

HYVINVOINTIVALTION RAHOITUS – Riittävätkö rahat, kuka maksaa?

Sixten Korkman – Jukka Lassila – Niku Määttänen – Tarmo Valkonen

Julkaisija: Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kannen valokuva: www.FreeStockPhotos.com

ETLA B230
ISBN 978-951-628-465-4

Painopaikka: Yliopistopaino, Helsinki, 2007

ESIPUHE

ETLAssa on jo pitkään tehty väestön ikääntymistä ja sen kansantaloudellisia vaikutuksia koskevaa tutkimustyötä. Tutkimuksia on tehty eri tahojen toimeksiannosta ja tuloksia on julkaistu myös tieteellisillä foorumeilla. Tämä kirja nojaa tuohon tutkimustyöhön ja esittää ko koavan analyysin väestön ikääntymisen kansantaloudellisista haasteista sekä mahdollisuuksista vastata niihin ikääntymis- ja etenkin eläkepolitiikalla.

Hyvinvointivaltion rahoitus on vaikea ja tärkeä aihe. Emme väitä, että hyvinvointivaltion haasteisiin olisi yksinkertaisia ratkaisuja tai että vain jokin politiikkavaihtoehto voisi tulla kysymykseen. Mutta uskomme, että ikääntymis- ja eläkepolitiikkaa kehittämällä olisi mahdollista sovittaa yhteen kansantalouden tehokkuuden ja sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset nykyistä paremmin. Mielestämme on tärkeää, että yhteiskuntapolitiikassa pohditaan vaihtoehtoja ja otetaan kantaa hyvinvointivaltion rahoituksen ongelmiin. Tällä kirjalla haluamme edistää näitä kysymyksiä koskevaa ymmärrystä sekä jäsenneltyä keskustelua etenkin eläkepolitiikan vaihtoehdoista.

Kiitämme TT-säätiötä rahoituksesta, joka on tehnyt tämän kirjan tuottamisen mahdolliseksi.

Elokuussa 2007

Sixten Korkman Jukka Lassila Niku Määttänen Tarmo Valkonen

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | JOHDANTO | 7 |
| 2 | JULKISEN TALOUDEN KESTÄVYYS | 9 |
| 2.1 | Julkinen talous on nyt ylijäämäinen, mutta kuinka kauan? | 9 |
| 2.2 | Kestävyysmittaaminen | 10 |
| 2.3 | Poliittiset riskit | 17 |
| 2.4 | Miksi julkisen talouden kestävyysvaje on ongelma? | 18 |
| 3 | ELÄKEJÄRJESTELMÄ | 20 |
| 3.1 | Eläkejärjestelmän perusominaisuudet ja nykytilanne Suomessa | 20 |
| 3.2 | Työeläkkeiden rahoituksen ongelmat | 32 |
| 3.3 | Ehdotuksia työeläkejärjestelmän uudistamiseksi | 35 |
| 3.4 | Vapaaehtoinen eläkesäästäminen | 43 |
| 4 | HOITO JA HOIVA | 45 |
| 4.1 | Terveydenhuollon ja pitkäaikaishoidon rahoitus ja palvelujen tuotanto | 45 |
| 4.2 | Menoarviot | 45 |
| 4.3 | Rahoituksellinen kestävyys | 49 |
| 4.4 | Rahoitusmallit: pakollisuus ja riskienjako | 50 |
| 4.5 | Tilijärjestelmällä paremmat kannusteet? | 51 |
| 5 | YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET | 54 |
| | Liite 1: Mallikuvaus ja ennusteoletukset | 59 |
| | Liite 2: Tasesuhde ja indeksijarru | 64 |
| | Viitteet | 67 |
| | Kirjallisuusluettelo | 68 |

1 Johdanto

Tarkastelemme tässä raportissa hyvinvointivaltiomme rahoitusta seuraavien vuosikymmenien aikana. Pitkä aikahorisontti on tarpeen, koska monet hyvinvointivaltioon kuuluvat julkiset lupaukset ovat hyvin pitkäaikaisia. Esimerkiksi työkäisille kertyvät eläkkeet tulevat maksuun vasta vuosikymmenien kuluttua. Tärkein ennakoitavissa oleva muutos, joka heikentää julkisen talouden kestävyyttä, on väestön ikääntyminen. Suurten ikäluokkien siirtyminen eläkkeelle ja elinikien pidentyminen yhdistettynä matalaan syntyvyyteen johtaa työkäisen väestön supistumiseen ja vanhusväestön lisääntymiseen. Maksajien lukumäärä vähenee samalla kun edunsaajien määrä kasvaa.

Pitkän aikavälin arvioihin julkisen talouden kestävydestä liittyy väistämättä paljon epävarmuutta. Arvioiden taustalla olevaa väestö- ja talouskehitystä on vaikea ennustaa oikein. Yritämme ottaa tämän epävarmuuden mahdollisimman hyvin huomioon paitsi arvioidessamme rahoituksen kestävyyttä, myös politiikkasuosituksissa. Hyvinvointivaltion tulonsiirto- ja palvelujärjestelmät tulisi rakentaa siten, että ne voidaan ylläpitää myös odotettua huonomman kehityksen toteutuessa.

Väestön ikääntyminen vaikeuttaa eläkejärjestelmän sekä terveydenhuollon ja vanhusten pitkäaikaishoidon rahoittamista. Raportin pääpaino on eläkejärjestelmässä, erityisesti maksuissa ja etuuksissa, mutta käsittelemme myös hoidon ja hoivan rahoitusta ja koko julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä.

Arviomme lopputulos on, että ikääntyvä Suomi on varautunut julkisen talouden haasteisiin kohtuullisesti, mutta ei riittävästi. Yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä maksujen nousupaineet ovat tehtyjen uudistusten jälkeenkin tuntuja. Terveystenhoito ja vanhusten hoiva on rahoitusvaikeuksissa jo nyt, ennen kuin ikärakenteen muutos on toden teolla edes käynnistynyt. Hyvinvointivaltiomme on kuin ylläastissa oleva laiva, jonka kantokykyä tulisi vahvistaa tai kuormaa keventää.

Tarkastelemme luvussa 2 koko julkisen talouden rahoituksellista kestävyyttä ja hyvän julkisen taloudenpidon kriteereitä. Luku 3 keskittyy eläkejärjestelmään. Kuvaamme eläkejärjestelmämme tavoitteita ja toimintaperiaatteita ja arvioimme sen rahoituksellista kestävyyttä. Lisäksi havainnollistamme käytännön esimerkein, mihin suuntaan eläkejärjestelmää tulisi mielestämme kehittää. Luvussa 4 tarkastelemme julkisen sektorin roolia terveydenhoidossa ja pitkäaikaishoidossa ja niiden rahoitukseen liittyviä haasteita. Yritämme tuoda akateemisesta keskustelusta julkiseen keskusteluun ajatuksia, jotka tähtäävät terveydenhoidon rahoittamiseen liittyvien kustannusten pienentämiseen. Luvussa 5 esitämme yhteenvedon.