

Arvio eläketyöryhmien ehdotusten vaikuttavuudesta

Lausunto vaikuttavuudesta

Eläketyöryhmien tavoitteena oli valmistella linjaukset, jotka nostavat 25 vuotta täyttäneiden keskimääräistä eläkkeelle siirtymisiän odotetta uskottavasti 59,4 vuodesta vähintään kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä.

Eläkeneuvotteluryhmä ei tehnyt esitystä toimenpiteistä. Työelämäryhmä tuotti loppuraportin, jossa on laaja joukko ehdotuksia työurien pidentämiseksi. Ei kuitenkaan ole olemassa tutkimustietoa, jonka avulla voitaisiin arvioida kuinka paljon näiden ehdotusten toteuttaminen vaikuttaisi eläkeikään. Väitteelle eläkkeelle siirtymisiän merkittävästä noususta ei siten ole perusteita. Tämän vuoksi katsomme, ettei uskottavia linjauksia ole saatu aikaan.

Täsmentäviä huomioita

Valtaosa työelämäryhmän tekemistä ehdotuksista on perusteltua toteuttaa. Niiden osalta, jotka edellyttävät merkittäviä rahallisia panostuksia, on kuitenkin syytä tehdä tarkempia selvityksiä ennen toimeenpanoa.

Eläkeneuvotteluryhmässä esillä olleiden toimien vaikuttavuudesta on jo nyt olemassa vahvaa tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusnäyttöä. Eläkeiän myöhentymistavoitteen uskottava saavuttaminen edellyttääkin ensisijaisesti näiden keinojen käyttöä.

Työelämäryhmän raportti

Työelämätyöryhmän ehdotusten tärkeimpänä tavoitteena on nostaa eläkeikää vähentämällä työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuutta. Keskeinen väline tässä on työterveyshuollon kehittäminen ja sen saatavuuden parantaminen. Raportissa on esitetty lisäksi koulutusta ja osaamista koskevia toimia, joiden tavoitteena on pidentää työuria alkupäästä ja lisätä työelämässä olevien koulutustasoa.

Raportin kirjoittamistapa vaikeuttaa merkittävästi ehdotusten arviointia:

- Työryhmän varsinaisia ehdotuksia on hyvin vaikea erottaa muusta tekstistä, joka sisältää paljon pohdintaa erilaisista terveyttä ja työhyvinvointia edistävästä toimista.
- Raportissa ei ole täsmennetty toimenpiteisiin käytettävien resurssien määrää.
- Raportissa ei ole täsmennetty esitysten toimeenpanolle aikataulua.
- Raportissa ei ole juurikaan viittauksia tutkimustuloksiin.
- Raportissa ehdotetaan seurattavaksi esitysten vaikutuksia neljän vuoden välein, mutta ei täsmennä välitavoitteita, eikä sitä mitä tehdään jos tavoitteisiin ei päästä.

Raportissa ei kiinnitetä huomiota työkyvyttömyyden määrittelyn vaikeuksiin. EU-maita koskevan tutkimuksen (Börsch-Supan, 2007) mukaan erot työkyvyttömyyseläkkeiden määrissä eri maissa heijastavat eläkkeiden myöntämissääntöjen eroja eikä terveydentilassa havaittuja eroja. Suomessa työkyvyttömyyden määritelmää lievennettiin yli 60-vuotiaiden osalta vuoden 2005 uudistuksen yhteydessä. Kriteerit ovat lisäksi lievemmat julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Yksinkertainen keino pidentää työuria olisi ottaa julkisella sektorilla käyttöön samat kriteerit kuin yksityisellä sektorilla.

Suurin osa esitetyistä ehdotuksista on perusteltuja ja ne vaikuttavat epäilemättä jossakin määrin työkykyyn ja työurien pituuteen. Toisaalta osassa ehdotuksista yhteys ehdotusten ja tavoitteiden välillä on epäsuora ja heikko. Esimerkkinä on opiskelijoiden terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden lisääminen. Lisäksi osa ehdotuksista on sellaisia, joista on olemassa jo aiempia suosituksia tai toimenpiteitä. Esimerkkinä näistä ovat korkea-asteen opintoihin siirtymisen nopeuttaminen ja opiskeluaikojen lyhentäminen. Näiden osalta on perusteltua selvittää ensin miksi aikaisemmin asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet.

Työelämätyöryhmä arvioi, että esitysten toimeenpano antaisi hyvät mahdollisuudet työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuuden puolittamiseen. Perusteluna käytetään työkyvyn edistämiseksi tehtyjen toimien tehokkuutta yksittäisissä yrityksissä. Tämä on ongelmallista useasta syystä. Raportissa ei ensinnäkään mainita mitään näitä esimerkit ovat. Toiseksi raportissa ei kuvata yhteyttä tehtyjen ehdotusten ja yritys kohtaisten esimerkkien välillä. Kolmanneksi, muutaman esimerkin perusteella on mahdotonta sanoa kuinka paljon toimet vaikuttaisivat koko kansantalouden tasolla.

Laajassa tieteellisessä kirjallisuuskatsauksessa on todettu, että valtaosa työhyvinvointitoiminnan vaikuttavuutta koskevasta tutkimuksesta on laadultaan korkeintaan keskinkertaista (Kuoppala, ym. 2008). Johtopäätösten mukaan kovin vahvoja kannanottoja vaikuttavuudesta ei kannata tehdä näytön heikkouden vuoksi. Katsauksen mukaan työhyvinvointitoiminta vähentää sairauspoissaoloja, mutta vaikutuksesta työkyvyttömyyseläkkeisiin ei ole olemassa tieteelliset kriteerit täyttävää tutkimusta.

Työryhmä ehdottaa tutkimusohjelman perustamista työterveyshuollon laatukriteerien luomiseksi ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tämä on perusteltua, koska vaikuttavuudesta ei vielä tiedetä riittävästi. Suositus on samalla täysin ristiriidassa sen kanssa, että osa työryhmän jäsenistä katsoo ehdotusten riittävän uskottavasti tavoiteltuun eläkeiän nousuun.

Edellä mainitusta tutkimuskatsauksesta on myös pääteltävissä, että aihealueelta tehdään paljon tutkimusta, joka ei täytä tieteellisiä kriteerejä ja ei siten ole tuloksiltaan luotettavaa. Tämän perusteella ehdotettu tutkimusohjelma on suunniteltava huolella, jotta sen tulokset olisivat hyödyllisiä.

Työryhmä suosittelee työterveyshuollon tavoitteiden ja sisällön uudelleensuuntausta niin että terveysvaarojen torjunnan rinnalle nostetaan työkyvyn edistäminen ja työssä jatkamisen tukeminen. Toimeksiannon laajennus hämärtäisi työnjakoa kansanterveystyön, työterveyshuollon ja muun perusterveydenhuollon välillä, saattaisi johtaa päällekkäiseen työhön ja vaikeuttaisi työterveyshuollon vaikuttavuuden arviointia. Sen hyödyt ja haitat on siksi syytä punnita tarkasti.

Työryhmä tekee myös esityksiä toimenpiteistä, jotka ovat eri ministeriöiden ja Kansaneläkelaitoksen vastuualueella. Näiden tahojen toimintaa ja voimavarojen suuntaamista ohjaa demokraattinen päätöksentekomekanismi. Esitysten toteuttaminen edellyttää näiltä osin keskustelua siitä ovatko ne laajemmin hyväksyttävissä. Erityisesti kansalaisten tasa-arvo tulisi varmistaa

Asia, josta työelämäryhmän raportissa ei juuri keskustella, on työnantajien kannusteet lisätä työhyvinvointia. Ilmakunnas ja Maliranta (2007) arvioivat empiirisessä tutkimuksessaan, että ikääntyneiden työntekijöiden lähteminen on parantanut yritysten kannattavuutta. Nuorten työntekijöiden poistumiseen ei ole tällaista vaikutusta liittynyt. Tämä kiinnittää huomiota asiaan, joka on sivuutettu kokonaan työurien pituutta käsittelevässä keskustelussa: eläkejärjestelmän yksi tehtävä on saada työelämästä pois henkilöitä, joiden tuottavuus ei enää vastaa työvoimakustannuksia tai jotka vaikuttavat muiden tuottavuuteen negatiivisesti. Esimerkiksi työntekijän subjektiivinen oikeus jatkaa työsuhdetta 68 vuoden ikään asti, puhumattakaan tämän ikärajan korottamisesta, vaikeuttaa työnantajan pyrkimyksiä tuotannon tehokkaaseen organisointiin ja kannattavuuden parantamiseen.

Toinen tuore tutkimus kertoo, että työn tuottavuuden merkittävä parantaminen työtyytyväisyyttä lisäämällä on erittäin haastavaa (Böckerman ja Ilmakunnas, 2010). On selvää, että työhyvinvointi perustuu moneen muuhunkin tekijään kuin työterveydenhuollon toimivuuteen. Näihin puuttuminen lakien tai sopimusten avulla on vaikeaa.

Eläkeneuvotteluryhmässä esitettyjen ehdotusten vaikutukset

Erimielisyyteen päätyneessä eläkeneuvotteluryhmässä oli esillä kaksi ehdotuskokonaisuutta, mutta yksimielisyyden puuttuessa ryhmä ei päätenyt esittämään kummankaan toimeenpanoa. Elinkeinoelämän keskusliiton tekemä ehdotus sisälsi muutoksia eläkejärjestelmään ja työttömyysturvaan. Palkansaajajärjestöjen esitys keskittyi työttömyysturvaan.

EK:n keskeisiä eläkepoliittisia esityksiä ovat varhennetusta vanhuuseläkkeestä luopuminen, työkyvyttömyyseläkejärjestelmän rahoituksen muuttaminen kannustavammaksi sekä vuoden 2013 loppuun mennessä toteutettava tarkistuskierrös, jonka yhteydessä sovitaan mahdollisista lisätoimista työurien pidentämiseksi ja työeläkemaksujen tulevasta kehityksestä.

Työttömyysturvaa esitetään uudistettavaksi muun muassa niin, että ns. lisäpäiväraha-oikeuden alaikäraja nostetaan vaiheittain kahdella vuodella 60 ikävuoteen ja yhteen kuukauteen. Lisäksi ehdotetaan lisäpäiväoikeuden menettäneille työllistämissuunnitelman tekemistä ja korkeampaa työnantajan omavastuuta lisäpäivien rahoituksesta. Kuntien velvoitetta järjestää ikääntyneille työtä laajennetaan niin, että ansiosidonnaisen päivärahan saamisen työssäoloehto säilyy.

Varhennettu vanhuuseläke ei ole nykyisellään kiinnostava eläkereitti muille kuin pitkäaikaistyöttömille (Hakola ja Määttä, 2009). Tämä johtuu siitä, että varhennusvähennys, joka ei kuitenkaan koske työttömiä, on suhteellisen suuri. Tämän varhaiseläkereitin sulkeminen johtaisi työttömyysputkessa olevien siirtymiseen vanhuuseläkkeelle yhtä vuotta myöhemmin. Toimenpide nostaisi eläkeikää, mutta sen vaikutus työurien pituuteen ja julkisen talouden tasapainoon olisi hyvin vähäinen.

Lisäpäivärahan alaikärajan noston on osoitettu parantavan merkittävästi lähellä ikärajaa olevien työllisyysastetta (ks. esimerkiksi Kyyrä ja Wilke, 2007). Se siis pidentää keskimääräisiä työuria ja parantaa julkisen talouden tasapainoa. Vaikutukset eläkeikään ovat vähäiset. Ongelmana on, että putkeen valikoituu enimmäkseen pieni- ja keskituloisia, joista jotkut eivät pääse myöhennettyyn putkeen tultuaan työttömiksi. Heidän osaltaan tehostetut työllistämistoimet ovat perusteltuja.

Osatyökyvyttömyyseläkkeen käyttöä suosivan omavastuumuutoksen vaikutukset koskisivat todennäköisesti pientä joukkoa, joten niillä ei olisi merkittävää vaikutusta eläkeikään. Suurempien työkyvyttömyyseläkkeiden omavastuiden on osoitettu vähentävän työkyvyttömyysriskiä (Korkeamäki ja Kyyrä, 2009), mutta osa-aikaeläkkeen työpanosvaikutuksia koskevien tulosten mukaan on mahdollista, että osatyökyvyttömyyseläkkeelle pyrkisivät myös sellaiset, joiden vaihtoehtona on kokopäivätyö (Hakola, 2010).

Palkansaajajärjestöjen ehdotusta työttömyysputkessa oleville suunnitellusta työllistämistakuusta on vaikea arvioida. Se todennäköisesti pidentäisi työuria, mutta sen käyttöönoton kannattavuus riippuu täysin kustannusten suuruudesta, jota ei ole ehdotuksessa arvioitu.

Suosituksia

Tavoite nostaa keskimääräistä eläkkeelle siirtymisiän odotetta kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä on vaativa. Eläketurvakeskuksen laskelman mukaan jo tehdyt ja sovitut toimet, lähinnä vuoden 2005 eläkeuudistus ja ns. sosiaalitupo, sekä ennustettu työkyvyttömyysalkavuuksien väheneminen hoitavat nousutarpeesta 1,6 vuotta (Risku, 2010). Kun lähtökohdaksi hyväksytään tämä sinänsä suurta epävarmuutta sisältävä laskelma, niin eläketyöryhmien tavoitteeksi jäi keksiä lisäkeinot eläkeiän nostamiseksi 1,4 vuodella. Kukaan ei tietääksemme ole esittänyt sellaista täsmennettyä toimenpiteitten kokonaisuutta, jonka voisi perustellusti arvioida johtavan tavoitteen täyttymiseen.

Eläke- ja työttömyysetuuksiin liittyvät ikäraajat, etuuksien suuruudet ja niihin liittyvät ehdot ja rajoitukset ovat keskeisiä asiaan vaikuttavia politiikkavälineitä. Näistä todennäköisesti voidaan koota riittävä toimenpiteitten yhdistelmä. Ennen kuin muutokset astuvat voimaan, olisi arvioitava niiden vaikutukset muihinkin asioihin kuin eläkkeelle siirtymiseen. Erityisesti sellaisten heikossa asemassa olevien työntekijöiden tilanne, joiden valinnanvara työllistymisessä todennäköisesti on vähäinen, on selvitettävä. Toiseksi, pidentyvien työurien vaikutus työn tehokkuuteen ja yritysten kannattavuuteen on selvitettävä.

Toimenpidepaketti rajoittaisi kaikkien ikääntyneiden työntekijöiden valintamahdollisuuksia. Sellaisten elinkaarimallien avulla (ks. esimerkiksi Hakola ja Määttänen, 2009), jotka sisältävät realistisen tulojakauman, voitaisiin tutkia, johtaisiko paketti heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tilanteen heikkenemiseen kohtuuttomasti. Malleilla voitaisiin myös arvioida kompensoivien toimenpiteiden vaikutuksia.

Helsingissä 2.3.2010

Jukka Lassila
Niku Määttänen
Tarmo Valkonen

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos

Viitteet:

Böckerman, Petri ja Pekka Ilmakunnas (2010): The job satisfaction-productivity nexus: A study using matched survey and register data. Julkaisematon tutkimus.

Börsch-Supan, Axel (2007): Work disability, health, and incentive effects. MEA Discussion Paper No. 135-07, Mannheim.

Risku, Ismo (2010): Eläkkeellesiirtymisiän odote Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskelmissa. Julkaisussa H. Uusitalo, M. Kautto ja C. Lindell (toim.) Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia. Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010:1.

Hakola, Tuulia (2010): Vakuutusmaksujen ja omavastuiden muutosten vaikutus työllisyyteen ja työurien pituuteen. Julkaisussa H. Uusitalo, M. Kautto ja C. Lindell (toim.) Myöhemmin eläkkeelle – selvityksiä ja laskelmia. Eläketurvakeskuksen selvityksiä 2010:1.

Hakola, Tuulia ja Niku Määttänen (2009): Pension system, unemployment insurance and employment at older ages in Finland, VNK julkaisuja 2/2009.

Ilmakunnas, Pekka ja Mika Maliranta (2007): Aging, Labor Turnover and Firm Performance. ETLA Discussion Papers no. 1092.

Kuoppala Jaana, Anne Lamminpää ja Päivi Husman (2008): "Work Health Promotion, Job well being, and sickness absences – a systematic review and meta-analysis". Journal of Environmental and Occupational Medicine. 2008; 50:1216-1227.

Korkeamäki, Ossi ja Tomi Kyyrä (2009): Institutional rules, labour demand and disability programme participation. Eläketurvakeskus, Working Papers 2009:5.

Kyyrä, Tomi ja Ralf Wilke (2007), Reduction in Long-term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland, Journal of the European Economic Association, 5(1), 154-182.