

Valtio vai korporaatit – pohjoismaisen eläketurvan kehityspiirteitä

HEIKKI NIEMELÄ JA KARI SALMINEN

Länsimaiden sosiaalivakuutusjärjestelmissä voidaan erottaa erilaisia sosiaalipoliittisia ideaalimalleja, jotka ilmenevät tyypillisimmin eläke- ja sairausvakuutuksessa. Sosiaalivakuutusjärjestelmien erot tulevat selvimmän esille järjestelmien kattavuudessa, korvaustasossa ja institutionaaliossa rakenteessa, erityisesti valtion ja markkinoiden välisessä suhteessa. (vrt. Esping-Andersen 1990, 9–35; Palme 1990, 73–94; Jokelainen 1992, 125–138; Abrahamson 1993, 3–7.) Sosiaalilainsäädännön peruspiirteiden pohjalta länsimaat voidaan jakaa neljään sosiaalipoliittiseen malliin: tarveharkintamalliin, perusturvamalliin, korporatiiviseen malliin ja institutionaaliseen malliin.

Sosiaalipoliittiset ideaalimallit

Tarveharkintamalli muistuttaa lähinnä köyhäinhuoltoa. Sen mukaan markkinat ovat yksilön toimeentulon ensisijainen lähde ja sosiaalietuuden määräytyminen riippuu jossain määrin hakijan tarpeesta ja varoista. Mallin mukaan myönnetään pieniä korvauksia kaikkein huonoimmassa markkina-asemassa oleville kansalaisille. Tarveharkintamalli on ollut keskeinen USA:n sosiaaliturvasa.

Perusturvamallille on ominaista valtiollinen sosiaaliturva, joka kattaa kaikki kansalaiset tuloista riippumatta. Se takaa kaikille yhtenäisen perusturvan tulojen menetyksen sijaan, ja sen on katsottu riittävän myös teollisuustyöntekijöille. Virkamiehet ovat täydentäneet perusturvaa an-

siosidonnaisin vakuutuksin saadakseen toivotun tuloturvan tulonmenetyksen sijaan. Perusturvamalli pohjautuu lordi W. Beveridgen ohjelmaan ja sen katsotaan ilmenevän tyypillisimmillään Englannissa, Tanskassa ja Uudessa Seelannissa.

Korporatiiviselle mallille ovat tyypillisiä työmarkkinakytkentä ja ansiosidonnaiset sosiaalivakuutusetuudet. Sosiaalivakuutusjärjestelmiä hallitsevat ja rahoittavat työnantajien ja työntekijöiden erityiset korporaatit, ja valtio on usein mukana kolmantena osapuolena. Korporatiivinen malli pohjautuu bismarckilaiseen sosiaalivakuutukseen, jossa sosiaalivakuutusetuudet kohdistettiin aluksi teollisuustyöntekijöihin. Myöhemmin sosiaalivakuutus ulotettiin kaupan työntekijöihin, maataloustyöntekijöihin, talonpoikiin ja itsenäisiin yrittäjiin. Vaikka vakuutus kattaa suuren osan väestöstä, sen ulkopuolelle ovat yleensä jääneet monet ammatissa toimimattomat, esimerkiksi kotirouvat, jotka ovat ilman sosiaalisia oikeuksia. Katolinen sosiaalioppi, erityisesti subsidiariteettiperiaate,¹ on ollut keskeinen perusta korporatiiviselle mallille. Korporatiivinen malli on vallitseva esimerkiksi Saksassa ja Itävallassa.

¹ Subsidiareetti tarkoittaa sijalle tulemistä. Jos yksilön omavastuu sosiaaliturvassa ei riitä, perhe tulee avuksi. Jos perheen avustus on riittämätön, kirkon velvollisuus on auttaa yksityisesti vapaaehtoisella avustustyöllä. Tämän jälkeen tulevat pakolliset palkansaajien vakuutukset ja viimesijaisena sosiaaliturvana tulee kuntien ja valtion sosiaaliapu. (Andersen 1991, 57–59.)

Institutionaalinen malli kehittyi toisen maailmansodan jälkeen Pohjoismaissa. Siinä perusturvamallin valtiollinen hallinto ja kaikkia kansalaisia koskevat edut yhdistyvät korporatiivisen mallin mukaisiin etuihin. Erona korporatiiviseen malliin, jolle on ominaista ammattiryhmäkohtainen sosiaalivakuutus, on se, että institutionaalinen malli takaa ansioturvan lisäksi myös perusturvan kaikille kansalaisille. Pohjoismaihin luotiin alun perin perusturvajärjestelmät, mutta sodan jälkeen perusturvaa täydennettiin ansiosidonnaisilla etuuksilla. Esimerkiksi Ruotsin yleinen sairausvakuutus, joka tuli voimaan 1955, oli maailman ensimmäinen institutionaalisen mallin mukainen sosiaalivakuutusjärjestelmä. Kun Ruotsissa ATP-eläkkeet tulivat voimaan vuonna 1960, oli ruotsalainen sosiaalivakuutus ensimmäinen esimerkki täydellisesti kehittyneestä institutionaalista sosiaalivakuutuksesta. Institutionaalisen mallin mukainen sosiaalivakuutus tuli Norjaan 1966, jolloin folketrygden tuli voimaan. Vuonna 1971 folketrygdeniä laajennettiin niin, että se kattaa kaikki pakollisen sosiaalivakuutuksen keskeiset lohkot. Suomeen tämän mallinen sosiaalivakuutus tuli työeläkelakien (1961) ja yleisen sairausvakuutuksen (1963) myötä. (Niemi 1988, 105–143; Salminen 1993, 301–334.)

Hyvinvointivaltion uudelleenarvioinnin syyt

Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita on kansainvälisissä vertailuissa pidetty sosiaaliturvan malliesimerkkeinä. Useat tutkimukset ovat osoittaneet tulonsiirtojen poistaneen tehokkaasti kansalaisten toimeentuloeroja ja köyhyyttä Pohjoismaissa. Lisäksi progressiivinen verotus on tasannut kansalaisten tuloeroja. Edelleen universalismiin rakentunut pohjoismainen hyvinvointivaltio on taannut kansanvakuutuksella kaikille kansalaisille tasokkaan sosiaaliturvan. Tämä koskee sekä perusturvaa että ansiosidonnaisia sosiaaliturvatuksia. (Uusitalo 1990, 1–3.)

Pohjoismainen hyvinvointivaltio on nyt kuitenkin vaikeuksissa. Taloudellisen kasvun hiipuminen, työttömyyden nopea kasvu erityisesti Suomessa ja Ruotsissa, Euroopan integraatio ja tuontorakenteen murros vaikeuttavat pohjoismaisen hyvinvointivaltion ylläpitoa. (Honkapohja, Koskela ja Paunio 1993; Schauman 1993; SOU 1993/16; Steigum 1993.) Monet ovat pitäneet

näitä ongelmia niin suurina, että heidän mukaansa pohjoismainen hyvinvointivaltio olisi valmis purettavaksi. Vaikka näin pitkälle meneviä päätelmiä ei tehtäisikään, niin joka tapauksessa pohjoismainen sosiaaliturva on joutunut uudelleenarvioitavaksi.

Sosiaaliturvajärjestelmien uudelleenarvioinnin lähtökohtina on pidetty seuraavat syyt:

1. Lyhyellä aikavälillä
 - työttömyys ja sen aiheuttama sosiaaliturvan rahoitusongelma
 - Euroopan yhteisön paine saattaa julkiset menot ja julkinen talous 'terveelle' pohjalle.
2. Pitkällä aikavälillä
 - sosiaali- ja eläketurvajärjestelmien aiheuttamat suuret julkiset menot ja sukupolvien välinen ongelma.

Lisäksi uusliberalismin voimistuminen Euroopassa vaikuttaa myös sosiaaliturvaan. Tämän ideologian mukaan valtio takaisi vain vähimmäisturvan kansalaisilleen ja vähimmäisturvan yli menevästä sosiaaliturvasta vastaisi jokainen itse. Sosiaaliturva koostuisi matalasta perusturvasta ja työmarkkinasopimuksiin tai yksityisvakuutusospiimuksiin pohjautuvasta ansioturvasta. (Abramson 1993, 12.)

Eläketurvan uudelleenarviointia

Ruotsi

Ruotsissa eläkemenot ovat nykyisin keskeinen osa sosiaaliturvaa. Pakollisen eläkevakuutuksen (kansaneläke + lisäeläke, ATP) osuus bruttokansantuotteesta oli 12 %, palkkasummasta 26 % ja julkisista tulonsiirroista 51 % vuonna 1991.

Erityisesti ATP:n osuus kasvaa eläketason nousun myötä eläkkeensaajien määrän lisääntymisen sekä hitaan talouskasvun vuoksi. On arvioitu, että pakollisen eläkevakuutuksen osuus olisi 35 % palkkasummasta vuonna 2025.

Ruotsin hallitus ja oppositio sopivat syksyllä 1992 sosiaalivakuutus- ja eläkejärjestelmien uudistamisesta ns. kriisipaketissa. Sopimuksen mukaan sairausvakuutuksen etuuksien tasoa alennettiin ja valtion maksuosuutta pienennettiin. Lisäksi sovittiin tulevaisuudessa sairaus- ja työtapaturvakuutuksen erottamisesta yleisestä vakuutus-kassajärjestelmästä ja niiden yhdistämisestä yksityiseksi työmarkkinavakuutukseksi. Eläkeva-

kuutuksessa sovittiin yleisen vanhuuseläkeiän korottamisesta ja eläkkeiden tason laskemisesta. Näillä toimenpiteillä arvioitiin saatavan säästöjä noin 18,5 mrd kruunua. (Statsrådsberedningen 22.9.1992; Regeringens skrivelse 4.5.1993; Fridh 1993.)

Ruotsissa on valmisteltu myös suurta eläkeuudistusta ja eläkekomitean mietinnön pitäisi valmistua lähiaikoina. Kaavailujen mukaan yleinen eläke (vanhuuseläke) koostuisi kaikille eläkkeensaajille maksettavasta takuueläkkeestä, ts. vähimmäiseläkkeestä, ja ansiosidonnaisesta vakuutusmaksuperusteisesta eläkkeestä. Työkyvyttömyyseläke irrotettaisiin eläkejärjestelmästä ja se liitetäisiin suunnitteilla olevaan työmarkkinapohjaiseen työtaturma- ja sairausvakuutukseen. Takuueläke olisi pakollinen ja se ulottuisi kaikkiin Ruotsissa asuviin. Ansioeläke olisi vakuutusmaksuperusteinen eikä enää etuusperusteinen, ts. tietynsuuruista eläkettä loppupalkasta ei voitaisi turvata. Takuueläkkeen rahoituksesta huolehtisivat valtio ja työnantajat sekä ansioeläkkeen rahoituksesta työnantajat ja vakuutetut. Eläkerahastoista komitea ei ole kyennyt sopimaan, tulisivatko eläkerahastot julkisen vai yksityisen sektorin hallintaan. (DS 1992/89; Sherman 1993.)

Myös Ruotsin talouden tilaa ja yhteiskuntapolitiikan uusia linjoja selvittäneen Assar Lindbeckin johtaman talouskomission ehdotukset sosiaalivakuutuksen kehittämiseksi ovat lähes samansuuntaiset kuin edelläesitetyt eläkekomitean kaavailut: julkisten menojen leikkaaminen sosiaalivakuutusmenoja pienentämällä ja sosiaalivakuutuksen irrottaminen julkisesta sektorista. (SOU 1993/16.)

Poliittiset puolueet ovat jakautuneet eläketurvan kehittämisen suhteen. Oikeistopuolue (moderater), keskusta, vihreät, vasemmistososialistit ja osa sosiaalidemokraateista ovat perusturvamallin kannalla, ts. lähellä Lindbeckin komission kaavailuja. Sen sijaan osa sosiaalidemokraateista ja kansanpuolue kannattavat nykyisen pakollisen eläketurvan kehittämistä. Oikeistopuoleen mukaan valtio huolehtisi pakollisesta vähimmäiseläketurvasta, ja vapaaehtoisesta lisäeläketurvasta jokainen kansalainen huolehtisi omatoimisesti. Nykyisen eläkejärjestelmän, ts. institutionaalisen mallin kannattajien mukaan valtiollista eläketurvaa ei voida pitää talouslaman syynä. Heidän mukaansa ruotsalaisten eläkkeiden kattavuus ja korvaavuustaso ovat korkeita ja eläkeläisten vä-

linen tulojako on Ruotsissa OECD-maiden tasisin. Perusturvamallin he katsovat aiheuttavan yhteiskunnan kahtia jakautumista. (Korpi ja Palme 1993; VA 13/14 1993.)

Ruotsin työmarkkinajärjestöistä työnantajajärjestö on perusturvamallin kehittämisen kannalla. Lisäeläke sen sijaan olisi vakuutusmaksuperusteinen, ja sen kustantaisivat työnantajat. Lisäeläkkeen rahastot (myös nykyiset ATP-rahastot) tulisivat yksityisen tuotantoelämän käyttöön. Näin Ruotsin eläkevarat siirtyisivät julkiselta sektorilta yksityisen sektorin hallintaan, kuten SAF oli esittänyt vuoden 1954 eläkevaihtoehdossaan. Työntekijäjärjestöistä LO on institutionaalisen mallin kannattaja. Keskiluokkien organisaatioista erityisesti TCO on arvostellut eläkekomitean ehdotusta, jonka se on katsonut syrjivän koulutettua uutta keskiluokkaa. (SAF 25.10.1990; DN 12.9.1993.)

Ruotsissa käydään myös vilkasta keskustelua sairauskassajärjestelmän ja tapaturmavakuutuksen uudistamisesta. Viime keväänä hallitus antoi valtiopäiville esityksen sairaus- ja työtaturmavakuutuksen yhdistämiseksi yksityiseksi työmarkkinavakuutukseksi. Toteutuessaan tämä olisi merkittävä siirtymä Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmässä yksityisvakuutuksen suuntaan. (Regeringens skrivelse 4.5.1993.)

Tämän kesän aikana keskustapuolue on esittänyt verovaroin kustannettavaa tasasuuruista perusturvaa, ns. työelämävakuutusta, joka antaisi tuloturvan sairauden, tapaturman, työkyvyttömyyden, lapsen sairauden, työttömyyden ja konkurssien varalle. Oikeistopuolue on vaatinut puolestaan tasasuuruista pakollista sairausvakuutusta sekä tapaturmavakuutuksen yksityistämistä. (Höckmark 2.11.1992.) Molempien puolueiden ehdotukset pohjautuvat perusturvamalliin, jonka mukaan ansiosidonnainen sairausvakuutus järjestettäisiin työmarkkinanasopimuksin tai yksityisvakuutuksin. Sosiaalidemokraatit suhtautuivat puoluekokouksessaan syyskuussa 1993 kriittisesti sairaus- ja työtaturmavakuutusesitykseen. Sairauserä- ja työtaturmavakuutuksen siirtäminen työmarkkinajärjestöille jäi avoimeksi, mutta sen sijaan kokouksessa sovittiin vakuutusmaksuista. Myös vakuutusmaksuperiaatteen ottaminen eläkejärjestelmiin katsottiin ongelmalliseksi. (DN 17.9.1993 ja 20.9.1993.)

Ruotsin sosiaali- ja eläketurvajärjestelmien kehittäminen tulee olemaan keskeisesti esillä ensi vuoden valtiopäivävaaleissa. Vaaleissa Ruotsin

hyvinvointivaltion voidaan arvella olevan tienhaarassa. Lähdetäänkö sosiaalivakuutusta kehittämään perusturvamallin pohjalta yksityisvakuutuksen suuntaan vai uudistamalla nykyistä institutionaalista mallia? Vaalien tuloksista riippumatta Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmien liikkumattila kapenee, mikä johtuu verouudistuksesta ja Ruotsin talouspolitiikan mahdollisesta harmonisoinimisesta yhdentyvään Eurooppaan.

Norja

Myös Norjassa on arvioitu sosiaali- ja eläketurvan painopistettä uudelleen. Norjalaiset ovat tienneet sekä peruseläkkeiden universalismista että lisäeläkkeiden ansiosidonnaisuudesta. Folketrygdenin lisäeläkkeiden katto on jouduttu alentamaan vuonna 1989 ja viime vuoden alussa lisäeläkeprosentti alennettiin 45 %:sta 42 %:iin. (Rikstrygdeverket 8/1992.) Brundtlandin sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus onkin joutunut puolustamaan norjalaista hyvinvointivaltiota ja folketrygdenin tuki on nojautunut pääasiassa työväenpuolueeseen. Folketrygdenin merkitystä kuvaa se, että joka neljännen norjalaisen päätulonlähde on folketrygden, jonka osuus BKT:stä on 16 % ja valtion budjetista vajaa kolmannes (30 %).

Yksityisten ja työmarkkinapohjaisten eläkkeiden suosio on Norjassa lisääntynyt sekä politiikassa että työmarkkinoilla. Norjan puolueista oikeisto ja keskusta ovat perusturvan kehittämisen kannalla ja ovat esittäneet folketrygdenin ansiosidonnaisten eläkkeiden pienentämistä. Lisäksi oikeistopuolue haluaa kehittää yksityisiä eläkejärjestelmiä folketrygdenin ulkopuolelle. Norjan työnantajat sen sijaan haluavat parantaa eläketurvan ansiosidonnaisia osia folketrygdenissä. (Hippe ja Pedersen 1992, 78–82.)

Työtekijärjestöistä toimihenkilöiden ja akateemisten keskusjärjestöt haluavat kehittää vapaaehtoisia eläkevakuutuksia. Myös LO painottaa lisäeläkeitä palkansaajille kollektiivisopimuksin, mutta kannattaa myös folketrygdenin kehittämistä. Norjassa valtion virkamiesten lakisääteisten eläkkeiden ja kuntien työntekijöiden kollektiivieläkkeiden kattavuus on 100 %. Työntekijöillä on kollektiivisia yrityskohtaisia eläkevakuutuksia, joihin kuuluu noin kolmannes työntekijöistä. LO:n myönteinen suhtautuminen lisä- ja kollektiivieläkkeisiin johtuu siitä, että valtion ja kun-

tien työntekijöillä on vahva edustus LO:ssa. Kollektiivieläkkeiden osuus Norjassa on kasvanut niin, että kun vuonna 1986 palkansaajista 56 % kuului näiden eläkevakuutusten piiriin, niin vuonna 1990 prosenttiosuus oli noussut 60 %:iin. (Hippe ja Pedersen 1992, 251; Ervik ja Kuhnle 1992, 6–7.) Näin Norjassa folketrygdenin kannatuspohja olisi vähitellen kaventumassa.

Tanska

Tanskan lakisääteinen eläketurva on perustunut verovaroin rahoitetulle perusturvamallille viime vuosisadan lopulta lähtien. Tanskan eläkevakuutuksesta poistui ansiosidonnaisuuden idea vuonna 1981. Tällöin hallitus päätti ottaa talouslamatilanteessa ansioeläkkeitä varten kootut varat yleiseen verotukseen, ja myöhemmin nämä varat käytettiin tasaeläkkeiden maksuun. Näin Tanskan kansaneläke on tasasuuruinen verovaroin kustannettu etuus, joka ei sisällä ansiosidonnaisuutta. Tämä merkitsee myös, ettei kansaneläkkeellä ole liittymäkohtaa työmarkkinoihin. (Salminen 1993, 255–270.)

Koska Tanskassa ei saatu aikaan lakisääteistä ansiosidonnaista eläkevakuutusta, sopivat metallityöntekijät ja metallityöntekijät kollektiivisesta työmarkkinaeläkevakuutuksesta vakuutusmaksuperiaatteella 1980-luvun lopussa, ja muut ammattiliitot seurasivat metalliliittoa vuosina 1990–1991. Poul Shcluterin porvarillinen hallitus tuki näitä pyrkimyksiä, koska se katsoi niiden olevan kansantaloudellisesti järkeviä, sillä työmarkkinaeläkkeiden etuudet liitettäisiin todellisuudessa palkkakustannuksiin ja näin ne vähentäisivät eläkkeiden julkisen rahoituksen osuutta. Lisäksi hallitus katsoi työmarkkinaeläkkeiden tulevaisuudessa lisäävän yksityistä säästämistä ja näin paikkaavan osaltaan vaihtotaseen alijäämäisyyttä. Edelleen tällaiset eläkkeet tukisivat hallituksen ajamaa yksityisvakuutuksen kehittämistä, koska työmarkkinaeläkevakuutusten hallinto tulisi olemaan yksityisten vakuutusyhtiöiden, eläkekassojen ja -säätiöiden hallinnassa. (Andersen 1991, 133–134; Rosenbeck 1992.)

Työmarkkinaeläkeitä on myös arvosteltu. Kriittisimmin työmarkkinaeläkkeisiin on suhtautunut Tanskan kansanvakuutuksen puolustaja ja yksi hyvinvointivaltion pääideologeista, professori B.R. Andersen. Andersenin mukaan Tanskan nykyinen kansaneläke on rationaalinen eläkejär-

jestelmä, koska jokaisella kansalaisella on yhtä suuri eläke ansioista ja työssäoloajasta riippumatta. Työmarkkinaeläkkeet ovat sen sijaan ei-sosiaalisia, koska ne jakavat ihmiset A- ja B-kansalaisiin ja lisäävät sukupuolten välistä eriarvoisuutta. Kun Tanskassa on suuria ryhmiä työmarkkinoiden ulkopuolella, niin Andersenin mielestä ei ole tarkoituksenmukaista kytkeä eläkkeitä liian tiiviisti työhön ja työsuorituksiin. Työmarkkinaeläkkeiden rahoitus merkitsee myös kansaneläkkeen rahoituspohjan kaventumista tulevaisuudessa. (Andersen ja Sørensen 1990, 177–179; Andersen 1993, 18–19.) Lisäksi Tanskan on EY:n jäsenenä todennäköisesti harmonisoitava verotuksensa muiden EY-maiden kanssa. Tämä merkitsee Tanskan veroasteen alentamista ja saattaa aiheuttaa leikkauksia kansaneläkkeisiin, koska kansaneläkkeet kustannetaan verovaroin.

Suomi

Suomessa talouslama, työttömyys, ennustettu hidas talouskasvu sekä väestön ikääntyminen aiheuttavat ongelmia sosiaaliturvan ja erityisesti eläketurvan rahoitukseen. Tätä kärjistää vielä keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän alhaisuus (58 vuotta). On arvioitu, että kun sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle 2000-luvun alkupuolella, työssä käyvien määrä vähenee lähes puolella miljoonalla ja vastaavasti eläkeläisten määrä kasvaa puolella miljoonalla. Tämä aiheuttaa eläkemenojen kaksinkertaistumisen palkkasummaan nähden ts. eläkemenot nousevat 20 %:sta noin 35–40 %:iin palkkasummasta taloudellisesta kasvusta riippuen. Näin väestön ikääntyminen, tulevan työssä käyvän väestön pieneneminen ja eläkemenojen nopea kasvu aiheuttavat eläketurvalle rahoitusongelmia. (KM 1993/24.)

Suomessa ei ole tehty Ruotsin tapaista laajaa selvitystä talouden tilasta eikä ehdotusta, miten talouslamasta selvitäisiin. Suomessa poliittinen kulttuuri on toisenlainen kuin esimerkiksi Ruotsissa. Suomessa ei yleensä ole käyty vilkasta keskustelua tehtävistä yhteiskuntapoliittisista muutoksista kuten Ruotsissa paraikaa käydään Lindbeckin komission ehdotuksen pohjalta, vaan päätökset tehdään enemmän tilannekohtaisesti ja lyhyellä tähtämellä.

Talouslamasta johtuvat eläketurvan leikkaukset ja säästötoimet ovat kohdistuneet eläkeikära-

jojen korottamiseen, eläketason alentamiseen sekä eläkkeiden rahoituspohjan laajentamiseen. Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nousee ensi vuoden alussa 55 vuodesta 58 vuoteen. Työttömyyseläkkeelle pääsy vaikeutuu. Kansan- ja työeläkkeiden eläkeindeksejä esitetään yhtenäistettäväksi. Työeläkkeiden rahoituspohjaa laajennettiin vuoden 1993 alussa siten, että palkansaajat alkoivat maksaa työeläkemaksua. Palkansaajien osallistuminen rahoitukseen vahvistaa työeläkevakuutuksen rahoituspohjaa (Pentikäinen 24.7. 1993). Työeläkkeiden rahoituspohjan laajennus lisää palkansaajien maksuosuutta sosiaaliturvasa, mikä kehitys on yhdensuuntainen EY-maiden kanssa. Integraation takia on myös kansaneläke muutettu asumisajan mukaan määräytyväksi.

Talouslama on lisännyt vaatimuksia kansaneläkkeen pohjaosan saattamiseksi työeläkevähenteiseksi. Tällainen koko kansaneläkkeen muuttaminen työeläkevähenteiseksi poistaisi Suomen eläkevakuutuksesta kansalaisuuteen perustuvan eläkeoikeuden, mitä pidetään pohjoismaisen sosiaalivakuutuksen peruskytkentänä. Pohjaosan muututtua eläkevähenteiseksi Suomen kansaneläkevakuutus perustuisi vain sosiaaliseen tilaan. Toisin sanoen Suomen kansaneläkevakuutus muuttuisi korporatiivisen mallin suuntaan.

Ahon hallituksen eläkeleikkaukset ovat merkinneet koko työeläkejärjestelmän yhtenäistämistä. Valtion ja kuntien eläkkeiden tavoitasotaso laskettiin 66 %:sta 60 %:iin. Tämä merkitsee sitä, että valtion ja kuntien uusien työntekijöiden eläkkeet karttuvat vuodessa samalla määrällä kuin yksityisen alan työntekijöiden. Eläkeikä, eläkkeiden karttumisprosentti ja eläkkeen määrä ovat nyt koko työeläkejärjestelmässä saman suuruiset. Julkisen alan eläkkeiden muutoksia voidaan pitää perustavaa laatua olevina ja periaatteellisina, sillä julkisen alan virkamiesten asemaanhan on historiallisesti kuulunut korkeatasoinen eläketurva. Muutoksen johdosta Suomen virkamiesten eläketurva eroaa muista Pohjoismaista, joissa virkamiehet ovat edelleen eläke-eliittiä. Toisaalta Suomen julkisen alan eläkejärjestelmät ovat rakenteeltaan erilaiset kuin muissa Pohjoismaissa. Kun Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa julkisen alan virkamiesten ja toimihenkilöiden eläkkeet ovat kollektiivieläkkeitä, niin Suomessa valtion ja kuntien lakisääteiset eläkkeet liitettiin työeläkejärjestelmän piiriin. Tämä merkitsi sitä, että julkisen alan eläkkeet muuttuivat elatuksen luontoi-

sista korvauksista ansaintaperiaatteellisiksi (Niemi 1988, 149–152). Näin Suomen virkamiesten eläkkeistä poistui säädynmukaisuus, mikä osittain leimaa muita Pohjoismaita.

Yhteenveto

Pohjoismaisen sosiaali- ja eläketurvan kehitykselle on ominaista etuuskien leikkaaminen ja hallinnon yksityistäminen. Vaihtoehtoina on esitetty joko perusturvaan tai nykyisen ns. institutionaaliseen malliin pohjautuvien sosiaali- ja eläketurvajärjestelmien kehittämistä. Perusturvaa ja ansiosidonnaisia kollektiivisia järjestelmiä ovat esittäneet yleensä oikeistopuolueet ja työnantajajärjestöt, kun taas nykyisen kansanvakuutukseen pohjautuvan institutionaalisen mallin kehittämistä ovat yleensä ajaneet vasemmistopuolueet. Kuitenkin eri Pohjoismaiden välillä on havaittavissa eroja.

Tanskassa ja Norjassa, joissa kansanvakuutuksen kannatuspohja on ollut ennestäänkin Pohjoismaiden laajinta, näyttää kansanvakuutukseen pohjautuvan eläkevakuutuksen tuki edelleenkin nojautuvan vasemmistoon, vaikka näissä maissaakin työmarkkinaeläkkeiden osuus on laajenemassa. Lisäksi on muistettava, että Tanskan kattavaa perusturvaa on täydentänyt laaja yksityisvakuutuksen verkosto. Ruotsissa sen sijaan kansanvakuutuspuhjaisen eläke- ja sairausvakuutuksen kannatuspohja on kaventumassa. Sosiaalidemokraatit ja LO, jotka ovat kansanvakuutuspuhjaisen sosiaalivakuutuksen luoneet ja sitä tiukimmin puolustaneet, ovat jakaantuneet. Osa tukee edelleen kansanvakuutuspuhjaista eläke- ja sairausvakuutusta ja osa on alkanut kannattaa perusturvamallin pohjalta yksityisten eläke- ja sairausvakuutusjärjestelmien kehittämistä. Suomen lakisääteinen eläkejärjestelmä, joka perustuu vähimmäisturvaan toteuttavaan kansaneläkkeeseen ja ansiosidonnaiseen työeläkkeeseen, joka on yksityisten vakuutusyhtiöiden eläkekassojen ja -säätiöiden hallinnassa, näyttää olevan melko vakaa. Kuitenkin Suomessa ovat voimistuneet pyrkimykset kansaneläkkeen pohjaosan poistamiseksi ja eläketurvan tavoitetaso alentamiseksi 50 %:iin. Toteutuessaan nämä merkitsivät Suomen pakollisen eläkevakuutuksen heikkenemistä ja vapaaehtoisten yksityisten eläkkeiden kasvua.

Pohjoismaiden sosiaali- ja eläketurvan kehitykseen tulee vaikuttamaan välillisesti ajan mitaan myös EY ts., miten Pohjoismaat sopeuttavat taloutensa mahdolliseen EY:öön liittymistä varten. Ruotsin, Norjan ja Suomen valmistautuminen EY-neuvotteluihin on merkinnyt, että maat ovat harmonisoimassa talous- ja veropolitiikkaansa EY-maiden kaltaiseksi. Koska sosiaaliturvamenot muodostavat huomattavan osan julkisen talouden verotuksesta, tulee tämä luomaan paineita myös lakisääteiselle sosiaaliturvalle. EY-maissaan suoran ja välillisen verotuksen osuus sosiaaliturvamenosta on pienempi kuin Pohjoismaissa. Lisäksi vähimmäisturvaetuudet ovat EY-maissa pienempiä kuin Pohjoismaissa ja etuudet ovat myös enemmän suhteutettu yksilöliisiin vakuutusmaksuihin. Tämä tulisi merkitsemään korporatiivisen sosiaalipolitiikan mallin vahvistumista. Tästä on osoituksena, että Pohjoismaiden sosiaaliturvan rahoituksessa ollaan siirtymässä verotuksesta vakuutusmaksupohjaiseen rahoitukseen. Vaikka EY:n vaikutukset eivät muuttaisikaan Pohjoismaiden sosiaaliturvajärjestelmiä, niin joka tapauksessa pohjoismaisen sosiaaliturvan liikkumavara tulee pienemään.

LÄHTEET

- Abrahamson P. (1993): Socialpolitikmodeller i Europa: Forskelle og konvergens. *Nordisk social arbeid* vol. 13, nr. 1.
- Andersen B.R. (1993): *En pjece dansk aeldrepolitik – i international perspektiv*. Kommunernas Landsforening, Kobenhavn.
- Andersen B.R. (1991): *Velfaerdsstaten i Danmark og Europa*. Fremad, Kobenhavn.
- Andersen B.R. ja Sorensen P.B. (1990): *Finansiering af de offentlige udgifter i Danmark i 1990'erne*. Jurist- og økonomforbundets Forlag, Gylling.
- Dagens Nyheter (DN): Stoppa pensionsreformen. 12.9.1993.
- Dagens Nyheter (DN): ATP-reform i Fara. 17.9.1993.
- Dagens Nyheter (DN): Ny försäkring för 700 kr/mån. 20.9.1993.
- Dagens Nyheter (DN): Pensioner görs om sikt. 20.9.1993.
- Ervik R. ja Kuhnle S. (1992): *The Scandinavian Welfare States and the Limited Relevance of the EC*. Paper to be presented at the ESF European Research Conference. »From European Societies to European Society?« St. Martin, 22–26 November, 1992.
- Esping-Andersen G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Policy Press, Cambridge.
- Fridh K. (1993): *Vilken roll kan försäkringskassan spela?* Föredrag 10.3.1993.

- Hippe J. ja West Pedersen A. (1992): *Når jobben beta-
ler. En analyse av velferdordninger i arbeidsmarkedet.*
FAFO-rapport nr. 136. Oslo.
- Honkapohja S., Koskela E. ja Paunio J. (1993): *The Cri-
sis of Finnish Economy. Rapport till Ekonomikommis-
sionen.* Stockholm.
- Hökmark G. (1992): Privatisera sjukförsäkringen. *Da-
gens Nyheter* 2.11.1992.
- Jokelainen M. (1992): Sosiaalivakuutus Alankomaissa,
Isossa Britanniassa ja Tanskassa. Katsaus sosiaaliva-
kuutuksen käsitteisiin ja kansainvälisiin kehityspiirtei-
siin sekä sosiaalivakuutuksen järjestämiseen kolmes-
sa EY-maassa. *Kansaneläkelaitoksen julkaisuja* M 82,
1992.
- Korpi W. ja Palme J. (1993): *Socialpolitik, kris och re-
former: Sverige i internationell belysning. Rapport till*
Ekonomikommisjonen. Stockholm.
- Niemelä H. (1988): *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän*
muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Hel-
sinki.
- Palme J. (1990): *Pension Rights in Welfare Capitalism.*
The Development of Old-Age Pensions in 18 OECD
Countries 1930 to 1985. Swedish Institute for Social
Research. Dissertation Series 14.
- Pensionsarbetsgruppen DS 1992/89 (1992): *Ett reforme-
rat pensionssystem – bakgrund, principer och skiss.*
Socialdepartementet.
- Pensjonøkonomiske utsikter i de nordiska land. Rikstryg-
deverket. Rapport nr. 8/92.
- Pentikäinen T. (1993): Työeläkejärjestelmä on jo sanee-
rattu. *Helsingin Sanomat* 24.7.1993.
- Regeringens skrivelse (1993): Om direktiv till beredning-
en för en ny ordning för sjuk- och arbetsskadeförsäk-
ringarna. *Socialdepartementet* 4.5.1993.
- Rosenbeck M. (1992): *Arbejdmarkedspension i Danmark*
– Hvorfor og hvordan. NFT 3/1992.
- Salminen K. (1993): *Pension Schemes in the Making. A*
Comparative Study of the Scandinavian Countries. The
Central Pension Security Institute. Studies 1993:2.
Helsinki.
- Schauman A. (1993): *Dansk økonomisk politik 1982–*
1992. Rapport till Ekonomikommisjonen. Stockholm.
- Sherman K.G. (1993): *En ny Socialförsäkring. Rapport*
till Ekonomikommisjonen. Stockholm.
- Sosiaalimenotoimikunnan välimietintö. Komiteanmietin-
tö (KM) 1993:24.
- Steigum E. Jr. (1993): *Stabilitets- og strukturproblemer*
i norsk økonomi. Rapport till Ekonomikommisjonen.
Stockholm.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 1993:16. Nya vill-
kor för ekonomi och politik. Ekonomikommisjonen för-
slag.
- Statsrådsberedningen. Protokoll över uppgörelse mellan
Regeringen och Socialdemokratiska Arbetarepartiet.
22.9.1992.
- Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) (1990): Allmän
pension – remissyttrande över pensionberedningens
betänkande (SOU 1990:76). Stockholm 25.10.1990.
- Uusitalo H. (1990): *The Scandinavian Model of Social*
Policy. Helsinki School of Economics and Business
Administration. Working papers F 250. Helsinki.
- Veckans Affärer (VA) nr 13/14 1993.