

Ikäraja vaikuttaa taloudellisia kannustimia enemmän eläkkeelle jäämiseen



Terhi Ravaska
KTT, erikoistutkija, VATT



Ohto Kanninen
PhD, johtava tutkija, Labore

Tiivistelmä

Eläkeiällä on suuri vaikutus julkiseen talouteen. Suomessa väestö ikääntyy ja eliniänodote nousee, mikä tarkoittaa sitä, että eläkkeellä ollaan aikaisempaa pidempään. Siksi eläkeiän nostaminen on tärkeä talouspoliittinen tavoite.

Kansainvälisessä tutkimuksessa on havaittu, että eläkkeelle jäädyään yleensä heti kun täyteen eläkkeeseen oikeuttava ikä täyttyy. On kuitenkin ollut epäselvää, miten eläkkeelle jäämisen alaikärajan laskeminen vaikuttaa suhteessa taloudellisiin kannustimiin, joiden tavoitteena olisi nostaa eläkkeelle jäämisen ikää. Tällaisia kannustimia ovat esimerkiksi eläkkeiden rahallinen taso ja eläkkeen vuosittainen karttumaprosentti.

VATT:n ja Laboren uudessa tutkimuksessa osoitetaan, että täyden eläkkeen ikärajan laskemisella on huomattavasti merkittävämpi vaikutus eläkkeelle siirtymiseen kuin taloudellisilla kannustimilla. Eläkeiän alarajan laskeminen aikaisti eläkkeelle jäämistä, vaikka joustava eläkeikä olisi mahdollistanut työn teon jatkamisen entistä pidempään.

Tutkimuskohteena oli Suomen eläkejärjestelmään vuoden 2005 alussa tehty muutos. Uudistuksessa luotiin ns. joustava eläkeikä, jonka seurauksena alimman täyden eläkkeen ikäraja

laski 65 vuodesta 63 vuoteen. Samalla työskentelyn jatkamista ikävuosien 63-68 välillä alettiin kannustaa eläkkeen vuosittaisella 4,5 %:n karttumaprosentilla, jota kutsuttiin yleisesti superkarttumaksi.

Verrattuna uudistusta edeltävään järjestelmään superkarttuma ei kuitenkaan merkittävästi muuttanut keskimääräisiä kannustimia jatkaa työelämässä ikävuosien 63-65 välillä. Aikaisemmassa järjestelmässä eläköityminen ennen 65 vuoden ikää leikkasi eläkettä pysyvästi joka kuukausi. Tämä varhennusvähennys oli 4,8 % vuodessa ja 9,6 % kahdessa vuodessa. Uudessa järjestelmässä 63-vuotiaana eläkkeelle jäänyt henkilö sai siis 9,6 % korkeamman eläkkeen kuin vanhassa järjestelmässä 63-vuotiaana eläkkeelle jäänyt henkilö. Varhennusvähennyksen poisto kumosi superkarttuman vaikutuksen ikävuosien 63-65 välillä.

Tutkimuksessa havaittiin, että pelkästään eläkeikärajan alentaminen kasvatti eläköitymistä 62-64 -vuotiaiden joukossa 47 prosenttiyksikköä vuonna 2005. Vuonna 2015 eli kymmenen vuotta uudistuksen toimeenpanon jälkeen 63. ikävuosi oli edelleen selkeästi suosituin eläköitymisikä.

Eläkejärjestelmän suuri uudistus vuonna 2005

Vuonna 2005 Suomen eläkejärjestelmään tehtiin 1960-luvulla rakennetun työeläkejärjestelmän historian suurin uudistus. Varhaiseläköitymisen reittejä karsittiin muun muassa lakkauttamalla työttömyyseläke ja yksilöllinen varhaiseläke. Uudistuksessa myös muutettiin eläkkeen tason määräytymisen sääntöjä sekä ikärajoja, jotka määrittivät, milloin eläkettä voi alkaa nostamaan. Uudistuksen tavoitteena oli pidentää työuria, koska 2000-luvun alussa työeläkejärjestelmässä eläkkeelle siirryttiin keskimäärin jo 58-vuotiaana (Eläketurvakeskus, tilastotietokanta).

Ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta täydelle vanhuuseläkkeelle saattoi jäädä 65 vuoden iässä. Varhaiseläköityminen ikävuosien 60 ja 65 välissä leikkasi kuukausieläkettä pysyvästi loppuelämän ajan. Jokaista tällaista ns. varhennettua kuukautta kohden karttunutta eläkettä leikattiin 0,4 %. Esimerkiksi eläköityminen 64-vuotiaana leikkasi siihen mennessä karttunutta eläkettä 4,8 % ja eläköityminen 63-vuotiaana 9,6 %.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen täydelle vanhuuseläkkeelle saattoi jäädä 63 vuoden iässä, ja varhennetulle vanhuuseläkkeelle 62 vuoden iässä, jolloin varhennusvähennys oli 0,6 % jokaista varhennettua kuukautta kohden. Uudistuksen yhteydessä alettiin puhumaan joustavasta eläkeiästä, koska eläkeiän saattoi valita ikävuosien 63-68 väliltä.

Työansiot kartuttavat eläkettä. Ennen vuoden 2005 uudistusta eläkettä karttui 1,5 % vuosittaisista työtuloista ikävuosien 23-59 välillä ja 2,5 % työtuloista ikävuosien 60-65 välillä. Uudistuksen jälkeen eläkettä karttui vuosittaisista työtuloista 1,5 % ikävuosien 18-52 välillä, 1,9 % ikävuosien 53-62 ja 4,5 % ikävuosien 63-68 välillä.

Lisäksi uudistuksen jälkeen eläkettä kertyi koko työuran ansioista eikä viimeisen 10 vuoden keskiansioita enää käytetty eläkkeen perustana. Karttumaprosenttien muutoksella ja

huomioimalla koko työura 18 ikävuoden jälkeen pyrittiin kannustamaan ihmisiä jatkamaan työmarkkinoilla mahdollisimman pitkään.

Eläkejärjestelmän säännöt vaikuttavat eläköitymisen ajankohtaan

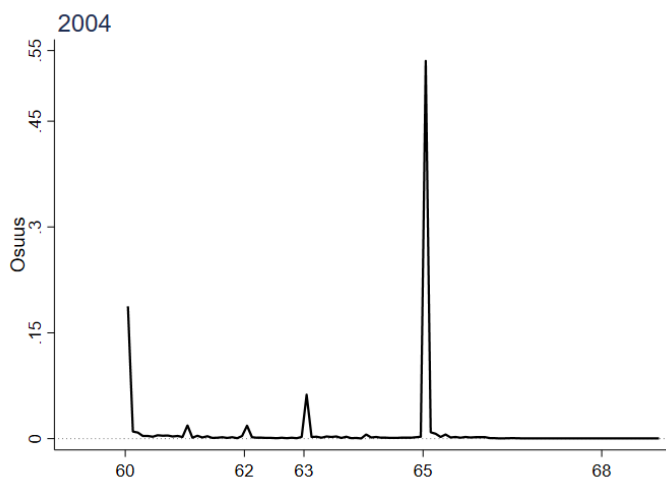
Laaja kansainvälinen kirjallisuus osoittaa, että ikärajoilla vaikutetaan merkittävästi eläköitymisen ajankohtaan (Gruber and Wise, 1999; Behaghel and Blau, 2012; Börsch-Supan and Coile, 2019; Cribb et al., 2016; Lalive et al., 2021; Manoli and Weber, 2016; Seibold, 2021). Syitä ikärajojen tiukkaan ohjaavuuteen ymmärretään huonommin.

Tutkimuskirjallisuudessa on arvioitu myös, miten taloudelliset kannustimet vaikuttavat eläköitymiseen (Brown, 2013; Liebman et al., 2009; Manoli and Weber, 2016a; Furgeson et al., 2006). Korkeampi karttumaprosentti ja matala kertyneiden eläkkeiden taso lisää halukkuutta jatkaa töissä mutta näillä taloudellisilla kannustimilla yksin ei voida selittää, miksi eläköityminen kasautuu alimpien eläkeikien kohdille.

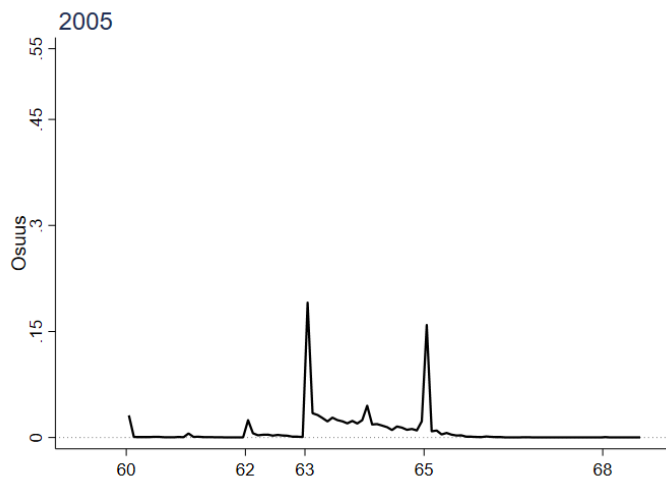
Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden emme myöskään tiedä, miten ikärajojen muutokset vaikuttavat suhteessa taloudellisiin kannustimiin. Äskettäin *Journal of Public Economics* -julkaisuun hyväksytyssä tutkimuksessa tarkastelemme tätä kysymystä Suomen vuoden 2005 eläkeuudistuksen valossa (Gruber, Kanninen ja Ravaska 2022). Tutkimuksessa hyödynsimme Eläketurvakeskuksen ja Tilastokeskuksen rekisteritietoja.

Täyden eläkeiän laskeminen aikaisti eläköitymistä

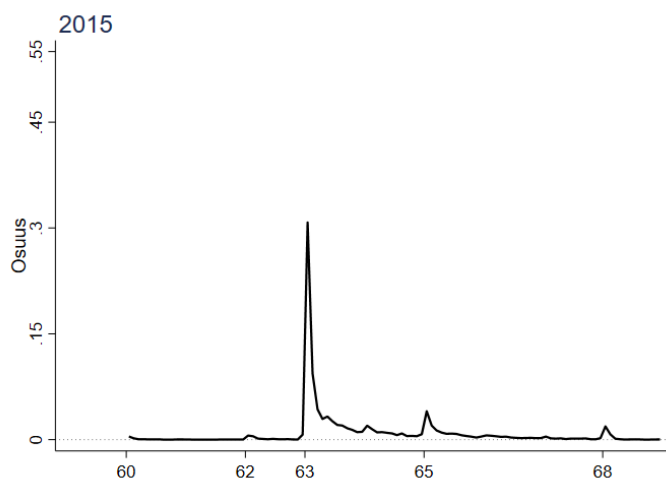
Tutkimuksessamme osoitamme, että ikärajat ohjaavat eläköitymispäätöksiä vahvasti myös Suomessa. Kuvioissa 1, 2 ja 3 kuvataan eläköitymisiin jakautumista vuosina 2004, 2005 ja 2015. Tarkastelussa ovat henkilöt, jotka olivat työelämässä edellisvuoden lopussa ja jotka poistuivat työmarkkinoilta vanhuuseläkkeelle. Tutkimuksen kohdejoukkoa oli myös rajattu niin, että henkilöt olivat vanhuuseläkkeellä oikeutettuja vain työeläkkeeseen.



Kuviosta 1 huomataan, että ennen vuoden 2005 eläkeuudistusta eli vanhoilla säännöillä eläköityminen oli tavallisinta täyden eläkeiän kohdalla eli 65-vuotiaana. Vuonna 2004 noin 54 prosenttia jäi eläkkeelle täyttäessään 65 vuotta. Vanhojen sääntöjen tarjoama mahdollisuus jäädä varhennetulle vanhuuseläkkeelle näkyy kuviossa 1 piikkinä 60 ikävuoden kohdalla.



Kuvio 2 kertoo, että heti uudistuksen astuttua voimaan vuonna 2005 tilanne muuttui. Silloin eläköityminen muuttui yleisimmäksi 63-vuotiaana eli uuden täyden vanhuuseläkkeen saamisvuonna. Vuonna 2005 kaikkiaan noin 20 % jäi eläkkeelle tasan 63-vuotiaana.



Kuvio 3 osoittaa, että kymmenen vuotta uudistuksen jälkeen vuonna 2015 eläköityminen tapahtuu lähes kokonaan 63 vuoden iässä, ja että 65. ikävuosi on menettänyt merkityksensä tärkeänä eläkeikänä.

Ikärajojen muuttaminen kustannustehokas tapa vaikuttaa eläköitymiseen

Vuoden 2005 uudistus oli toteutettu siten, että tutkimuksessamme kykenimme erottelemaan uskottavasti ikärajojen vaikutuksen rahallisista kannustinvaikutuksista. Lisäksi kykenimme erottelemaan tutkimusasetelmassamme kuukausieläkkeen rahallisen tason vaikutuksen (eli varallisuusvaikutuksen) ja eläkekarttuman muutoksen vaikutuksen (ns. substituutiovaikutus).

Uudistus tuli voimaan 1.1.2005. Tutkimuksessa hyödynsimme sitä, että eri ikäisillä työntekijöillä uudistus vaikutti eri tavalla. Ikärajan vaikutuksen arvioimme vertailemalla henkilöitä, jotka olivat vuoden 2005 aikana uuden alemman eläkeiän piirissä (62-64 vuotiaat)

sekä henkilöitä, jotka vuoden 2005 aikana saavuttivat vanhan 65-vuoden eläkeiän. Vertaamme näitä kahta ryhmää samanikäisiin vuotta aiemmin. Eläkeikärajan alentaminen kasvatti eläköitymistä 62-64 -vuotiaiden joukossa 47 prosenttiyksikköä.

Vastaavalla tavalla uudistus muutti iän perusteella eläkkeen rahallista tasoa kuukaudessa. Esimerkiksi 63-vuotiailla uudistuksen tullessa voimaan kuukausieläkkeen euromäärä kasvoi 9,6 % verrattuna tilanteeseen, että samassa iässä olisi jääty eläkkeelle vanhoilla säännöillä. Tämä johtui siitä, että 63 vuoden ikään mennessä karttuneeseen eläkkeeseen ei sovellettu enää kuukausittaisia varhennusvähennyksiä 65 ikävuoteen asti vaan täyden eläkkeen sai heti vuoden 2005 alussa. Vanhoilla säännöillä varhennusvähennykset määräytyivät sen mukaan, kuinka monta kuukautta aiemmin ennen 65 ikävuotta eläkkeelle siirryttiin. Näin ollen uudistuksen johdosta eläkevarallisuus kasvoi eri määrän eri ikäisillä työntekijöillä.

Myös työeläkkeen karttumisessa tapahtui muutoksia, jotka määräytyivät henkilön iän, ansioiden ja aiemmin karttuneen eläkkeen mukaan. Määrittelemme tutkimuksessamme tämän efektiivisen eli ns. tosiasiallisen karttumaprosentin muutoksen. Efektiivinen karttumaprosentti huomioi työansioista kuukausittain kertyvän karttuman lisäksi sen, että kuukausittaiset varhennusvähennykset poistuivat uudistuksessa. Tutkimusjoukossamme, joka oli 62-65 -vuotiaat työntekijät, efektiivinen eli tosiasiallinen karttuma muuttui keskimäärin -0,7 prosenttia. Tämä tarkoittaa sitä, että 62-65 -vuotiaiden tutkimusjoukossamme tosiasiallinen eläkekarttuma eli taloudelliset kannustimet eivät parantuneet vaan heikkenivät 0,7 prosenttia ns. superkarttumasta huolimatta.

Asettamalla eläkeikärajan, eläkkeen rahallisen tason ja eläkekarttumien efektiiviset eli tosiasialliset muutokset tilastolliseen malliin pystyimme arvioimaan, miten ikäraja, varallisuus- ja substituutiovaikutus vaikuttivat työntekijän eläköitymispäätökseen.

Taloudellisten kannustimien vaikutukset olivat odotettuja; parempi eläkekarttuma lisävuoden työstä myöhensi eläköitymistä, kun taas korkeampi eläkkeen rahallinen taso varhensi eläköitymistä. Kuitenkin verrattuna ikärajojen muutoksiin, taloudellisten kannustimien muutosten vaikutukset olivat maltillisia.

Jos eläköitymisen ajankohtaan olisi haluttu vaikuttaa pelkästään muuttamalla taloudellisia kannustimia, olisi ratkaisu ollut erittäin kallis julkiselle taloudelle ja eläkejärjestelmälle. Eläkeikärajan alentaminen kasvatti eläköitymistä 62 - 64 -vuotiaiden joukossa 47 prosenttiyksikköä. Jos sama vaikutus eläköitymisen aikaistumiseen olisi haluttu saavuttaa taloudellisilla kannustimilla, olisi se voitu saavuttaa nostamalla 62-64 -vuotiaiden eläkkeiden tasoa 20 %. Vastaava vaikutus eläköitymisen aikaistumiseen olisi saavutettu myös heikentämällä 62-64 -vuotiaiden henkilöiden eläkkeiden karttumaa 32 %.

Edellä kuvatut tavat olisivat olleet erittäin suuria taloudellisia muutoksia. Vuoden 2005 eläkeuudistus nosti eläkkeiden tasoa 62-65 -vuotiaiden ikäryhmässä keskimäärin 6,6 % ja laski eläkekarttumia 0,7 %.

Vuoden 2005 eläkeuudistuksella oli myös muita vaikutuksia. Ikärajan alentaminen aikaisti monen eläkeläisen suunnitelmia työmarkkinoilta poistumisesta. Ilman uudistusta nämä henkilöt olisivat jatkaneet työpaikallaan uudistusta edeltäneeseen täyden eläkkeen ikärajaan asti.

Havaitsimme tutkimuksessamme, että palaaminen työmarkkinoille kasvoi noin 50 prosenttia ryhmässä, joka oli ikärajan alentamisen johdosta eläköitynyt varhemmin. Tämä tulos on linjassa sen hypoteesin kanssa, että henkilöt katuivat liian aikaista poistumista työmarkkinoilla, ja palaamalla työhön paransivat hyvinvointiaan. Työnteolla on palkan ja eläkkeen karttumisen lisäksi monia muita myönteisiä piirteitä, joista syistä henkilöt saattoivat palata työmarkkinoille. Eläkejärjestelmän uudistamisen yhteydessä on syytä pohtia, etteivät uudistukset vääristä työntekijöiden päätöksentekoa niin, että hyvinvointi laskee.

Eläkeuudistukset tulevaisuudessa

Ikääntymisen takia eläkejärjestelmääkin tulee uudistaa tulevaisuudessa. Suomessa sitä on uudistettu noin kymmenen vuoden välein. Viimeisin isompi eläkeuudistus tehtiin vuonna 2017. Tämän uudistuksen seurauksena eläkeikä nousee vuosittain kolmella kuukaudella siten, että se on vuonna 1965 syntyneillä 65 vuotta ja on sitä nuoremmilla kytketty elinajanodotteeseen. Samalla palattiin osittain kannustimien osalta lähemmäksi ennen vuotta 2005 vallinnutta järjestelmää. Alimman eläkeiän nosto on myöhentänyt eläköitymistä, kun merkittävä osa ikäluokasta on jäänyt eläkkeelle heti oman ikärajan täyttämisen jälkeen (Eläketurvakeskus, 2021).

Tutkimalla aikaisempia eläkeuudistuksia tutkimusmenetelmillä, jotka paljastavat miten järjestelmä vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen, voidaan vahvistaa tulevaisuuden uudistusten tietopohjaa.

Nykytiedon valossa ikärajojen muutokset ovat tehokkaita tapoja ohjata eläköitymisen ajankohtaa. Työurien pidentäminen taloudellisten kannustimien avulla olisi kallista ja vaikeaa. Työurien pidentäminen esimerkiksi eläkkeiden rahallista tasoa laskemalla kohdistuisi myös heihin, joiden työkyky ei salli pidempää työuraa. Toisaalta on muistettava, että ihmisten voimakas ohjaaminen järjestelmän kannalta hyviin päätöksiin ei välttämättä johda hyvinvoinnin näkökulmasta parhaaseen tulokseen.

Tulevaisuudessa eläkejärjestelmien uudistaminen ei välttämättä ole enää yhtä helppoa kuin aikaisemmin. Monia varhaiseen eläköitymiseen kannustavia yksityiskohtia on jo poistettu. Vanhuuseläkeiän nostaminen yhä ylöspäin voi jossain vaiheessa muuttua tehottomaksi, jos työntekijöiden työkyky ei parannu samassa suhteessa. Työllisyysnäkökulman lisäksi on otettava huomioon myös se, että kansalaiset arvostavat hyvää vanhuutta, jossa eläketaso on riittävä.

Eläkejärjestelmän kestävyyyteen voidaan kuitenkin vaikuttaa tehokkaasti myös muilla keinoilla kuin muuttamalla eläkejärjestelmän parametrejä ja rakenteita. Työllisyyteen, koulutukseen ja terveyteen liittyvät vaikuttavat toimet voivat parhaimmillaan samalla kertaa pidentää työuria,

turvata eläkejärjestelmän taloudellista kestävyyttä sekä parantaa ihmisten hyvinvointia. Esimerkiksi työkyvyn ylläpito laadukkailla terveystaloudellilla ja osa-aikatyön mahdollistaminen osatyökykyisille olisivat hyödyllisiä keinoja niin yksilölle itselleen, julkiselle taloudelle kuin eläkejärjestelmällekkin.

Tutkimusta rahoittivat Eläketurvakeskus, The United States Social Security Administration ja Strategisen tutkimuksen neuvosto (SustAgeable-konsortio).

Lähteet

Behaghel, L. and Blau, D. M. (2012). Framing social security reform: Behavioral responses to changes in the full retirement age. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 41-67.

Börsch-Supan, A, and C Coile (eds) (2018), *Social security programs and retirement around the world: Reforms and retirement incentives*, Chicago: University of Chicago Press.

Brown, K. M. (2013). The link between pensions and retirement timing: Lessons from California teachers. *Journal of Public Economics*, 98, 1-14.

Cribb, J., Emmerson, C., and Tetlow, G. (2016). Signals matter? Large retirement responses to limited financial incentives. *Labour Economics*, 42, 203-212.

Eläketurvakeskus. Tilastotietokanta eläkkeelle siirtyneistä, haettu 3.6.2022, https://tilastot.etk.fi/pxweb/fi/ETK/ETK_130elakkeellesiirtymisika/?tablelist=true

Eläketurvakeskus, (2021). Muuttuva vanhuuseläkeikä. Eläketurvakeskuksen tilastoja 13/2021.

Furgeson, J., Strauss, R. P., and Vogt, W. B. (2006). The effects of defined benefit pension incentives and working conditions on teacher retirement decisions. *Education Finance and Policy*, 1(3), 316-348.

Gruber, J, and D A Wise (eds) (1999), *Social security and retirement around the world*, Chicago: University of Chicago Press.

Gruber, J, O Kanninen and T Ravaska (2022), "Relabeling, retirement and regret", tulossa *Journal of Public Economics*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272722000792>

Lalive, R., Magesan, A. and Staubli, S. (2021). How Social Security Reform Affects Retirement and Pension Claiming. *American Economic Journal: Economic Policy*, forthcoming, 2022

Liebman, J., Luttmer E., and Seif, D. (2009). Labor Supply Responses to Marginal Social Security Benefits: Evidence from Discontinuities. *Journal of Public Economics* 93(11): 1208-23.

Manoli, D, and A Weber (2016), "Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions", *American Economic Journal: Economic Policy* 8(4): 160-82.

Seibold, Arthur. (2021). Reference Points for Retirement Behavior: Evidence from German Pension Discontinuities. *American Economic Review*, 111 (4): 1126-65.