huolellista vaikutusten arviointia tarvitaan ja siihen tarvitaan pätevät mallit. Sukupolvivaikutusten lisäksi valmistelussa pitäisi muodostaa käsitys siitä, minkälainen on automaattiohjauksen tuottama muutosten suuruusjakauma. Eriytyisen kriittisiä ovat suuret kiristävät muutokset. □

Kirjallisuus

- Andersen, T.M. (2021), *Eläkkeiden kestävyys ja riittävyys – arvio Suomen eläkejärjestelmästä*, Eläketurvakeskus, <https://www.julkari.fi/handle/10024/143090>.
- Lassila, J. ja Valkonen, T. (1999), *Eläkerahastot ja väestön ikääntyminen*, Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1999:2, Eläketurvakeskus, Helsinki.
- Menard, J.-C., Billig, A. ja Millette, M. (2009), “How can we maintain pension levels in pay-as-you-go schemes? Survey on self-adjustment mechanisms for social security schemes and employer sponsored pension plans: Summary of findings and conclusions”, ISSA Technical Seminar on Pensions, Paris.
- Mielonen, A. (2023), ”Automaattisessa vakauttajassa on kyse riskien jakamisesta”, <https://www.etk.fi/blogit/automaattisessa-vakauttajassa-on-kyse-riskien-jakamisesta/>.
- Mielonen, A., Risku I., Vidlund, M. ja Väänänen, N. (2020), *Eläkkeiden rahoituksen automaattisista vakautusmekanismeista Alankomaissa, Japanissa, Kanadassa, Ruotsissa ja Saksassa*, Eläketurvakeskuksen raportteja 10/2020, Helsinki, <https://www.julkari.fi/handle/10024/140502>.
- Rantala, J. (2021), ”Arvio eläkejärjestelmän arviosta”, <https://www.etk.fi/blogit/jukka-rantala-arvio-elakejarjestelman-arviosta/>.
- Rantala, J. (2022), ”Selvitys työeläkejärjestelmän riskeistä ja niiden kantamisesta”, Julkaisut ja tutkimukset 2022, Finanssiala ry., https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2023/01/fa_selvitys_20012023_tyoelakejarjestelma_riskit_2022.pdf.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (1991), *Työeläkerahastotoimikunnan mietintö*, Komiteanmietintö 1991:44, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023), Tiedote, <https://stm.fi/-/tyoryhma-selvittaa-keinoja-tyoelakejarjestelman-uudistamiseksi>.
- Tenhunen, S. ja Vaittinen, R. (2010), *Eläkejärjestelmän automaattiset vakautusmekanismit – teoriaa ja kokemuksia jarruista ja elinaikakertoimista*, Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:7, Helsinki, <https://www.julkari.fi/handle/10024/129011>.
- Tikanmäki, H., Reipas, K., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T. ja Sankala, M. (2022), *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2022*, Eläketurvakeskuksen raportteja 05/2022, <https://www.julkari.fi/handle/10024/145345>.
- Åström K.J. (1970), *Introduction to Stochastic Control Theory*, Academic Press, New York.