

Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Helsinki 2002

KUVAILULEHTI

Julkaisija Sosiaali- ja terveysministeriö	Julkaisun päivämäärä 27.6.2002		
Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Kansallisen eläkestrategiaraportin laativa työryhmä Puheenjohtaja: Tarmo Pukkila, STM Sihteerit: Tarja Härkönen, STM Antero Kiviniemi, STM Mika Vidlund, ETK	Julkaisun laji Työryhmämuistio		
	Toimeksiantaja Sosiaali- ja terveysministeriö		
	Toimielimen asettamispäivä 15.2.2002		
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen) Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti (Finlands nationella pensionsstrategirapport)			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä <p>Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksen EU:lle toimitettavaksi kansalliseksi eläkestrategia-raportiksi Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14.-15.12.2001 sovitun mukaisesti. Laekenin Eurooppa-neuvostossa sovittiin nk. avoimen koordinaatiomenetelmän soveltamisen sisällöstä ja menettelytavoista eläkkeiden alalla. Ehdotuksessa tarkastellaan Suomen eläkejärjestelmää ja Suomessa tehtyjä eläkepoliittisia ratkaisuja Laekenissa sovittujen 11 yhteisen eläkepoliittisen tavoitteen kannalta. Kunkin tavoitteen osalta tarkastellaan Suomen eläkejärjestelmän nykytilaa, haasteita sekä tehtyjä kehittämislinjauksia.</p> <p>EU-tasolla yhteisesti sovitut tavoitteet toteutuvat pitkälti nykytilanteessa Suomen eläkejärjestelmässä. Väestörakenteen ikääntymisen asettamiin haasteisiin kyetään vastaamaan jatkamalla eläkejärjestelmän kehittämistä hallitusohjelmassa, työmarkkinajärjestöjen 12.11.2001 tekemässä sopimuksessa ja SOMERA-toimikunnan 4.4.2002 antamassa mietinnössä tehtyjen linjausten mukaisesti. Erityisenä haasteena on hallita eläkemaksutason kehitys ja turvata asianmukainen eläketaso. Haasteisiin vastattaessa tarvitaan konkreettisia toimenpiteitä erityisesti työllisyysasteen kohottamiseksi ja työurien pidentämiseksi. Tässä suhteessa työelämän kehittäminen ja vakaa talouskehitys ovat keskeisessä asemassa.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) eläkkeet, EU, ikääntyminen, rahoitus, sosiaaliturva, työllisyys			
Muut tiedot www.stm.fi			
Sarjan nimi ja numero Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:13		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1177-3
Kokonaissivumäärä 60	Kieli suomi	Hinta 14,80 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja STM:n julkaisumyynti, PL 536, 33101 Tampere puh. (03) 260 8158 ja (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, sähköposti: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Kustantaja Sosiaali- ja terveysministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Social- och hälsovårdsministeriet	Utgivningsdatum 27.6.2002		
Författare (uppgifter om organet: namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för sammanställning av den nationella pensionsstrategirapporten Tarmo Pukkila, ordförande Antero Kiviniemi, sekreterare Tarja Härkönen, sekreterare Mika Vidlund, sekreterare	Typ av publikation Promemoria		
	Uppdragsgivare Social- och hälsovårdsministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 15.2.2002		
Publikation (även den finska titeln) Finlands nationella pensionsstrategirapport (Suomen kansallinen eläkestrategiaraportti)			
Publikationens delar			
Referat <p>Arbetsgruppen har enligt uppdrag sammanställt ett förslag om en nationell pensionsstrategirapport som skall överlämnas till EU enligt det som avtalades vid Europeiska rådets möte i Laeken 14.-15.12.2001. Vid Europeiska rådets möte i Laeken ingicks avtal om innehållet och förfaringssätt i tillämpningen av den s.k. öppna samordningsmetoden på pensionsområdet. I förslaget granskas Finlands pensionssystem och pensionspolitiska lösningar som gjorts i Finland med de 11 gemensamma pensionspolitiska målen som avtalats i Laeken som utgångspunkt. För varje mål granskas Finlands pensionssystem nuvarande läge, utmaningar samt utvecklingsutstakningar.</p> <p>Målsättningarna som gemensamt överenskommit på EU-nivå förverkligas för nuvarande långt i Finlands pensionssystem. Utmaningarna som framförs av att befolkningsstrukturen åldras kan mötas genom att föra vidare utvecklingen av pensionssystemet enligt de utstakningar som gjorts i regeringsprogrammet, avtalet som ingicks av arbetsmarknadsorganisationerna 12.11.2001 och i betänkandet som gavs 4.4.2002 av SOMERA-kommissionen. En särskild utmaning är att behärska utvecklingen av pensionsavgiftsnivån och trygga en lämplig pensionsnivå. Då utmaningarna möts behövs konkreta åtgärder speciellt för att höja sysselsättningsgraden och förlänga arbetsbanor. I detta avseende är arbetslivets utveckling och en säker ekonomisk utveckling i ett centralt läge.</p>			
Nyckelord EU, finansiering, pensioner, sysselsättning, socialskydd, åldrande			
Övriga uppgifter www.stm.fi			
Seriens namn och nummer Social- och hälsovårdsministeriets promemorior 2002:13		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1177-3
Sidoantal 60	Språk Finska	Pris 14,80 €	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Social- och hälsovårdsministeriets publikationsförsäljning PB 536, 33101 Tammerfors tfn (03) 260 8158 och (03) 260 8535 fax (03) 260 8150, e-post: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Förlag Social- och hälsovårdsministeriet	

DOCUMENTATION PAGE

Publisher Ministry of Social Affairs and Health (MSAH)		Date 27 June 2002	
Authors Working Group Preparing the National Pension Strategy Report Chairman: Tarmo Pukkila, MSAH Secretaries: Tarja Härkönen, MSAH Antero Kiviniemi, MSAH Mika Vidlund, Central Pension Security Institute		Type of publication Working Group Report	
		Commissioned by Ministry of Social Affairs and Health	
		Date of appointing the organ 15 February 2002	
Title of publication Finland's National Pension Strategy Report			
Parts of publication			
Summary <p>In accordance with its terms of reference the Working Group has prepared a proposal for a National Pension Strategy Report to be submitted to the EU, as agreed in the Laeken European Council on 14 - 15 December 2001. The Laeken European Council agreed on the content and procedures in the application of the open co-ordination method in the field of pensions. The proposal reviews the Finnish pension schemes and the pension policy decisions taken in Finland from the perspective of the eleven common pension policy objectives agreed in Laeken. The present state of the Finnish pension system, its challenges and the development plans made for it are dealt with relative to each objective.</p> <p>The objectives agreed jointly at the EU level are largely implemented in the present Finnish pension system. The challenges posed by the ageing demographic structure can be met by continuing to develop the pension schemes in accordance with the policy lines outlined in the Government programme, the agreement concluded by the labour market organisations on 12 November 2001 and in the report of the so called SOMERA Commission of 4 April 2002. A special challenge is to keep the development of the level of pension contributions in check and to ensure an appropriate pension level. Concrete measures are needed to address these challenges in particular in order to increase the rate of employment and lengthen people's work careers. In this respect the focus is on the development of working life and stable economic development.</p>			
Key words ageing, employment, EU, financing, pensions, social protection			
Other information www.stm.fi			
Title and number of series Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2002:13		ISSN 1237-0606	ISBN 952-00-1177-3
Number of pages 60	Language Finnish	Price €14.80	Publicity Public
Distributor/Orders Publications sale of the Ministry, P.O. Box 536, FIN-33101 Tampere, Finland, tel. +358 3 260 8535 and +358 3 260 8158, e-mail: julkaisumyynti@stm.vn.fi		Financier Ministry of Social Affairs and Health	

Sosiaali- ja terveysministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 15.2.2002 työryhmän laatimaan Suomen kansallisen eläkestrategiaraportin Laekenin Eurooppa-neuvostossa sovitun mukaisesti.

Laekenin Eurooppa-neuvostossa sovittiin niin kutsutun avoimen koordinaation menetelmän soveltamisen sisällöstä ja menettelytavoista eläkkeiden alalla. Avoimen koordinaation menetelmän käyttöönotto merkitsee 11 yhteisen eläkepoliittisen tavoitteen hyväksymistä yhteisötasolla, niiden sisällyttämistä kansallisiin eläkestrategioihin sekä tavoitteiden toteutumisen säännöllistä seurantaa EU-tasolla. Yhteiset tavoitteet perustuvat

Göteborgin Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2001 hyväksytyille kolmelle yhteiselle eläkepoliittiselle periaatteelle, jotka ovat eläkkeiden riittävyys, eläkejärjestelmien rahoituksellinen kestävyys ja eläkejärjestelmien sopeuttaminen vastaamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin.

Työryhmän tuli kansallista eläkestrategiaraporttia laatiessaan

- ottaa huomioon EU-yhteistyössä hyväksytyt yhteiset tavoitteet, tuoda esiin vastaavat kansalliset tavoitteet, arvioida Suomen eläkejärjestelmän nykyistä tilannetta suhteessa yhteisiin tavoitteisiin ja esitettävä tarvittavat toimenpiteet - mukaan lukien jo tehdyt tai päätetyt toimenpiteet - näihin tavoitteisiin pääsemiseksi,
- seurata ja ottaa huomioon yhteisiä tavoitteita mittaavia indikaattoreita koskeva kehitystyö,
- järjestää tarvittavat kahdenväliset seminaarit komission kanssa ja
- toimia yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean, talouspoliittisen komitean, työllisyyskomitean ja komission kanssa

Työryhmän tuli ottaa huomioon aiheeseen liittyvät tutkimukset, selvitykset ja työryhmäraportit. Työryhmän tuli tarvittaessa teettää asiasta lisäselvityksiä.

Työryhmä asetettiin kokoonpanoltaan seuraavana:

Puheenjohtaja:

Pukkila Tarmo, ylijohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Jäsenet:

Haikarainen Tuulikki, apulaisosastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Koivuneva Eeva-Liisa, vanhempi hallitussihteeri, työministeriö

Neimala Anne, apulaisosastopäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriö

Palm Heikki, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö

Tuukkanen Jorma, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Välimäki Kari, ylijohtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Heiskanen Risto, toiminnanjohtaja, Vakuutus-kassojen Yhdistys

Holm Pasi, pääekonomisti, Suomen Yrittäjät

Hännikäinen Martti, kehityspäällikkö, vakuutusvalvontavirasto

Kallinen Kaija, sosiaalipoliittinen sihteeri, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö

SAK ry

Kausto Kaisa, yhteiskuntapoliittinen asiamies, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto

Knuuti Kaarina, johtaja, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Kojo Markku, lakimies, AKAVA ry

Laitinen-Kuikka Sini, kehityspäällikkö, Eläketurvakeskus

Lehto-Kannisto Eija, varatoimitusjohtaja, Kuntien eläkevakuutus

Leppälä Matti, johtaja, Työeläkevakuuttajat TELA ry

Niemelä Heikki, johtava tutkija, Kansaneläkelaitos

Pahlman Irma, sosiaali- ja terveystieteellinen asiamies, Toimihenkilökeskusjärjestö

STTK ry

Rantahalvari Vesa, sosiaalipoliittinen asiamies, Palvelutyöntajat PT ry

Rauhamaa Elisa, eläkehallintopäällikkö, Eläkesäätiöyhdistys Osuuspankkien Eläkesäätiö

Äimälä Markus, asiamies, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet ylitarkastajat Tarja Härkönen ja Antero Kiviniemi sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä tutkija Mika Vidlund Eläketurvakeskuksesta.

Työministeriön pääedustajana työryhmässä on toiminut työmarkkinaneuvos Matti Sihto. Eeva-Liisa Koivunevan virkatehtävien muututtua hänen tilalleen Työministeriön varaedustajaksi nimettiin ylitarkastaja Silja Romo. Asiamies Kaisa Kauston jälkeen Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton edustajana on toukokuusta 2002 lähtien toiminut henkilövakuutusjohtaja Timo Silvola. Ylijohtaja Kari Välimäen ollessa estynyt hänen sijaisenaan työryhmän työskentelyyn on osallistunut neuvotteleva virkamies Marja-Liisa Parjanne.

Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi kutsuttiin neuvotteleva virkamies Ismo Suksi ja finanssisihteeri Tiina Heino sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä kirkkoneuvos Leena Rantanen Kirkkohallituksesta.

Työryhmä kokoontui kuudesti 18.2.-17.6.2002 välisenä aikana. Työryhmä jatkaa tehtävissään 31.12.2002 saakka osallistuakseen kansallisen eläkestrategiaraportin EU-käsittelyyn.

Työryhmä tapasi Euroopan komission edustajia raportin ja Euroopan unionin eläkeyhteistyön tiimoilta Helsingissä 5.4.2002. Komission valtuuskuntaa johti pääjohtaja Odile Quintin. Tapaamiseen otti osaa 75 henkilöä, mukaan lukien valtioneuvoston ja eduskunnan sekä suomalaisten eläkelaitosten, sosiaaliturvalaitosten, tutkimuslaitosten, vakuutuslaitosten ja useiden yhdistysten edustajat.

Työryhmä jättää kunnioittavasti raporttinsa sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2002

Tarmo Pukkila

Tuulikki Haikarainen

Anne Neimala

Heikki Palm

Jorma Tuukkanen

Kari Välimäki

Matti Sihto

Risto Heiskanen

Pasi Holm

Martti Hännikäinen

Timo Silvola

Kaarina Knuuti

Kaija Kallinen

Markku Kojo

Markus Äimälä

Eija Lehto-Kannisto

Matti Leppälä

Sini Laitinen-Kuikka

Heikki Niemelä

Irma Pahlman

Vesa Rantahalvari

Elisa Rauhamaa

Mika Vidlund

Tarja Härkönen

Antero Kiviniemi

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto	15
----------------	----

Eläkkeiden riittävyys – sosiaalisten tavoitteiden täyttyminen	18
--	-----------

Tavoite 1 : On varmistettava, että vanhukset eivät ole köyhtymisvaarassa ja voivat nauttia kohtuullisesta elintasosta; varmistettava, että vanhukset voivat saada osansa maan taloudellisesta hyvinvoinnista ja osallistua siten aktiivisesti yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään. 18

Tavoite 2: On tarjottava kaikille yksilöille mahdollisuudet sopiviin julkisiin tai yksityisiin eläkejärjestelyihin, joiden avulla he voivat ansaita riittävät eläkeoikeudet elintasonsa säilyttämiseen kohtuullisessa määrin eläkkeelle jäätyään 20

Tavoite 3: On edistettävä sukupolvien sisäistä ja niiden välistä solidaarisuutta 22

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys – terve rahoituspohja	24
---	-----------

Tavoite 4: On saavutettava korkea työllisyysaste tarvittaessa perusteellisilla työmarkkinauudistuksilla Euroopan työllisyysstrategiassa edellytetyllä tavalla ja talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisesti. 24

Tavoite 5: 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 eikä heitä rangaista työnteon jatkamisesta normaalin eläkeiän jälkeen. On varmistettava, että eläkejärjestelmät helpottavat vähittäistä eläkkeelle siirtymistä. 27

Tavoite 6: On uudistettava eläkejärjestelmät sopivin tavoin ottamalla huomioon julkisen talouden kestävyuden yleinen tavoite. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyteen olisi liitettävä terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi omaksuttuihin strategioihin voi kuulua myös erityisten varaeläkerahastojen perustaminen. 30

Tavoite 7: On varmistettava, että eläkejärjestelmät ja -uudistukset saavuttavat oikeudenmukaisen tasapainon aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä, jotta aktiiviväestön rasitus ei olisi kohtuuton mutta eläkeläisten eläkkeet olisivat riittäviä. 32

Tavoite 8: On varmistettava asianmukaisilla sääntelypuitteilla, että rahastopohjaiset yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät jatkossakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja. 34

Eläkejärjestelmien uudistaminen vastaamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin	37
--	-----------

Tavoite 9: On varmistettava, että eläkejärjestelmät sopivat yhteen työmarkkinoiden joustavuuden ja työpaikkojen turvattuuden vaatimusten kanssa. On varmistettava – vaikuttamatta jäsenvaltioiden verojärjestelmien johdonmukaisuuteen – ettei liikkuminen työmarkkinoilla jäsenvaltioiden sisällä ja jäsenvaltioiden välillä eivätkä epätavalliset työnteon muodot johda perusteettomiin eläkeoikeuksien menetyksiin. Lisäksi on varmistettava, etteivät eläkejärjestelmät syrji itsensä työllistämistä. 37

Tavoite 10: On käytävä läpi eläkejärjestelmät, jotta voidaan varmistaa naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ottaen huomioon EU-lainsäädännön velvoitteet. 39

Tavoite 11: On tehtävä eläkejärjestelmistä avoimempia ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvia, jotta kansalaiset säilyttävät luottamuksensa niihin. On tarjottava luotettavaa ja helppotajuista tietoa eläkejärjestelmien pitkän aikavälin näkymistä, etenkin etuuksien ja maksujen suuruuden todennäköisestä kehityksestä. On pyrittävä mahdollisimman laajaan konsensukseen eläkepolitiikasta ja eläkeuudistuksista. On parannettava eläkeuudistusten ja -politiikan tehokkaan seurannan pohjana olevia menetelmiä..... 40

LIITE 1: TILASTOJA JA TAULUKOITA 43

SELVITYS 58

Johdanto

Suomen eläkejärjestelmän päätavoitteena on turvata koko maassa asuva väestö ikääntymisen, työkyvyttömyyden, perhe- ja terveyshuoltajan kuoleman ja ikääntyneiden henkilöiden pitkäaikaistyöttömyyden aiheuttamien taloudellisten riskien varalta. Kaikille maassa asuville henkilöille taattu pakollinen lakisääteinen eläketurva sisältää ansioeläkejärjestelmän sekä kansaneläkejärjestelmän. Ansioeläkejärjestelmä takaa tuloihin suhteutetut vakuutus pohjaiset aikaisemman kulutustason kohtuullisissa määrin turvaavat eläkkeet kaikille palkansaajille sekä yrittäjille ja kansaneläkejärjestelmä sitä tietyn yhteensovittamismekanismin perusteella täydentävän asumisperusteisen vähimmäiseläkkeen koko väestölle (ks tavoite 1). Nämä kaksi eläkettä muodostavat yhdessä eläkeläisen lakisääteisen kokonaisu-eläkkeen. Lakisääteistä eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisin eläkejärjestelyin. (ks selvitys).

Suomen eläkejärjestelmän tulevaisuuden haasteet liittyvät ennen kaikkea toisiinsa kytkeytyviin väestön ikääntymiseen, odotettavissa olevan eliniän kasvuun sekä alhaiseen syntyvyyteen (Ks. Kuviot 0.1, 0.2 ja 0.3). Tarve jatkaa jo alettuja ponnisteluja ikääntymisen asettamiin haasteisiin vastaamiseksi on Suomessa kiireellinen, sillä Suomen väestö ikääntyy nopeasti vuoteen 2020 asti. Ongelmallista on, että keskimääräinen työstä poistumisikä on 59 vuotta huolimatta 65 vuoden lakisääteisestä vanhuuseläkeiästä. Elätussuhteen arvioidaan kohoavan vuoden 2015 jälkeen nykyisestä vajaasta 120 prosentista 140 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä. (ks kuvio 0.4).

Eläkemenojen osuus on nykytilanteessa noin 11 prosenttia BKT:sta ja vuoden 2030 tietämissä arvioiden mukaan vajaat 16 prosenttia (Ks. Kuvio 0.5). Eläkkeiden riittävyyden ja rahoitusperustan turvaaminen sekä eläkemaksujen nousupaineen hillitseminen edellyttävät 90-luvulla aloitettujen työllisyys-, talous- ja koulutuspoliittisiin ratkaisuihin nojaavien eläkepoliittisten toimenpiteiden ja eläkejärjestelmän uudistamisen nopeaa toimeenpanemista. Suomen toimintaympäristön kansainvälistyminen, erityisesti lisääntyvä riippuvuus kansainvälisestä talouskehityksestä ja muuttoliikkeestä, ehdollistavat osaltaan kansallisten eläkepoliittisten päätösten tekemistä.

Suomen eläkejärjestelmässä lähtökohdat väestörakenteen asettamien haasteiden kohtaamiseksi ovat suotuisat. Suomen julkinen talous on ylijäämäinen ja työllisyysaste on 1990-luvun alun lamavuosien jälkeen kehittynyt erittäin suotuisasti. Lisäksi Suomessa on ryhdytty toimenpiteisiin pidempiin työuriin kannustamiseksi, työkyvyn ylläpitämiseksi ja työelämän kehittämiseksi. On myös sovittu, että eläkerahastointiasteen nostamista määräaikaaisesti selvitetään. Eläkejärjestelmä ehkäisee myös köyhyyttä tehokkaasti, sillä ainoastaan pieni määrä vanhusväestöstä on köyhiä.

* * *

Pääministeri Paavo Lipposen vuonna 1999 nimitetyn II hallituksen ohjelmassa todetaan eläkepolitiikasta seuraavaa:

”Työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmissä toteutetaan muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palveluk-

seensa myös ikääntyvää henkilöstöä sekä edistävät ikääntyvien työntekijöiden työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Tavoitteena on lisätä työssä olevien osuutta työikäisestä väestöstä ja myöhentää pitkällä aikavälillä keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää 2-3 vuodella, lähemmäs normaalia vanhuuseläkeikää ja siten vähentää eläkemaksujen nousupainetta.

Yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa sovitaan toimista, joiden tavoitteena on edistää työpaikkojen henkilöstön osaamista, työssä jaksamista sekä hyvinvointia. Omaehtoista ammatillista aikuiskoulutusta kehitetään asiaa koskevien selvitysten valmistuttua. Tuetaan toimintaa, jonka tavoitteena on entistä varhaisempi työkyvyn menetyksen uhkan havaitseminen sekä kuntoutustoimenpiteiden varhainen käynnistäminen. Yhteistyötä työvoimahallinnon, terveydenhuollon ja eläkelaitosten välillä parannetaan tavoitteena ohjata kuntoutuksen tarpeessa olevat mahdollisimman varhain tehokkaiden kuntoutustoimenpiteiden piiriin.

Selvitetään työeläkelainsäädännön yksinkertaistamismahdollisuuksia, alle 23-vuotiaiden työeläkekarttumaa, vanhempain- ja hoitorahakauden laskemista eläkekarttumaan, indeksijärjestelmän kehittämistarpeita sekä keskimääräisen eliniän kasvuun varautumista.

Sosiaalivakuutuslainsäädännön kehittämistä jatketaan kiinteässä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.”

Hallituksen esittämien tavoitteiden toteutumiseksi työmarkkinajärjestöt tekivät 12.11.2002 erityisen sopimuksen (myöhemmin eläkesopimus 2001). Siinä ne sopivat yksityisalojen työeläkkeisiin tehtävistä muutoksista, joilla keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää pyritään myöhentämään 2 – 3 vuodella ja eläkejärjestelmää pyritään sopeuttamaan keskimääräisen elinajan jatkuvaan kasvuun. Sopimuksen mukaan työmarkkinoiden keskusjärjestöt pyrkivät käytettävissänsä olevin keinoin tukemaan erityisesti ikääntyvän työvoiman työssä jaksamista ja työsuhteiden pysyvyyttä.

Hallitus hyväksyi sopimuksen osaltaan ja totesi kannanotossaan 13.11.2001 seuraavaa:

”.... Periaatesopimus vastaa hallituksen tavoitteita työeläkkeiden kehittämiseksi työssä pysymistä, työkykyä ja työllistymistä tukevaan suuntaan sekä varhaiseläkejärjestelmässä työeläkelainsäädännön mukaisen ansiosidonnaisuusperiaatteen kehittämiseksi. ... Hallitus ryhtyy valmistelemaan yksityisalojen työeläkelainsäädäntöä näiden esitysten pohjalta ja kiirehtii vastaavien neuvottelujen aloittamista julkisen sektorin työeläkkeiden kehittämiseksi.”

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama laajapohjainen niin kutsuttu SOMERA-toimikunta antoi 4.4.2002 mietinnön sosiaalimenojen kehityksestä ja sosiaaliturvan rahoituksen turvaamisesta pitkällä aikavälillä. Toimikunta totesi mietinnössään, että ikääntymiskehityksen asettamiin haasteisiin vastaamisen periaatelinjauksina tulee

olla järjestelmällinen työ- ja toimintakyvyn parantaminen, elinaikaisen työajan pidentäminen, eläkemaksujen kehityksen tasoittaminen, sosiaaliturvan toimintamuotojen tehostaminen, sosiaaliturvan aktiivisuutta ja omatoimisuutta edistävien piirteiden korostaminen sekä sosiaali- terveydenhuollon rahoitus- ja toimintatapojen uudistaminen. Toimikunnan mukaan periaatelinjausten toteutuminen edellyttää, että työelämään tullaan varhemmin, työssä jatketaan pidempään, työllisyysaste kohoaa ja vanhusten hoivapalvelujen käyttö myöhentyy vanhusten toimintakyvyn noustessa. Eläkeuudistusten lähtökohtana tulee olla pohjoismaisen hyvinvointimallin ja kattavan sekä tasoltaan riittävän sosiaaliturvan säilyttäminen.

* * *

Eläkepolitiikka on kansalliseen toimivaltaan kuuluva asia. Tässä raportissa tarkastellaan Suomen kansallista eläkejärjestelmää ja Suomessa tehtyjä eläkepoliittisia ratkaisuja sekä niiden perusteluja ja työllisyys- ja talouspoliittisia vaikuttimia kunkin Laekenin Eurooppa-neuvostossa 14.-15.12.2001 hyväksytyn 11 yhteisen eläkepoliittisen tavoitteen kannalta. Yhteiset tavoitteet vastaavat pääpiirteissään Suomen kansallisia eläkepoliittisia ratkaisuja. Kunkin tavoitteen osalta tarkastellaan järjestelmän (1) nykytilaa, (2) haasteita sekä tehtyjä (3) kehittämislinjauksia. Raporttiin on liitetty kutakin tavoitetta koskevia tilastollisia aineistoja ja graafisia esityksiä (Liite 1). Yhteisesti sovitut tavoitteet ovat kuitenkin monessa suhteessa limittäisiä, joten raportti sisältää toistoja sekä sisäisiä viittauksia.

Raportin on laatinut sosiaali- ja terveysministeriön tarkoitusta varten asettama työryhmä. Työryhmän jäseninä ovat toimineet sosiaali- ja terveysministeriön, työministeriön, valtiovarainministeriön, vakuutusvalvontaviraston, AKAVAn (pitkälle koulutettujen palkansaaajien ammatillinen keskusjärjestö), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, Toimihenkilöjärjestö STTK:n, Palvelutyönantajien, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton, Kansaneläkelaitoksen, Kuntien eläkevakuutuksen, Eläketurvakeskuksen, Työeläkevakuuttajien, Eläkesäätiöyhdistyksen, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliiton, Suomen yrittäjien sekä Vakuutuskassojen yhdistyksen edustajat. Työryhmän kokoonpano vastaa EU:ssa raportin laadinnalle hyväksytyjä menettelytavallisia suosituksia. Suomessa on myös perinteisesti kehitetty työeläketurvaa kolmikantaisesti eli hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyön pohjalta.

Yhteisesti asetetut tavoitteet toteutuvat pitkälti Suomen eläkejärjestelmässä nykytilanteessa. Suomen eläkejärjestelmä kykenee sopeutumaan ikääntymisen asettamiin haasteisiin järjestelmän perusrakenteita kehittämällä. Suomen eläkepoliittisten peruslinjausten ja asetettujen strategisten tavoitteiden mukaisesti konkreettisia toimenpiteitä tarvitaan erityisesti työllisyysasteen kohottamiseksi ja työurien pidentämiseksi. Tässä suhteessa työelämän kehittämiseen liittyvät toimenpiteet ja kansantalouden vakaa ja tasapainoinen kehitys ovat keskeisessä asemassa.

Eläkkeiden riittävyys – sosiaalisten tavoitteiden täytyminen

Tavoite 1 : On varmistettava, että vanhukset eivät ole köyhtymisvaarassa ja voivat nauttia kohtuullisesta elintasosta; varmistettava, että vanhukset voivat saada osansa maan taloudellisesta hyvinvoinnista ja osallistua siten aktiivisesti yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään

NYKYTILANNE

Suomessa ansio- ja kansaneläkejärjestelmä muodostavat pakollisen lakisääteisen eläketurvan. Työeläkkeen tarkoituksena on kohtuullisella tavalla turvata työssäoloaikana saavutettu kulutustaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Pääsääntöisesti kaikesta työstä karttuu eläkettä. Lakisääteinen ansioeläke kattaa kaikki palkansaajat ja yrittäjät. Eläkkeen määrään vaikuttavat mm. työtulot, palvelusajan tai yrittäjätoiminnan pituus ja eläkkeen karttumisprosentti sekä eläkkeen perusteena oleviin tuloihin ja maksettaviin eläkkeisiin sovellettava indeksiturva. Vanhuuseläkettä karttuu 23 ikävuodesta alkaen pääsääntöisesti 1,5 prosenttia vuodessa enintään 40 vuoden ajan. Enimmäiseläke voi olla enintään 60 prosenttia korkeimmasta eläkkeen perusteena olevasta palkasta.

Ansioeläkettä täydentää asumiseen perustuva kansaneläke, jonka tavoitteena on turvata vähimmäistoimeentulo kaikille eläkkeensaajille. Kansaneläkkeen määrä riippuu eläkkeensaajan ansioeläketuloista, perhesuhteista ja asuinkunnasta. Täysi kansaneläke myönnetään 40 asumisvuoden perusteella. Täysi kansaneläke on yksinäisellä henkilöllä I kuntaryhmässä 487,60 €, mikä on noin 24 prosenttia keskiansioista ja II kuntaryhmässä 467,32 € kuukaudessa. Puolisoilla vastaavat määrät ovat 429,02 € ja 411,75 €. Pääsääntöisesti kansaneläkkeen määrä pienenee muiden eläketulojen kasvaessa. Kun muut eläkkeet ylittävät määrätyn rajan, kansaneläkettä ei makseta. Kaikista eläkkeensaajista 55 prosenttia sai kansaneläkettä ja täyttä kansaneläkettä sai alle 10 prosenttia vuonna 2001.

Vuoden 2000 lopussa vanhuuseläkeläisten keskimääräinen omaeläke, jossa ei ole mukana puolison jälkeen maksettavaa perhe-eläkettä, oli noin 870 € kuukaudessa (brutto), noin 43 prosenttia keskiansioista. Vanhuuseläkeläisten keskimääräinen kokonaiseläke (sisältäen perhe-eläkkeet) oli noin 962 € kuukaudessa, noin 47 prosenttia palkansaajien keskiansioista.

Kansaneläke ja ansioeläkkeet ovat veronalaista tuloa. Verotuksessa myönnettävän eläketulovähennyksen johdosta täyden kansaneläkkeen suuruudesta eläketulosta ei kuitenkaan peritä veroa. Eläketulovähennys keventää pienituloisten eläkkeensaajien verotusta. Eläketulovähennystä pienentävät kaikki veronalaiset ansiotulot ja eläkkeet. Vähennys lakkaa, kun tulot ylittävät tietyt rajat. (ks. taulukko 1.1.)

Eläkkeensaajalle voidaan maksaa myös asumistukea, eläkkeensaajien hoitotukea ja lapsikorotusta. Sodassa tai sotaan liittyvissä tehtävissä palvelleille voidaan lisäksi maksaa rintamalisää ja ylimääräistä rintamalisää. Tulonsiirtojen lisäksi syrjäytymisriskeihin vastataan kaikki väestöryhmät kattavalla julkisilla sosiaali- ja terveyspalveluilla. Eläkeläisten osallistumista yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään tuetaan lisäksi

muun muassa julkisten liikennevälineiden ja kulttuuritapahtumien alennetuilla maksuilla.

Eläkkeiden arvo säilytetään indeksisidonnaisuudella. Kansaneläkettä tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä, joka seuraa kuluttajahintojen muutosta. Ansioeläkkeissä käytetään kahta indeksiä. Eläkeikäisen (65 vuotta täyttäneet) indeksi määräytyy hinta- ja palkkatason muutoksen perusteella siten, että 80 prosenttia määräytyy kuluttajahintojen ja 20 prosenttia ansiotason muutoksen perusteella. Indeksia käytetään maksussa olevien eläkeikäisten eläkkeiden määrän tarkistamiseen. Työikäisten (alle 65-vuotiaat) indeksissä ansiotason ja hintojen muutoksella on yhtä suuri paino. Työikäisten indeksia käytetään eläkepalkan laskennassa, ansaittujen eläkeoikeuksien arvojen tarkistamisessa ja alle 65-vuotiaiden maksussa olevien eläkkeiden tarkistamiseen

Kansaneläkeindeksin vuoksi kansaneläkkeensaajien eläketurvan taso kehittynyt hitaammin kuin ansioeläkkeensaajien (ks. kuvio 1.1–1.2). Toisaalta yhä pienempi osa uusista eläkkeensaajista saa pelkkää kansaneläkettä ja ansioeläkkeestä on yhä enemmän tullut peruseläke, jota kansaneläke täydentää.

Vanhusväestön köyhyysaste oli 3 prosenttia vuonna 1999, mikäli köyhyysrajana käytetään 50 prosentin rajaa. Tällöin köyhiksi määritellään ne kotitaloudet, joiden käytettävissä olevat tulot jäävät alle puoleen kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevista kuluksikköä kohti lasketuista mediaanituloista. Koko väestön köyhyysaste oli vastaavasti 4,1 prosenttia. Vanhusväestöstä 10,9 prosentilla ja koko väestöstä 9,8 prosentilla tulot jäivät alle 60 prosenttiin mediaanituloista vuonna 1999. Naisten ja erityisesti yli 75-vuotiaiden naisten köyhyysriski on miehiä suurempi. (ks. taulukko 1.2-1.5.)

Kesällä 2001 toteutettiin kansaneläkkeen tasokorotus (12,28 €/kk) ja vuoden 2002 alusta eläkkeensaajille alettiin myöntää uusia lapsikorotuksia. Lapsikorotusta maksetaan eläkkeensaajille alle 16-vuotiaista lapsista ja sen määrä on 18,08 € kuukaudessa lasta kohti.

Viimesijaista toimeentuloturva eli toimeentulotukea saaneista kotitalouksista yli 65-vuotiaiden osuus on viime vuosina ollut 5–6 prosenttia (ks. taulukko 1.6). Eläkeläiskotitalouksia on muuta väestöä vähemmän kaikkein pienituloisimpien ja köyhimpien kotitalouksien joukossa (ks. kuvio 1.3). Varallisuudeltaan eläkeläiset ovat muuta väestöä paremmassa asemassa. Vaikka eläkeläisten bruttovarallisuus on alhaisempi kuin koko väestön, velkojen vähäisyys muuttaa ikääntyneiden nettovarallisuuden keskimäärin muita paremmaksi. (ks. kuvio 1.4; taulukko 1.7 ja 1.8.)

HAASTEET

Suomessa ikääntyneiden köyhyysriskiä on torjuttu menestyksellisesti. Eläkeläisten toimeentulon voidaan katsoa olevan kohtuullisella tasolla verrattuna muun väestön asemaan.

Ikääntyneiden naisten köyhyysriski on jonkin verran suurempi kuin miehillä. Tämä on seurausta siitä, että suuremmalla osalla eläkkeellä olevista naisista kuin miehistä kansaneläke muodostaa kokonaiseläketurvasta merkittävämmän osan. Osa jo eläkkeellä olevista naisista ei ole ollut lainkaan ansiotyössä, josta olisi karrtunut ansioeläkettä. Mi-

tä nuoremmista sukupolvista on kysymys, sitä harvempi nainen elää pelkän kansaneläkkeen varassa.

Köyhtymisriski uhkaa myös ikääntyviä työttömiä, joilla ei matalan koulutustason tai heikentyneen terveyden takia ole mahdollisuuksia palata kiinteästi työelämään ja siten kartuttamaan työeläkettä. Lisäksi pienipalkkaisilla työnteon jatkaminen lisää tulojen määrää vain vähän ja nostaa kokonaiseläkettä vain osittain, koska ansioeläke vähentää kansaneläkkeen määrää. Tällöin työskentelyn kannusteet ovat vähäisiä.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Kansaneläkkeen tason kehitystä seurataan ja huolehditaan siitä, että kansaneläkkeensaaajat pääsevät osallisiksi yhteiskunnan hyvinvoinnin kasvusta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi erillisin tasokorotuksin tai indeksikorotuksin.

Pienituloisten kannusteita jatkaa työntekoa pyritään parantamaan. Eläkesopimuksen 2001 mukaan nykyinen 2,5 prosentin korotettu karttuma ikävälillä 60-65 korvataan 4,5 prosentin karttumalla ikävälillä 63-68 (ks. tarkemmin tavoite 5).

Tavoite 2: On tarjottava kaikille yksilöille mahdollisuudet sopiviin julkisiin tai yksityisiin eläkejärjestelyihin, joiden avulla he voivat ansaita riittävät eläkeoikeudet elintasonsa säilyttämiseen kohtuullisessa määrin eläkkeelle jäätyään

NYKYTILANNE

Lakisääteisen ansioeläketurvan järjestäminen jaetaan yksityisen sektorin ja julkisen sektorin eläkejärjestelyihin. Julkisen sektorin eläkejärjestelyihin kuuluvat valtion, kuntien ja kirkon eläkejärjestelmät. Yksityisen sektorin osuus on noin 70 prosenttia vakuutettujen lukumäärällä mitattuna. Yksityisen sektorin ja julkisen sektorin eläketurvan sisällöt poikkeavat yksityiskohdissaan toisistaan, mutta pääperiaatteet ovat yhtenevät. Eläkkeiden rahoittamisen tekniikassa on kuitenkin eroavuuksia.

Lakisääteinen ansioeläketurva on kattava ja sen järjestäminen on työnantajille ja yrittäjille pakollista. Myös lyhyistä työsuhteista karttuu eläkettä. Käytännöllisesti kaikki työ- ja yrittäjätoiminta kartuttaa eläkettä. Maksussa olevat ansioeläkkeet tarkistetaan vuosittain indeksillä. Eläkeoikeus säilyy täysimääräisenä työsuhteen tai yrittäjätoiminnan päätyttyä (vapaakirjaoikeus). Ansioeläkkeen suuruudella ei ole euromääräistä ylärajaa eli eläke-kattoa. Kansaneläkkeen tarkoituksena on taata eläkeläisille kohtuullinen vähimmäiseläke. Jos eläkkeensaaaja ei saa ansioeläkettä lainkaan tai ansioeläke on hyvin pieni, maksetaan hänelle täysi kansaneläke.

Ansioeläkkeen tavoitetaso on 60 prosenttia eläkepalkasta ja se ansaitaan pääsääntöisesti 40 vuodessa. Vanhuuseläke alkaa karttua 23 vuoden iästä. Tätä nuoremmilla vakuutetuilla on oikeus tietyin edellytyksin työkyvyttömyyseläkkeeseen ja heidän perheenjäsenillään perhe-eläkkeeseen. Julkisen sektorin eläketurva on ollut yksityisen sektorin työ-

eläketurvaa parempi ennen 1990-luvun uudistuksia. Ennen uudistusta eläkkeen karttumisnopeus ja tavoitetaso oli parempi. Myös eläkeikä on ollut alempi.

Käytännössä keskimääräinen karttumaprosentti on noin 50, kun otetaan huomioon sekä yksityisen että julkisen puolen työskentely. Yksityisellä sektorilla täyttä 40 vuotta ei ole vuoteen 2002 saakka voinut ansaita, sillä työeläkejärjestelmä luotiin vuonna 1962. Työsuhaika voi olla mm. katkonaisen työuran johdosta myös pienempi kuin täydet 40 vuotta.

Lakisääteistä ansioeläkettä on mahdollista täydentää kollektiivisin tai yksilöllisin vapaaehtoisin järjestelyin. Lakisääteinen turva on kattava, joten vapaaehtoisten eläkejärjestelyjen kysyntä ei ole ollut kovin suurta (ks. taulukot 2.1 ja 2.2.). Bruttokansantuotteen suhteutettuna vapaamuotoisten eläkejärjestelyjen osuus, eli 2. ja 3. pilarin mukainen eläketurva, oli vuonna 1999 eläkerahastojen osalta yhteensä alle 10 prosenttia. Lisäeläketurvan verokohtelu on pääsääntöisesti samanlainen kuin pakollisessa lakisääteisessä eläketurvassa: vakuutusmaksut ovat vähennyskelpoisia, rahastojen tuottoa ei veroteta säästöaikana ja eläkkeet ovat veronalaista ansiotuloa.

HAASTEET

Suomen pakollinen ja vapaaehtoinen eläkejärjestelmä ovat tavoitteen 2 osalta kunnossa. Pakollinen lakisääteinen järjestelmä on kattava ja korvaustasoltaan kohtuullinen. Pakollista eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisella turvalla.

Vanhuuseläkettä ei kartu alle 23 vuoden iässä.

Varautuminen katkonaisiin työuriin ja työurien monimuotoistumiseen saattaa lisätä lisäeläkejärjestelmien tarvetta.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Eläkesopimuksen 2001 mukaan vanhuuseläkkeen karttuman ikäalue laajennetaan siten, että 1.1.2005 lukien eläke karttuu iän 18 täyttämisen jälkeen ansaituista palkoista 68 vuoden ikään saakka niin, että kaikki työvuodet kartuttavat eläkettä. Eläkeuudistusta pohtineen neuvotteluryhmän ehdotuksen pohjalta eläkekarttuman kehittämistä selvitetään mm. sairaus-, opiskelu- ja lastenhoitojaksoilta.

Yksityisen sektorin työeläkkeissä pyritään luopumaan eläkepalkan laskentauudistuksen yhteydessä yhteensovituksista lukuun ottamatta liikennevakuutus- ja tapaturmaeläkkeitä. Nykyisin eri järjestelmistä tulevat eläkkeet ja korvaukset rajataan 60 prosentin tavoitetasolle yhteensovittamalla ne keskenään. Yhteensovitusta koskevien muutosten yksityiskohdat neuvotellaan ja sovitaan yhteistyössä yksityisen, valtion ja kuntien eläkejärjestelmien kesken.

Eläkepalkan laskusäännön kokonaisuudistusta valmistellaan eläkesopimus 2001 mukaan. Mikäli eläkepalkan laskusäännöstä ei saavuteta muuta yhteisymmärrystä, ryhdytään vuoden 2005 alusta nykyisen työntekijäin eläkelain mukaisissa työsuhteissa eläkepalkka laskemaan sekä todellisten ansioiden että nykyisen kymmenen viimeisen vuoden

ansioiden perusteella. Eläke myönnetään sen vaihtoehdon mukaan laskettuna, joka on eläkkeensaajan kannalta edullisempi. Todellisten ansioiden mukaan laskettujen eläkkeiden eläkepalkkakerroin lasketaan siten, että nykytilanteeseen verrattuna kokonaiskustannukset pysyvät tätä osin ennallaan. Tämänhetkinen arvio ansio-osan painoista tällaisessa kertoimessa on noin 80 prosenttia.

Tavoite 3: On edistettävä sukupolvien sisäistä ja niiden välistä solidaarisuutta

NYKYTILANNE:

Suomi on perinteisesti tasaisen tulonjaon maa. Vanhusväestön tulonjako on koko 1990-luvun ollut tasaisempi kuin koko väestön. Suomen kattava lakisääteinen eläketurva yhdessä verotuksen ja muiden tulonsiirtojen kanssa on vaikuttanut siihen, että eläkeläisten tuloerot ovat koko väestön tuloeroihin verrattuna pysyneet kohtuullisena. (ks. taulukko ja -kuvio 3.1).

Eläkeläiskotitalouksien keskimääräinen toimeentulon taso on noin 90 prosenttia ammatissa toimivien kotitalouksien toimeentulosta, kun otetaan huomioon verotus, muut tulonsiirrot sekä eläkeläiskotitalouksien pieni perhekoko.

Vanhempien ikäluokkien toimeentulo säilyi paremmin välittömästi 1990-luvun alkuvuosina koetun taloudellisen laman jälkeen kuin työikäisten talouksien. Tämän jälkeen ikäluokkien väliset erot tulokehityksessä tasaantuivat. 1990-luvun lopulla vanhustalouksien tulokehitys on ollut hieman heikompi kuin työikäisten. Vanhusten keskimääräinen toimeentulo on koko 1990-luvun ollut noin 80-90 prosenttia väestön keskimääräisestä toimeentulotasosta. Laman ollessa syvimmillään vanhusten suhteellinen tulotaso läheni väestön keskimääräistä ja se oli 96 prosenttia väestön keskimääräisestä vuonna 1996.

Eläkeläisten toimeentulon säilyttäminen vakaana ja kohtuullisena työssä käyvään väestöön verrattuna myös jatkossa edellyttää väestön ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten pysymistä kohtuullisena ja niiden jakautumista tasaisesti eri sukupolvien kesken. Eläkerahastoinnin avulla vähennetään eläkemaksun korotuspaineita väestön ikääntyessä ja tasoitetaan tulonjakoa sukupolvien välillä. Suomessa suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen on varauduttu, sillä lakisääteisessä ansioeläkejärjestelmässä on toteutettu alusta alkaen osittaista rahastointia. Maksutason kehitystä tarkastellaan tavoitteen 7 yhteydessä.

HAASTEET

Elatussuhteen nousun hidastaminen on eläketurvan rahoituksen ja sukupolvien solidaarisuuden kannalta vuosikymmenien merkittävin haaste. Elatussuhdetta nostavat suurten ikäluokkien ikääntyminen, alhainen syntyvyys, pitenevä elinikä, varhainen eläkkeelle jääminen ja työttömyys. Eläkeläisten osuus väestöstä lisääntyy nopeasti ja vuonna 2030 joka neljäs suomalainen on täyttänyt 65 vuotta.

Eläkejärjestelmien kestävä rahoitus on viime kädessä sen varassa, että työssä oleva väestö säilyy riittävän suurena. Kun työvoiman määrä vähenee tulevaisuudessa, maksuihin syntyy korottamispainetta tai etuuksiin leikkaustarvetta. Työvoiman vähentyessä on tarvetta tehostaa työttömien työllistämistä, työn tuottavuutta, myöhentää työssä jatkamista, lisätä työvoiman koulutusta, tehostaa perhepolitiikkaa, ehkäistä nuorten työmarkkinasyrjäytymistä sekä edistää maahanmuuttajien työllisyyttä. Samanaikaisesti on tarvetta kasvattaa eläkerahastoja ja tehostaa rahoitusjärjestelmää.

Nuorten pääasiassa kansaneläkkeen työkyvyttömyyseläkkeellä olevien ja vanhuuseläkkeellä olevien erityisesti iäkkäiden naisten eläkkeen taso voi jäädä indeksin vuoksi jälkeeseen muun väestön elintasosta kymmeniä vuosia kestäväksi eläkeaikana.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Sukupolvien välistä tulonjakoa voidaan edistää maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä tiivistämällä ja pyrkimällä mahdollisimman tasaiseen eläkemaksun ajalliseen kehitykseen. Tämä voidaan toteuttaa pienentämällä eläkemenoja tai kasvattamalla eläkerahastoja. Suomessa on toimittu kumpaankin suuntaan. Suomessa 1990-luvulla tehtyjen uudistusten ansiosta eläkekustannusten arvioidaan olevan merkittävästi alhaisemmat pitkällä aikavälillä kuin mitä ne olisivat olleet ilman näitä uudistuksia (ks. tavoite 7; taulukko 7.1). Samalla on kevennetty myös lähivuosien rahoituspainetta. Suomen ansioeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva ja 1990-luvulla tehtyjen uudistusten seurauksena eläkerahastointi on lisääntynyt merkittävästi. Ansioeläkejärjestelmän eläkerahastojen osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut yli 50 prosenttiin ja Suomen eläkerahastojen yhteismäärän osuus bruttokansantuotteesta 67 prosenttiin. Lisä uudistukset ovat kuitenkin tarpeen, jotta voidaan taata riittävät tulot ikääntyneille ja samalla pitää eläkemaksujen taso kohtuullisena.

Yksityistä sektoria koskevassa eläkesopimuksessa 2001 todetaan, että työeläkemaksun nousupaineen tasaamiseksi selvitetään:

- mahdollisuuksia lisätä vuoden 2003 alusta lukien määrääjäksi vanhuuseläkkeiden rahastointia
- eläkkeelle siirtymisen ikärajojen nostamisen tarvetta erillisten sopimusten perusteella siten, että osa elinajan odotteen kasvusta ohjautuu aktiivivuosiin
- nousupaineen hallitsemista myös tekniikalla, jossa alkavan eläkkeen määrä riippuu elinajan odotteen kehityksestä

Nykyistä eläkejärjestelmää kehitetään työssä jatkamista kannustavaan suuntaan. Työansioiden tulisi olla ensisijainen vaihtoehto varhaiseläkkeeseen nähden. Ikääntyvien työssä jaksamista tuetaan kehittämällä työelämää. Lisäksi toteutetaan oikeus ammatilliseen kuntoutukseen ja muutenkin kehitetään valmiuksia kuntoutukseen. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän myöhentäminen 2-3 vuodella ja varautuminen keskimääräisen elinajan jatkuvaan kasvuun. (ks.. tarkemmin tavoite 5.)

Siirrytään käyttämään kaikkien maksussa olevien eläkkeiden indeksitarkistuksissa nykyistä 65 vuotta täyttäneiden indeksiä. Nuorina työkyvyttömäksi tulevien eläketason

varmistamiseksi alkavan työkyvyttömyyseläkkeen määrää korotetaan iästä riippuvalla kertoimella.

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys – terve rahoitus-pohja

Tavoite 4: On saavutettava korkea työllisyysaste tarvittaessa perusteellisilla työmarkkinauudistuksilla Euroopan työllisyysstrategiassa edellytetyllä tavalla ja talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaisesti.

NYKYTILANNE

Suomessa 1990-luvun alussa koettu maan II maailmansodan jälkeisen historian syvin taloudellinen lama on keskeisin Suomessa työllisyystilanteen kehitykseen viime vuosiin saakka vaikuttanut taustamuuttuja. Laman seurauksena Suomen työllisyysaste laski 74 prosentista 60 prosenttiin. Laman jälkeen työllisyysaste on kohonnut nopeasti kaikissa ikäluokissa ja voimakkaimmin 55–64-vuotiailla (Ks.. Kuvio 4.1). Nykytilanteessa työllisyysaste (työllisten määrä suhteessa työikäisen väestön määrään) on 67,7 prosenttia. Miesten keskimääräinen työllisyysaste on 70,0 prosenttia ja naisten 65,4 prosenttia. Suomessa naiset ovat perinteisesti osallistuneet aktiivisesti työelämään, ja suomalaisen hyvinvointivaltion rakenteita on alusta alkaen kehitetty naisten työllisyyttä tukevalla tavalla siten, että kattavat lastenhoitopalvelut sekä yksilölliset sosiaaliturvaoikeudet on turvattu koko väestölle.

Viime vuosina työllisyysasteen nousu on hidastunut Suomessa erityisesti kansainvälisen suhdannetaantumien seurauksena. Kasvun hidastuminen on heijastunut kuitenkin aiempaa lievemmin ja hitaammin Suomen työllisyysasteeseen. Yritykset ovat muun muassa välttäneet työvoiman laajoja irtisanomisia ja lomautuksia tulevaan työvoimapulaan valmistautuessaan. Vuodesta 1994 saakka tasaisesti laskenut työttömyysaste on nykytilanteessa 9,1 prosenttia ja pitkäaikaistyöttömyysaste 2,2 prosenttia.

HAASTEET

Suomen työllisyysasteen kohottaminen edellyttää työuran pidentämistä ja keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän myöhentymistä sekä toisaalta työttömyyden vähentämistä, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemistä ja työvoiman ulkopuolella olevien työikäisten aktivoimista. Erityisesti vanhempien ikäluokkien myönteistä työllistymiskehitystä on kyettävä ylläpitämään myös vastaisuudessa ja 55-64-vuotiaiden miesten 42 prosentin työllisyysastetta on kyettävä nostamaan edelleen (Ks. kuvat 4.2 ja 4.3).

Työllisyysasteen kohottamisen erityisenä haasteena on virallista vanhuuseläkeikää alhaisempi eläkkeellesiirtymisikä (Ks. kuvat 4.4). Työelämästä poistumisikä on kyettävä nostamaan ennen, kuin suuret ikäluokat siirtyvät ennenaikaiselle eläkkeelle, sillä ikärakenteen muutos aiheuttanee maassa joka tapauksessa työvoimapulan. Työvoiman määrä alkaa supistua Suomessa vuoden 2006 tienoilla, mikä vaarantaa vakaan talouskasvun edellytyksiä, mikä puolestaan hidastaa työllistymiskehitystä. Useampi kuin kolme neljästä 60-64-vuotiaasta henkilöstä on Suomessa eläkkeellä. Eläkkeelle siirty-

misen myöhentämisen haasteina ovat erityisesti työkyvyn ylläpitoon, työntekijöiden ja työyhteisön asenteisiin sekä työntekijöiden osaamiseen liittyvät tekijät.

Nuorempiin ikäluokkiin kohdistuvana työurien pidentämiseen liittyvänä haasteena on työelämään tuleminen aikaistaminen. Suomessa ikäluokkien työelämään siirtymisessä saavutetaan 80 prosentin työvoimaosuusaste 26-vuotiaiden kohdalla. Erityisenä haasteena on lyhentää lukiotasolta jatko-opintoihin siirtymisen keskimääräistä 2–3 vuoden kestoja sekä ammatillisten opintojen läpäisyajoja. Joka neljännellä henkilöllä ammatillisen tutkinnon suorittamiseen kuluu 4–5 vuotta ja joka viidennellä tätä pidempään. Toisaalta Suomessa on asetettu työmarkkinoiden toimivuuden turvaamista silmällä pitäen tavoitteeksi, että kansalaisten koulutustaso on mahdollisimman korkea.

Työttömyys kohdistuu tällä hetkellä Suomessa selkeästi vanhimpiin ja nuorimpiin työikäisiin ikäluokkiin sekä alueellisesti Pohjois- ja Itä-Suomen niin kutsutuille kehitysalueille. Vanhempien ikäluokkien työttömyys (ks. kuvio 4.5) perustuu pitkälti samoihin syihin kuin ennaikainen eläkkeelle siirtymisen. Lisäksi erityisesti 90-luvun laman seurauksena suuri joukko ikääntyneitä työntekijöitä menetti pysyvästi työpaikkansa. Erityisenä riskinä nuorten työllistymiskehityksen suhteen on koulunsa keskeyttäneiden ja ammatittomien nuorten pysyvä syrjäytyminen työmarkkinoilta. Alueellisen työttömyyden taustalla ovat talouskasvun keskittyminen Suomessa niin kutsuttuihin kasvukeskuksiin.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Suomen hallituksen tavoitteena on jatkaa toimenpiteitä työllisyysasteen kohottamiseksi siten, että keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä kohoaisi nykyisestä 2 – 3 vuodella ja että työllisyysasteessa saavutetaan vuonna 2010 yli 70 prosentin taso. Naisten työllisyysastetavoitteeksi vuodelle 2010 on asetettu 68 prosenttia ja 55 - 64-vuotiaiden työllisyysasteeksi 55 prosenttia. Asetetun tavoitteen saavuttaminen edellyttää keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nostamista 61 ikävuoteen vuoteen 2010 mennessä. Barcelonan Eurooppa-neuvoston maaliskuussa 2003 hyväksytyissä päätelmissä todetaan puolestaan, että ”Sitä keskimääräistä ikää, jolloin ihmiset todellisuudessa lakkaavat tekemästä työtä Euroopan unionissa, olisi pyrittävä nostamaan vähitellen noin viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä”. Eläkesopimuksen 2001 keskeisenä tavoitteena on kannustaa työelämässä jatkamista ja kohottaa työllisyysastetta.

Työllisyyspolitiikassa keskitytään työmarkkinoiden toimivuuden turvaamiseen ja työvoiman saatavuuden varmistamiseen. Työmarkkinoiden toimivuuden osalta kiinnitetään huomiota erityisesti

- työvoiman saatavuuden turvaamiseen,
- nuorisotyöttömyyden torjumiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn ja työvoimapolitiikan aktivointiin,
- sosiaalisen osallisuuden edistämiseen,
- yrittäjyyden tukemiseen,
- alueellisiin ja paikallisiin toimintamahdollisuuksiin,
- työelämän kehittämiseen sekä
- työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen.

Työvoimapolitiittisina toimenpiteinä painotetaan työvoiman koulutusta, ammattitaidon kehittymistä ja työnhakijoiden aktiivisuuden ylläpitämistä laajapohjaisessa kansallisessa, alueellisessa ja paikallisessa yhteistyössä.

Suomen hallitusohjelmassa todetaan, että työelämässä, työkykyä ylläpitävässä toiminnassa ja koulutuspolitiikassa sekä eläke- ja työttömyysturvajärjestelmässä toteutetaan sellaisia muutoksia, jotka kannustavat työnantajia pitämään palveluksessaan ja ottamaan palvelukseensa myös ikääntyvää henkilöstöä ja jotka edistävät ikääntyvien työssä ja työmarkkinoilla pysymistä. Nämä toimenpiteet tukevat olemassa olevia sosiaalisen suojelun järjestelmiä ja perusrakenteita, kuten työnvälitystä, työsuojelua, työterveydenhuoltoa, kuntoutusjärjestelmiä ja koulutusta, jotka ovat keskeisesti tukemassa työllisyysasteen nostamistavoitetta.

Työllistymisen tukemisen perustana on Suomen hallituksen harjoittaman vakaan talouspolitiikan jatkuvuus, mihin palataan tavoitteen 6 käsittelyn yhteydessä. Sosiaalisen suojelun järjestelmän työllistämistä kannustaviin rakenteisiin ja niiden kehittämiseen palataan tarkemmin tavoitteen 5 käsittelyn yhteydessä.

Hallituksen linjausten mukaan työelämää ja -oloja kehitetään työn laatua ja työviihtyvyyttä lisäämällä. Päävastuu työolojen kehittämässä on työpaikoilla. Tehokkaasti toimivat työsuojelu sekä työterveyshuolto ja muut asiantuntijapalvelut tukevat työpaikkojen toimintaa. Työterveyshuollon toimintaa tehostetaan erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Työsuojeluviranomaisten toiminta kohdistetaan entistä painokkaammin työssä jaksamiseen. Myös työmarkkinajärjestöillä on keskeinen rooli työelämän kehittämässä. Työpaikkatasolla kehittäminen on ensi sijassa tiedon, tahdon ja osaamisen kysymys.

Koulutuspolitiikan työllistymistä tukevat toimenpiteet keskittyvät erityisesti koulutuksen ajalliseen tiivistämiseen, koulutuksen ja työmarkkinakysynnän lähentämiseen sekä erityisesti nk. elinikäisen oppimisen periaatteen toimeenpanoon. Elinikäisen oppimisen tavoitteena on, että kaikilla kansalaisilla on jatkuvasti tieto- ja taitopohja, joka mahdollistaa työelämässä toimimisen ja jonka varassa on mahdollista kehittää osaamistaan edelleen. Elinikäisellä oppimisella voidaan siten vaikuttaa työmarkkinoiden toimivuuteen, osaavan työvoiman saatavuuteen ja työttömyyden lieventämiseen. Elinikäisen oppimisen tavoitteen mukaisesti aikuiskoulutukseen osallistui 25 – 64 –vuotiaista suomalaisista 55 prosenttia vuonna 2000. Nuorisotyöttömyyden ja -syrjäytymisen ehkäisemiseksi tavoitteena on puolestaan, että kaikilla työmarkkinoille siirtyvillä olisi vähintään lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen tasoinen koulutus ja merkittävällä osalla ammattikorkeakoulu- tai yliopistokoulutus.

Työkyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi Suomessa on monipuolinen ja kattava kuntoutusjärjestelmä. Kuntoutusta järjestävät kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, tapaturmavakuutuslaitokset, työvoimaviranomaiset, terveys- ja sosiaalihuolto sekä opetusviranomaiset. Kuntoutuksen kokonaismenot olivat vuonna 2000 1,2 miljardia euroa, joka on noin 1 prosentti bruttokansantuotteesta. Viranomaiset ovat velvollisia järjestämään kuntoutusta vajaakuntoisten ammatillisena kuntoutuksena ja vaikeavammaisten lääkinällisenä kuntoutuksena. Lisäksi järjestetään laajalti muuta ammatillista ja lääkinnällistä kuntoutusta sekä varhaiskuntoutusta. Aikaisempi määräaikainen työkyvyttömyyseläke korvattiin 90-luvun lopulla kuntoutustuella, joka tukee työelämään paluuta ja työkyvyn ylläpitoa ja kohentamista. Viime vuosina kuntoutus on kohdentunut erityisesti yli 45-

vuotiaisiin. Vuoden 2004 alussa on tarkoitus toteuttaa työeläkejärjestelmässä kansaneläkejärjestelmässä jo toteutettu vakuutettujen oikeus varhaiseen kuntoutukseen.

Myös yrittäjyysmyönteisen toimintaympäristön kehittäminen ja yritysten käynnistysaktiviteetin nostaminen ovat keskeinen tekijä työllisyysasteen nostamiseksi. Hallituksen yrittäjyys Hankkeen puitteissa toteutetaan toimenpiteitä, jotka lisäävät markkinoiden toimivuutta sekä kannustavat yrittäjärajaan ryhtymistä.

Edellä esitetyt periaatteet on sisällytetty myös hallituksen aluepoliittisiin työllisyyden parantamistoimenpiteisiin. Konkreettisiin toimenpiteisiin ryhdytään paikallisesti asetettujen tavoitteiden mukaisesti laajassa yhteistyössä, johon osallistuvat viranomaiset, elinkeinoelämä, paikallisia järjestöjä, työmarkkinajärjestöt sekä oppilaitokset.

Edellä esitetyt periaatteet on integroitu niin ikään useisiin erityisohjelmiin, joiden tarkoituksena on tukea työllisyyttä. Näistä kansallinen ikäohjelma (1998 – 2002) on pyrkinyt parantamaan yli 45-vuotiaiden työllisyyttä ja vähentämään ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä. Ohjelman kautta saadut myönteiset tulokset ovat rohkaisevia ja parhaillaan syvällisen arvioinnin kohteena. Ohjelmassa toteutettuja monipuolisia toimenpiteitä tullaan jatkamaan erityisen jatko-ohjelman puitteissa yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työllisyysasteen kohoaminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti ei kuitenkaan riitä pitämään eläkeläisten ja työllisten määrien suhdetta nykyisellä tasollaan. Vuoteen 2035 mennessä tämän suhteen on arvioitu nousevan nykyisestä 1/2:sta 3/4:een, minkä jälkeen se ei näyttäisi nousevan kahteen vuosikymmeneen.

Tavoite 5: 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 eikä heitä rangaista työnteon jatkamisesta normaalin eläkeiän jälkeen. On varmistettava, että eläkejärjestelmät helpottavat vähittäistä eläkkeelle siirtymistä.

NYKYTILANNE:

Suomen sosiaalisen suojelun järjestelmän ihmisten terveyttä, toimeentuloa ja hyvinvointia turvaavat perusrakenteet parantavat ihmisten mahdollisuuksia ja kykyä työskennellä pitkään. Järjestelmä sisältää muun muassa sosiaaliturvaetuudet, sosiaalihuoltojärjestelmän, terveydenhuoltojärjestelmän, työterveydenhuoltojärjestelmän sekä monipuolisia kuntoutusjärjestelmiä. Järjestelmä on yksilöperusteinen, ja se kattaa kaikki Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt.

Suomen lakisääteisessä eläkejärjestelmässä työkyvyttömyyseläkkeet, työttömyyseläke, varhennettu vanhuuseläke sekä osa-aikaeläke ovat ennen 65 vuoden ikää eläkeläisille maksettavia eläke-etuuksia. Työkyvyttömyys on yleisin ennen aikaisen eläkkeen saamisen peruste Suomessa (ks. kuvio 5.1). Lähtökohtaisesti niiden myöntämisen perusteena ovat terveydentilaan ja työkykyyn liittyvät lääketieteelliset syyt. Siten varhaiseläkkeelle

siirtymisen kannustimet kytkeytyvät ensisijaisesti kolmeen viimeksi mainittuun eläketyyppiin. Nykytilanteessa työttömyyseläkkeelle ja varhennetulle vanhuuseläkkeelle voi pääsääntöisesti jäädä 60 vuotta täytettyä ja osa-aikaeläkkeelle voimassa olevan määräaikaisen lain mukaan 56 ja 31.12.2002 jälkeen 58 vuoden iässä.

Suomen eläkejärjestelmä sisältää runsaasti elementtejä, joiden tarkoituksena on kannustaa mahdollisimman pitkään työuraan ja mahdollistaa joustava eläkkeelle siirtyminen. Siten:

- Vanhuuseläkkeelle voi siirtyä joustavasti: eläkettä voi varhentaa tai lykätä, jolloin eläkkeen määrää vastaavasti alennetaan tai korotetaan aktuaarisin perustein.
- Osa-aikaeläke mahdollistaa asteittaisen eläkkeelle siirtymisen.
- Yli 60-vuotiaiden työntekijöiden eläkkeet karttuvat nk. 2,5 prosenttia superkarttuman mukaisesti (normaalikarttuma 1,5 prosenttia).
- Laskettaessa eläkeoikeutta eläkeikään jäljeltä olevalta ajalta työkyvyttömyyseläkettä myönnettäessä eläke karttuu alle 50 vuoden ikään asti 1,5 prosenttia vuodessa, ikävälillä 50 – 60 vuotta 1,2 prosenttia vuodessa ja yli 60 vuoden iän osalta 0,8 prosenttia vuodessa.
- Työnantajilla on omavastuu työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeissä.

HAASTEET:

Suomalaisista 86 prosenttia siirtyy eläkkeelle ennen lakisääteistä vanhuuseläkeikää ja kolme neljästä 60-64-vuotiaasta henkilöstä on eläkkeellä. Keskeisin syy tähän on työntekijöiden työkyvyn heikkeneminen. Houkuttimet jäädä varhennetulle eläkkeelle ja vanhempien työntekijöiden irtisanomiseksi ovat monessa tapauksessa merkittäviä. Suomen eläkejärjestelmässä varhaiseläkemuotoja on useita. Työttömyyseläkettä ja siihen liittyvää nk. eläkeputkea on käytetty ikääntyvien työntekijöiden työelämästä poissiirtämisen ja –siirtymisen välineenä. Varhaiseläkejärjestelmien kehittämisen haasteena onkin mukauttaa toisenlaisissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa kehitettyjä järjestelyjä oikeudenmukaisella tavalla pidempiin työuriin kannustavimmiksi.

Varhaiseläkelajien vähentäminen ei kuitenkaan riitä ratkaisuksi eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen, sillä eläkkeelle siirtyminen liittyy oleellisesti paitsi työnantajien valmiuksiin pitää ikääntyviä töissä ja työllistää ikääntyneitä myös työntekijöiden asenteisiin, terveyteen ja työkykyyn sekä sosiaalisen suojelun järjestelmän kehittämiseen kokonaisuudessaan.

KEHITTÄMISLINJAUKSET:

Tavoitteen 4 kohdalla esitellyt työllisyysasteen kohottamistavoitteen onnistunut toteuttaminen luo perustan mahdollisuuksille myöhentää keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää Suomessa.

90-luvulla aloitetuilla eläkejärjestelmän uudistuksilla on vähennetty ennenaikaisen eläkkeelle siirtymisen mahdollisuuksia ja tuettu työelämässä pysymistä ja sinne paluuta:

- Työttömyyseläkkeen myöntämisen ehtoja on muutettu mm. poistamalla nk. tulevan ajan eläkeosa, nostamalla eläkkeen myöntämisen ikärajoja sekä tukemalla työttömyyseläkeputkeen joutuneiden ja joutumassa olevien henkilöiden työnhakua, koulutusta ja tukitoita.
- Julkisen sektorin työntekijöiden eläkeoikeudet on yhdenmukaistettu yksityisen sektorin kanssa, mm. nostamalla vanhuuseläkeikä asteittain 63:sta 65 vuoteen ja alentamalla heidän eläkekarttumaansa.
- Yksilöllisen varhaiseläkkeen eli lievennetyin ehdoin myönnettävän työkyvyttömyyseläkkeen ikäraja on nostettu 55 vuodesta 58 ja edelleen 60 vuoteen.

SOMERA-toimikunnan suositusten mukaan Suomen sosiaaliturvaa tulee kehittää mitoittamalla etuuskien ja ansioiden suhde siten, että taloudellinen kannustin osallistua työelämään, jatkaa työssä ja palata työelämään säilyy. Tämä edellyttää palkan, verotuksen, välillisten työvoimakustannusten ja ensisijaisen sosiaaliturvan yhteensovittamistensa kehittämistä edelleen.

Eläkesopimus 2001:n mukaan eläkejärjestelmää tulee kehittää edelleen karsimalla varhaiseläkkeitä, lisäämällä työssä jatkamisen kannusteita ja yksinkertaistamalla eläkejärjestelmää. Valtaosa esitetyistä muutoksista on tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2005 alusta lähtien. Sopimuksen pääperiaatteet ovat seuraavat:

- Vanhuuseläkkeelle voisi siirtyä joustavasti 62 ja 68 ikävuoden välissä. Työntekijä voisi valita, haluaako hän jatkaa työntekoa ja kartuttaa tulevaa eläkettään vai siirtyä siihen mennessä ansaitsemalleen eläkkeelle. 62-vuotiaana eläkkeelle siirtyvän henkilön eläkkeeseen tehdään nk. varhennusvähennys kutakin hänen 63 ikävuotta edeltävää varhennuskuukautta kohden. Eläkkeelle siirtymistä pyritään myöhentämään 4,5 prosentin kannustinkarttumalla. Lykkäessä eläkkeelle siirtymistä 68 vuoden ikää myöhemmäksi eläkettä korotettaisiin 4,8 prosentilla kutakin lykkäysvuotta kohti.
- Vuonna 1947 ja sitä myöhemmin syntyneiden osalta osa-aikaeläkkeen ehtoja esitetään muutettavaksi siten, että ikäraja nousisi 56 vuodesta 58 vuoteen. Osa-aikaeläkkeen aikana vanhuuseläkettä karttuisi osa-aikatyön palkasta 1,5 prosenttia, mutta osa-aikaeläkettä vastaavasta palkan osasta ainoastaan 0,75 prosenttia nykyisen 1,5 prosentin sijasta.
- Työttömyyseläkkeestä luovuttaisiin asteittain, ja vuoden 1949 jälkeen syntyneiden työttömien toimeentulosta huolehdittaisiin jatkossa työttömyysturvan kautta.
- Yksilöllisestä varhaiseläkkeestä luovutaan vuoden 1943 jälkeen syntyneiden osalta.

Tehtyjen laskelmien mukaan sopimuksessa ehdotettujen uudistusten arvioidaan nostavan suotuisan talouskehityksen vallitessa työllisyysastetta runsaan prosenttiyksikön pitkillä aikavälillä.

Tavoite 6: On uudistettava eläkejärjestelmät sopivin tavoin ottamalla huomioon julkisen talouden kestävyden yleinen tavoite. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyteen olisi liityttävä terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi omaksuttuihin strategioihin voi kuulua myös erityisten varaeläkerahastojen perustaminen.

NYKYTILANNE

Työeläkkeet rahoitetaan vakuutetuilta ja työnantajilta perittävillä maksuilla sekä rahastojen tuotoilla. Kansaneläkkeet rahoitetaan puolestaan työnantajilta perittävillä maksuilla sekä verovaroin.

Suomen eläkejärjestelmää on uudistettu erityisesti 90-luvulta lähtien sen rahoituksellisen kestävyden parantamiseksi. Osaa näistä muutoksista on esitelty tavoitteen 5 käsittelyn yhteydessä. Tehtyjen muutosten arvioidaan pienentävän vuoden 2040 eläkemenoja lähes viidenneksellä.

Työeläkkeiden osittaisen rahastoinnin ansiosta eläkemaksujen nousupaine jää olennaisesti pienemmäksi kuin eläkemenojen. Suomen lakisääteisten työeläkkeiden rahastointiaste on nykytilanteessa reilu neljäsosa kertyneiden eläkeoikeuksien arvosta ja näiden eläkerahastojen sijoitusten markkina-arvo runsas puolet BKT:sta. Rahastotuotot luovat yhdessä eläkemaksujen kanssa ylijäämiä julkiseen talouteen. Lakisääteisten eläkerahastojen vuotuinen ylijäämä on nykytilanteessa noin 3 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon.

Julkisiin eläkemenoihin ovat vaikuttaneet keskeisesti muun muassa seuraavat järjestelmään tehdyt muutokset:

- julkisen alan eläkekattumien alentaminen yksityisen sektorin tasolle,
- julkisen alan vanhuuseläkeiän kohottaminen asteittain 63:sta 65 vuoteen,
- työeläkeindeksien ansiosidonnaisuuskertoimen laskeminen vanhuuseläkeläisiltä,
- kansaneläkkeen pohjaosan poistaminen, jolloin kansaneläke tuli kokonaan ansioeläkevähenteiseksi,
- työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden nk. tulevan ajan kattuman alentaminen,
- siirtyminen eläkepalkan laskennassa viimeisen 10-vuoden säännön käyttämiseen aikaisemman 4 vuoden sijasta.

Viime vuosina kokonaisveroaste on alentunut Suomessa. Kansainvälisessä vertailussa Suomen veroaste (45 %) näyttyy kuitenkin korkeana, vaikka maiden väliset kokonaisveroastevertailut eivät ole yksiselitteisiä. Eri maiden käytännöt vaihtelevat mm. sen suhteen, ovatko sosiaaliturvaetuudet veronalaista tuloa tai myönnetäänkö veroissa tai sosiaaliturvamaksuissa erityisiä vähennyksiä sosiaalisin perustein. Suomessa suurin osa tulonsiirtoetuuksista on veronalaisia ja veronmaksukykyyn määrittämiseen aiemmin liittyneet vähennykset on poistettu lähes kokonaan.

HAASTEET:

Tehdyistä uudistuksista huolimatta eläkemenojen osuus BKT:sta nousee nykyisten arvioiden mukaan Suomessa ikääntymisen myötä nykyilainsäädännön mukaan noin viisi prosenttiyksikköä 11 prosentista 16 prosenttiin. Ansioeläkemeno kasvaa 6 prosenttiyksikköä ja kansaneläkemeno vähenevät noin prosenttiyksikön suhteessa kokonaistuotantoon. Ansioeläkemaksujen korotuspaineet ovat noin 10 prosenttiyksikköä vakuutetun työtulosta vuosina 2010- 2030. Terveystalouden- ja sosiaalimenojen arvioidut nousut samana ajanjaksona asettavat julkisen talouden tasapainolle omat lisäpaineensa. Kaikkein suurimman haasteen julkisen talouden rahoituksen kestävyydelle aiheuttaa työvoiman tarjonnan pieneneminen suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Talouden kasvuvauhti uhkaa hidastua aiemmasta runsaasta 3 prosentista noin 1½ prosenttiin vuodessa. Julkisen talouden ja eläkejärjestelmän kannalta suurin haaste on saada ihmiset pysymään työelämässä nykyistä kauemmin.

Suomen julkisen talouden tila on tällä hetkellä kansainvälisesti hyvä. Lähivuosisikymmeninä julkisen talouden hoitoon ja tasapainoon kohdistuu kuitenkin kovia rahoituspaineita erityisesti ikääntymiskehityksestä seuraavan eläke- ja hoivamenojen kasvun myötä. Suomen valtionvelkaa on kyetty alentamaan, ja se on nyt noin 46 prosenttia suhteessa kokonaistuotantoon. Valtionvelan korkomenot ovat nykytilanteessa noin 12 prosenttia valtion kokonaismenoista. Rahoituspaineita on omiaan lisäämään mm. kansainvälinen verokilpailu. Verokilpailu 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 kansainvälinen talouskehitykseen ja siihen liittyviin epävarmuustekijöihin.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Suomen hallituksen talouspolitiikan päätavoitteina on talouskasvun turvaaminen ja työllisyyden parantaminen, missä onnistuminen on keskeisimpiä elementtejä eläkemenojen hillitsemiseksi väestörakenteen ikääntyessä. Eläkejärjestelmien rahoitusvakauden suhteen on tärkeää, että työuria onnistutaan pidentämään ja työllisyyttä parantamaan sekä varhaiseläkejärjestelmien houkuttimia vähentämään tavoitteiden 4 ja 5 kohdalla esitettyjen linjausten mukaisesti siten, että työmarkkinoiden toimivuus kyetään turvaamaan ja työvoiman saatavuus varmistamaan (ks. kuvio 6.1).

Hallituksen talouspoliittisena peruslinjauksena on uudistaa verotusta ja sosiaaliturvatuksia työllisyyttä parantavaan suuntaan. Hallitus pyrkii tulovero- ja sosiaalivakuutusmaksuperusteiden kevennyksiin, mikä edellyttää talouskasvun jatkumista vahvana, maltillisia tulopoliittisia ratkaisuja ja verorakenteen kehittämistä. Verotus, sosiaaliturva ja palvelumaksut sovitetaan yhteen nykyistä paremmin niin, että työhön hakeutumisen taloudelliset kannustimet paranevat. Hallitus pyrkii turvaamaan tiukalla budjettipolitiikalla valtiontalouden rakenteellisen rahoitusylijäämän, joka käytetään ensisijaisesti valtionvelan lyhentämiseen. Tehtyjen linjausten onnistunut läpivienti lisää valtiontalouden rahoituksellista liikkumatilaa ja hillitsee veronkorotuspaineita, mikä luo tilaa eläke- ja hoivamenojen tulevalle kasvulle.

Mahdollisimman tasaisen eläkemaksukehityksen turvaamiseksi Suomessa pyritään kasvattamaan eläkerahastoja ja nostamaan rahastojen reaalituotot mahdollisimman korkeiksi niiden turvaavuus huomioon ottaen. Arvioiden mukaan rahastoja kyetään kartuttamaan jo tehtyjen päätösten perusteella siten, että lakisääteiset eläkerahastot ovat Suomessa vuoden 2020 tienoilla noin 80 prosenttia BKT:sta ja 200 prosenttia maksetuista palkoista (ks. kuviot 6.2 ja 6.3). Rahastojen tuotoilla on tarkoitus rahoittaa noin 20 prosenttia maksussa olevista eläkkeistä. Tuottoastetta voidaan nostaa pitkällä aikavälillä siirtämällä sijoitusten painopistettä osakesijoitusten suuntaan. Mikäli myös työllisyysastetta kyetään nostamaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti eläkemenot kyettäneen pysyttämään kurissa nykyisen rahoitussuunnitelman mukaisesti.

Julkisen talouden rahoituksen kestävyuden kannalta talouskasvu on kaikkein tärkeintä. Eläke- ja työttömyysturvauudistus, joka astuu voimaan pääosin vuoden 2005 alusta, tulee merkittävästi parantamaan työn tekemisen kannusteita ja lykkäämään eläkkeelle siirtymistä. Tämän lisäksi on tärkeää huolehtia siitä, esimerkiksi koulutukseen ja osamiseen panostaen, että tuottavuuden kasvu pysyy kohtuullisena.

Tavoite 7: On varmistettava, että eläkejärjestelmät ja -uudistukset saavuttavat oikeudenmukaisen tasapainon aktiiviväestön ja eläkeläisten välillä, jotta aktiiviväestön rasitus ei olisi kohtuuton mutta eläkeläisten eläkkeet olisivat riittäviä.

NYKYTILANNE

1990-luvulla Suomen eläkejärjestelmässä tehtiin joukko uudistuksia, joissa saatiin aikaan merkittäviä säästöjä tuleviin eläkemenoihin. Ensimmäinen 90-luvulla säästöihin johtanut uudistus kohdistui perhe-eläkkeisiin. Tähän oli vaikuttimena myös tasa-arvon vaatimukset, sillä uudistuksessa myös mieslesket saivat oikeuden eläkkeeseen. Perhe-eläkkeissä otettiin kuitenkin käyttöön ns. eläkesovitus, jossa lesken omat eläkkeet otetaan huomioon perhe-eläkettä määrättäessä.

Julkisella sektorilla tehtiin menoja alentavia uudistuksia vuosien 1993 ja 1994 aikana. Eläkkeen karttumisaika, tavoitetaso ja eläkeikä muutettiin yksityisen sektorin kaltaiseksi. Yksityisen sektorin puolella säästöjä syntyi mm. nostamalla yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja 55 vuodesta 58 vuoteen.

Tulevien eläkkeensaajien vastuuta eläkejärjestelmän säilymisestä lisättiin vuonna 1993 käyttöön otetulla palkansaajien maksusuudella. Se vähentää eläkkeen perusteena olevaa tuloa, jolloin kohoava eläkemaksu pienentää tulevia eläkkeitä. Työntekijäin eläkemaksu säädettiin pysyväksi osaksi työeläkkeiden rahoitusjärjestelmää siten, että vuodesta 1994 työnantajat ja työntekijät vastaavat kumpikin puoleksi työeläkemaksun muutoksesta.

Vuoden 1996 eläkeuudistuksen merkittävimmät säästövaikutukset ansioeläkejärjestelmässä syntyivät muutoksista eläkepalkan laskentaan, tulevan ajan määräytymiseen ja indeksijärjestelmään. Työeläkkeet määräytyvät vuodesta 1996 lähtien työsuhteen 10 viimeisen vuoden ansioista entisen neljän viimeisen sijaan. Oikeutta tulevaan aikaan

kiristettiin ja tulevan ajan karttumisprosenttia heikennettiin. Käyttöön otettiin myös oma indeksi eläkeikäisille, jossa ansioiden muutosten painoa pudotettiin 50 prosentista 20 prosenttiin. Merkittävä muutos oli myös koko kansaneläkkeen muuttaminen eläkevähenteiseksi vuodesta 1996 alkaen.

Kyseisten uudistusten ansiosta eläkekustannusten arvioidaan olevan merkittävästi alhaisemmat pitkällä aikavälillä (vuonna 2030) kuin mitä ne olisivat olleet ilman näitä uudistuksia (ks. taulukko 7.1). Tehdyillä uudistuksilla on myös tuettu ikääntyvien työntekijöiden työssäkäynnin jatkamista siten, että työntöön jatkaminen on eläkkeen kannalta parempi vaihtoehto kuin varhainen eläkkeelle siirtyminen.

HAASTEET

Toteutetut toimenpiteet ovat alentaneet eläkekustannuksia ja tukeneet työelämässä pidempään jatkamista, mutta elatussuhteen heikkenemisen vuoksi uudistuksia on edelleen jatkettava. Elinajanodotteen kasvusta aiheutuva eläkevuosien ja työssäolovuosien suhteen kasvu nostaa vakuutusmaksuja rahoitustavasta riippumatta, jos etuustaso pidetään samana. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys riippuu oleellisesti työuran pituuden ja eläkkeellöloajan suhteesta. Hallitusohjelmassa korostetaan toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään eläkemaksujen nousupainetta nostamalla keskimääräistä työmarkkinoilta poistumisikää ja siten eläkkeelle siirtymisikää 2-3 vuodella pitkällä aikavälillä.

Ikärakenteen muutos ja arvioitu eliniän piteneminen edellyttäisivät työeläkemaksujen usean prosenttiyksikön korottamista vuosina 2015-2030, jonka jälkeen työeläkemaksun kasvu hidastuisi vuoteen 2050 asti ulottuvassa vertailulaskelmassa (ks. kuvio 7.1). Kansaneläkemenojen osuus bruttokansantuotteesta vähenisi samalla ajanjaksolla nyky-lainsäädännön mukaan alle puoleen nykyisestä (ks. kuvio 7.2).

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Eläkesopimuksen 2001 keskeisenä tavoitteena on luoda kannustimia työuran pidentämiseen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen. Sopimuksen mukaan varhaiseläkelajeja lakkautetaan, maksun ja etuuden yhteyttä tiivistetään ja pitkistä työurasta ansaittavaa etuustasoa nostetaan. Samalla vanhuuseläkkeen alkamisiästä tehdään joustava ikävälillä 62–68.

Eläkemaksujen nousu pidetään mahdollisimman tasaisena ja maksurasitus eri sukupolvien välillä oikeudenmukaisena. Selvitetään muun muassa mahdollisuudet työeläkkeiden rahastoinnin lisäämiseen, elinajan pitenemisestä riippuvan eläkkeen määräytymiseen ja eläkelainsäädännön ikärajojen vähittäiseen korottamiseen. Tavoitteena on pitää eläkeläisten ja työssäkävien toimeentulon suhde vakaana ja eläkeläisten köyhyysriski alhaisena sekä turvata eläkeläisten kohtuullinen kulutustaso. Vakuutettujen olisi mahdollista pitää eläkkeen ja palkan suhde nykytasolla pidentämällä vastaavasti työuraa.

SOMERA-toimikunnan suosituksen mukaan rahoituksen läpinäkyvyyttä, kannustavuutta ja selkeyttä parannetaan. Ansioturvan ja maksujen yhteyttä pyritään tiivistämään. Vakuutusperiaatteen noudattaminen edellyttää työn tekemiseen liittymättömien työntekijän maksujen asteittaista poistamista. Kansaneläkemaksun rahoitusta tulee tarkastella

kokonaisuutena sairausvakuutuksen kanssa siten, että niiden rahoitus turvataan vakaalla ja pitkäjänteisellä tavalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa vuoteen 2010 esitettyihin toimenpidelinjauksiin kuuluu työeläkeindeksin muuttaminen sellaiseksi, että se ottaa huomioon sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja kansantalouden kehityksen.

Tavoite 8: On varmistettava asianmukaisilla sääntelypuitteilla, että rahastopohjaiset yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät jatkossakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja.

NYKYTILANNE

Lakisääteisen ansioeläketurvan hoitamisesta säädetään hyvin tarkasti laissa. Lain puitteissa eläkelaitokset ovat kuitenkin itsenäisiä päätöksenteossaan. Eläkelaitokset päättävät näin ollen itsenäisesti muun muassa vakuutusmaksuista kertyneiden eläkevarojen sijoittamisesta. Koska lakisääteinen eläketurva on kuitenkin osa sosiaaliturvaa, eläkeetujen turvaamista varten on olemassa yksityisen sektorin työeläkejärjestelmässä yhteisvastuu yksittäisen eläkelaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa. Siten työeläke-edut ovat aina turvattuja. Vakuutettujen kannalta on merkittävää myös, että jokaisesta työsuhteesta syntyy vapaakirjaoikeus heti lain piiriin tulemisen jälkeen. Valtiokonttori hoitaa valtion työeläkeasiat. Kuntien eläkevakuutus vastaa puolestaan kunnallisesta työeläketurvasta. Vakuutusvalvontavirasto valvoo yksityisen sektorin työeläkelaitoksia ja muita vakuutuslaitoksia.

Työeläkeyhtiöiden työnantajilta perimälle vakuutusmaksulle yhtiöt hakevat vahvistuksen etukäteen sosiaali- ja terveysministeriöltä. Samoin muun muassa vastuuvelan perusteille sekä vastuuvelan minimituotolle.

Yksityisen sektorin palkansaajien työeläkkeiden rahoituksessa sovelletaan osittain rahastoivaa tekniikkaa. Rahastointi kiinnitetään yksilökohtaisiin eläkevastuisiin. Eläkerahastojen tuotoilla tasataan vakuutusmaksun kasvukehitystä.

Kuntien eläkkeitä varten kerätyistä varoista se osa, jota ei heti käytetä eläkkeiden maksamiseen, siirretään rahastoon tulevien eläkevastuiden karttamiseksi. Rahastointi aloitettiin vuonna 1988. Varoja sijoitettaessa tulee lain mukaan huolehtia sijoitusten varmuudesta, tuotosta, rahaksi muutettavuudesta sekä hajauttamisesta.

Valtion eläkerahasto saa pääosan tuloistaan valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvien työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuista sekä rahaston varoille saatavista tuotoista. Eläkerahaston varoja ei ole toistaiseksi käytetty eläkkeiden maksamiseen, vaan kaikki valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvat eläkkeet maksetaan valtion talousarvioon varatuista määrärahoista. Siksi on säädetty, että rahaston varoista voidaan siirtää talousarvioon tietty määrä. Se osuus rahaston varoista, jota ei käytetä siirtoon, voidaan lainata valtiolle taikka sijoittaa.

Kuntien ja valtion eläkerahastointi ei ole kiinnitetty yksilökohtaisiin eläkevastuisiin, vaan ne ovat puskurirahastoja. Valtion ja kuntien rahastoinnin tavoite on samantasoinen osittainen rahastointi kuin yksityisen sektorin eläkkeissä.

Lakisääteiset työeläkerahastot ovat runsaat 50 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja niiden arvioidaan nousevan vuoteen 2030 mennessä lähelle 80 prosenttia bruttokansantuotteesta (liite, kuvio 6.3). Kuviossa 8.1 on vuosien 1996-2001 sijoituskannan kehitys, jossa ovat mukana lähes kaikki eläkelaitokset.

Yksityisen sektorin lakisääteistä työeläketurvaa hoitavat yksityiset työeläkelaitokset: työeläkevakuutusyhtiöt, vakuutuskassat, eläkesäätiöt ja neljä erillistä erityiseläkelaitosta. Eläketurvan hoidosta työntekijäin eläkelain, joka käsittää arviolta puolet suomalaisesta työvoimasta, osalta vastaa vuoden 2001 alussa 6 eläkevakuutusyhtiötä, 8 vakuutuskassaa ja 37 eläkesäätiötä. Nämä eläkelaitokset kilpailevat keskenään vakuutusentottajista. Keskeisimpänä kilpailukeinona ovat asiakaspalvelun tehokkuus ja varojen sijoitustoiminnan tuotto. Mitä suurempi tuotto on, sitä suuremmat ovat tuotoista jaettavat hyvitykset eli vakuutusmaksujen alennukset eläkelaitoksen vakuutusentottajille ja vakuutetuille.

Työeläkevarojen sijoitustoiminnan keskeinen tavoite on eläkkeiden rahoituksen turvaaminen toisaalta sijoitusten turvaavuuden ja toisaalta mahdollisimman hyvien tuottojen näkökulmasta.

Eläkelaitosten sijoitusympäristön muututtua, uudistettiin yksityisen sektorin työeläkelaitosten sijoitustoimintaa ja vakavaraisuusvaatimuksia koskeneita säännöksiä vuodesta 1997 alkaen. Uudistukset koskivat sekä eläkeyhtiöitä, eläkesäätiöitä, vakuutuskassoja että erityiseläkelaitoksia. Uudistusten perusteena oli eläkevarojen sijoitustoiminnalle esitetty tavoite entistä korkeamman tuottotason saavuttamisesta pitkällä aikavälillä. Lopullinen tavoite on vähentää työeläkemaksun nostopaineita ja tukea siten eläkejärjestelmän kestävyttä. Työeläkelaitosten tulisi näin ollen kyetä sijoittamaan aiempaa suuremmassa määrin sijoituslajeihin, joiden tuotto-odotus on pitkällä aikavälillä suurempi, mutta joihin myös liittyy suurempi riski. Kasvaneen sijoitusriskin kantamiseksi työeläkelaitosten vakavaraisuuspuuskureita eli toimintapääomia kasvatettiin ja vakavaraisuuden valvontaa kehitettiin.

Vakavaraisuusmekanismi muodostuu useista rajoista ja niiden välisistä vyöhykkeistä. Eläkevakuutusyhtiöillä nämä vyöhykkeet on nimetty tavoitevyöhykkeeksi, rajoitetun voitonjaon vyöhykkeeksi ja kriisivyöhykkeeksi. Tavoitevyöhykkeellä eläkeyhtiön toimintaa ei juurikaan rajoiteta. Rajoitetun voitonjaon vyöhykkeellä eläkeyhtiön on turvaavuusperiaatteen mukaisesti kasvatettava vakavaraisuuttaan rajoittamalla asiakashyvytyksiä ja voitonjakoa omistajille. Kriisivyöhykkeellä edellytetään eläkeyhtiöltä joko tervehdyttämissuunnitelmaa tai rahoitussuunnitelmaa. Sama mekanismi on luotu myös eläkesäätiöille, vakuutuskassoille ja erityiseläkelaitoksille.

Eläkelaitoksen toimintapääomavaatimus asetettiin riippumaan sijoitusjakauman riskillisyydestä. Sellaiset sijoituslajit, joiden tuotot ja arvot heilahtelevat voimakkaasti, edellyttävät suurempaa riskipuskuria kuin riskittömämmät sijoituslajit. Esimerkiksi eläkelaitokselta, joka sijoittaa suuren osan varoistaan osakkeisiin ja kiinteistöihin, edellytetään suurempaa toimintapääomaa kuin vaikkapa pääosin valtion joukkovelkakirjalainoihin sijoittavalta eläkelaitokselta. Eläkelaitoksen hallituksen ja valvovan viranomaisen on

mahdollista seurata laitoksen vakavaraisuuden kehittymistä tunnuslukujen avulla ja vakavaraisuuden heikentyessä ohjata eläkelaitoksen toimintaa riittävän aikaisessa vaiheessa.

Laskuperustekorko on eläkevarojen pitkän aikavälin tuottotavoite. Laskuperustekorko on kaikille eläkelaitoksille yhteinen vähimmäistuottovaatimus, jonka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa. Laskuperustekoron taso vaikuttaa eri eläkelaitostyyppien vakuutusmaksuun eri tavoin. Eläkevakuutusyhtiöillä vakuutusmaksulla ja laskuperustekoron tasolla ei ole suoranaista yhteyttä, mutta laskuperustekoron taso vaikuttaa eläkesäätiöiden ja eläkekassojen vakuutusmaksuun. Yhteys syntyy siten, että näissä eläkelaitoksissa laskuperustekoron ylittävät sijoitustoiminnan tuotot on käytettävissä eläkelaitoksen kuluihin kattamiseen ja ne vähentävät siten vakuutusmaksujen tarvetta. Korkealle asetettu laskuperustekorko vähentää siis ylituottojen määrää ja edellyttää korkeampaa vakuutusmaksua.

Sijoitussuunnitelmasta säädetään lain tasolla, koska kysymys on varsin olennaisesti eläkelaitoksen vakavaraisuuteen ja sen valvontaan liittyvästä asiakirjasta. Eläkelaitosten hallitukset hyväksyvät sijoitussuunnitelman, joka on toimitettava vakuutusvalvontavirastolle.

Eläkelaitosten toimintaa säätelevät lisäksi kateasetukset sekä sitä tarkentavat sosiaali- ja terveysministeriön sekä vakuutusvalvontaviraston määräykset.

Vapaaehtoinen eläketurva voidaan järjestää eläkesäätiössä, vakuutuskassassa tai henkivakuutusyhtiössä tai esim. kirjanpidollisena varauksena. Vakuutuslaitosten valvonnasta vastaa Vakuutusvalvontavirasto. Toisen pilarin ammatillista eläketurvaa käsittävillä lisäeläkerahastoille on Euroopan Yhteisössä valmisteilla vakavaraisuusvaatimukset osana ns. lisäeläkerahastodirektiiviä. Yksilöllisten eläkevakuutusten järjestäjänä henkivakuutusyhtiötä säätelee kolmas henkivakuutusdirektiivi.

Kokonaisliikekulut vähennettynä sijoitustoiminnan hoitokuluilla suhteessa maksutuloon ovat olleet vuonna 2000 Suomen eläkevakuutuksen osalta 2,7 prosenttia sisältäen lakisääteisen työeläkevakuutuksen sekä kansaneläkevakuutuksen liikekulut sekä vapaamuotoisen lisäeläkevakuutuksen. Henkivakuutusyhtiöillä liikekulut oli n. 4,9 prosenttia maksutulosta. Työeläkevakuutusyhtiöillä liikekulut oli 2,8 prosenttia maksutulosta.

Vuonna 2001 säädettiin erillinen laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymällä tarkoitetaan yritysryhmää, johon kuuluu sekä rahoitusalan että vakuutusalan yrityksiä. Ryhmittymän määritelmä täyttyy, jos emoyritys on luottolaitos, sijoituspalveluyritys, vakuutusyhtiö tai laissa tarkoitettu omistusyhteisö, ja ryhmittymään kuuluvista yrityksistä vähintään yksi on suomalainen luottolaitos tai sijoituspalveluyritys ja vähintään yksi on suomalainen vakuutusyhtiö. Ryhmittymään ei luetta työeläkevakuutusyhtiötä. Eräitä raportointivelvollisuutta ja tarkastus- ja tiedonsaanti-oikeutta koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin myös ryhmittymään kuuluvan yrityksen kanssa läheisessä toiminnallisessa yhteydessä oleviin eläkesäätiöihin, eläkekassoihin ja työeläkevakuutusyhtiöihin. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymälle nimetään aina yksi koordinoiva valvontaviranomainen, joko rahoitustarkastus tai vakuutusvalvontavirasto.

HAASTEET

Yksityisen sektorin lakisäätiestä eläketurvaa hoitavien eläkelaitosten toiminnan tuloksellisuutta ja sijoitustoiminnan tuottoja on arvioitu v. 2000-2001 toimineessa työryhmässä. Tässä työssä havaittiin kehittämistarpeita mm. uuden eläkelaitoksen perustamisen osalta sekä rahoitukseen oleellisesti vaikuttavan ns. laskuperustekoron osalta.

Tehtyjen arvioiden mukaan työeläkevakuutusmaksujen nousupaineiden hallitseminen edellyttää työeläkerahastojen tuottojen lisäämistä. Uuden eläkelaitoksen perustamisen helpottaminen tukee hajautetun eläkejärjestelmän säilymistä ja lisääntyvän kilpailun kautta korkeampien tuottojen tavoittelua. Eläkejärjestelmässä on asetettu tavoite laskuperustekoron tason pitämisestä mahdollisimman korkealla. Lopullinen tavoite on vähentää työeläkemaksun nostopaineita ja tukea siten eläkejärjestelmän kestokykyä.

Kate- ja vakavaraisuussääntöjen toimivuutta on seurattava muuttuvissa sijoitusmarkkinatilanteissa. Ne ohjaavat ja sääntelevät merkittävästi sijoitustoimintaa.

Mahdollisimman hyvien sijoitustuottojen varmistaminen on tärkeä myös valtion ja kuntien eläkejärjestelmissä.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Eläkesopimuksen 2001 mukaan laskuperustekorun määräytymismekanismi määrittellään siten, että se tukee työeläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitustasapainoa ja soveltuu kaikille työeläkelaitoksille. Työeläkemaksun nousupaineen tasaamiseksi selvitetään mahdollisuuksia lisätä vuoden 2003 alusta lukien määräajaksi vanhuuseläkkeiden rahoitusta.

Eläkejärjestelmien uudistaminen vastaamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuviin tarpeisiin

Tavoite 9: On varmistettava, että eläkejärjestelmät sopivat yhteen työmarkkinoiden joustavuuden ja työpaikkojen turvattuuden vaatimusten kanssa. On varmistettava – vaikuttamatta jäsenvaltioiden verojärjestelmien johdonmukaisuuteen – ettei liikkuminen työmarkkinoilla jäsenvaltioiden sisällä ja jäsenvaltioiden välillä eivätkä epätavalliset työnteon muodot johda perusteettomiin eläkeoikeuksien menetyksiin. Lisäksi on varmistettava, etteivät eläkejärjestelmät syrji itsensä työllistämistä.

NYKYTILANNE

Suomessa noin kolmasosa työsuhteista on määräaikaisia ja vajaa seitsemäsosa työllisistä on yrittäjiä (ks. kuvio 9.1). Lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä henkilön kaikki työsuhteet ja yrittäjäjakso otetaan omina eläkettä kartuttavina jaksoinaan huomioon eläkelaskennassa. Maantieteellinen tai sektorillinen liikkuminen ei johda yksittäisten henkilöiden eläkeoikeuksien menettämiseen.

Työnantajilla on velvollisuus järjestää lakisääteinen ansioeläketurva kaikille palveluksessaan oleville henkilöille työsuhteen ajallisesta kestosta riippumatta. Myös lyhytaikaiset tai muutoin epäsäännölliset työsuhteet kuuluvat eläketurvan piiriin ja kartuttavat eläkkeitä normaalisti, kunhan näistä työsuhteista saatu ansiotulo ylittää 690,97 euroa (vuonna 2002) vuodessa.

Yrittäjillä on Suomessa omat pakolliset eläkelakinsa ja eläkkeensä. Itsenäisten liikkeen- ja ammatinharjoittajien on vakuutettava ansiotoimintansa yrittäjien eläkelain mukaisesti ja maanviljelijöiden, kalastajien ja poronhoitajien maatalousyrittäjien eläkelain mukaan.

Eläkkeitä haetaan Suomessa yksityisen sektorin ansioeläkkeiden osalta siltä eläkelaitokselta, jossa henkilö oli viimeiseksi työeläkevakuutettu. Niin kutsutun viimeisen laitoksen periaatteen mukaisesti 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. Kansaneläkettä voi hakea samalla hakemuksella työeläkkeiden kanssa.

Euroopan talousalueelle liikkuvien henkilöiden eläkkeet karttavat Euroopan yhteisöjen siirtotyöläisten sosiaaliturvan koordinoitiasetuksen mukaisesti sen maan lainsäädännön mukaan, jossa henkilö työskentelee. Kun hän jää eläkkeelle hänellä on oikeus eläkkeisiin kaikista niistä maista, joissa hän on ansainnut eläketurvaa, joten siirtyminen talousalueella ja EU:n jäsenvaltioissa ei johda eläkeoikeuksien menettämisiin, ja talousalueella ansaitut eläkkeet maksetaan rajoituksetta Suomeen. Suomessa ansaitut työeläkkeet maksetaan Euroopan talousalueen jäsenvaltioihin EU-kansalaiselle rajoituksetta. Työeläkkeiden maksaminen kolmansiin maihin edellyttää toistaiseksi Eläketurvakeskuksen myöntämää erityislupaa.

On myös huomattava, että alhaiseksi jäävää ansioperusteista kuukausieläkettä täydenneetään Suomessa kaikkien maassa eläkeoikeuksia omaavien henkilöiden osalta kansaneläkkeellä.

HAASTEET

Eläkeoikeuksien säilyminen on Suomen työeläkejärjestelmässä turvattu asianmukaisesti, eikä se aseteta erityisiä haasteita järjestelmän kehittämisen kannalta. Samoin eläkkeiden siirtäminen ETA-alueella on turvattu.

Eläkeoikeuksien automaattinen ja joustava vientioikeus kolmansiin maihin edellyttää lisätoimenpiteitä.

Viimeisen laitoksen periaatetta toteutettaessa eläkkeiden maksuliikenne julkisten ja yksityisten eläkejärjestelyjen suhteen ei ole yhdenmukaistettu.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Suomessa valmistellaan parhaillaan hallituksen (laki)esitystä, jonka hyväksymisen myötä eläkkeensaajalla olisi rajoittamaton oikeus viedä suomalaiset työeläkkeet minkä tahansa toisen valtion alueelle.

Viimeisen laitoksen periaatetta laajennetaan vuonna 2004. Valtion ja kuntien eläkkeet sisällytetään tuolloin periaatteen piiriin.

Tavoite 10: On käytävä läpi eläkejärjestelmät, jotta voidaan varmistaa naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ottaen huomioon EU-lainsäädännön velvoitteet.

NYKYTILANNE

Suomen kattava ja lakisääteinen eläkejärjestelmä takaa naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun. Ansioeläkejärjestelmän etuudet, eläkemaksut ja eläkeoikeudet ovat yksilöllisiä ja eläkkeensaajan sukupuolesta riippumattomia. Kansaneläkejärjestelmällä on keskeinen asema sen tarjotessa työelämän ulkopuolelle jääneille ja pitkään kotona lapsia tai muita omaisia hoitaneille naisille oikeuden omaan ja riippumattomaan vähimmäiseläketurvaan. Työeläkevähenteisenä se myös tasoittaa naisten ja miesten ansioeläkejärjestelmässä syntyneitä eläketuloeroja.

Vuoden 2000 lopussa vanhuuseläkeläisten keskimääräinen kokonaiseläke (sisältäen perhe-eläkkeet) oli miehillä noin 1 151 € ja naisilla noin 841 € kuukaudessa. Vanhuuseläkeläisten keskimääräinen omaeläke oli noin 870 € kuukaudessa, miehillä noin 1 143 € ja naisilla noin 695 € kuukaudessa.

Syynä miesten ja naisten vanhuuseläkkeiden väliseen eroon on mm. naisten alhaisempi palkkataso. Naisten palkat ovat noin 80 prosenttia miesten palkoista. Lisäksi naisten palkkatyöuraan tulee usein enemmän taukoja kuin miesten, esim. lastenhoitoajoista joutu-
tuen.

HAASTEET

Työeläkkeistä on tullut yhä tärkeämpi eläkeajan toimeentuloturva sekä miehille että naisille. Toisin sanoen yhä harvempi nuorempien sukupolvien edustajista elää pelkän kansaneläkkeen varassa. Työelämän katkot vaikuttavat ansioihin ja eläkekarttumaan. Nämä vaikuttavat enemmän naisten eläketurvaan kuin miesten. Hoitovapaiden ja pitkien opiskeluaikojen vuoksi täyden työeläkkeen saavuttaminen on vaikeaa. Pienituloisten osalta kansaneläke osaltaan korjaa pienemmäksi jäävää työeläkkeen osuutta.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

Eläkesopimuksessa 2001 ehdotetaan, että hallitus laatisi esityksen palkattomien aikojen eläkekarttuman uudistamiseksi 1.1.2005 lukien seuraavien suuntaviivojen mukaan:

- Sairauspäiväraha- ja vanhempainrahakausilta sekä ajalta, jolta saadaan kotihoidon tukea, karttuu eläkettä saadun päivärahan tai muun etuuden mukaisesti niissä tapauksissa, joissa etuusajalta ei jo muutenkin kartu eläkettä.
- Henkilölle, joka suorittaa loppututkinnon, karttuu eläkettä opintorahan perusteella enintään viideltä vuodelta.
- Selvitetään, onko muita palkattomia jaksoja, joilta olisi perusteltua karttua eläkettä.

Hallitus on sitoutunut eläkelakien valmisteluissa selvittämään muutosten vaikutukset sukupuolten eläketurvaan.

Tavoite 11: On tehtävä eläkejärjestelmistä avoimempia ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvia, jotta kansalaiset säilyttävät luottamuksensa niihin. On tarjottava luotettavaa ja helppotajuista tietoa eläkejärjestelmien pitkän aikavälin näkymistä, etenkin etuuksien ja maksujen suuruuden todennäköisestä kehityksestä. On pyrittävä mahdollisimman laajaan konsensuseseen eläkepolitiikasta ja eläkeuudistuksista. On parannettava eläkeuudistusten ja -politiikan tehokkaan seurannan pohjana olevia menetelmiä.

NYKYTILANNE

Suomessa työmarkkinaosapuolilla on merkittävä asema yksityistä ansioeläkejärjestelmää kehitettäessä. Yksityisalojen ansioeläkejärjestelmää koskevat ratkaisut on tehty jo sen syntyvaiheista lähtien työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välisissä neuvotteluissa, joiden tulokset eduskunta on hyväksynyt erillisillä eläkelaeilla. Syntyneet sopimukset ovat saavuttaneet laajan yhteiskunnallisen konsensuksen. Viime vuosina toteutetut yksityisen ansioeläkejärjestelmän kehittämiskäytännöt on tehty säännönmukaisesti myös julkisella sektorilla. Eläkepoliittisten uudistusten sopiminen kolmikantaisesti työmarkkinajärjestöjen ja valtiovallan yhteistoimin luo vakautta ja ennustettavuutta järjestelmän toiminnalle.

Suomen eläkejärjestelmä on sopeutunut muuttuviin olosuhteisiin hyvin. Pitkänajan haasteisiin ja laman asettamiin äkillisiinkin vaateisiin on vastattu nopeasti ja kokonaisvaltaisesti. Muutokset, joita tehtiin 1990-luvulla ovat koskeneet sekä kansaneläke- että ansioeläkejärjestelmää samoin kuin nykyisiä ja tulevia eläkeläisiä.

Kansalaisten luottamuksen kannalta tärkeä ominaisuus on eläketurvan etuusperusteisuus ja katottomuus. Työeläkkeellä on selkeä 60 prosentin määrällinen tavoite tuloluokasta riippumatta. Lisäksi kansalaisilla on oikeus saada tieto kertyneestä työeläkkeestä. Valtion palveluksessa olevia lukuun ottamatta työntekijä saa maksutta työeläkeotteen, jossa

on ansiotyöluettelo ja eläkearvio. Yksityisen työnantajan palveluksessa olevat tai olleet saavat otteen kotiinsa noin vuoden kuluttua jokaisen työsuhteen päättymisen jälkeen. Kunnallisen työnantajan palveluksessa olevat tai olleet saavat otteen ainakin kerran. Tämän lisäksi eläkelaitokset lähettävät vakuutetuilleen otteen noin viiden vuoden välein 35 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Työeläkeotteen voi myös halutessaan tilata erikseen esim. puhelimitse ja pian myös internetin välityksellä. Lisäksi järjestetään palvelupäiviä, maakuntapäiviä ja eläkejärjestelmät ovat näkyvästi esillä erilaisilla messuilla. Näiden lisäksi vakuutettuja palvelevat mm. kansaneläkelaitoksen toimistot ja eläkeyhtiöt.

Kansalaisten mielipiteitä ja luottamusta eläkejärjestelmiä kohtaan selvitetään aika ajoin järjestettävillä haastattelututkimuksilla. Viimeisin työeläkeasenteita mittaava haastattelututkimus on tehty vuoden 2001 lopussa. Verrattuna aiempiin vastaaviin tutkimuksiin kansalaisten optimismi omien eläke-etuuksien säilymisestä ennallaan on lisääntynyt. Eläke-etuuksien huonontumiseen uskoo selvästi pienempi osa nyt (41 %) verrattuna edelliseen vuoden 1998 mittaukseen (58 %). Toisaalta niukka enemmistö (52 %) uskoo, että lähimmän kymmenen vuoden aikana tehdään uudistus, jonka aikana eläkkeitä alennetaan nykyisestä tasosta. Suomalaiset olettavat työeläkkeen suuruuden olevan keskimäärin 56 prosenttia bruttopalkasta 40 työvuoden jälkeen. Kansalaiset toivoisivat työeläkkeen voivan nousta aina 67 prosenttiin bruttopalkasta. Enemmistö (57 %) uskoo, että rahat riittävät eläkkeiden maksamiseen, vaikka eläke-etuudet säilyvät ennallaan. Usko eläke-etuuksien riittävyteen tulevaisuudessa on vahvistunut kansalaisten keskuudessa vuodesta 1998 seitsemällä prosenttiyksiköllä 54 prosenttiin.

HAASTEET

Eläkejärjestelmän selkeyttämisen kannalta on syntynyt tarve työeläkelakien yhdistämiseksi ja työeläkelainsäädännön yksinkertaistamiseksi. Työeläketurva perustuu moneen eri lakiin ja eläkelainsäädäntöön tehdyt muutokset toimintaympäristön muuttuessa ovat johtaneet työeläkelakien monimutkaistumiseen.

Toimintaympäristön muuttuminen tulee myös vastedes asettamaan haasteita eläkejärjestelmien sopeutumiskyvylle. Päätöseräinen sopeutuminen on Suomessa toiminut hyvin, mutta eläkejärjestelmien vakauden lisäämiseksi pitkällä aikavälillä voi olla tarpeen muotoilla eläkejärjestelmien sisäisiä toimintaperiaatteita niin, että eläkejärjestelmä mukautuu halutulla tavalla automaattisesti toimintaympäristön muutoksiin. Esimerkiksi elinajan piteneminen voidaan ottaa huomioon halutulla tavalla ilman, että tarvitaan jatkuvia eläkeuudistuksia.

Eläkeuudistusten ja eläkepolitiikan tehokkaan seurannan kannalta tiedot EU:n muiden jäsenmaiden eläkejärjestelmistä ja niiden uudistuksista ovat tarpeen. Suomen eläketurvan järjestämistavan vuoksi Suomelle on erityisen tärkeää saada luotettavaa vertailutietoa eläketurvan kokonaiskustannuksista EU:n eri jäsenmaissa niin, että kustannuksiin sisältyvät sekä julkiset että yksityiset eläkkeet. Tällaisen tiedon saaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Tämän tiedon kerääminen ja lisääminen on yksi EU:n eläkeyhteistyön yksi keskeisimpiä tavoitteita ja hyötyjä.

KEHITTÄMISLINJAUKSET

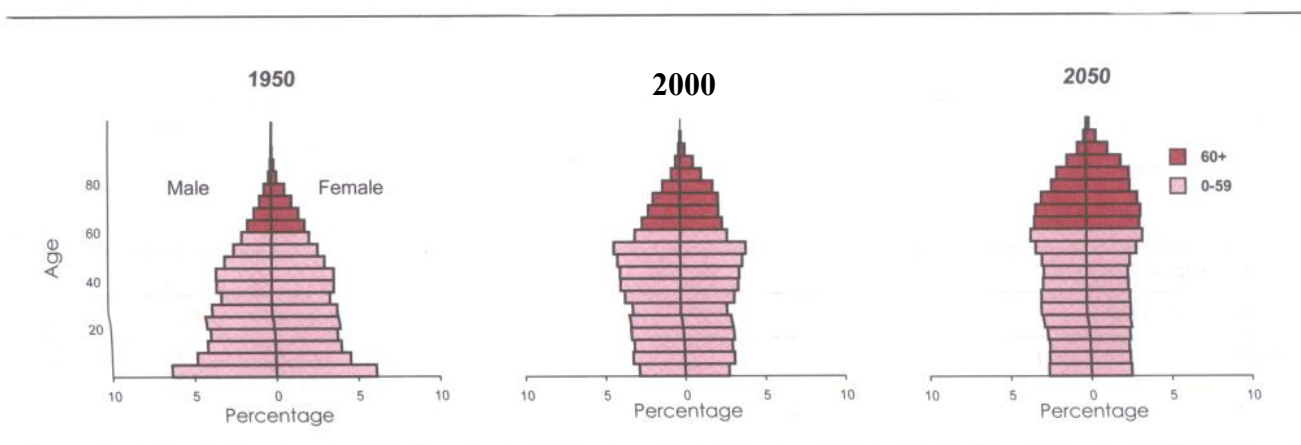
Eläkesopimuksen 2001 tavoitteena on luoda edellytyksiä yksityisalujen työeläkelakien yhdistämiseksi ja selkeyttämiseksi. Eläkepalkan laskusääntöä pyritään kehittämään siten, että se antaa mahdollisimman oikeudenmukaisen eläketurvan. Tällöin myös yksityisalujen palkansaajien eläkelait yhdistetään merimiesten eläkelakia lukuun ottamatta yhdeksi kokonaisuudeksi siten, että työnantaja voi hoitaa kaikkien työntekijöidensä eläkevakuutuksen yhden vakuutuksen avulla.

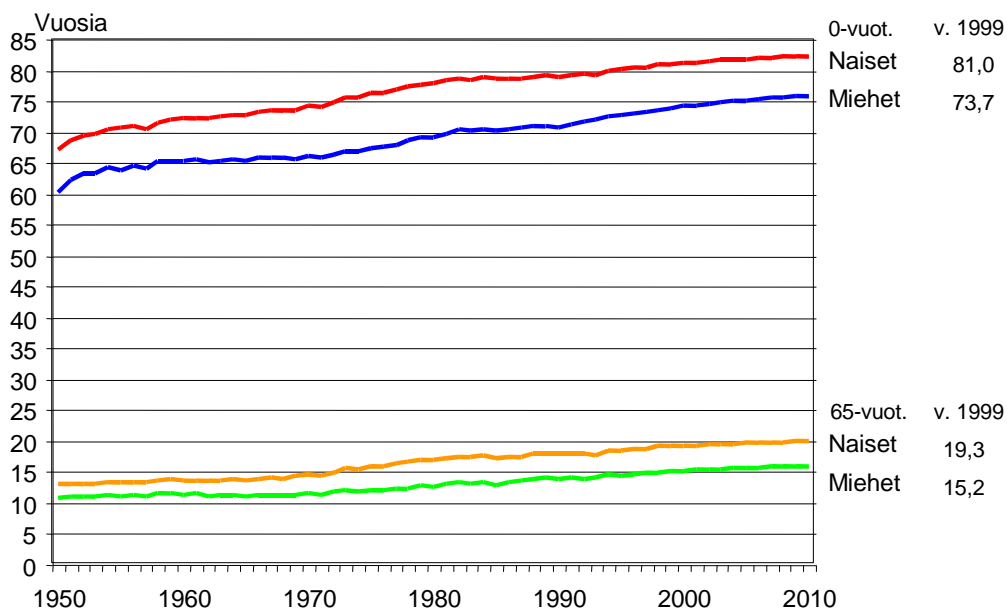
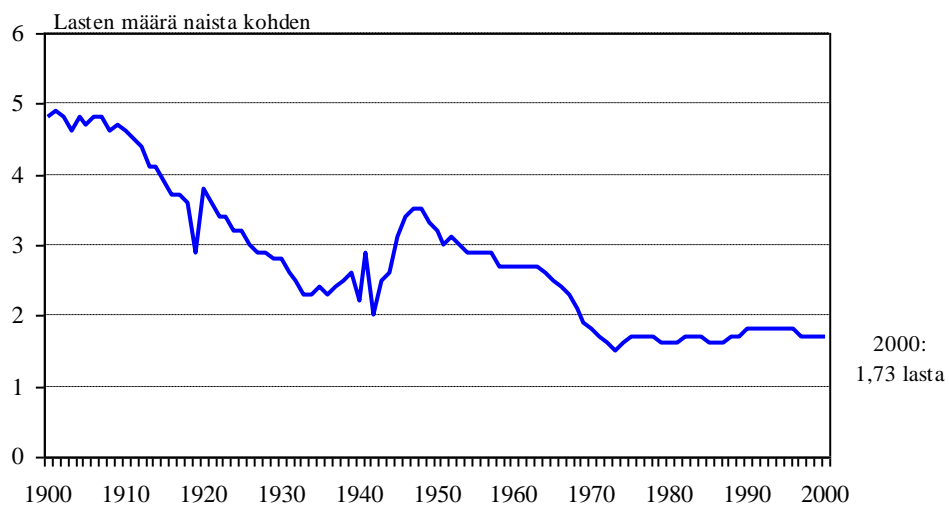
Informaation ja avoimuuden lisäämistä eläkelaitosten toiminnasta on selvitetty sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettamassa työryhmässä, joka jätti muistionsa ministeriölle helmikuussa 2002. Työryhmä ehdottaa, että informaation ja avoimuuden lisäämiseksi kukin eläkelaitos velvoitettaisiin toimittamaan soveltuvin osin yhdenmukaiset tunnusluvut toiminnastaan. Ehdotuksen mukaisten tunnuslukujen tuottaminen tulisi pyrkiä aloittamaan niin, että ensimmäinen raportointivuosi olisi vuosi 2002, jolta tuotettaisiin ja julkaistaisiin vuositasontiedot. Seuraavasta vuodesta alkaen tulisi tuottaa myös osavuositiedot. Tarkempi koordinoitavuus ehdotuksen toteuttamiseksi on aloitettu.

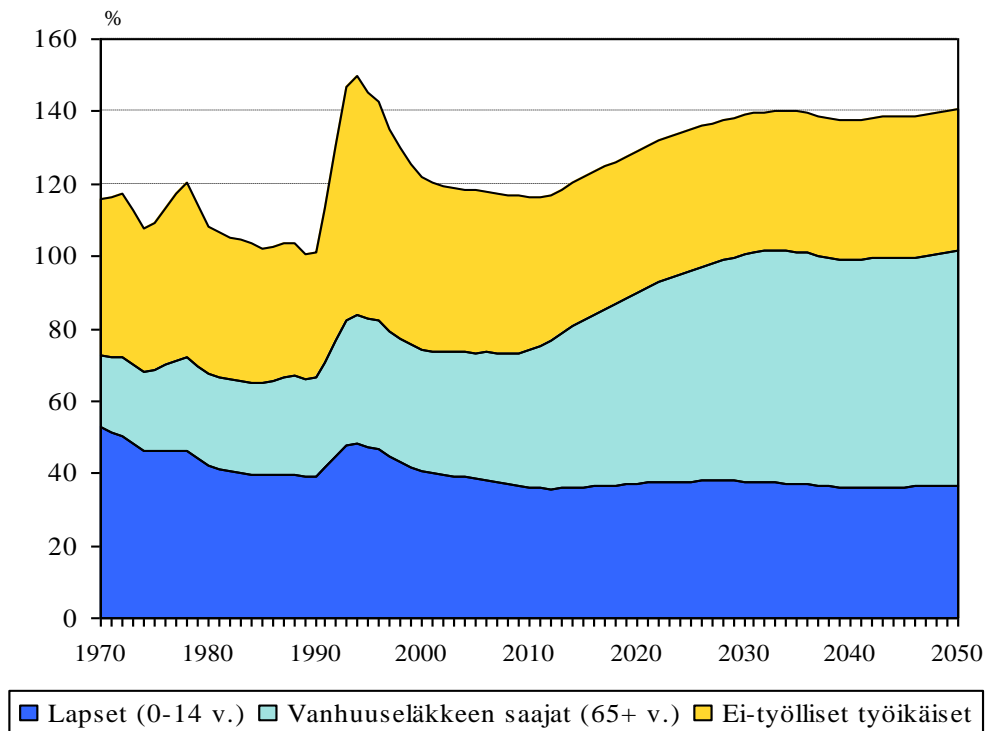
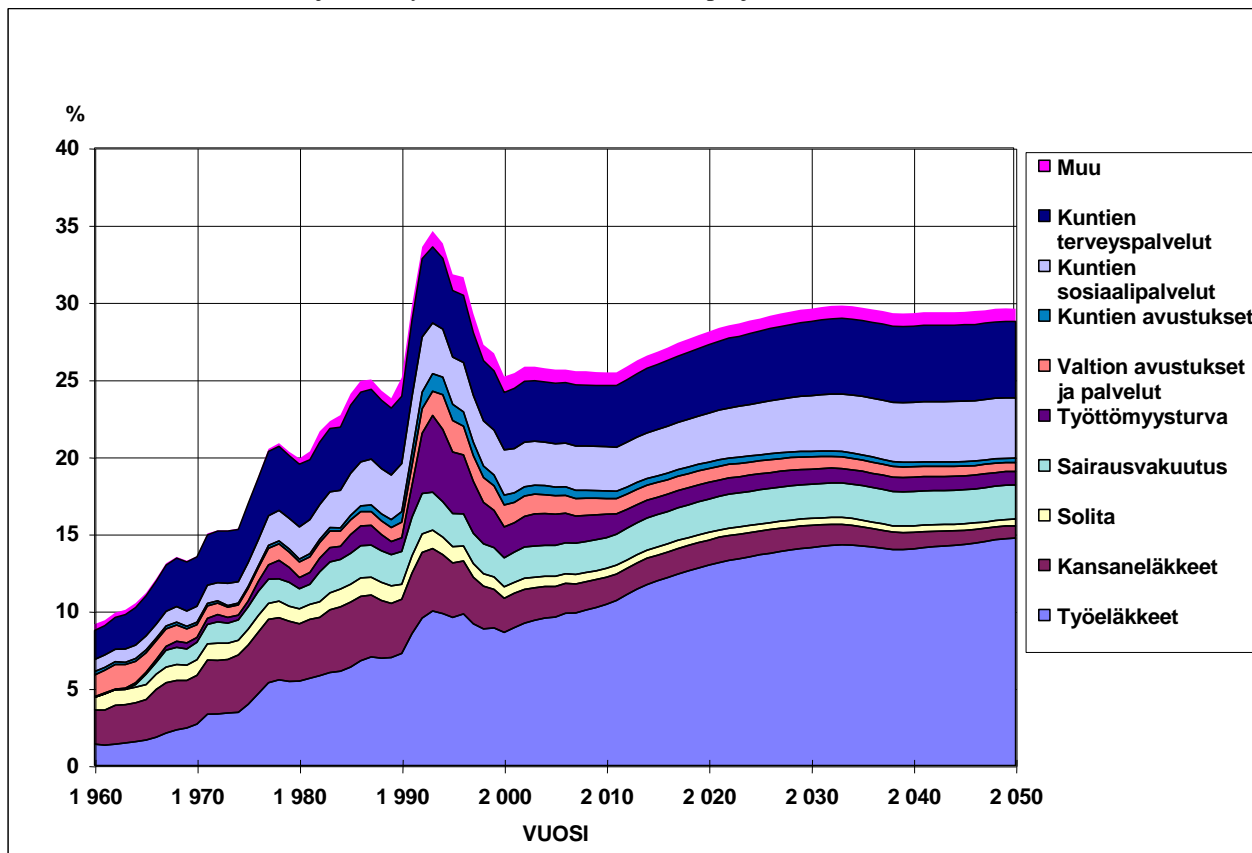
Selvitetään toimenpiteitä, joiden avulla eläkejärjestelmän sopeutumiskykyä ja kestävyyttä voidaan vahvistaa sekä kansallisten että kansainvälisten olosuhteiden muuttuessa. Eläkejärjestelmää pyritään kehittämään siten, että se tulevaisuudessa vastaa odotettavissa oleviin toimintaympäristön muutoksiin, kuten elinajan pitenemiseen automaattisesti pitäen samalla huolta siitä, että kansalaisten oikeus kohtuulliseen eläketurvaan taataan ja kansalaisten luottamus säilytetään.

Myös vakuutettujen palveluja kehitetään edelleen. Lähitulevaisuudessa vakuutettu voi selvittää työeläkeasiansa myös internetin välityksellä. Joulukuussa 2002 otetaan käyttöön koko työeläkealan yhteinen internet-palvelu kaikille eläkevakuutetuille. Internet-palvelu jakautuu avoimiin ja tunnistusta vaativiin palveluihin. Avoimissa palveluissa kerrotaan ansioeläkejärjestelmän perusteista ja etuuksista. Sivuilla on mm. eläkehakemuslomake ja eläkkeen esimerkkilaskuri. Lisäksi sivuilla on ajankohtaista tietoa eläkkeistä. Tunnistusta vaativat palvelut sisältävät luettelon kunkin kysyjän henkilökohtaisista työ- ja virkasuhteista sekä yrittäjäjaksosta. Sivujen kautta voidaan myöhemmässä vaiheessa tilata eläkearvio tai tehdä eläkehakemus.

Suomi pyrkii osaltaan vaikuttamaan siihen, että eläkeuudistusten ja -politiikan tehokkaan seurannan menetelmiä parannetaan jäsenmaiden eläkeyhteistyön puitteissa niin, että erityisesti jäsenmaiden eläketurvan kokonaiskustannusten vertailtavuus parane. Tämä edellyttää tilastotiedon ja eläkejärjestelmien toiminnan asiantuntijoiden yhteistyötä jäsenmaiden kesken.

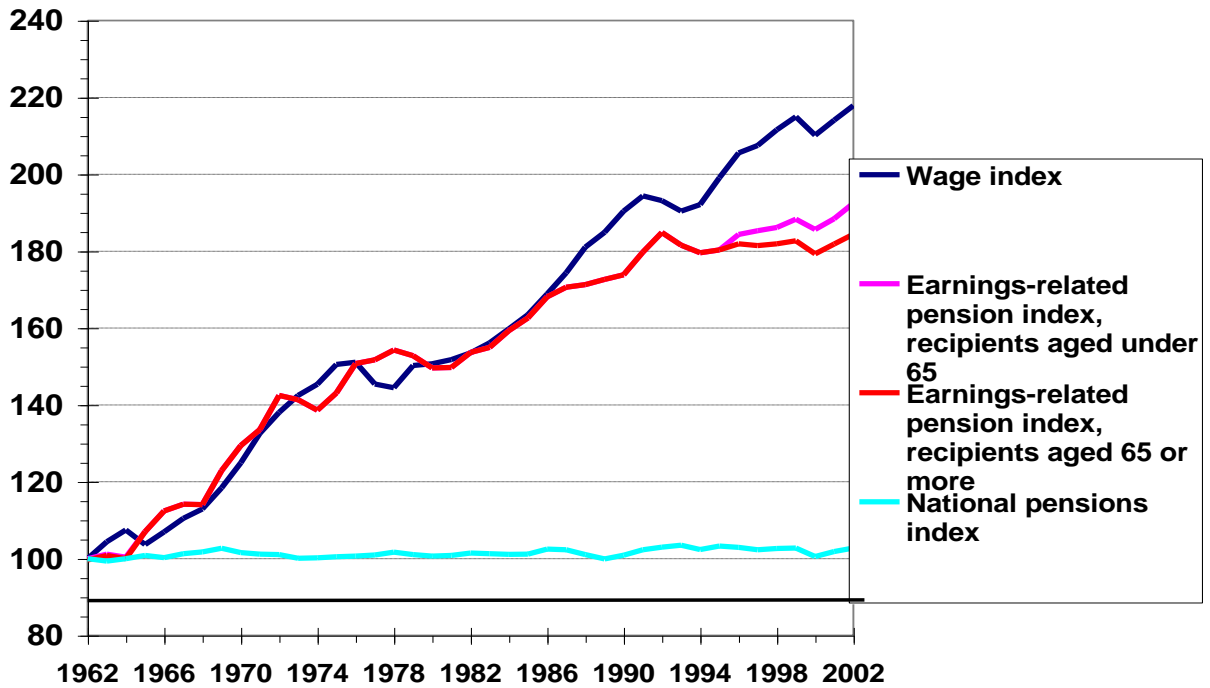
SUOMEN KANSALLINEN ELÄKESTRATEGIARAPORTTI**LIITE 1: TILASTOJA JA TAULUKOITA**Johdanto**Kuvio 0.1** Suomen väestöpyramidit 1950, 2000 ja 2050 (Lähde: YK)

Kuvio 0.2 Jäljellä oleva keskimääräinen elinika sukupuolen mukaan 1950-2010 (Lähde: Tilastokeskus)**Kuvio 0.3** Kokonaishedelmällisyys vuosina 1900 – 2000 (Lähde: Tilastokeskus)

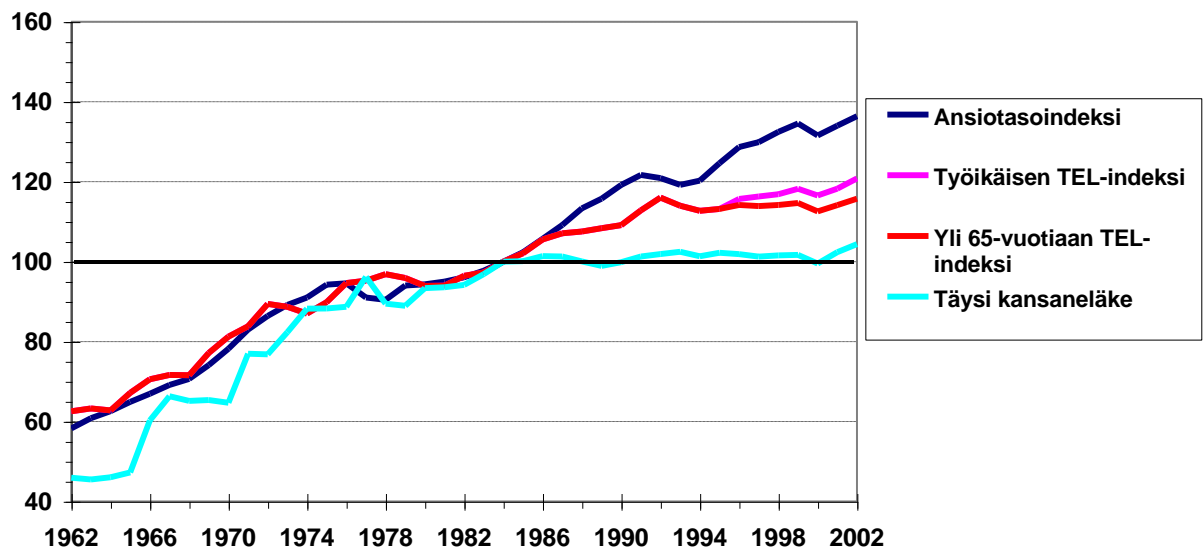
Kuvio 0.4 Elatussuhteen kehitys vuosina 1970-2050 (Lähde: STM)**Kuvio 0.5** Sosiaalimenojen kehitys vuosina 1960-2002 sekä projektio vuoteen 2050, % BKT:sta (Lähde: STM)

Tavoite 1

Kuvio 1.1 Eläkeindeksien kehittyminen Suomessa vuosina 1962 – 2002, vuoden 1962 arvo 100 (Lähde: Kela)



Kuvio 1.2. Indeksien ja täyden kansaneläkkeen reaaliarvo vuosina 1962-2002, vuosi 1984=100 (Lähde:Kela)



Taulukko 1.1. Eläketulovähennystä koskevat tulorajat euroina vuonna 2002 (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

	Täysi eläketulo- vähennys	Täyteen vähen- nykseen oikeutta- va vuositulo	Kokonaistulo, jos- ta vähennys lakkaa
Kunnallisverotus			
Yksinäinen eläkkeensaaja	6 540	6 540	15 883
Avioliitossa olevat eläkkeensaajat	5 580	5 580	13 551
Valtionverotus			
Kaikki eläkkeensaajat	1 490	1 490	3 619

Kulutussyksikkölukuna on käytetty Eurostatin suosittelemaa kulutussyksikköasteikkoa, jossa ensimmäisen aikuisen paino on 1, seuraavien aikuisten paino on 0.5 ja lasten paino on 0.5.

Taulukko 1.2. Mediaanitulot (mk) ja suhteellinen köyhyys (50 % ja 60 % mediaanista) vuosina 1990-1999 (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

	Alle 65 v.			65v. -			Koko väestö		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999
Md-tulot	82141	83330	97123	57441	68681	75931	79444	81056	94038
Köyhyys 50	3,1	3,3	4,3	8,6	1,7	3,0	3,8	3,1	4,1
Köyhyys 60	6,2	7,0	9,6	26,3	9,4	10,9	8,7	7,3	9,8

Taulukko 1.3. 65 vuotta täyttäneiden naisten ja miesten suhteellinen köyhyys (50 % ja 60 % mediaanista) vuosina 1990-1999 (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

	Naiset 65 v. -			Miehet yli 65 v. -		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999
Köyhyys 50	15,0	2,8	5,3	3,6	0,8	1,1
Köyhyys 60	40,0	15,3	15,0	15,4	4,6	7,4

Taulukko 1.4. Mies- ja naisvanhusten köyhyysasteet ikäryhmittäin 1990-99, % (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

	Mies			Nainen			Mies			Nainen		
	65 - 74 v.			65 - 74 v.			75 v. -			75 v. -		
	-90	-95	-99	-90	-95	-99	-90	-95	-99	-90	-95	-99
Köyhyys 50	2,6	1,0	1,2	9,7	2,3	1,7	5,4	0,4	0,8	21,6	3,4	9,0
Köyhyys 60	12,3	4,7	8,4	21,1	11,0	10,6	34,4	4,4	5,7	46,9	20,1	19,7

Taulukko 1.5. Yli 65-vuotiaiden yksin asuvien ja parien köyhyysasteet sukupuolen mukaan 1990-99, % (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

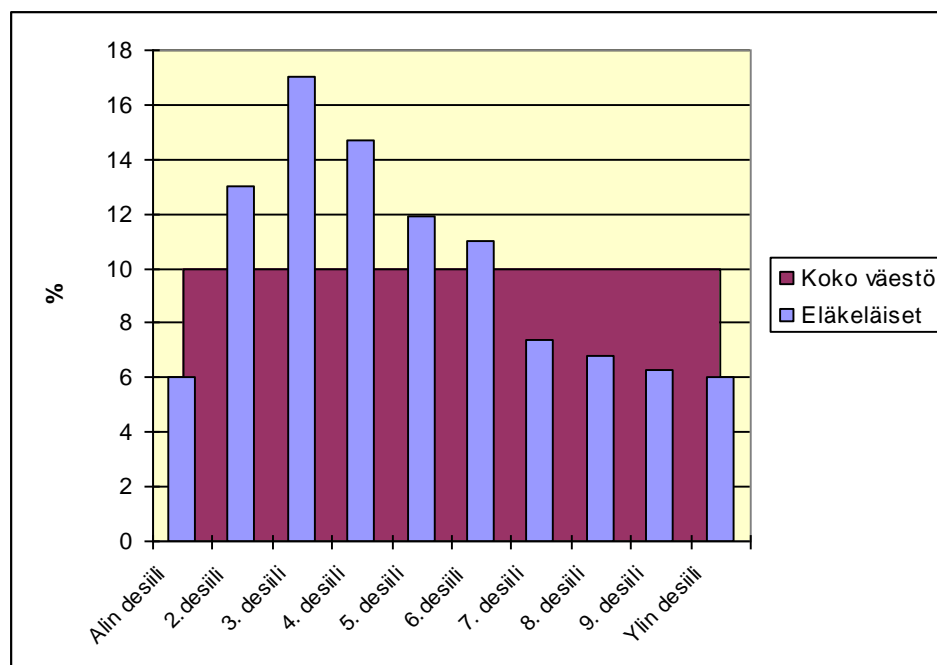
	Mies			Nainen			Mies			Nainen		
	Yksin			Yksin			Pari			Pari		
	-90	-95	-99	-90	-95	-99	-90	-95	-99	-90	-95	-99
Köyhyys 50	10,8	3,3	4,2	16,9	3,2	6,4	1,9	0,3	0,3	3,5	2,0	1,2
Köyhyys 60	26,4	13,1	21,4	44,6	16,7	17,3	12,9	2,3	4,5	13,9	10,8	8,2

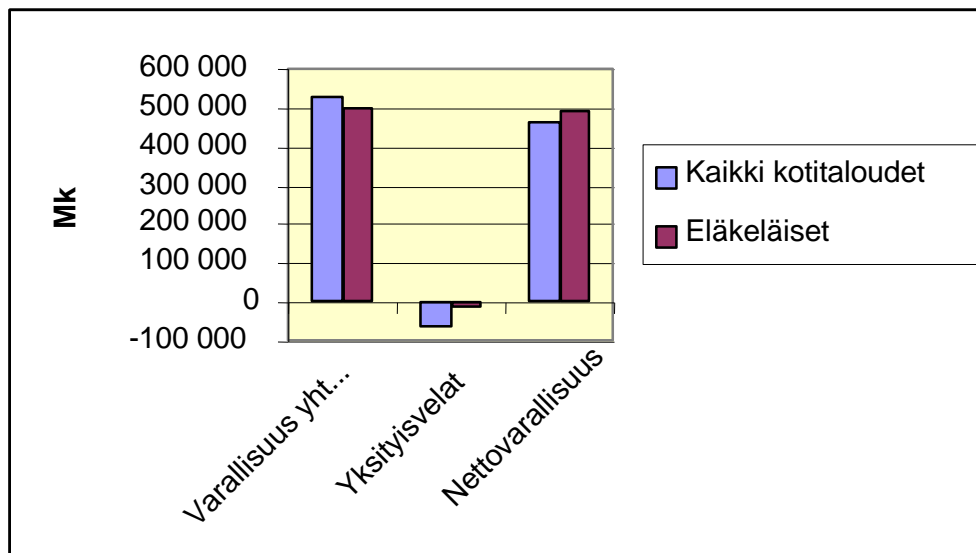
Huom! Yksin asuvien vanhusten sukupuolijakautuma on erittäin vino. Vuonna 1990 oli 56 000 yksin asuvaa miesvanhusta ja 228 000 naisvanhusta.

Taulukko 1.6. Toimeentulotukea saaneet kotitaloudet viitehenkilön iän mukaan, % (Lähde: Sosiaali- ja terveydenhuollon taskutieto 2002, Stakes)

Ikäryhmät	1997	1998	1999	2000
-29	40	38	37	35
30-49	42	43	42	42
50-64	13	14	16	17
65-	5	5	5	6

Kuvio 1.3. Eläkeläisten sijoittuminen eri desileihin 1998 (Lähde:Tilastokeskus)



Kuvio 1.4. Kotitalouksien varallisuus 1998 (Lähde:Tilastokeskus)**Taulukko 1.7.** Kotitalouksien keskimääräinen bruttovarallisuus, velat ja varallisuuden gini-kerroin sosioekonomisen aseman mukaan 1998, mk (Lähde: Tilastokeskus)

Viitehenkilön sosio-ekonominen asema	Bruttovarallisuus	Velat	Gini-kerroin
Kaikki	531 000	66 000	0,5777
Yrittäjä	1 083 000	121 000	0,5444
Maatalousyrittäjä	1 028 000	49 000	0,4453
Ylempi toimihenkilö	845 000	138 000	0,4609
Alempi toimihenkilö	510 000	103 000	0,4946
Työntekijä	380 000	80 000	0,5000
Eläkeläinen	500 000	11 000	0,5628
Työtön	181 000	19 000	0,7840

Taulukko 1.8. Kotitalouksien keskimääräinen bruttovarallisuus (mk) kotitaloustyypeittäin 1998 (Lähde:Tilastokeskus)

	Yhden hengen talous	Lapseton pari	Kaikki kotitaloudet
Yhteensä	288 280	737 220	530 770
ikä alle 35 v	81 900	290 140	
ikä 35-64 v	355 750	915 630	
ikä 65 +	365 590	833 710	

Tavoite 2

Taulukko 2.1. Eläkemaksut eläkerahastot ja maksetut eläkkeet Suomessa EU:n eläkepilarijaottelun mukaisesti, suhteessa BKT:hen v. 1999 (Lähteet: VVV,STM,SVK)

	<i>1st pillar: statutory schemes</i>	<i>2nd pillar: voluntary collective schemes</i>	<i>3rd pillar: voluntary individual schemes</i>	<i>Total</i>
<i>Contributions, % of GDP</i>	13½	½	½	14½
<i>Funds* at end-year, % of GDP</i>	60½	3	3½	67
<i>Benefits paid, % of GDP</i>	12	½	<½	12½

*) *2nd and 3rd pillar: provision for unearned premiums + provision for outstanding claims*

Taulukko 2.2. Tulojen, rahastojen ja eläkkeiden osuudet Suomessa EU:n pilarijaon mukaisesti vuonna 1999 (Läh teet. VVV,STM,SVK)

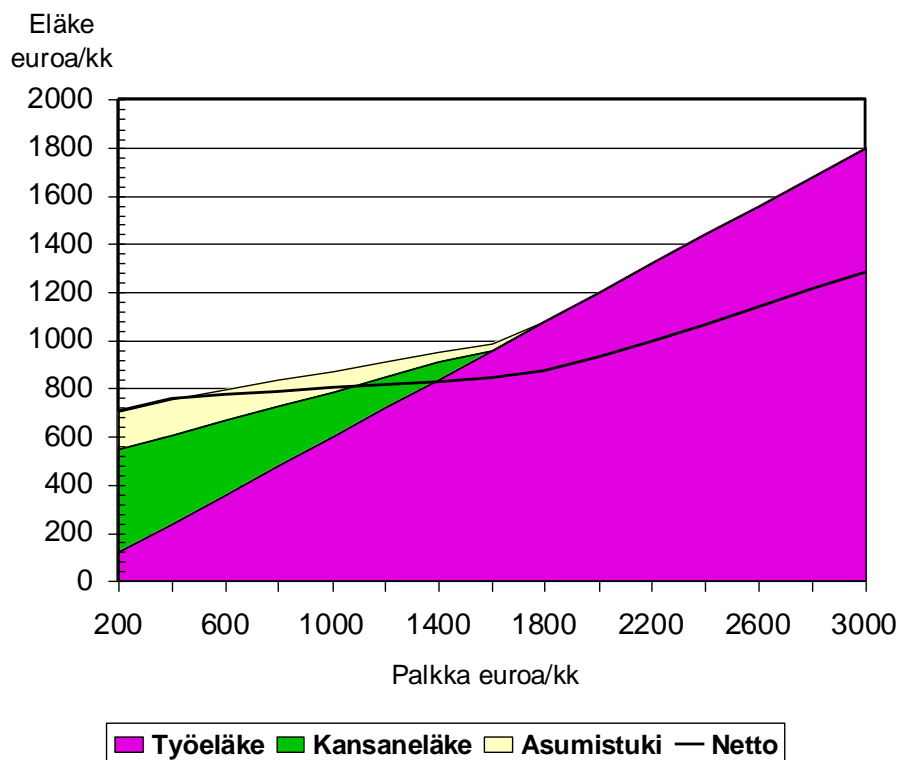
	<i>1st pillar: statutory schemes</i>	<i>2nd pillar: voluntary collective schemes</i>	<i>3rd pillar: voluntary individual schemes</i>	<i>Total</i>
<i>Contributions</i>	94 %	3 %	3 %	100 %
<i>Funds at end-year</i>	91 %	4 %	5 %	100 %
<i>Benefits paid</i>	96 %	3 %	1 %	100 %

Tavoite 3

Taulukko 3.1. Tuloerot 1990-1999 (Gini-kerroin) (Lähde: Ritakallio, Turun yliopisto)

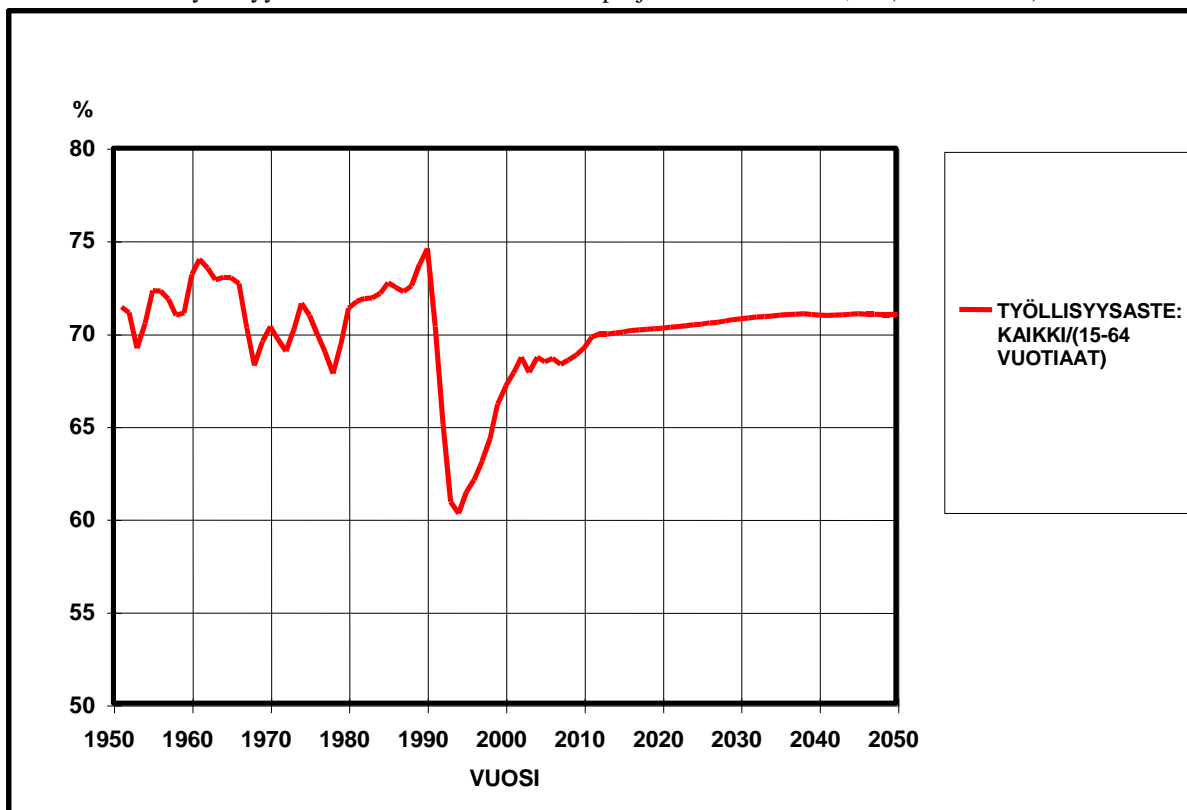
	Alle 65 v.			65v. -			Koko väestö		
	1990	1995	1999	1990	1995	1999	1990	1995	1999
Gini	20,2	22,0	25,8	19,9	19,6	24,8	20,5	21,7	25,8

Kuvio 3.1. Kokonaiseläke 1.1.2002 (Lähde: ETK)

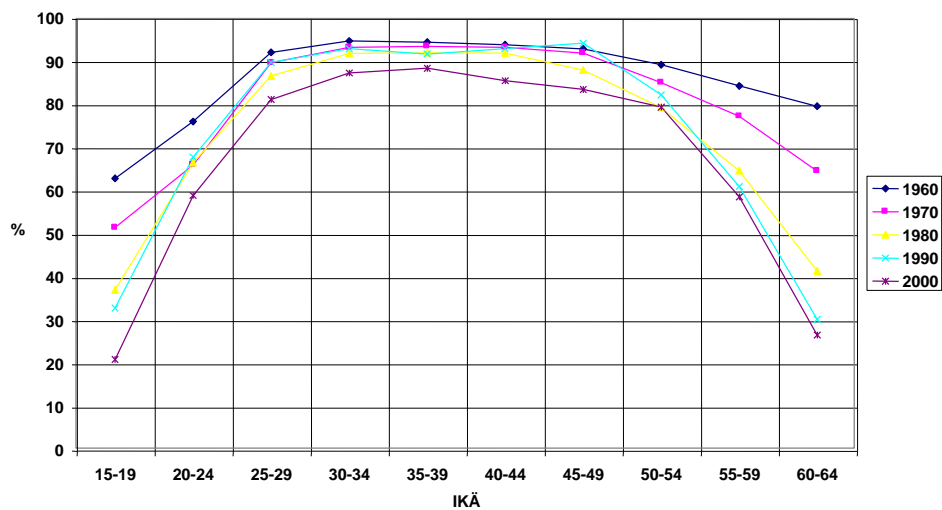


Tavoite 4

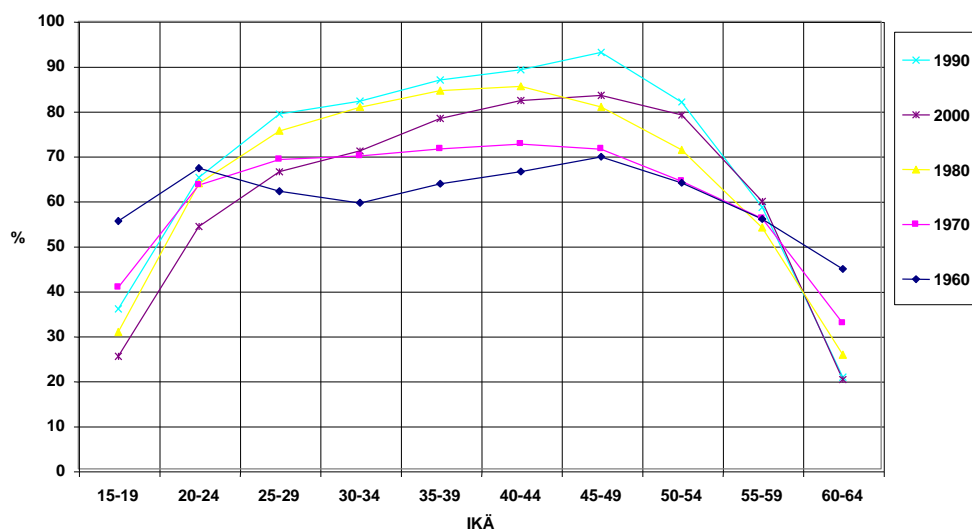
Kuvio 4.1 Työllisyysaste vuosina 1951-2001 sekä projektio vuoteen 2050, % (Lähde: STM)



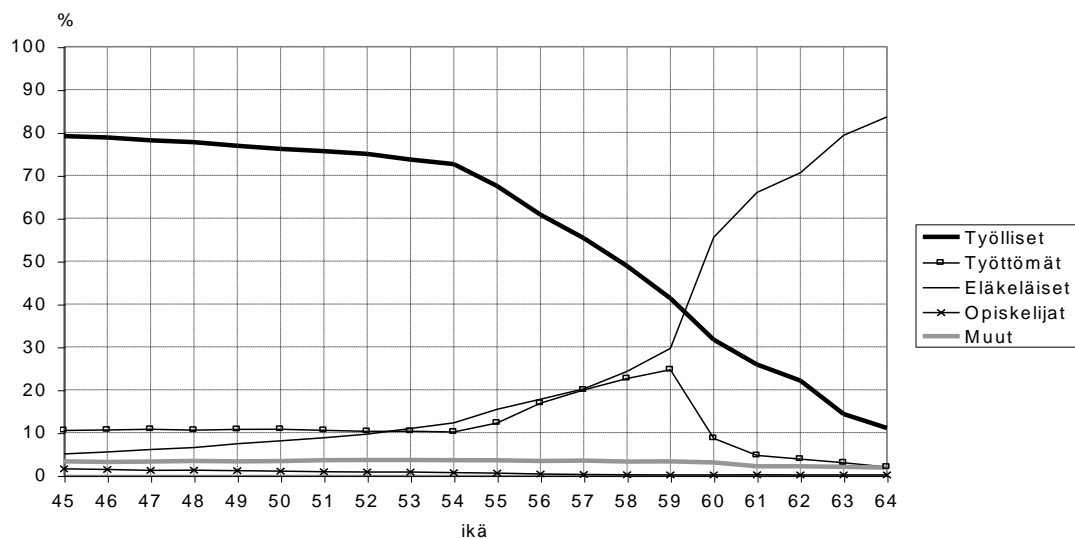
Kuvio 4.2 Miesten työllisyysasteet ikäryhmittäin vuosina 1960-2001, % (Lähde: STM)



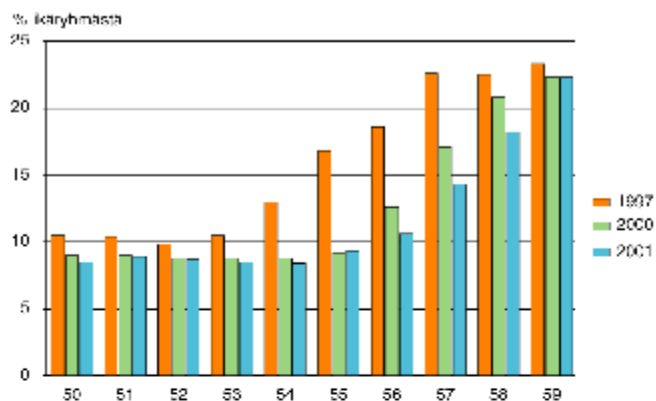
Kuvio 4.3 Naisten työllisyysasteet ikäryhmittäin vuosina 1960-2001, % (Lähde: STM)



Kuvio 4.4 45-64 -vuotiaiden pääasiallinen toiminta 31.12.1999 (Lähde: Tilastokeskus)

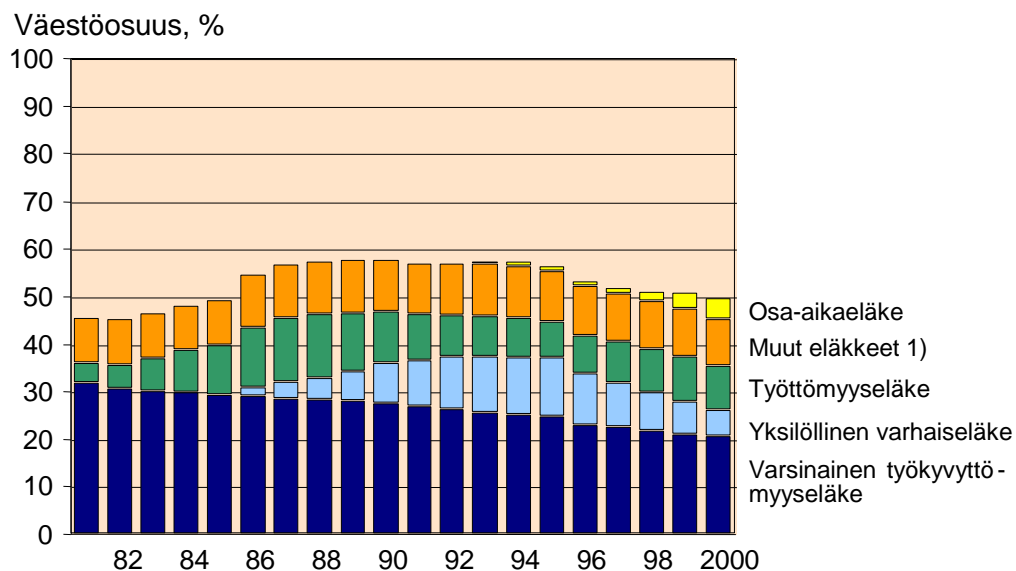


Kuvio 4.5 50-59-vuotiaat työttömät % ikäluokasta marraskuussa 1997 ja 2000 sekä syyskuussa 2001 (Lähde: TM)



Tavoite 5

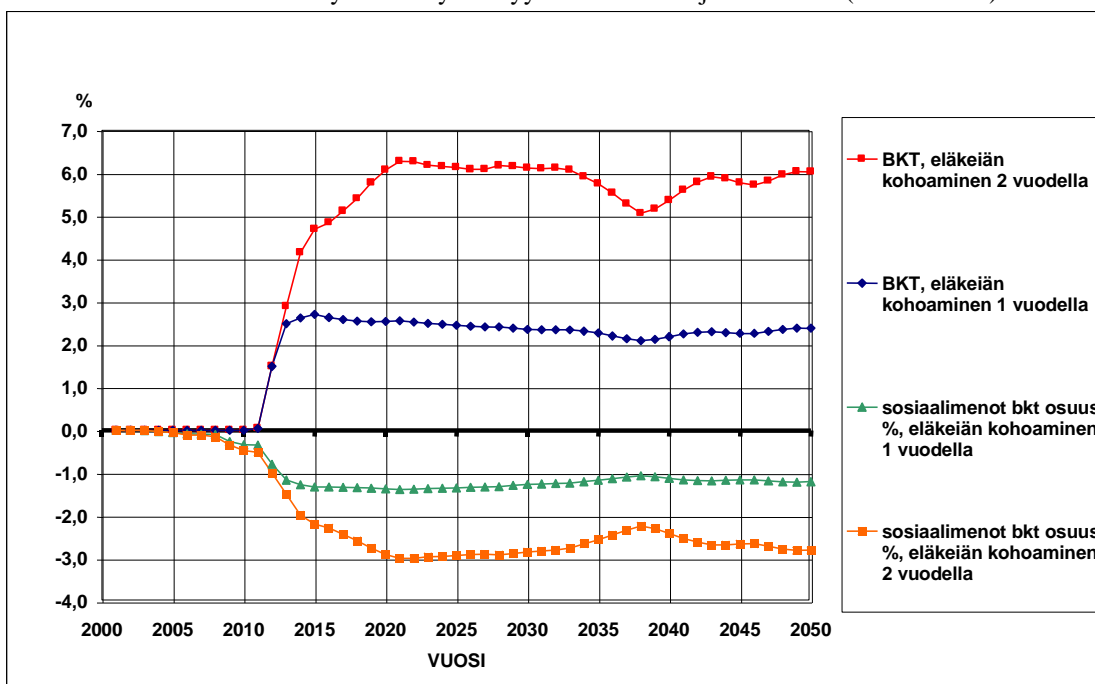
Kuvio 5.1 41-64-vuotiaat eläkeläiset eläkelajin mukaan 31.12.1999 (Lähde: Kansallisen Ikäohjelman seurantaraportti ja Tilastokeskus)



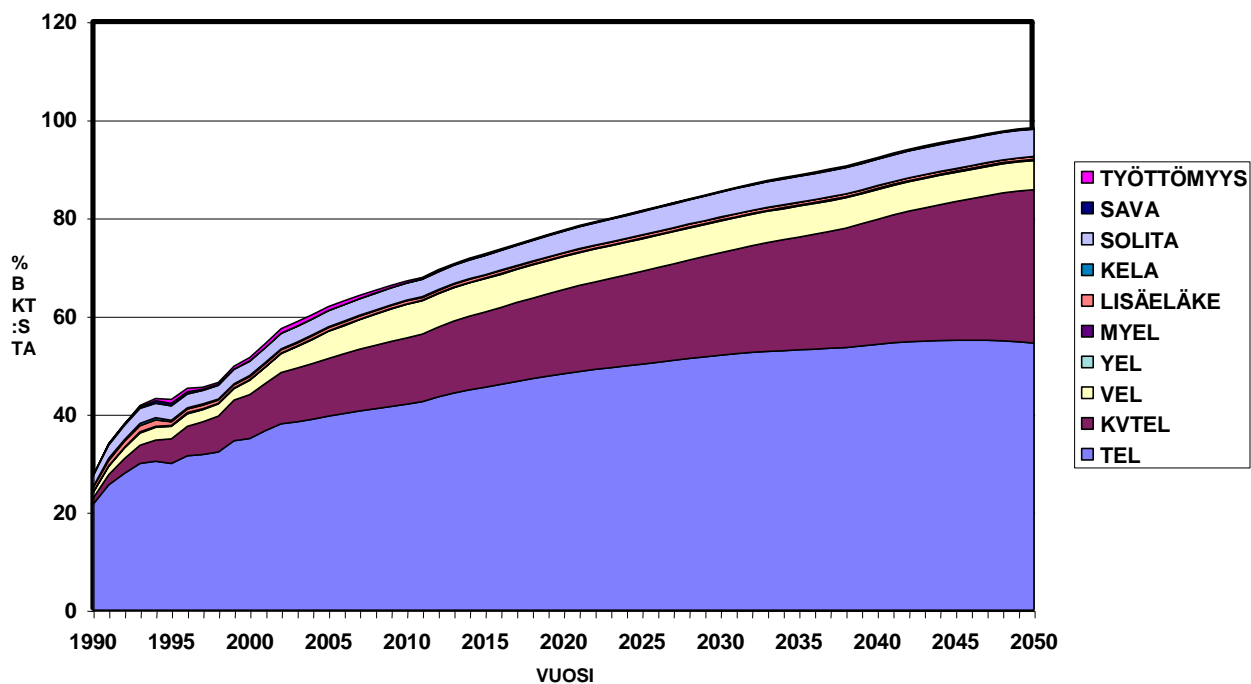
1) Vanhuuseläke, maatalouden erityiseläkkeet, rintamasotilas- ja rintamaveteraaniseläke

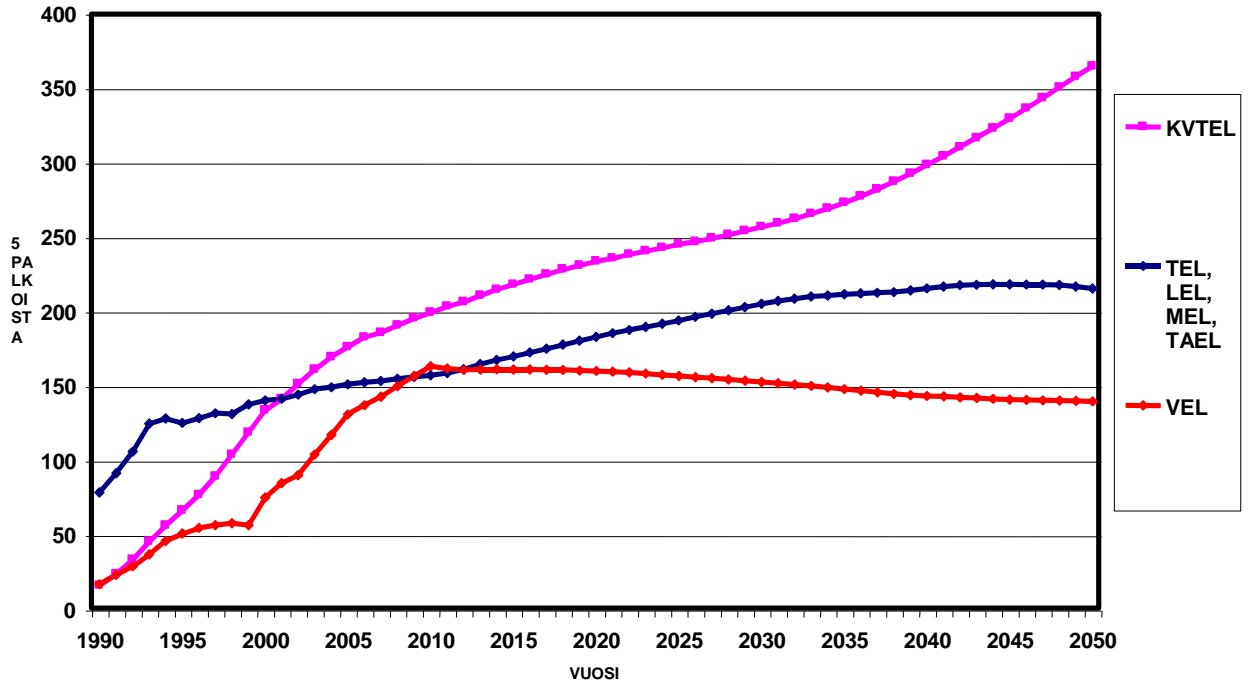
Tavoite 6

Kuvio 6.1 BKT:n (%) ja sosiaalimenojen kansantuoteosuuden (%-yksikköä) poikkeama peruslaskelmasta, kun eläkkeelle siirtyminen myöhentyy keskimäärin 1 ja 2 vuodella (Lähde: STM)



Kuvio 6.2 Sosiaalivakuutusrahastot vuosina 1990-2050, % BKT:sta (Lähde: STM)

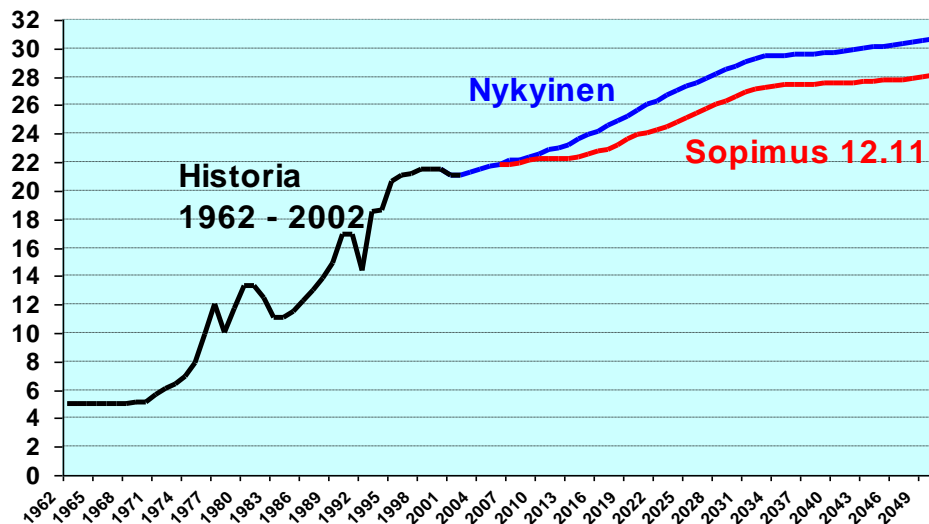


Kuvio 6.3 Yksityisen sektorin, kuntien ja valtion eläkerahastot vuosina 1990-2050, % palkoista (Lähde: STM)Tavoite 7**Taulukko 7.1.** 1990-luvulla toteutettujen eläkemutosten säästövaikutukset vuonna 2030

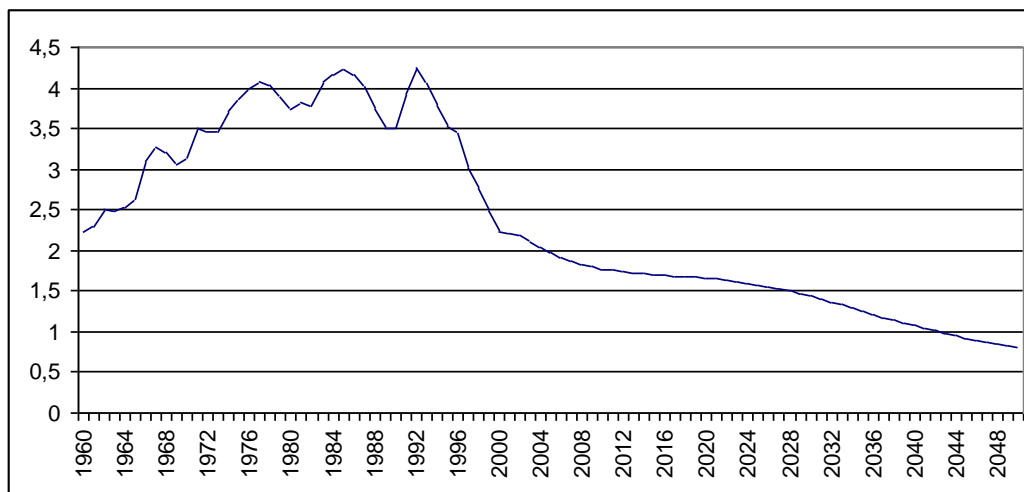
(Lähde: ETK)

Ajankohta	Muutokset	Yksityinen sektori % palkoista	Julkinen sektori % palkasta	% palkoista
1996	Eläkepalkka	-0,3	-0,7	-0,4
	Tuleva aika	-1,6	-1,2	-1,5
	Indeksi	-1,4	-1,8	-1,5
	Kansaneläke			-0,8
1994	Ikäraajat	-0,7	-1,2	-0,7
	Muut	-0,1		-0,1
1993	Julkisen sektorin uudistukset		-8,7	-2,7
1990	Perhe-eläkeuudistus	-0,7	-1,2	-0,8
	Yhteensä	-4,8	-14,6	-8,5

Kuvio 7.1. TEL-maksu prosentteina palkoista vuosina 1962-2050 (Lähde: ETK)

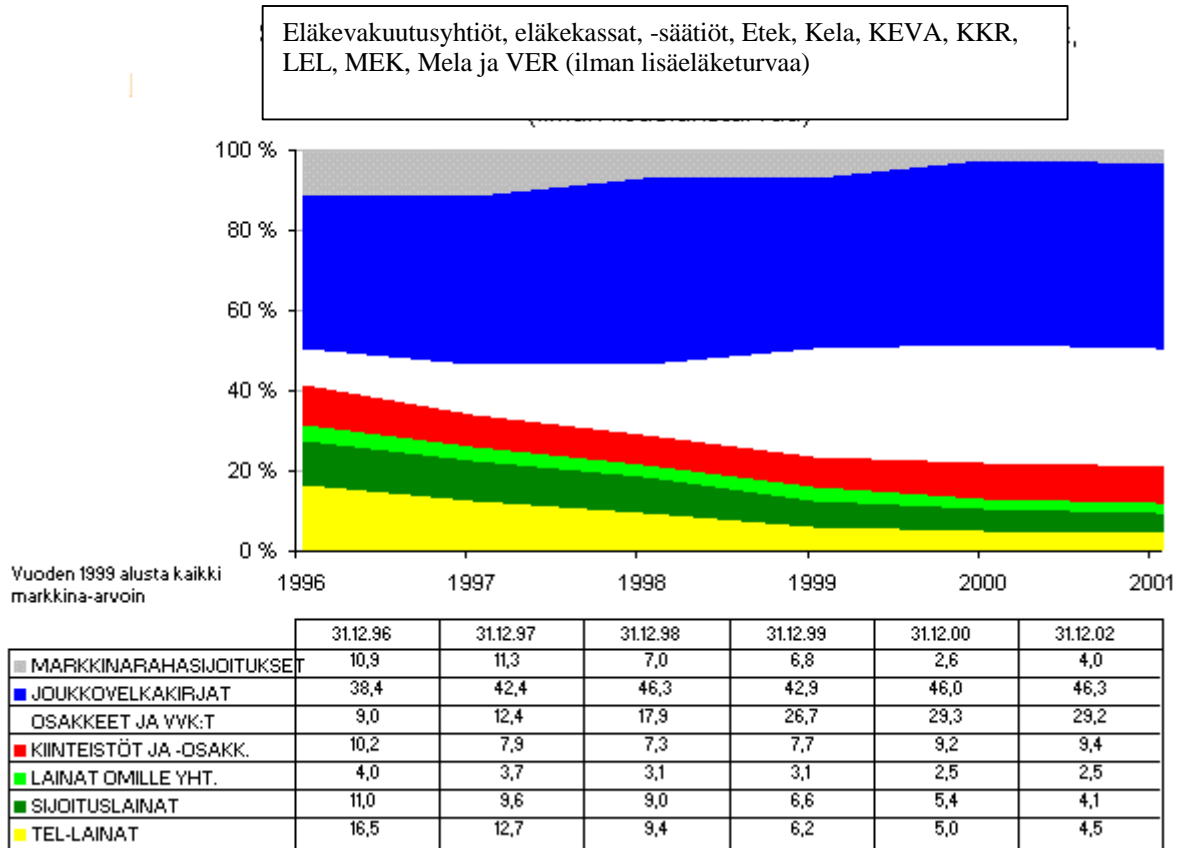


Kuvio 7.2. Kansaneläkejärjestelmän menot prosentteina BKT:sta (Lähde: ETK)



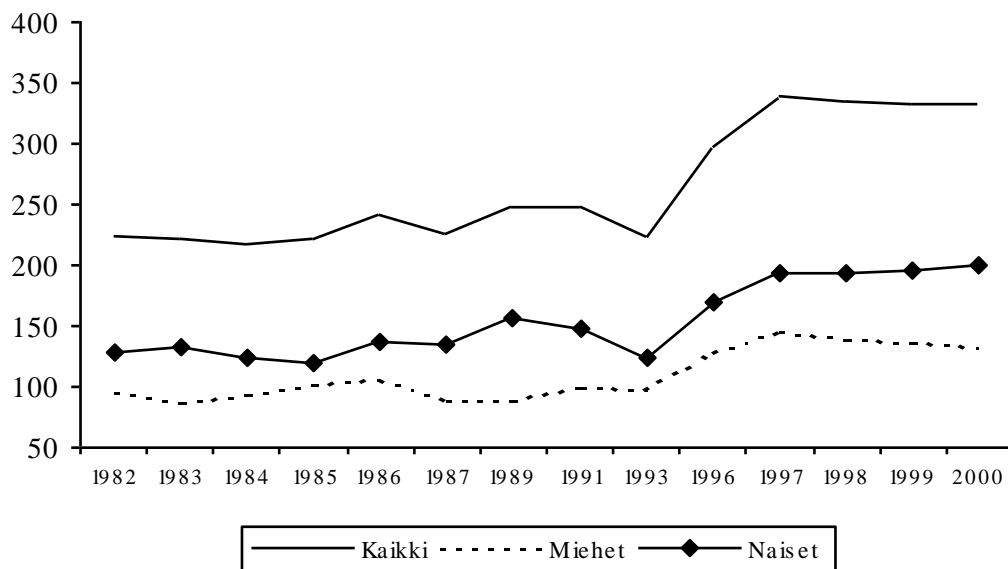
Tavoite 8

Kuvio 8.1. Eläkerahastojen sijoituskanta 1996-2001



Tavoite 9

Kuvio 9.1 Määräaikaiset työsuhteet Suomessa, 1 000 henkeä (Lähde: Kauhanen 2001)



SELVITYS

MAIN FEATURES OF THE FINNISH PENSION SYSTEM

The main objective of the Finnish pension system is to ensure that the whole population is covered against the social risks caused by old age, disability and death of a family provider. The statutory pension system (i.e. the first pillar pension system) comprises an employment pension scheme and a national pension scheme. The system is obligatory to the whole population. The employment pension scheme provides earnings-related and insurance-based pensions and the national pension scheme a complementary minimum pension on the basis of residence in Finland. These two pensions together form the total statutory pension of a pensioner. In addition, the pensioner could complete the statutory pension with voluntary pension insurance, but this is not common in Finland.

The purpose of employment pension is to guarantee that the consumption potential attained during the working career is maintained on appropriate level after retirement. The scheme covers all gainfully employed persons and consists of several pension laws. The main laws have been enacted for private sector employees and for the public sector. The most important single act is the Employees' Pensions Act. There are also similar laws for self-employed persons, farmers and some other groups of employees. The public sector's pension schemes are different for the State officials on the one hand and for the Municipal officials on the other hand. The basic entitlements and benefits are similar in the different laws however.

In 2001 employees took part in financing their employment pensions by a share of 4.5 % of wages and employers by, on average, 16.6 % of the wages paid by them. Partial financing out of general tax revenues is used in some special arrangements, as for seamen's, farmers' and self-employed persons' pensions. The major part of the employment pension insurance contributions is spent on financing the pensions that are already being paid. The benefits and their levels and adjustments to them are decided by Parliament and defined in relevant laws. The Government confirms the basis of the pension contributions annually upon an application of the Employment Pension Institutions. The administration and financing of the employment pensions scheme for the private sector is to a major extent in charge of private insurance undertakings. The purpose of the partial funding of employment pensions – about 25 % of the pensions are funded – as well as of the cuts in pension expenditures made in the 1990s is to prepare for future pressures to raise insurance contributions owing to the change in age structure and increased life expectancy.

The purpose of the national pension scheme is to guarantee a minimum pension to all residents in Finland. It is accorded to the pensioners who receive no other pension or whose employment pension is less than about € 1,000 a month, the exact limit depending on the person's marital status and place of residence. The amount of the national pension is proportional to the length of residence in Finland. The full amount (€ 467 - 487 per month in 2002) of a person's national pension depends of his or her marital

status and the cost-of-living category of the municipality of residence (municipalities are divided into two cost-of-living categories). To be entitled to a full national pension the person must have been resident in Finland for at least 40 years after the age of 16.

An employment pension reduces by degrees the payable national pension. This co-ordination of pensions ensures that national pension is only paid to those really in need of it. In the present situation most beneficiaries receive pension from both the national pension and the employment pension schemes. Solely national pension is paid to 10 % of all pensioners. The national pensions are financed out of employers' contributions, which are based on the amount of the wages and salaries paid by them, and out of general tax revenues on pay-as-you-go basis.

In international comparison the Finnish pension scheme has resulted in a fairly equal income distribution among pensioners. Although some pensioners may have large employment pensions in terms of money, the steeply progressive income taxation efficiently evens out the income level of pensioners.

The statutory pensionable age is 65 years. Early retirement is possible from the age of 60. However, one of the main occurrences of the Finnish pension system and consequences of the favourable pre-retirement schemes is that the effective average retirement age has been about 59 years since the end of the 1980s.

An old age pension starts to accrue from the age of 23 at the rate of 1.5 % per year of every gainful employment relationship that lasts at least one month. From the age of 60 the accrual rate is increased to 2.5 % per year of employment. On certain conditions pension also accrues for employment relationships shorter than one month. For a self-employed person employment pension accrues for entrepreneurship that has continued for at least four months. The pensionable wages on which the pension is based are calculated by taking the average earnings over the last 10 years, separately for each different employment relationship. There is no upper limit on the earnings that constitute the basis for the pension, but the total pension may not exceed 60 % of the highest wages for an employment relationship that has lasted at least one year.

The employment pensions in payment are adjusted annually on 1 January. The accrued pension rights and the pensions of those under the age of 65 are adjusted in line with an index where changes in prices and wages have the same weighting. Pensions of those over the age of 65 are adjusted by an index where changes in prices have a weighting of 80 per cent, whereas changes in wages have a weighting of 20 per cent.

The full amounts of national pension are raised yearly to equal to the increase in prices, which guarantees that its purchasing power is retained. From time to time the rate of national pensions is increased by separate decisions. Thanks to the national pension, the level of the total pension cover of people on lowest incomes is high in relation to their wages.