

**SUOMEN ELÄKEJÄRJESTELMÄN RAHOITUKSEN
KESTÄVYYS EUROOPPALAISessa VERTAILUSSA**

**DET FINSKA PENSIONSSYSTEMETS FINANSIELLA
HÅLLBARHET I EN EUROPEISK JÄMFÖRELSE**

Seija Lehtonen

TOPSOS - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus

Licentiatavhandling inom TOPSOS-Yrkesinriktad fortbildning inom socialförsäkringssektorn

Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten

Åbo Akademi

Januari 2008

Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja

Sarja D: 1/2008 Sosiaalivakuutuksen ammatilliset lisensiaattitutkielmat

ISBN 978-951-29-3522-2

LEHTONEN, SEIJA: Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys eurooppalaisessa vertailussa

TOPSOS – Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus,
114 sivua, 5 liitesivua.

Tammikuu 2008

Lakisääteisten eläkkeiden rahoituksen kestävyden turvaaminen liittyy kasvavan vanhushuoltosuhteen ongelmaan. Tämän aiheuttavat yhtäaikaiset syntyvyyden aleneminen ja väestön vanheneminen eliniän yhä pidetessä. Julkisen sektorin kulut eivät kasva vain eläkemenojen, vaan myös vanhusten hoivaan ja hoitoon liittyvien kulujen lisääntyessä. Maksajien määrä vähenee työikäisen väestön pienentyessä.

Eläkemenojen kasvuun vastaamisen haaste vaihtelee laajuudeltaan ja esiintymisajankohdaltaan eri EU-maissa jäsenmaiden väestökehityksen ja sosiaaliturvajärjestelmien mukaan. EU ei osallistu jäsenmaidensa eläkeongelmien ratkaisuun suoraan. Avoimen koordinaation menetelmän keinoin EU-komissiolle välittyvät maakohtaisissa eläkestrategiaraporteissa tiedot, miten maat ovat valmistautuneet kasvaviin eläkemenoihin. Pääasiallisena tutkimusaineistona on niin sanottujen vanhojen jäsenmaiden (EU15) kansallisiin raporteihin perustuvat vuosina 2003 ja 2006 ilmestyneet yhteisraportit.

Tutkimuksen taustaosiossa selvitetään eläkkeiden rahoitusta ja eläkejärjestelmien piirteitä erityisesti rahoituksen osalta eri maissa (luku 3). EU15-maiden eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyttä pohditaan luvussa 4. Tämän jälkeen esitellään EU:n avoimen koordinaation menetelmä (luku 5) eläkestrategiat -osiossa. Suomi-painotus on tutkimuksessa ilmeinen järjestelmämme monimuotoisuuden ja poikkeavuuksien vuoksi. Muiden EU-maiden järjestelmät ovat enemmän homogeenisiä keskenään. Suomen työeläkejärjestelmän erityispiirteitä ja rahoituksen kestävyttä käsitellään erikseen luvussa 6. Lopuksi esitetään johtopäätökset.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyteen on varauduttu eri maissa monin eri tavoin muun muassa mittavinkin eläkeuudistuksin. Eläkkeiden rahoituksen riittävyyden kannalta maita on vertailtu vanhushuoltosuhteen, eläkemenojen, eläkevarojen ja valtion velan suhteen. Tässä tutkimuksessa esitetty maiden jaottelu neljään eri ryhmään poikkeaa komission tekemästä luokittelusta. Joissakin EU-maissa voi vielä olla suuria ongelmia rahoittaa lakisääteiset eläkkeet. Suomen voidaan tällä hetkellä katsoa varautuneen tulevia eläkkeitä varten melko hyvin kansainvälisessä vertailussakin. Eläkkeiden osittainen rahastointi, vuoden 2005 eläkelakiuudistus, talouskasvu ja työllisyysasteen nousu antavat hyvät edellytykset pitää riskit edelleen pieninä. Tilannetta on kuitenkin seurattava hyvin valmistautuneissa maissakin koko ajan tehokkaasti ja tehtävä tarvittaessa lisää eläkejärjestelmäuudistuksia.

Avainsanat:

Ikääntyminen, vanhushuoltosuhte, eläkemeno, eläkkeiden rahoitus, eläkevarat, avoimen koordinaation menetelmä, eläkestrategiaraportti, työllisyys.

ÅBO AKADEMI
Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten

LEHTONEN, SEIJA: Det finska pensionssystemets finansiella hållbarhet i en europeisk jämförelse

Licentiatavhandling inom TOPSOS-Yrkesinriktad fortbildning inom socialförsäkringssektorn,
114 sidor, 5 bilagor.

Januari 2008

Säkran det av en hållbar finansiering av de lagstadgade pensionerna har samband med den ökande äldreförsörjningsgraden. Problemet orsakas av nedgången i födelsetal och befolkningens åldrande samtidigt som den förväntade livslängden ökar. Den offentliga sektorns utgifter ökar inte endast till följd av pensionsutgiften utan också i och med att kostnaderna för äldreomsorg ökar. Antalet betalare minskar när befolkningen i förvärsaktiv ålder minskar.

Utmaningen att klara av den ökande pensionsutgiften varierar till sitt omfång och sin tidpunkt i de olika EU-länderna beroende på ländernas befolkningsutveckling och socialskyddssystem. EU deltar inte direkt i att lösa medlemsländernas pensionsproblem. Genom den öppna samordningsmetoden får EU-kommissionen genom de nationella pensionsstrategirapporterna information om hur länderna har förberett sig för den ökande pensionsutgiften. Det huvudsakliga undersökningsmaterialet utgörs av de gemensamma rapporterna publicerade 2003 och 2006, vilka baserar sig på de så kallade gamla medlemsländernas (EU15) nationella rapporter.

I avsnittet med bakgrundsfakta utreds finansieringen av pensionerna och pensionssystemens särdrag särskilt i fråga om finansieringen i de olika länderna (kapitel 3). Hållbarheten hos finansieringen av EU15-ländernas pensionssystem analyseras i kapitel 4. Därefter presenteras EUs öppna samordningsmetod (kapitel 5) i avsnittet om pensionsstrategier. Betoningen på Finland i rapporten är tydlig till följd av vårt mångfacetterade och avvikande system. De andra EU-ländernas system är mera homogena sinsemellan. Det finska arbetspensionssystemets särdrag och finansieringens hållbarhet tas upp separat i kapitel 6. Som avslutning presenteras slutsatserna.

De olika länderna har förberett sig på att säkra hållbarheten hos finansieringen av pensionerna på många olika sätt bl.a. genom omfattande pensionsreformer. Vad gäller tillräcklig finansiering av pensionerna har länderna jämförts i fråga om äldreförsörjningsgrad, pensionsutgift, pensionstillgångar och statsskuld. Indelningen av länderna i fyra olika grupper i den här studien avviker från kommissionens klassificering. En del EU-länder kan ännu få stora problem med att finansiera de lagstadgade pensionerna. I internationell jämförelse har Finland för tillfället förberett sig relativt bra på att finansiera kommande pensioner. Den partiella fonderingen av pensionerna, 2005 års pensionsreform, den ekonomiska tillväxten och ökningen i sysselsättningsgraden skapar goda förutsättningar att också framöver hålla risken låg. Emellertid måste man också i de länder som har förberett sig väl följa med situationen hela tiden och vid behov företa ytterligare reformer av pensionssystemet.

Nyckelord: Åldrande, äldreförsörjningsgrad, pensionsutgift, finansiering av pensioner, den öppna samordningsmetoden, pensionsstrategirapport, sysselsättning.

Esipuhe

Sosiaalivakuutuksen huippuasiantuntijoiksi valmentavan TOPSOS-koulutusohjelman osana tehtävän ammatillisen lisensiaatintutkimuksen aiheenani on tarkastella eläkkeiden rahoituksen kestävyttä EU:n avoimen koordinaation menetelmässä. Aiheeseen ja EU-asioihin tutustuttamisesta kiitän dosentti Matti Karia, joka on toiminut työni toisena ohjaajana. Kiitän ohjaamisesta myös dosentti Jan Otto Anderssonia Åbo Akademista. Erityiskiitokset tutkimukseeni paneutumisesta esitän TOPSOS-ohjelman vetäjälle professori Veli-Matti Ritakalliolle Turun yliopistosta.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys on eläkejärjestelmien kestävyuden ensimmäinen ehto. Tähän kiteytyy mielestäni tutkimukseni tarkoitus. Tämän tutkimuksen kautta olen halunnut selvittää eläkkeiden rahoituksen kestävyttä lähtökohtaisesti nyt ja erilaisten ennusteiden pohjalta tulevaisuudessa EU15-maissa. Yksilön kannalta on tärkeää taata jokaiselle toimeentuloon riittävä eläke. Muun muassa tämän tavoitteen toteutuessa voidaan eläkejärjestelmän sanoa olevan kestävä. Mutta jotta eläkkeiden maksamista voidaan ylipäätään edes harkita, on aina ensin taattava niiden rahoitus. Aiheesta on aiemmin julkaistu artikkelini kirjassa Suomen työeläkejärjestelmä EU:ssa (Kari, Kiuru, Kontiokorpi, Lehtonen ja Hakala, 2004).

Lopuksi esitän vielä mitä lämpimimmät kiitokset kaikille minua tutkimukseni edetessä auttaneille ja kannustaneille asiantuntijoille, kollegoille, ystäväilleni ja perheelleni. Arvostan suuresti TOPSOS-opiskelijoiden kanssa verkostoitumista, mikä on ollut alun perinkin yksi kyseisen koulutuksen tavoitteista. Tiedän, keiden puoleen kääntyä vastedeskin sosiaalialan syvällistä asiantuntijaosaamista tarvitessani.

Helsingissä tammikuussa 2008

Seija Lehtonen

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Tutkimustehtävä – tutkimuksen tavoitteet, aineisto, menetelmät ja ongelmat.....	7
2.1 Tutkimusongelmat.....	7
2.2 Tutkimusaineisto, -menetelmä ja -asetelma.....	9
2.3 Aihealueen aiemmat tutkimukset ja selvitykset	10
I Tutkimuksen tausta	14
3. EU:n eläkejärjestelmät rahoitusnäkökulmasta	14
3.1 Eläkkeiden rahoitustavat.....	14
3.2 Rahastoida vai ei? Eläkerahastoinnin hyödyt ja haitat.....	16
3.3 EU15-maiden eläkejärjestelmät ja niiden rahoitus	19
4. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys haasteet.....	23
4.1 Demografiset muutokset.....	23
4.2 Eläkemenoennusteet.....	31
4.3 Eläkemaksut.....	36
4.4 Eläkevarat.....	39
4.5 Eläkejärjestelmän uudistamisen yleiset tavoitteet – rahoituksen kestävyys.....	41
4.6 Eläkkeiden rahoituksen kestävyys – julkisen talouden kestävyys.....	43
4.7 Taloudellinen näkökulma vastaan sosiaalinen näkökulma	44
4.8 Positiivisen kehityksen uhat EU:ssa.....	46
II Eläkestrategiat	49
5. Eläkkeiden rahoituksen kestävyys EU:n avoimen koordinaation menetelmässä	49
5.1 EU ja sosiaalipolitiikka, EU ja eläkepolitiikka.....	49
5.2 Avoimen koordinaation menetelmä eläkepolitiikassa	50
5.3 Yhteisiin tavoitteisiin ja haasteisiin vastaaminen	55
5.4 Euroopan työllisyysstrategia eläkkeiden rahoituksen kestävyys takaajana.....	56
5.4.1 Työllisyysasteen nostaminen	57
5.4.2 Työuran pidentäminen	59
5.5 Eläkejärjestelmien kestävyys vaatii terveen julkisen talouden.....	64
5.5.1 Julkisen talouden kestävyys lähempi tarkastelu	66
5.6 Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus.....	69
5.7 Riittävät eläketurvat taloudellisesti kestävällä pohjalla	70
5.8 Loppuarvio – EU-komission yhteenveto	73
5.9 Eläkkeiden rahoituksen kestävyys EU15-maissa	78
6. Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyystarkastelu	83
6.1 Suomen eläkejärjestelmän erityispiirteet	83
6.1.1 Eläkkeiden rahoitus Suomessa – eläke-etuudet.....	86
6.1.2 Eläkkeiden rahoitus Suomessa – maksut ja rahastointi.....	87
6.1.3 Suomen työeläkevarat ja niiden sijoittaminen.....	90
6.1.4 Eläkerahastojen purkaminen	93
6.2 Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys	95
7. Johtopäätökset	99
Kirjallisuus	106

Liitteet..... 115

Liite 1. Vanhushuoltosuhteen kehitys EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050.....	115
Liite 2. Lakisääteiset eläkekustannukset suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004–2050, %.....	116
Liite 3. Kokonaiseläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2030 ja 2050, prosenttia.....	117
Liite 4. Lakisääteisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyysvarmistamiseen tähtäävät toimet EU- maissa, strategioiden päätoimet.....	118
Liite 5. EU15-maiden eläkevarat vuonna 2004, I ja II pilari, prosenttia BKT:sta.....	119

Luettelo kuvioista ja taulukoista

Kuviot

- Kuvio 1 Vanhushuoltosuhte Suomessa sekä EU25-, EU15- ja EU10-maissa vuosina 2005–2050, %.
- Kuvio 2 Vanhushuoltosuhteen kehitys EU15-maissa vuosina 2003, 2025 ja 2050, %.
- Kuvio 3 Lakisääteiset eläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, %.
- Kuvio 4 Suomen eläkemeno prosentteina palkkasummasta vuosina 2005–2075.
- Kuvio 5 Lakisääteiset eläkemaksut suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, %.
- Kuvio 6 Lakisääteisten eläkemaksujen osuus eläkkeiden rahoituksesta EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, %.
- Kuvio 7 TyEL:n meno- ja maksuprosentit vuosina 2005–2075, % palkkasummasta.
- Kuvio 8 Eläkevarojen (I ja II pilari) osuus BKT:sta EU15-maissa vuonna 2004, %.
- Kuvio 9 Työllisyysasteet EU15-maissa vuonna 2005, %.
- Kuvio 10 Eläkevarat ja valtion velka suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuonna 2004.
- Kuvio 11 EU15-maiden kriteerivertailun summatut pistemäärät ja jakautuminen eri luokkiin rahoituksen kestävyysluokituksen mukaan.
- Kuvio 12 Työeläkevarat Suomessa vuosien 1997–2006 lopussa, prosenttia BKT:sta.
- Kuvio 13 TyEL-maksu erilaisilla tuotto-oletuksilla, %.

Taulukot

- Taulukko 1 EU15-maiden lakisääteiset eläkejärjestelmät rahoitusnäkökulmasta.
- Taulukko 2 Lakisääteiset eläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuonna 2004 ja niiden suhteelliset muutokset vuosina 2004–2025, 2025–2050 ja 2004–2050, prosenttiyksikköä, sekä eläkemenojen huippuvuosi ja eläkemeno suhteessa BKT:hen tuolloin.
- Taulukko 3 EU15-maiden julkinen talouden kestävyystarkastelu.
- Taulukko 4 EU15-maiden eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyystarkastelu.
- Taulukko 5 Kestävyystarkastelukriteerien mukainen pisteytys EU15-maittain.
- Taulukko 6 EU15-maiden uusi eläkkeiden rahoituksen kestävyysluokittelu.
- Taulukko 7 Yhteenvetotaulukko EU15-maiden kestävyysluokittelusta.

Tutkimuksessa käytetyt maalyhenteet

EU15-maat, niin sanotut vanhat jäsenmaat:

Alankomaat	NL
Belgia	BE
Espanja	ES
Irlanti	IE
Iso-Britannia	UK
Italia	IT
Itävalta	AT
Kreikka	GR
Luxemburg	LU
Portugali	PT
Ranska	FR
Ruotsi	SE
Saksa	DE
Suomi	FI
Tanska	DK

EU10-maat, 1.5.2004 alkaen EU:hun liittyneet:

Kypros	CY
Latvia	LV
Liettua	LT
Malta	MT
Puola	PL
Slovakia	SK
Slovenia	SI
Tshekki	CZ
Unkari	HU
Viro	EE

EU25 nimitystä käytetään puhuttaessa kaikista jäsenmaista yhdessä.

EU27 tarkoittaa Euroopan Unionin jäsenmaita vuoden 2007 alusta alkaen, jolloin jäseniksi liittyivät Bulgaria (BG) ja Romania (RO)

1. Johdanto

Väestön ikääntyminen ja sen mukanaan tuomat kustannusvaikutukset ovat suuri sosiaalipoliittinen haaste kaikkialla Euroopassa. Ongelmaksi muodostuvat eliniän pitenemisestä johtuva väestön vanheneminen ja yhtäaikainen syntyvyyden aleneminen. Tämän vuoksi ikärakenteen takia pienenevä työssäkävöivien joukko elättää itsensä lisäksi myös työelämän ulkopuolella olevat, lähinnä lapset ja eläkeläiset. Julkisen talouden¹ suurimman sosiaalimenoerän, eläkekustannusten, ennustetaan nousevan Euroopan unionin, jäljempänä EU:n, jäsenmaissa yhteensä keskimäärin noin kolme prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vuosina 2004–2050 (European Commission 2006b).

Työeläkejärjestelmän rahoituksen kestävydestä on Suomessa ollut huolissaan moni yksittäinen taho. Työeläkejärjestelmän isänä pidetty Teivo Pentikäinen oli jo 1990-luvulla huolestunut ikärakenteen tulevasta muutoksesta ja sen vaikutuksista eläkejärjestelmään tuoden sen julki puheenvuororaportiksi kutsumassaan julkaisussa (Pentikäinen 1998). Jo aiemmin hän oli väestöennusteita tutkiessaan esittänyt, että eläkeikää pitäisi nostaa silloisen suurtyöttömyyden alkaessa kääntyä työvoimapulaksi 2010-luvulla (Pentikäinen 1995). Keväällä 2003 Teollisuuden ja työnantajien työvaliokunnan asettaman työryhmä arvioi Suomen työeläkejärjestelmän tulevaa kehitystä työnantajien näkökulmasta. Arviointityön perustaksi oli asetettu viisi kysymystä koskien työeläkemaksujen korotuspaineen purkamista, työeläkejärjestelmän ja vapaaehtoisen eläkevakuutusjärjestelmän yhteensovittamista, työeläkerahastojen merkitystä ja tulevaa käyttöä, TyEL-maksuihin mahdollisesti liitettävää sijoitusomaisuutta sekä työnantajan roolia eläkeyhtiön hallinnossa. (Teollisuus ja työnantajat 2003.) Sitten näistä on keskusteltu enemmän ja myös tehty joitakin muutoksia, esimerkiksi sijoitustoimintasäännöksiä on uudistettu. Työeläkemenojen nostopainetta on saatu lievennettyä vuoden 2005 työeläkelakiuudistuksella, mutta maksuja jouduttaneen kuitenkin vielä nostamaan muutamia prosentteja ennusteista ja oletuksista riippuen (Risku 2007b). Joitakin viitteitä eläkeiän nousemisesta (Hakola ja Määttänen 2007) on myös saatu, mutta eläkeuudistuksen vaikutukset todelliseen eläkkeelle siirtymisikään näkyvät vasta viiveellä.

¹ Julkinen talous käsittää keskushallinnon, valtionhallinnon, paikallishallinnon sekä sosiaaliturvarahastot. Suomen työeläkevarat määrittyvät siten osaksi julkista taloutta.

Samanaikaisesti väestön demografiamuutosten lisäksi tapahtuu myös merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia. Globalisoituminen on arkipäivää ja tuotantoa on jo siirretty ja siirretään edelleen maihin, joissa tuotantokustannukset ovat edullisemmat. Tämä merkitsee aina työn ja sitä kautta maksettujen eläkemaksujen puuttumista kyseisen maan omasta taloudesta ja lakisääteisten jakojärjestelmäpohjaisten² eläkejärjestelmien rahoituksen vaikeutumista. Suomen eläkejärjestelmä poikkeaa muiden EU-maiden järjestelmistä muun muassa osittaisen rahastoinnin³ ja hajautetun järjestelmän⁴ takia. Osittaisen rahoituksen voi olettaa helpottavan rahoituspaineita Suomessa olennaisesti. Mielenkiintoisen aspektin Suomen kannalta eläkejärjestelmämme erikoisjärjestelyihin antaa kuitenkin EU ja sen kautta mahdollisesti tulevat järjestelmän muutospainet: säilyttääkö Suomen työeläkejärjestelmä poikkeuksellisen asemansa edelleen? Laajenevatko eläkkeiden mahdolliset rahoitusvaikeudet Suomessa eläkepommiksi asti? Eläkejärjestelmien taloudellinen kestävyys on koetuksella paitsi Suomessa, myös muualla Euroopassa.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys voidaan määritellä yksinkertaisesti eläkerahojen riittävyydeksi, niin että eläkejärjestelmässä on varaa maksaa luvatut ja karttuneet eläkkeet. Mitä tarkoittaa, että eläkerahat riittävät? Niidenhän voidaan ajatella riittävän eläkkeisiin vaikka kuinka kauan, kunhan maksettavat eläkkeet vain ovat riittävän pieniä tai vastaavasti peritään riittävän suuria eläkevakuutusmaksuja. Rajaan tässä käsitteen enemmän positiiviseksi, niin että eläkkeiden rahoituksen voidaan sanoa olevan kestäväällä pohjalla, jos kaikille eläkkeeseen oikeutetuille, toisin sanoen sen työstään ansainneille, on varaa maksaa eläke, joka riittää yleisesti yhteiskunnassa määriteltyyn vähintään perustoimeentuloon. Samalla periaatteella palkkatyön on voitava olla kannattavaa, kun palkasta maksettavien eläkemaksujen osuus ei ole huomattavan suuri. Tähän voidaan tietysti lisätä, että kokopäivätyöstä saatavalla minimipalkalla olisi tultava kohtuullisesti toimeen eli sen on riitettävä perustoimeentuloon kunkin maan hintatason mukaan ilman suoria sosiaalietuuksia.

Etuusperusteisen⁵ eläkejärjestelmän rahoituksen voidaan katsoa olevan kestäväällä pohjalla, kun etukäteen luvatut eläkkeet pystytään maksamaan. Luvattu eläke-etuus

² Jakojärjestelmään perustuvassa rahoituksessa eläkemaksuja kerätään kulloinkin maksussa olevien eläkkeiden kustantamiseen tarvittava määrä. Eläkkeiden rahoitusta on käsitelty tarkemmin luvussa 3.

³ Osittainen rahastointi on täysin rahastoivan eläkkeiden rahoitusmuodon ja jakojärjestelmäpohjaisen eläkkeiden rahoitustavan välimuoto. Eläkkeiden rahoitusta on käsitelty tarkemmin luvussa 3.

⁴ Yksityisen puolen eläkelakien toimeenpano on Suomessa hajautettu. TyEL:n mukainen eläketurva voidaan järjestää työeläkevakuutusyhtiössä, eläkesäätiössä tai –kassassa.

⁵ Etuusperusteisessa järjestelmässä maksettava etuus on määritelty etukäteen (defined benefit).

onkin ongelmallisempi määritellä. Peruselämiseen riittävä eläke kuulostaa sosiaalipoliittisesti oikeudenmukaisemmalta kuin työaikaista kulutustasoa vastaava eläke, mikä saattaa viitata myös ylimääräisen kulutuksen mahdollistavaan eläkkeeseen. Tätä ei eläkkeiden rahoituksen tarvitsekaan välttämättä kestää. Mutta jos se jonkin maan järjestelmän mukaan on mahdollista myös rahoituksellisesti, niin hyvä. Toisaalta ansiotason dramaattinen lasku työelämästä eläkkeelle siirryttäessä ei varmasti ole kenellekään toivottavaa. Suhteellisesti kohtuulliset kustannukset suhteessa palkkatasoon takaavat eläkejärjestelmän taloudellisen kestävyys ja riittävät eläkkeet kaikille sukupolville puolestaan järjestelmän sosiaalisen kestävyys.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys on yhteydessä eläkejärjestelmien kestävyteen, sillä ilman rahoituksen kestävyys varmistamista ei voida taata riittäviä eläkkeitä. Se on siis välttämätön ehto EU:n jäsenmaiden eläkkeiden riittävyystavoitteelle ja sitä kautta eläkejärjestelmien kyvyille täyttää sosiaaliset tavoitteet: liian pieni eläke on riittämätön yksilön kannalta, eikä täytä eläkkeille annettuja sosiaalisia tavoitteita, toimeentulon turvaamista vanhuusiässä. Eläkkeiden rahoituksen voidaan sanoa olevan kestävä, kun koko olemassa oleva eläkejärjestelmä voidaan säilyttää sellaisena, että kaikki järjestelmän piiriin kuuluvat saavat sellaisen eläkkeen, jolla he voivat tulla toimeen. Tämä ei siis välttämättä vastaa saavutetun kulutustason turvaamista erityisesti hyvin suurituloisilla, joilla on myös muita kuin palkkatuloja⁶. Kestävyys voidaan nähdä koko järjestelmän kannalta säilymisenä ja jopa kehittämisenä, etujen parantamisena, mutta ei eläke-etujen leikkaamisena, ainakaan rajuina yksittäisinä toimenpiteinä, eikä edes pieninä jatkuvina leikkauksina. Jos eläkkeiden rahoitus ei ole kestävällä pohjalla, rahat eivät siis riitä, joudutaan nostamaan eläkemaksuja ja leikkaamaan tulevia eläke-etuuksia ja jopa olemassa olevia eläkkeitä. Jos nämä kaikki pitäisi toteuttaa yhtä aikaa, olisi kyseessä niin sanottu ”eläkepommi”. Yhtäkkisenä toimenpiteenä se osoittaisi yhteiskunnan hoitaneen talous- ja sosiaalipoliittikkansa erittäin huonosti ja varautumatta mihinkään shokkeihin. Tällöin rahoitusongelmia olisi varmasti myös muilla yhteiskunnan eri sektoreilla lakisääteisten eläkkeiden rahoituksen lisäksi.

”Eläkepommia” lievempänä ongelmana voidaan tietysti pitää myös sellaisia eläkejärjestelmän kestävyteen tähtääviä toimenpiteitä, jotka huonontavat nuorempien ikäpolvien eläkkeitä jo ansainta-aikana tai estävät jo eläkkeellä olevien eläkkeiden

⁶ Eläkkeet karttavat yleensä vain palkkatuloista.

korotuksia. Jos eläkeläisten toimeentulo ei seuraa ansioiden kehitystä, on pitkään eläkkeellä olevien iäkkäiden eläkeläisten toimeentulo helposti vaarassa. Jos taas nuorempien polvien eläkkeet eivät kartu aiempien sukupolvien tavoin, heidät tavallaan pakotetaan olemassa olevien eläkkeiden maksamisen⁷ lisäksi vastaamaan omista eläkkeistään omilla eläkevakuutuksilla. Vapaaehtoiset vakuutukset voivat muuttua näin tulevan eläkeajan toimeentulon varmistamisen takia tavallaan pakollisiksi.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyden takaamiseksi tarvitaan vastuullisia ja kauaskantoisia eläkepoliittisia päätöksiä, jotka nivoutuvat yhteen myös talouspoliittisten päätösten kanssa. Vastuullinen eläkepolitiikan tuloksena eläkejärjestelmä voi olla taloudellisesti kestävä – kansalaisella ja yhteiskunnalla on siihen varaa. Lisäksi eläkejärjestelmä kestää tällöin normaaleja talouden, työllisyyden ja rahoitusmarkkinoiden heilahteluista aiheutuvia häiriöitä. Aktuaarisesti kestävä eläkejärjestelmän rahoitus ja menot ovat tasapainossa pitkälläkin aikavälillä. (Uusitalo 2007.)

Ongelmana eläkkeiden rahoituksen kestävyys on sama kaikissa EU:n jäsenmaissa, vain laajuus ja ajankohtaistuminen vaihtelevat väestökehityksen ja sosiaaliturvajärjestelmien mukaan. Eläkemenojen kasvu voi joissakin maissa olla äkillinen ja ajallaan ohimenevä ongelma, mutta muut kasvavat sosiaaliturvamenot, kuten hoivamenot, ovat ihmisten eliniän pidetessä pysyvämpi julkista taloutta rasittava menoerä. Ihmiset ovat eläkkeelle jäädessään entistä hyväkuntoisempia, mutta iän myötä kunto ennen pitkää heikkenee ja sairastaminenkin lisääntyy. Ikääntyneiden määrän lisääntyessä, myös hoivan tarve lisääntyy. Julkisten talouksien kestävyys on siten koetuksella monessa EU-maassa. Veroja tai veroluonteisiksi katsottavia eläkevakuutusmaksuja ei voida kuitenkaan korottaa kohtuuttomasti.

Tukholman Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin vuonna 2001 kolmiosainen ikääntymisstrategia, jonka tavoitteeksi asetettiin työllisyysasteen nostaminen, julkisen velan vähentäminen ja sosiaaliturvajärjestelmien, mukaan luettuna eläkejärjestelmien, mukauttaminen niiden rahoituksellista kestävyyttä vahvistavalla tavalla. Göteborgin Eurooppa-neuvosto vuonna 2001 puolestaan hyväksyi sosiaalisen suojelun komitean raportin, joka sisälsi kolme keskeistä periaatetta eläkejärjestelmien uudistamiselle:

⁷ Kulloinkin työelämässä mukana olevat maksavat jakojärjestelmän mukaisesti maksussa olevat eläkkeet. Eläkkeiden rahoitusta on selvitetty tarkemmin luvussa 3.

turvataan eläkejärjestelmien kyky täyttää sosiaaliset tavoitteensa, pidetään yllä niiden taloudellista kestävyyttä ja uudistetaan niitä vastaamaan muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Eläkejärjestelmien uudistamisen yhteiset tavoitteet hyväksyttiin Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001. Göteborgissa aiemmin esitetyt kolme laaja-alaista pitkän aikavälin tavoitetta hiottiin yhdeksitoista alatavoitteeksi. EU:n jäsenmaiden yhteiset eläketurvan periaatteet ja tavoitteet laajasti ottaen ovat eläkkeiden riittävyys ja asianmukaisuus, julkisten ja yksityisten eläkejärjestelmien rahoituksellinen kestävyys sekä eläkejärjestelmien nykyaikaistaminen. (Laitinen-Kuikka 2002, 268–269.)

Avoimen koordinaation menetelmän keinoin (tarkemmin luvussa 5) ensimmäisiin kansallisiin eläkestrategiaraportteihin syyskuussa 2002 ja komission maaliskuussa 2003 kokoamaan ensimmäiseen yhteisraporttiin *Joint Commission / Council Report on adequate and sustainable pensions*, jäljempänä Yhteisraportti 2003 (European Commission 2003) on koottu tietoa kansallisten eläkestrategiaraporttien pohjalta siitä, miten EU:n jäsenmaat ovat varautuneet eläkemenojen kasvuun. Pääasiana on ollut tarkastella eläkkeiden riittävyttä, niiden rahoituksen kestävyttä ja eläkejärjestelmien uudistamista juuri Laekenin Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001 sovitun yhdentoista tavoitteen kannalta. Toinen kierros kansallisten eläkestrategiaraporttien osalta toteutettiin vuonna 2005. Toinen yhteisraportti, jäljempänä Yhteisraportti 2006, ilmestyi huhtikuussa 2006 (European Commission 2006a).

Euroopan talouspoliittisen komitean, (European Policy Committee, jäljempänä EPC) ikääntymistyöryhmä (Ageing Working Group, jäljempänä AWG) on julkaissut jäsenmaiden antamiin lähtötietoihin perustuvat eläkemenolaskelmat vuosina 2001 ja 2006 (jäljempänä AWG-raportit 2001 ja 2006). Nämä raportit sisältävät ennusteita muun muassa eläkemenojen ja rahoituksen tulevasta kehityksestä, mutta myös selvityksiä ikääntyvän väestön yhteiskunnalle aiheuttamista taloudellisia vaikutuksia terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoivaan. Mainitut eläkemenoenusteet sisältyvät myös edellä mainittuihin yhteisraportteihin (2003 ja 2006).

Lisensiaatin työssäni tutkin EU:n avoimen koordinaation menetelmän puitteissa vuosina 2002 ja 2005 tehtyjen kansallisten eläkestrategiaraporttien pohjalta keväällä 2003 ja

2006 koottuja yhteisraportteja. Näissä komission yhteisraporttien tarkastelussa keskityn eläkkeiden rahoitusta koskeviin kysymyksiin, erityisesti eläkkeiden rahoituksen riittävyyden kannalta: Miten EU15-maat ovat varautuneet demografiseen ongelmaan ja kasvaviin eläkemenoihin?

Tutkimuksessa on huomioitu vain ne EU-jäsenmaat (15), jotka ovat olleet mukana ensimmäisellä eläkestrategiaraporttikierroksella vuosina 2002–2003. Toisella kansallisten eläkestrategiaraporttien kierroksella vuonna 2005 olivat mukana myös uudet 1.5.2004 alkaen Euroopan unioniin mukaan tulleet valtiot (EU10). EU15-maista voidaan tehdä siis jo tietynlaista vertailua mahdollisessa asioiden muuttumisessa. Molempia yhteisraportteja on käytetty tutkimuksen aineistona juuri tämän mahdollisen vertailumahdollisuuden takia. Uudempien jäsenmaiden (EU10) eläkejärjestelmistä olen esittänyt vain joitakin huomioita. Niiden tarkastelu ei ole lähtökohtaisesti ollut tavoitteena varsinaisessa tutkimuksessani.

Suomen kannalta on tärkeää pohtia erityisesti Suomen järjestelmän mahdollista esiintulemista tai näkymättömyyttä. Erityishuomion kohteena on luonnollisesti koko ajan Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys muiden EU-maiden eläkejärjestelmistä suuresti poikkeavana. Mielenkiintoisen aspektin Suomen kannalta antavat EU:sta tulevat järjestelmän muutospaineet: säilyttääkö Suomen työeläkejärjestelmä poikkeusasemansa henkivakuutusdirektiivin soveltamisessa? Tämä poikkeus on kirjattu liittymissopimukseen Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995 ja liitetty sittemmin henkivakuutusdirektiivien kodifioinnin yhteydessä uuden henkivakuutusdirektiivin (2002/83/EY) 3 artiklan 8 kohtaan. Henkivakuutusdirektiiviä ei poikkeuksen mukaan voida soveltaa Suomen työeläkejärjestelmään erityisesti kun kysymys on tällaisten vakuutuspalvelujen myymisestä yli rajan. Poikkeuksen mukaan Suomessa työeläkevakuuttaminen on eriytetty muusta vakuutustoiminnasta ja työeläketoimintaa voivat harjoittaa Suomessa vain kaikki Suomessa perustetut työeläkeyhtiöt noudattamalla Suomen lainsäädäntöä. Huomattakoon, että poikkeuksesta huolimatta ja sen sanamuodon mukaan Suomeen saa kuitenkin vapaasti tulla perustamaan työeläkeyhtiön tai hankkia sellaisen jo täällä olemassa olevan omistukseensa.

Nousevien eläkemenojen lisäksi myös terveydenhoitomenot ja vanhusten hoivaan liittyvät menot lisääntyvät tulevaisuudessa väestön ikääntymisen takia ja julkisen talouden kestävyys on näin uhattuna. (Ks. Stakes 2006). Tässä tutkimuksessa ei julkisen sektorin kestävyys osalta kuitenkaan erikseen tarkastella mitään terveydenhoitomenoja sinällään, vaan tarkastellaan julkisen talouden kannaltakin vain eläkemenojen kehitystä.

2. Tutkimustehtävä – tutkimuksen tavoitteet, aineisto, menetelmät ja ongelmat

Tutkimuksen kohteena on eläkkeiden rahoituksen kestävyys avoimen koordinaation menetelmässä tarkasteltuna vuosina 2002 ja 2005 EU-komissiolle toimitettujen kansallisten eläkestrategiaraporttien sekä erityisesti vuosina 2003 ja 2006 ilmestyneiden yhteisraporttien osalta. Työn tavoitteena on arvioida eläkkeiden rahoituksen kestävyyttä Suomessa ja muualla EU:ssa. Eri maiden eläkestrategiaraportointeja toisiinsa vertaamalla lähinnä yhteisraporttien kautta on tarkoitus etsiä mahdollisia yhteneviä piirteitä eri maiden välillä. Hyväksi havaitut poikkeavuudet nostetaan esille. Erityishuomio ja pääpaino kiinnittyvät nimenomaan komission laatimiin yhteisraportteihin ja yhteenvetoihin.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys on aiheena erittäin ajankohtainen, eläkemenojen kasvaessa niin sanottujen suurten, vuosina 1945–1950 syntyneiden, ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle ensinnä Suomessa. Avoimen koordinaation menetelmä eläkepolitiikassa on joka tapauksessa eläkepuolella vielä uudehko juttu, vaikkakin pari kierrosta on jo takana. Toisaalta systeemiä ollaan tältä osin jo muuttamassa, sillä eläkkeistä ei enää jatkossa raportoida erikseen, vaan kaikkia eläkeasioita käsitellään osana muun sosiaaliturvan raportointia.

2.1 Tutkimusongelmat

Pääkysymyksenä on tarkastella, miten jäsenvaltioiden eläkemenot kasvavat pitkällä aikavälillä ja miten jäsenvaltiot ovat valmistautuneet kasvaviin eläkekustannuksiin? Missä maissa valmistautuminen on ollut riittävää ja missä maissa puolestaan on edelleen paineita eläkeuudistuksiin ja esimerkiksi eläke-etuuksien kaventamiselle? Eläkerahoituksen riittävyttä lähestytään eri kriteerien kautta. Ongelmaa kuvataan tutkimuksessa vanhushuoltosuhteen ja eläkemenoennusteen avulla. Miten

vanhushuoltosuhteen oletetaan kehittyvän EU15-maissa ja miten suuriksi eläkemenot kasvavat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vastausta etsitään tarkastelemalla eri maiden eläkkeiden rahoitustapoja ja eläkepoliittisia linjauksia. Sitä kautta päädytään vertailemaan myös eläkevaroja. Maita verrataan edellä mainittujen kriteerien osalta ja pyritään arvioimaan maiden selviytymistä eläkkeiden rahoituksen tiukkenevassa ympäristössä. Tavoitteena on selvittää, onko maiden valmistautuminen ylipäättään riittävää? Tutkimuksen läpi kulkee koko ajan kysymys, miten Suomi pärjää eurooppalaisessa vertailussa?

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys voidaan nähdä osana julkisen talouden kestävyyttä. Aihetta voidaan lähestyä myös asettelulla taloudellinen näkökulma vastaan sosiaalinen näkökulma. Valtiovarainministeriöt ja sosiaali- ja terveysministeriöt kamppailevat keskenään sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla. Avoimen koordinaation menetelmä ei merkitse pakottavaa lainsäädäntöä, mutta jos havaitaan esimerkiksi julkisen talouden tasapaino-ongelmia, voi pakottavaa säädöstä tulla talouspoliittisen komitean toimien kautta. Voiko käytännöstä ja hyväksi havaitusta tavasta tulla laki? Mitä tapahtuu maille, jotka eivät noudata tätä avoimen koordinaation politiikkaa ja anna riittäviä selvityksiä komission käyttöön? Tutkimuksessa sivutaan myös positiivisen kehityksen uhkia EU:ssa. Lähinnä siis sitä, miten kansainvälistyminen on samalla sekä mahdollisuus että uhka, erityisesti Suomen kannalta.

Tutkimusongelmiksi nousevat eläkejärjestelmien

- rahoituksen kestävyys Suomessa ja EU:ssa
- taloudellinen näkökulma vastaan sosiaalinen näkökulma
- positiivisen kehityksen uhat EU:ssa

Tutkimuksen kriittisenä kysymyksenä on se, että ovatko maat, jotka saavat positiivisia arvioita taloudellisesta varautumisestaan eläkkeisiin, välttämättä oikeilla linjoilla? Siis onko koko eläkejärjestelmä silti kestävä - sekä taloudellisesti että sosiaalisesti? Toisin sanoen, onko maa varautunut hyvin kasvaviin eläkemenoihin, vaikka varoja on, mutta maksettavat etuudet lakisääteisestä järjestelmästä sen sijaan ovat pienet.

2.2 Tutkimusaineisto, -menetelmä ja -asetelma

Pääasiallisena tutkimusaineistona ovat edellä mainitut yhteisraportit kansallisine raportteineen. Lisäksi tutkimuksen aineistona on käytetty aiemmin tehtyjä kansainvälisiä ja kotimaisia selvityksiä, raportteja ja tutkimuksia sekä työryhmämuistioita. Käytetyt tilastoluvut ovat kyseessä olevien aineistojen liitetietoja, mutta lisäksi on käytetty myös Eurostatin tilastoja.

Yhteisraportit (2003 ja 2006) perustuvat jäsenmaiden omiin raportteihin, niistä tehtyihin ennusteisiin (näistä tarkemmin myöhemmin luvussa 4.2) ja komission läpikäyminä niitä voidaan pitää virallisina tietolähteinä, kuten myös kansallisista raporteista tehtyjä Euroopan komission julkaisemia yhteisraportteja. Epäluotettavuus liittyy lähinnä joidenkin maiden yksittäisten tietojen puuttumiseen. Tällöin on pyritty löytämään korvaava tieto muista lähteistä tai käyttämään vanhaa tietoa, mikäli se on tilanteen kannalta sopivaa.

Tutkimusongelmaa eläkkeiden rahoituksen kestävydestä tarkastellaan ensin selvittämällä, millainen rahoitusmalli on yleisemmin näissä maissa käytössä? Sitten katsotaan väestön demografia ja eläkemenoennusteet. Tämän jälkeen voidaan ongelmaa käsitellä eläkemaksutason ja eläkevarojen tutkimisen kautta. Julkisen talouden tilaa arvioidaan lähinnä tutkimalla, miten paljon kullakin EU15-jäsenmaalla on valtion velkaa.

Avoimen koordinaation menetelmässä jäsenmaat ovat kuvanneet eläkejärjestelmiään ja valmistautumista kasvaviin eläkemenoihin kolmen päätavoitteen ja yhdentoista alavoitteen (tarkemmin luvussa 4.5) kautta. Tässä tutkimuksessa käsitellään eläkkeiden rahoituksen kestävyteen liittyviä tavoitteita ja maiden selviytymistä niiden osalta yhteisraporteissa julkaistun tiedon pohjalta. Luvussa 5.9 tehdään analyysi niin ikään komission käyttämien kriteerien pohjalta, jotta maat voidaan niin sanotusti kestävyysluokitella. Julkisen talouden kestävyuden vaikutustarkastelu näkyy tässä kuitenkin selvemmin kuin komission luokittelussa, kun yksi kriteereistä on valtion velka. Muut ovat vanhushuoltosuhte ja eläkemenot vuonna 2050 sekä eläkevarat vuonna 2004.

Tutkimusasetelma on eri maiden eläkkeiden rahoituksen kestävyteen liittyvien tietojen vertailu. Pääpaino on nimenomaan kansallisista eläkestrategiaraporteista koostettujen yhteisraporttien (2003 ja 2006) tutkiminen rahoituksen ja sen kestävyden kannalta. Vuonna 2006 ilmestynyt yhteisraportti mahdollistaa vertailun muutaman vuoden ajalta EU15-maiden osalta, miten eläkkeiden rahoituksen kestävyteen varautuminen on kehittynyt.

2.3 Aihealueen aiemmat tutkimukset ja selvitykset

EU:n jäsenmaat toimittivat Euroopan komissiolle vuonna 2005 uudet kansalliset eläkestrategiaraportit ja toinen yhteisraportti valmistui huhtikuussa 2006. Vielä uudempi ikääntymisen vaikutuksia raportoivista Suomen niin sanotuista virallisista selvityksistä on kuitenkin Suomen valtiovarainministeriön kansantalousosaston (sosiaali- ja terveysministeriön ja Eläketurvakeskuksen avustamana) tekemä järjestelmäkuvaus, Country Fiche on Pensions: Finland, 2006 (VM 2006b). Se on talouspoliittisen komitean EPC:n ikääntymistyöryhmälle AWG-raporttia 2006 varten tekemä selvitys Suomen eläkejärjestelmästä ja kasvaviin eläkemenoihin varautumisesta. Sellaisia eläkkeiden rahoitusta koskevia tutkimuksia ja analysointeja, joissa eläkkeiden rahoituksen teoria ja avoimen koordinaation menetelmä olisi yhdistetty ja vertailtu eläkerahoituksen kestävyttä eri maissa ja koottuna yhteen ei vielä ole paljon tehty. Eläkejärjestelmien rahoituksellisen kestävyden tutkimus on verraten uusi tutkimusalue (Valkonen 2004, 17). Lisäksi avoimen koordinaation menetelmä eläkepolitiikassa on ollut käytössä kaksi kierrosta. Menetelmänä se ei ole uusi ja sitä on pystytty myös jonkin verran kehittämään ajan kuluessa. Ennen eläkepolitiikkaa avoimen koordinaation menetelmää käytettiin muun muassa työllisyyspolitiikan seurannassa.

Eläketurvakeskuksessa tutkitaan ja seurataan koko ajan eri maiden eläkejärjestelmiä ja niiden muuttumista sekä tehdään selvityksiä niiden erilaisista piirteistä (mm. Laitinen-Kuikka, Bach ja Vidlund 2002). Eri maiden järjestelmäkuvauksia seurataan tarkasti ja päivitetään jatkuvasti.

Suomen omasta eläkejärjestelmästä kertovia erilaisia raportteja julkaistaan esimerkiksi järjestelmän kehitystä seurattaessa ja edelleen kehitettäessä. Eläkemenoa ennustetaan pitkällekin aikavälille (Biström, Elo, Klaavo, Risku ja Sihvonen 2007; Biström, Klaavo,

Risku ja Sihvonen 2004). Suomen ja EU:n jäsenmaiden eläkemenoennusteita on käsitelty tarkemmin luvussa 4. Suomen eläkejärjestelmän kuvauksia on ilmestynyt aika ajoin ja eläkelakiuudistuksen vaikutuksia luotaavia raportteja on tehty uuden työeläkelain vahvistamisen ja voimaantulon (2005) jälkeen joitakin. Esimerkiksi Lassila ja Valkonen (2006) toteavat uudistuksen olleen monin tavoin onnistunut muun muassa kannustamalla myöhentämään eläkkeelle siirtymistä. Uudistus ei heidän mukaansa tee järjestelmästä kuitenkaan kestävä, koska eläkemaksut voivat nousta vielä paljonkin, vaikka uudistuksella saatiin hillittyä maksun nousupainetta. Hakola ja Määttänen (2007) ovat puolestaan omissa tutkimuksissaan tehneet eläkeuudistuksen vaikutuksista niin ikään myönteisiä johtopäätöksiä. Heidän mukaansa eläkeuudistus 2005 nostaa työllisyysastetta ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä, millä on luonnollisesti suotuisat vaikutukset eläkemenon kehitykseen pitkälläkin aikavälillä. Edellä mainitut ovat kuitenkin vielä pari vuotta eläkelakiuudistuksen voimaantulon jälkeen vain alkuviitteitä eläkelain vaikutuksesta käytäntöön. Millaisia vaikutuksia eläkelakiuudistuksella oikeasti käytännössä on esimerkiksi eläkkeelle siirtymisikään ja millaisia mahdollisuuksia ihmisillä on eläkkeiden osalta, selviää oikeasti vasta vuosien myötä.

Vuoden 2005 eläkelakiuudistuksen kehittämissä vaiheissa puolestaan julkaistiin useita taustaselvityksiä esimerkiksi varhaiseläkkeiden muuttumisen vaikutuksista työuriin Takalan ja Uusitalon toimittamana (2002). Lisäksi julkaistiin arvioita (Työryhmäraportti 2002, Ennakkoraportti 2002) eläkeuudistuksen vaikutuksista sen edelleen suunnittelun tueksi sekä arvio työeläkelakiuudistuksen sukupuolivaikutuksista (Tuominen, 2002). Nämä vuonna 2002 tehdyt selvitykset ovat luonnollisesti alkuuraportteja eläkeuudistuksen vaikutuksista ja niiden sisältävät laskelmat alustavia arvioita. Ensimmäiseksi mietittiin lähinnä koko työuralta karttunutta eläkkeen määrää ja eläkkeiden heikennysten todettiin olevan vain yksittäistapauksia. Taustalla painoi enemmän eläkkeiden rahoituksen varmistaminen toivottujen pitenevien työurien myötä. Eläkeuudistuksen taustalla pohdittiin myös ihmisen eliniän pitenemistä (Alho 2003) ja sen vaikutusta eläkeikään (Lindell 2004 ja 1999). Selvitysten myötä eläkeuudistuksessa päätettiin ottaa käyttöön elinaikakerroin⁸, jonka tarkoituksena on sopeuttaa eläkemeno eliniän muutokseen.

⁸ Elinaikakerroin lasketaan ensimmäisen kerran vuonna 2009 ja se vaikuttaa vuonna 2010 alkaviin eläkkeisiin. Kerroin määräytyy viiden edeltävän vuoden kuolevuustilastojen perusteella lasketun keskimääräisen eliniän pitenemisen perusteella. Kerrointa laskettaessa käytetään sitä elinajan odotetta, joka eläkkeelle jäävän syntymävuosiluokalla arvioitiin olevan 62-vuotiaana.

Poliittisen päätöksenteon avuksi on ilmestynyt useita laajojakin ikääntymisen taloudellisia vaikutuksia ja niihin varautumista käsitteleviä raportteja ja selontekoja. Valtioneuvosto julkaisi keväällä 2007 taloudellisen esikatsauksen vuonna 2008 julkaistavaan laajempaan raporttiin esittäen myös lisätutkimusaiheita (Lassila, Määttä ja Valkonen 2007). Lähtökohta on nimittäin ymmärtää, että joistakin asioista on jo olemassa melko luotettavaa tietoa, esimerkiksi eläkemenot tietyin oletuksin. Mutta joihinkin sisältyy väistämättä aina paljon enemmän epävarmuutta, kuten esimerkiksi kaikki talousennusteet. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko liiteraportteineen (5) julkaistiin vuonna 2004 (VN 2004). Se on varsin laaja selonteko, sisältäen myös paljon muuta kuin huolen kasvavista eläkemenoista. Raportti on tehty lähtökohtaisesti väestön ikärakenteen muutoksesta ja sen vaikutuksesta Suomen yhteiskuntaan tulevaisuudessa. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä liiteraportissa (VN 29/2004) on käsitelty muun muassa väestön ikärakenteen muutosta ja siihen varautumista paitsi Suomessa, myös muualla Euroopassa. Väestön ikärakenteen muuttuminen vaikuttaa läpi koko yhteiskunnan. Erityisesti haaste on iso julkisen talouden kestävyydelle ja tätä taustaa vasten Parjanteen (2004) raportissa kuvataan muun muassa ikääntymisen vaikutukset eri hallinnonalojen strategioihin. Vielä aikaisemmin on ilmestynyt sosiaali- ja terveysministeriön asettaman SOMERA-toimikunnan raportti, jäljempänä SOMERA-raportti, sosiaalimenojen kehityksestä pitkällä aikavälillä (Somera 2002). Laajana selvityksenä se vauhditti omalta osaltaan eläkelakiuudistusta 2005. SOMERA-raportin mukaan sosiaalimenot rahoituksineen ovat väestön ikääntymisestä huolimatta hallinnassa. Ongelmat ja haasteet ovat suuria, mutta paljon oli sen mukaan jo tehty. Edessä sanottiin tuolloin olevan kuitenkin paljon asennemuutoksia kaikilla osapuolilla ikääntyvän väestön työssä pitämiseksi ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseksi. Tilanne on muuttunut eläkelakimuutoksen verran ja lakimuutosten vaikutusten seuranta jatkuu.

Itse eläkejärjestelmää koskevia yksittäisiä osa-alueita on tutkittu muun muassa selvitysmiestoimeksiantoina. Risto Kausto (2002) teki vuonna 2002 sosiaali- ja terveysministeriölle selvityksen Suomen työeläkejärjestelmän riskeistä ja Jukka Rantala (2002) puolestaan selvitysmiehenä ehdotuksia työeläkelaitosten kilpailusta. Eläkelaitosten tällä hetkellä lähes olemattomaan kilpailuun on otettu kantaa myös vuosina 2005–2006 tehdyssä hallintoa ja valvontaa koskevissa lakiesityksissä

(Louekoski 2005 ja 2006). Erkki Rajaniemen (2006) selvitys työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteista ilmestyi loppuvuodesta 2006. Selvitystyötä jatketaan edellisen pohjalta edelleen. Suomen osittain rahastoivaan eläkejärjestelmään kiinteästi liittyvää eläkerahastojen sijoituspolitiikkaa selvitettiin niin ikään vuonna 2006 (Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä 2006). Työeläkemaksuun kohdistuu paljon nostopaineita eläkemenojen kasvun myötä. Työeläkevarojen sijoitusten tuotoilla voidaan nostopainetta kuitenkin vähentää. Sijoitustoimintasäädösten uudistumisen vaikutuksia yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksuun on tutkinut muun muassa Petri Hilli (2007). Edellä mainitut selvitykset eivät kaikki ole varsinaisia tutkimuksia, mutta laajoina ja perusteellisina selvityksinä lisäävät tietämystä työeläkejärjestelmän rakenteesta.

Kaikki edellä mainitut yksittäiset selonteot ovat olleet osa yhteiskunnassamme kannettua huolta eläkejärjestelmän ja erityisesti sen rahoituksen kestävydestä. Suomen eläkejärjestelmän kestävyystarkasteluja on sivuttu myös joissakin kokonaissosiaalipoliittisissa tutkimuksissa. Koko sosiaaliturvan menokehitys on ollut ikääntymisongelmaan liittyen suurennuslasin alla jo pitkään. Suuria leikkauksia jouduttiin tekemään jo lamavuosina 1990-luvun alussa. Näitä ovat käsitelleet sosiaalipoliitikot eri tutkimuksissaan, muun muassa Julkunen (2006). Eläkeasioita näissä harvoin sivutaan suoraan, vaikkakin pienet eläkkeet, erityisesti kansaneläkkeiden alhainen taso köyhyysvertailuissa, puhuttavat jatkuvasti.

I Tutkimuksen tausta

3. EU:n eläkejärjestelmät rahoitusnäkökulmasta

3.1 Eläkkeiden rahoitustavat

Eläkkeet rahoitetaan keräämällä rahaa niitä varten joko sitä mukaa kuin rahaa eläkkeiden maksamista varten tarvitaan, jolloin puhutaan *jakojärjestelmästä*, tai keräämällä rahaa jo etukäteen ja rahastoimalla kerätyt maksut, jolloin kyseessä on *rahastoiva järjestelmä*. Puhtaassa jakojärjestelmässä eletään ”kädestä suuhun”, eli kulloinkin työssä oleva sukupolvi maksaa silloin eläkkeellä olevien eläkkeet. Jakojärjestelmä on turvattava lailla tai maksaminen järjestelmään on varmistettava sopimuksin eläkkeiden turvaamiseksi. Täysin rahastoivassa järjestelmässä eläkeoikeus rahastoidaan vuosittain määrällä, joka korko ja kuolevuus huomioon ottaen, keskimäärin riittää eläkeoikeudesta aikanaan aiheutuviin suorituksiin eläkeajalta. Työntekijä tällöin tavallaan siirtää osan palkastaan säästöön omaa eläkettään varten. Jokainen sukupolvi vastaa näin itse omista eläkkeistään. (Tuomikoski, Sorainen ja Kilponen 2007.)

Jakojärjestelmän ja rahastoivan järjestelmän välimuoto on osittain rahastoiva järjestelmä. Lakisääteiset ansiosidonnaiset eläkejärjestelmät ovat rahoitusmuodoiltaan joko jakojärjestelmään perustuvia tai osittain rahastoivia. Vapaaehtoisissa järjestelmissä etuuksien ja maksujen on vastattava toisiaan, ja siksi ne rahastoidaan kokonaan etukäteen. Jakojärjestelmän rinnalla voidaan tietysti kartuttaa ylimääräistä puskurirahastoa. Täysin rahastoiva järjestelmä on sijoitusmäärältään helposti liian riskipitoinen ja toisaalta puhtaassa jakojärjestelmässä ei varauduta ennalta esimerkiksi demografisiin muutoksiin, joten osittaista rahastointia ja osittain jakojärjestelmäperustaista eläkejärjestelmää voidaan pitää erittäin varteenotettavana eläkkeiden rahoituksen vaihtoehtona. Näin on toimittu yksityisen sektorin lakisääteisten eläkkeiden osalta esimerkiksi Suomessa. Julkisen sektorin eläkkeet kustannetaan jakojärjestelmäperusteisesti, mutta kunnilla ja valtiolla on myös puskurirahastot. (Tuomikoski ym. 2007.)

Eläkejärjestelmät voidaan erotella myös *etusperusteisiin* ja *maksuperusteisiin*

järjestelmiin. Etuusperusteisessa järjestelmässä (defined benefit) eläke-etuuden taso on ennalta määrätty ja maksut kerätään sen mukaisesti, yleensä jakojärjestelmäpohjaisesti. Maksuperusteisessa järjestelmässä (defined contribution) puolestaan määrätään etukäteen maksutaso, ja eläkkeen taso määräytyy kerättyjen maksujen ja niille saatujen tuottojen mukaan. Taustalla on kuitenkin aina jokin tavoitetaso maksujen mitoittamiseksi.

Eläkkeiden rahastointi toteutetaan maksuperusteisissa järjestelmissä usein *yksilöllisten eläketilien avulla*, jolloin eläkemaksut talletetaan työntekijän henkilökohtaiselle eläketilille. Työntekijä voi yleensä itse halutessaan päättää eläketilille talletettujen varojen sijoittamisesta. Eläkkeen suuruus on aikanaan riippuvainen tilille karttuneista eläkemaksuista ja niille kertyneistä tuotoista (maksuperusteinen). Eläkkeiden rahastointi voidaan toteuttaa myös *kollektiivisesti*. Kollektiivisesti kerätyt maksut ja säästetyt rahat eivät ole kenellekään mitenkään korvamerkittyjä. Varsinkin osittaiseen rahastointiin perustuvassa järjestelmässä suurin osa maksuista ja osa rahastoista ja niiden tuotoista voidaan käyttää juuri sen hetkisiin maksussa oleviin eläkkeisiin.

Eläkevakuutusmaksujen veroluonteisuuden ajatellaan lievenevän eläketilisääntämisessä juuri sen henkilökohtaisuuden vuoksi. Kun halutaan lisätä yksilöllistä eläkesääntämistä, voidaan eläketilimallilla saavuttaa rahastoinnin poliittinen hyväksyntä paremmin ja motivoida työntekijät maksamaan maksuja helpommin kuin kollektiiviseen järjestelmään. Yksittäisen työntekijän uskotaan hyväksyvän lisämaksut, jos hän maksessaan tietää nimenomaan eläketasonsa säilyvän tai jopa nousevan. Monissa EU-maissa tilimalli on hyväksytty ja ujutettu kansalaisten elämään eläkesääntämismuotona tai suorastaan pakkona liiankin helposti. Näin voisi kuvitella käyneen Ruotsissa ja etenkin EU:n uusissa jäsenmaissa, eräissä Baltian maissa, eläkejärjestelmiä uudistettaessa. Julkusen (2001, 224) mukaan Suomen mahdollisuus ratkaista kasvavia eläkekustannuspaineita tässä vaiheessa eläketileillä on vähäinen siitä syystä, että esimerkiksi suuret ikäluokat ovat jo niin lähellä eläkeikää, että tilin merkitys heidän eläketurvansa kannalta jäisi vähäiseksi. Mutta toisaalta rahastointitavan muutokseen ei ole akuuttia tarveakaan, sillä Suomessa eläkkeitä on jo (osittain) rahastoitu kollektiivisesti.

Ajatus omien eläkevarojen sijoituspäätöksestä voi tuntua yleensä ensin houkuttelevalta, mutta on kuitenkin osoittautunut, etteivät työntekijät yksilöllisissä eläketilijärjestelmissä ole käyttäneet päätösoikeuttaan niin laajasti tai rationaalisesti kuin se olisi ollut mahdollista. Tämä johtuu varmasti siitä, että harvalla on käytettävissä sijoituspäätöksiin tarvittavaa asiantuntemusta ja aikaa. Yksilöllisten tilien hallinnolliset kustannukset ovat useissa maissa osoittautuneet korkeiksi, mikä pienentää eläkemaksujen tuottoa. (Sundén 2005; Tarkiainen 2001.)

3.2 Rahastoida vai ei? Eläkerahastoinnin hyödyt ja haitat

Lakisääteisten eläkkeiden täysimääräinen rahastointi voi olla mahdotonta sekä poliittisesti että käytännön riskien kannalta, erityisesti kollektiivisesti rahastoiden. Eläkkeiden täysimääräinen rahastointi edellyttää hyvin suuria rahastoja ja aiheuttaa väistämättä suurien pääomien riskikeskittymiä sijoittavissa laitoksissa. Se sitoo paljon pääomia muiden kohteiden kustannuksella. Sijoituspäätökset ovat helposti liian keskittyneitä. Osittaisella rahastoinnilla voidaan hyödyntää etukäteisen rahastoinnin etuja ja samalla vähentää jakojärjestelmän riskejä, jotka johtuvat esimerkiksi ikärakenteen muuttumisesta. Toisaalta jakojärjestelmä suojaaa yksittäisiä sukupolvia talouteen ja yhteiskuntaan kohdistuvilta yllätyksiltä hajauttaen vastuun eläkejärjestelmän säilymisestä yli sukupolvien.

Eläkkeiden tuotantokustannusten kohdistuminen oikealle sukupolvelle ilman sukupolvivelkaa voidaan katsoa rahastoivan eläkejärjestelmän hyödyksi. Työeläkkeet voidaan nähdä ansaittuna säästöön laitettuna palkkana. Rahastoivassa järjestelmässä eläkeoikeuden ansaitseminen ja eläkemaksun kustannusrasitus voidaan kohdistaa samaan työsuoritukseen. (Tuomikoski ym. 2007; Risku 2001.) Rahastointia voidaan pitää tehokkaana keinona myös siksi, että se tasaa väestörakenteen muuttumisen aiheuttaman eläkemaksun, joka johtuu nimenomaan syntyvyyden alenemisesta. (Tarkiainen 2001). Rahastot voivat toimia myös puskureina paitsi ikäluokkien kokovaihteluja, myös yllättäviä tilanteita varten.

Eläkkeiden etukäteen rahastoinnilla voidaan katsoa olevan myös työntekoa kannustava vaikutus: mitä kauemmin työskentelet ja maksat eläkemaksuja ja niitä rahastoidaan, sitä paremman eläkkeen saat. Tarkiainen (2001) on tutkimuksessaan rahastoinnin

lisäämisestä eläkejärjestelmässä todennut, etteivät yksilölliset eläketilit ole ainoa keino maksujen ja etuuksien vastaavuuden parantamiseen, mikä kannustaa työntekoon ja vähentää varhaista eläkkeelle siirtymistä. Suomessa vuoden 2005 eläkeuudistuksessa on nimenomaan pyritty parantamaan maksujen ja etuuksien vastaavuutta. Tavoitteena on ollut, että pidemmästä työurasta saisi paremman eläkkeen esimerkiksi karttumien parantamisella tietyille ikäluokille: korotettu 4,5 prosentin karttuma 63 vuoden iän täyttämisen jälkeen otettiin käyttöön työurien pidentämisen kannustimena.

Rahastoivan järjestelmän tuotto muodostuu rahastojen reaalityötoista. Verrattaessa rahastoivan järjestelmän tuottoja jakojärjestelmän tuottoihin verrataan usein osakemarkkinoiden pitkän aikavälin tuottoja ja jätetään helposti huomioimatta sijoitustuottoihin liittyvät riskit. Eläkerahastojen tuoton rahoituksellinen kestävyys riippuu rahastojen hallinnasta ja rahamarkkinoiden käyttäytymisestä. Tarkiainen (2001) on tutkimuksessaan todennut Orszagiin ja Stiglitziin (1999) vedoten rahastoinnin lisäävän eläkejärjestelmän tuottoa toteuttamistavasta riippumatta (kollektiivisesti tai yksilöllisillä eläketileillä). Rahastoivan järjestelmän etu on nimenomaan rahastojen tuotoissa. Rahastojen sijoituksista saatavat tuotot vaikuttavat eläkemaksujen suuruuteen. Tuottojen vaikutus on merkittävä, sillä niitä ehtii eläkejärjestelmässä karttua jopa kymmeniä vuosia; mitä korkeampi sijoitustuotto ja pidempi rahastointiaika, sitä pienempi eläkemaksu riittää etuuksien rahoittamiseen. Osa eläkemenosta voidaan myös pysyvästi rahoittaa rahastojen korkotuotolla. (Tuomikoski ym. 2007; Risku 2001; Tarkiainen 2001.)

Kansantaloudellisesti ajatellen rahastointi on säästämistä ja se edistää näin investointitoimintaa sekä vahvistaa kansantalouden tuotantopohjaa, mikä aikanaan edesauttaa eläkkeiden maksamista (Tuomikoski ym. 2007). Eläkevarojen kollektiivinen rahastointi vähentää tarvetta yksilölliseen säästämiseen. (Tarkiainen 2001; Risku 2001.) Ei ole kansantaloudellisesti välinpitämätöntä olla säästämättä itse, jos se hoidetaan kollektiivisesti järjestelmän kautta. Yksilöllinen säästäminen ei toisaalta ole koskaan haitaksi, ellei niiden säästöjen katsota olevan poissa nykyhetken kulutuksesta ja tuottavuuden lisäämisestä.

Rahastoinnin haitaksi voitaneen nimenomaan lukea se, että rahastointi on poissa sen

hetken käytettävistä tuloista. Lakisääteinen rahastoiva järjestelmä on ”pakkosäästämistä”. Toisaalta rahastojen varat voidaan käyttää hyödyksi myöhemmin entistä suurempina, korkojen kanssa, sijoitustuotoista riippuen. Ilman rahastointia tulevat eläkemaksut olisivat huomattavasti nykyistä korkeammat. Aaronin periaatteen (Aaron 1966) mukaan merkittäviä rahastoja kannattaa pitää, jos rahaston korkotuotto ylittää palkkasumman kasvuvauhdin. (Tätä ovat käsitelleet tutkimuksissaan myös Risku 2001 ja Tarkiainen 2001.) Ylisuurten varantojen kerryttämistä ja nykyhetken tavallaan köyhtymistä kritisoivien kohteena ovat ehkä paremmin juuri teoreettiset täysin rahastoivat järjestelmät tai puhtaat puskurirahastot, jotka on vain kerätty niin sanotusti pahan päivän varalle ilman tarkkaa käyttömääritystä tai -ajankohtaa, näin kritisoi esimerkiksi Barr (2001). Esimerkiksi Suomen osittain rahastoivaan järjestelmään tulee koko ajan maksuja sisään, mutta myös maksetaan eläkkeitä ulos. Kun eläkkeitä maksetaan enemmän ulos kuin sisään tulee maksuina tai sijoitustuotoina, rahasto vajenee - ja vastaavasti toisinpäin.

Eläkkeiden rahastointi on varautumista tulevien vuosien eläkemenoihin eli pitkäjänteistä ja kaukokatseista eläkkeiden maksamista turvaavaa toimintaa. Rahastot ovat alttiita sijoitusriskeille, ja tämän vuoksi valvonnalla on tärkeä rooli rahastoivassa järjestelmässä. Yhteisraportissa 2003 painotetaan, että rahastoitujen eläkkeiden tuottoriskejä voidaan alentaa aktiivisella valvonnalla ja varovaisella sijoittamisella (European Commission 2003). Eläkevarojen sijoittaminen on erityisen vaikeaa, koska rahat pitää sijoittaa sekä turvaavasti että tuottavasti. Maksujen nousupaineiden takia järjestelmässä on pyrittävä mahdollisimman suuriin sijoitustuottoihin. Toisaalta rahat on sijoitettava maltillisesti, koska järjestelmän on kyettävä aina lunastamaan annetut eläkelupaukset. Suomessa eläkkeet rahastoidaan yksityisellä sektorilla henkilökohtaisesti, jolloin eläkelaitoksille muodostuu sitoumuksista vastuvelkaa. Jokaisessa eläkkeessä osa on rahastoitua ja osa tulee niin sanotusti tasausjärjestelmästä (jakojärjestelmä). Rahastojen sijoittaminen on siksi tarkkaan säänneltyä. Kyse ei ole kuitenkaan eläketileistä, vaan kaikki sitoumuksiin varatut varat sijoitetaan yhteispotissa kussakin eläkelaitoksessa. Julkisella puolella rahastointi on enemmän kollektiivista ja tapahtuu puskurirahastoperiaatteella. Katettavia eläkevastuita ei muodostu, eikä erityisiä rahastojen sijoitussäädöksiä tämän vuoksi tarvita. Suomen yksityisen sektorin eläkevarojen sijoitussäädöksiä uudistettiin 1990-luvun lopulla ja uudelleen vuoden 2007

alusta, samoin valvontaa kehitetään koko ajan (HE 77/2006 ja HE 79/2006).

3.3 EU15-maiden eläkejärjestelmät ja niiden rahoitus

Eläkemenot ovat monissa maissa sosiaalimenojen suurin menoerä. Tätä näkökohtaa vasten eläketurva on hyvinvointivaltioille vakiintunut vanha tunnusomainen piirre. Eläkepoliittiset päätökset ovat olleet keskeisimpiä päätöksiä hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Eläkejärjestelmät kehittyvät yhteiskunnan rakenteen ja poliittisten suhdanteiden funktiona. Ne ovat kehittyneet aikojen saatossa marginaalisista ja tarveharkintaan perustuvista köyhäinhuolto-ohjelmista. Tavoitteena on ollut luoda turva sosiaalisia riskejä vastaan. Näin voidaan ajatella kehittyneen eläketurvan: vanhuuseläkkeen vanhuuden varalle, työkyvyttömyyseläkkeen työkyvyttömyysaikaa varten ja perhe-eläkkeen perheen huoltajan kuoleman varalta. Niiden kaikkien merkitys ei aina ole enää sama kuin perustamisvaiheessa. Esimerkiksi perhe-eläke on Suomessa uudistettu koskemaan myös miespuolisia leskiä ja nuoren lesken tapauksessa eläkkeen merkitys toimeentulossa voi jäädä pieneksi tai sitä ei makseta ollenkaan lesken omien työansioden vuoksi (lesken eläkkeen vähentäminen, entinen eläkesovitus). Eläkejärjestelmää on tältä osin siis uudistettu muun yhteiskunnan muuttumisen seurauksena. (Salminen 1987.) Ihmisten elintason kohoamisen myötä tätä kehityskulkua voitaisiin jatkaa eteenpäin ja siirtää vastuuta myös erityisesti vanhuuseläkeaikaisesta toimeentulosta heille itselleen. Näin ei kuitenkaan voida tehdä hetkessä. Jos eläkejärjestelmä on olemassa, ihmiset luottavat siihen ja tekevät omia taloudellisia ratkaisujaan sen mukaan. Esimerkiksi Suomessa vapaaehtoisen eläkesäästämisen tarve lakisääteisen ansiosidonnaisen eläketurvan ansiosta on ollut pieni. Toisaalta tarvitaan aina myös jakojärjestelmäpohjaista ja valtion rahoitusta yleisille eläkejärjestelmille.

Eri maissa eläkejärjestelmät koostuvat luonnollisesti monista eri laeista ja määräyksistä ja eri maat kuvaavat niitä eri tavalla ilman vakiintunutta käytäntöä. Avoimen koordinaation menetelmässä (tarkemmin luvussa 5) kiinnitetään huomiota eri maissa samoihin asioihin ja sitä voitaneen pitää hyvänä kehitysnäkökulmana, koska se mahdollistaa näin eri maiden eläkejärjestelmien paremman vertailun. EU:n myötä ihmisten liikkuvuus myös työvoimana maasta toiseen on helpottunut ja lisääntynyt. Tämänkin vuoksi on hyvä pystyä vertailemaan eri maiden eläketurvia – ja myös rahoituksellista kestävyyttä - keskenään. Sosiaaliturvan koordinointia säätelevällä

asetuksen (N:o 1408/71) tavoitteena on varmistaa, että Euroopan unionin alueella työskentelevät henkilöt kuuluvat aina jonkin jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin ja toisaalta taas, ettei heihin sovelleta kerrallaan kuin yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä. Pääsääntönä on soveltaa työntekijään ja yrittäjään työskentelymaan sosiaaliturvalainsäädäntöä. (Työeläke 2006, 18.) Tätä näkökulmaa vasten on hyvä myös varmistaa, että kukin maa pystyy myös rahoituksellisesti vastaamaan sille kuuluvista eläkevelvoitteistaan.

Eläkejärjestelmiä kuvataan yleensä pilarijaolla: ensimmäisen pilarin järjestämä eläketurva on lakisääteistä ja pakollista, julkista ja rahoitettu verovaroin, veroluonteisilla maksuilla tai sosiaaliturvamaksuilla. Toisen pilarin järjestelmät on luotu täydentämään ensimmäisen pilarin turvaa. Niitä kutsutaankin usein juuri täydentäviksi, ammatillisiksi, lisäjärjestelmiksi tai ammatillisiksi lisäjärjestelmiksi. Ne ovat nimenomaan kollektiivisia, työala- tai työnantajakohtaisia järjestelmiä. Kolmannen pilarin muodostavat edellisiä pilareita täydentävät vapaaehtoiset yksityiset joko työnantajan, työntekijän tai molempien yhdessä maksamat vakuutukset. Ensimmäinen pilari antaa peruseläketurvan, jota monissa maissa täydentää toisen pilarin eläkejärjestelmän turva. Jotta eläketurva olisi riittävä, tarvitaan yleensä vielä kolmannen pilarin turvaa.

EU-maiden eläkejärjestelmät ovat yleensä ensimmäisen ja toisen pilarin eläkejärjestelmiä. Useimmissa jäsenmaissa lakisääteisestä eläketurvasta vastaavat ansiosidonnaiset eläkejärjestelmät, joista maksettavia eläkkeitä voidaan täydentää tarveharkintaisilla tulotakuueläkkeillä tai sosiaaliavustuksilla. Suuret eläkemenojen bruttokansantuoteosuudet julkisista menoista, esimerkiksi Italiassa, Itävallassa ja Ranskassa vuonna 2004, kertovat nimenomaan siitä, että eläkejärjestelyt ovat osa sosiaaliturvajärjestelmiä, ja että pääjärjestelmät ovat ansiosidonnaisia. (European Commission 2006b.)

Kaikissa EU-maissa julkisen eläkejärjestelmän ansiosidonnainen osa rahoitetaan yleensä ansiotulosta perittävillä eläkemaksuilla. Irlanti, Alankomaat ja Iso-Britannia rahoittavat peruseläkkeetkin eläkemaksuilla. Ainoana jäsenmaana Tanska rahoittaa ensimmäisen pilarin sosiaaliturvaeläkkeet pelkästään verovaroin. Sen sijaan

tarveharkintaiset vähimmäiseläkkeet rahoitetaan verovaroilla kaikissa maissa. Lakisääteiset sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat yleensä erillisiä valtion talousarviosta. Merkittävät varainsiirrot yleisestä talousarviosta sosiaalivakuutuslaitoksille ovat kuitenkin yleisiä. Useimmissa EU15-maissa lakisääteinen eläkejärjestelmä on etuusperusteinen ja rahoitetaan jakojärjestelmäpohjaisesti (taulukko 1) eli ne maksetaan budjettivaroista tai julkisista rahastoista, jos niitä on rahastoitu. Ruotsi ja Italia ovat muuttaneet eläkejärjestelmänsä maksuperusteisiksi.

Suomen eläkejärjestelmä poikkeaa muiden EU-maiden järjestelmistä siinä, että eläkejärjestelmä perustuu lähinnä ensimmäisen pilarin lakisääteiseen eläketurvaan. Toisen pilarin lisäedut ovat vähäisiä ja kolmannen pilarin yksityiset vakuutukset ovat sosiaaliturvan kannalta merkitykseltään vähäisiä muiden maiden järjestelmiin verrattuna. Näin siksi, että Suomessa sosiaaliturva karttuu kaikille ilman ansiokattoja, erityisesti työeläkkeessä. Lähes kaikissa muissa maissa on määrätty ansioraja, ansiokatto, johon asti ensimmäisen pilarin sosiaaliturvaedut, erityisesti eläkkeet, karttuvat. Mitä alhaisempi tämä ansiokatto on, sitä enemmän tarvitaan täydentävää turvaa toisen ja jopa kolmannen pilarin järjestelmistä. Kansaneläke- ja työeläkejärjestelmät ovat Suomessa kokonaan ensimmäisen pilarin eläketurvaa. Suomessa kaikki työntekijät ovat kattavan eläketurvan piirissä, kun taas monissa maissa toisen ja kolmannen pilarin järjestelmät voivat olla rajoittuneita vain osaan työntekijöistä. (Kari, Laitinen-Kuikka ja Markwort 2001, 8.)

Rahastointi ensimmäisen pilarin järjestelmissä on melko harvinaista tai se on aloitettu monissa maissa vasta äskettäin. Suomen eläkejärjestelmä on rahoitusmuodoltaan osittain rahastoiva. Se on terminä Suomessa eläkejärjestelmän osalta vakiintunut ja kuvaa hyvin sitä, miten järjestelmän rahoitus on toteutettu jo sen alusta asti. Se ei ole siis mikään väliaikainen ratkaisu, kuten puskurirahaston voi helposti käsittää. Eläkerahastoja voidaan nimittää myös vararahastoiksi. Taulukossa 1 on muiden kuin Suomen ja Ruotsin osalta käytetty eläkerahaston osalta nimitystä puskurirahasto. Tällä kuvataan muiden EU15-maiden lakisääteisen rahastoinnin pientä osuutta eläkkeiden rahoituksessa. Suomen lakisääteinen eläkerahasto on sen sijaan EU-maiden suurin, noin 60 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämä ilmenee tutkimuksessa myös jäljempänä (kuviossa 10). Ruotsin rahastoeläkejärjestelmä on kokonaan rahastoitu, mutta sen osuus

on huomattavasti pienempi. Monissa maissa sen sijaan toisen pilarin eläkejärjestelmien rahastot ovat suuret, mitä niin ikään käsitellään myöhemmin (kuvio 8).

Taulukko 1. EU15-maiden lakisääteiset eläkejärjestelmät rahoitusnäkökulmasta.

	Etuus- / maksuperusteinen	Rahoitus
Alankomaat	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Belgia	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Espanja	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Irlanti	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Iso-Britannia	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä
Italia *)	Maksuperusteinen	Jakojärjestelmä
Itävalta	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä
Kreikka	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä
Luxemburg	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Portugali	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Ranska	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto
Ruotsi *)	Maksuperusteinen	Jakojärjestelmä, rahastoeläke täysin rahastoitu.
Saksa	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä
Suomi	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, rahastoitu noin 25 % maksetuista eläkkeistä.
Tanska	Etuusperusteinen	Jakojärjestelmä, puskurirahasto

*) uusi järjestelmä

Lähde: Eläketurvakeskus 2007. Taulukko on koottu AWG-raportin (2006) ja www.etk.fi –sivulla olevan kansainvälisen tietopankin tietojen pohjalta. Näistä osa perustuu vuoden 2002 tietoihin.

EU-maiden eläkejärjestelmät poikkeavat toisistaan, mutta tiettyä tarkoituksetonta yhdentymistä, jos niin voidaan sanoa, on huomattavissa. Tämä johtunee siitä, että monissa maissa on ollut nimenomaan rahoituksellisia paineita uudistaa järjestelmiä.

Monesti tämä onnistuu juuri vanhuuseläkeikää nostamalla ja varhaiseläkejärjestelyjä tiukentamalla. Lisäksi voidaan puuttua eläkkeen määrään eläkepalkan, karttumisprosenttien, maksukattojen, ansaintakattojen ja elinaikakertoimen avulla. Yleisimmin on puututtu eläkeikään ja eläkemaksuihin. Eläkeuudistuksissa on ollut rahoituksellisten paineiden alla kyse säästötoimista. Pääsääntöisesti eri maiden eläkejärjestelmien muutokset ovat kuitenkin lopulta esimerkiksi Vidlundin (2006) tutkimuksen mukaan asteittaisia, ja radikaalit, järjestelmän rakenteita kerralla uudistavat muutokset ovat puolestaan harvinaisia. Kyse on polkuriippuvuudesta eli olemassa olevien rakenteiden ja aiemmin tehtyjen päätösten sitovuudesta. Päättäjien vaihtoehdot ovat tavallaan rajoitettuja, jolloin hyvinvointijärjestelmien isompi rakenteellinen muuttaminen ei ole yleistä. Uudistusten myötä jatketaan järjestelmässä samaa totuttua linjausta, mikä vahvistaa niiden ominaispiirrettä. Suomen eläkelakiuudistuksesta päätettäessä sovittiin esimerkiksi rahastoinnin lisäyksestä seitsemällä prosentilla vuoteen 2013 mennessä. Radikaalien uudistusten puuttuessa pienempiä uudistuksia joudutaan tekemään useita. Tällöin ne eivät kerralla koske niin suurta joukkoa. Toisaalta jollekin väestöosalle voi tulla peräkkäin useita eläke-etuuksia leikkaavia uudistuksia. Suomen lisäksi Ruotsi, Italia, Saksa, Ranska, Itävalta, Portugali ja Espanja ovat jo uudistaneet järjestelmiään. Belgia, Tanska, Irlanti, Luxemburg ja Alankomaat luottavat terveen julkisen talouden takaamiseen siten, että ne luovat pelivaraa vähentämällä korkomaksuja nopeamman velan maksun myötä sekä keräävät vararahastoja. (Eläkevaroja on käsitelty tarkemmin luvussa 4.4.)

4. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyiden haasteet

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyiden haasteet syntyvät demografisista muutoksista ja eläkemenojen kasvupaineista. Rahoituksen kestävyys on myös yksi eläkejärjestelmien uudistamisen yleisiä tavoitteita koko EU-tasolla, siksi jäsenmaiden on välttämätöntä kiinnittää huomiota ikääntymisen kansantaloudellisiin menovaikutuksiin ja tätä kautta julkisen talouden kestävyteen. Tällöin on aina helposti vastakkain asetettuna sosiaalinen ja taloudellinen näkökulma. Lopuksi sivutaan myös positiivisen kehityksen uhkia EU:ssa.

4.1 Demografiset muutokset

Kaikissa EU-maissa on tapahtumassa väestön demografinen muutos. Vanhusväestön

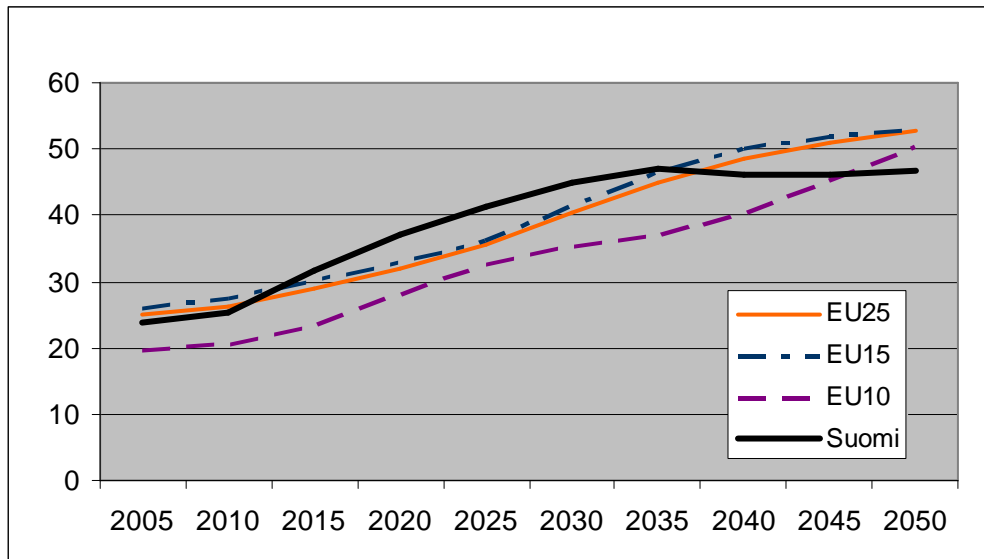
määrä kasvaa koko ajan alenevan kuolevuuden ja eliniän pitenemisen vuoksi koko Euroopassa. Samanaikaisesti syntyvyys on alentunut ja väestön vanhetessa työikäisten ihmisten määrä vähenee. Muutokset ovat tapahtuneet kuitenkin vähän eri ajankohtina eri maissa. Eurostat julkaisi uuden väestöennusteen vuoden 2005 alussa. Sen mukaan yli 65-vuotiaiden noin 16–17 prosentin osuus (17,0 % EU15-maissa ja 16,4 % EU25-maissa vuonna 2004) EU:n väestöstä kaksinkertaistuu (30 % sekä EU15-maissa että EU25-maissa) vuoteen 2050 mennessä. Nyt yli 65 vuotta täyttäneitä on vähän alle viidesosa väestöstä, vuonna 2025 heidän osuutensa ennustetaan olevan yli viidennes väestöstä ja reilun neljänkymmenen vuoden kuluttua lähes kolmannes väestöstä. Lapsia ja työikäisiä aikuisia on koko ajan vähemmän. (Eurostat 2005.)

Väestö ikääntyy odotettavissa olevan eliniän pidetessä. Vastasyntyneiden kuolevuus on etenkin EU-maissa pienentynyt huomattavasti ja se on joissakin maissa jo erittäin alhainen. Tämä on erittäin hyvä asia ja kertoo terveydenhuollon korkeasta tasosta erityisesti tällä saralla. Myös eliniän piteneminen on hyvinvoinnin mittarina kirjattava nimenomaan positiivisiin saavutuksiin. Läntisessä Euroopassa odotettavissa oleva eläkeikä on vielä selvästi Itä-Eurooppaa korkeampi. Aina 1900-luvun jälkipuoliskolle asti lisääntynyt naisten ja miesten elinajan odotteiden ero on kuitenkin alkanut kaventua. Sukupuolten välisestä elintapojen samankaltaistumisesta huolimatta eroa on kuitenkin vielä useita vuosia, EU15-maiden alueella keskimäärin kuusi vuotta. Vastasyntyneen tytön odotettavissa oleva elinikä on nyt noin 82 vuotta ja pojan 76 vuotta. Suomalaisten miesten kuolevuuden oletetaan pienenevän ennusteajaksolla nopeammin kuin EU15-maissa keskimäärin. Naisten elinajanodotteen kasvun ennustetaan sitä vastoin olevan keskimäärin hieman hitaampaa kuin EU15-maissa keskimäärin. Vuoteen 2050 mennessä miesten eliniän odotetaan pitenevän jopa yli kuudella vuodella ja naisten eliniän vastaavasti noin viidellä vuodella. (European commission 2006b, Biström ja Elo 2007.) Eliniän pidetessä syntyvyys on laskenut. Suomessa kokonaishedelmällisyysluku oli 1,80 vuonna 2004, Ranskassa 1,92 ja Irlannissa 1,98. Näissä maissa luonnollinen väestönkasvu on suurinta EU15-maista. (Biström ym. 2007.) Väestön ylläpitäminen edellyttää lukua 2,1. (Nieminen 2007).

Eläkkeiden rahoituksen kestävyysongelma liittyy nimenomaan yhtäaikaiseen väestön ikääntymiseen ja syntyvyyden alenemiseen ja näistä aiheutuvaan huoltosuhteen

kasvuun. Eurostatin väestöennusteen (2005) mukaan työikäisen väestön määrä laskee roimasti. Vanhushuoltosuhteen – 65 vuotta täyttäneiden suhde 15–64-vuotiaisiin – ennustetaan EU15-maissa yli kaksinkertaistuvan vuoden 2004 noin 25 prosentin lukemasta (25,5 %) vuoteen 2050 mennessä (53,2 %). Jokaista huollettavaa kohti on nyt neljä työikäistä, mutta vuonna 2050 enää alle kaksi työikäistä. Tilannetta huonontaa se, etteivät kaikki työikäiset ole työllisiä. (Eurostat 2005.)

Kuvio 1. Vanhushuoltosuhte Suomessa sekä EU25-, EU15- ja EU10-maissa vuosina 2005–2050, prosenttia.



Lähde: Eurostat (2005).

Suomessa demografinen ongelma konkretisoituu EU15-jäsenmaista ensin, sillä työikäisen väestön määrä alkaa maassamme laskea jyrkästi jo vuoden 2010 tienoilla (kuvio 1). Nyt Suomessa on noin 23 eläkeläistä sataa työikäistä kohden. Suurten ikäluokkien ikääntyessä vanhushuoltosuhte, yli 65-vuotiaiden osuus suhteessa työikäisiin (15–64-vuotiaisiin), huononee erittäin nopeasti 2010- ja 2020-luvuilla. Vanhushuoltosuhte nouseekin Suomessa jyrkästi jo vuoteen 2025 mennessä ja saavuttaa huippunsa vuoden 2035 paikkeilla. Yli 65-vuotiaiden määrä kasvaa lähes kaksinkertaiseksi vuoteen 2030 mennessä, mutta samalla vanhushuoltosuhteen ennustetaan kuitenkin paranevan EU:n keskimäärää paremmalle tasolle. Tämä johtuu siitä, että muualla Euroopassa väki vanhenee Suomea myöhemmin ja vanhuushuoltosuhteet huononevat siellä vielä, kun Suomessa tilanne alkaa helpottua. Vanhushuoltosuhteen heikkeneminen päättyy Suomessa Eurostatin ja Tilastokeskuksen

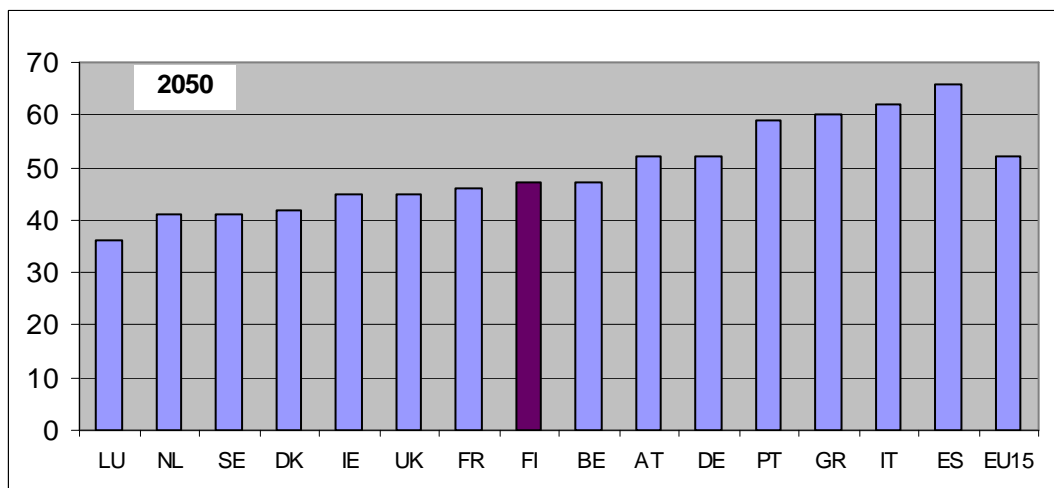
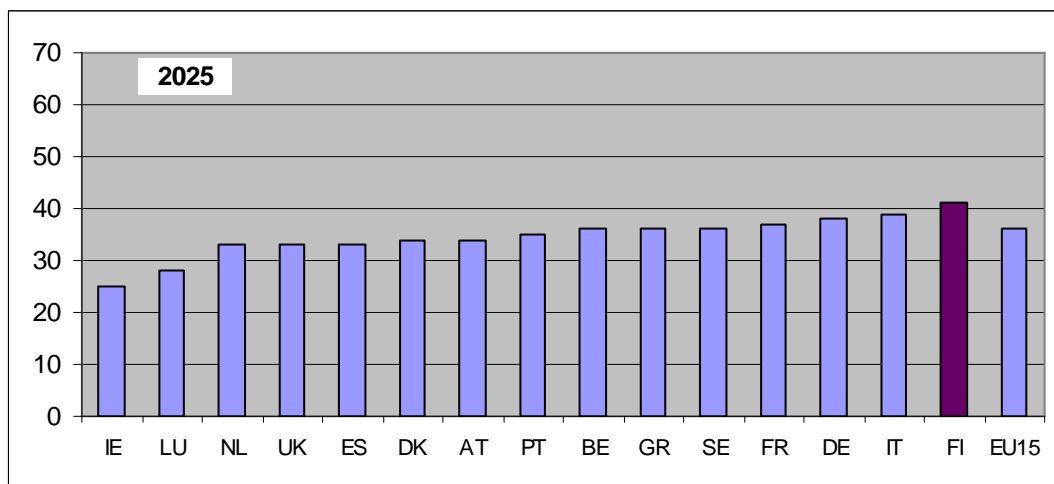
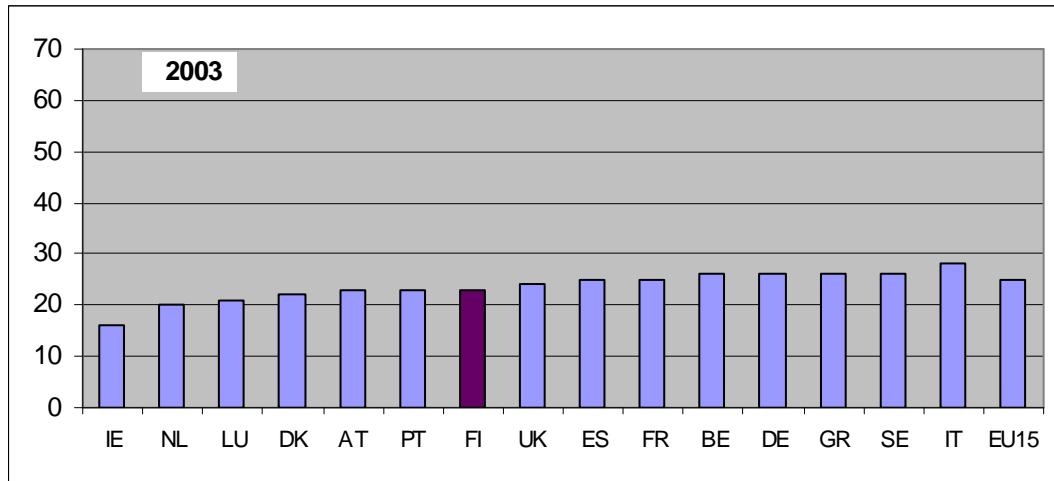
väestöennusteiden mukaan 2030-luvun alkuvuosina – ensimmäisenä EU-maista. (Parkkinen 2002.) Suomi ikään kuin kohtaa väestömuutoksen vaaran vuodet vuosina 2015–2035. Tämä on nähtävissä selkeästi myös Eurostatin tilastoihin (2005) perustuvassa kuviossa 1. Tämänkin vuoksi tässä tutkimuksessa huomio kiinnittyy erityisesti Suomen valmistautumiseen tilanteeseen; voimmeko olla esimerkkinä muille maille? Suomen tulee olla ensinnä valmiina ongelmaan, muilla on vielä aikaa varautua.

Kuviosta 2 voi niin ikään havaita, että Suomen vanhuushuoltosuhte on EU15-jäsenmaista huonoin vuoden 2025 paikkeilla. Eläkeläisten määrä kasvaa väkimäärältään suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän ja siirtyen joustavasti eläkkeelle vuosina 2010–2020. Eliniän pitenemisen myötä myös eläkkeelläoloaika on pidentynyt ja eläkeläisten määrä pysyy suurena pitkään. Italia, Saksa, Ranska, Ruotsi, Kreikka ja Belgia ovat maita, joissa vanhuushuoltosuhte on nousemassa jo vuoden 2025 paikkeilla. Vuonna 2050 Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Portugalissa, Saksassa ja Itävallassa vanhuushuoltosuhte on kuitenkin ennusteiden (European Commission 2006b) mukaan noussut jopa vielä korkeampiin mittasuhteisiin kuin Suomessa sen huippuvuosina. EU15-maiden keskiarvon mukaan eläkeläisiä on tuolloin 52 jokaista 100 työssäkäyvää kohden.

Suomen vanhushuoltosuhte on vuoden 2050 paikkeilla kuitenkin jo selvästi eurooppalaisen keskiarvon alapuolella. Silloin Suomea parempi tilanne on Luxemburgissa, Alankomaissa, Ruotsissa, Tanskassa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa ja Ranskassa. Vanhojen jäsenmaiden, EU15-maiden, alhaisin vanhushuoltosuhte on kuviossa 2 esitettyjen Eurostatin (2005) lukujen mukaan edelleen Irlannissa, 16 eläkeikäistä sataa työkäistä kohti. Heikoimmat vanhushuoltosuhteet ovat Italiassa, Ruotsissa, Kreikassa, Saksassa ja Belgiassa, joissa on enemmän kuin 26 eläkeläistä sataa työkäistä kohti.

EU15-maiden vanhushuoltosuhteet vuosina 2004–2050 on esitetty numeroina liitteessä 1. Eurostatin eri vuosina julkaisemien väestöennusteiden välillä on vain pieniä vaihteluita. Vuonna 2005 ilmestyneessä väestöennusteeseen on vain vähän muutoksia vuoden 2001 ennusteeseen nähden.

Kuvio 2. Vanhushuoltosuhteen kehitys EU15-maissa vuosina 2003, 2025 ja 2050, prosenttia.



Lähde: European Commission (2006b).

Maahanmuuton osalta Euroopan maat poikkeavat paljon toisistaan. Joillakin on siltä osin pitkä historia, lähinnä siirtomaavallan ajoilta, tämän tarkastelun kannalta

positiivisessa mielessä. Suomen väkiluku on tähän mennessä kasvanut niin sanotun luonnollisen väestönkasvun seurauksena. Väestönlisäystä ovat edesauttaneet kuitenkin myös maan nettomuutto; Maahan muuttaneita on ollut enemmän kuin maasta pois muuttaneita. Vuonna 2006 Suomeen muutti ennätysellisen paljon väkeä, 22 450 henkeä (Tilastokeskus 2007a). Sama trendi jatkuu, sillä ennakkotietojen mukaan Suomeen muutti vuonna 2007 lähes 26 000 ihmistä. Samalla Suomesta muutti ulkomaille vähemmän ihmisiä. Maasta pois muutto on ollut vuosien mittaan tasaisempaa kuin lisääntyvä Suomeen muutto. Nettomaahanmuuttajien määrä oli vuonna 2007 suurin vuoden 1991 jälkeen, arviolta 13 500 henkeä (10 350 henkeä vuonna 2006). Suomen maahanmuutto on kuitenkin ollut toistaiseksi hyvin satunnaista ja yleensä muuta kuin työperustaista, esimerkiksi inkerinsuomalaisten muutto vuodesta 1991 lähtien (Heikkilä ja Järvinen 2004).

Suomessa on tähän asti enemmänkin pelätty kuin toivottu maahanmuuttaja rajanaapurimaista EU:n laajentumisen myötä. Yleisesti ajatellaan maahanmuuttajien tulevan lähialueilta. Pohjoismaiden ja Baltian maiden elintasoeron on oletettu vahdittavan muuttoa (Heikkilä ym. 2004). Näin ei ainakaan vielä ole riittävän suuressa mittakaavassa käynyt. Työvoimaa nimittäin tarvitaan myös uusissa jäsenmaissa talouskasvun vauhdittuessa Euroopan unioniin liittymisen myötä. Koko EU:n maahanmuuttopolitiikka on tulevaisuudessa muutosten kourissa, koska kaikki maat tarvitsevat enemmän työperäistä maahanmuuttoa takaamaan työvoiman tarjonnan tulevaisuudessa. Maahanmuuttopolitiikka hakee Suomessa muotoaan ja siihen kiinnitetään tulevaisuudessa erityistä huomiota työväestön ja työllisyyden lisäämiseksi. (VN 2007; VN 31/2004). Ensin edessä on suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtyminen ja siitä aiheutuva työvoimavaje. Näiden ikäluokkien ikääntyessä, tarvitaan lisää työvoimaa hoito- ja hoivapalveluihin ja maahanmuuttopolitiikkaa tulee tarkastella eri tavalla kuin aiemmin.

Suomen väestön ikärakenteen yhteiskunnallisista vaikutuksista laaditun selonteon (Parjanne 2004) mukaan eri hallinnonalojen toimet ikärakenteen muutosten haasteiden ja strategioiden suhteen ovat pääalueittain väestön terveys (terve ja aktiivinen väestö), yhteiskunnan tasapuolisuus sukupolvien kesken (hyvä yhteiskunta kaikenikäisille), julkisten varojen riittävyys ja hyvä työllisyysaste (kestävä talous ja korkea

työllisyysaste) ja Suomen kilpailukyky (Menestyvä Suomi). Kyseisen ikärakenneselvitystyöryhmän mukaan, nykyinen varautuminen ei ole riittävää, eikä kaikkia kriittisiä kohtia ei ole tiedostettu. (Parjanne 2004) Riittävyyden käsite on kuitenkin suhteellista ja asian suhteen on monia koulukuntia. Varautumisen riittävyyteen ovat ottaneet kantaa myös Taloudellisen kehityksen ja yhteistyön järjestö OECD, Maailmanpankki ja kansainvälinen valuuttarahasto IMF, Euroopan unionin komissio, YK ja WHO. Niiden mukaan yleisesti ottaen Suomi pärjää hyvin lähtötilanteen erinomaisen taloudellisen tilanteen takia. Jo johdannossakin esitetyt tulevat haasteet ovat kuitenkin kovat. Suomen kilpailukyky on entistä enemmän koetuksella ja julkisen talouden hoitoon suositellaan tiukkaa otetta (IMF 2007).

Tulevaisuuteen valmistautumisen kannalta oleellisinta on juuri ikärakenneongelman tiedostaminen tilanteena ja siihen mahdollisimman ajoissa valmistautuminen. Ikärakenteen vanheneminen näkyy työmarkkinoilla jo nyt, sillä sinne tulee vähemmän väkeä kuin sieltä poistuu. Ikärakenteen muutos muuttaa sukupolvien välisiä suhteita ja yhteiskunnan luonnetta. Väestörakenteiden eroilla on tärkeä merkitys esimerkiksi talouskasvun, työllisyyden, julkisten menojen (kuten sosiaalimenojen) ja sosiaaliturvan rakenteen kannalta. Erilaisista väestörakenteista syntyy erilaisia väestötarpeita. Tuleva väestönkehitys vaihtelee Suomessa voimakkaasti myös alueittain. Vuoden 2028 jälkeen ennustetaan väestön määrän vähenevän erityisesti Kainuussa, mutta myös Etelä-Savossa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa.

Ihmisen eliniän pitenemistä on aikojen saatossa toivottu ja sitä arvostetaan monien asioiden eteenpäin menemisen summana, kehittyneen yhteiskunnan hyvänä saavutuksena. Ongelma vanhenevasta väestöstä tulee valtiolle ja yhteiskunnalle siinä vaiheessa, kun ikääntyneiden, yli 65-vuotiaiden, määrä lisääntyy samanaikaisesti lasten ja työikäisten määrien vähentyessä ja kustannukset esimerkiksi eläkkeiden ja terveydenhuollon osalta käyvät ylivoimaisiksi suhteessa työssä käyvän väestön verotukseen. Näin silloin, jos ja kun yhteiskunnassa on totuttu siihen, että eläkkeet ja julkiset palvelut tuotetaan verovaroin. Väestön ikääntyminen on ongelma, jossa on kyse eri ikäryhmien suhteellisen koon muutoksesta. Kyse ei ole siis pelkästään ikääntyneiden määrän kasvusta, vaan nimenomaan syntyvyyden yhtäaikaisesta alenemisestä. Pienenevät ikäluokat voivat ajan mittaan luonnollisesti lisääntyä vähemmän.

Ikääntymisongelman sijaan pitäisi ehkä puhua enemmänkin pienen syntyvyyden ongelmasta ja hakea ratkaisua sille. Toisaalta se ei auttaisi enää esimerkiksi Suomea jo vuonna 2015 kasvavaan vanhushuoltosuhteeseen, päinvastoin. Muissa EU15-maissa on vielä hieman enemmän aikaa väestölisäykseen ja sitä kautta työikäisen väestön lisäämiseen.

Eläniän pitenemistä voidaan tarkastella myös positiiviselta kannalta (Parjanne 2004; Takala 2007). Eläkeläiset ovat entisaikojaa terveempiä ja siten myös aktiivisempia. Heidän huolenpitonsa voi ulottua myös perheen ulkopuolelle esimerkiksi vapaaehtoistyöhön. Työeläkejärjestelmän täyden voimaantulon jälkeen eläkeläisten toimeentulo on parantunut huomattavasti. Heidän voidaan siis olettaa myös kuluttavan enemmän hyödykkeisiin ja palveluihin. Vanhuuseläkeläisten määrän kasvaessa heidän kulutuksensa kasvaa volyyminä myös. Tämä lisää luonnollisesti palvelujen tarvetta ja heijastuu työllisyyteen positiivisesti. Eläkeläiset tukevat nuorempia sukupolvia paitsi rahallisesti, myös ajallisesti esimerkiksi hoitamalla lapsia. Apu voidaan näin nähdä jopa kansantaloudellisena hyötynä, kun sairaan lapsen vanhemmat voivat mennä töihin. Aloittaisen ja ehkä ajoittaisen työvoimapulan uhatessa terveet ja työkykyiset vanhuuseläkeläiset ovat yksi työvoimareservi, jos eläkeläiset haluavat lisätoimeentuloa ja lisävirikkeitä päiviinsä. Takalan (2007) mukaan jo nyt Suomen 320 000 omaishoitajasta yli puolet (60 %) on vanhuuseläkeläisiä. Omaishoitajille maksettavat tuet ovat pieniä ja siksi tämän vapaaehtoistyön myötä säästyy yhteiskunnan hoitomenoja vuosittain varovaisestikin laskien pari sataa tuhatta euroa. (Takala 2007.)

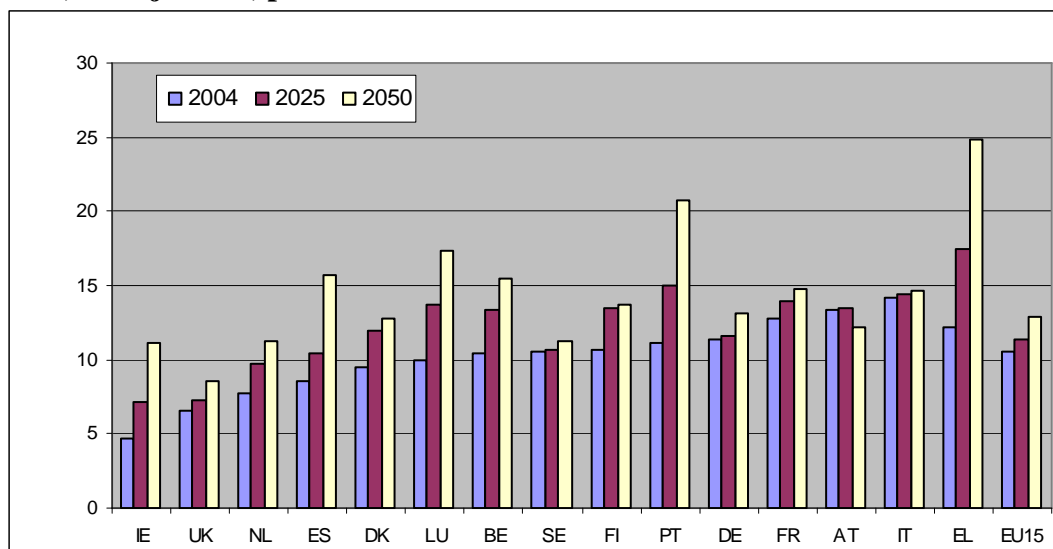
Vanhuuseläkeläiset eivät kaikki ole samanlaisia, eikä kaikilla nuoremmilla polvilla ole vanhempia lähiseudulla auttamassa esimerkiksi lastenhoidossa. Ikääntymisen positiiviset puolet on otettava huomioon siinä kuin paljon enemmän julistetut negatiivisetkin näkökohdat. Eläke-aika voi parhaimmillaan jatkua kymmeniä vuosia ja siihen ehtii silloin mahtua paljon, myös yhteiskuntaa paljonkin edelleen hyödyttävää tekemistä, vaikka sitä ei tehtäisikään suuri tuottavuus mielessä. Eläkeikäisen on myös kohtuullista antaa aikaa jo levätä syyllistämättä tekemättömyydestä ja tehdä mitä haluaa, jos hän niin mieli. Aktiivisuuteen tulee kuitenkin aina kannustaa, näin voidaan saada lisää elämää vuosiin.

4.2 Eläkemenoennusteet

Vanhushuoltosuhteen lisäksi voidaan väestömuutoksen aiheuttamaa tilannetta kuvata myös eläkemenoennusteilla. Kansallisten hallintoelinten asiantuntijoista muodostetun EU:n talouspoliittisen komitean EPC:n ikääntymistä käsittelevän työryhmän AWG:n arvion (2001) mukaan julkisten eläkekustannusten osuus bruttokansantuotteesta nousee useimmissa jäsenvaltioissa 3–5 prosenttiyksikköä lähivuosikymmeninä. Laskelmien oletuksena oli, ettei eläkejärjestelmiin tehdä mitään muutoksia.

Yhteisraportissa 2006 puolestaan nojaututaan AWG-työryhmän vuonna 2006 tekemiin uusiin eläkemenoennustelaskelmiin (AWG-raportti 2006⁹). Lakisääteisten eläkkeiden osuuksien julkisista menoista arvioidaan nousevan EU15-maissa ennusteiden lähtövuoden 2004 tason 10,6 prosentista 12,9 prosenttiin bruttokansantuotteesta ennustejakson lopussa 2050. EU15–maissa lakisääteisten eläkemenojen on arvioitu siis nousevan keskimäärin 2,3 prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta. Lähtötilanteen vaihteluväli on EU15-maissa Irlannin 4,7 prosentista Italian 14,2 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen.

Kuvio 3. Lakisääteiset eläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, prosenttia.



*Kreikka ei ole ilmoittanut AWG-ryhmälle lakisääteisten eläkemenojen suuruutta, ja annetut luvut perustuvat edelliseen, vuoden 2001 raporttiin. Lähtövuoden luku on tällöin vuoden 2000 eläkemeno.

Lähde: European Commission (2006b).

Vuonna 2050 eläkemenot sen sijaan vaihtelevat Ison-Britannian 8,6 prosentista

⁹ AWG-raporttia (2006) on analysoitu tarkemmin muun muassa Eläketurvakeskuksessa ja siitä on julkaistu ikääntymisen vaikutuksia Euroopassa luotaava katsaus (Knuuti, Lehtonen ja Vidlund 2007).

Portugalin 20,8 prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen. (European Commission 2006b, 71.) Alhaiset julkiset eläkemenot Irlannissa ja etenkin Isossa-Britanniassa johtuvat siitä, että lakisääteiset eläkejärjestelmät tarjoavat etupäässä kiinteämääräiset vähimmäiseläkkeet, kun taas ammatillisilla, pakollisilla lisäeläkkeillä on suurempi merkitys kokonaiseläketurvassa. Irlannissa eläkeläisväestö on lukumäärältään pieni. (European Commission 2003, 62–63.) Eläkemenolaskelmat perustuvat vuonna 2005 kussakin maassa voimassa olleeseen eläkelainsäädäntöön. Lakisääteiset eläkemenot ennusteiden lähtövuonna 2004 ja ennustettuina vuosina 2025 ja 2050 on esitetty kuviossa 3. Liitteessä 2 on esitetty eläkemenoenusteluvut 2004 ja viisivuotislukituksena vuosina 2010–2050.

Lähtötilanne on viimeisimmän ennusteen mukaan Italian, Itävallan ja Ranskan osalta kaikkein korkein, yli EU15-maiden keskiarvon (10,6 prosenttia bruttokansantuotteesta). Ennustejakson aikana, 2004–2050, tilanne kehittyy eri maissa niin, että ennustejakson lopussa taulukossa 2 esitetyt eläkemenojen muutokset ennusteiden lähtövuoteen 2004 verrattuna ovat suurimmat Portugalissa (9,7 prosenttiyksikköä BKT:sta), Luxemburgissa (7,4 prosenttiyksikköä) ja Espanjassa (7,1 prosenttiyksikköä). (European Commission 2006a; European Commission 2006b, 71–72). Kreikan osalta on tässä tutkimuksessa esitetyissä kuvioissa ja taulukoissa käytetty vuoden 2000 lukuja (European Commission 2003, 48), mikä vaikuttaa arviointiin. Kreikan eläkemenojen ennustetaan nousevan huippuunsa vuonna 2050, jolloin ne olisivat lähes 25 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Lakisääteisten eläkemenojen kasvun arvioidaan olevan monissa EU15-maissa kuitenkin suhteellisen maltilliset (1,7–3,5 prosenttiyksikköä BKT:sta); Saksassa, Isossa-Britanniassa, Ranskassa, Suomessa, Tanskassa ja Alankomaissa. Jossain määrin suuremmiksi prosentuaaliset kasvut suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan Belgian (5,1 prosenttiyksikköä) ja Irlannin (6,4 prosenttiyksikköä) eläkemenoihin. Irlannissa kasvu johtuu enimmäkseen sosiaalijärjestelmän kehittymisestä. Italiassa ja Ruotsissa arvioidut eläkemenojen lisäykset ovat puolestaan hyvin pieniä, koska niissä eläkejärjestelmät ovat maksuperusteisia.

Eläkemenojen ennustettua kasvua useimmissa EU15-maissa ovat hidastaneet tehdyt

eläkelakimuutokset, joissa on paino nimenomaan eläkkeelle siirtymisiin myöhentämisessä ja sitä kautta eläkeajan lyhentämisellä. Lisäksi eläkeuudistuksissa on supistettu eläke-etuuksia ja indeksikorotuksia. Toteutettujen eläkejärjestelmäuudistusten vaikutukset uusiin arvioihin ovat monien maiden osalta merkittävät. Useimmat maat ovat saaneet eläkemenonsa kuriin, koska tehtyjen ennusteiden mukaan ne laskevat edelliseen ennusteeseen verrattuna. Asioille on siis tehty jotakin. Erot oletetuista julkisten menojen lisäyksistä tulevaisuudessa ovat kuitenkin edelleen suuret eri jäsenmaiden välillä. Eri maissa toteutetut päästrategiat eläkemenojen hillitsemiseksi on koottu liitteeseen 4.

Taulukko 2. Lakisääteiset eläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuonna 2004 ja niiden suhteelliset muutokset vuosina 2004–2025, 2025–2050 ja 2004–2050, prosenttiyksikköä, sekä eläkemenojen huippuvuosi ja eläkemeno suhteessa BKT:hen tuolloin.

	2004	Muutos	Muutos	Muutos		Suurin
	%	2004–	2025–	2004–	Huippu-	eläkemeno,
	BKT:sta	2025	2050	2050	vuosi	% BKT:sta
		% yks.	% yks.	% yks.		
IE	4,7	2,5	3,9	6,4	2050	11,1
UK	6,6	0,7	1,3	2,0	2050	8,6
NL	7,7	2,0	1,5	3,5	2039	11,7
ES	8,6	1,8	5,3	7,1	2046	16,2
DK	9,5	2,5	0,8	3,3	2039	13,5
LU	10,0	3,7	3,7	7,4	2047	17,7
BE	10,4	3,0	2,1	5,1	2042	15,7
SE	10,6	0,1	0,5	0,6	2040	11,6
FI	10,7	2,8	0,2	3,0	2033	14,1
PT	11,1	3,9	5,8	9,7	2050	20,8
DE	11,4	0,2	1,5	1,7	2050	13,1
<i>GR*</i>	<i>12,6</i>	<i>5,3</i>	<i>7,3</i>	<i>12,6</i>	<i>2050</i>	<i>24,8</i>
FR	12,8	1,2	0,8	2,0	2040	15,0
AT	13,4	0,1	-1,3	-1,2	2033	14,1
IT	14,2	0,2	-0,3	0,5	2039	15,9
EU15	10,6	0,8	1,5	2,3	2043	13,0

Kreikka ei ole ilmoittanut (AWG-raporteissa) lakisääteisten eläkemenojen suuruutta, ja annetut luvut perustuvat edelliseen, vuoden 2001 raporttiin (European Commission 2003, 48). Kreikka ei ole siten mukana arvioidussa EU15-luvussa.

Lähde: European Commission (2006b), s.71 ja 77.

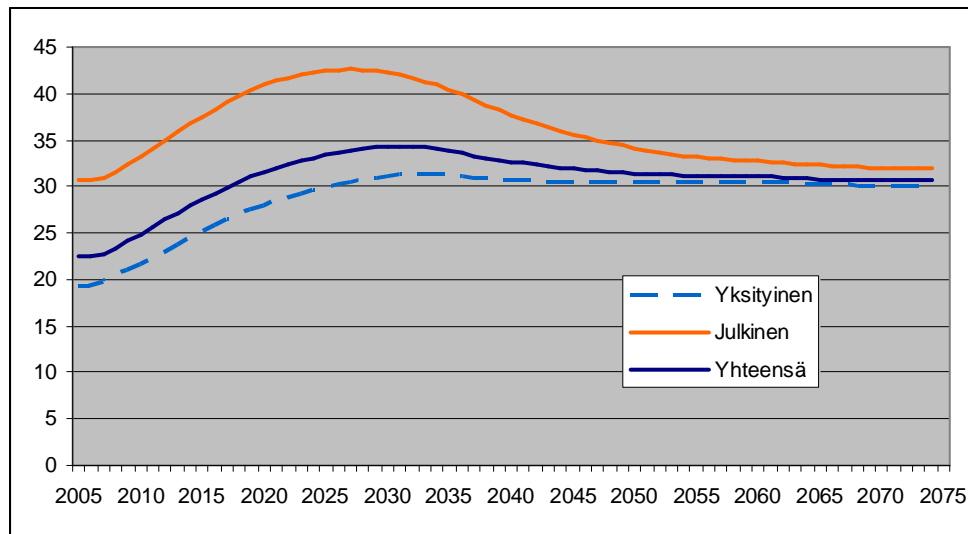
Eläkemenojen bruttokansantuoteosuuksien ennustetaan nousevan kaikissa muissa maissa paitsi Itävallassa. Itävallassa menot saavuttavat huippunsa vuoden 2033 paikkeilla (taulukko 2), mutta laskevat sen jälkeen. Tämä johtunee vuoden 2000 uudistusten vaikutuksesta. Varhaiseläemuotojen karsimisella, laskentäsääntöjen muutoksilla eläkemaksujen ja – etuuksien välisen yhteyden parantamiseksi, eläkepalkan määräytymisvuosien lisääminen 15 parhaasta vuodesta 40 vuoteen sekä eläkkeiden karttumisprosentin alentamisella (vuonna 2009 vaaditaan nykyisten 40 vuoden sijaan 45 vakuutusvuotta täyden 80 prosentineläkkeen saamiseksi) voidaan saavuttaa ennustejakson aikana noin parin prosenttiyksikön eläkemenon suhteellinen pieneneminen aiempiin ennusteisiin verrattuna. (European Commission 2006b, 73). Muutosten myötä on siis nostettu lakisääteistä eläkeikää, muutokset ovat linkittäneet edut ja maksut tiiviimmin toisiinsa varhaiseläkkeiden aktuaarillisten alennusten muodossa ja eläkkeiden indeksikorotuksissa palkkaindeksistä hintaindeksiin siirtymällä. (European Commission 2006b). Itävallassa tehdyillä eläkeuudistuksilla on todellakin ollut vaikutusta ennustettuihin eläkemenoihin.

Kaikissa maissa tehdyt eläkelakimuutokset eivät kuitenkaan vielä ole riittäviä. Kreikassa, Portugalissa, Luxemburgissa ja Espanjassa eläkemenojen kasvu on edelleen voimakasta. Tähän mennessä tehdyt uudistukset eivät riitä tasapainottamaan kasvavia eläkemenoja niissä maissa, joissa eläkemenot kasvavat eniten suhteessa bruttokansantuotteeseen. Portugalissa eläke määräytyy nykyisin koko työuran ansioiden perusteella, siis kuten Suomessakin vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen. Portugalissa otetaan elinaikakerroin käyttöön vuonna 2017, minkä vaikutusta eläkemenojen vähenemiseen ei AWG-laskelmissa ole vielä otettu huomioon. (European Commission 2006b, Knuuti, Lehtonen ja Vidlund 2007).

Alankomaat, Tanska ja Irlanti odottavat hyötyvänsä siitä, että yksityisten eläkkeiden verotusta lykätään. Yksityishenkilöt vähentävät vapaaehtoiset eläkemaksut verotuksessaan ja vastaavasti eläkejärjestelmät ovat vapaita investointitulojen verotuksesta eläkesäästöjä kerättäessä. Maksettavat eläkkeet ovat tuloveron alaisia, kun ne maksetaan rahastosta. Tämä verotusmalli nostaa veroja silloin, kun eläkemenot ovat suurimmillaan. Malli toimii, kun eläkkeet maksetaan julkisesta budjetista. Esimerkiksi

Suomessa näin kerättäviä veroja ei kohdisteta suoranaisesti eläkkeisiin, vaan kaikkiin valtion maksamiin sosiaaliturvaetuksiin. Ne hyödyttävät siis valtion taloutta ja ovat apuna huoltosuhteen kasvaessa. Mutta niiden ei voida katsoa auttavan eläkemenotaakkaa kuin välillisesti siinä tapauksessa, että rahastot ja kerättävät maksut eivät riittäisi sillä hetkellä maksussa oleviin eläkkeisiin. Huomattakoon, että eläkkeiden verokannat ovat keskimäärin alhaisemmat, joten verotuksen lykkääminen edellyttää kuitenkin nettotukea.

Kuvio 4. Suomen eläkemeno prosentteina palkkasummasta vuosina 2005–2075.



Lähde: Biström ym. (2007).

Suomessa eläkemenojen bruttokansantuoteosuuden ennustetaan nousevan 10,7 prosentista (2004) 13,7 prosenttiin vuonna 2050. Korkeimmillaan niiden arvioidaan olevan samaan aikaan kuin Itävallassakin, vuonna 2033, 14,1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tämän jälkeen menopaine alenee. (European Commission 2006b, s. 71 ja 77.) Huomattakoon, että ilman eläkelakiuudistusta eläkemenot olisivat vieläkin suuremmat. Eläkkeelle siirtymisiän myöhentämisellä voidaan saavuttaa jopa kolmen prosenttiyksikön vähennys vuoteen 2050 mennessä.

Koko talouden lakisääteisten eläkemenojen ennustetaan Eläketurvakeskuksen syksyllä 2007 julkaiseman laajan eläkemenoennusteen (Biström ym. 2007) mukaan kasvavan suhteessa palkkasummaan nykyisestä 23 prosentista tasaisesti 34 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä, minkä jälkeen eläkemenoprosentti alenee noin neljä prosenttiyksikköä vuoteen 2075 mennessä. Suuri kasvu ei yllätä, arvioidaanhan vanhushuoltosuhteen

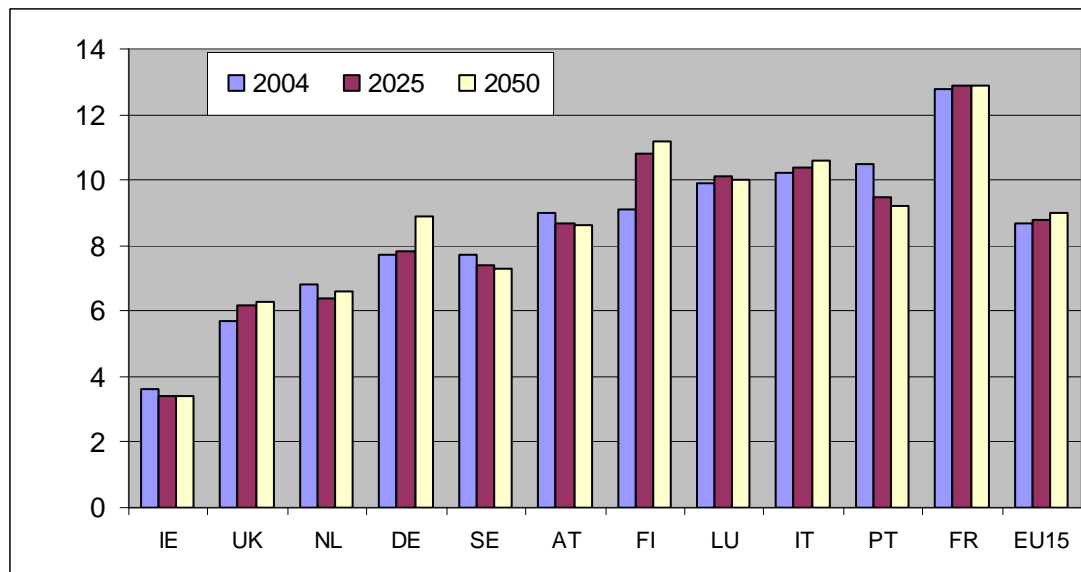
kaksinkertaistuvan Suomessa nykyisestä 25 prosentin tasosta vuoteen 2030 mennessä, tämän jälkeen se kasvaa vain vähän edellä mainitun ennustejakson loppuun mennessä. Julkisen puolen eläkemenojen ennustetaan nousevan nykyisestä noin 30 prosentista yli 40 prosenttiin suhteessa palkkasummaan (kuvio 4). Pitkällä aikavälillä yksityisen ja julkisen puolen eläkemenoprosentit ovat lähellä toisiaan, myös julkisen puolen eläkelakeihin tehtyjen muutosten takia. Eläkkeet määräytyvät nykyisin lähes samalla tavalla sekä yksityisillä että julkisilla aloilla. (Risku 2007b.)

4.3 Eläkemaksut

Eläkemaksujen vertailu maiden välillä on AWG-raportin (2006) tietojen perusteella erilaisten ilmoittamiskäytäntöjen mukaan mahdotonta, erilaisista rahoituslähtökohdista puhumattakaan. Jotkut maat, kuten Belgia ja Espanja, eivät ilmoita tietojaan ollenkaan. Eläkemaksu on näissä maissa osa kokonaissosiaalivakuutusmaksua, jolla katetaan siis nimensä mukaisesti kaikki sosiaalivakuutusmenot. Vähimmäiseläkkeet rahoitetaan useimmissa EU-maissa verovaroin, mutta valtion rahaa käytetään paljon myös ansiosidonnaisiin eläkejärjestelmiin. Saksassa, Italiassa, Itävallassa ja Ruotsissa yleisten verovarojen osuus on melkein kolmasosa menoista. AWG-raportin (2006) tiedoissa nämä valtionosuudet eivät ole mukana. Tanska ei ole ilmoittanut mitään lukuja, koska lakisääteinen eläke kustannetaan verovaroin. Kreikan osalta ei niin ikään ole käytettävissä tietoja lakisääteisten eläkemaksujen suuruudesta suhteessa eläkkeiden kokonaisrahoitukseen. Ranskan ja Ruotsin sairausvakuutusjärjestelmästä maksettavien työkyvyttömyyseläkkeiden maksuja ei niin ikään ole käytettävissä. (European Commission 2006b; Knuuti ym. 2007,26–29.)

Kuviossa 5 on kuvattu lähtötiedot ilmoittaneiden EU15-jäsenmaiden eläkemaksut suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2004 sekä AWG-ryhmän arvioimat maksut vuosina 2025 ja 2050. Maksuennusteet on tehty olettaen, että maksutaso jäsenmaissa pysyy ennallaan, ellei muutoksista ole jo päätetty. Maksut sisältävät työntekijöiden ja työnantajien sekä yrittäjien eläkemaksut. Suomen maksuluvuissa ei ole mukana yksityisen sektorin maksuihin tulevia valtionosuuksia. Julkisen puolen luvuissa ovat sen sijaan mukana kaikki kuntien eläkemaksut, mutta valtion eläkemaksuista vain työntekijöiden maksuosuudet. (European Commission 2006b; Knuuti, ym. 2007, 26–29.)

Kuvio 5. Lakisääteiset eläkemaksut suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, prosenttia.



AWG-raportissa 2006 ei ollut tietoja Belgian, Tanskan, Kreikan ja Espanjan osalta. Portugalin osalta tieto sisältää kokonaissosiaaliturvamaksut.

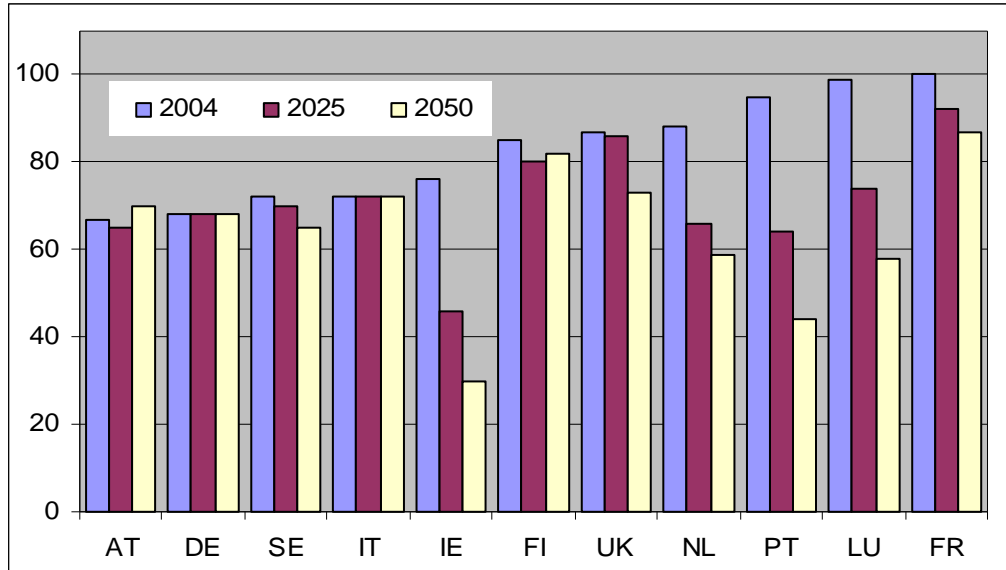
Lähde: European Commission (2006b).

Julkaistu myös katsauksessa Knuuti, Lehtonen ja Vidlund (2007).

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna eläkemaksujen ennustetaan vuonna 2050 olevan kuviossa 5 esitetyn mukaisesti EU15-maista suurimmat Ranskassa, Suomessa, Italiassa, Luxemburgissa ja Saksassa. Ennustejakson lähtövuonna 2004 viiden suurimman eläkemaksuja perivän maan joukossa ovat niin ikään Ranska, Italia, Luxemburg ja Suomi, mutta myös Portugali (kuvio 5). Portugalin maksuina on ilmoitettu kokonaissosiaaliturvamaksut ja Luxemburgin maksuissa on mukana valtion osuus, mitkä osaltaan vääristävät vertailua. Saksan lainsäädäntö määrää, että maksujen on pitkällä aikavälillä nouseva, ei kuitenkaan yli 22 prosenttiin palkoista.

Lakisääteiset eläkkeet pystytään EU15-maissa rahoittamaan kerätyillä lakisääteisillä eläkemaksuilla yhä epävarmemmin. Eläkemenot kasvavat jo tehdyistä eläkeuudistuksista huolimatta ja ilman suuria maksujen korotuksia julkisen rahoituksen osuus eläkemenojen kattamisessa lisääntyy. Julkinen talous vastaa aina viime kädessä tarvittavista eläkerahoista, kun lakisääteiset maksut eivät riitä eläkkeiden maksamiseen. Toisena vaihtoehtona ovat eläkejärjestelmien lisä uudistukset - eläkemaksujen korottaminen ja tulevien eläke-etujen leikkaaminen. Suomen eläkemaksuilla katettavat eläkemenot ovat 85 prosenttia vuonna 2004 ja 82 prosenttia vuonna 2050 (kuvio 6). (Knuuti ym. 2007.)

Kuvio 6. Lakisääteisten eläkemaksujen osuus eläkkeiden rahoituksesta EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050, prosenttia.



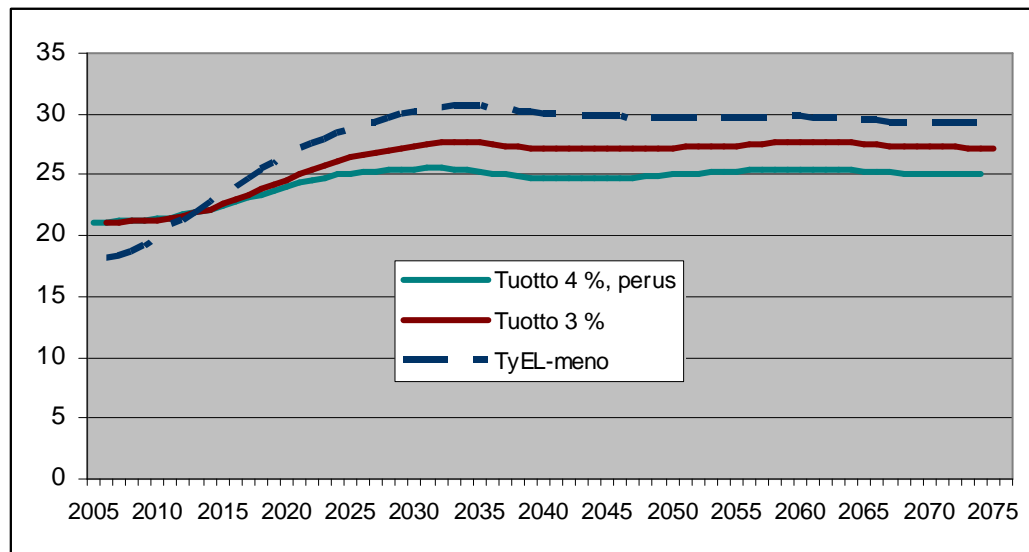
AWG-raportissa 2006 ei ole tietoja Belgian, Tanskan, Kreikan ja Espanjan osalta. Portugalin osalta tieto sisältää kokonaissosiaaliturvamaksut.

Lähde: European Commission (2006b)

Julkaistu myös katsauksessa Knuuti, Lehtonen ja Vidlund (2007).

Suomessa työeläkemaksuprosentin ennustettu nouseminen noin 27 prosenttiin (Risku 2007b) vuoden 2030 tienoilla (kuvio 7) on seurausta eläkemenojen nousemisesta ja työikäisen väestön vähenemisestä. Ilman rahastoja se olisi vieläkin suurempi. Mitä suuremmat reaalityöt sijoituksille oletetaan, sitä pienempi on ennustettu maksuprosentti ja päinvastoin. Toisaalta Suomessakin saataisiin eläkemaksuprosentti lähivuosina erittäin alhaiseksi eläkerahastot purkamalla. Mutta siitä seuraisi eläkemaksujen todella suuri korotus vuoden 2030 tienoilla. Suomen ennustettu maksuprosentti on korkea EU-tasolla verrattuna juuri rahastojen vuoksi. Ne maat, jotka purkavat rahastoja, puskurirahastoja, saavat pidettyä maksunsa jonkin aikaa matalana, mutta maksuja on korotettava sitten myöhemmin.

Kuvio 7. TyEL:n meno- ja maksuprosentit vuosina 2005–2075, prosenttia palkkasummasta.



Lähde: Biström ym. (2007)

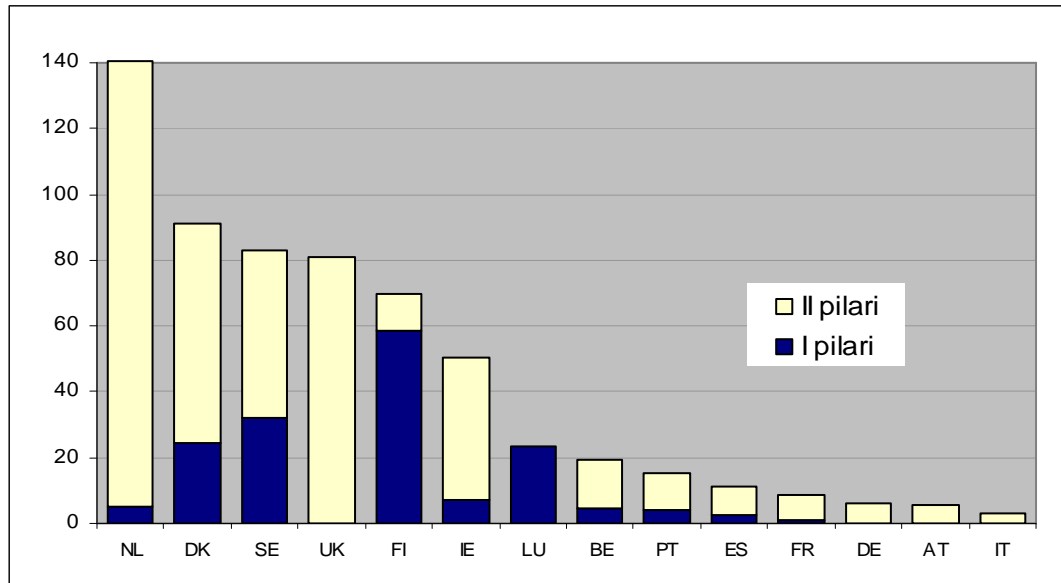
Suomen työeläkkeiden kokonaismaksutaso suhteessa palkkasummaan on nykyisin lähes 27 prosenttia. Odotettavissa oleva menokehitys edellyttäisi Riskun (2007a) mukaan välitöntä yhden tai kahden yksikön nostoa maksutasoon. TyEL-maksun nousupaine on selvästi korkeampi, noin runsaat neljä prosenttiyksikköä seuraavan 20 vuoden aikana. Eläkemaksujen painopiste siirtyy verovaroin kerättävästä maksutulosta entistä enemmän varsinaisena eläkemaksuna kerättävään maksutuloon. Kansaneläkkeiden huomioon ottaminen ei kasvata nähtävissä olevaa eläkemaksujen nousupainetta, paremminkin päinvastoin (kokonaismaksutason kansaneläke tietenkin nostaa). (Risku 2007a, Biström ym. 2007.) Mahdollisimman pian toteutettava eri tahojen arvioima (Korkman, Lassila, Määttänen ja Valkonen 2007; Risku 2007a) maksutason nostaminen säästäisi myöhemmiltä ehkä rajuiltakin maksukorotuksilta. Tähän ei kuitenkaan ainakaan vielä ole löytynyt riittävää konsensusta.

4.4 Eläkevarat

Yksi tapa varautua kasvaviin eläkemenoihin on koota lisärahoja sosiaaliturvajärjestelmien sisällä. Lakisääteistä osittaista rahastointia edellytetään sosiaaliturvajärjestelmissä Suomessa, Ruotsissa ja Luxemburgissa. Lisäksi yhä useammat maat ovat perustaneet vararahastoja, joihin kootaan sosiaaliturvarahastojen ylijäämät tai keskitetyssä valtion hallinnossa tai muissa valtion sektoreilla tulleet ylijäämät (etenkin Irlannissa). Tällaisia tulevien lisääntyvien eläkemenojen rahoitukseen

tarkoitettuja puskurirahastoja on Irlannin lisäksi Tanskassa, Alankomaissa, Belgiassa ja Portugalissa. Ranskassa ja Espanjassa lakisääteisten rahastojen osuus on erittäin pieni. Suuruusluokaltaan nämä puskurirahastot ovat kuitenkin olennaisesti pienempiä kuin lakisääteiset eläkerahastot Luxemburgissa, Suomessa ja Ruotsissa (ks. kuvio 8).

Kuvio 8. Eläkevarojen (I ja II pilari) osuus BKT:stä EU15-maissa vuonna 2004, prosenttia.



Suomen osalta kuvion tietoihin on lisätty VER:n osuus, joka puuttui AWG-raportista.
Lähde: European Commission (2006b); EFRP 2005; OECD 2005
Julkaistu katsauksessa Knuuti, Lehtonen ja Vidlund (2007)

Arvioidut varat perustuvat rahastoihin tuleviin arvioituihin maksuvirtoihin ja rahastosta maksettaviin eläkkeisiin. Vuosittaiseksi korkotuotoksi arvioidaan kolme prosenttia koko ennusteaikana. Ennusteessa varat eivät siis painotu samoin kuin vastaavassa Eläketurvakeskuksen niin sanotussa pitkän aikavälin ennusteessa (Biström ym. 2004), jossa alhaisin reaalkorkotuotto-oletus on 3,5 prosenttia. Työllisyyden oletetaan olevan varsin hyvä Lissabonin työllisyystavoitteiden toteutuessa (tarkemmin luvussa 5.4) ja palkkasumman siten kasvavan ennusteaikana reilusti. Luvut osoittavat Ruotsin sisällyttäneen mukaan myös yksityiset eläkerahastot siltä osin kuin ne koskevat sosiaaliturvajärjestelmää. Irlannin varallisuuslukujen esitetään kattavan sekä sosiaaliturvan että julkiset ammatilliset eläkkeet.

Ennusteet osoittavat, että useimmat vararahastoista kuluvat EU15-maissa loppuun ennen ennustejakson loppua. Kuviossa 8 on esitetty EU15-maiden sekä ensimmäisen

että toisen pilarin eläkevarat ennusteiden lähtövuonna vuonna 2004. Kaikki jäsenmaat eivät ole ilmoittaneet tietoja eläkevaroista, eikä AWG-ryhmä ole niitä siten myöskään ennustanut näiden maiden osalta. Portugalissa rahasto kulutetaan loppuun jo vuoteen 2015 mennessä ja sen jälkeen ilmaantuu jatkuvasti nouseva vaje. Sen ennustetaan saavuttavan 35 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2030 ja 173 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2050. Myös Luxemburgin eläkejärjestelmän lakisäteinen rahasto on kulutettu loppuun vuoteen 2035 mennessä nykymaksujen ja kokoamispolitiikkojen vallitessa ja eläkejärjestelmän velka/alijäämä saavuttaa 34 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2040 ja 100 prosenttia vuonna 2050. Sitä vastoin on arvioitu, että Suomen ja Ruotsin eläkerahastojen koko kasvaa (vuodesta 2040 eteenpäin). On syytä huomata, ettei rahastoja käytetä julkisten eläkerahastojen kaikkiin rahoitustarpeisiin. Erityisesti Luxemburgin lakisääteiset rahastot ovat vain yksityisen sektorin ansiosidonnaiselle eläkejärjestelmälle, Suomessa kaikkien sektorien ansiosidonnaisille järjestelmille ja ruotsalainen rahasto on vain vanhuuseläkevakuutuksille. (European Commission 2006b.)

Tässä on hyvä esittää eläkkeiden rahoituksen kestävyiden kannalta myös menneeseen aikaan vertaileva kysymys, millainen olisi eläkkeiden rahoitustilanne nyt, jos kaikki järjestelmät olisivat olleet alusta lähtien rahastoivia? Todennäköisesti Euroopan unionin jäsenmaat eivät kamppailisi tämän ongelman kanssa, mutta olisiko se aiheuttanut muita ongelmia esimerkiksi taloudellisen kehityksen osalta eri maissa. Rahastoidut eläkevarat saattaisivat olla joko hyvin hoidettuina ja järkevästi sijoitettuna esimerkiksi maiden kehittämisen kannalta tai yhtä hyvin ne olisi voitu myös hukata taloudellisesti huonoina ja poliittisesti kireinä aikoina riippuen niiden hallinnollisesta järjestelystä. Suomen eläkevaroja ei nykyinsäädännöllä voida käyttää muuhun kuin eläkkeisiin. Uusien jäsenmaiden osalta ainakin Baltian maissa eläkkeiden rahoituksen takaaminen rahastoeläkejärjestelmillä on toisaalta ollut mahdollista aloittaa vasta viime vuosina.

4.5 Eläkejärjestelmän uudistamisen yleiset tavoitteet – rahoituksen kestävyys

Eläkejärjestelmien uudistamistavoitteet ovat eläkkeiden riittävyys, eläkkeiden rahoituksen kestävyys ja eläkejärjestelmien mukauttaminen muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin (hyväksytty Göteborgin Eurooppa-neuvostossa 2001). Laekenissa vuonna 2001 sovituista yhdestätoista yksittäisestä tavoitteesta ensimmäiset kolme tavoitetta koskevat eläkkeiden riittävyyttä: jäsenvaltioiden on varmistettava, että

eläkejärjestelmät pystyvät täyttämään sosiaaliset tavoitteensa. Reino Kontiokorpi on tutkinut eläkkeiden riittävyyttä tarkemmin. (Kontiokorpi 2004.)

Seuraavat viisi tavoitetta koskevat *eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyyttä*. Laekenin sopimuksen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava moniosaista strategiaa eläkejärjestelmien rakentamiseksi kestäväälle rahoitus pohjalle ja käytettävä muun muassa eri toimintalinjojen sopivaa yhdistelmää seuraavien seikkojen takaamiseksi:

1. Työllisyysasteen nostaminen. On saavutettava korkea työllisyysaste, tarvittaessa perusteellisilla työmarkkinauudistuksilla Euroopan työllisyysstrategiassa edellytetyllä tavalla ja talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisesti.

2. Riittävät kannustimet ikääntyneiden työntekijöiden pitkään työskentelylle. On varmistettava, että työmarkkina- ja sosiaalipolitiikan lisäksi sosiaalisen suojelun kaikki relevantit osa-alueet ja erityisesti eläkejärjestelmät tarjoavat riittäviä kannustimia ikääntyneiden työntekijöiden työnteolle. On varmistettava, että työntekijöitä ei kannusteta siirtymään varhaiseläkkeelle ja ettei heitä rangaista työnteon jatkamisesta normaalin eläkeiän jälkeen. On varmistettava, että eläkejärjestelmät helpottavat vähittäistä eläkkeelle siirtymistä. Yhtenä menetelmänä voi olla erityisten vararahastojen perustaminen eläkejärjestelmiin.

3. Eläkejärjestelmien uudistaminen julkisen talouden kestävyys huomioiden. Eläkejärjestelmät olisi uudistettava, niin että ne tukevat julkisen talouden rahoituksen kestävyyttä. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys olisi liitettävä terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi omaksuttuihin strategioihin voi kuulua myös erityisten varaeläkerahastojen perustaminen.

4. Oikeudenmukaisuus aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä. On varmistettava, että eläkejärjestelmät ja -uudistukset saavuttavat oikeudenmukaisen tasapainon aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä, jotta aktiiviväestön rasitus ei olisi kohtuuton, mutta eläkeläisten eläkkeet olisivat riittäviä.

5. Eläkkeiden tarjonnan takaaminen. On varmistettava asianmukaisella sääntelyllä, että rahastopohjaiset yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät jatkossakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja.

Kolmas päätavoite on *eläkejärjestelmien uudistaminen*: eläkejärjestelmät on uudistettava vastaamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin. Tämä kolmas päätavoite jakaantuu niin ikään kolmeen alatavoitteeseen. (STM 2002b; Laitinen-Kuikka 2002, 278.) Reino Kontiokorpi on käsitellyt kyseistä tavoitetta tarkemmin eläkejärjestelmien kestävyyttä koskevassa tutkimuksessaan. (Kontiokorpi 2004.)

4.6 Eläkkeiden rahoituksen kestävyys – julkisen talouden kestävyys

Kun ihmisellä on työtä ja hän saa siitä palkkaa, hänellä on turvattuna paitsi sen hetkinen itsensä ja mahdollisen perheensä toimeentulo myös tulevaisuutensa toimeentulo: työsuhteen päätyttyä hän saa eläkkeen, pienemmän tai suuremman, maasta ja sen eläkelakisäännöksistä riippuen. Turvattu vanhuus ja eläkeläisten hyvä toimeentulo pitävät talouden ja yhteiskunnan ”pyörät pyörimässä”. Tässä ajatuksessa ei ole väliä sillä, onko eläkettä rahastoitu etukäteen vai maksavatko työssä käyvät eläkeläisten toimeentulon, eläkkeet. Kaikki toimii, kun kaikilla työikäisillä on työtä ja palkkatoimeentulo, jolla he elättävät itsensä ja josta peritään veroja yhteiskunnan toiminnan rahoittamiseksi sekä eläkemaksuja eläkeläisten eläkkeisiin – joko omaan tulevaan eläkkeeseen (rahastoiva järjestelmä) tai nyt maksussa olevien eläkkeisiin (jakojärjestelmä). Lisäksi tämä ajatuskulku vaatii sen, että työikäisiä ihmisiä on riittävästi, eikä työvoiman ulkopuolella olevien määrä ole epäsuhteellinen työikäisten ja itse asiassa työtä tekevien eli työllisten lukumäärään. Tämän utopistisen ajatuksen toinen ääripää on karrikoituna varsin ikävä: ihminen ilman työtä, ilman sen hetkistä toimeentuloa, omia säästöjä tai omaisuutta sekä ennen kaikkea ilman mitään tietoa tulevasta. Tällöin ihmisen lähiongelmia ovat itsensä ja perheensä elanto, mutta myös ennen pitkää eteen tuleva vanhuus ja eläkekaika.

Jos ei ole tehnyt työtä, ei saa työeläkettä. Maissa, joissa eläketurva on osa sosiaaliturvaa, kuten Suomessa, on mahdollisuus kansaneläkkeeseen eli minimitoimeentuloon ja tietysti toimeentulotukeen. Mutta ongelma on rahoitus: mitä suurempi määrä ilman työtä olevia on, sitä suurempi on taakka niillä, joilla työtä puolestaan sattuu olemaan. Eikä yksittäistä ihmistä voida verottaa äärimmilleen, vaan hänen on saatava nauttia ”työnsä hedelmistä” niin sanottuna aktiiviaikanaan myös itse. Tällöin vastuu on yhteiskunnalla, ja julkisen talouden paine rahoittaa ihmisten elämää

sekä työn ulkopuolella (työttömänä tai sairaana) että eläkeaikana kasvaa. Miten paljon julkinen talous voi kuitenkin kestää? Tällöin astuu kuvaan mukaan kysymys siitä, paljonko julkisella taloudella, yleensä valtiolla, on 'säästöjä' ja sijoitettavia varoja, tässä tapauksessa rahastoituja eläkkeitä. Kannattaako niitä mahdollisesti purkaa edes osittain silloin, kun taloudessa menee huonommin? Miten huolella niitä pitää hoitaa, sijoittaa ja valvoa? Oleellista on myös, millaisen turvan lakisäätöinen eläketurva antaa.

Eläkkeet muodostavat jo edellä kuvatusti (luku 4.2) suuren osan kaikkien maiden julkisten hallintojärjestelmien kokonaiskustannuksista, ja eläkkeet rahoitetaan usein osittain valtioiden varoista (luku 3.3 ja luku 4.3). Jopa siinä tapauksessa, että eläkkeet rahoitetaan juuri niitä varten kerätyillä maksuilla ja varoja on jo rahastoitu, eläkemaksut ovat kuitenkin aina osa kokonaisverotusta. Maksujen nostaminen merkitsee siis verojen korotusta lisäetuuksista huolimatta. Maksujen nostamisen vaihtoehtona on etuuksien leikkaaminen, mutta jo maksussa olevat eläkkeet on aina maksettava. On muistettava, että EU-jäsenmaiden julkisia talouksia eivät rasita tulevaisuudessa vain kasvavat eläkemenot, vaan myös muut ikääntymisestä aiheutuvat menot, kuten terveydenhuoltomenot, erityisesti pitkäaikaishoidon kustannukset.

Lakisäätöisten eläkejärjestelmien rahoituksellisesti keskeinen haaste on alhainen eläkkeellesiirtymisikä; Mitä aiemmin ihmiset siirtyvät eläkkeelle, sitä kauemmin heille maksetaan eläkkeitä ja sitä enemmän tarvitaan rahaa sitä varten. Työikäisen väestön vähentyessä tämä voi vaikuttaa jopa mahdottomalta yhtälöltä ilman muutoksia. Eri varhaiseläkejärjestelyjä on vähennetty monissa jäsenmaissa lakimuutosten myötä. Eläkkeellä oloaika on pidentynyt myös eliniän pitenemisen myötä. Tavoitteena onkin työurien pidentäminen, jota selvitetään tarkemmin työllisyydestä puhuttaessa luvussa 5.

4.7 Taloudellinen näkökulma vastaan sosiaalinen näkökulma

Suomen työeläkejärjestelmällä on EU:n sisämarkkinoiden näkökulmasta katsottuna erityisasema. Se on rajattu tietyiltä osin henkivakuutuksen sisämarkkinoita koskevan direktiivin soveltamisen ulkopuolelle. Suomen työeläkejärjestelmä määritellään sosiaaliturvaan kuuluvaksi eläkejärjestelmäksi, vaikka työeläkkeitä hoidetaan pääosin yksityisissä vakuutuslaitoksissa. Tämä jo edellä aiemmin sivuamani poikkeaman pitävyys on kuitenkin eräs Suomen eläkejärjestelmän riskeistä. Julia Kiuru on paneutunut tutkimuksessaan asiaan tarkemmin. (Kiuru 2004.)

Eläkejärjestelmien kestävyden ratkaisuja ollaan helposti hakemassa sosiaaliturvan ulkopuolelta, yksityisistä vakuutusjärjestelyistä (Kari 2002). Komissio ja talouspoliittinen komitea näyttävät pitävän suotavana, että painopistettä eläketurvan rakenteessa siirrettäisiin nykyistä enemmän lakisääteisestä turvasta työmarkkinoilla sovittavaan ja yksilölliseen turvaan. Suomen järjestelmän kohdalla tämä voisi tarkoittaa sitä, että yksityisiä vakuutusjärjestelyjä lisättäessä tai painotettaessa olisi paineita siirtää työeläkejärjestelmä tai osa siitä ykköspilarista toiseen pilariin, mikä EU:ssa merkitsee sisämarkkinoiden kilpailupolitiikan soveltamista. Suomen kannalta tämä voisi merkitä eläketurvan kattavuuden epätasa-arvoistumista. Riskiä halutaan siis helposti siirtää yhteiskunnalta yksilölle itselleen. Mutta eikö silloin ole vaarana se, että yhä useammat hyvin toimeen tulevat haluavat erottua omaksi joukoksi omine yksilöllisen vakuutuksineen ja mahdollisesti myös muine palveluineen? Ne, joilla ei ole varaa ylimääräiseen vakuutukseen, putoavat joukosta pois, ja heidän taloudellinen tilanteensa voi siten ennen pitkää kurjistua ja he voivat syrjäytyä. Utopistiselta vaikuttaa tilanne, että kaikilla olisi kaikki hyvin ja kaikilla olisi varaa ylimääräisiin vakuutuksiin. Sosiaaliturvaa ja sen rahoittamiseen koottuja verovaroja tarvitaan aina. Kukin valtio päättää itse, missä laajuudessa se hankkii turvaa kansalaisilleen.

Kolmannen pilarin järjestelmät ovat joko työnantajien tai työntekijöiden itsensä maksamia. Voidaankin kysyä onko se yhteiskunnan antamaa sosiaaliturvaa, jos työntekijä itse säästää eläkkeensä etukäteen ja varsinkaan, jos sitä ei tueta esimerkiksi verotuksellisesti. Tämä vain näkökohtana siihen seikkaan, että jos puhutaan ja kannustetaan eläkesäästämiseen, siirretään samalla yhteiskunnan vastuuta työntekijöille itselleen. Kaikki eivät voi kuitenkaan pienistä ansioistaan säästää ylimääräistä eläketurvaa ja tämä seikka lisää eriarvoisuutta: tuloeroja ja elintasokuilua - murentaen siten yhteiskunnan tasa-arvoisuutta. Samasta asiasta on kyse erilaisten eläkevakuutusten maksukattojen rakentamisessa. Tällä tarkoitetaan sitä, että asetetaan etukäteen raja sille, miten suuriksi eläkemaksut voivat nousta. Rajan tultua vastaan, hankitaan tarvittava lisäturva vapaaehtoisesti yksityisillä eläkevakuutuksilla. Myös työnantaja voi kustantaa lisäturvaa. Tämä voidaan nähdä positiivisena asian työvoimasta kilpailtaessa. Mutta on katsottu, ettei näin ei todennäköisesti kuitenkaan tapahtuisi esimerkiksi julkisen sektorin naisvaltaisilla aloilla, kuten sairaaloissa ja kouluissa. Pienituloisimmilla ei ole

mahdollisuutta säästää eläkevakuutukseen ja isompituloisempien (Ahonen 2007) on todettu sen sijaan voivan säästää moniin muihin eri kohteisiin.

Euroopan yhdentyminen on ollut monikymmenvuotinen prosessi, joka jatkuu edelleen. Tulevaisuudessa korostunevat poliittisen, taloudellisen, kulttuurisen ja sosiaalisen ulottuvuuden ristiinkytkenät yhdentymisprosessin edetessä. Tärkeää tulee olemaan, millainen suhde näiden ulottuvuuksien välillä vallitsee. Kaksi jälkimmäistä ulottuvuutta ovat aina vaarassa jäädä kahden ensiksi mainitun ulottuvuuden jalkoihin: ”Kansallisella tasolla valtiovarainministeriöt ’voittavat’ sosiaaliministeriöt ja EU-tasolla valtiovarainministereiden talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin, Economic and Financial Affairs Council) on vaikutusvaltaisempi kuin sosiaaliministereiden neuvosto” (Kari 2002). Näin on erityisesti eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys osalta niiden sosiaalisen tehtävän kustannuksella.

4.8 Positiivisen kehityksen uhat EU:ssa

Kansainvälistyminen on samanaikaisesti sekä uhka että mahdollisuus. Yritykset voivat valita, missä maassa on kannattavinta toimia. Monet julkiset palvelut ja toiminnot on kilpailutettava EU:ssa koko alueella. Ihmisten voisi ajatella kasautuvan sinne, missä on parhaiten töitä tarjolla ja myös valtion tarjoamien sosiaaliturvaetuuksien mukaan. Kansainvälistyminen valtiorajojen vapaan ylittämisen muodossa voi muuttua valtiolle uhaksi silloin kun sen on maksettava sosiaalietuuksia enemmän ulos kuin mitä se saa vastaavasti verovaroin takaisin.

Väestö ikääntyy kaikkialla ja työikäisten määrä vähenee, jolloin vanhushuoltosuhte nousee, tosin vähän eri aikaan eri maissa. Suomi on kohdakkain samojen ongelmien kanssa kuin muutkin jäsenmaat – jopa ensimmäisenä. Pohjoismainen sosiaaliturva voitaisiin nähdä kilpailutekijänä, koska tarvitsemme tulevaisuudessa yhä enemmän ulkomailta tulevaa työvoimaa. Toisaalta monet pelkäsivät jo Suomen EU:hun liittyessä vierasmaalaisten suorastaan ”valloittavan” maamme ja romuttavan hyvän sosiaaliturvajärjestelmämme. Näin ei ole kuitenkaan suurista uhkakuvista ja ennusteista rajojen avautumisesta huolimatta käynyt Suomessa edes kymmenen uuden jäsenmaan liittyttyä Euroopan Unioniin vappuna 2004, myöhemmistä liittymisistä puhumattakaan. Suunta on nyt muuttunut enemmänkin niin päin, että rajat ovat avoinna kaikille maahan

tuleville työntekijöille, sillä joillakin aloilla on jo pula työvoimasta. Samanaikaisesti kärsitään toki korkeasta työttömyydestä. (Työllisyyttä käsitellään tarkemmin luvussa 5.)

Stakesin (2006) selvityksen mukaan Suomen sosiaalimenojen osuus bruttokansantuotteesta on pudonnut alle EU15-maiden keskiarvon. Sosiaalimenojen rahoitus on kasvanut euromääräisesti, mutta samalla myös bruttokansantuotteemme on noussut nopeammin (Hagfors ja Saari 2006). Olemme vain hyvää eurooppalaista keskitasoa. Suomi ei erotu enää laajaa julkista hyvinvointia tarjoavana maana (Heikkilä, Kautto ja Teperi 2005, 117). Samansuuntaista on todennut myös Arajärvi (2002, 24). Myös kansalaisten subjektiiviset kokemukset hyvästä sosiaaliturvasta ovat muuttuneet ristiriitaisemmiksi (Lindholm 2001, 121). Sosiaaliturva ei kyseisen tutkimuksen mukaan valtaosan mielestä enää vastaa tarpeita. Sosiaaliturvajärjestelmällä on kuitenkin edelleen vankka väestön enemmistön kannatus (Forma 2006). Sosiaaliturvan leikkauksia ei haluta. Julkisten palvelujen rahoitus edellyttää, että verotustakaan ei tällöin alenneta.

Eläkeasiat ovat EU:ssa jäsenmaiden kansallisessa päätäntävallassa. Yhteistyötä tehdään avoimen koordinaation menetelmän puitteissa, eli arvioidaan eri maiden kokemuksia ja hyväksi havaittuja toimintatapoja. Euroopan sosiaalinen suunta ratkaistaan jäsenmaissa sen mukaan, miten ne kehittävät ja uudistavat sosiaaliturvajärjestelmiään. Tähän vaikuttaa myös talouden kehitys kaikissa EU-maissa. Mikäli myönteinen talouskehitys taittuisi jäsenmaissa, koveneva verokilpailu sekä talous- ja rahaliitto EMU:n vakauskriteerit saattaisivat vaikuttaa kansallisen sosiaaliturvan rakentamisen ehtoihin. Myönteisen talouskehityksen jyrkkä taittuminen voisi olla uhka kansalaisen sosiaaliturvan rakentamiselle kaikissa jäsenmaissa. Tästä voisi olla seurauksena myös uusia muuttovirtoja sosiaaliturvaetuuksien maksaminen kasautuminen ehkä vain muutamille maille.

EU voi puuttua eläketurvan järjestämiseen myös sisämarkkina- ja kilpailulainsäädännöllisesti. Lisäksi EY:n tuomioistuin tekee päätöksiä, joihin ei ole muutoksenhakuoikeutta (Pakaslahti 2001). Vaikka Euroopan yhteisöjen tuomioistuin periaatteessa hyväksyy sosiaaliturvan olevan kansallisen toimivallan piirissä, se tulkitsee sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntöä niin, että sosiaaliturvan kansallisen lainsäädännön ja hallinnon tulee olla sopusoinnussa yhteisölain kanssa. Tuomioistuin

puuttuu yhä useammin kilpailulainsäädännön valvojana ja sitä tulkiten kansalliseen sosiaaliturvaan, joka kuuluu jäsenmaille itselleen. Tuloksena voi olla joskus yllätyksellisiä ja arvaamattomiakin päätöksiä sekä jopa ennakkopäätöksiä Suomen sosiaaliturvaan. Tuomioistuimen toiminta voidaan siis monista hyvistä päätöksistä huolimatta nähdä uhkana. Julia Kiuru (2004) on käsitellyt niin ikään tätä problematiikkaa tarkemmin.

II Eläkestrategiat

5. Eläkkeiden rahoituksen kestävyys EU:n avoimen koordinaation menetelmässä

5.1 EU ja sosiaalipolitiikka, EU ja eläkepolitiikka

Euroopan hallitukset sitoutuivat Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 uuteen yhteiseen päämäärään: EU:sta on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoyhteiskunta, joka kykenee pitämään yllä kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja sekä lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tämän saavuttaminen edellyttää strategiaa Euroopan sosiaalisen mallin nykyaikaistamiseksi, investointeja ihmisiin ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista. Kehittyneiden sosiaaliturvajärjestelmien on tuettava tietotalouteen siirtymistä. (Pakaslahti 2001, 182; Saari 2002.) EU:ssa ei ole omaa yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää, vaan jokaisessa jäsenmaassa on oma kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä. Taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen on vaikuttanut myös sosiaalipoliittisiin linjauksiin jäsenmaissa. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen yhteys tunnustetaan siis tärkeäksi.

Sosiaaliturvan yhteistyötä tehdään EU:n sosiaalisen suojelun komiteassa, Social Protection Committee, jäljempänä SPC, jossa jäsenmaat ja komissio neuvottelevat hyvässä hengessä toisilta oppiakseen sosiaalisen suojelun alaan liittyvistä kysymyksistä kuten köyhyydestä ja syrjäytymisestä, eläkeyhteistyöstä, terveydenhuollosta ja vanhustenhuollosta sekä työnteon kannustavuudesta. *Sosiaalinen suojelu* tarkoittaa paitsi erilaisia rahaetuksia ja sairaanhoitoa myös sosiaaliavustuksia, sosiaalipalveluja ja sosiaalihuoltoa. Suomalaisessa kielenkäytössä puhutaan sosiaaliturvasta kattaen kaikki edellä mainitut etuudet. (Kari 2000) Euroopan unionissa sosiaalipolitiikka on käytännössä rajoitettu työlainsäädäntöön (Pakaslahti 2001, 10). Suomen ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksen toimittama *Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka*-kirjasessa Matti Kari ja Juho Saari (2005) yrittävät kuvata aihetta kansantajuisesti. Kuvauksia eri maiden järjestelmistä ovat kirjoittaneet muun muassa jo mainitut Matti Kari, Sini Laitinen-Kuikka ja Jari Markwort (*Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa* (2001)); Sini Laitinen-Kuikka, Jarna Bach ja Mika Vidlund (*Eläketurva Länsi-Euroopassa* (2002)) sekä Matti Kari ja Johannes Pakaslahti (*EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä* (2003)). Sosiaalipoliittista mallia on arvioinut

laajasti puolestaan Elina Palola (2007) avaamalla näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan.

Eläkkeet muodostavat huomattavimman osan sosiaaliturvasta. Eläketurvan edellytyksenä on menestyvä talous- ja työllisyyspolitiikka. EU-maissa pyritään supistamaan julkista velkaa ja nostamaan työllisyysastetta, mutta myös uudistamaan eläkejärjestelmiä. Pakon edessä jo melkein, sillä rahoitus ei EU-seurannan (European Commission 2006b ja European Commission 2003) mukaan ole kaikissa maissa hyvin varmistettua. Eläkejärjestelmien uudistamispyrkimys nousee tavoitteesta, että eläkejärjestelmät toimisivat tuotannontekijänä mahdollisimman tehokkaasti. Uudistustarve on nähty niin talous- ja työllisyyspolitiikan kuin sosiaalipolitiikankin alueilla. Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden pieneneminen ovat suuria sosiaalipoliittisia haasteita kaikkialla Euroopassa. (Laitinen-Kuikka 2002, 263).

5.2 Avoimen koordinaation menetelmä eläkepolitiikassa

Euroopan unionin laajentuessa (kymmenen uutta jäsenmaata 1.5.2004 alkaen ja kaksi 1.1.2007 alkaen sekä edelleen käytävät että suunnitteilla olevat jäsenyysneuvottelut) tarve yhteistyöhön eri jäsenmaiden välillä on kasvanut entisestään ja todennäköisesti entistä sitovampaan suuntaan. On kaivattu kuitenkin myös sitovien säädösten toteuttamista nopeampia toimintakeinoja. Kokemusten ja mielipiteiden vaihto sekä hyviksi havaittujen menetelmien suosittelu ja kokeilu uusissa maissa eri kansalliset erityispiirteet huomioiden on tulossa yhdeksi keskeiseksi työmuodoksi. Yhteisen linjan saavuttamiseksi EU käyttää niin sanottua *avoimen koordinaation menetelmää*. Unionin tasolla luodaan yhteiset tavoitteet ja ne sisällytetään kansallisiin strategioihin. Avoimen koordinaation menetelmä muodostuu kolmesta poliittisesta alueesta eli talouspolitiikan, työllisyyspolitiikan ja sosiaalisen suojelun politiikan seurannasta ja raportoinnista asianomaisten komiteoiden kesken (Pakaslahti 2001, 189–190; Kari 2000). Kyse on politiikan suuntaviivojen, mittareiden, käytännön tavoitteiden ja seurantajärjestelmän laatimisesta, jotta edistymistä voitaisiin seurata niin sanotulla vertaisryhmäarvioinnilla. Avoimen koordinaation menetelmässä on kyse jäsenmaiden välisestä poliittisesta yhteistyöstä yhdessä komission kanssa. (Pakaslahti 2001, 190; Kari 1997.)

Avoimen koordinaation menetelmän tarkoituksena ei ole muuttaa yhteisön

toimivaltajakoa. Uudistuksista päättäminen kuuluu edelleen jäsenvaltioille, eikä yhteisiin tavoitteisiin sitoutuminen ole juridisesti sitovaa. Sanktiona voivat olla vain julkiset moitteet. Koordinointimekanismilla ei ole tarkoitus korvata lainsäädännöllistä EU-ohjausta. Seuranta on tietenkin koko ajan olemassa eli se voi tuottaa johtopäätöksiä tämänsuuntaisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta. Hallitusten välisessä konferenssissa vuonna 2004 ratkaistiin avoimen koordinaation menetelmän käyttö tulevaisuudessa. Jäsenvaltiot eivät hylänneet menetelmän käyttöä. On selvää, että jonkinlaista yhteistyötä Euroopan unionin maiden on aina tehtävä. Menetelmän toimintatapa muutettiin erillisistä raportoinneista yhteisiksi raporteiksi, köyhyys, eläkkeet sekä terveyden ja vanhustenhuolto, ja niitä kytketään entistäkin tiukemmin talous- ja työllisyysseurantaan. (Pakaslahti 2001.)

Jäsenmaissa on erilaisia järjestelmiä ja politiikan käytäntöjä, joita on vaikea mitata. Sosiaalipolitiikan haasteet ovat eri maissa samansuuntaisia, vain eri laajuisia. Avoimen koordinaation menetelmän soveltamisesta eläkejärjestelmien uudistustyöhön päätettiin Tukholman Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 2001. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että vuoden 2002 syyskuun 15. päivään mennessä tehtiin kansalliset eläkeohjelmat ja maaliskuussa 2003 hyväksyttiin niiden pohjalta tehty yhteisraportti. Kansallinen eläkeohjelma, toimintastrategiaraportti, on selvitys, mihin toimenpiteisiin jäsenmaassa on ryhdytty tai on tarkoitus ryhtyä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Jokainen maa arvioi tilansa ja asettaa tavoitteensa ongelmiansa ja resurssiensa mukaan. Kaikki raportit käytiin läpi. Komissio laati kevään 2003 Eurooppa-neuvostolle neuvoston kanssa kansallisista selvityksistä yhteisraportin, jossa arvioidaan kansallisia strategioita ja tuodaan esiin hyviä käytäntöjä. Tavoitteiden saavuttamista on tarkoitus vastedes mitata indikaattoreilla, joita on valmisteltu talouspoliittisen komitean alatyöryhmässä (eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyyttä mittaavat indikaattorit) ja sosiaalisen suojelun komitean alatyöryhmässä (muut indikaattorit). Yhtenä indikaattorina alusta asti on pidetty pitkän aikavälin eläkemenoennustetta. (Laitinen-Kuikka 2002.)

Toinen kansallinen eläkestrategiaraportointikierron käytiin kesällä 2005 ja komissio julkaisi uuden yhteisraportin huhtikuussa 2006. Mukana oli nyt 25 maata, mikä teki prosessista edellistä raskaamman. Seuraavina vuosina prosessi ei ainakaan yksinkertaistu, eivätkä raportit ohene, sillä tarkoitus on liittää eläkkeiden

seurantaraportit osaksi laajempaa raporttia, jossa käsitellään myös köyhyys, eläkkeet ja terveys- sekä vanhustenhuolto. Nämä kaikki kytketään jatkossa entistäkin tiukemmin talous- ja työllisyysseurantaan. Lisäksi mukana on jatkossa 27 maata EU:n laajentumisen myötä. Kaikissa maissa ei välttämättä ole valmiina koneistoa seurannan yhtä aktiiviseen ja luotettavaan toteuttamiseen kuten nykyisissä jäsenmaissa. Ei ole varmuutta, suhtautuvatko uudet jäsenmaat prosessiin aina vakavasti ja voidaanko tietoihin luottaa. Mutta sama väite voidaan esittää myös EU15 maita kohtaan, koskien esimerkiksi niin monien maiden puuttuvia tietoja esimerkiksi eläkevarojen osalta. Toisaalta tilastointi on aloitettava mahdollisimman pian. Nykyjäsenmaiden olisi oltava uusille jäsenille esimerkkeinä ja tukijoina.

Eläkepolitiikassa avoimen koordinaation menetelmä ei välttämättä kärsi edellä mainitusta eri aihealueiden yhdistämisestä. Tosiasia vain on, etteivät eläkeasiat enää siten painotu yhdellä kertaa samalla tavalla kuin nykyisin. Toisaalta eläkepuolen ongelmiin voidaan saada lisävalaistusta muiden osa-alueiden kautta, kun niitä käsitellään myös sosiaali-, työllisyys- ja talouspoliittisesta näkökulmasta. Näin niiden voidaan ajatella toisaalta painottuvan vieläkin paremmin.

Avoimen koordinaation menetelmän tarkoituksena ei ole suoranaisesti yhtenäistää järjestelmiä, vaan selvittää ensin nykytilanne. Jokaisesta maasta etsitään hyviä esimerkkejä ja käytäntöjä, joista toiset voivat halutessaan ottaa mallia. Eri maiden eläkepolitiikat lähentyvät kyllä toisiaan, yhtenäistyvät unionissa. Tavoitteena ei ole harmonisointi, kuten joskus EU:n alkuaikoina ja 1950-luvulla. Sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean tehtävänä oli arvioida vuoden 2004 loppuun mennessä nyt sovittuja tavoitteita ja työmenetelmiä sekä päättää niiden mahdollisesta muuttamisesta. Komission tekemän yhteisraportin pohjalta eläketietoa hyödynnetään myös muissa avoimen koordinaation menetelmää käyttävissä prosesseissa, kuten laajojen talouspoliittisten suuntaviivojen valmistelussa. Ennen vuoden 2002–2003 ensimmäistä prosessia eläkkeissä avoimen koordinaation menetelmä oli ollut käytössä talous- ja työllisyyspolitiikan seurannassa. (Kari 2000; Pakaslahti 2001.)

Järjestelmien vertailu on vaikeaa. Herää kysymys, haluaisivatko ensinnäkin Euroopan talouspoliittinen komitea EPC ja sitä kautta muut tahot yhdenmukaistaa

eläkejärjestelmiä, jotta niitä voitaisiin vertailla paremmin. Jo nyt voi olla yhdenmukaistavaa vaikutusta sillä, että järjestelmät ovat menossa kohti yhtenäisempää käytäntöä. Eläkeuudistuksia on tehty lähes kaikissa maissa ja saman ongelman, väestön ikääntymisestä johtuvan eläkemenojen nousun, ratkaisemisen takia ne merkitsevät kehitystä samaan suuntaan. Kaikki vastaavat raporteissaan samoihin kysymyksiin. Vaihtoehdot ovat kaikilla samat: lisätä maksuja ja rahastointia tai leikata etuuksia. Monissa EU-maissa on lisäksi suuria ongelmia oman julkisen talouden kanssa ja tämä jo vaatii erityisen tiukkoja talouspoliittisia linjauksia EU:n sisällä. Avoimen koordinaation menetelmän alkuperäisenä tarkoituksena on ollut jakaa hyviä käytäntöjä ja oppia toisilta. Matkiminen on sallittua, jopa tavoiteltavaa.

Eläkeuudistuksia ei ole tehty jäsenmaissa avoimen koordinaation menetelmän takia, koska se ei ole mitään pakottavaa säännöstöä. Se on saattanut kuitenkin nopeuttaa niiden valmistelua maineen menettämisen pelossa. Ongelma lisääntyvistä eläkemenoista on ollut tiedossa jo kauan, mutta siihen ei välttämättä olisi suhtauduttu tällä vakavuudella, ellei avoimen koordinaation menetelmän keinoin olisi seurattu tilannetta EU-maissa. Se on sittenkin voinut tavallaan pakottaa maat tarttumaan ongelmaan. Monissa maissa tehdyt eläkelakiuudistukset ja edelleen vireillä olevat hankkeet ovat sen verran uusia, että siksi voisi päätellä jotain tällaista.

Kyse voi olla myös määritelmistä. Kun puhutaan julkisista ja lakisääteisistä eläkemenoista koko nykyisessä EU:ssa 2006 mittakaavassa, voidaan havaita, että joukossa on maita, jotka ovat jo siirtäneet tai asteittain siirtämässä eläkejärjestelmiään enemmän yksityisten eläkejärjestelmien suuntaan. Näin erityisesti niin sanotuissa uusissa jäsenmaissa (EU10). Tätä kautta saadaan lakisääteinen eläkemeno pienemmäksi ja käyrät kauniiksi. Tällöin seuranta pitäisi ulottaa kokonaisuutena kaikkiin eläkejärjestelmiin, eikä vain julkisesti ja lakisääteisesti hoidettuihin. Kyse on ihmisten eläketurvasta, jota tulee valvoa viranomaistasolla, siis kansallisesti, mutta vertaillen myös EU-tasolla.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyys vaatii EU:n lisäksi myös kansallista seurantaa ja kansallisten hallintoelinten välitöntä puuttumista asioihin heti epäkohtien ilmaantuessa. Vaaditaan siis omaa kansallista tiukkaa kuria muistaen, että EU:n jäsenyydestä

huolimatta rahallista apua eläkeongelmaan ei kenellekään tule oman valtion ulkopuolelta. Avoimen koordinaation keinoin voidaan asioihin vaikuttaa vain suosituksin, ei pakottavin keinoin.

Suurten ikäluokkien ikääntymisestä aiheutuvien menojen kasvun rahoitus vaatii jokaisessa maassa talouskasvua. Eläkejärjestelmien tarkastelu samanaikaisesti sosiaali-, työllisyys- ja talouspoliittisten tavoitteiden ja keinojen kautta on siksi välttämätöntä. EU luo verotuksen ja rahoituksen kautta paineita lähentää myös sosiaaliturvajärjestelmiä toisiinsa. Yhteisötasolla on oma politiikkansa ja jokaisella maalla omat kansalliset lähtökohdansa, jotka pitäisi sovittaa yhteen. Eläkeasioissa yhteistyön tarve kuitenkin korostuu yhteisen valuutan ja jäsenmaiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyessä. Eri maiden järjestelmien vertailu ja kokemusten vaihto on pelkästään hyvä asia.

Avoimen koordinaation menetelmässä ensimmäisen raportointikierroksen päätteeksi valmisteltiin indikaattoreita eli mittareita eläkejärjestelmien kestävyyden varmistamisprosessin seuraamiseksi ja eri maiden välistä vertailua helpottamiseksi. Kaikista ei ole päästy yksimielisyyteen, esimerkiksi eläkejärjestelmien uudistamista koskevien indikaattorien osalta. Lisäksi tietojen saaminen kaikista maista ei ole aivan ongelmatonta tilastojen puutteellisuuden vuoksi. Pitkän aikavälin eläkemenoennusteen lisäksi hyviä mittareita ovat lisäksi työllisyysaste, vanhuushuoltosuhte, ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste ja työmarkkinoilta poistumisikä (European Commission 2003 ja European Commission 2006b). Eläkkeiden rahoituksen kannalta voidaan tarkastella myös yleisiä sosioekonomisia tietoja kuten bruttokansantuotetta asukasta kohti, työllisyyttä ja työttömyyttä iän mukaan sekä yleisiä sosiaalimenoja. Suomen kannalta on tietysti edullista tarkastella myös rahastointiastetta, eläkevarat suhteessa bruttokansantuotteeseen, ja näiden vertailu keskenään ja lähinnä trendien katsominen. Kansallisten eläkestrategiaraporttien 2005 liitetietoina on käytettävissä edellä käsiteltyjä indikaattoreita. Työllisyysaste on raportoitu ikäluokittain erikseen 15–64-vuotiaiden ja 55–64-vuotiaiden osalta. Ikääntyneiden luokat jaetaan vielä pienempiin osiin: 55–59-, 60–64-, 55–65 ja 65–69-vuotiaat. Lisäksi on vielä jaottelu erikseen sukupuolen mukaan. Uudeksi mittariksi on ehdotettu työmarkkinoille tuloikää. Rahoituksen kestävyyden kannalta on tärkeää seurata työurien pituutta ja yhteisissä tavoitteissa on painotettu nuorten siirtymistä työmarkkinoilla mahdollisimman aikaisin. Tämä edellyttää

opiskeluaikojen tiivistämistä ja lyhentämistä – sekä työpaikkoja. Lisäksi etuustaso on hyvä mittari, koska sen avulla voidaan todeta rahoituksen kestävyyttä myös.

Mitä EU:n sosiaalipoliittikka olisi ilman avoimen koordinaation menetelmää? Olisiko tiukempi kuri ja yhtenäisemmät lait, jopa yhteinen eläkejärjestelmä. Yhteisen eläkejärjestelmän onnistumista voi epäillä vahvasti, esimerkiksi pelkkänä jakojärjestelmänä, ja toisaalta miten mikään instanssi voisi taata rahastoitujen osien säilymisen, korottumisen ja maksamisen. Todennäköisesti ihmisten omien intressien varassa olisi järjestää oma eläketurvansa, perusturva olisi vain minimaalinen. Nykytilanteen valossa voisi arvioida, ettei EU voisi hukata koko sosiaalipoliittista aspektia kokonaan, eli ettei mitään järjestelmää olisi. Tiukempi kuri maiden omille järjestelmille olisi ehkä mahdollisesti parempi ratkaisu, mutta sekin on hyvin vaikea saada hyväksytyksi maiden niin erilaisten eläkejärjestelmien lähtökohdista katsoen. Nyt EU ei pääse puuttumaan jäsenmaiden eläkejärjestelmiin kuin välillisesti, talouspoliittisista lähtökohdista. EU-maiden eläkejärjestelmät ovat kuitenkin muutaman menneen vuoden aikana eläkeuudistusten myötä edellä mainitusti yhtenäistyneet huomattavasti, koska maat ovat tehneet samansuuntaisia uudistuksia eläkemenojen kurissa pitämiseksi.

5.3 Yhteisiin tavoitteisiin ja haasteisiin vastaaminen

Yksittäisen henkilön elintason kannalta eläkkeiden riittävyyden välttämätön edellytys on rahoituksen kestävyys eli rahojen riittäminen kaikkien eläkkeiden maksamiseen. Yhteisraportissa 2003 todetaan, että jäsenmaiden eläkejärjestelmät ovat kehittymässä taloudellisesti kestävimiksi. Mitä se sitten tarkoittaa? Ovatko jäsenvaltiot sitoutuneet varmistamaan eläkejärjestelmiensä riittävyyden? Eläkkeiden rahoituksen kestävyyttä ei ole vielä kuitenkaan varmasti taattu, ja eläkekustannusten kasvu on vakava uhka julkisen talouden kestävyydelle pitkällä aikavälillä. Eri maat ovat luonnollisesti toimissaan eri kehitysvaiheissa riippuen niiden lähtökohdista ja rakenteista. On myös varmistettava, että eläkkeiden rahoituksen kestävyys ymmärretään samalla tavalla kaikissa EU-maissa. Jäsenvaltiot toteuttavat moniosaista strategiaa eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyuden takaamiseksi. Tavoitteiksi on nostettu:

- työllisyysasteen nostaminen
- pidemmän työuran kannustimet

- julkisen talouden kestävyys (erityisesti terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen sekä erityiset varaeläkerahastot)
- oikeudenmukaisen tasapainon varmistaminen aktiiviväestön ja eläkkeensaajien välillä
- riittävän edullisten siirrettävien ja turvattujen eläkkeiden varmistaminen tehokkaista eläkejärjestelmistä.

5.4 Euroopan työllisyysstrategia eläkkeiden rahoituksen kestävyuden takaajana

Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 hyväksyttiin niin sanottu Lissabonin strategiana tunnettu kehityssuunta, joka tukee juuri taloudellisen ja sosiaalisen ulottuvuuden yhdistämistä. Täystyöllisyyden saavuttaminen on Lissabonin strategian päätavoite. Lissabonin strategian edeltäjä onkin Euroopan työllisyysstrategia, Luxemburgin huippukokouksessa 1997 alkanut ”Luxemburgin prosessi”, jossa työllisyyspolitiikkaa käsitellään talouspolitiikan ja sosiaalipolitiikan osana. Työllisyyden edistäminen oli 1990-luvulla yhteisön sosiaalisen ulottuvuuden kulmakivi. Luxemburgin työllisyysprosessilla ja työllisyyttä koskevilla suuntaviivoilla on ollut komission mielestä suuri vaikutus työllisyyteen. (Lönroth 2002.)

Eurooppalaisen sosiaalipolitiikan tavoitteena on edistää työllisyyttä, kohentaa elin- ja työolosuhteita ja vahvistaa sosiaalisen suojelun tasoa sekä lisätä työmarkkinaosapuolten yhteisiä intressejä. EU-tasolla ollaan kiinnostuneita asettamaan yhteisiä työllisyystavoitteita ja seuraamaan niiden saavutettavuutta. Tässä on käytetty myös avoimen koordinaation menetelmää. Jokainen jäsenvaltio valitsee omat keinonsa tavoitteiden saavuttamiseksi. Lönrothin (2002) mukaan EU:n työllisyysstrategian myötä työttömyys ja erityisesti pitkäaikaistyöttömyys ovat vähentyneet ja työllisyys kasvanut voimakkaammin kuin ilman sitä olisi ollut mahdollista. Viime vuosina myös työelämän laatu on kytkeyty osaksi työllisyysstrategiaa. Työllisyysstrategia on lujittanut ja nopeuttanut työmarkkinauudistuksia Euroopassa, mutta vielä on kuitenkin pitkä matka täystyöllisyyteen. Työttömyyden lasku pysähtyi vuonna 2002. (Lönroth 2002.)

Suomen nykyiset työssä olevat vuosina 1945–1950 –syntyneet suuret ikäluokat tulevat eläkeikään likimain vuosina 2008–2017. Heitä työelämässä seuraavat nuoremmat ikäluokat ovat pienempiä. Toisaalta myös työelämän rakenne muuttuu, kun vanhoja

ammatteja häviää ja uusia syntyy. Työpaikkoja siirtyy myös paljon ulkomaille yritysten siirtäessä toimintonsa tuotantokustannuksiltaan edullisempiin maihin. Työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa kaikilla aloilla. Työttömyysaste on edelleen noin seitsemän prosenttia ja työllisyysaste Kianderin (2007) mukaan selvästi alempana kuin 1980-luvun lopulla.

Eläkkeelle siirtymistä ennen virallista vanhuuseläkeikää olisi pystyttävä myöhentämään. Sosiaaliturvajärjestelmien uudistukset ja toimet työllisyyden edistämiseksi tulee nivoa yhdeksi kokonaisuudeksi. Työllisyys on paras keino ehkäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä, ja se muodostaa tätä kautta perustan Euroopan sosiaaliselle mallille (Pakaslahti 2001). Kiander (2002) painottaa työikäisen väestön aktiivista väestöpolitiikkaa, maahanmuuton ja syntyvyyden edistämistä. Kasvuhakuisella talouspolitiikalla voidaan vaikuttaa investointeihin, yritysten sijoittumiseen maahan ja pääkonttorien pysymiseen Suomessa. Keskeinen keino Kianderin mukaan paremman tulevaisuuden tavoittelussa on kasvua ja työllisyyttä edistävään taloudelliseen toimintaan kohdistuvan verotuksen keventäminen. Toisaalta verotuksen keventämiseen on varaa vain, jos kasvu- ja työllisyystavoitteet toteutuvat.

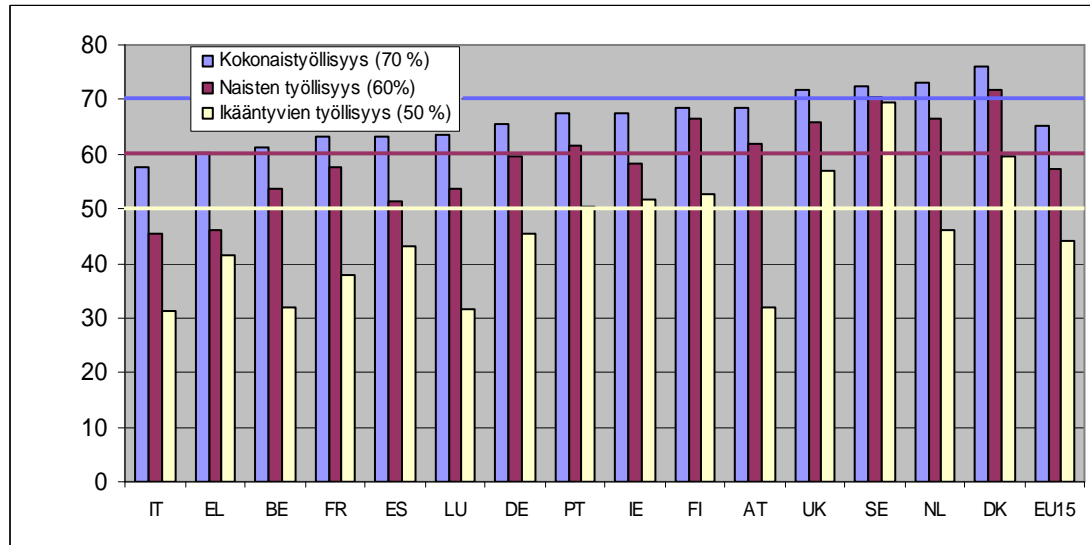
5.4.1 Työllisyysasteen nostaminen

Eläkkeiden rahoituksen riittävyyden takaamiseksi ei voida osoittaa yhtä ainoaa oikeaa keinoa, vaan ratkaisu voidaan paremmin löytää summana monista eri toimista. Keskeisimpänä keinona voidaan jo ensimmäisen yhteisraportin (European Commission 2003) mukaan kuitenkin painottaa työllisyysasteen nostamista. Tämä merkitsee paitsi kokonaistyöllisyyden parantamista myös etenkin naisten ja ikääntyneiden työllisyysasteen nostamista. Välitön työvoimavara löytyy ensinnäkin työttömistä, mutta monissa maissa myös nimenomaan naisten ja ikääntyvien työikäisten joukossa on käyttämätöntä työvoimapotentiaalia. Espanja ja Kreikka näkevät mahdollisuutensa lisätä työvoimaa jo maassa laillisesti olevissa maahanmuuttajista, ja lähes samat mahdollisuudet ovat myös Alankomailla, Tanskalla ja Ruotsilla. Tämä on tietysti mahdollista vasta sitten, kun maahanmuuttajien täydellinen taloudellinen ja sosiaalinen osallisuus on toteutunut.

Tanska ja Alankomaat toivovat saavansa työvoimalisäystä myös

työkyvyttömyyseläkeläisten ja sosiaalisesti syrjäytyneiden joukosta. Kaikki työkäiset olisi saatava osallistumaan työmarkkinoille – nykyistä nuorempina – ja heidät olisi vielä saatava pysymään työmarkkinoilla mahdollisimman pitkään. Ruotsi, Tanska ja Suomi pyrkivät lujittamaan juuri näitä tavoitteita. Suomen tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin 2010-luvun alkupuolelle mennessä. (European Commission 2006; European Commission 2003.)

Kuvio 9. Työllisyysasteet EU15-maissa vuonna 2005, prosenttia.



Selite kuvaa Lissabonin strategian mukaisia yhteisiä tavoitteita, jotka tulisi saavuttaa vuoteen 2010 mennessä.

Lähde: European Commission (2006c).

Kuviossa 9 on kuvattu EU15-maiden kokonaistyöllisyysasteiden lisäksi naisten ja ikääntyvien työllisyysasteet. Vielä ei kuitenkaan ole saavutettu Lissabonin strategian mukaisia työllisyystavoitteita: kokonaistyöllisyysasteen tulisi olla 70 prosenttia, naisten työllisyysasteen 60 prosenttia, ikääntyvien työllisyysasteen 50 prosenttia. AWG-raportin (2006) ennusteissa on kuitenkin oletettu, että tavoitteet saavutetaan, mutta hitaammalla aikataululla (European Commission 2006b).

Työllisyyden kasvusta seuraa eläkeoikeuksien kasvu, mutta myös eläkekustannusten kasvu (naisille ja ikääntyville suuremmat eläkkeet). Tämä rasittaa taloutta, mutta on enemmänkin hyödyllistä heidän oman eläkeaikansa toimeentulon turvaamiseksi. Lisäksi on laskettava koulutus- ja lastenhoitokulut. Tulopuolelle on kuitenkin lopulta merkittävässä enemmän verotuloina ja eläkemaksutuloina. Tulonsiirroissa saadaan

säästöjä ja bruttokansantuote kasvaa. Yksilötasolla saavutetaan korkeampi sosiaaliturvan taso ja eläkeläisten tulojen nousu parempina eläkkeinä. Työllisyysasteen kasvulla voidaan pienentää eläkekustannusten kasvua. Työllisyysasteen nostaminen ei kokonaan poista, mutta lieventää, ikääntymisestä aiheutuvia kuluja. Korkea työllisyysaste takaa etuuksien rahoittamisen jakautumisen yhä useammalle ihmiselle ja luo edellytyksiä säilyttää etuustasot. Se on siis eläkkeiden riittävyystavoitteiden ja rahoituksen kestävyystavoitteiden saavuttamisen edellytys.

5.4.2 Työuran pidentäminen

Aiemmin työmarkkinoiden paineet pyrittiin ratkaisemaan varhaiseläkkeelle siirtymistä helpottavilla julkisen sektorin toimenpiteillä. Tulevaisuudessa kamppaillaan päinvastaisen ongelman kanssa eli miten saada lisää työvoimaa. Riittävän työvoimatarjonnan ylläpitämiseksi ihmisten tosiasiallista työmarkkinoilta poistumisikää olisi nostettava viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä (Barcelonan tavoite). Tämä nostaisi paitsi ikääntyvien työllisyysastetta myös kokonaistyöllisyysastetta. EU:n neuvosto ja komissio katsovat, että ”etusijalle olisi asetettava työntekijöiden pitäminen työelämässä pidempään ja varhaiseläkkeelle siirtymisen kannustimien poistaminen samoin kuin vero- ja etuusjärjestelmien kannustavien vaikutusten tarkistaminen yleensä niiden työllisyyttä edistävien vaikutusten parantamiseksi”. Kaikki jäsenmaat myönsivät vuoden 2002 raporteissaan tarpeen taata, että ihmiset työskentelevät kauemmin. (European Commission 2003, 56.)

Työvuosien lisääminen on yksi keino rahoituskysymyksen hallinnassa. Eliniän kasvu on toistaiseksi merkinnyt nimenomaan vapaa-ajan, eläkkeelläoloajan lisääntymistä. Eliniän noususta pitäisikin saada hyödynnettyä lisääntynyttä työuran pituuteen, sillä lyhyet työurat ja pitkät eläkkeellä oloajat sekä alhainen syntyvyys lisäävät edelleen työssä olevien elatustaakkaa. Todellisuudessa työllisiin kohdistuva elatusrasite riippuu työikäisten työvoimaosuudesta, työttömyysasteesta, todellisesta eläkeiästä ja työvoimaan siirtymisiästä. Vaikka työikäisinä pidetään 15–64-vuotiaita, keskimääräinen eläkkeelle siirtymisikä on alle 60 vuotta ja nuoret ovat työmarkkinoiden käytettävissä vasta huomattavasti yli 15-vuotiaina. (Teollisuus ja työnantajat 2003; SOMERA 2002.)

Jos tosiasiallista eläkeikää voidaan nostaa esimerkiksi vuodella lykäten

työkyvyttömyyseläkkeen alkamista, todennäköinen eläkekustannusten kasvu suhteessa bruttokansantuotteeseen jäisi 0,6–1 prosenttiyksikköä pienemmäksi kuin perusskenaariossa (eli jos eläkejärjestelmiin ei tehdä mitään muutoksia). Tosiasiallisen eläkeiän nostaminen vuodella hillitsisi siis ennakoitua eläkekustannusten nousua keskimäärin noin 20 prosentilla vuoteen 2050. Yhteisraportissa 2003 todetaan lisäksi, että jos tosiasiallista eläkeikää voidaan nostaa viidellä vuodella ilman korotettuja karttumuksia, voitaisiin julkiset eläkekustannukset pitää nykytasolla. Eläkeoikeuksia lisättäessä vaikutukset ovat tietysti pienemmät, mutta eivät merkityksettömät. Lisätyövuodet nostavat kuitenkin aina taloudellista tuotosta ja eläkemaksuja. (European Commission 2003, 60.) Tässä herää tietenkin se kysymys, että voidaanko työuran pituutta kasvattaa ilman mitään kannustimia, tässä tapauksessa siis korotettuja karttumuksia. Todennäköisesti ei, sillä todellinen eläkkeelle siirtymisikä on ollut kovin alhainen, Suomessakin keskimäärin alle 60 vuotta.

Työuran pidentäminen on tärkeä keino eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyuden takaamiseksi. Ikääntyneiden työvoimaosuuteen vaikuttavat seuraavat keskenään vuorovaikutuksessa olevat tekijät: työn tarjonnan houkuttelevuus, taloudellisten kannustimien tasapaino, yleissivistävä ammatillinen koulutus, päivähoitomahdollisuuksien sekä liikenne- ja neuvontapalvelujen muodossa annettu ympäristön tuki. Ikääntyvien pitäminen työelämässä jatkossa mahdollisimman pitkään on kannattavaa siitäkin syystä, että ikääntyvä työvoima on yhä koulutetumpaa.

Ikääntyvien, 55–64-vuotiaiden, työntekijöiden työllisyysaste on vuosina 1995–2001 noussut kaikissa jäsenmaissa lukuun ottamatta Kreikkaa, Italiaa ja Itävaltaa. Korkeimmat ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteet (kuviossa 9) ovat EU15-maista Ruotsissa, Tanskassa, Isossa-Britanniassa, Suomessa, Irlannissa ja Portugalissa. Nämä maat ovat siis saavuttaneet ikääntyneiden 50 prosentin työllistymistavoitteen. Ikääntyvien työllisyysaste on Suomessa noussut EU-maiden keskiarvon yläpuolelle viime vuosikymmenen lopulla. Työllisyys ikäryhmässä 57–62 vuotta on noussut muita ryhmiä nopeammin. Tähän on vaikuttanut myös varmasti Suomessa räätälöity niin sanottu ikäohjelma, The National Programme of Ageing Workers. Ikääntyvien työssäolo on kasvanut itse asiassa juuri Suomessa EU-maista eniten. (Tilastokeskus 2007b.) Nimenomaan varhaiseläkejärjestelmien poistaminen tai varhaiseläkeoikeuksien

ikärajan nostaminen ovat siirtäneet eläkkeelle siirtymisikää ja nostaneet ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta. Näin ovat todenneet Suomen osalta myös Hakola ym. (2006) ja Ilmakunnas (2007). Taloudellinen tilanne vaikuttaa ikääntyvien työssä pysymiseen ja erityisesti myös työllistymiseen. Lakisääteiset eläkeiät vaikuttavat työmarkkinoilta poistumisikään, mutta eivät ratkaisevasti. Työllisyys- ja eläkejaksot voivat olla limittäisiä, kuten osa-aikaeläke.

Jäsenvaltioiden toteuttamia tai suunnittelemaa toimenpiteitä pidemmän työuran kannustamiseksi ovat muun muassa seuraavat aloitteet:

- varhaiseläkejärjestelmien poistaminen
- varhaiseläkettä koskevien vakuutusmatemaattisten vähennysten käyttöönotto
- varhain eläkkeelle siirtyville henkilöille tarkoitettujen eläkemaksujen käyttöönotto
- työkyvyttömyyseläkkeen ja pitkäaikaisen työttömyysetuuden sekä työttömyyseläkkeen edellytysten tiukentaminen
- työn jatkamisen palkitseminen korotetulla karttumalla työntekijän saavutettua tietyn iän
- joustavien eläkejärjestelyjen käyttöönotto (sisältäen lakisääteisen eläkeiän poistamisen ja joustavien osa-aikatyöjärjestelyjen sallimisen).

Tanskassa varhaiseläkejärjestelmä loppui kokonaan vuoteen 2006 mennessä. Suomen työttömyyseläkejärjestelmä lakkautetaan vuosina 2009–2014 ja yksilöllinen varhaiseläkemahdollisuus poistui jo vuoden 2003 lopussa. Itävallassa on nostettu lakisääteistä varhaiseläkeikää, poistettu osittaisen työkyvyttömyyden perusteella maksettava varhaiseläke ja pienennetty eläkkeen määrää ennen tavanomaista eläkeikää (naisilla 60 vuotta ja miehillä 65 vuotta) sekä lisäämällä eläkkeen lisäosia vasta tavanomaisen eläkeiän jälkeen eläkkeelle siirtyville. Lisäksi eläkettä saavien työskentelykielto on kumottu ja itävaltalaisilla on mahdollisuus myös osa-aikaeläkkeeseen (osa-aikatyö). Eläkeiän ja työelämästä eläkkeelle siirtymisen joustavuutta voidaan lisätä Italian ja Ruotsin toteuttaman nimellisen eläketilijärjestelmän keinoin, jossa maksujen ja etuuksien välillä on voimakas vakuutusmatemaattinen yhteys: eläketulojen riippuvuus eläkkeelle siirtymisen ajankohdasta voidaan nähdä työllisyyskannustimena. Suomen eläkeuudistuksessa päädyttiin 63–68 vuoden joustavaan eläkeikään vuodesta 2005 alkaen. Samalla

ikävälillä työssä olevilla on mahdollisuus suurempaan eläkekarttumaan (4,5 % palkasta vuodessa). Tämä mahdollisuus on myös luxemburgilaisilla. Isossa-Britanniassa on mahdollisuus saada lakisääteistä eläkettä työskentelyä jatkaessaan ja korotuksia eläkkeelle siirtymistä lykätessä. Espanjassa vuonna 2002 säädetyn lain mukaan yli 65-vuotiaiden on niin ikään mahdollista yhdistää eläke ja ansiotulot. Monissa jäsenmaissa eläkkeelle siirtymistä koskevat järjestelyt ovat vielä melko joustamattomia, eikä pidempää työuraa palkita vakuutusmatemaattisesti oikeudenmukaisesti. (European Commission 2003, 58–59.)

Käytännössä varhaista eläkkeelle siirtymistä voidaan rajoittaa juuri muuttamalla monien eri järjestelmien, kuten varhais-, työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden sekä sairausetuuksien käyttöä. Asiat eivät välttämättä kuitenkaan mene niin kuin suunnitellaan. Lakimuutokset eivät auta, jos ihmiset päättävät toimia toisin. Edellä mainitut muutokset poistavat terveiltä ihmisiltä eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuden. Työssä käymisen vaihtoehdoiksi jäävät työkyvyttömyyseläke tai työelämän ulkopuolelle jääminen ilman eläkettä, jolloin on turvaututtava sosiaalisiin tukiin joka tapauksessa. Se rasittaa julkista taloutta, on kyse sitten marginaalisesta tai suuremmasta joukosta. Jos työkyvyttömyyseläkkeen saamisen ehdot eivät ole riittävän ankarat, saattaa työkyvyttömyyseläkkeestä tulla vaihtoehtoinen tapa siirtyä pois työelämästä. Yhteisraportin (2003) mukaan monet jäsenmaat ovat tarkistaneet työkyvyttömyyseläkkeen saamisen edellytyksiä (Tanska, Saksa, Alankomaat, Kreikka, Luxemburg, Itävalta ja Ruotsi). Työpaikan ilmapiiri, työssä kehittymisen paineet, uudelleenkouluttautumisen tukeminen, nuorten ja vanhojen sopeutuminen sekä yleiset asenteet vaikuttavat ikääntyvien työssä viihtyvyyteen, jaksamiseen ja jatkamiseen.

Elinaikakertoimen käyttöönotto voi pidentää työuraa ja lisännee työssäoloaikaa vasta 2030-luvulla eläkkeelle jäävien osalta. Sitä aiemmin se ei todennäköisesti vähennä eläkkeelle siirtyvien eläkkeitä niin paljon, että sillä olisi vaikutusta. Elinaikakertoimen vähentämää osuutta eläkkeestä voi kompensoida työskentelemällä pidempään. Oikeasti kyse ei ole eläkkeen kokonaismäärän pienenemisestä, vaan eläke ikään kuin venytetään pidemmälle ajalle eliniän pidentyessä.

Kaikki pidemmän työuran eteen tehdyt toimet ovat tarpeen siitä huolimatta, että niiden

vaikutuksia on vielä vaikea arvioida ilman tarkkoja laskelmia ja että uudistukset ovat vielä niin tuoreita. Vaikuttaa kuitenkin siltä, etteivät tehdyt eläkejärjestelmämuutokset ole vielä riittäviä Tukholman ja Barcelonan huippukokousten asettamien työllisyysastetavoitteiden saavuttamiseksi ja eläkejärjestelmien rahoitushaasteen takaamiseksi. Tanska arvioi kuitenkin, ettei ikääntyvien työttömyysaste ole noussut tehtyjen uudistusten jälkeen (esimerkiksi varhaiseläkejärjestelmän lakkauttaminen). Työvoiman tarjonnan lisääntyminen voi siis lisätä työllisyyttä. Jotkut maat tosin arvioivat, ettei työllisyysaste voi kasvaa niin paljon, että se voisi tasoittaa eläkekustannusten nousua merkittävästi, vaan se voi ainoastaan madaltaa sitä.

Onko sitten ylipäätään tarpeen määritellä eläkeikä etukäteen ja kaikille samaksi? Iso-Britannia kyseenalaistaa raportissaan perinteiset käsitykset työuramallista ja työ- ja eläkeaikaisen elämän erottelun. Ruotsissa joustavaa eläkeikää ja eläkejärjestelmän kannustimia on tarkistettu työuran pidentämisen palkitsemiseksi. Voitaisiko ihmisen pidentynyttä elinikää hyödyntää niin, ettei työura olisikaan yhtenäinen, vaan sallisi sopivia pidempiäkin katkoksia jokaisen tarpeen mukaan? Paljonko voidaan antaa valinnanvaraa yksilöille itselleen? Osa-aikaeläkettä pitäisi tukea periaatteessa enemmän, nythän sitä pyritään Suomessa suuren suosion vuoksi vaikeuttamaan. Osa-aikaeläke on usein siirtymisväylä eläkkeelle ikään kuin jäähytellen, mutta samalla nuorempia mentoroiden. Osa-aikaeläke voidaan kuitenkin nähdä työuran pidentämiskeinona, jos vaihtoehtona on työelämästä sivuun siirtyminen. Jos ihminen ei iäkkäänä enää jaksata täysipäiväistä työskentelyä, on nimenomaan osa-aikatyö paras vaihtoehto terveelle ihmiselle. Osa-aikatyö pitäisi voida nähdä myös väliaikavaihtoehtona, niin että osa-aikatyöläisen on tarvittaessa ja omasta halustaan mahdollista palata takaisin koko-aikatyöntekijäksi. Näin on Suomessa jossain määrin tapahtunutkin, mutta sen takia, että työmäärä on ollut liian suuri osa-aikatyössä hoidettavaksi. Tällainen paluuratkaaisu johtaa helposti työntekijän eläkkeelle kokonaan siirtymiseen, mikäli se vain on iän ja taloudellisen tilanteen puolesta mahdollista tai pahimmassa tapauksessa työkyvyttömyyseläkkeelle. Toisaalta osa-aikaeläke voi lisätä myös mielenkiintoa siirtyä kokonaan eläkkeelle. Osa-aikaeläkkeellä ei ole tutkimuksen (Ilmakunnas ja Ilmakunnas 2006) mukaan todettu olevan suoranaista työuraa pidentävää vaikutusta. Toisaalta myös eläkkeellä olevien työskentely on mahdollista ja tuonee pientä helpotusta työvoimapulaan.

Varhaiseläkelajien vähentäminen ei kuitenkaan riitä ratkaisuksi eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen, sillä eläkkeelle siirtyminen liittyy oleellisesti niin työnantajien valmiuksiin pitää ikääntyviä töissä ja työllistää ikääntyviä kuin myös kaikkien työntekijöiden asenteisiin, terveyteen ja työkykyyn sekä sosiaalisen suojelun järjestelmän kehittämiseen kokonaisuudessaan. Nuoret pitäisi saada mukaan työelämään jo aiemmin eli opiskelun tulisi olla tehokasta ja nopeasti ammattiin valmistavaa. Nopeisiin valmistumisaikoihin voidaan tietysti tähdätä koulutuspoliittisin keinoin kuten taloudellisten tukien, opintotuen ja -lainan rajoittamisella. Toisaalta nopeaan valmistumiseen kannustaisivat riittävän hyvät taloudelliset tuet, niin ettei opiskelijan tarvitse välttämättä työskennellä lukukausien aikana, mikä puolestaan saattaa hidastaa valmistumista. Toisaalta myös opiskeluajan työskentelystä karttuu arvokasta työkokemusta - ja myös eläkettä. Nopeatahtiseen opiskeluun kannustaa myös valmistumisen jälkeen odottava mahdollinen varma työpaikka, mikä ei ole tällä hetkellä vielä kuitenkaan itsestäänselvyys.

5.5 Eläkejärjestelmien kestävyys vaatii terveen julkisen talouden

Julkiseen rahoitukseen kohdistuvat paineet kovenevat julkisten eläkemenojen kasvun myötä. Lähivuosisikymmeninä on taattava, ettei eläkekustannusten nousu vaaranna julkisen talouden kestävyttä. Vaihtoehtoina ovat eläkemaksujen korottaminen, eläkeiän nostaminen tai etuuksien pienentäminen. Näiden valinnaisten uudistusten ja EU:n jäsenmaiden päättämien muutosten lisäksi tarvitaan todennäköisesti myös entistä suurempia varainsiirtoja valtioiden budjeteista. Jo yhteisraportin 2003 mukaan puolessa jäsenvaltioista talousarvion tasapaino ei säily pitkällä aikavälillä (Saksassa, Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Itävallassa ja Portugalissa) (European Commission 2003, 74). Yhä useammat jäsenmaat ovat ylittäneet kasvu- ja vakaussopimuksen kolmen prosentin alijäämärajan ilman talouspolitiikkakorjauksia. Jo syksyllä 2003 rajan olivat ylittäneet Saksa ja Ranska. Komission samanaikaisen syysennusteen mukaan sitä lähestyivät myös Italia, Alankomaat, Portugali sekä Iso-Britannia. Useat jäsenmaat painottavat raporteissaan sitä, että niiden sitoutuminen terveeseen julkiseen talouteen on peruselementti strategiassa, jolla selviydytään ikääntymisestä.

Ikääntymisestä aiheutuvia budjettivaikutuksia ja julkiseen talouteen kohdistuvia paineita

voidaan vähentää takaamalla tasapainoinen julkinen talous. Se puolestaan voidaan taata seuraavin keinoin:

- julkista velkaa vähentämällä
- vero- ja etuusjärjestelmiin kohdistuvien laajoin työmarkkinauudistuksien (etenkin ikääntyvien työntekijöiden ja naisten työllisyysasteen nostamiseksi)
- eläkejärjestelmien merkittäväillä uudistuksilla.

Talousarvion liikkumavaraa voidaan lisätä myös vähentämällä julkista velkaa ja keräämällä varoja julkisiin varaeläkerahastoihin. Tämä ei aina kuitenkaan ole mahdollista vakauskriteerien sallimissa rajoissa. Julkisen talouden kestävyttä tarkastellaan talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä.

Eurooppa-neuvosto ja komissio ovat luokitelleet Euroopan maat julkisen talouden kestävyuden mukaan kolmeen eri luokkaan (taulukko 3). Ikääntymiseen liittyvien menojen hyvin suuri kasvu pitkällä aikavälillä, sekä useimpien maiden suuri velkataakka, on tyyppistä nimenomaan suuren riskin maille. Kohtalaisen riskin kantavissa maissa väestön ikääntymisestä aiheutumassa olevat kustannukset ovat suuria ja julkinen talous vaatii vakauttamistoimenpiteitä. Kustannusten hillitsemiseksi tarvitaan paljon rakenneuudistuksia molemmissa ryhmissä. Matalan riskin maat sen sijaan ovat jo hoitaneet asiansa mallikelpoisesti eli tehneet jo paljon merkittäviä uudistuksia esimerkiksi eläkejärjestelmien osalta. Julkisen talouteen kohdistuvat riskit näyttävät näissä maissa erityisen pieniltä.

”Lakisääteisten eläkkeiden rahoitusta ei ole vielä täysin taattu, vaikka on ryhdytty toimenpiteisiin eläkejärjestelmien uudistamiseksi ja kerätty varoja tulevien eläkevastuiden maksamiseksi. Jotta eläkemaksuprosentit tai verokannat eivät nousisi liikaa, jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan järkevää makrotalouspolitiikkaa ja julkista politiikkaa sekä ryhtymään rakenteellisiin uudistuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa vakaa talouskasvu, korkeampi työllisyysaste ja alhaisemmat velkatasot.” (European Commission 2003, 71). Belgia, Tanska, Alankomaat, Suomi ja Ruotsi pitävät tärkeänä juuri julkisen velan ja korkotaakan vähentämistä ja pyrkivät julkisen talouden rakenteelliseen ylijäämään.

Taulukko 3. EU15-maiden julkisen talouden kestävyystarkastelu.

Riskiluokitus	EU15-maat
Suuren riskin maat	Kreikka, Portugali
Kohtalaisen riskin maat	Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Luxemburg, Ranska ja Saksa
Matalan riskin maat	Itävalta, Ruotsi, Suomi ja Tanska

Lähde: European Commission (2006c)

Julkisen talouden rahoituksen kestävyys kannalta talouskasvu on kaikkein tärkeintä. Pekka Parkkisen (2002) mukaan jo parin prosentin vuotuisella talouskasvulla voidaan rahoittaa eläkemenot ja muut vanhusten menot kohtuullisella verotuksella. Ongelmia syntyy Suomessa lähinnä alueellisen eriarvoisuuden takia. Samalla on lisäksi tärkeää huolehtia esimerkiksi koulutukseen ja osaamiseen panostaen siitä, että tuottavuuden kasvu pysyy kohtuullisena (Parkkinen 2002). Työvoiman vähentyessä on tarvetta tehostaa työn tuottavuutta ja perhepolitiikkaa, myöhentää työssä jatkamista sekä lisätä työvoiman koulutusta ja työvoiman maahanmuuttoa.

5.5.1 Julkisen talouden kestävyys lähempi tarkastelu

Amsterdamin Eurooppa-neuvoston yhteydessä luotiin niin sanottu vakaus- ja kasvusopimus (asetukset 1466/97 ja 1467/97), joka sisältää eri osapuolten, jäsenvaltioiden, neuvoston ja komission sitoutumisen yhteisiin tavoitteisiin ja niiden toimeenpanoon. Lisäksi on sovittu toissijaisesta lainsäädännöstä, joka selkiinnyttää jo Maastrichtin sopimuksessa asetettuja vakaustavoitteita. Euroalueen ulkopuoliset maat laativat vuosittain Maastrichtin sopimuksessa säädetyllä tavalla lähentymisohjelmansa. Euroalueeseen osallistuvat EU:n jäsenmaat ovat velvollisia laatimaan vuosittain vakaushjelman kuvaamaan julkisen talouden näkymiä ja niihin liittyviä tavoitteita keskipitkällä aikavälillä. Tällä tehostetaan talous- ja rahaliittoon osallistuvien maiden julkistalouksien seuranta tavoiteltaessa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista julkisen talouden ylijäämään tai tasapainoon. Vakaushjelmien avulla voidaan varmistaa jo etukäteen, ettei jäsenvaltioiden julkisen talouden epätasapaino vaaranna talous- ja rahaliiton toimivuutta. Vakaus- ja kasvusopimuksen avulla pyritään edistämään julkisen

talouden osalta hintavakautta ja tukemaan talouskasvua euroalueella.

Vakaus- ja kasvusopimusta uudistettiin keväällä 2005 muuttuneisiin olosuhteisiin soveltuvaksi. Monipolviselle uudistusprosessille voidaan nimetä monta lähtöpistettä, jotka ovat nostaneet esiin nykyisen sopimukseen toimimattomuuteen kytkeytyviä haasteita: toistuva epäonnistuminen talous- ja rahapolitiikan yhteensovittamisessa. Jäsenvaltiot ovat eri yhteyksissä sitoutuneet tasapainottamaan julkistaloutensa pitkällä aikavälillä kestäväksi. Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 tavoitevuodeksi asetettiin 2004. Useimmat EMU-maat eivät kuitenkaan täyttäneet tätä sitoumustaan vuonna 2004. Useilla jäsenmailla oli myös vaikeuksia alijäämäkriteerin täyttämässä. "Käytännössä EMU oli menettänyt osan uskottavuudestaan" (Hagfors ja Saari 2006). Tärkeimmät muutokset vuonna 2005 koskivat myönteistä suhtautumista pitkän aikavälin kestävyyttä lisäävien toimien lyhyen aikavälin kustannuksiin.

Lähivuosien talouspolitiikka on hallituksen toimesta esitelty vakausohjelmassa, jossa kerrotaan, millä keinoilla vakaus- ja kasvusopimuksen mukaiset julkista taloutta koskevat tavoitteet saavutetaan. Vakausohjelmat käsitellään EU-maiden valtiovarainministereiden muodostamassa Ecofin-neuvostossa, joka puolestaan antaa ohjelmasta lausunnon komission laatimien arvioiden pohjalta. Ellei jäsenmaa täytä kasvu- ja vakaussopimuksessa julkiselle taloudelle asetettuja vaatimuksia, voi neuvosto antaa ennakkovaroituksen ja sen jälkeen mahdollisen suosituksen tilanteen korjaamiseksi. Jäsenmaan julkisen talouden alijäämä saa olla EMU-kriteerien mukaan korkeintaan kolme prosenttia bruttokansantuotteesta, valtion velka korkeintaan 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja inflaatio enintään 1,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin keskiarvoinflaatio niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa inflaatio on matalin.

Julkinen velkaantuminen on yksi merkittävä julkisen menojen rakenteen muutokseen vaikuttava tekijä. Sosiaalimenojen suhteellisen aseman heikentymistä voidaan havaita erityisesti nopeasti velkaa pienentäneissä maissa ja niissä, joissa julkinen talous on ylijäämäinen. Julkinen velkaantuminen jakaa EU-maat erilaisiin ryhmiin. Velkakriteeri ylittyy Belgiassa, Italiassa ja Kreikassa. Erityisen nopeasti velkarajan yläpuolelta sen alle ovat velkaansa pienentäneet Irlanti, Espanja ja Tanska. Vielä 1990-luvun alun lamavuosien aikana julkiset taloudet olivat yleisesti alijäämäisiä. Talouskasvun

nopeutuminen helpotti tilannetta, samoin suuret säästötoimet ja julkisten menojen leikkaukset. Vuonna 1997 valtaosa EU-maista täytti kolmen prosentin alijäämäkriteerin. Nyt 2000-luvulla erityisesti suuret EU-maat, kuten Ranska, Saksa ja Italia, ovat vaikeuksissa julkisen talouden tasapainottamisen kanssa. Samanlainen tilanne on Kreikassa ja Portugalissa. Suomessa budjettialijäämä on 2000-luvulla ollut selvästi ylijäämäinen. Samankaltainen lamavuosien jälkeinen alijäämän kehitys voidaan havaita Tanskassa. Vuoden 1993 jälkeen alijäämä pieneni erityisesti Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa. (Hagfors ym. 2006.)

Julkiset menot ja erityisesti sosiaalimenot ja niiden suhteelliset osuudet julkisista menoista kehittyvät jäsenmaissa luonnollisesti järjestelmien ja yhteiskuntarakenteiden mukaan. Sosiaalimenot ovat kasvaneet suhteellisesti muita julkisia menoja nopeammin maissa, joissa julkinen velkaantuminen on suurta tai taloudessa on tasapaino-ongelmia. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Italia ja Ranska. Niin sanotun tiukan budjettikurin maissa, joissa myös julkinen velka alenee nopeasti, ovat muut julkiset menot kasvaneet suhteellisesti nopeammin kuin sosiaalimenot. Tähän ryhmään kuuluvat muun muassa Suomi, Ruotsi ja Tanska. Suomessa sosiaalimenot ovat puolet julkisista menoista. (Hagfors ym. 2006.)

Suomen vakausohjelmaa on tarkistettu viimeksi marraskuussa 2007. Tarkistuksen perustana on vuosia 2008–2011 koskeva valtiontalouden kehyspäätös ja syyskuussa annettu vuoden 2008 talousarvioesitys sekä niihin liittyvät talouspolitiikan linjaukset ja arviot taloudellisesta kehityksestä. Suomi täyttää EU-maita koskevan vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteet julkisen talouden ylijäämäsuhteen ja velkaantuneisuuden osalta keskipitkällä aikavälillä. Julkinen talous kokonaisuutena ei kuitenkaan pitkällä aikavälillä näyttäisi olevan kestävällä pohjalla. Vakausohjelmassa viitataan Suomen nopeaan demografiseen muutokseen ja sen merkittävistä vaikutuksista talouskasvuun keskipitkällä aikavälillä. Julkisen talouden kestävyys myönnetään olevan koetuksella varauduttaessa väestön ikääntymiseen ja pieneviin työikäisiin ikäluokkiin. Työvoiman väheneminen ja korkea rakennetyöttömyys sekä globalisoituminen ovat talouskasvun suurimpia haasteita. (VM 2007.)

5.6 Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus

EU:n jäsenvaltiot pyrkivät tavoitteissaan siihen, että kohtuullinen osuus yhteiskunnallisesta vaurastumisesta jaetaan myös eläkeläisille eli tulojen uudelleenjakona köyhimmille vanhuksille. Ikääntymisen taloudellinen vaikutus on jaettava oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä: aktiiviväestöä ei pidä rasittaa kohtuuttomasti eläkemaksuja nostamalla, eikä myöskään eläkkeitä pidä laskea riittävän tason alapuolelle. Jotkut jäsenvaltiot ovat yhteisraportin 2003 mukaan sitoutuneet pitämään eläkemaksut määrätyn tason alapuolella (Saksa ja Alankomaat) tai luopuneet niiden korotuksista (Kreikka). (European Commission 2003, 75.) Mutta onko kyseisillä mailla oikeasti varaa siihen?

Eläkekustannusten nousua voidaan hillitä muun muassa muuttamalla indeksointimenettelyjä tai tekemällä muutoksia etuuksien laskentamalleihin. Laskentamuutokset saattavat kannustaa paitsi pidempiin maksuaikoihin myös pidempiin työuriin ja lisäävät siten työllisyyttä. Joissakin maissa tehdyt eläkejärjestelmämuutokset koskevat myös perhe-eläkkeitä (Suomi ja Itävalta). Niiden kustannukset laskevat myös siitä syystä, että naisten omat eläkkeet ovat (pidemmän) työssäoloajan vuoksi riittävät. Varhaiseläke-etuuksiin puuttamalla vähennetään ensinnäkin eläkejärjestelmärasituksia, mutta kannustetaan samalla ikääntyneitä työelämässä jatkamiseen. Sitomalla eläkemaksut ja eläke-etuudet kiinteästi yhteen ja tarkistamalla eläke-etuudet muuttuvaan elinajanodotteeseen (Ruotsi, Italia ja Suomi) edistetään myös pidempää työuraa. Esimerkiksi maksuperusteisilla järjestelmillä (käytössä myös Tanskan toisessa pilarissa, kasvava merkitys Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Alankomaissa) voidaan myös tasapainottaa suhdetta työssäoloajan ja eläkkeellä oloajan välillä.

Jäsenmaiden tavoitteena on taltuttaa eläke-etuuksien tuleva kasvu ja lisätä samanaikaisesti tulevaisuudessa käytettävissä olevia taloudellisia voimavaroja, mikä onnistunee julkisen velan vähentämisellä tai vararahastoja keräämällä. Eläkerahastojen kasvattaminen on monissa maissa vielä alkutekijöissään. Niiden kasvusta ei myöskään ole takeita, varsinkin jos niiden lisäykset ovat sidottuja sosiaaliturvasektorin ylijäämiin.

Julkisten eläkkeiden rinnalla kehitetään yksityisiä rahastoivia eläkejärjestelmiä lisäeläkkeitä tarjoamaan. Yhteisraportissa 2003 todetaan rahastoinnin olevan ratkaisu

ohimenevään väestön ikääntymisen ongelmaan (suuret ikäluokat), mutta eliniän yhä pidetessä tarvitaan pitkäjänteisempää ratkaisua. Tarvitaan tasapainoista suhdetta työssäoloajan ja eläkkeellä oloajan välillä. ”Jos eläkejärjestelmästä puuttuvat asianmukaiset työnteon kannustimet ja mekanismit, joilla eläke-etuuksia tarkistetaan suhteessa elinajan odotteeseen, tarvitaan väliaikaisia mukautuksia etuuksiin ja eläkemaksuihin.” (European Commission 2003, 77–78.)

5.7 Riittävät eläketurvat taloudellisesti kestäväällä pohjalla

Luvussa 3.3 käsitellyn pilarijaon mukaisesti voidaan eläketurvaa käsitellä kokonaisuutena henkilön näkökulmasta, siis mitä eläkeläinen lopulta saa eläkkeeksi. Kokonaiseläkkeen ja sosiaaliturvan kannalta on tavallaan sama, minkä pilarin turvasta on kyse. Merkitystä on sillä, kuka kustantaa eläkettä missäkin laajuudessa – työnantaja, työntekijä vai valtio? On maita, joissa ensimmäisen pilarin eläketasot ovat korkeat, kuten Ranska, Suomi, Itävalta ja Luxemburg. Eräissä maissa on suurempaa kysyntää toisen pilarin ammatilliselle lisäturvalle ja siten sitä on jo kehitteillä Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa. EU:n jäsenvaltioista Alankomaat, Tanska ja Ruotsi sekä nyttemmin myös Belgia, Espanja, Saksa ja Italia katsovat, että toimialakohtaisilla työehtosopimusneuvotteluilla on suuri merkitys ammatillisten lisäeläkejärjestelmien kehityksessä. Italiassa hallitus on tukenut yksityisen eläkejärjestelmän kehittämistä. Portugalissa kehitetään toisen ja kolmannen pilarin eläkejärjestelyjä. Irlannissa ja Isossa-Britanniassa puolestaan kannatetaan lisäeläkkeiden vapaaehtoisuutta.

Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa toisen pilarin etuudet vastaavat noin 40 prosenttia eläkkeensaajien tuloista (eläkekustannukset noin 5–6 prosenttiyksikköä BKT:sta.) Tanskassa ja Irlannissa toisen pilarin mukaiset eläkkeet ovat noin 25–35 prosenttia eläkkeensaajien tuloista. Belgiassa, Luxemburgissa ja Ruotsissa kyseinen osuus on noin 10–25 prosenttia. Muissa EU-maissa toisen pilarin eläkkeiden osuus on alle 10 prosenttia ja muutamissa maissa (Kreikassa, Ranskassa, Itävallassa) lähes merkityksetön. Kolmannen pilarin eläkkeet eli yksityiset eläke-etuudet ovat merkityksellisiä erityisesti Belgiassa, jossa 45 prosenttia väestöstä osallistuu järjestelmään. Kolmannen pilarin eläketulot muodostavat huomattavan osuuden eläkeläisten toimeentulosta myös Tanskassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa. Saksassa kolmannen pilarin eläkesäästämistä alettiin tukea vuonna 2001. ”Samalla kun

yksityisen eläketurvan merkitys näyttää kasvavan lähes kaikissa jäsenvaltioissa, on myös todennäköistä, että lakisääteiset eläkejärjestelmät säilyvät vanhusten tärkeimpänä tulonlähteenä useimmissa jäsenvaltioissa, poikkeuksina Tanska, Irlanti ja Alankomaat ja Iso-Britannia.” (European Commission 2003.)

Julkisten eläkkeiden riittämättömyys ei ole yhteisraportin (2003) mukaan järkevä syy aloittaa yksityisen eläkejärjestelmän kehittämistä ja tukemista. Yksityisen eläketurvan sääntelypuitteisiin, joiden kehittämissä Euroopan unionilla on tärkeä tehtävä, voidaan laskea kuuluvan toiminnan vakautta koskeva sääntely, eläkemaksuja, investointituloja ja eläke-etuuksia koskevat säännöt sekä työnantajien ja työntekijöiden selkeät roolit ja työehtosopimusneuvotteluiden toiminta-ala. Henkivakuutusta säädellään henkivakuutusdirektiivillä (2002/83/EY) ja eläkerahastoja ja ammatillisia lisäeläkkeitä koskee oma vastaava lisäeläkedirektiivi (2003/41/EY). Työnantajan mahdollista maksukyvyttömyystilannetta varten jäsenvaltioiden on direktiivin 80/987/ETY mukaan varmistettava työntekijän lisäeläke esimerkiksi erillisellä eläkerahastolla tai vakuutuksella. Kyseinen direktiivi ei kuitenkaan koske taseeseen kirjattuja työnantajan lupauksia eläkkeen maksusta. Näitä kirjanpidollisia varauksia on työnantajilla Saksassa, Suomessa, Ruotsissa, Luxemburgissa ja Espanjassa. Näitä järjestelmiä on tuettava vakuutuksilla työnantajan mahdollista maksukyvyttömyystilannetta varten. Saksassa ja Luxemburgissa tällainen vakuutus on jo pakollinen.

Yhteisraportissa 2003 todetaan, että eläkerahastojen turvallisuus on järkevän varainhoidon varassa. Rahastojen väliaikainen käyttö työnantajan hyväksi on rajattava tarkasti ja taattava vakuutuksilla. Epävakaiden pääomamarkkinoiden ja inflaation vuoksi rahoitusriskit vaihtelevat järjestelmän mukaan. Etuusperusteisissa järjestelmissä työnantajan vastuu on tavallaan maksuperusteisia järjestelmiä suurempi, sillä luvattuja etuja varten on varmistettava riittävät rahastot. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin mukaan kaikilla jäsenvaltioilla edellytetään olevan tehokkaat valvontaviranomaiset.

Jäsenmaita ei ole kansallisissa eläkestrategiaraporteissa pyydetty ilmoittamaan eläkejärjestelmiensä hallinnointikuluja. Mittakaavallisesti voidaan kuitenkin muutamien maiden mukaan sanoa, että julkiset jakojärjestelmät ovat yksityisiä rahastoivia järjestelmiä edullisemmat. Aina on tietysti huomioitava järjestelmän tuotto ja siihen

vaadittava työmäärä. Hallinnollisia kustannuksia on edelleen pienennettävä.

Toukokuussa 2003 hyväksyttiin ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toimintaa ja valvontaa koskeva direktiivi (2003/41/EY). Kyse on vakauden valvonnan säännöksistä vapaaehtoisen lisäeläkerahastotoiminnan turvaavuuden ja tuottavuuden varmistamiseksi, eli kysymys on toisen pilarin lisäeläkejärjestelmien määrittämisestä EU:n sisämarkkinoilla. Suomen osalta direktiivi koskee eläkekassojen ja -säätiöiden lisäetuja. Suomen tavoite direktiivin hyväksymisessä on ollut myös turvata Suomen lakisääteisen työeläkejärjestelmän poikkeusasema direktiivin voimaantulon jälkeenkin. Jäsenvaltioilla on ollut kaksi vuotta aikaa saattaa direktiivi osaksi lainsäädäntöään. Direktiivi tulee parantamaan myös jäsenten tiedottamista lisäeläke-etuksista ja kustannuksista. Direktiivi on merkittävä edistysaskel rahastoivan eläketurvan sääntelyssä. Riskejä siirretään kuitenkin yhä enemmän eläkkeensaajille. Direktiivi vaatii kuitenkin seurantaa ja syvällisempää tietojenvaihtoa jäsenmaiden kesken siitä, kuinka voidaan taata paras tasapaino riskinhallinnan ja eläkkeiden riittävyyden välillä. Yksityishenkilöiden asiantuntemus ei riitä valvomaan etuja ja estämään riskejä.

Yksityisen eläketurvan vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN on epäsuora, mutta esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Saksassa merkittävä. Suomessa on uutisoitu ajoittain yksityisten vakuutusten kasvusta, mikä lienee myös aina osittain tulkittavissa merkiksi epäluottamuksesta julkista järjestelmää kohtaan. Ihmiset eivät siis näin ollen välttämättä usko ansaitun eläkkeen riittävän eläkeajan elinkustannuksiin. Eläkevakuutuksia on yli puolella miljoonalla suomalaisella, mutta säästösummat toisaalta ainakin vielä pieniä (Ahonen 2007). Toisaalta yksityinen eläkevakuutus voidaan nähdä sijoituksena, ei sosiaaliturvana. Myös eläkevakuutusmaksujen verovähennyskelpoisuus¹⁰ on ollut suuri houkutin ottaa yksilöllinen eläkevakuutus. Oikeastaan se on ainoa asia, jolla yksilöllisiä eläkevakuutuksia on markkinoitu, paremman eläketurvan ohella tietysti. Suurista kuluista on puhuttu vähemmän. Myös muiden pitkäaikaisten sijoitusmuotojen, kuten pitkäaikaisen rahastosijoittamisen, osakesijoitusten ja pankkitilien, pitäisi olla samalla tavalla verovähennyskelpoisia kuin yksilölliset eläkevakuutukset. Muut sijoitusmuodot saattavat olla säästäjälleen niiden pienempien kulujen vuoksi jopa edullisempia kuin

¹⁰ Vapaaehtoiset eläkemaksut olivat Suomessa aiemmin verovähennyskelpoisia ansiotuloista. Vuodesta 2005 alkaen eräin siirtymäsäännöksiin eläkevakuutusmaksuvähennys tehdään pääomaverosta tai alijäämähyvityksen kautta ansiotuloverosta. Vähennysjärjestelmässä luovuttiin kokonaisu-eläketurvan tasoon liittyvistä rajoituksista. Vähennyskelpoinen enimmäismäärä on 5 000 euroa vuodessa. Säästöjä voi nostaa aikaisintaan 62-vuotiaana (aiemmin 60-vuotiaana) ja säästetty eläke verotetaan pääomatulona. Siirtymäsäännös koskee vanhoja ennen vuotta 2005 otettuja eläkevakuutuksia, joiden osalta 31.12.2005

yksilöllinen eläkevakuutus. Verotukseen tulleiden muutosten jälkeen on markkinoinnissa vedottu lähinnä lakisääteisen eläkkeen määrään. Ihmisiä voidaan jopa harhaanjohtavasti pelotella, ettei tuleva lakisääteinen eläke ole aikanaan riittävä. Vapaaehtoista eläkevakuutusta ei voi siirtää yhtiöstä toiseen ja kertyneet varat voi nostaa vain poikkeustilanteessa, esimerkiksi vakavan sairauden myötä tai avioerotilanteessa.

Yksityisellä eläketurvalla on yhteisraportin mukaan yhä suurempi merkitys eläkeläisten toimeentulon takaamisessa. Olipa eläketurva järjestetty itse maksaen yksityisesti tai rahastoituna julkisesti, asianmukaisilla sääntelypuitteilla ja järkevällä varainhoidolla on varmistettava, että rahastoivat yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät jatkossakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja. Rahastoivaan eläketurvaan liittyviä riskejä voidaan vähentää huomattavasti tehokkaan valvonnan ja järkevän varainhoidon avulla. (European Commission 2003.)

5.8 Loppuarvio – EU-komission yhteenveto

Eri jäsenmaissa väestön ikääntymisestä aiheutuva haaste vaihtelee johtuen muun muassa erilaisista eläkejärjestelmistä ja niihin tehdyistä uudistuksista sekä julkisen talouden kokonaistilanteesta. Myös tulevat väestömuutokset, lähinnä muuttoliike, ovat maakohtaisia. Kaikki EU15-maat myöntävät ongelmat ja sitoutuvat talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa suositeltuihin tekoihin eli työllisyysasteen nostamiseen, julkisen velan vähentämiseen ja eläkejärjestelmien uudistamiseen.

Komission hyväksymissä molemmissa yhteisraporteissa jaetaan EU-jäsenmaat eläkkeiden kestävyuden kannalta neljään eri ryhmään (taulukko 4). Vähimmällä selviävät Iso-Britannia ja Ruotsi – kattavan eläkejärjestelmäudistuksen ansiosta. Vai selviävätkö sittenkään? Julkiset eläkejärjestelmät näyttivät vuoden 2003 yhteisraportin mukaan olevan rahoitukseltaan lähes kestäviä Belgiassa, Tanskassa, Irlannissa, Alankomaissa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Suomessa. Eläkemaksuprosenttien, valtion talousarviosta myönnettyjen tukien tai valtion luotonoton kasvu oli näissä maissa yhteisraportin (2003) mukaan jo hallittavissa, ilman että itse eläkejärjestelmiä olisi suuressa määrin enää uudistettava. Italiassa on toteutettu eläkeuudistuksia 1990-luvulla, mutta lisäudistukset ovat korkean velan vuoksi edelleen tarpeen. Sama tilanne

mennessä kertyneiden säästöjen osalta tulevaa vapaaehtoista eläkettä verotetaan ansiotulona. Entisen 60 vuoden eläkeiän voi säilyttää, jos nostaa eläkkeen 31.12.2009 mennessä.

on myös Saksassa. Erityisen tarpeellisia ja kiireellisiä eläkeuudistukset olivat komission mielestä Kreikassa, Espanjassa, Ranskassa ja Itävallassa. Näissä maissa julkiset eläkekustannukset ylittävät EU:n keskiarvon.

Taulukko 4. EU15-maiden eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyystarkastelu.

	Luokkaan sijoittuvat maat vuonna 2003	Luokkaan sijoittuvat maat vuonna 2006
I "No major challenges" Hyvin valmistautuneet	Iso-Britannia, Ruotsi	Iso-Britannia, Ruotsi
II "Moderate challenges" Lähes kestäviä	Alankomaat, Belgia Irlanti, Luxemburg, Suomi, Tanska, Portugali	Alankomaat, Irlanti, Italia, Itävalta, Ranska, Saksa, Suomi, Tanska,
III "Important pressures" Lisäuudistukset tarpeen	Italia, Saksa	Belgia
IV "Significant challenges" Lisäuudistukset välttämättömiä	Espanja, Itävalta, Kreikka, Ranska	Espanja, Kreikka, Luxemburg, Portugali

Lähde: European Commission (2006a), European Commission (2003).

Mutta mitä sitten tapahtui? Parhaiten ovat uusimman yhteisraportinkin (2006) mukaan eläkkeiden kasvavaan rahoitukseen EU15-maista varautuneet Ruotsi ja Iso-Britannia. Näillä ei katsota olevan enää suuria haasteita edessään, ne on jo ratkaistu. Sopeuttavia uudistuksia on edessään sen sijaan vielä Suomella, Tanskalla, Irlannilla ja Alankomailla, mutta myös Saksalla, Italialla, Ranskalla ja Itävallalla. Monet näistä

maista ovat tehneet suuria eläkelakiuudistuksia juuri viime vuosina ja saavuttaneet paremman aseman rahoituksen kestävyiden osalta komission mielestä. Suuria paineita on ensinnäkin Belgiassa, mutta erityisen suuria eläkeuudistustarpeita on edelleen Espanjassa ja Kreikassa, mutta nyt myös Portugalissa ja Luxemburgissa.

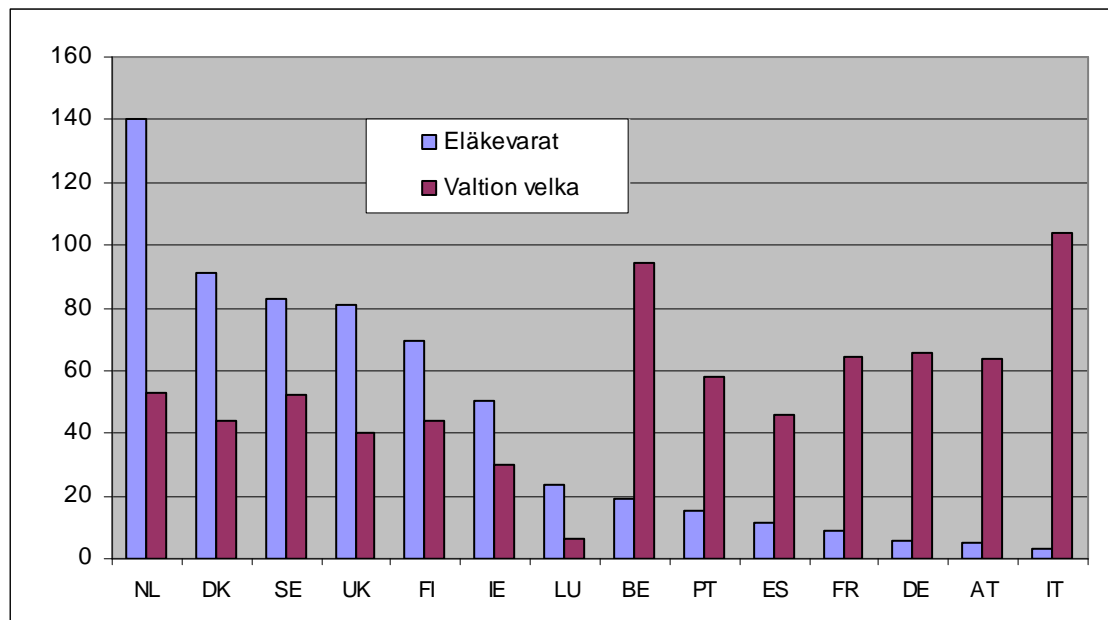
Asemiaan ovat edelliseen yhteisraporttiin (2003) rahoituksen kestävyiden osalta parantaneet Saksa ja Italia, jotka ovat nousseet kolmannelta luokasta toiseen luokkaan eli niiden eläketurvan rahoitus on lähes kestäväällä pohjalla. Ranska ja Itävalta sen sijaan ovat parantaneet sijoitustaan vielä enemmän nousemalla huonoimmasta eli neljännessä luokasta toiseksi parhaaseen luokkaan eli eläketurvan rahoitus on näissäkin maissa komission mukaan niin ikään lähes kestäväällä pohjalla.

Sijoitustaan eläketurvan rahoituksen kestävyiden osalta ovat parantaneet siis maat, jotka ovat kiinnittäneet huomiota eläkemenojen kasvun hillitsemiseksi tehtäviin eläkelakiuudistuksiin ja julkisen talouden vakauttamiseen. Selvän huononemista tilanteesta on tapahtunut erityisesti Luxemburgissa ja Portugalissa (toisesta luokasta neljännestä eli lisämuutokset nyt välttämättömiä), mutta myös Belgiassa (toisesta luokasta kolmanteen eli lisämuutokset tarpeen). (European Commission 2006a, European Commission 2003.) Julkisen talouden kestävyiden kuntoon saattaminen on siis lähes kaikkien maiden tavoitellut (liitetaulukko 4). Taustalla on nimenomaan eläkejärjestelmien rakenne: Jakojärjestelmäpohjaiset eläkejärjestelmät tuovat suoraan lisäkustannuksia valtion budjettiin. Eläkkeiden rahastoiminen on suuri taloudellinen apu silloin kun eläkemenot ovat suurimmillaan. Suurella valtion varallisuudella, johon eläkevarat usein myös luetaan, voidaan puolestaan alentaa valtion velka-astetta tasanäkökulmasta. Tämä ilmenee myös kuviosta 10: EU15-mailla on joko varoja tai velkaa. Erityisesti suuren velan omaavilla mailla ei ole ylimääräisiä puskurirahastoja eläkkeitä varten. Italian, Itävallan ja Saksan lakisääteisiin eläkejärjestelmiin ei sisälly rahastointivelvoitetta.

Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan järkevää makrotalouspolitiikkaa ja julkista politiikkaa sekä ryhtymään rakenteellisiin uudistuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa vakaa talouskasvu, korkeampi työllisyysaste ja alhaisemmat velkatasot. Näin pyritään varmistamaan, etteivät eläkemaxiprosentit tai verokannat nouse liikaa. Toisen

yhteisraportin viesti on sama: Kaikki eivät ole eläkemenojen kasvuun hyvin varautuneita. Kuten aiemmassa luvussa jo todettiin, jäsenvaltiot, joilla on suuri budjettiepätasapaino ja joissa ikääntymisen liittyvien menojen ennustetaan kasvavan erittäin paljon, ovat päinvastaisen tilanteen maita riskialttiimmassa asemassa. Samanlainen asetelma saadaan tavallaan vertaamalla kokonaiseläkevaroja (I ja II pilarin varat) ja valtion velkaa (kuvio 10). Kestämätön tilanne on mailla, joilla on paljon velkaa ja vähän tai tuskin mitään eläkevaroja kasvavia eläkemenoja varten, kuten Italia, Itävalta, Saksa ja Ranska. Toisaalta jo velan hoitaminen sinällään rasittaa julkista taloutta.

Kuvio 10. Eläkevarat ja valtion velka suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuonna 2004, prosenttia.



Kreikan ja Maltan osalta ei tietoja saatavissa.

Lähde: European Commission (2006b); EFRP (2005); OECD (2005); Eurostat (2005).

Komission jako luokkiin osoittaa myös, että lakisääteisten eläkkeiden rahoituksen kestävyystarkasteluissa pärjäävät ne maat, jotka eivät lupaa suuria julkisista järjestelmistä. Erityisesti näin on Ison-Britannian osalta, koska siellä ei makseta lakisääteisiä eläkkeitä julkisista eläkejärjestelmistä, vaan enemmän juuri vapaaehtoisista täydentävistä eläkejärjestelmistä. Samoin on Irlannissa. Ruotsissa puolestaan osa eläkkeestä karttuu henkilökohtaisen eläketilijärjestelmän kautta. Eläkejärjestelmien taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys eivät siis välttämättä kulje rinnakkain.

EU-raporteissa ei välttämättä katsota puheista huolimatta asioita yhdessä nipussa. Eläkkeiden rahoituksen kestävyyttä esimerkiksi tulkitaan irrallisesti järjestelmän tarjoamista etuuksista ja luokitellaan maat sen mukaan, paljonko niillä on varoja ja vastuita eli miten paljon eläkemenot nousevat. Ei välttämättä katsota, tulevatko ihmiset taloudellisesti toimeen eläkejärjestelmistä – siitä yhdestä lakisääteisestä sosiaaliturvalle ominaisemmasta eläkejärjestelmästä - maksettavilla etuuksilla. Ennemmin hyväksytään se, että työntekijät tai työnantajat joutuvat ottamaan vapaaehtoisia tai pakollisiakin lisävakuutuksia. Toisaalta katsotaan julkisen eläkejärjestelmän rahoituksen olevan kestävä, jos siitä maksettavien eläkkeiden kasvu ei näytä suurelta. Isossa-Britanniassa ja Irlannissa eläkemenot julkisilla varoilla toteutettuna ovat pienet, mutta kokonaisaläkkeestä suuri osa muodostuu yksityisen eläkejärjestelmän eläkkeistä. Vastuuta on monesti siis jo alusta lähtien siirretty julkisen puolen sijaan yksityisiin eläkejärjestelmiin. Samoin raporteissa kehdutaan Ruotsin maksuperusteista eläkejärjestelmää, vaikkei etukäteen tiedetä, paljonko eläkeläinen aikanaan saa eläkettä, se kun määräytyy maksettujen maksujen mukaan. Tässä kohtaamme kysymyksen koko eläkejärjestelmän kestävydestä eli siitä, onko se turvattu sekä rahoituksen kannalta, ja että turvaavatko maksetut eläkkeet myös eläkkeensaajien talouden. Eläkkeiden rahoituksen kestävyys on riittävien eläkkeiden ensimmäinen edellytys. Mutta jos järjestelmä on pienietuuksinen järjestelmä, sen rahoitus on laajaa ja kattavaa järjestelmää helpompi saada rahoituksellisesti kestäväksi, ainakin teoriassa.

Eläkeläisten köyhyys on arkipäivää maissa, joissa maksettavat etuudet ovat pieniä. Järjestelmä voi näin pakottaa jo eläkkeellä olevat palaamaan työelämään. Toisaalta eläkeläisten työhön paluusta on enemmän kyse työvoimapulasta ja sosiaalisesta elämästä. Ihminen elää tunteesta, että häntä tarvitaan. Eläkeläisten työssäkäynti on siis hyvin monisäikeinen asia ja johtuu eri maissa eri asioista, ja tuo eri eläkeläisille eri tyydytyksen: köyhemmille leivän, paremmin ansaitseville muuta.

Komissiota epäilyttävät Suomen järjestelmän osalta kuitenkin ennustetut maksunkorotukset tulevaisuudessa. Todellisuudessa tilanne on Suomen osalta jopa parempi kuin Isossa-Britanniassa, sillä eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys kannalta pitäisi tarkastella yhtä aikaa myös rahastoituja varoja ja järjestelmästä ulos maksettavia etuuksia, eikä vain varoja ja niiden säilymistä ja korkeana pysyvää

maksutasoa. Jos Suomi purkaisi eläkerahastojaan aktiivisemmin (tarkemmin luvussa 6.1.4) maksut olisivat pienemmät ja komission tekemä arvio eläkejärjestelmästä parempi.

Suomea on kehuttu kolmikantaisen yhteistyön johdosta. Suomessa työeläkelakiuudistuksia ei vastustettu näkyvästi, ei edes nuorten ikäpolvien keskuudessa. Suomen eläkelakiuudistusta on moitittu juuri sen edullisuudesta juuri niin sanotuille suurille ikäluokille. Esimerkiksi elinaikakerroin otetaan käyttöön vasta vuonna 2010 ja alussa sen vaikutus eläkkeeseen on pieni. Juuri tuohon mennessä suurin osa nyt päättävässä asemassa olevasta niin sanottujen suurten ikäluokkien väestä on saavuttanut 60 vuoden iän ja suurin osa todennäköisesti siirtynyt eläkkeelle. Uudistusten läpivienti ei välttämättä aina ole helppoa, sillä monissa maissa niitä on vastustettu erittäin voimakkaasti. Useimmissa maissa on kuitenkin saatu eläkejärjestelmäuudistukset alulle vastustuksesta huolimatta.

5.9 Eläkkeiden rahoituksen kestävyys EU15-maissa

Eläkkeiden rahoituksen kestävyttä voidaan arvioida monilla eri kriteereillä. Seuraavaksi tutkitaan voidaanko eri kriteereitä yhdistämällä ja näin pisteyttämällä saada uusi näkökulma EU15-maiden eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyystarkasteluun. Tällä haetaan nimenomaan luotettavuutta tai mahdollista poikkeavuutta komission lopputarkasteluun.

Maat järjestetään tässä järjestykseen vanhushuoltosuhteen, lakisääteisten eläkemenojen, lakisääteisten eläkevarojen ja valtion velan mukaan. Kahden viimeksi mainitun osalta on käytetty tietoja vuodelta 2004, muiden kriteerien osalta on käytetty vuodelle 2050 tehtyä arviota (European commission 2006b). Maat on pisteytetty paremmuusjärjestykseen muuttujittain. Eläkevarojen osalta parhaimman sijaluvun saa suurimmalla mahdollisella arvolla, kun taas muiden kriteerien osalta on tavoiteltavinta omata mahdollisimman pieni arvo. Valtion velan ja eläkemenon on toivottavaa olla sekä lähtö- että ennustearvonakin mahdollisimman pieni. Vanhuushuoltosuhteen osalta on maan kannalta sitä parempi mitä pienempi suhdeluku jäsenmaalle on arvioitu. Jos joillakin mailla on sama jaettu sijaluku, ei seuraavaa sijaa ole jaettu. Siis jos kaksi maata saa vaikka sijaluvun 3, on seuraava jaossa oleva sijaluku 5. Kukin maa voi saada sijoituksen kunkin kriteerin osalta 1-15 pistettä. Koska kriteereitä on neljä, voi

maksimipistemäärä olla 60 ja minimipistemäärä luonnollisesti 4.

Taulukko 5. Kestävyystarkastelukriteerien mukainen pisteytys EU15-maittain.

<i>EU15</i>	Lakisääteinen				Pisteet
	Vanhus-	eläkemeno	Eläkevarat (I)	Valtion velka	Yhteensä
	huoltosuhde	% BKT:sta	% BKT:sta	% BKT:sta	(min 4; max 60)
	2050	2050	2004	2004	
IE	45 (5)	11,1 (2)	7,3 (5)	29,7 (2)	14
SE	41 (2)	11,2 (3)	32,1 (2)	52,4 (7)	14
DK	42 (4)	12,8 (6)	24,6 (3)	44,0 (4)	17
LU	36 (1)	17,4 (13)	23,6 (4)	6,6 (1)	19
NL	41 (2)	11,2 (3)	4,9 (6)	52,6 (8)	19
FI	47 (8)	13,7 (8)	58,7 (1)	44,1 (5)	22
UK	45 (5)	8,6 (1)	0,0 (15)	40,3 (3)	24
FR	46 (7)	14,8 (10)	1,2 (10)	64,3 (11)	38
BE	47 (8)	15,5 (11)	4,4 (7)	94,3 (13)	39
AT	52 (10)	12,2 (5)	0,0 (15)	63,9 (10)	40
DE	52 (10)	13,1 (7)	0,1 (11)	65,7 (12)	40
ES	66 (15)	15,7 (12)	2,3 (9)	46,2 (6)	42
PT	59 (12)	20,8 (14)	4,3 (8)	58,2 (9)	43
IT	62 (14)	14,7 (9)	0,0 (15)	103,8 (14)	52
GR	60 (13)	24,8 (15)	0,0 (15)	108,5 (15)	58
EU15	52	12,9	-	63,3	

Maat on järjestetty paremmuusjärjestykseen kriteereittäin. Pistemäärä suluissa. Pisteet on laskettu yhteen maakohtaisesti.

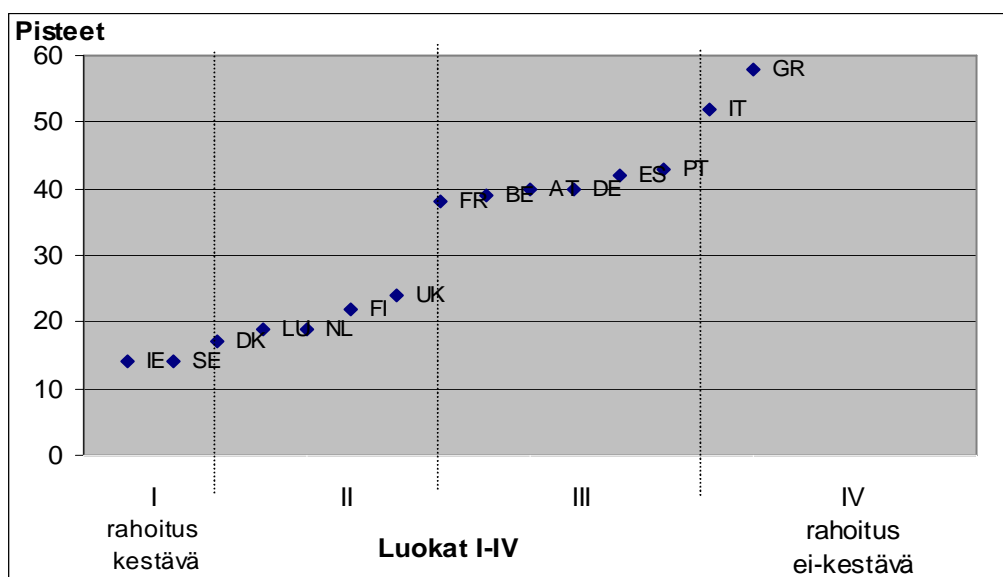
Lähde: European Commission (2006b); EFRP (2005); OECD (2005); Eurostat 2005.

Hyvä kriteeri olisi myös maksutaso, mutta sen arvioiminen osoittautui vaikeaksi sen vuoksi, että niin monessa maassa – Belgiassa, Tanskassa, Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa, lakisääteiset eläkkeet rahoitetaan verovaroin ja maksut kerätään osana kokonaissosiaaliturvamaksuja, eikä niitä ole eroteltavissa näistä summista. AWG-raportissa näistä maista vain Portugali oli ilmoittanut eläkemaksut ylipäättään sisältäen myös kaikki muut sosiaaliturvamaksut. Näiden maiden poisjättäminen tästä analyysistä

tai niille jonkin summittaisen arvion antaminen vääristäisi tätä selvitystä liikaa. (European Commission 2006b.) Siksi on parempi keskittyä vain edellä mainittuihin neljään kriteeriin. Maksut voisi liittää tähän aineistoon myöhemmissä tutkimuksissa, kun useammasta maasta on saatavissa tutkimustietoa Eläketurvakeskuksessa tekeillä olevan selvityksen valmistumisen jälkeen syksyllä 2008. Työllisyysastetta voisi tulkita eri maiden osalta tarkemmin myös. Työllisyysasteessa on kuitenkin kolme eri tasoa sisältäen kokonaistyöllisyysasteen, naisten ja ikääntyneiden työllisyysasteen. Tähän liittyisi samalla ehkä myös työelämään siirtymisikä ja työelämästä poistumisikä sekä maahanmuutto. Mallin yksinkertaisuuden ja niin sanotusti eräänlaisen koossa pysymisen kannalta keskitytään siis vain mainittuihin neljään kriteeriin.

Taulukossa 5 esitettyjen sijoitusten eli pisteiden määrät voidaan eri kriteereiden osalta summata¹¹ maittain. Maat on esitetty taulukossa summattujen pisteiden mukaisessa suuruusjärjestyksessä. Tämän jälkeen voidaan tarkastella maiden keskinäistä järjestystä (kuvio 11). Yleisesti ottaen maiden tietojen ilmoittamattomuus tai tietojen ottaminen eri lähteistä voi heikentää tulosta. Kreikka ei kuitenkaan saa aiheetonta hyötyä tietojen puuttumisen takia, sillä se on myös tässä analyysissä viimeisessä, eli rahoitukseltaan vähiten kestävyttä olettavassa luokassa. Kuviolla 11 voidaan selventää maiden ryhmittymistä eri luokkiin. Luokkien välisiksi pisterajoiksi on valittu tasaiset 15 pistettä (maksimipistemäärä 60).

Kuvio 11. EU15-maiden kriteerivertailun summatut pistemäärät ja jakautuminen eri luokkiin rahoituksen kestävyysluokittelun mukaan.



Taulukossa 6 on esitetty maiden sijoittuminen neljään eri luokkaan. Luokat vastaavat komission määrittelyn luokkia (European Commission 2006a) siten että ensimmäinen luokka (I) vastaa komission ensimmäiselle ryhmälle antamaa nimitystä "no major challenges" eli hyvin valmistautuneet; maat, joissa eläkkeiden rahoitus on jäsenmaista kestävin. Vastaavasti toinen luokka (II) on lähes kestävä eläkejärjestelmät omaavien jäsenmaiden luokka, "moderate challenges". Kolmannen luokan (III) maiden eläkejärjestelmien osalta lisä uudistukset ovat tarpeen, "important pressures" ja neljännessä luokassa IV lisä uudistukset ovat välttämättä, "significant challenges". Komission on tekemä luokittelu on kerrottu suuissa maan nimen jäljessä.

Edellä esitetyn luokkajaon ja summattujen pisteiden mukaan Ruotsin lisäksi ensimmäiseen luokkaan sijoittuu nyt myös Irlanti (kuvio 11, taulukko 6). Tämän selittää maan alhainen valtion velkaosuus. Oletettavasti ainakin lakisääteisten eläkevarojen ja alhaisen valtion velkaosuuden vuoksi Suomen eläkejärjestelmä on edelleen lähes kestäviksi luokiteltujen joukossa (luokka II). Samassa toisessa luokassa ovat edelleen myös Tanska ja Alankomaat, mutta yllättäen myös Iso-Britannia aiemman ykkösluokan sijaan. Siihen syynä lienee alhainen eläkemeno, mutta ykkösluokkaan pääsemiseksi olisi valtion velkaosuuden pitänyt olla alempi. Luxemburg parantaa nyt asemiaan nousemalla toiseen luokkaan, vuonna 2050 ennustetun edullisen vanhushuoltosuhteen ja lakisääteisten eläkevarojen myötä.

Ranska, Itävalta ja Saksa sijoittuvat nyt kolmanteen luokkaan komission toisen luokan sijaan suhteellisen ison valtion velan takia. Portugali ja Espanja sen sijaan nostavat asemiaan samaan luokkaan sijoittumisella. Niillä on suuret eläkemenot, mutta myös hieman lakisääteisiä eläkevaroja, mikä parantaa sijoitusta täysin varattomiin maihin nähden. Belgia on kolmannessa luokassa ainoa sijoituksensa komission vertailuihin nähden säilyttänyt maa. Italia siirtyy neljäljenteen eli viimeiseen luokkaan Kreikan pariin. Tämän johtuu suuresta valtion velkaosuudesta suhteessa bruttokansantuotteeseen. Itse asiassa luokittelussa valtion velan osuus voisi painaa enemmän kuin varojen osuus, sillä silloin luokitteluun liittyvä epävarmuus olisi selkeästi varmemmalla pohjalla kun otettaisiin sijoitusta, eläkkeiden rahoituksen kestävyttä heikentävät seikat vahvemmin huomioon sijoitusta laskevana tekijänä. Hyvät sijoitukset esimerkiksi pienten eläkemenojen osalta eivät painottuisi liian paljon.

¹¹ Summaus tehdään olettaen sijaluku pisteeksi eikä järjestykseksi. Järjestysasteikollisten muuttujien suora summaaminen ei välttämättä ole teoreettisesti katsottuna oikein, mutta periaatteesta on lipsuttu vastaavissa raporteissa (AON 2007 ja Merrill Lynch 2001) aiemminkin.

Taulukko 6. EU15-maiden uusi eläkkeiden rahoituksen kestävyysluokittelu.

Pistemäärä*	Luokka	EU15-maat
	I	
1-15	rahoitukseltaan kestävin	Irlanti (II), Ruotsi (I)
16-30	II	Tanska (II), Luxemburg (IV), Alankomaat (II), Suomi (II), Iso-Britannia (I),
31-45	III	Ranska (II), Belgia (III), Itävalta (II), Saksa (II), Espanja (IV), Portugali (IV)
46-60	IV rahoitukseltaan vähiten kestävin	Italia (II), Kreikka (IV)

* Pistemäärä kuvaa yhteispistemäärää, jonka maa on saanut verrattaessa jäsenmaan eläkkeiden rahoituksen kestävyttä eri kriteereillä. Yhteispistemäärät maittain on esitetty taulukossa 5.

Suluissa sijoittuminen komission luokituksen mukaan.

Komission luokittelua paremman sijan saaneet maat on merkitty **sinisellä** ja vastaavasti huonomman sijoituksen saaneet maat **punaisella**.

Tämän tutkimuksen mukaan nousijoita ovat Irlanti, Luxemburg, Espanja ja Portugali. Sijoitustaan komission luokitukseen nähden menettävät sen sijaan Iso-Britannia, Ranska, Itävalta, Saksa ja Italia. Paikkansa säilyttävät Ruotsi, Tanska, Alankomaat, Suomi, Belgia ja Kreikka. Komissio on siis vain osittain oikeilla linjoilla, jos katsotaan sitä, kuinka moni säilytti asemansa - vain kuusi maata. Toisaalta suuren velan omaavia maita - Italia, Saksa, Ranska ja Itävalta - oli luokiteltu tavallaan liian hyvin luokkiin tähän verrattuna. Lakisääteiset eläkevarat eivät sen sijaan näkyneet luokittelussa yhtä hyvin. Luxemburg esimerkiksi sijoittuu tässä analyysissä paremmin, liiankin hyvin siihen nähden, että sillä on lakisääteisiä eläkevaroja bruttokansantuotteeseen

suhteutettuna vain alle puolet siitä, mitä Suomella. Suomen sijoituksen olisi voinut olettaa olevan korkeampi, mutta toisaalta vanhuuseläkemenojen kasvu ja vanhuushuoltosuhteen korkea nousu jo lähivuosina antavat aihetta varovaisuuteen pienentyneestä valtion velan osuudesta ja eläkevaroista huolimatta.

Analyysi antaa myös yksinkertaisuudessaan kuvan siitä, millaista kaupankäyntiä sopimuskriteereistä sopiminen voi maiden välillä olla, jos maat miettivät vain maiden välistä vertailua ja sijoittumistaan keskenään. Tämä vaikuttaa siihen, mitä tietoja jäsenmaat suostuvat yleisesti ilmoittamaan eli millaiseen asemaan he haluavat asettua toisten maiden katsottaviksi. Avoimen koordinaation menetelmässä tietojen raportoiminen on vapaaehtoista, vaikka toimintatavoista onkin sovittu yhdessä etukäteen. Samoin voidaan miettiä sosiaalisten ja taloudellisten näkökulmien painottumista; Kummanko arvon kannalta on parempi menestyä vertailuissa muiden maiden kanssa? Hyvien ja riittävien eläkkeiden sekä suuren velan kanssa vai pienten eläkkeiden ja suurten pitkälle riittävien eläkevarojen kanssa. Tai jotain tältä väliltä. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole, mutta toisaalta tietojen raportoinnista on sovittu yhdessä. Mutta mitään vaarallista ei tapahdu, mitään sanktioita ei tule, vaikka kaikkea ei antaisi julkisuuteen. Jos tiedot olisi pakko toimittaa julkisuuteen, kyse ei kaikeksi olisi enää vapaaehtoisesta avoimuudesta, vaan jostain muusta kuin avoimen koordinaation menetelmästä.

6. Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyystarkastelu

Suomen eläkejärjestelmän erikoislaatuisen vuoksi kuvaan sitä seuraavaksi muiden EU-maiden eläkejärjestelmiä tarkemmin. Ensin käsitellään järjestelmän erityispiirteet. Sitten keskitytään eläke-etuihin ja rahoitukseen sisältäen maksut. Sijoitustoimintaa pohditaan lopuksi tarkemmin.

6.1 Suomen eläkejärjestelmän erityispiirteet

Suomen eläkelakien¹² kirjo on mittava. Kaikki yksityisten alojen työntekijät vakuutetaan Työntekijän eläkelain TyEL:n¹³ mukaan. Vakuutetun eläkkeen

12 Merimieseläkelain MEL:n (vuodesta 1956) mukaiset merimiesten eläkkeet hoidetaan Merimieseläkekassassa. Yrittäjien eläkelain YEL:n (1970) mukainen eläketurva voidaan järjestää TyEL:n kanssa samoissa vakuutuslaitoksissa tai YEL-toimintaa harjoittavasta eläkekassassa. Maatalousyrittäjien (MYEL 1970) eläkkeet hoitaa Maatalousyrittäjien eläkelaitos (MELA).

Julkisen sektorin eläkelakeja ovat puolestaan Valtion eläkelaki VEL, Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelaki KuEL sekä Kirkon eläkkeistä vastaava KIEL. Näitä hoitavat nimensä mukaisesti Valtiokonttori, Kuntien eläkevakuutus sekä Kirkon keskusrahasto. Eräillä laitoksilla on erilliset, lakisääteistä ansioläketurvaa vastaavat eläkejärjestelmät (Eduskunta, Suomen Pankki, Kela, Ahvenanmaan maakunta).

13 TyEL yhdistää vuoden 2006 loppuun asti voimassa olleet yksityisen sektorin palkansaajien eläkelait TEL:n (Työntekijäin eläkelaki, voimaantulo vuosi 1962), LEL:n (lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työntekijäin eläkelaki, 1962) ja TaEL:n (taitelijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaki, 1986) yhdeksi eläkelaksi.

maksamisesta huolehtii kuitenkin vain yksi eläkelaitos niin sanotun viimeisen laitoksen periaatteen (VILMA) mukaan se eläkelaitos, jossa henkilö oli viimeksi vakuutettuna työssä ollessaan. Viimeisen laitoksen periaatetta laajennettiin vuonna 2004 koskemaan myös valtion ja kuntien eläkkeitä. Eläkkeensaajan viimeinen eläkelaitos yhdistää ja myöntää eri ansioeläkelajien perusteella hakijalle kertyneet erilliseläkkeet. Maksettavaan eläkkeeseen mahdollisesti sisältyvät toisten eläkelaitosten vastuulla olevat eläke-erät maksava eläkelaitos perii keskinäisen vastuunjakojärjestelmän mukaisesti. Eläkkeiden eri osien selvittelyn sekä vastuunjakoselvittelyn hoitaa Eläketurvakeskus. Samalla hakemuksella voi hakea sekä työeläkkeitä että kansaneläkettä. (Työeläke 2006, s. 41; Koivusalo, Kammonen, ja Lämsä 2004.) Suomalaisen eläkejärjestelmän voidaan siis monimutkaisuudestaan huolimatta sanoa olevan joustava eläkkeenhakijan ja – saajan näkökulmasta.

Työeläke-edut ovat Suomessa aina turvattuja: yksityisen puolen työeläkejärjestelmässä on TyEL:n ja MEL:n osalta olemassa yhteisvastuu yksittäisen eläkelaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa. Erityispiirteinä Suomen työeläkejärjestelmästä voi mainita myös eläketurvan etuusperusteisuuden ja jo aiemmin mainitun ansiokatottomuuden. Työsuhteeseen perustuvan työeläkkeen perusteena oleville ansioille ei Suomessa ole määrätty mitään enimmäisrajamäärää, vaan kaikista ansiotuloista erilaisia ylimääräisiä tuloja (työsuhdeoptiot ja osakepalkkiot) lukuun ottamatta karttuu eläkettä. Katottomuuden takia ei näin välttämättä ole tarvetta lisävakuutukselle.

Työnantajan vaihtaminen ei vaikuta eläkkeen määräytymiseen, ei myöskään työalan ja sitä kautta mahdollisen vakuuttavan laitoksen (ks. huomautus 4) vaihtaminen. Työntekijöiden liikkuvuuden kannalta on tärkeää, että eläkettä karttuu samanarvoisesti eri työaloilla. Näin ei ole kaikissa EU-maissa, vaan työpaikan vaihtaminen voi aiheuttaa eläketurvan heikennyksiä varsinkin toisen pilarin työnantaja- ja ammattialakohtaisissa eläkejärjestelmissä. Työvoiman pitäisi voida liikkua paitsi yli rajojen, myös omassa maassa eläke-etuja menettämättä.

Naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu on eläkejärjestelmän osalta myös taattu. Varsinkin vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen, kun myös lapsenhoitoajalta karttuu

eläkettä. Eriarvoisuutta eläkekarttumiin kun tuli juuri työelämän katkoista, esimerkiksi lastenhoitoajoista. (Koivusalo ym. 2004; STM 2002b.) Tämä työelämästä ajoittainen lastenhoitoaikojen takia poissaolo on ehkä hyväksyttävämpi syy sukupuolten välisille eläke-eroille kuin edelleenkin eläke-eroja aiheuttavat naisten ja miesten väliset palkkaerot. (Työeläke 2006.)

Suomessa toimivat työeläkeyhtiöt kilpailevat keskenään samoista vakuutuksenottajista. Ainoana kilpailukeinona ovat asiakaspalvelun tehokkuus ja varojen sijoitustoiminnan tuotto. Mitä suurempi tuotto on, sitä suuremmat ovat tuotoista jaettavat hyvitykset eli vakuutusmaksujen alennukset eläkelaitoksen vakuutuksenottajille ja vakuutetuille. Tuorein työeläkeyhtiöiden välisestä kilpailusta tehty selvitys on viime vuodelta (Rajaniemi, 2006). Aiemmista työryhmäraporteista mainittakoon selvitysmies Jukka Rantalan raportti vuonna 2002 (STM 2002:17). Myös Matti Louekosken selvitysmiehenä tekemässä työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeita koskevassa väliraportissa syksyllä 2005 viitataan kilpailuasioihin (Louekoski, 2005). Ongelma kilpailun kannalta on nimenomaan sen olemattomuus. Kilpailua ei liiemmin ole, koska lakisääteisen työeläkevakuutuksen laskuperusteet ja määräykset ovat kaikille yhtiöille samat. Yhtiöt voivat kilpailla vain palvelulla ja rajallisesti sijoitustoiminnan tuotoilla, mikä vaikuttaa asiakkaille maksettaviin hyvityksiin. Työeläkevarojen sijoittaminen on melko tarkkaan säänneltyä ja siksi tuotoilla kilpailu ei ole täysimittaista yksityisellä puolella.

Yhtiöiden on lisäksi vaikea kannattavasti valita muuta työeläkkeen järjestämismuotoa kuin työeläkevakuutus, sillä säätiöiden perustamisvaatimukset ovat kovemmat. Työnantaja on velvollinen järjestämään työntekijöilleen eläketurvan joko ottamalla eläkevakuutuksen työeläkevakuutusyhtiöstä (sopimustyönantaja) tai perustamalla vakuutuskassalain mukaisen eläkekassan tai eläkesäätiölain mukaisen eläkesäätiön. Eläkekassan perustamiseksi on, että sen piiriin tulevien työntekijöiden määrä on vähintään 300. Eläkesäätiön toimintapiiriin tulee pysyvästi kuulua vähintään 300 työntekijää, mikäli eläkesäätiön toiminta on alkanut 1.7.1976 jälkeen. Aiemmin määräksi riitti 50 työntekijää. (Koivusalo ym. 2004.) Lisäksi tilapäinen työnantaja, jolla ei ole jatkuvasti työntekijöitä ja jonka maksamat palkat kuuden kuukauden ajalta alittavat 6 600 euroa (vuoden 2007 tasossa), voi järjestää työntekijänsä eläketurvan

työeläkeyhtiössä tekemättä vakuutushakemusta. (Työeläke 2006.)

Suomen työeläkejärjestelmä määritellään julkiseksi eläkejärjestelmäksi sen organisointitavasta huolimatta. Tämän poikkeaman pitävyys on kuitenkin eräs Suomen eläkejärjestelmän riskeistä. Suomen työeläkejärjestelmällä kun on EU:n näkökulmasta katsottuna niin sanotusti erityisasema. Se on rajattu henkivakuutuksen ensivakuutusliikkeen aloittamista ja harjoittamista koskevan ensimmäisen neuvoston direktiivin (1979) ulkopuolelle. (Saari 2003.) EU:n kilpailusäädöksiin tai muihinkaan EU:n lakeihin nähden mitään poikkeusasemaa ei Suomella ole. Suomen ja EU:n välistä liittymissopimusta ei voi kumpikaan osapuoli yksipuolisesti muuttaa. Henkivakuutusdirektiivin muuttaminen onnistuu määräenemmistö-päätöksin EU:n parlamentin kanssa. Vaikka perustuslaki periaatteessa kumoaa edellä esitetyn kaltaiset poikkeukset, perustuslain liitteessä todetaan erikseen Suomen työeläkejärjestelmää koskevan poikkeuksen olevan edelleen voimassa (Kari ja Saari, 2005). Poikkeus on ollut siis koko ajan voimassa, siirtynyt nyt vain liittymissopimuksesta perustuslain liitteeseen. Kun perustuslakia ei kuitenkaan hyväksytty, palattiin syksyn 2007 neuvottelujen pohjalta liitteen asemaan, jonka säilyminen pyritään Suomen puolelta uudelleen varmistamaan.

6.1.1 Eläkkeiden rahoitus Suomessa – eläke-etuudet

Eläkkeinä maksetaan vanhuus-, työkyvyttömyys-, työttömyys- ja perhe-eläkkeitä sekä osa-työkyvyttömyys- ja osa-aikaeläkkeitä sekä kuntoutustukea ja kuntoutusrahaa. Vanhuuseläkkeelle voi siirtyä joustavasti ikävälillä 62–68. Vuonna 1947 ja sitä myöhemmin syntyneet voivat siirtyä osa-aikaeläkkeelle uuden lain mukaan 58-vuotiaana. Osa-aikaeläkkeen aikana vanhuuseläkettä karttuu osa-aikaeläkkeestä 0,75 prosenttia vuodessa. Työttömyyseläkkeestä luovutaan asteittain ja vuoden 1949 jälkeen syntyneiden työttömien toimeentulosta huolehditaan jatkossa työttömyysturvan kautta. Tällöin myös työttömyysturvan niin sanotun lisäpäiväoikeuden ikäraja nousee vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneillä kahdella vuodella 59 vuoteen ja voidaan maksaa 65 vuoden ikään asti.

Työstä ansaitusta palkasta, karttuu eläkettä iän mukaan seuraavasti: ikävälillä 18–52 vuotta 1,5 prosenttia, 53–62 –vuotiaille 1,9 prosenttia ja ikävälillä 63–67 vuotta 4,5

prosenttia. Korkeammalla kannustinkarttumalla pyritään myöhentämään eläkkeelle siirtymistä. Mikäli 63 vuotta täyttäneelle työntekijälle maksetaan samanaikaisesti vanhuuseläkettä, uutta eläkettä karttuu 1,5 prosenttia.

Eläkettä karttuu paitsi työssäolosta myös eräistä sosiaalietuuksista 18–62-vuotiaille. Tällaisia etuusaikoja ovat vanhempainpäiväraha, vuorotteluvapaa, ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha ja edelliseen rinnastettavat koulutusjaksot sekä sairauspäiväraha ja eläkelaitostenkuntoutusrahajaksot. Karttumaprosentti sosiaalietuusjaksoista on 1,5, prosenttia vuodessa ja karttuman perusteena käytetään samaa ansiotuloa, josta varsinainen etuuskin on laskettu. Erillislain mukaan eläkettä karttuu lisäksi ammatilliseen tai korkeakoulututkintoon johtavasta opiskelusta sekä alle kolmevuotiaiden lasten hoitamisesta kotona. Tämän karttuman perustana on 575,97 euron laskennallinen työtulo kuukaudessa (vuonna 2007).

Eläkkeen määräytymisperusteet ovat pääpiirteissään samat kaikille vakuutetuille. Eläke lasketaan työuran kunkin vuoden palkan ja iästä riippuvan karttumaprosentin perusteella. Eläkettä laskettaessa työaikaiset ansiotulot, yrittäjätulot ja työeläkelaeissa säädetyt rahamäärät sekä vapaakirjat tarkistetaan *palkkakertoimella* eläkkeen alkamisvuoden tasoon. Palkkakertoimeen vaikuttaa ansioiden muutos 80 prosenttia ja hintojen muutos 20 prosenttia¹⁴. Mikäli vakuutettu jää eläkkeelle ennen vuotta 2012 sellaisesta työsuhteesta, joka on alkanut ennen vuotta 2005, eläke lasketaan myös vanhemman lain mukaan. Tätä eläkettä verrataan uudella tavalla laskettuun eläkkeeseen ja näistä valitaan parempi. Kun eläke lasketaan ennen vuotta 2005 voimassa ollein säännöksiin, käytetään työikäisen indeksiä eli TEL-puoliväli-indeksiä. TEL-puoliväli-indeksi poistuu käytöstä kokonaan vuonna 2012. Kaikki maksussa olevat työ- ja ansioeläkkeet tarkistetaan nykyisin työeläkeindeksillä, jossa ansioiden muutoksen vaikutus on 20 prosenttia ja hintojen muutoksen 80 prosenttia.

6.1.2 Eläkkeiden rahoitus Suomessa – maksut ja rahastointi

Eläkkeet rahoitetaan Suomessa eläkelaista riippuen vakuutusmaksuilla ja valtion varoin. Vakuutusmaksut määräytyvät suhteessa vakuutettujen työansioihin ja peritään kutakin vakuutettua kohti. Suomessa työeläkejärjestelmän vakuutettavia ovat 18–68-vuotiaat työntekijät ja yrittäjät. Kaikissa ansioeläkejärjestelmissä on Suomessa vuodesta 1993 alkaen¹⁵ peritty maksua myös työntekijöiltä. Työntekijöiden maksuosuus riippuu merimiehiä lukuun ottamatta vakuutetun iästä. 53 vuotta täyttäneen työntekijän

¹⁴ Nykyisin eläkettä laskettaessa ansiot seuraavat aiempaa paremmin yleisen ansiotason kehitystä, sillä ennen eläkelakiuudistusta 2005 ansiot tarkistettiin työeläkeindeksillä, jossa sekä palkkatason että hintatason muutoksen painot olivat 0,5.

¹⁵ Sitä ennen vain MEL:ssä olivat työntekijät maksaneet osuutensa eläkemaksuista, samansuuruisen kuin työnantaja. Rekisteröidyssä lisäeläkevakuutuksessa (TEL-L-, YEL-L- ja MYEL-L-vakuutuskannat suljettu vuonna 2000) ja vapaamuotoisessa työeläkevakuutuksessa on aina ollut mahdollista periä osa vakuutusmaksusta myös työntekijältä.

eläkemaksu on 30 prosenttia korkeampi kuin alle 53-vuotiailla, vuoden 2005 alusta alkaen. Työeläkemaksun ikäkorotus on suhteutettu parempaan eläkekertymään. Tämän katsotaan kohdistavan kustannuksia oikein ja edistävän ikääntyneiden työllistymistä. Työeläkemaksun korotus ei kuitenkaan riitä korvaamaan kokonaan ikääntyneiden työntekijöiden parantuvia etuja. Vuodesta 1994 alkaen työnantajat ja työntekijät ovat vastanneet kumpikin puoliksi työeläkemaksun muutoksesta. (Työeläke 2006; Koivusalo ym. 2004; Tuomikoski ym. 2007.)

TYEL:n mukaista työeläkemaksua kerätään määrä, joka eläkelaitoksen muiden tuottojen kanssa riittää kattamaan tilivuoden eläkemenon, rahastoitavan eläkemenon, hoitokulut sekä saamatta jääneistä työeläkemaksuista koituvat maksutappiot. TyEL-yhtiössä maksu määräytyy yrityksen koon (maksettujen palkkasummien) mukaan. Työeläkemaksua pienentää eläkelaitoksen sijoitustoiminnan tuotoista ja asiakassuhteesta riippuva työnantajakohtainen hyvitys. Työeläkeyhtiön vakuutusliikkeen mahdollisesti tuottamasta ylijäämästä maksamat hyvitykset vaihtelevat yhtiöittäin ja vakuutuksittain. (Lindell, Lehtonen ja Ryyänen 2007.)

Työeläkeyhtiön kokonaisliikekuluja varten kerätään varat hoitokustannusosalla. Sijoitustoiminnan kulut katetaan sijoitustoiminnan tuotoista. Lisäksi hoitokuluja aiheutuu vakuutettujen työkyvyn ylläpitotoiminnasta sekä työkyvyttömyyseläkeratkaisuista. Nämä kustannetaan työkyvyttömyysmaksuosalla. Työeläkeyhtiöiden hoitokustannuksia ja maksutappioita varten kerättävät maksut määräytyvät työnantajan tai vaihtoehtoisesti konsernin palkkasumman perusteella. (Lindell ym. 2007.)

Julkisen puolen eläkkeiden rahoitus on toteutettu pääasiassa jakojärjestelmäperiaatteella. Valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat työnantajat ja työntekijät maksavat eläkemaksunsa valtion eläkerahastoon. Yhdessä rahaston varoille saatavien tuottojen kanssa maksut muodostavat pääosan tuloista. Kaikki valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat eläkkeet maksetaan kuitenkin valtion talousarvioon erikseen varatuista määrärahoista. Valtiokonttorin hoitoon perustettiin erillinen eläkerahasto vuonna 1990. Valtion eläkerahaston tavoitteena on nykyisin kartuttaa rahastoa kunnes sen määrä vastaa 25 prosenttia valtion eläkevastuusta. Vuonna 2007

tavoitteesta oli saavutettu melkein puolet. Rahastointitavoitteesta johtuen säädetään vuosittain valtion budjetista kustannettava osuus valtion eläkemenoista. Vuonna 2008 valtion budjetista kustannettava osuus on 60 prosenttia eläkemenosta. Kuntien eläkkeitä on rahastoitu vuodesta 1988 alkaen. Jos kuntien eläkejärjestelmään kuuluvien määrä säilyy vakaana, voidaan kuntien eläkevakuutusmaksu vakiinnuttaa rahastoinnin ja sijoitustoiminnan vuoksi vajaaseen 30 prosenttiin palkoista. Kuntien ja valtion eläkerahastot ovat niin sanotusti puskurirahastoja. (Lindell ym. 2007.) Kansaneläkkeet rahoitetaan kokonaan jakojärjestelmäperusteisesti; vajaa puolet kansaneläkemenosta rahoitetaan työnantajien kansaneläkemaksuilla. Toisen puolen muodostavat valtion suoritukset ja arvonnäisäveron tuotot.

Suomen TyEL-järjestelmä on etuusperusteinen osittain rahastoiva järjestelmä. Osittainen rahastointi tarkoittaa sitä, että osa maksettavasta eläkkeestä on rahastoitu ennakoon (rahastoitu osa) ja osa kustannetaan eläkkeen maksuvuoden työeläkevakuutusmaksusta (tasausosa¹⁶). Sama osittaisen rahastoinnin periaate koskee myös MEL:iä, kun taas YEL ja MYEL perustuvat puhtaasti jakojärjestelmään. Valtio osallistuu puhtaasti jakojärjestelmäpohjaisesti rahoitettavien YEL- ja MYEL-eläkkeiden rahoittamiseen siltä osin kuin hoitokuluilla vähennetyt yrittäjien ja maatalousyrittäjien vakuutusmaksut eivät riitä eläkkeiden kattamiseen. Merimieseläkkeistä valtio kustantaa kolmanneksen. Ne eläkkeen osat, jotka kustannetaan jakojärjestelmästä ja joista eläkelaitokset ovat yhteisesti vastuussa, ovat yhteisesti kustannettavia eläkkeitä eli tasauseläkkeitä. Varat tasausosien maksamiseen kerätään jakojärjestelmän mukaisesti eläkkeen maksuvuoden työeläkemaksuilla.

Palkansaajalakien (TyEL, MEL) mukaiset eläkkeet rahastoidaan vakuuttaneeseen eläkelaitokseen yksilötasolla. Osittainen rahastointi on käytännössä toteutettu siten, että jokainen yksittäinen eläke jaetaan rahastoituun osaan ja niin sanottuun tasauksesta kustannettavaan osaan. Vanhuus- ja työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeitä rahastoidaan osittain ennakoon. Rahastoitu osa on aina jonkin yksittäisen eläkelaitoksen vastuulla, koska se laitos on kerännyt maksun eläkettä varten etukäteen. Rahastointiaika kattaa noin neljä viidesosaa täydestä työurasta. Tulevaa vanhuuseläkettä

16 Tasausosalla kerätään varat kunakin vuonna maksettavien, muiden kuin eläkkeiden rahastoitujen osien maksamiseksi eli eläkkeiden tasausosien sekä kokonaan rahastoimattomien eläkkeiden maksamiseen. Tasausmaksusta aiheutuva yli- tai alijäämä siirretään tasausvastuuseen. Tämän jakojärjestelmän mukaisen eläkemenon puskurirahaston tavoitteena on varmistaa eläkelaitosten maksuvalmius esimerkiksi suhdanneheilahtelujen varalta. Tasausmaksun kautta kerätään varoja myös vanhuuseläkkeiden lisärahastointia varten. Tasausvastuuseen on sisällytetty niin sanottu EMU-puskuriosa, jolla lievennetään matalasuhdanteesta aiheutuvaa maksun korotuspainetta. Normaalioloissa EMU-puskurin tavoitetaso on noin 2,5 prosenttia palkoista. (Lindell, ym. 2007.)

rahastoidaan eläkkeen karttuessa työsuhteen kestäessä¹⁷. Alle 54-vuotiailla vakuutetuilla vanhuuseläkkeistä rahastoidaan 0,5 prosentin karttumaa vastaava osuus. Yli 53-vuotiaiden työntekijämaksun korotettu osa rahastoidaan täysimääräisesti. Työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeitä (ks. viite 7) rahastoidaan eläkkeen alkaessa. Laissa säädetään kunkin eläkelajin osalta rahastointiperiaatteet ja laskuperusteissa tarkempi tekniikka. Perhe-eläkkeet ovat olleet yhteisesti kustannettavia vuodesta 1994 alkaen. Myös osa-aikaeläkkeet ja kaikki alkaneisiin eläkkeisiin myönnettävät indeksikorotukset kustannetaan tasauksesta. (Tuomikoski ym. 2007.)

Ennen vuotta 1997 rahastoitava osuus oli 1,5 % ajalla 1.7.1977 – 31.12.1996 ja 1,0 % palkasta ennen vuotta 1.7.1977. Ennen TEL:n voimaantuloa (1.7.1962) rahastotiin vain 0,5 % palkasta eläkkeeseen oikeuttavan palvelusajan osalta.

Yksittäisen eläkkeen eläkevastuu on se rahamäärä, joka keskimäärin riittää kyseisen eläkkeen rahastoidun osan kustantamiseen tulevan eläkkeen alkamishetkestä tai jo maksussa olevan eläkkeen osalta eläkevastuun laskentahetkestä eläkkeen maksamisen loppuun asti. Eläkelaitos laskee vakuutusmatemaattisesti eläkevastuuseen liittyvän sitoumuksen eli vastuovelan määrän kunkin vakuutetun osalta, jonka tulevaa eläkettä se on ennakkoon rahastoinut. Vastuovelkaa laskettaessa otetaan huomioon kolmen prosentin rahastokorko, joka on eläkkeen pääoma-arvon laskennassa käytettävä tekninen korko. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa vuosittain laskuperusteet, joiden mukaan työeläkeyhtiöiden TyEL-vakuutusmaksu sekä tulevia eläkesuorituksia varten kerätty vastuovelka määräytyvät.

6.1.3 Suomen työeläkevarat ja niiden sijoittaminen

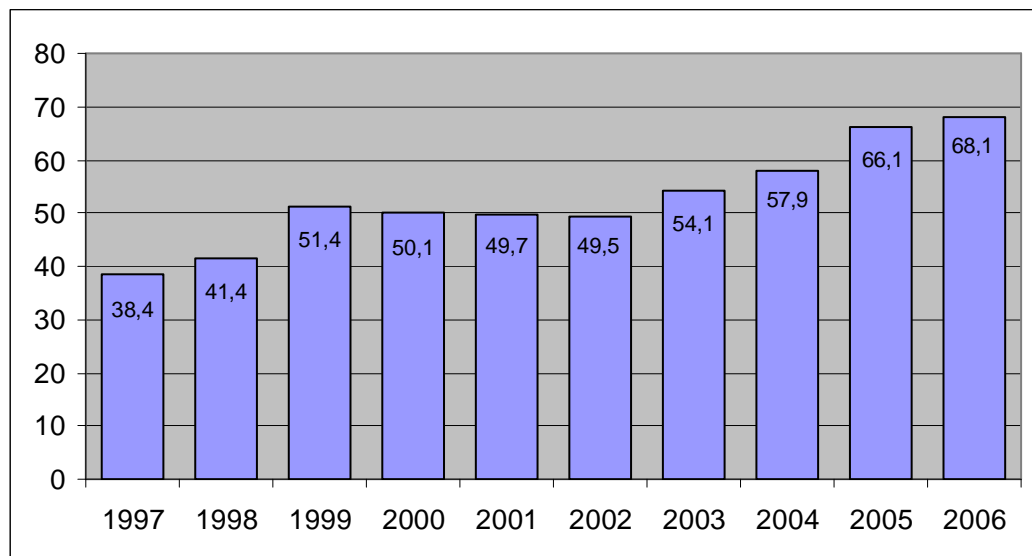
Suomen eläkevarat, noin 114 miljardia euroa vuoden 2006 lopussa (TELA), muodostavat 70 prosenttia Suomen vuotuisesta bruttokansantuotteesta ja noin 20 000 euroa jokaista suomalaista kohti. Työeläkevakuutettua kohden summa on tietysti paljon suurempi. Niistä on sijoitettu suomalaisiin sijoituksiin alle kolmannes, joukkovelkakirjoissa suomalaisten papereiden osuus on 12 prosenttia. Rahastot alkavat purkautua voimakkaammin muutaman vuoden kuluttua. Koko ajan purkautuu maksettaviin eläkkeisiin, mutta myös rahastoidaan lisää.

¹⁷ Lisäksi vanhuuseläkevastuuta kasvatetaan vuosittain eläkelaitosten sijoitustoiminnan tuotoilla.

Yhteenlasketussa vakavaraisuudessa ovat mukana myös eläkesäätiöiden ja – kassojen varat, noin kahdeksan miljoonaa euroa vuoden 2006 lopussa (TELA). Jos nämä eläkesäätiöt ja -kassat purettaisiin, työnantajien siirtyessä työeläkeyhtiöiden vakuutusnottajiksi, edellä mainittu varallisuus pienenesi osan varoista siirtyessä työnantajalle takaisin. Kenen rahoja ne ovat? Kuuluvatko ne työnantajille, työntekijöille vai eläkeläisille? Tavallaan sama kysymys koskee kaikkia työeläkevaroja. On myös esiintynyt vilkasta keskustelua siitä, mikä tuon siirtyvän vakavaraisuuden määrä oikein laskettuna pitäisi olla.

Suomen lakisääteisten työeläkkeiden rahastointiaste¹⁸ on nykytilanteessa reilu neljännes kertyneiden eläkeoikeuksien arvosta ja näiden eläkerahastojen sijoitusten markkina-arvo on runsas puolet bruttokansantuotteesta (kuvio 12). Niiden arvioidaan nousevan vuoteen 2030 mennessä lähelle 80 prosenttia bruttokansantuotteesta. Rahastotuotot luovat yhdessä eläkemaksujen rahastoitujen osien kanssa ylijäämiä julkiseen talouteen. (STM 2005 ja 2002b.)

Kuvio 12. Työeläkevarat Suomessa vuosien 1997–2006 lopussa, prosenttia BKT:sta.



Lähde: TELA

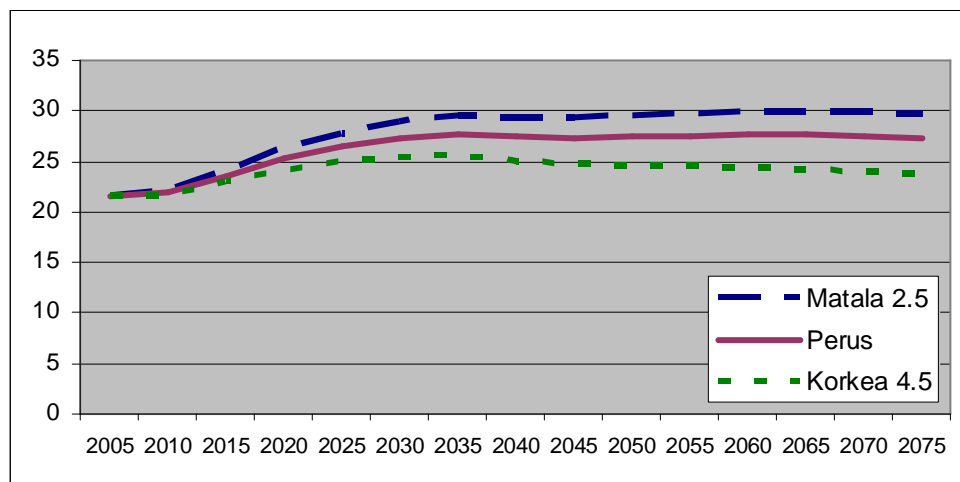
Tasainen eläkemaksukehitys voidaan taata kasvattamalla eläkerahastoja ja nostamalla niiden reaalityöt mahdollisimman korkeiksi niiden turvaavuus huomioon ottaen.

¹⁸ Risku (2001) on selvittänyt rahastointiasteen mittaamistapoja. Tavallisimmin eläkerahastojen suuruutta kuvataan tunnusluvulla, kuten rahaston euromäärä, rahastointiaste sekä rahaston suhde palkkasummaan, bruttokansantuotteeseen tai eläkemenoon. Eläkerahastojen suuruutta on ehkä mielekkäintä verrata karttuneiden eläkeoikeuksien suuruuteen. Tällöin rahastointiasteen suhdeluku määrittää rahaston arvon

Rahastojen tuotoilla on tarkoitus rahoittaa noin 20 prosenttia maksussa olevista eläkkeistä. Mikäli myös työllisyysastetta kyetään nostamaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti, eläkemenot kyettäneen pitämään kurissa nykyisen rahoitussuunnitelman mukaisesti.

Yksityisen puolen muutetut sijoitussäännökset tulivat voimaan vuoden 2007 alusta. Työeläkevakuuttajien tuottotavoitteet nousevat, mutta samalla myös riskinkantokyvyn tavoite. Eläkelaitokset voivat lisätä nimenomaan osakesijoitusten määrää. Osakkeiden arvon heilahtelusta johtuvaa sijoitusriskiä tasataan järjestelmätason puskurilla. Osaketuottosidonnainen lisävakuutusvastuu toimii yhteisenä osakesijoitustoiminnan puskurina, jolla tasataan vuosittain osa sijoitustoiminnan tuotoista eläkelaitosten kesken. Tasaus tehdään eläkelaitoskohtaisista tasausvastuista. (HE 77/2006, Lindell ym. 2007.) Suurempia tuottoja halutaan yksinkertaisesti sen vuoksi, että mitä suuremmat tuotot, sitä suurempi on eläkkeen rahastoitu osuus ja sitä vähemmän tarvitaan jakojärjestelmän eläkevaroja eli sitä vähemmän pitää kerätä eläkevakuutusmaksuja. (Ks. kuvio 13).

Kuvio 13. TyEL-maksu erilaisilla tuotto-oletuksilla, prosenttia.



Lähde: Biström ym. (2007).

Työeläkevarojen sijoitustoiminnan keskeinen tavoite on eläkkeiden rahoituksen turvaaminen toisaalta sijoitusten turvaavuuden ja toisaalta mahdollisimman hyvien tuottojen näkökulmasta. Eläkelaitokset päättävät itsenäisesti vakuutusmaksuista kertyneiden eläkevarojen sijoittamisesta vakavaraisuusvaatimusten puitteissa. Vakavaraisuusvaatimukset on asetettu, jotta työeläkeyhtiöt varmasti voivat lunastaa

suhteena ansaittujen eläkeoikeuksien arvoon. Täysin rahastoivan eläkejärjestelmän rahastointiaste on yksi ja vastaavasti puhtaan jakojärjestelmän rahastointiaste on nolla.

annetut eläkelupaukset. Suomessa työeläkeyhtiöiden vakavaraisuutta valvoo Vakuutusvalvontavirasto. (HE 77/2006; Työeläke 2006.) Lain mukaan varoja sijoitettaessa tulee huolehtia sijoitusten varmuudesta, tuotosta, rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta.

6.1.4 Eläkerahastojen purkaminen

Aika ajoin käydään keskustelua rahastojen purkamistarpeesta, mikä kuulostaa rahojen ottamisesta kerralla käyttöön. Tällä purkamisella tarkoitetaan nimenomaan rahastojen totaalista purkamista, sillä eläkerahastoja tavallaan puretaan osittain rahastoivassa ja osittaisessa jakojärjestelmäpohjaisesti rahoitetussa eläkejärjestelmässä koko ajan maksamalla rahastosta ulos eläkkeitä. Toisaalta vakuutusmaksuista rahastoidaan eläkkeitä koko ajan lisää, jolloin tapahtuu vain rahavirtaa molempiin suuntiin, eikä rahasto missään nimessä kokonaan purkaudu, päinvastoin kasvaa niin kauan kuin maksut ja sijoitettavat eläkevarat tuottoineen ylittävät menot. Täydellistä purkamista vaadittaessa arvostellaan toisaalta rahastoille saatavia tuottoja ja toisaalta kiinnitetään huomiota verokiilapaineisiin. Eläkevakuutusmaksuja pidetään veroina tai veroluonteisina maksuina, jotka kasvattavat työn hintaa. Rahastojen purkamista kokonaan on ehdotettu muun muassa siksi, että eläkerahastoja purkamalla voitaisiin pienentää eläkemaksuja ja saada siten lisäpotkua talouden dynaamisuuteen. Rahastoille saatavien tuottojen arvostelijat vaativat, että rahastot pitäisi saada nykykäyttöön eläkemaksujen pienentämiseksi. Eläkevarojen sijoitushorisontti on pitkä ja työeläke on vakuutustoimintaa, jonka sijoittaminen on sidottu tiettyihin puitteisiin ja jota ei voi verrata vuotuisella tasolla esimerkiksi osakemarkkinoiden tuottoon. Ilman nykyisiä eläkerahastoja Suomen eläkemaksut olisivat nyt jo nykyistä korkeammat, tulevaisuudesta puhumattakaan.

Rahastojen kasvattamisella ei saavuteta hyötyä, jos se on pois sen hetken kulutuksesta, sosiaalimenoista tai mistä tahansa hyödyllisestä, jos hyötynäkökohtaa ei voida nähdä tulevaisuudessa tai esimerkiksi ennustetut menot pienenevät tulevaisuudessa. Osittain rahastoivassa järjestelmässä tätä vaaraa ei niinkään ole ja varsinkin nyt tiedossa olevien väestöennusteiden mukaan eläkemenot kasvavat tulevaisuudessa (ks. luku 4.2). (Barr 2001.)

Rahastojen täysin purkamisesta tai niiden purkamatta jättämisestä ei Suomessa ole tehty mitään päätöksiä. Kyse on myös oikeudenmukaisuudesta. Rahastoja suuresti purkamalla käytettäisiin tulevia eläkeläisiä ja sukupolvia varten kerättyjä säästöjä. Se tarkoittaisi maksun alenemista tämän hetken työntekijöille, mutta korkeampia maksuja tuleville työntekijäsukupolville. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa sovittiin sen sijaan eläkkeiden lisärahoituksesta. Selvitystä eläkerahastojen purkamisesta on kaivattu muun muassa sen takia, että jos rahastot tai osa niistä päätetään purkaa, sitä ei voida tehdä kerralla suurten pörssi vaikutusten takia. Purkamisselvitystä on pyydetty muun muassa Teollisuuden ja työnantajien eläke- ja sosiaalipoliittisissa linjauksissa (Teollisuus ja työnantajat 2003).

Eläkemaksut pienenisivät eläkerahastojen totaalisella purkuhetkellä ja lyhyellä aikavälillä, mutta korottuisivat jatkossa jopa suuremmiksi kuin mitä nyt koskaan ennustettu järjestelmään maksavien määrän pienentyessä. Riskun (2007b) mukaan tilanne ei olisi sopusoinnussa vakaan maksutason kanssa. Sitä vastoin tilanne voisi muuttua kestävämmäksi. Toisin sanoen veroluontoisina maksuina verojen lisäksi työn tekeminen ei olisi kannattavaa, vaan työt siirtyisivät yritysten mukana niin sanottujen halvempien kustannusten maihin. Toinen mahdollisuus on se, että eläkerahastojen purkamisen jälkeen, entiseen järjestelmään ei olisi paluuta, vaan eläke muodostuisi enemmän vapaaehtoisuuden pohjalta, yksityisten eläkejärjestelmien kautta. Tähän ei ole koskaan kaikkialla mahdollisuutta eli se merkitsisi tältä osin myös universaalien sosiaaliturvan purkautumista eläkkeiden osalta. Väliin saattaisi jäädä myös sukupolvi, jota varten säästetyt eläkerahat on nykyeläkepolvi kuluttanut, mutta joka ei itse ole ehtinyt henkilökohtaisesti säästää omaa turvaansa yksityisestikään. Jo aiemmin todetusti rajut muutokset ovat polkuteoriaan viitaten (Vidlund 2006) sosiaaliturvassa harvinaisia, myös eläkkeiden osalta.

Mahdollisen niin sanotun ”eläkepommein” lasketaan olevan ylimenevä rasitus, kestoltaan rajoitettu. Voitaisiko sitä varten tai sinä aikana realisoida osa kerätystä varallisuudesta, tai lisätä yhteiskunnan lainoja? Pitäisi vain olla pitkäaikainen strategia siitä miten ohimenevä ongelma hoidetaan. Tämä tuntuu puuttuvan. Siitä ehkä puhutaan, mutta siitä ei päästä kuitenkaan yksimielisyyteen. Kaikkien edut turvaamalla, ei turvata kenenkään etuja. Talouskasvu hiipuu luonnollisesti väen vanhetessa ja työllisen väestön vähetessä. Pienenevälle väestölle jää yhä suurempi kansallisvarallisuus. Väestön

ikäntymiseen ja suurten ikäluokkien eläkkeelle jääminen ei ole kuitenkaan ainoa mahdollinen suuri maksurasitus, vaan myös kaikkien muiden vanhenemiseen liittyvien kulujen kuten terveydenhoitomenojen kasvu. Ihmiset elävät yhä kauemmin ja siksi hoidettavia vanhuksia on aina vain enemmän. Viime kädessä kulut kantaa aina julkinen talous ja sen kantokyky on tulevaisuudessa todella kovilla. Silloin tarvitaan ehkä paitsi kaikki säästetyt ja kerättävät, myös lainatut rahat.

Eläkevarojen voidaan uskoa nykyisessä tilanteessa nykyisten tiukkojen sijoitussäännösten ja viranomaisvalvonnan aikana olevan yksityisissä eläkelaitoksissa turvassa. Suomessa yksityisten eläkelaitosten hoidossa olevat eläkejärjestelmät ja eläkerahastot eivät ole suoranaisesti valtion rahaa, eikä niihin ole valtion niin sanotussa huonossa tilanteessa helppo sekaantua. (Julkunen 2001.) Jos rahastot tai osa niistä päätettäisiin purkaa, mikä vaatisi lakimuutoksia, olisivat rahat todennäköisesti helpommin ”lainattavissa” muihin tarkoituksiin. Olisiko tällöin mitään takuita saada niitä koskaan takaisin eläkkeiden maksamiseen? Sijoittamisen säännökset saattaisivat höllentyä ja niille olisi saatavissa suhdanteiden mukaan joko nykyjärjestelmää parempi tai huonompi tuotto. Käytännössä rahastojen purkaminen toisaalta olisi todennäköisesti helpointa aloittaa vähentämällä rahastointia tai lopettamalla se kokonaan ja ”syömällä rahastoja” eli maksamalla eläkkeitä, jolloin rahat on siis kohdennettu eläkkeisiin. Jos se tapahtuisi pian, rahastot valuisivat eläkelakiuudistuksesta neuvotelleille sukupolville, joilla ei muutenkaan ole yhtä suurta uhkaa eläkerahojen riittävyydestä kuin nuoremmilla ja tulevilla sukupolvilla. Eläkepommei ei iske nykyeläkeläisiin, eikä lähitulevaisuuden eläkeläisiin, vaan ehkä vuoden 2030 jälkeen eläkkeelle siirtyviin. Etenkin jos maksajien määrä on silloin alhainen tai järjestelmää on muutettu rajusti esimerkiksi pilarijakoa muuttamalla.

6.2 Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys

Suomen eläkejärjestelmää tarkastellaan Suomen kansallisissa eläkestrategiaraporteissa (STM 2005 ja 2002b) suhteessa EU:n eläkejärjestelmille asetettuihin yhteentoista yhteiseen tavoitteeseen (ks. luku 4.5). Yhteiset tavoitteet vastaavat pääpiirteissään Suomen kansallisia eläkepoliittisia ratkaisuja. Lähtökohdat haasteisiin nähden ovat kuitenkin Suomen kannalta suotuisat. Raportissa 2002 todetaan perusasiat, että Suomen työeläkejärjestelmän vahvuuksia ovat lakisääteinen, kattava ja kohtuulliseen

korvaustasoon perustuva järjestelmä, korkea eläkevarojen rahastointiaste sekä sijoitustoiminnan kohtalaiset tuotot. Lakisääteinen eläkejärjestelmä on Suomessa alun perin toteutettu osittaiseen rahastointiin perustuen. Se vähentää eläkemaksun korotuspaineita väestön ikääntyessä ja tasoittaa nimenomaan sukupolvien välistä tulonjakoa. Eläkevakuutuksen rahoituspohja on siis varsin vakautettu pitkällä aikavälillä. Ikääntyneissä on vähän köyhiä ja vanhuusväestön tulonjako on ollut 1990-luvulla tasaisempi kuin koko väestön keskimäärin, julkinen talous on ylijäämäinen ja työllisyysaste on kehittynyt viime vuosina myönteisesti. Toteutetut eläkeuudistukset pienentävät eläkemenoja pitkällä ajanjaksolla yhä enemmän.

Niin sanotun eläkepommin räjähdysten välttämiseksi on Suomessa jo tehty paljon¹⁹, sillä ongelma on ollut tiedossa kauan. Eläkemenoja on pyritty pienentämään eläkeuudistusten sisältämin erilaisin leikkauksin ja eläkerahastointia on lisätty. Kahden kansallisen eläkestrategiaraportin toimittamisen välissä Suomessakin tuli voimaan eläkeuudistus, jonka voimaantulo jatkuu edelleen asteittain. Tilanne ei varmaan ole ainakaan huonompi edelliseen raporttiin verrattuna, toisaalta eläkelakiuudistuksen vaikutuksia on vielä ennaikaista arvioida täydellisesti.

Viimeisen vuosikymmenen aikana tehtyjen eläkeuudistusten tavoitteena on ollut Suomen järjestelmän yksinkertaistamisen ja selkeyttämisen ohella ihmisten työssä jatkaminen ja eläkeiän nostaminen. Järjestelmää on tietysti yritetty koko ajan sopeuttaa myös maksajien resursseihin. Eläkejärjestelmä vaatii kuitenkin jatkuvaa seuranta ja mahdollisesti vielä uusia muutoksiakin kansantalouden mahdollisuuksien mukaan. Vuoden 2005 alusta tulleen eläkelakiuudistuksen vaikutuksia eläkemenoon ja eläkevakuutusmaksuihin seurataan pitkällä aikavälillä tiiviisti. Erityisesti eläkelakiuudistuksen jälkeen seurataan eläkkeelle siirtymisikiä ja uudistuksen työelämässä jatkamisvaikutuksia. Pelätty niin sanottu varsinainen eläkepommi on toivottavasti hoidettu viimeisillä lakimuutoksilla, kunhan kansantalous vain kestää. Seuranta eri tutkimuslaitoksissa on niin tiivistä, että voidaan luottaa siihen, että uudet tarvittavat uudistukset pannaan vireille heti kun nähdään siihen aihetta. Ne ovat kuitenkin aina sen verran työtä vaativia ja seurauksiltaan kauaskantoisia, ettei

¹⁹ Suomen eläkejärjestelmässä tehtiin jo 1990-luvulla paljon uudistuksia. Yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja esimerkiksi nostettiin 55 vuodesta 58 vuoteen. Kansaneläkkeen pohjaosa muutettiin työeläkevähenteiseksi. Eläkepalkan laskennassa siirryttiin viimeisen kymmenen vuoden säännön käyttämiseen ja lisäksi työntekijän eläkemaksu alettiin vähentää eläkepalkasta. Muutoksia tehtiin myös tulevan ajan määräytymiseen (karttuman pudotus) ja indeksijärjestelmään (ansiosidonnaisuus-kertoimen laskeminen). Julkisen puolen eläkkeen laskentaa uudistettiin alentamalla eläkekattumia ja tavoitetasoa sekä kohottamalla vanhuuseläkeikää 63 vuodesta 65 vuoteen. (STM 2002b.)

muutoksia pitää tehdä suin päin. Tilannetarkkailu viimeisimmän uudistuksen jälkeen edes muutaman vuoden on todella paikallaan.

Eläkeuudistus 2005 sekä asteittainen työttömyysturvauudistus parantanevat merkittävästi työn tekemisen kannusteita. Keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän myöhentäminen luo perustan mahdollisuuksille nostaa Suomen työllisyysastetta. Viime vuosina Suomessa onkin alettu panostaa ikääntyneiden työntekijöiden työssä pysymiseen kiinnittämällä huomiota työssä jaksamiseen. Myös eläkejärjestelmien uudistamisen lähtökohtana on ollut työssä mahdollisimman pitkään jatkaminen eliniän yhä pidetessä. Eläkejärjestelmä voi vaikuttaa ikääntyneiden työntekijöiden työntarjontaan eläke-etujen kautta. Yksilöillä pitää olla taloudellisia kannustimia jatkaa työelämässä entistä pidempään, mutta toisaalta myös ikääntyneiden työntekijöiden osaamiselle pitäisi olla kysyntää.

Suomalainen hyvinvointimalli perustuu elinvoimaiseen ja kansainvälisesti kilpailukykyiseen yritystoimintaan pohjautuvaan taloudelliseen kasvuun. Suomen, kuten ei varmaan muidenkaan EU-maiden, tavoitteet selviytyä talous- ja yhteiskuntapolitiikan alalla väestön kiihtyvistä ikääntymisestä aiheutuvista eläke- ja hoivamenoista eivät ole mitkään pienet. Samanaikaisesti kun tulisi myös säilyä houkuttelevana ja kilpailukykyisenä sijoittumispaikkana yrityksille ja luoda siten jopa lisää työpaikkoja. Hyvinvointia ei luoda verotuksella, vaan tuottavalla työllä (Teollisuus ja työnantajat 2003). Hyvinvoinnin kannalta riittävä talouskasvu on riippuvainen sekä työpanoksen että tuottavuuden kehityksestä. Jos verotusta ei kevennetä, veropohjan ennustetaan rapautuvan (Teollisuus ja työnantajat 2003). Tuottavuuden kasvun nopeuttaminen nähdään siis keinoksi väestön ikääntymisen aiheuttamien ongelmien ratkaisuun. Sillä ei kuitenkaan Valkosen (2004) mukaan ehkä kokonaan saada poistettua eläkemaksujen nousupainetta, sillä tuottavuuden kasvusta aiheutuu samalla myös etuuksien kasvua.

Jaakko Kianderin (2002) mukaan Suomen talouden kasvu hidastuu merkittävästi vuoden 2010 jälkeen ilman työllisyysasteen nousua ja maahanmuuton lisääntymistä, ja samalla julkisten menojen bruttokansantuoteosuus alkaa selvästi kasvaa. Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin (myös VN 5/2003) ja kolminkertaistamalla

siirtolaisuus eli tuomalla maahan noin 400 000 ulkomaalaista seuraavan 30 vuoden aikana voitaisiin työikäisen väestön määrä säilyttää nykyisellä tasolla. Käyttämätöntä työvoimapotentiaalia on Kianderin (2002) mukaan Suomessa runsaasti. Työttömyysaste on korkea ja työhönsallistumisaste on alemmalla tasolla kuin parhaina työllisyysvuosina. Koulutettuja ihmisiä on siirtynyt paljon ulkomaille, erityisesti hoitoalan työntekijöitä. Tämän vuoksi olisi pyrittävä luomaan työtilaisuuksia nimenomaan kotimaiselle työvoimalle. Tästä on kirjaus myös vuonna 2007 tehdyssä Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa (VN 2007).

Globalisaatiota pidetään myös Suomen talouden peikkona. Yritykset siirtävät tuotantoaan halvempien työvoimakustannusten maihin. Suomessa on korkea verotus, mutta myös hyvinvointiyhteiskunnan tarjoamat palvelut. Globalisaation myötä kansantalouden riippuvuus ulkoisista tekijöistä on lisääntynyt (Valkonen, 2004). Taloudellinen ennustaminen on entistä vaikeampaa. Työeläkejärjestelmän varojen sijoittaminen suurimpana yksittäisenä sijoittajana on kuitenkin erityisen tärkeä. Globalisaatio ei Pekkarisen (2004) mukaan romuta hyvinvointivaltiota. Kansainvälistä yhteistyötä globalisaation hallitsemiseksi on vain tehostettava. Samalla sosiaalisesta turvaverkosta ei saa tulla este kansainvälisen vaihdannan etujen hyväksikäytölle. Globalisaation ja hyvinvointivaltion symbioosin jatkuminen on mahdollista, mutta vaatii ponnisteluja. Hyvinvointivaltio tukee ihmisten edellytyksiä toimia myös globaalisti. Suomen asema verokilpailussa näyttää Valkosen (2004) mukaan EU-vertailussa kohtuulliselta väestön ikääntymisen näkökulmasta.

Työllisyystyöryhmä (VN5/2003) otti vuonna 2002 esille myös työeläkemaksut verotusta edelleen korottavana tekijänä. Korkea kokonaisveroaste ja työn verokiila estävät työllistymistä sekä heikentävät tuottavuuden lisäämisen kannusteita. Työeläkemaksutason nouseminen pitäisi työryhmän mukaan ainakin estää. Tämä on voimakkaasti ristiriidassa maksujen etukäteen nostamisen etujen kanssa. Työeläkemaksujen korotuspaine on noin kuuden prosentin luokkaa. (ks. edellä luku 4.3, Risku 2007b) Toisaalta, jos maksua korotettaisiin jo nyt esimerkiksi muutamalla prosentilla, myöhemmät korotukset eivät olisi niin suuria. Mitä enemmän maksua pystytään neuvotteluteitse korottamaan etupainotteisesti, sitä vähemmän on korotuspaineita myöhemmin. Tämä on erityisen tärkeä näkökohta ajatellen työikäisen

väestön vähenevää määrää. Jos nyt ei tehdä mitään ylimääräisiä maksukorotuksia, myöhemmin on pakko tehdä korotuksia ja se vaikeuttaa yleistä taloutta ja verotusta vuoden 2030 paikkeilla suhteessa paljon enemmän.

Kansainvälisesti vertaillen Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys vaikuttaa esiintuotujen seikkojen valossa lähes kestävältä, kuten komission luokittelu toiseksi parhaaseen ryhmään antaa ymmärtää. Suomen järjestelmä on huomattu komissiossa ja noteerattu hyvään luokkaan. Positiivisena asiana on pantu merkille nimenomaan kolmikantayhteistyössä toteutettu oleva eläkelakiuudistus. Toisaalta komissio ei katso hyvällä sitä, miten suuret ikäluokat selviävät eläkelakiuudistuksesta entisin hyvin eduin.

Suomen julkisen talouden tila on tällä hetkellä kansainvälisesti vertaillen hyvä. Lähivuosikymmeninä julkisen talouden hoitoon ja tasapainoon kohdistuu kuitenkin kovia rahoituspaineita nimenomaan ikääntymiskehityksestä seuraavan eläke- ja hoivamenojen kasvun myötä. Suomen valtionvelkaa on kyetty alentamaan. Rahoituspaineita on omiaan lisäämään muun muassa kansainvälinen verokilpailu, joka heikentää julkisen talouden kykyä rahoittaa sosiaalietuuksia. Valtiontalouden rahoitustasapainon säilyttäminen kytkeytyy pitkälti odotettavissa olevaan tuottavuuden nousuun sekä palkkojen ja verotuksen kehitykseen. Rahoituspolitiikan harjoittamisen mahdollisuudet kytkeytyvät lisäksi voimakkaasti kansainväliseen talouskehitykseen ja siihen liittyviin epävarmuustekijöihin. (IMF 2007; STM 2005 ja 2002b.)

Riittävätkö jo aiemmin 1990-luvulla tehdyt ja vasta vuonna 2005 toteutetut eläkeuudistukset? Tässä tutkimuksessa esitetyn analyysin mukaan eläkkeiden rahoituksen kestävyys voidaan taata, mutta tietyin oletuksin. Eläkkeiden riittävyyden ja rahoituksen turvaamiseksi on edelleen jatkettava jo 1990-luvulla aloitettujen työllisyys-, talous- ja koulutuspoliittisiin ratkaisuihin nojaavien eläkepoliittisten toimenpiteiden ja niiden vaikutusten seuraamista eläkemenojen nousupaineen edelleen hillitsemiseksi.

7. Johtopäätökset

Julkisen talouden suurimman sosiaalimenoerän, eläkekustannusten, ennustetaan nousevan EU:n jäsenmaissa yhteensä keskimäärin noin kolme prosenttiyksikköä bruttokansantuotteesta vuosina 2004–2050. (European Commission 2006, 73.)

Eläkejärjestelmien rahoituksellisen kestävyuden varmistamisen epäonnistuminen pitkällä aikavälillä vaarantaa jäsenmaiden pyrkimykset ylläpitää niiden lakisääteisten eläkejärjestelmien kestävyyttä, parantamisesta puhumattakaan. Näin todetaan myös vuoden 2003 yhteisraportissa (European Commission 2003, 6). Eläkkeiden rahoituksen riittävyyden takaamiseksi ei voida osoittaa yhtä ainoaa keinoa, vaan ratkaisu voidaan paremminkin löytää summana monista eri yhteiskunnallisista toimista. Työllisyys nousee erittäin keskeiseksi keinoksi eläkkeiden rahoituksen riittävyyden varmistamisessa: työllisyysasteen nostaminen kaikissa väestöryhmissä ja työurien pidentäminen. Työllisyyskehitys riippuu kuitenkin aina oleellisesti talouskasvusta. Eläketurvan edellytyksenä on menestyvä talous- ja työllisyyspolitiikka. EU-maissa pyritään supistamaan julkista velkaa ja nostamaan työllisyysastetta, mutta myös uudistamaan eläkejärjestelmiä. Eläkejärjestelmien uudistamispyrkimyksen on todettu nousevan tavoitteesta, että eläkejärjestelmät toimisivat tuotannontekijänä mahdollisimman tehokkaasti. (Laitinen-Kuikka 2002.)

Ikääntymiseen liittyvät ongelmat ovat samat kaikkialla Euroopassa, vain laajuus ja esiintymisajankohta vaihtelevat. Ikääntyneiden määrä kasvaa paitsi määrällisesti myös suhteellisesti. Eliniän pitenemisen myötä eläkkeitä maksetaan yhä kauemmin. Ikäryhmien koot muuttuvat. Lapsia syntyy vähän ja väestön ikääntyessä, työikäisen väestön määrä vähenee. Toisaalta eläkeongelma koskettaa väestöongelman osalta ensin Suomea ja muita EU-maita sen jälkeen. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän. Muilla mailla on tavallaan vielä hetki aikaa varautua kasvaviin eläkemenoihin ja uudistaa eläkejärjestelmiä. Mutta ehtivätkö ne sittenkään? Suomi on varautunut asiaan pitkän aikaa, jo eläkejärjestelmän alkuaajoista lähtien. Muissa maissa ovat lähtökohdat olleet toiset. Suomi olkoon hyvänä esimerkkinä heille. Kasvavien eläkemenojen lisäksi myös terveydenhoitomenot nousevat tulevaisuudessa väestön ikääntymisen takia ja julkisen talouden kestävyys on näin uhattuna. Ihmiset ovat eläkkeelle jäädessään terveempiä, mutta raihnainen vanhuus tulee vastaan ennen pitkää. Volyymien voidaan ikärakenteesta johtuen olevan tulevina vuosina joka tapauksessa toista luokkaa kuin tähän asti.

Ikärakenteen muutos on haaste sen taloudellisten vaikutusten takia. Resurssien pitäisi

kasvaa vähintäänkin samassa tahdissa kuin ikäsidonnaiset kustannukset. Toisaalta ikääntyminen pitää nähdä myös mahdollisuutena ja voimavarana. Ennalta varautuminen ja epätoivottavien kehityskuvien torjuminen on mahdollista, todetaan tulevaisuusselonteon ensimmäisessä liiteraportissa (VN29/2004). Näin siis Suomessa. Tärkeintä tässäkin on tiedostaa tilanne ajoissa ja tehdä oikeat tulevaisuussuunnitelmat, päivittää ennusteet oletusten muuttumisen myötä. Suomi lienee mallimaiden joukossa ikääntymisongelmiin varautumisessa, erityisesti eläkkeiden rahoituksen osalta. Tukholman Eurooppa-neuvostossa vuonna 2001 hyväksytyä kolmiosaista ikääntymisstrategiaa vasten tarkasteltuna Suomen asiat kasvaviin eläkekustannuksiin varautumisessa ovat varsin hyvät. Työllisyysaste on noussut, etenkin ikääntyvien työllisyys. Naisten työllisyys on Suomessa jo aiemminkin ollut muita maita korkeammalla tasolla. Kaikki Suomen eläkejärjestelmässä viime vuosikymmeneltä lähtien tehdyt eläkejärjestelmämuutokset ovat tähänneet juuri rahoituksen kestävyuden parantamiseen. Työeläkkeiden osittaisen rahastoinnin ansiosta eläkemaksupaine jää olennaisesti pienemmäksi kuin eläkemenojen. Lisäksi Suomen taloudellinen tilanne on Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n (2007) mukaan monessa suhteessa kadehdittava.

Eläkkeiden rahoituksen kestävyyttä Suomessa ja muissa EU15-maissa on tässä tutkimuksessa arvioitu maiden eläkestrategiaraportointeja toisiinsa vertaamalla lähinnä komission yhteisraporttien avulla. Komission tekemän luokittelun rinnalle on nostettu vaihtoehtoinen luokittelu (taulukko 7). Eläkerahoituksen riittävyyttä lähestytään eri kriteerien kautta. Vanhushuoltosuhteen kasvu ja kasvavat eläkemenot luovat paineita monissa maissa nostaa maksutasoa tai lisätä valtion rahoitusta, mikä rasittaa julkisia talouksia entistä enemmän. Julkisen velan painotus tämän tutkimuksen analyysissä on siten perusteltu. Eläkejärjestelmien taloudellinen kestävyys on osa julkisen talouden kestävyyttä. Tätä lähtökohtaa vasten Suomi pärjää eurooppalaisessa vertailussa varsin hyvin: julkisen velan määrää on vähennetty ja eläkerahastointia lisätään edelleen.

Kaikki maat eivät painota samalla kuitenkaan eläkejärjestelmien pohjimmaista tarkoitusta, sosiaalipoliittista aspektia. Lakisääteisistä järjestelmistä ollaan liukumassa yhä enemmän toisen pilarin järjestelmiin ja myös maksuperusteisia järjestelmiä on tullut

lisää. Valtiovarainministeriöt ja sosiaali- ja terveysministeriöt kamppailevat keskenään sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla: vakaus- ja kasvusopimuksessa on kyse yksinomaan finanssipolitiikan reunaehdoista. Sosiaalimenojen muodostaessa suuren osan julkisista menoista on kyse myös sosiaalipolitiikan reunaehtojen määrittelystä EU:n tasolla, sosiaalipolitiikan eurooppalaistumisesta. (Hagfors ym. 2006.)

Taulukko 7. Yhteenvetotaulukko EU15-maiden kestävyysluokittelusta.

	Komission (2006) luokittelun mukaan	Uusi jaottelu
I "No major challenges" Hyvin valmistautuneet	Iso-Britannia, Ruotsi	Irlanti, Ruotsi
II "Moderate challenges" Lähes kestäviä	Alankomaat, Irlanti, Italia, Itävalta, Ranska, Saksa, Suomi, Tanska,	Alankomaat, Iso-Britannia, Luxemburg, Suomi, Tanska
III "Important pressures" Lisä uudistukset tarpeen	Belgia	Belgia, Espanja, Itävalta, Portugali, Ranska, Saksa,
IV "Significant challenges" Lisä uudistukset välttämättömiä	Espanja, Kreikka, Luxemburg, Portugali	Italia, Kreikka

Lähde: Komission luokittelu Yhteisraportista 2006 (European Commission 2006a)

Komission luokittelua paremman sijan saaneet maat on merkitty **sinisellä** ja vastaavasti huonomman sijoituksen saaneet maat **punaisella**. Mustalla merkityt maat ovat sijoittuneet samoin kuin yhteisraportissa 2006 (European Commission 2006a).

Suurimmat haasteet eläkemenojen osalta kohdataan Kreikassa, Portugalissa, Luxemburgissa, Espanjassa ja Belgiassa. (European Commission 2006b.) Italiassa ja Ruotsissa arvioidut eläkemenojen lisäykset ovat puolestaan hyvin pieniä, koska niissä eläkejärjestelmät ovat maksuperusteisia. Kaikki maat eivät todellakaan ole valmistautuneet kasvaviin eläkekustannuksiin huolella tai edes ajoissa. Yleisesti ottaen suurimmat vaikeudet rahoittaa eläkkeitä varman päälle on mailla, joilla on muutenkin ongelmia julkisen taloutensa kanssa: Belgiassa, Espanjalla, Portugalilla, Kreikalla ja Luxemburgilla. (European Commission 2006a.) Aiemman yhteisraportin (European Commission 2003) mukaan suurimmat ongelmat olivat tässä mielessä lisäksi Saksalla, Ranskalla, Italiassa ja Alankomailla. Näistä maista ongelmat eivät ole suinkaan poistuneet. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan lisä uudistusten toteuttaminen tehostamalla sosiaaliturvajärjestelmien uudistamiseen tähtäviä toimia. Eläkkeiden ja niiden rahoituksen riittävyyden seuranta on alkanut ja jatkuu edelleen. Tiivis ja tehokas yhteistyö sekä vuorovaikutus työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan välillä ovat edelleen tarpeen.

Eläkemenojen bruttokansantuoteosuuksien ennustetaan nousevan kaikissa muissa maissa paitsi Itävallassa. Valittujen kriteerien perusteella analysointi osoittaa, että yhdessä asiassa onnistuminen ei takaa lakisääteisten eläkejärjestelmien ja sitä kautta julkisen talouden kestävyyttä. Jos maksetaan vähän eläkkeitä järjestelmästä ja ennustetut eläkemenot näyttävät pieniltä, voi olla, että julkista rahoitusta tarvitaan eläkeläisväestölle muiden sosiaalietuuksien muodossa. Jäsenvaltiot ovat valmistautuneet kasvaviin eläkekustannuksiin muun muassa laajoinakin eläkeuudistuksiin. Valmistautumisen voidaan sanoa tällä hetkellä olleen riittävää maissa, jotka selviävät luokittelussa kahteen ensimmäiseen luokkaan. Jälkimmäisiin luokkiin sijoittuvilla mailla on puolestaan edelleen paineita eläkeuudistuksiin.

Suomi on komission luokituksen mukaan eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyyden suhteen lähes kestävässä joukossa. Sama luokitus saatiin myös tämän tutkimuksen analyysin tuloksena. Luokittelut muuttuvat kuitenkin kriteerien ja politiikkojen mukaan. Tämä kertoo myös siitä, millaisia valintoja voidaan maiden kesken tehdä, mutta myös millaista politiikkaa taustalla on. Kriteereistä päättäminen on eräänlaista kaupankäyntiä.

Jokainen maa voi tehdä itselleen sopia kombinaatioita ja ehdottaa, mihin seikkoihin kiinnitetään huomiota. Tämän tutkimuksen analyysissa komission luokittelemista maista kuusi säilytti asemansa. Suomen osalta asiat tuntuvat olevan mallillaan, vaikka emme kummassakaan komission raportissa ole erinomaisen hyvin valmistautuneita - vasta Ruotsin jälkeen. Mutta mittavia eläkejärjestelmäuudistuksia onkin toteutettu paitsi 1990-luvulla, myös juuri vuonna 2005. Odotetusti Suomi on EU:n kärkimaita eläkkeiden turvaamisen kannalta.

Koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan kestävä rahoitus edellyttää mahdollisimman monen työkäisen osallistumista työelämään mahdollisimman kauan eli työllisyysasteen nostamista. Ellei työllisyysastetta saada nousemaan, joudutaan julkisia menoja supistamaan jo lähivuosina suurten ikäluokkien siirtyessä pois työelämästä - eläkkeelle. Eläkkeet voidaan saada turvattua paremmin rahastojen ansiosta kun taas sosiaaliturvan muu rahoitus on täysin verorahoista ja kunakin aikana työssä olevien määrästä riippuvainen. Sama työllisyysasteen parantamistavoite pätee kaikkiin maihin. Se on vain tavoitteena helpommin sanottu kuin tehty. Työ tuntuu häviävän edullisempien työvoimakustannusten maihin.

Avoimen koordinaation menetelmää on jatkettu ensimmäisen raportointikierroksen jälkeen. Saavutettua kehitystä arvioitiin edelleen vuonna 2006, jolloin myös uudet maat olivat raportointikierroksella mukana. Ensimmäisen raportin laatiminen on maittain vaatinut varmasti enemmän ja toiseen on tietoja ollut jo helpompi koota ja päivittää. Monissa maissa on ensimmäisen raportointikierroksen jälkeen tehty eläkekustannusten nousua hillitseviä eläkejärjestelmäuudistuksia, joita ei ehditty vielä ottaa mukaan ensimmäisiin raporteihin. Toiset raportit ovat siis hieman totuudenmukaisempia, realistisempia sen suhteen, mitä on voitu tehdä. Silti niissä ja erityisesti vielä tulevissa on parantamisen varaa nimenomaan maiden tietojen saamisen osalta. Vertailutilanne ei maiden lukumäärän kasvamisen myötä varmasti helpotu. Komission mielipiteet eivät sanottavasti ole muuttuneet raporttien välillä: vaikka paljon on tehty rahoituksen riittävyyden eteen, paljon on vielä tehtävää, toisilla enemmän toisilla vähemmän. Kaikkien on kuitenkin seurattava ja edelleen paneuduttava eläkemenojen hillitsemiseen ja rahoituksen varmistamiseen.

Kansainvälinen vertailu osoittaa Suomen eläkejärjestelmän olevan taloudellisesti varsin kestäväällä pohjalla. Monissa Euroopan maissa ollaan vasta siirtymässä sellaisiin väestörakenteisiin, joita pohjoismaissa on jo koettu. Nämä väestörakennemuutokset yhdessä mahdollisten työmarkkinamuutosten kanssa voivat johtaa muita maita seuraamaan pohjoismaisia malleja, ratkaisuja, joihin olemme päätyneet jo. Avoimen koordinaation menetelmä ei ole mikään ratkaisu kyseisiin ongelmiin, mutta sen avulla voidaan seurata, miten maat onnistuvat eläkemenojen kasvun hillitsemisessä ja miten jäsenmaiden julkiset taloudet voivat kestää eläkemenot. Avoimen koordinaation menetelmän käyttö seurantamenetelmänä jatkuu edelleen, muotoutuen koko ajan.

Kirjallisuus

Aaron, Henry (1966). The Social Insurance Paradox. Canadian Journal of Economics, 32.

Alho, Juha (2003). Predictive Distribution of Adjustment for Life Expectancy Change. Finnish Centre for Pensions. Working Papers 3.

Arajärvi, Pentti (2002). Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Kela 2002. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Avain EU-käsitteisiin. Tero Erkkilä ja Teija Tiilikainen. III päivitetty painos. Julkaisija Eurooppa-tiedotus. Edita Oyj

AON Consulting limited (2007). 2007 European Pensions Barometer. Report: Measuring the pressure on EU pension systems.

AWG-raportti (2006). Ageing Working Group of the EPC, European Policy Committee. Ks. European Commission (2006b). Directorate – General For Economic and Financial Affairs.

AWG-raportti (2003). Ageing Working Group of the EPC, European Policy Committee. Ks. European Commission (2003). Directorate – General For Economic and Financial Affairs.

Ahonen, Kati (2007). Kotitalouksien eläkesäästäminen, tulot ja varallisuus. Eläketurvakeskuksen keskustelualoitteita 2007:1.

Barr, Nicholas (2001). The Welfare State as Piggy Bank – Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State. Oxford University Press

Barr, Nicholas (1997). Economics of the Welfare State. Oxford University Press (3. painos)

Biström, Peter & Elo, Kalle (2007). Väestöennustekatsaus. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2007:5. Helsinki: Edita.

Biström, Peter & Elo, Kalle & Klaavo, Tapio & Risku, Ismo & Sihvonon, Hannu (2007). Lakisääteiset eläkkeet. Pitkän aikavälin laskelmat. Eläketurvakeskuksen raportteja 2007:2. Helsinki: Hakapaino Oy.

Biström, Peter & Klaavo, Tapio, Risku & Ismo & Sihvonon, Hannu (2004). Eläkemenot, -maksut ja -rahastot vuoteen 2075. Eläketurvakeskuksen raportteja. Helsinki: Punamusta.

Eläketurvakeskus (2007). www.etk.fi Kansainvälinen eläketieto. Eläkejärjestelmät eri maissa. Syyskuussa 2007.

Ennakkoraportti (2002). Työmarkkinajärjestöjen sosiaalipakettiin liittyvä eläkepalkkaselvitys. Eläkepalkka-ryhmän ennakkoraportti. Eläketurvakeskuksen monisteita. Helsinki 2002.

European Commission. (2006a). Directorate – General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Unit E.4. Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006. Manuscript completed in August 2006.

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/2006/rapport_pensions_final_en.pdf

European Commission. (2006b). Directorate – General for Economic and Financial Affairs: The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers. Report prepared by the Economic Policy committee and the European commission (DG ECFIN).

& Annex

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_publications_en.htm

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/eespecialreports_en.htm

European Commission (2006c). Public Finance in EMU-2006. European Economy No. 3/2006. SEC(2006) 751. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Luxembourg

http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm

European Commission. (2003). Directorate – General for Employment and Social Affairs. Unit E.2. Adequate and Sustainable Pensions. Joint Report by the Commission and the Council. Employment & social affairs. Social security and social integration. Manuscript completed in September 2003.

http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/cs7165_03_en.pdf

EFRP (2005). European Federation for Retirement Provision 2005. EFRP Statistical Survey 2005. 2004-2005 data. <http://www.efrp.org/web.html>

Eurostat (2005). Eurostat News Release 48/2005. Population projections 2004–2050. EU25 population rises until 2025, then falls. Working age population expected to decrease by 52 million by 2050. 8 April 2005. www.eurostat.fi

Forma, Pauli (2006). ”Niin hyvinä kuin huonoinakin aikoina – Suomalaisten sosiaalipolitiikkaa koskevat mielipiteet vuonna 2004.” Artikkelijä Kirjassa Kautto, Mikko (toim.) (2006) Suomalaisten hyvinvointi 2006. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

OECD (2005). Pension Markets in Focus. Newsletter, December 2005, Issue 2.

Hagfors, Robert & Saari, Juho (2006). Sosiaalipolitiikka talous- ja rahaliitossa. Sosiaalimenot ja julkinen velkaantuminen 15 EU-maassa. Sosiaali- ja terveysturvan katsauksia/71. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Hakola, Tuulia & Määttä, Niku (2007). Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin. Arviointia stokastisella elinkaarimallilla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2001:1. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA sarja B226. Helsinki 2007. Hakapaino Oy.

HE 76/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta.

HE 77/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle eläkelaitosten toimintapääomaa ja vastuuvakaa koskevien säännösten muuttamiseksi.

HE 78/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvakan kattamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 79/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Vakuutusvalvontavirastosta annetun lain muuttamisesta sekä eläkesäätiölain 64 §:n 2 momentin ja vakuutuskassalain 96 §:n 2 momentin kumoamisesta.

Heikkilä, Elli & Järvinen, Taru (2004). Muuttoliike Suomen Itämeren maiden välillä. Artikkelit *Talous & Yhteiskunta-lehdessä* 1/2004. Palkansaajien tutkimuslaitos.

Heikkilä, Matti & Kautto, Mikko & Teperi, Juha (2005). Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtioneuvoston kansallisen julkaisusarjan 5/2005.

Hilli, Petri (2007). Sijoitusuudistuksen vaikutus yksityisen sektorin työeläkevakuutusmaksuun. Vakuutusvalvontaviraston julkaisusarja. *Monisteet* 2007:2.

Ilmakunnas, Seija (2007). Työllisyys parani – missä ja millä eväin. Artikkelit julkaisussa *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2007.

Ilmakunnas, Pekka & Ilmakunnas, Seija (2006). Gradual retirement and lengthening of Working Life. Discussion Paper No. 121. HECER – Helsinki Center of Economic Research, University of Helsinki. October 2006.
<http://ethesis.helsinki.fi/julkaisut/eri/hecer/disc/121/gradualr.pdf>

IMF (2007). Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n Suomessa vierailleen asiantuntijaryhmän lausunto Suomen talouden tilasta. 31.5.2007.
http://www.suomenpankki.fi/fi/suomen_pankki/ajankohtaista/tiedotteet/2007/tiedote23_2007.htm

Julkunen, Raija (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. *Stakes*.

Julkunen, Raija (2001). Sosiaalipolitiikan suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Kari, Matti (2002) Sosiaalisen suojelun prosessista avoimen koordinaation menetelmäksi. *Yhteiskuntapolitiikka-lehti* 1/2002.

Kari, Matti (2000). Uusi sosiaalisen suojelun prosessi Euroopan Unionissa Yhteiskuntapolitiikka-lehti 6/2000.

Kari, Matti (1997). Sosiaalinen Eurooppa ja Suomi. WSOY/Sitra. Juva.

Kari, Matti & Laitinen-Kuikka, Sini & Markwort, Jari (2001). Sosiaaliturvajärjestelmät eri maissa. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy.

Kari, Matti & Pakaslahti, Johannes (2003). EU-Suomen sosiaaliturvajärjestelmä. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy.

Kari, Matti & Saari, Juho (2005). Sosiaalinen Eurooppa – Euroopan unionin sosiaalipolitiikka. Ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotus. Helsinki: J-paino Oy.

Kausto, Risto (2002). Selvitys Suomen työeläkejärjestelmän riskeistä. Sosiaali- ja terveysministeriö, moniste 2002:16

Kiander, Jaakko (2007). Julkisen talouden liikkumavara vuoteen 2030 mennessä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Government Institute for Economic Research. VATT tutkimuksia 129. Helsinki.

Kiander, Jaakko (2002). Tarvitseeko Suomi ulkomaista työvoimaa? Artikkelijulkaisussa PTT-katsaus 4/2002. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.

Kiuru, Julia (2004). Suomen työeläkejärjestelmä ja EU:n sisämarkkinat (luku 2). Teoksessa Kari Matti & Kiuru Julia & Kontiokorpi Reino & Lehtonen, Seija & Hakala, Timo (2004) Suomen työeläkejärjestelmä EU:ssa. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy. 29-60.

Knuuti, Juha & Lehtonen, Seija & Vidlund, Mika (2007). Ikääntymisen vaikutukset EU25-maiden lakisääteisiin eläkejärjestelmiin. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2007:2. Helsinki: Edita Priima Oy.

Koivusalo, Lauri & Kammonen, Heikki & Lämsä, Simo (2004). Työeläke. Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus. Sulkava: Finreklama Oy.

Kontiokorpi, Reino (2004). EU:n eläkejärjestelmien seuranta ja eläkkeiden riittävyys. Teoksessa Kari Matti & Kiuru Julia & Kontiokorpi Reino & Lehtonen, Seija & Hakala, Timo (2004) Suomen työeläkejärjestelmä EU:ssa. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy. 61-108.

Korkman, Sixten & Lassila, Jukka & Määttä Niku & Valkonen, Tarmo (2007). Hyvinvointivaltion rahoitus. Riittävätkö rahat, kuka maksaa? Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA. Kustantaja: Taloustieto Oy. Helsinki: Yliopistopaino.

Laitinen-Kuikka, Sini (2002). Avoimen koordinaation menetelmän soveltaminen eläkepolitiikkaan (luku 11). Teoksessa Saari, Juho (toim.) Euroopan sosiaalinen malli – Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan

keskusliitto ry. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy. Sivut 263-285.

Laitinen-Kuikka, Sini & Bach, Jarna & Vidlund, Mika (2002) Eläketurva Länsi-Euroopassa. Eläketurvakeskus. Helsinki: Hakapaino Oy. www.etk.fi

Laskuperuste. Työntekijän eläkelain (TyEL) mukaisen eläkevakuutuksen erityisperusteet. 1.1.2007 alkaen voimaantulleet.

Lassila, Jukka & Määttä, Niku & Valkonen, Tarmo (2007). Ikääntymisen taloudelliset vaikutukset ja niihin varautuminen. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2006). The Finnish Pension Reform of 2005 ETLA. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos. Keskustelualoitteita No. 1000.

Lehtonen, Seija (2004) Eläkkeiden rahoituksen kestävyys EU:n avoimen koordinaation menetelmässä. Teoksessa Kari Matti & Kiuru Julia & Kontiokorpi Reino & Lehtonen, Seija & Hakala, Timo (2004) Suomen työeläkejärjestelmä EU:ssa. Helsinki: Suomen Vakuutusalan Koulutus ja Kustannus Oy. 109-148.

Lindell, Christina (2004). Longevity is increasing – what about the retirement age? Finnish Centre for Pensions. Working Papers 6. Helsinki.

Lindell, Christina (1999). Elinaika pitenee – miten käy eläkeiän? Eläkeikätyöryhmän muistio. Eläketurvakeskuksen raportteja 1999:18. Helsinki: Hakapaino Oy.

Lindell, Christina & Lehtonen, Seija & Rynänen, Eliisa (2007). Eläkkeiden rahoitus. Artikkelikirjassa Hietaniemi, Marjukka & Ritola, Suvi (toim.) (2007). Suomen eläkejärjestelmä. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 2007:5. Gummerus Kirjapaino Oy. 51-68.

Lindholm, Hanna (2001). Suomalaisen hyvinvoinnin muutokset 1995–2000. KELA. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Louekoski, Matti (2005). Työeläkevakuutusyhtiölain uudistamistarpeet. Selvityshenkilön väliraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmäraportteja 2005:15.

Louekoski, Matti (2006). Työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain (354/1997) uudistamista koskeva selvitystehtävä. Matti Louekoski 15.2.2006. <http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/sosva/svlouek06.htx>

Lönroth, Juhani (2002). Työllisyys osana Euroopan Unionin yhteiskuntapolitiikkaa. PTT-katsaus 4/2002.

Merril Lynch & Co. Global Securities Research & Economics Group (2001). Progress Report European Pension Reforms. Pension Reform Barometer for Europe.

- Niemelä, Heikki & Salminen, Kari (2006). Suomalainen sosiaaliturva. Vammala. Vammalan Kirjapaino Oy.
- Nieminen, Mauri (2007). Johdatus väestötieteen perusteisiin. Luku 9.1. Matemaattiset mallit. Tilastokeskuksen verkkokoulu. Tilastokeskus. www.tilastokeskus.fi
- Nieminen, Mauri (2005). Eurooppa eläköityy eri tahtiin. Artikkelijulkaisussa Tieto & Trendit 10/2005. Tilastokeskus.
- Orzag, Peter R. & Stiglitz, Joseph E. (1999). Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems. Esitetty Maailmanpankin konferenssissa "New Ideas About Old Age Security", 14. - 15.9.1999, Washington D.C.
www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/conferen/papers/rethinking.pdf
- Pakaslahti, Johannes (2001). Euroopan sosiaalisen mallin aineksia. Helsinki: Gaudeamus.
- Pakaslahti, Johannes (2000). The Social Dimension of the European Union – Studies on the Impact of Integration. Helsinki: Helsinki University. Sivut 46–77.
- Palola, Elina (2007). Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, resurssit ja kommunikaatio. Väitöskirja. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellinen tiedekunta. Yhteiskuntapolitiikan laitos. Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes. Tutkimuksia 164. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Parjanne, Marja-Liisa (2004). Väestön ikärakenteen muutoksen vaikutukset ja niihin varautuminen eri hallinnonaloilla. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2004:18.
- Parkkinen, Pekka (2002). Suomi selviää vanhuusmenoista – mutta entä muuttotapialueet? Yhteiskuntapolitiikka-lehti 4/2002.
- Parkkinen, Pekka (2004). Verotulot lakisääteisistä eläkemennoista sekä julkisista terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluista. Yhteiskuntapolitiikka 5/2004.
- Pekkarinen, Jukka (2004). Hyvinvointivaltio ja globalisaatio. Artikkelijulkaisussa Talous & Yhteiskunta 1/2004, s. 41–43. Palkansaajien tutkimuslaitos. Kirjapaino Jaarli Oy. ISSN1236-7206.
- Pentikäinen, Teivo (1998). Ikääntymisongelma ja sen ratkaisu. Suuri yhteiskunnallinen haaste. Eläketurvakeskuksen raportteja 1998:13. Helsinki: Hakapaino Oy
- Pentikäinen, Teivo (1995). Väestön ikääntyminen. Suuri yhteiskunnallinen haaste. Eläketurvakeskuksen raportteja 1995:1. Helsinki: Hakapaino Oy
- Rajaniemi, Erkki (2006). Työeläkejärjestelmän kilpailuolosuhteet. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2006:79. Helsinki.
- Rantala, Jukka (2002). Ehdotukset työeläkelaitosten kilpailusta. Selvitysmies Jukka Rantalan raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, työryhmämuistio 2002:17:

Risku, Ismo (2007a). Työeläkemaksut – onko nostopainetta? Esitelmä tilaisuudessa ”Ajankohtaista ETK:n suunnitteluijan näkökulmasta” 3.5.2007.

Risku, Ismo (2007b). Työeläkemaksujen nostotarve on vähäinen. Artikkelin lehdessä *Talous & Yhteiskunta* 1/2007, s. 34–40. Palkansaajien tutkimuslaitos. Kirjapaino Jaarli Oy.

Risku, Ismo (2001). Eläkerahastojen suuruutta kuvaavia tunnuslukuja. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2001:4. Helsinki.

Saari, Juho (2002). Avoimen koordinaation mallin soveltaminen köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vastaisessa politiikassa. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Euroopan sosiaalinen malli – Sosiaalipoliittinen näkökulma Euroopan integraatioon. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy. Sivut 286-307.

Salminen, Kari (1987). Yhteiskunnan rakenne, politiikka ja eläketurva. Kokonaiseläketurvan muotoutuminen Suomessa ja Ruotsissa. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1987:2. Jyväskylä: Gummerus Oy:n kirjapaino.

SOMERA (2002). SOMERA-raportti. Sosiaali- ja terveysministeriö, komiteamietintö 2002:4 Sosiaalimenojen kehitystä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamista pitkällä aikavälillä selvittäneen toimikunnan mietintö.

STM (2005). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2005:11. Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti.

STM (2002a). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:21. Sosiaalimenojen kehitys pitkällä aikavälillä. SOMERA-toimikunnan taustaraportti.

STM (2002b). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2002:18. Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti. Päivitetty versio, lokakuu 2002.

Stakes (2006). Hoivan ja hoidon taloudellinen kestävyys. Arvioita sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten kehityksestä. Hyvinvointivaltion rajat –hanke. Stakes. Helsinki: Edita Prima Oy.
<http://www.stakes.fi/verkkojulkaisut/raportit/M229-VERKKO.pdf>

Sundén, Annika (2005). What do people know about their pension rights and what should they know? Esitelmä konferenssissa 14th Baltic Conference 30 August – 1 September in Visby, Sweden.

Takala, Mervi (2007). Vanhuseläkeläisten muille antama apu miljoona-luokkaa. Artikkelin Työeläke-lehdessä nro 1/2007. Eläketurvakeskus.

Takala, Mervi & Uusitalo, Hannu (2002). toim. Varhaiseläkkeet muuttuvat - mutta miten? Arvioita yksityisalojen eläkkeiden kehittämistä koskevan periaatesopimuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:30.

Tarkiainen, Ritva (2001). Rahastoinnin lisääminen eläkejärjestelmässä. SHV-harjoitustyö.

Teollisuus ja Työnantajat (2003). Kohti kestävä työeläkejärjestelmää. TT:n eläke- ja sosiaalipoliittiset linjaukset, päätetty järjestön työvaliokunnassa ja hallituksessa 20.3.2003.

Tilastokeskus (2007a). Väestön ennakkotilastot.

http://www.tilastokeskus.fi/til/vamuu/2007/vamuu_2007_2007-12-28_tie_001_fi.html

Tilastokeskus (2007b). Tallella ikä eletty... Ikääntyminen tilastoissa.

Tuomikoski, Jaakko & Sorainen, Janne & Kilponen, Satu (2007). Lakisääteisen työeläkevakuutuksen vakuutustekniikkaa. Eläketurvakeskuksen käsikirjoja 2007:4. Gummerus Kirjapaino Oy.

Tuomikoski, Jaakko & Kilponen, Satu (2003). Lakisääteisen työeläkevakuutuksen vakuutustekniikkaa. Eläketurvakeskuksen raportteja 2003:31. Helsinki: Hakapaino Oy.

Tuominen, Eila. (2002). Arvio työeläkeuudistuksen sukupuolivaikutuksista. Eläketurvakeskuksen monisteita 41. Helsinki

Työeläke 2006. Korpiluoma, Riitta & Alaluusua, Anniina & Heinonen Riitta & Kaarre Samuli & Kekäläinen Jaana & Kouvonen Keijo & Lilius Sonja & Mustonen Pasi, Perälehto-Virkkala Anne & Takanen Maijaliisa & Tuomikoski Jaakko (2006). Työeläke. Finanssi- ja vakuutuskustannus. Sulkava: Finnreklama Oy.

Työeläkevakuuttajat TELAn tilastot kotisivuilla <http://www.tela.fi> toukokuussa 2007.

Työeläkevakuuttajat TELA (2004). Työeläkeasenteet 2004-tutkimus.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmä (2006). Työeläkejärjestelmän sijoitustoimintaa koskeva selvitys. Helsinki.

Työryhmäraportti. (2002). Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen monisteita 40. Helsinki

Uusitalo, Hannu (2007). Eläkkeet eilen, tänään ja huomenna. Esitelmä tilaisuudessa ”Ajankohtaista ETK:n suunnitteluajan näkökulmasta” 3.5.2007.

Valkonen, Tarmo (2004). Työeläkejärjestelmän rahoitus ja muuttuva taloudellinen ympäristö. Eläketurvakeskuksen monisteita 40.

Vanhuuseläkeläiset yhteiskunnan voimavarana. Vanhus- ja eläkeläisasioiden neuvottelukunnan muistio 28.11.2006. Sosiaali- ja terveysministeriö.
<http://www.stm.fi/Resource.phx/orgns/neuvt/vanhusnk.htx.i261.pdf>

Vidlund, Mika (2006). Old-age pension reforms in the EU-15 countries at a time of retrenchment. Finnish Centre for Pensions. Working Papers 2006:1. Helsinki: Edita Prima Oy.

Vidlund, Mika (2005). Uudet EU-jäsenmaat ja rahastoeläkejärjestelmien maihinnousu. Eläketurvakeskuksen katsauksia 2005:2. Helsinki: Edita Prima Oy.

VM (2007) Valtiovarainministeriö (2007). Kansantalouseläkeosasto. Suomen vakausohjelman tarkistus. Taloudelliset ja poliittiset katsaukset. 4a/2007. Helsinki: Edita Prima Oy. www.vm.fi

VM (2006a). Valtiovarainministeriö (2006). Kansantalouseläkeosasto. Suomen vakausohjelman tarkistus. Taloudelliset ja poliittiset katsaukset. 4a/2006. Helsinki: Edita Prima Oy. www.vm.fi

VM (2006b). Valtiovarainministeriön kansantalouseläkeosasto. Ministry of Finance, Economics department. Country Fiche on Pensions: Finland. The working group on ageing populations attached to the Economic Policy Committee. January 2006.

VN (2007). Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007. Helsinki: Edita Prima Oy.

VN (2004). Hyvä yhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestönkehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta.

VN 32/2004. Valtioneuvosto (2004). Talouskasvu ja julkistalous ikääntyneen väestön oloissa. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 4. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 32/2004.

VN 31/2004. Valtioneuvosto (2004). Väestönkehitykseen vaikuttaminen – tulisiko syntyvyyttä ja maahanmuuttoa lisätä? Tulevaisuusselonteon liiteraportti 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 31/2004.

VN 29/2004. Valtioneuvosto (2004). Väestön ikärakenteen muutos ja siihen varautuminen. Tulevaisuusselonteon liiteraportti 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 29/2004.

VN (2006) Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma. 24.6.2003. <http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/ohjelma/fi.jsp>

VN (2003). Työllisyystyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2003.

Liitteet

Liite 1. Vanhushuoltosuhteen kehitys EU15-maissa vuosina 2004, 2025 ja 2050.

Muutosprosentti tarkoittaa vanhushuoltosuhteen muutosta ennustejakson aikana vuodesta 2004 vuoteen 2050.

	Vanhushuoltosuhte % (65 + / 15–65)			
	2003	2025	2050	Muutos %yksikköä
Alankomaat	20	33	41	20
Belgia	26	36	47	21
Espanja	25	33	66	41
Irlanti	16	25	45	29
Iso-Britannia	24	33	45	21
Italia	28	39	62	34
Itävalta	23	34	52	30
Kreikka	26	36	60	35
Luxemburg	21	28	36	15
Portugali	23	35	59	36
Ranska	25	37	46	21
Ruotsi	26	36	41	14
Saksa	26	38	52	26
Suomi	23	41	47	24
Tanska	22	34	42	20
EU15	25	36	52	26

Lähde: European Commission (2006b); Eurostat (2005).

Liite 2. Lakisääteiset eläkekustannukset suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004–2050, %.

	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Alankomaat	7,7	7,6	8,3	9,0	9,7	10,7	11,7	11,2
Belgia	10,4	10,4	11,0	12,1	13,4	14,7	15,7	15,5
Espanja	8,6	8,9	8,9	9,3	10,4	11,8	15,2	15,7
Irlanti	4,7	5,2	5,9	6,5	7,2	7,9	9,3	11,1
Iso-Britannia	6,6	6,6	6,7	6,9	7,3	7,9	8,4	8,6
Italia	14,2	14,0	13,8	14,0	14,4	15,0	15,9	14,7
Itävalta	13,4	12,8	12,7	12,8	13,5	14,0	13,4	12,2
Kreikka	12,6	12,6	15,4	15,4	17,9	19,6	23,8	24,0
Luxemburg	10,0	9,8	10,9	11,9	13,7	15,0	17,0	17,4
Portugali	11,1	11,9	12,6	14,1	15,0	16,0	18,8	20,8
Ranska	12,8	12,9	13,2	13,7	14,0	14,3	15,0	14,8
Ruotsi	10,6	10,1	10,3	10,4	10,7	11,1	11,6	11,2
Saksa	11,4	10,5	10,5	11,0	11,6	12,3	12,8	13,1
Suomi	10,7	11,2	12,0	12,9	13,5	14,0	13,8	13,7
Tanska	9,5	10,1	10,8	11,3	12,0	12,8	13,5	12,8
EU15	10,6	10,4	10,5	10,8	11,4	12,1	12,9	12,9

Lähde: European Commission (2006b).

Liite 3. Kokonaiseläkemenot suhteessa BKT:hen EU15-maissa vuosina 2004, 2030 ja 2050, prosenttia.

	Kokonaiseläkemeno % BKT:sta			Muutos % yksikköä
	2004	2025	2050	2004 - 2050
Alankomaat	12,4	16,4	20,0	7,6
Belgia	10,4	14,7	15,5	5,1
Espanja	8,6	10,4	15,7	7,1
Irlanti	-	-	-	-
Iso-Britannia	-	-	-	-
Italia	14,2	14,4	14,7	0,4
Itävalta	13,4	13,5	12,2	-1,2
Kreikka	-	-	-	-
Luxemburg	10,0	13,7	17,4	7,4
Portugali	11,1	15,0	20,8	9,7
Ranska	12,8	14,0	14,8	2,0
Ruotsi	12,9	13,3	13,9	0,9
Saksa	11,4	11,6	13,1	1,7
Suomi	10,7	13,5	13,7	3,1
Tanska	-	-	-	-
EU15	10,6	13,1	12,9	2,3

Lähde: European Commission (2006b). Kaikkien maiden tietoja ei saatavissa.

Liite 4. Lakisäateisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyuden varmistamiseen tähtäävät toimet EU-maissa, strategioiden päätoimet.

Julkisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyuden varmistamisen päästrategiat	
Belgia	Julkisen talouden tervehdyttäminen; oletetut julkisen talouden ylijäämät, julkisen velan merkittävä vähentäminen ja korkokuluista saatava säästö ”vanhuusrahaan” (korkomenojen vähentymisen oletetaan olevan suuremmat kuin kaikkien ikääntymiseen liittyvien julkisten menojen kasvun). Varhaiseläkkeelle siirtymisen vähentäminen.
Tanska	Julkisen talouden ylijäämätavoite 1,5 – 2,5 prosenttia vuoteen 2010 asti. Julkisen velan vähentäminen ja työllisyyden kasvu (60 000 henkilöä vuoteen 2010 mennessä). Varhaiseläkkeelle siirtymisen vähentäminen.
Saksa	Vuoden 2001 eläkeuudistus alentaneet julkisen eläkekustannusten kasvua. Eläkemaksuprosentin nostotarve on kuitenkin edelleen suuri. Eläkemaksujen maksukatto.
Kreikka	Vuoden 2002 eläkeuudistus. Perustettu eläkkeiden vararahasto ja vaaditun vakuutusmaksukauden pidentäminen.
Espanja	Budjettivakauslaki. Eläkkeiden vararahasto. Työllisyyden ja sitä kautta maksajien lisääntyminen. Sosiaaliturvasektori ylijäämäinen vuoteen 2015 asti. Eläkkeiden korotukset sidottu hintaindeksiin.
Ranska	Eläkkeiden vararahasto. Eläkelakiuudistus 2004.
Irlanti	Hallituksen tuettava varaeläkerahastoa vuosittain 1 prosentilla BKT:sta (lakisäateinen vaatimus). Vararahastojen arvioitu olevan 45 prosenttia vuonna 2025 ja niitä voidaan käyttää vuodesta 2026 alkaen. Vuoden 2004 kertymä 9,6 prosenttia BKT:sta.
Italia	Taloukasvun ja työllisyyden kasvun edellytysten parantaminen. Eläkelakiuudistus, uusi maksuperusteinen järjestelmä.
Luxemburg	Julkisten eläkkeiden rahoitusmenettely; eläkemaksuprosentti niin suuri, että vararahasto voidaan pitää vähintään tasolla, joka ylittää 150 % vuosittaisista eläkemaksuista. (Ei ole onnistuttu!)
Alankomaat	Julkisen velan maksaminen vuoteen 2025 mennessä; edellyttää vuosittaista julkisen talouden ylijäämää (keskimäärin yli 1 prosenttia BKT:sta). Toisen pilarin eläkkeistä saadut verotulot nostavat verotuloja erityisesti vuodesta 2020 eteenpäin. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän uudistaminen ja sitä kautta varhaiseläkkeelle siirtymismahdollisuuden pienentäminen sekä työllisyysasteen nostaminen.
Itävalta	Eläkejärjestelmämuudistus 2004. Työllisyysasteen nostaminen erityisesti ikääntyvien työntekijöiden osalta. Maksuajan pidentäminen 45 vuoteen täyden eläkkeen (80 %) saamiseksi. Eläkkeiden korotukset sidottu hintaindeksiin.

Portugali	Vuonna 1989 perustettu vararahasto. Eläkejärjestelmäuudistus 2002 ja lisätiukennuksia 2005. sosiaaliturvajärjestelmän ylijäämät (oletetaan jatkuvan vuoteen 2015 asti) ja kaksi prosenttiyksikköä työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista säästetään vararahastoon.
Suomi	Eläkejärjestelmäuudistuspäätökset vuosina 2001 ja 2002 pääosin voimaan vuonna 2005. Hallituksen strategia perustuu talouskasvun ja työllisyyden kasvun varmistamiseen, julkisen velan vähentämiseen ja (vara)eläkerahastojen kasvattamiseen yli lakisääteisen rahastointivaatimuksen (2007: noin neljäsosa eläkevastuista). Tavoitteena nostaa varsinaista eläkeikää kahdella vuodella vuoteen 2025 mennessä ja kolmella vuodella vuoteen 2050 mennessä.
Ruotsi	Vuonna 1998 päätetyt uudistukset tulivat täysin voimaan vuonna 2003. Järjestelmä reagoi taloudelliseen tai väestölliseen kehitykseen. Hallituksen tavoitteena julkisen talouden ylijäämä.
Iso-Britannia	Terveen julkisen talouden ylläpito ja vakaiden ja turvallisten edellytysten luominen ammatillisten ja yksityisten lisäeläkkeiden säästöille. (Järjestelmä vaikuttaa tällä hetkellä rahoituksen kannalta kestävältä.)

Lähde: European Commission (2006a); European Commission (2003).

Liite 5. EU15-maiden eläkevarat vuonna 2004, I ja II pilari, prosenttia BKT:sta

I pilari		II pilari		I + II	
FI	58,7	135,5	NL	140,4	NL
SE	32,1	81,0	UK	91,3	DK
DK	24,6	66,7	DK	83,1	SE
LU	23,6	51,0	SE	81,0	UK
IE	7,3	43,0	IE	69,5	FI
NL	4,9	15,0	BE	50,3	IE
BE	4,4	11,2	PT	23,6	LU
PT	4,3	10,8	FI	19,4	BE
ES	2,3	9,0	ES	15,5	PT
FR	1,2	7,6	FR	11,3	ES
DE	0,1	5,9	DE	8,8	FR
AT	0	5,4	AT	6,0	DE
IT	0	3,0	IT	5,4	AT
UK	0	0	LU	3,0	IT

Lähde: European Commission (2006b); EFRP (2005); OECD (2005)