

TYÖELÄKEUUDISTUKSEN TARKASTELUA

Hannu Uusitalo: *VTT, professori*

hannu.uusitalo@iki.fi

Janus vol. 22 (4) 2014, 381–389

TAUSTA

Työeläkkeisiin tehtiin vuoden 2005 alussa nelikymmenvuotisen historian suurin uudistus. Tavoitteena oli myöntää keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää 2–3 vuodella ja sopeuttaa eläkejärjestelmä keskimääräisen eliniän nousuun. Uudistuksessa vanhuuseläkeiästä tuli joustava: eläkkeelle voi jäädä 63–68 vuoden iässä. Alarajan ylittäneitä kannustettiin jatkamaan työssäoloa nostamalla eläkkeen karttuma 4,5 prosenttiin vuosiansioista. Samalla siirryttiin niin sanottuun loppupalkkaperiaatteen eli koko työuran ansiot määrittelevät eläkkeen perustana olevat ansiot, kun aiemmin tämä niin sanottu eläkepalkka laskettiin kunkin työsuhteen viimeisen 10 vuoden ansioiden perusteella. Lisäksi parannettiin kerrointa, jolla vuotuiset eläkepalkat muunnetaan eläkkeellejäämisvuoden tasoon. Eläkekeitä alettiin tarkistaa samalla indeksillä. Iso muutos oli elinaikakerroin, jonka perusteella uutta eläkettä pienennetään, jos eläkeikäisten elinajanodote pitenee. Tämän kuukausieläkkeeseen vaikuttavan kertoimen avulla työeläkemenot pidetään hallinnassa, vaikka eliniän pidentyminen jatkuu.

Uudistuksen taustalla oli pitkät neuvottelut työmarkkinajärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä ja sopimukset vuosina 2001 ja 2002. Akavan hallitus ei hyväk-

synyt tuolloin neuvottelutulosta. Se ei kuitenkaan vastustanut lain valmistelua sosiaali- ja terveystieteiden työssä eikä eduskunnan poliittisessa käsittelyssä. Uudistukseen suhtauduttiin yleisesti myönteisesti. Suomi oli Euroopan unionin maista ensimmäisiä, jotka uudistivat eläkejärjestelmänsä perin pohjin. Työeläkepiireissä uudistusta arvioitiin hyvin positiivisessa sävyssä ja sen ajateltiin kestävänsä pitkään. Asiantuntija-arvioissa uudistusta pidettiin yleisesti hyvänä ja oikeansuuntaisena, mutta myös riittämättömänä (esim. Börsch-Supan 2005).

VIISIVUOTINEN VALMISTELU

Vähitellen paineet jatkaa uudistusta lisääntyivät. Syyt olivat enemmän muualla kuin uudistuksen toimivuudessa. Uudistuksen etenemistä seurattiin ja todettiin, että se näyttää toteutuvan ennakoitulla tavalla, jopa nopeammin kuin oli arvioitu.¹ Kansainväliset arviot, esimerkiksi OECD ja erityisesti Euroopan unionin komissio toivat esiin tarpeen jatkaa uudistusta. Myös kotimaiset paineet lisääntyivät. SATA-komitean työhön liittyen työmarkkinajärjestöt hyväksyivät ”sosiaaliturvan” helmikuussa vuonna 2009. Vielä samassa kuussa, kuuluisaksi tulleen Rukan hankien ajattelutyön tuloksena, valtioneuvostosta ilmoitettiin, että eläkeikä pitää

nostaa asteittain 65 ikävuoteen. Tämä herätti erityisesti palkansaajajärjestöissä vahvan kielteisen reaktion. Palkansaajajärjestöjen johto ilmoitti, että eläkeiän nosto ei tule kysymykseen. Valtioneuvoston (pääministeri Vanhasen) yksipuolinen kannanotto lukitsi asenteita ja johti muun muassa siihen, että sosiaalidemokraatit ilmoittivat vuoden 2011 vaalien alla, että seuraava hallitus (mikäli he ovat mukana) ei nosta eläkeikää eikä edes valmistele sitä. Tässä puheenvuorossa kuvattu pitkä työryhmien ja selvittelyjen ketju on ymmärrettävissä tämän asennelukkiutumana vähittäisenä purkamisena.

Maaliskuussa 2011 erimielisyydet sovittiin ja asetettiin kestävä kasvun ja työllisyyden parantamiseksi monia kolmikantaisia työryhmiä, joista yksi pohti työurien pidentämistä. Tältä työryhmältä odotettiin selvityksiä, joiden avulla voitaisiin turvata työeläkkeiden riittävä taso oloissa, joissa elinaikakertoimet alentavat tulevia eläkkeitä aiemmin oletettua selvästi enemmän, turvata rahoituksen kestävyys tavalla, joka ei heikennä työllisyyden ja talouskasvun edellytyksiä ja nostaa keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää riittävästi, jotta kaksi edellä mainittua tavoitetta toteutuvat.

Tavoitteeksi asetettiin, että eläkkeellesiirtymisiän odotteen tulisi nousta kolmella vuodella vuoden 2002 tasosta vuoteen 2025 mennessä. Aiemmin samaa nousua oli tavoiteltu huomattavasti hitaammassa tahdissa eli vuoteen 2050 mennessä. Tätä tavoitteen muutosta voidaan pitää hyvin kunnianhimoisena, ja asiantuntijat arvioivat yleisesti, ettei siihen päästä ilman uusia muutoksia.

Vuonna 2011 julkaistussa raportissa tutkittiin lukuisia vaihtoehtoja. Useimmat vaihtoehdot tuottivat kolmen tavoitteen suhteen ristiin meneviä tuloksia. Jos esimerkiksi eläketasoa parannettiin, niin eläkemeno ja –maksu nousivat ja päinvastoin. Poikkeuksena olivat mallit, joissa työurien pidentyminen nostaa eläketasoa ilman, että eläkemeno ja –maksu nousevat. Tutkitut vaihtoehdot eivät yleensä tuottaneet niin suuria muutoksia, että esimerkiksi elinaikakertoimen eläketasoa alentava vaikutus olisi kokonaan kumoutunut tai eläkemaksun nousupaine kadonnut. (Työurat pidemmiksi ... 2011.)

Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (kesäkuu 2011) vahvistettiin tavoitteet työurien pidentämisestä kolmella vuodella, työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaamisesta ja riittävän eläketurvan varmistamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi työmarkkinajärjestöjä laatimaan eläkeneuvotteluryhmässään mahdollisimman nopeasti ehdotukset toimenpiteiksi, joilla hallitusohjelman tavoitteet saavutetaan. Neuvotteluryhmän kokoonpanoa täydennettiin valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Kevan edustajilla. Tämä ryhmä sai aikaan niin sanotun työurasopimuksen maaliskuussa 2012.

Työurasopimuksessa sovittiin osa-aika-eläkkeen ikärajan korotuksesta, varhennetun vanhuuseläkkeen poistamisesta, työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajan nostosta ja työeläkemaksun korotuksista vuosina 2015 ja 2016. Eläkeneuvotteluja sovittiin jatkettavan niin, että eläkeuudistus tulee voimaan viimeistään vuoden 2017 alussa. Näiden neuvottelujen asialistaksi määriteltiin oikeastaan kaikki eläketurvan asiat:

elinajanodotteen huomioon ottaminen, eläkejärjestelmän ikäraajat, varhaiseläkkeet ja perhe-eläke, eläkkeen karttumat ja karttumisen alkaminen, työkyvyttömyyseläkkeen tuleva aika, palkan-saajamaksun vähentäminen palkasta, eläkejärjestelmän indeksit, ja maksujen saattaminen pitkän aikavälin vakaalle tasolle mahdollisimman tasaisesti.

Samalla asetettiin myös ”korkean tason” asiantuntijaryhmä arvioimaan vuoden 2005 uudistusta ja pohtimaan keinoja, joilla voidaan sopeutua elinajan odotteen kasvuun. Ylijohtaja Jukka Pekkarisen johdolla toiminut ryhmä julkaisi laajan raporttinsa vuonna 2013 (Suomen eläkejärjestelmän ... 2013). Työryhmä totesi, että Suomen eläkejärjestelmä on perusrakenteeltaan hyvä ja että eläkejärjestelmä ei ole kriisissä.² Vuoden 2005 uudistusta ryhmä arvioi myönteisesti, vaikka esimerkiksi eläkkeellesiirtymisiän odotteen nousu johdettiin pääosin muista tekijöistä kuin uudistuksista. Toisaalta ryhmä näki monia syitä jatkaa uudistusta. Suomalaisten elinikä on pidentymässä nopeammin kuin aiemmin ajateltiin. Julkisen talouden heikentyneen tilan (kestävyysvaje) nähtiin lisäävän paineita eläke-reformiin, jonka toteuttaminen tukisi Suomen talouspolitiikan uskottavuutta. Eläkeuudistus helpottaa muiden hyvinvointivaltioon liittyvien sitoumusten, erityisesti ikääntyvän väestön hoito- ja hoivapalveluiden, turvaamista. Ryhmä pani merkille, että muualla Euroopassa on tehty työurien pidentymiseen tärkeitä eläkeuudistuksia. Keskeisinä keinoina sopeutua elinajan odotteen kasvuun nähtiin nykyisenkaltainen elinaikakerroin, eläkkeellesiirtymisen alaikärajan korottaminen ja niiden yhdistelmä.

NEUVOTTELUTULOS

Työmarkkinajärjestöjen neuvottelu- tahti tiivistyi Pekkarisen raportin työn kuluessa ja varsinkin sen julkaisemisen jälkeen. Vuoden 2014 syyskuun lopussa työmarkkinajärjestöt allekirjoittivat sopimuksen vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta.³ Tulos ei syntynyt helposti, minkä ovat vahvistaneet myös eräät keskeiset neuvottelijat. Yle uutiset on koonnut yksityiskohtaista tietoa neuvottelujen viime vaiheista.⁴

Neuvottelujen vaikeutta kuvastaa sekin, että Akava ei tälläkään kertaa allekirjoittanut sopimusta, vaan poistui neuvotteluista ennen sopimukseen pääsyä. Se kuitenkin osallistuu sosiaali- ja terveysministeriön käynnistämään lainsäädännön valmistelutyöhön. Sovitun mukaisesti valmistelutyössä tähdätään siihen, että vuoden 2015 vaalien jälkeen valittava eduskunta saa nopeasti käsittelyynsä lakiehdotukset, joiden on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2017 alussa.

Sopimuksen pääpiirteet ovat valmisteluissa, mm. Jukka Pekkarisen ”korkean tason” selvitysryhmässä esitettyjen suuntaviivojen mukaisia. Sopimuksen pääasiallinen sisältö on seuraava:

Eläkeikä

Vanhuuseläkeikää nostetaan asteittain vuodesta 2017 alkaen. Uudet eläke-ikärajat koskevat vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneitä. Nykyistä 63 vuoden alaikärajaa nostetaan 3 kuukaudella jokaista syntymävuosiluokkaa kohti, kunnes alaraja on 65 vuotta vuonna 1962 syntyneillä. Vanhuuseläkkeen ylä-

ikärajaa (nyt 68 vuotta) nostetaan samassa tahdissa.

Vuodesta 2027 alkaen vanhuuseläkeiän ikärajat kytketään elinajan kehitykseen. Se tapahtuu siten, että työssäoloajan ja eläkkeelläoloajan suhde säilytetään vuoden 2025 tasolla. Kun ja jos ihmiset elävät aiempaa pidempään, niin eläkkeelläoloaika pidentyy, jolloin työssäoloaika nostetaan vastaavasti vanhuuseläkeikää korottamalla. Työeläkejärjestelmän taloudellista ja sosiaalista kestävyttä arvioidaan kolmikantaisesti sosiaali- ja terveystieteiden johdolla viiden vuoden välein. Tämän arvioinnin perusteella voidaan kolmikantaisesti sopia taloudellista ja sosiaalista kestävyttä vahvistavista toiminnoista. Elinajan ja vanhuuseläkeiän kytkennän automatiikkaa voidaan siis päätösperäisesti muuttaa, jos siihen nähdään tarvetta.

Työuraeläke

Vuoden 2005 eläkeuudistukseen huipentuneessa kehityksessä poistettiin yksilöllinen varhaiseläke ja varhennettu vanhuuseläke. Vuonna 2017 työeläkejärjestelmään tulee uusi varhaiseläke-muoto: työuraeläke. Tämä eläke voidaan myöntää aikaisintaan 63 vuoden iässä fyysisesti tai henkisesti raskasta työtä tehneille, joiden työura on kestänyt vähintään 38 vuotta. Sosiaali- ja terveystieteiden jatkovalmistelussa sovitaan tästä yksityiskohtaisemmin. Säännökset laaditaan siten, että työuraeläkkeestä ei muodostu uhkaa työurien pidentämistavoitteelle.

Osittainen varhennettu vanhuuseläke

Osa-aikaeläke poistuu ja tilalle tulee osittainen varhennettu vanhuuseläke.

Tätä eläkettä voi saada 61-vuotiaana, vuonna 2025 ikäraja nousee 62 ikävuoteen. Eläke on joko 25 % tai 50 % siihen asti kertyneestä eläkkeestä. Jos ottaa varhennetun eläkkeen vanhuuseläkkeen alarajaa aiemmin, niin eläke pienenee 0,4 % varhentamiskuukautta kohti. Toisin kuin nykyinen osa-aikaeläke, osittainen varhennettu vanhuuseläke on tämän varhennusvähennyksen takia likimain aktuaarisesti neutraali, eli henkilö itse rahoittaa tämän eläkkeen pienempänä kuukausieläkkeenä. Mikäli Ruotsin kokemukset antavat jotain osviittaa, sen käyttö tulee olemaan verraten vähäistä.

Elinaikakerroin

Koska eläkkeellesiirtymisikä sidotaan elinajan kehitykseen, niin elinajakertoimen laskemistapaa loivennetaan vuoden 2027 jälkeen, jolloin alin vanhuuseläkeikä on 65 vuotta. Elinajakerron käyttöä käytetään myös laskettaessa jokaiselle ikäluokalle oma tavoiteeläkeikä. Se kertoo, kuinka paljon lisätyöskentelyä tarvittaisiin, jotta elinajakertoimen aiheuttama vähennys kuukausieläkkeeseen tulisi korvatuksi. Siitä toivotaan muodostuvan eläkkeelle siirtymistä lykkäävä signaali. Myös Ruotsissa on ehdotettu otettavaksi käyttöön viiteikä.

Eläkekarttuma

Eläkettä karttuu kaikenikäisille 1,5 % palkasta vuodessa. Jos työntekijä ei ala nostaa eläkettä (vaan esimerkiksi jatkaa työssä), niin karttunutta eläkettä tarkistetaan 0,4 prosentin korotuksella jokaista lykkäyskuukautta kohti. Aiemmin karttumisprosentit riippuivat iästä. Niin sanottu kannustinkarttuma

oli 4,5 % vuosiansioista 63 ikävuoden täyttämisen jälkeen. Keskimäärin nämä tekniikat johtavat aika samanlaiseen lopputulokseen, mutta periaatteellinen ero on merkittävä. Eläkkeelle siirtymisen lykkääminen nostaa tulevaa kuu-kausieläkettä sen mukaan, kuinka suuri siihen asti ansaittu eläke on. Kannustinkarttuma puolestaan kasvattaa eläkettä sen mukaan, miten suuri on kyseisen vuoden palkka. Eläketekniikan kannalta paluu ennen vuotta 2005 käytössä olleeseen varhennusvähennys- ja lykkäyskorotustekniikkaan on eittämättä parannus.

Tämä muutos lienee ollut merkittävien syy siihen, miksi Akava jättäytyi sopimuksen ulkopuolelle. Muutos on epäedullinen niille, joiden palkkakehitys jatkuu suotuisana myös lähellä eläkeikää. Tällaisia on Akavan jäsenissä varmasti enemmän kuin muissa palkansaajajärjestöissä. Samantyyppinen syy oli tärkeä Akavalle kun se ei allekirjoittanut vuoden 2005 uudistukseen johtanutta sopimusta.

Työeläkemaksut

Mielenkiintoinen muutos on se, että palkansaajien työeläkemaksu ei enää vähennä eläkkeen perusteena olevaa palkkaa, kuten nyt on asianlaita. Vaikka nykyisellä käytännöllä on perustelunsa, niin monilla on vaikeuksia ymmärtää, miksi eläkettä karttuu vähemmän, kun eläkemaksu nousee. Muutos selkeyttää järjestelmää ja poistaa yhden vaikeasti ymmärrettävän piirteen.

Sopimus sisältää myös monia muita työeläkemaksuja ja työeläkkeiden rahoitusta koskevia eläketeknisiä asioita. Palkansaajien ja työnantajien työeläkemaksusta on sovittu vuoteen 2020

saakka. Maksutaso on työntekijöille ja työnantajille yhteensä 24,0 % vuonna 2016 ja sen jälkeen 0,4 prosenttiyksikköä enemmän. Tehdyt muutokset mahdollistavat myös sijoitusten entistä vahvemman painotuksen osakkeisiin.

Kun eläkejärjestelmää muutetaan merkittävästi, on määriteltävä myös siirtymää koskevia säännöksiä. Myös tässä sopimuksessa niitä on hahmoteltu.

Asialistalla olleista asioista oikeastaan vain perhe-eläkettä ei uudistettu. Vuoden 2016 loppuun mennessä toteutetaan kolmikantainen selvitys perhe-eläkkeiden kehittämisen ja ajanmukaistamisvaihtoehdoista. Muutoksista neuvotellaan ja päätetään selvitystyön valmistuttua.

VAIKUTUKSET

Sopimuksessa työmarkkinajärjestöt katsovat, että ”... ratkaisun mukaisilla muutoksilla saavutetaan työeläkeuudistukselle asetetut yhteiset tavoitteet. Muutoksilla varaudutaan elinajan odotteen kasvuun. Eläkkeelle siirtymisiin odote nousee vähintään 62,4 ikävuoteen vuoteen 2025 mennessä. Uudistus pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta runsaan prosenttiyksikön (1,1) ja edistää työllisyyttä sekä turvaa työeläkkeiden rahoituksen, riittävät eläkkeet sekä sukupolvien ja sukupuolten välisen tasapuolisuuden.”

Neuvottelijat saivat suunnitteluapua ja teknistä laskentatukea Eläketurvakeskuksesta ja valtiovarainministeriöstä. Muutokset on viritetty siten, että eläkkeelle siirtymisiin odotteen nousu ja

julkisen talouden kestävyysvajetta alentava vaikutus on mahdollista saavuttaa.

Eläketurvakeskus on julkaisut alustavan arvionsa uudistuksen vaikutuksista. Arvio perustuu pääasiassa eläkkeiden ja niiden rahoituksen pitkän aikavälin laskentamalliin (Risku ym. 2013) mikrosimulaatiomalliin ja esimerkkilaskelmiin. Arvion mukaan eläkkeelle siirtymisiän odote nousee tavoitetasolle vuoden 2025 tienoilla. Myös työllisyysaste nousee, mutta varhaiseläkeläisten ja työttömien määrät kasvavat. Uudistus nostaa kaikkien ikäryhmien eläketasoa. Tämä johtuu työurien pidentymisestä, aiempaa hieman anteliaammasta eläkkeen laskentatavasta ja nuoremmilla kohorteilla myös elinaikakertoimen lieventämisestä. Eläkemenot pienenevät keskipitkällä aikavälillä, mutta lähenevät pitkällä aikavälillä tasoa, johon olisi päädytty myös ilman uudistusta. Maksutaso pysyy verraten vakaalla, runsaan 24 prosentin tasolla palkkasummasta. Sukupolvi- ja sukupuolivaikutuksia on tutkittu tarkastelemalla elinkaaren aikana saatujen eläke-etuuksien ja maksettujen maksujen suhdetta nykyisen lainsäädännön mukaan ja vuoden 2017 sääntöjen mukaan. Tällä mittarilla tarkasteltuna uudistus parantaa hieman 1950-luvun alkupuolella syntyneiden tilannetta ja tätä nuorempien kohorttien tilannetta aina 1970-luvulla syntyneisiin saakka. Lisäksi se parantaa 1980-luvulla ja sen jälkeen syntyneiden etuuksien ja maksujen suhdetta. Naisilla saatujen eläkkeiden ja maksujen suhde paranee hieman enemmän kuin miehillä. Nämä tulokset koskevat ryhmiä kokonaisuudessaan. Yksilöiden kohdalla muutos voi olla erilainen. Uudistus nostaa kuukausieläkkeen tasoa ja pienentää maksua 1970-luvulla synty-

neistä alkaen (Reipas ja Sankala 2014.) Sosiaalipoliittisesti merkittävää on, että uudistuksessa työkyvyttömyyseläkkeiden taso paranee. Uudistus parantaa jonkin verran enemmän keskiasteen saaneiden eläkkeitä verrattuna korkeakoulutettuihin. Se myös tasaa eläkeeroja lievästi. (Eläketurvakeskus 2014.)

Arvio kestävyysvajeen alenemisesta perustuu valtiovarainministeriön laskelmaan. Ainakin Etlassa on tekeillä sen omiin malleihin perustuva arvio uudistuksen vaikutuksista.

UUDISTUKSEN VASTAANOTTO

Uudistus on kirvoittanut vilkkaan keskustelun mediassa, politiikassa ja laajemminkin yhteiskunnassa. Lehdistö on ottanut pääkirjoituksissaan kantaa pääsääntöisesti myönteiseen sävyyn. Sopimuksen allekirjoittajat ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä sopimukseen ja puolustaneet siinä tehtyä ratkaisuja niin omiensa keskuudessa kuin laajemmin julkisuudessa. Akavalaiset tahot ovat voimakkaasti arvostelleet uudistusta. Jopa valtakunnan hallituksesta on arvosteluun yhdytty, mutta hallituksen pääviesti on ollut tyytyväisyys uudistukseen ja lupaus viedä uudistuksen valmistelua eteenpäin.

Kansalaiskeskustelussa on esitetty mielipiteitä enemmän vastaan kuin puolesta. Talouselämä-lehden Taloustutkimuksella lokakuun ensimmäisellä viikolla teettämän mielipidetiedustelun mukaan ehdotetun uudistuksen vastustus on jonkin verran yleisempää kuin kannatus (46 vs. 39 prosenttia ei-eläkkeellä olevista vastaajista). Yli puolet näistä vastaajista katsoo, että uudistus

ei kohtele ihmisiä tasapuolisesti ja yli puolet on myös sitä mieltä, että esitys heikentää (omia) eläke-etuuksia. Vastustus on voimakkainta vasemmistolii-ton ja perussuomalaisten kannattajissa, kannatus puolestaan suurinta kristillis-demokraattien, Rkp:n ja sosialidemokraattien kannattajakunnissa. Vastaajista 85 prosenttia tunsu esityksen sisällön vähintään pintapuolisesti. (Talouselämä 35/2014.)

Asiantuntija-arviotakin on jo esitetty. Etlan (eläke)taloustieteilijät Jukka Lassila, Niku Määttänen ja Tarmo Valkonen löytävät uudistuksesta useita hyviä piirteitä ja joitakin ongelmia. Tuttua on etlalaisten kritiikki työttömyysturvan lisäpäiväoikeutta kohtaan, joka lyhentää työuria ja heikentää julkisen talouden kestävyyttä. Uuden työuraeläkkeen he katsovat mutkistavan järjestelmää, luovan väärä (liian optimistisia) odotuksia eläkkeelle siirtymisestä ja pahimmillaan vaarantavan uudistuksen keskeiset tavoitteet. (Lassila ym. 2014.) Etlan kolmikron osaamista on käytetty runsaasti hyväksi muun muassa Pekkarisen asiantuntijaryhmän työssä.

Euroopan komission talouspoliittisen pääosaston tutkimusosastolla pitkään työskennellyt kansantaloustieteilijä Heikki Oksanen (2014) julkaisi lokakuussa laajan tutkimuksen eläkeiän nostamisesta. Oksanen katsoo, että asetettu eläkeiän nousutavoite on liian vaatimaton. Monet syyt, erityisesti julkisen talouden pitkän aikavälin näkymät (kestävyysvaje)⁵ edellyttävät, että työssäoloajan ja eläkkeelläoloajan suhdetta pitää nostaa. Oksanen nostaisi vanhuuseläkeiän alarajaa viidellä vuodella seuraavan kymmenen vuoden aikana, ja kytkisi sen sitten elinajan

odotteen muutokseen. Ehdotus on epärealistinen paitsi poliittisesti myös siksi, että se johtaisi voimakkaaseen työkyvyttömyyseläkehakemusten määrän ja ikääntyneiden työttömyyden kasvuun. Lähivuosina työttömyys pysynee korkealla tasolla ilman sen voimakasta kasvattamista eläkepolitiikan avulla.

POHDINTAA⁶

Uudistusta hierottiin viisi vuotta, mutta lopulta se saatiin aikaan ja vielä niin, että se toteuttaa uskottavasti sille asetetut tavoitteet. Luultavasti sopuun olisi päästy nopeammin, ellei valtioneuvoston yksipuolinen ilmoitus eläkeiän nostosta vuonna 2009 olisi lukinnut palkansaajapuolen asenteita eläkeiän nostolle kielteiseksi.

Eläkejärjestelmän taloudellinen kestävyys ei olisi tätä uudistusta vaatinut. Viimeisen viidentoista vuoden aikana väestöennusteissa on tapahtunut iso muutos: elinajan oletetaan pidentyvän aiempaa huomattavasti nopeammin.⁷ Tällä ei kuitenkaan voida perustella uudistuksen välttämättömyyttä, koska elinaikakerroin olisi pitänyt huolen meno- ja maksutason nousun kampeamisesta. Huono talouskehitys ja julkisen talouden kestävyysvaje nousivat vähitellen yhä keskeisempään asemaan. Tuntuu siltä, että kestävyysvajeesta on tullut talouspolitiikan uusi mantra. Siitä ei kuitenkaan voida johtaa mitään tiettyä politiikkaa. Kestävyysvajeen parantaminen voi tapahtua menoja karsimalla tai tuloja lisäämällä, ja molemmat vaihtoehdot ja niiden yhdistelmät sisältävät suuren määrän erilaisia keinoja. Uudistuksen taloudellista painotusta osoittaa myös valtiovarainministeriön

vahva ja sosiaali- ja terveysministeriön vähäinen rooli. On kuitenkin muistettava, että lainsäädännön valmistelu tapahtuu sosiaaliministeriön johdolla.

Tämänkertainen uudistusprosessi vahvistaakin jo pitkään vallinnutta kehityssuuntaa eli työeläkejärjestelmän ja valtiovallan keskinäisten suhteiden tiivistymistä. Aina 1990-luvulle asti työnantajat ja palkansaajat halusivat pitää työeläkejärjestelmän etäällä valtiosta. Asenne on perua jo kansaneläkelain säätämisen ajoilta, jolloin palkansaajapuoli katsoi, että eläkesäästöt kaapat- tiin Kansaneläkelaitokselle. Työnantajat hyväksyivät työeläkejärjestelmän muun muassa siksi, että se perustettiin yksityiselle sektorille. (Vauhkonen 2012, 60–86.) Nyt työeläkejärjestelmässä hyväksytään se, että valtiolla ja julkisella taloudella on oikeutetut intressinsä. Tähän kehitykseen on vaikuttanut työeläkevarojen ja -menojen voimakkaasti kasvanut taloudellinen merkitys. Asetelmaa on vahvistanut vielä se, että työnantajien ja valtion (valtiovarainministeriön) näkemys työurien pidentämisen tarpeellisuudesta oli pitkälti samansuuntainen.

Uudistus on kuitenkin myös sosiaalipoliittisesti perusteltu. Näkemys elinajan voimakkaasta pidentymisestä antoi aihetta sosiaalipoliittiseen huoleen eläketurvan riittävydestä. Uudistus parantaakin eläkkeiden tasoa nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna, tosin sen kustannuksella, että elinaikainen työaika pitenee. Eläkeiän nosto parantaa myös työkyvyttömyyseläkkeiden tasoa, joka on matala ja suhteessa vanhuuseläkkeisiin heikentynyt jo pidemmän aikaa. On myös ilmeistä, että uudistus pienentää koko elinkaaren aikaisia tu-

loeroja. Vaakakupin toisella puolella on työttömyyden lisääntyminen.

Edellä sanottua ei pidä tulkita siten, että eläkejärjestelmän talous ja sosiaalinen näkökulma ovat vastakkaisia. Taloudellisesti hyvässä kunnossa oleva eläkejärjestelmä on edellytys myös sen sosiaalipoliittiselle toimivuudelle. Tämä ei tarkoita taloudellisen näkökulman ensisijaisuutta. Muutokset tulee tehdä sekä taloudellisesta että sosiaalisesta kestävydestä huolehtien, ja tältä kannalta katsoen vuoden 2017 uudistus on onnistunut.

Ehdotuksen läpimenon näköalat ovat hyvät. Päähallituspuolueet ja myös iso osa oppositiosta on antanut tuensa uudistukselle. On ilmeistä, että uusi hallitus antaa eduskunnalle esityksen työeläkelakien muuttamisesta ja että vuonna 2017 uusi lainsäädäntö on valitsevaa oikeutta.

VIITTEET

- 1 Esimerkiksi eläkkeellesiirtymisiän odotteen nousu uudistuksen jälkeen oli nopeampaa kuin uudistusta valmisteltaessa oli arvioitu (esim. Työeläkeindikaattorit 2014).
- 2 Samaan johtopäätökseen oli tullut myös Nicholas Barr (2013), joka Eläketurvakeskuksen toimeksiannosta arvioi eläkkeiden riittävyttä, rahoituksen kestävyyttä ja työeläketurvan toimivuutta vuonna 2013.
- 3 Eläketurvakeskuksen [www-sivuille](http://www.sivuille) on koottu runsaasti aineistoa eläkeuudistuksesta osoitteessa www.elakeuudistus.fi.
- 4 www.yle.fi/utiset, haku sanalla eläke-neuvottelut, 4.10.2014. Sivu sisältää myös tietoja neuvottelijoista ja arvioita heidän rooleistaan ratkaisun saavuttamisessa.
- 5 Oksanen analysoi kestävyysvajeen käsitettä ei-taloustieteilijälle hyvin valaisavalla tavalla.
- 6 Olin vuoden 2013 loppuun saakka tii-

viisti mukana edellä kuvatuissa uudistuksen valmisteluun liittyvissä selvityksissä, joten näkemykseni ei ole aivan ulkopuolinen.

7 Oletuksella on vahvat tilastolliset perusteet, mutta kansanterveyden riskitekijöiden yleistymisen takia se ei ole kiistaton. Ks. Uusitalo (2009) ja Tilastokeskuksen silloisen väestöennusteiden laatijan Mauri Niemisen (2009) vastaus.

KIRJALLISUUS

- Barr, Nicholas (2013) *The Pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design. Evaluation of the Finnish Pension system / Part 1*. Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Börsch-Supan, Axel (2005) *The Pension Reform in Finland*. Working Papers 2005:1. Helsinki: Finnish Centre for Pensions.
- Eläketurvakeskus (2014) *Arvio vuoden 2017 eläkeuudistusta koskevan neuvottelutuloksen vaikutuksista eläketason muutoksiin*. 11.11.2014.
- Lassila, Jukka & Määttänen Niku & Valkonen Tarmo (2014) *Vuoden 2017 eläkeuudistus: Kaksi askelta eteen, yksi taakse*. Etna kolumni 3.10.2014. <https://www.etla.fi/kolumnit/vuoden-2017-elakeuudistus-kaksi-askelta-eteen-ja-yksi-taakse/> Luettu 3.10.2014.
- Nieminen, Mauri (2009) ”Kansanterveyttä uhkaavat vaarat on ennenkin torjuttu.” *Kommentti Hannu Uusitalolle. Hyvinvointikatsaus 2/2009*, 5.
- Oksanen, Heikki (2014) *Julkisen talouden kestävyysvaje ja eläkeiän nostaminen*. VATT tutkimukset 177. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Reipas, Kaarlo & Sankala, Mikko (2014) *Eläkeuudistus 2017. Uudistuksen sisältö ja vaikutusarvio*. www.slideshare.net/elaketurvakeskus Luettu 27.10.2014.
- Risku, Ismo & Appelqvist, Jukka & Sankala, Mikko & Sihvonen, Hannu & Tikamäki, Heikki & Vaitinen, Risto (2013) *Lakisäätöiset eläkkeet: Pitkän aikavälin laskelmat 2013*. Eläketurvakeskuksen raportteja 04/2013. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Suomen eläkejärjestelmän sopeutuminen eliniän pidentymiseen (2013). *Eläkeyksymysten asiantuntijatyöryhmän raportti*. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Talouselämä 35/2014. *Epäreilu uudistus, mutta olkoon*.
- Työeläkeindikaattorit 2014. *Eläketurvakeskuksen katsauksia 04/2014*. Helsinki: Eläketurvakeskus.
- Työurat pidemmiksi – työeläkejärjestelmän kehittämisvaihtoehtojen tarkastelua. *Työurien pidentämistä selvittävän työryhmän raportti* (2011). *Julkaisuja 4/2011*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Uusitalo, Hannu (2009) *Väestöennusteet muokkaavat yhteiskuntapolitiikkaa*. *Hyvinvointikatsaus 2/2009*, 2–4.
- Vauhkonen, Jussi (2012) *Kansaneläkeuudistus ja työeläkelain synty*. Teoksessa Hannikainen, Matti & Vauhkonen, Jussi: *Ansioiden mukaan. Yksityisalojen työeläkkeiden historia*. Helsinki: Eläketurvakeskus/Työeläkevakuuttajat TELA & Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 51–91.