



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 17.12.2002
KOM(2002) 737 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Luonnos:

**Komission ja neuvoston yhteinen raportti
riittävästä ja kestävästä eläkkeistä**

Tiivistelmä.....	5
Eläkkeiden riittävyys.....	5
Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys.....	6
Eläkejärjestelmien uudistaminen.....	7
Yleisarviointi.....	8
1. Johdanto	8
2. Väestön ikääntymisen haaste: väestönkehityksen suuntaukset ja yleisiä käsityksiä	10
2.1. Väestön ikääntyminen.....	10
2.2. Yleisiä käsityksiä	13
3. Riittävyys	21
3.1. Tavoite 1: sosiaalisen syrjäytymisen estäminen	22
3.1.1. Vähimmäiseläketakuu	22
3.1.2. Vanhusten köyhyysriski	25
3.1.3. Päätelmä: vanhusten köyhyysriskin poistaminen	29
3.2. Tavoite 2: elintason säilyttämisen tukeminen.....	30
3.2.1. Sellaisten mekanismien käyttömahdollisuus, joiden ansiosta eläkkeelle siirtyvät voivat säilyttää elintonsa kohtuullisen hyvin.....	30
3.2.2. Korvausasteiden todennäköinen kehitys.....	34
3.3. Tavoite 3: yhteisvastuullisuuden edistäminen	36
3.3.1. Sukupolvien välinen yhteisvastuullisuus	36
3.3.2. Yhteisvastuullisuus vanhusten välillä	37
3.3.3. Ikääntyminen ja epätasa-arvon todennäköinen kehittyminen	39
3.3.4. Päätelmä: yhteisvastuullisuuden tulevaisuus	40
4. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys	42
4.1. Tavoite 4: työllisyysasteen nostaminen	44
4.1.1. Tämänhetkisen työmarkkinatilanteen lyhyt kuvaus (esimerkiksi käyttämätön työllisyyspotentiaali).....	44
4.1.2. Tärkeimmät työllisyyden lisäämiseksi suunnitellut toimet.....	46
4.1.3. (Muiden kuin ikääntyvien työntekijöiden) ennakoidun työllisyysasteen kasvun taloudelliset vaikutukset eläkejärjestelmiin	48
4.1.4. Päätelmä	48
4.2. Tavoite 5: työuran pidentäminen	49

4.2.1.	Ikääntyvien työntekijöiden tämänhetkinen työvoimaosuus	50
4.2.2.	Ikääntyvien työntekijöiden työllisyyttä koskevat keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet.....	53
4.2.3.	Toimenpiteet ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi	53
4.2.4.	Pidemmän työuran taloudellisten vaikutusten arviointi.....	58
4.2.5.	Päätelmä: työuran pidentäminen on tehokas keino eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys takaamiseksi	59
4.3.	Tavoite 6: eläkejärjestelmien kestävyys varmistaminen takaamalla terve julkisen talouden hoito.....	59
4.3.1.	Eläkejärjestelmien nykyiset ja arvioidut vaikutukset julkisiin menoihin	60
4.3.2.	Julkisten eläkejärjestelmien maksut.....	63
4.3.3.	Yleiset toimenpiteet julkisten eläkekustannusten rahoituksen varmistamiseksi.....	66
4.3.4.	Päätelmä: julkisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys ja terve julkinen talous.....	71
4.4.	Tavoite 7: etuuksien ja eläkemaksujen tasapainottaminen	73
4.4.1.	Tulevien sukupolvien rasituksen vähentäminen	73
4.4.2.	Eläkkeiden riittävyyden säilyttäminen.....	75
4.4.3.	Päätelmä: riskin jakaminen aktiiviväestön ja eläkkeensaajien välillä.....	76
4.5.	Tavoite 8: sen varmistaminen, että yksityinen eläketurva on riittävä ja taloudellisesti terveellä pohjalla	76
4.5.1.	Ammatillisen ja yksityisen lisäeläketurvan nykyinen ja tuleva merkitys	77
4.5.2.	Säätelypuitteet yksityistä eläketurvaa varten	79
4.5.3.	Hallinnollisten kustannusten vähentäminen.....	82
4.5.4.	Päätelmä: rahastoivien järjestelmien vaikutus tulevaisuuden eläketurvaan.....	84
5.	Uudistaminen: muuttuviin tarpeisiin vastaaminen.....	84
5.1.	Tavoite 9: joustavampiin työ- ja uramalleihin sopeutuminen.....	85
5.1.1.	Eläkeoikeuksien saatavuus.....	85
5.1.2.	Eläkeoikeuksien siirrettävyys.....	86
5.1.3.	Päätelmä: toisen pilarin eläketurvaan tarvitaan parannuksia	88
5.2.	Tavoite 10: naisten ja miesten tasa-arvon parantamispäätösten toteuttaminen.....	88
5.2.1.	Miesten ja naisten eläke-erot.....	88
5.2.2.	Sukupuolten väliset erot eläkelainsäädännössä.....	90
5.2.3.	Toimenpiteitä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi eläkejärjestelmissä.....	91
5.2.4.	Päätelmä: eläkejärjestelmien vaikutus sukupuolten väliseen tasa-arvoon	93

5.3.	Tavoite 11: sen osoittaminen, että eläkejärjestelmät kykenevät vastaamaan haasteisiin.....	94
5.3.1.	Eläkejärjestelmien seuranta.....	94
5.3.2.	Mekanismit poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamiseksi.....	96
5.3.3.	Eläkkeensaajille tiedottaminen	97
5.3.4.	Päätelmä: tiedottaminen muutosten alullepanijana.....	98
6.	Yleiset päätelmät ja seuraavat vaiheet	99
6.1.	Yhteisiin tavoitteisiin pääseminen	99
6.2.	Yhteistyön jatkaminen EU:n tasolla	102
	LIITE - Maakohtaiset tiivistelmät	104
	BELGIA	107
	TANSKA.....	111
	SAKSA.....	115
	KREIKKA.....	120
	ESPANJA.....	125
	RANSKA	129
	IRLANTI.....	134
	ITALIA.....	138
	LUXEMBURG.....	143
	ALANKOMAAT	147
	ITÄVALTA.....	152
	PORTUGALI	156
	SUOMI.....	161
	RUOTSI	166
	YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA	170

**KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

SISÄLLYSLUETTELO

Luonnos:

**Komission ja neuvoston yhteinen raportti
riittävästä ja kestävästä eläkkeistä**

TIIVISTELMÄ

Lissabonin ja Barcelonan Eurooppa-neuvostot ovat useiden muiden Eurooppa-neuvostojen tavoin tuoneet esiin haasteen, joka koskee väestön ikääntymistä ja ikääntymisen vaikutuksia eläkkeiden riittävyyden ja kestävyyyden säilyttämiseen. Tukholman Eurooppa-neuvosto toi esiin tämän haasteen merkityksen eläkealan avoimen koordinoitimenetelmän perustan muodostavissa päätelmissään maaliskuussa 2001. Laekenin Eurooppa-neuvosto käynnisti tämän yhteentoista yhteiseen tavoitteeseen perustuvan prosessin lopullisesti joulukuussa 2001 kolmen periaatteen pohjalta. Ensiksikin on turvattava eläkejärjestelmien kyky täyttää sosiaaliset tavoitteensa. Lisäksi on pidettävä yllä niiden rahoituksen kestävyyttä ja niiden kykyä vastata muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin.

Jäsenvaltiot jättivät kansalliset eläkestrategiaraporttinsa syyskuussa 2002. Jäsenvaltiot selostavat niissä yksityiskohtaisesti, kuinka ne pyrkivät saavuttamaan yksitoista yhteistä tavoitetta. Tämän jälkeen komission yksiköt tutkivat kansalliset eläkestrategiaraportit arvioidakseen yhdentoista yhteisen tavoitteen saavuttamista.

Eläkkeiden riittävyys

Kaikki jäsenvaltiot takaavat useimpien ihmisten mahdollisuuden ansaita eläkeoikeuksia ja tarjoavat tietyn vähimmäistulotason niille vanhuksille, joiden ansaitsemat eläkeoikeudet eivät ole riittäviä. Eläkejärjestelmien avulla on saatu aikaan muun muassa se tärkeä parannus, ettei vanhuusikä välttämättä enää tarkoita köyhyyttä. Vanhusten köyhyysriski on monissa jäsenvaltioissa pienempi kuin nuorten riski ajautua köyhyYTEEN. Etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa köyhyysriski on suuri, ollaan ottamassa käyttöön monia erilaisia toimenpiteitä, joiden avulla pyritään parantamaan vähimmäistulotakuuta ja lisäämään erilaisia raha- tai luontoisetuksia.

Eläkejärjestelmien – julkisten ansiosidonnaisten järjestelmien (ensimmäinen pilari), yksityisten ammatillisten lisäeläkejärjestelmien (toinen pilari) ja yksilöllisen eläketurvan (kolmas pilari) – ansiosta useimmat eurooppalaiset onnistuvat säilyttämään hyvin elintasonsa siirryttyään eläkkeelle. Tämän seikan sekä muun eläkkeensaajia koskevan vero- ja etuuspolitiikan ansiosta vanhukset ovat useimmissa jäsenvaltioissa saavuttaneet yleensä kohtuullisen ja joissain jäsenvaltioissa jopa suhteellisen korkean elintason. Eläkejärjestelmien kehittyminen ja naisten työvoimaosuuden kasvu ovat edistäneet pyrkimyksiä nostaa keskimääräisiä eläketasoja. Monien jäsenvaltioiden mukaan eläketurva paranee edelleen

tulevaisuudessa muun muassa sen ansiosta, että ihmiset voivat ansaita lisäeläkeoikeuksia lykkäämällä eläkkeelle siirtymistään, ja koska työmarkkinaosapuolia kannustetaan perustamaan sitoviin työehtosopimuksiin perustuvia toimialakohtaisia eläkejärjestelmiä. Vaikka eläketurva perustuu tulevaisuudessa edelleen pääosin ensimmäisen pilarin järjestelmiin, jäsenvaltiot edistävät myös yksityistä eläketurvaa.

Jäsenvaltiot ovat tehostaneet merkittävästi ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmiensä uudelleenjakoa muun muassa ottamalla käyttöön vähimmäiseläketakuun eli takaamalla eläkkeen kertymisen myös tietyissä sellaisissa elämänvaiheissa, joissa eläketuloa ei kerry ansiotulojen perusteella (esimerkiksi työttömyys ja vanhempainlomat). Tämän ansiosta eläkkeensaajien välisiä tuloeroja, jotka ovat usein suurempia kuin väestön tuloerot yleensä, on voitu pienentää. Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien käytön yleistymisen ja niitä tukevat työehtosopimukset sekä yhteisvastuullisuuteen liittyvät näkökohdat voimakkaasti huomioon ottava julkinen eläketurva, jossa eläkemaksut ja -etuudet on sidottu voimakkaasti toisiinsa, parantavat eläkkeiden riittävyyttä ja edistävät oikeudenmukaisuutta sukupolvien välillä.

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys

Jäsenvaltiot ovat viime vuosina myöntäneet, että on kiireesti taattava eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys käyttämällä nykyiset vaikkakin vähäiset mahdollisuudet, ennen kuin väestön ikääntymisen vaikutukset alkavat tuntua voimakkaammin. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen mukaiset pyrkimykset nostaa työllisyysastetta, vähentää julkista velkaa ja uudistaa eläkejärjestelmiä on tämän vuoksi sisällytetty laajasti jäsenvaltioiden strategioihin.

Kaikki jäsenvaltiot pitävät pyrkimyksiään nostaa työllisyysastetta tärkeänä osana pitkän aikavälin strategiaansa taata eläkkeiden kestävyys. Korkeampi työllisyysaste takaa sen, että etuuksien rahoittaminen jakautuu useampien ihmisten kesken ja että etuustasoja voidaan siten pitää yllä. Julkisia eläkekustannuksia koskevat laskelmat¹ osoittavat, että jos Lissabonin työllisyystavoitteet saavutetaan ja työllisyys kasvaa jatkuvasti vielä vuoden 2010 jälkeen, julkisten eläkekustannusten vuoteen 2050 mennessä tapahtuva kasvu suhteessa Euroopan unionin BKT:hen saattaa jäädä noin kolmanneksen pienemmäksi, kuin jos perusskenaarioksi otetaan tilanne, jossa toimintatavat pysyvät ennallaan. Tämän perusteella voidaan todeta, ettei korkeampi työllisyysaste yksinään riitä ratkaisemaan eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyiden ongelmaa.

Useimmat eurooppalaiset siirtyvät nykyään eläkkeelle ennen lakisääteistä eläkeikää. Jos tosiasiallista eläkeikää pystytään nostamaan vuodella lisäämättä eläkeoikeuksia, odotettavissa oleva eläkekustannusten kasvun osuus BKT:stä jää 0,6–1 prosenttiyksikköä pienemmäksi vuonna 2050. Todellisen eläkeiän nostaminen vuodella hillitsisi siten keskimääräistä odotettavissa olevaa eläkekustannusten nousua vuonna 2050 noin 20 prosentilla. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet olevansa sitoutuneet lykkäämään varhaiseläkkeelle siirtymistä ja uudistavat parhaillaan varhaiseläkejärjestelmiä ja työmarkkinapolitiikkaansa. Uudistusvauhti ei ole kuitenkaan aina riittävän nopea Tukholman ja Barcelonan tavoitteiden saavuttamiseksi. Kyseisten tavoitteiden mukaan ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta on nostettava (50 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä, kun

¹ Jäsenvaltiot tekivät ne talouspoliittisen komitean alaisuudessa vuonna 2001.

tämänhetkinen aste on 38,5 prosenttia). Lisäksi todellista eläkeikää on nostettava viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä.

Jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet tai ovat aikeissa ottaa käyttöön mittavia strategioita taatakseen eläkejärjestelmien ja koko julkisen talouden kestävyyspolitiikan laajojen suuntaviivojen puitteiden sisältämän kolmiosaisen strategian mukaisesti. Julkisista eläkkeistä aiheutuvien kustannusten arvioidaan kuitenkin kasvavan merkittävästi useimmissa jäsenvaltioissa. Lisäksi joidenkin maiden ongelmana ovat yhä suuri velka ja tarve vakauttaa julkista taloutta. Kaikilla kolmella alalla tarvitaan lisä uudistuksia. Eläkeuudistuksia on jatkettava etenkin niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole vielä turvanneet eläkejärjestelmiensä pitkän aikavälin kestävyyttä.

Jäsenvaltiot ovat tietoisia siitä, että huoltosuhteiden nopeasta heikkenemisestä aiheutuva mittava rahoitustaakka voi muodostaa uhkan sukupolvien väliselle oikeudenmukaisuudelle. Haitallisten työllisyysvaikutusten ennalta ehkäisemiseksi olisi huolehdittava siitä, ettei varsinkaan työhön kohdistuva kokonaisverotaakka kasva, sekä saavutettava kestävä tasapaino toisaalta työn verotuksen ja toisaalta muiden veromuotojen, kuten pääomaverotuksen, välillä. Useat jäsenvaltiot ovat pyrkineet ottamaan huomioon suurten ikäluokkien vaikutukset eläkejärjestelmiin perustamalla julkisiin eläkejärjestelmiin vararahastoja eläkemaksujen merkittävän nousun estämiseksi. Monet jäsenvaltiot ovat lisäksi parantaneet yksityisen lisäeläketurvan ja yksityisen rahoituksen edellytyksiä, mikä on vähentänyt julkisten kustannusten nousupaineita. Jotkin maat ovat muuttaneet julkiset eläkejärjestelmänsä nimellisiksi eläketilijärjestelmiksi vakiinnuttaakseen eri sukupolvien eläkemaksuprosentit, ottaakseen käyttöön aikaisempaa parempia työn kannustimia ja edistääkseen siten myös korkeamman työllisyysasteen tavoitteen saavuttamista.

Rahastoivien eläkkeiden rahoituksen kestävyys edellyttää rahastojen järkevää hallinnointia ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta. Rahastoihin eläkkeisiin liittyviä riskejä voidaan pienentää merkittävästi tehokkaan valvonnan ja huolellisen varainhoidon avulla. Ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä tarjoavia laitoksia koskeva direktiivi, josta neuvosto ja Euroopan parlamentti keskustelevalle parhaillaan, on merkittävä edistysaskel tällaisten riskien pienentämiseksi.

Eläkejärjestelmien uudistaminen

Lakisääteiset järjestelmät vastaavat yleisesti ottaen hyvin haasteeseen, joka koskee eläkkeiden tarjoamista epätyypillisille (osa-aikaisille ja tilapäisille työntekijöille sekä itsenäisille ammatinharjoittajille) ja liikkuville työntekijöille. Toisen pilarin järjestelmien tilannetta ei sen sijaan voida pitää vielä tyydyttävänä, koska ammatilliset lisäeläkejärjestelmät eivät vielä kata yhtä hyvin epätyypillisiä työntekijöitä. Monissa jäsenvaltioissa työpaikkaa vaihtaneiden työntekijöiden uransa aikana ansaitsemat työeläkeoikeudet ovat lisäksi usein pienempiä kuin saman työnantajan palveluksessa pysyneillä.

Jäsenvaltiot mukauttavat eläkejärjestelmänsä asteittain miesten ja naisten muuttuviin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin rooleihin. Ne ottavat käyttöön uusia sääntöjä, joiden avulla pyritään auttamaan kumpaakin vanhempaa perhe-elämän ja työn yhteensovittamisessa. Näistä toimenpiteistä ja naisten työvoimaosuuden kasvusta huolimatta huomattavat erot naisten ja miesten eläkeoikeuksissa säilyvät kuitenkin vielä kauan.

Lopuksi todettakoon, että useimmat jäsenvaltiot ovat pyrkineet parantamaan eläkejärjestelmiensä avoimuutta sekä järjestelmien tasolla yleisesti että yksilöllisten

oikeuksien osalta. Jäsenvaltiot myöntävät myös yksimielisyyden saavuttamisen tärkeyden eläkejärjestelmien kehittämisen ja uudistamisen kannalta.

Yleisarviointi

Ensimmäinen kansallisia eläkejärjestelmiä ja EU:n tason toimia koskeva laaja arviointi osoittaa, että jäsenvaltiot ovat siirtymässä eläkejärjestelmiin, joiden rahoitus on kestävä ja joiden avulla pyritään tarjoamaan riittävät eläkkeet tulevaisuudessa, kun väestö ikääntyy entistä nopeammin. Jäsenvaltiot ovat täysin tietoisia rahoituksen kestävyys- ja riittävyyden keskinäisestä riippuvuudesta, joka tulee esiin väestön ikääntyessä: eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys on tulevaisuudessa riittävän eläketurvan välttämätön edellytys, ja riittävyyden takaaminen puolestaan on välttämätöntä eläkejärjestelmien välttämättömien uudistusten edellyttämän poliittisen tuen saavuttamiseksi.

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa annetaan monia esimerkkejä siitä, kuinka yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty. Vaikka rahoitushaasteet ovat olleet uudistusten ensisijainen syy, jäsenvaltiot ovat varoneet vähättelemästä eläkejärjestelmiensä sosiaalisia tavoitteita, ja ne pyrkivät mukauttamaan eläkejärjestelmänsä muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Tämä sosiaalisten ja rahoitusta koskevien näkökohtien välinen tasapaino on eläkeuudistusten poliittisen menestyksen kannalta tärkeä tekijä. Kaikki jäsenvaltiot ovat aloittaneet uudistusprosessinsa, ja monet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä, jotkin jopa radikaaleja uudistuksia 1990-luvulla. Tästä huolimatta monet maat pitävät lisä uudistuksia tarpeellisina eläkejärjestelmiensä pitkän aikavälin kestävyys- ja terveen julkisen talouden turvaamiseksi.

Uudistusprosessin peruspyrkimys – riittävien eläkkeiden rahoituksen kestävyys- ja takaaminen – edellyttää jatkuvaa sinnikkyyttä. Uudistuksia olisi pidettävä osana jäsenvaltioiden koordinoitua pyrkimystä noudattaa Lissabonin Eurooppa-neuvoston vaatimaa kasvustrategiaa, toteuttaa tarvittavat rakenne- ja verouudistukset sekä tehdä aiempaa parempia ja tuottavampia julkisia investointeja. Monien jäsenvaltioiden eläkejärjestelmien kustannukset kasvavat hyvin nopeasti toteutettaessa nykyisiä toimintamalleja, ja kyseisillä jäsenvaltioilla on vielä paljon tehtävää, jotta ne voisivat selviytyä näistä rahoitushaasteista riittävyyden vaarantumatta. Sellaisten kannustimien parantaminen, joiden avulla ikääntyvät työntekijät saadaan pysymään työmarkkinoilla kauemmin, on hyvin tärkeää. Etenkin eläkemaksujen ja -etuuksien välisen yhteyden lujittaminen edistää tämän päämäärän saavuttamista. Lisäksi eläkejärjestelmien rahoituksellista perustaa voidaan lujittaa lisäämällä julkista ja yksityistä rahoitusta. Riittävyys edellyttää tulevaisuudessa myös eläkejärjestelmien mukauttamista aikaisempaa joustavampiin työ- ja uramalleihin sekä miesten ja naisten muuttuviin yhteiskunnallisiin rooleihin.

Monissa jäsenvaltioissa ikääntyminen alkaa vaikuttaa eläkejärjestelmiin kymmenen seuraavan vuoden aikana. Tämän vuoksi on aiheellista ottaa pikaisesti käyttöön luotettavia ja tehokkaita strategioita ja tiedottaa kansalaisille selkeästi siitä, mitä he voivat odottaa eläkejärjestelmiltään ja mitä heidän on tehtävä saavuttaakseen riittävän elintason siirtyessään eläkkeelle.

1. JOHDANTO

Useat Eurooppa-neuvostot ovat tuoneet esiin väestön ikääntymisen haasteen ja etenkin sen vaikutukset eläkkeiden riittävyyden ja kestävyys- ja säilyttämiseen.

Lissabonin Eurooppa-neuvosto (2000) korosti tarvetta tutkia "sosiaalisen suojelun kehitystä pitkällä aikavälillä. Tutkimuksessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota eläkejärjestelmien kestävyteen eri ajanjaksoina vuoteen 2020 saakka ja tarvittaessa sen jälkeenkin". Tämän jälkeen Göteborgin Eurooppa-neuvosto (2001) hyväksyi kolme laaja-alaista periaatetta eläkejärjestelmien uudistamiseksi. Niiden mukaan on "turvattava eläkejärjestelmien kyky täyttää sosiaaliset tavoitteensa, pidettävä yllä niiden taloudellista kestävyttä ja mukautettava niitä muuttuviin yhteiskunnallisiin tarpeisiin vastaamiseksi".

Laekenin Eurooppa-neuvostolle (joulukuu 2001) osoitetussa sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean yhteisessä eläkeraportissa² jäsenvaltioita kehoitetaan käyttämään eläkealan avointa koordinoitimenetelmää, jonka avulla jäsenvaltiot voivat kehittää asteittain omat toimintatapansa eläkkeiden riittävyyden turvaamiseksi ja säilyttää samalla niiden rahoituksen kestävyys sekä kohdata muuttuvista yhteiskunnallisista tarpeista aiheutuvat haasteet. Raportissa esitetään yksitoista yhteistä tavoitetta Göteborgin Eurooppa-neuvoston hyväksymien kolmen periaatteen mukaisesti.

Lisäksi Barcelonan Eurooppa-neuvosto (2002) kehotti "nopeuttamaan eläkejärjestelmien uudistamista, jotta voitaisiin varmistaa, että järjestelmät ovat rahoituksen kannalta kestäviä ja vastaavat niille asetettuja sosiaalisia tavoitteita". Se tähdensi tässä yhteydessä myös "kevään 2003 Eurooppa-neuvostolle toimitettavan komission ja neuvoston yhteisen eläkeraportin merkitystä. Raportti laaditaan kansallisten strategiaselvitysten pohjalta, joiden määräaika on syyskuu 2002". Jäsenvaltiot jättivät eläkeraporttia varten tarvittavat kansalliset eläkestrategiaraporttinsa syyskuussa 2002. Jäsenvaltiot selostavat niissä yksityiskohtaisesti, kuinka ne pyrkivät saavuttamaan yksitoista yhteistä tavoitetta. Raportit osoittavat, että jäsenvaltiot ovat toteuttaneet ja toteuttavat edelleen monia yhteentoista tavoitteeseen liittyviä toimenpiteitä. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyttä koskevan päämäärän osalta jäsenvaltiot ovat käyttäneet Tukholman Eurooppa-neuvoston käyttöön ottamaa ja sen jälkeen vuoden 2002 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa esitettyä kolmiosaisen strategian sisältävää lähestymistapaa väestön ikääntymisen aiheuttamien, julkisiin talousarvioihin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi. Strategian kolme osaa ovat työllisyysasteen nostaminen, julkisen velan vähentäminen ja eläkejärjestelmien uudistaminen. Tavoitteena on julkiseen talouteen kohdistuvien paineiden hillitseminen ja eläkejärjestelmien rahoituksen pitäminen terveellä pohjalla. Jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä ovat muun muassa varhaiseläkejärjestelmien käytön rajoittaminen, kannustimien lisääminen työuran pidentämiseksi ja eläkkeelle siirtymisen lykkäämiseksi sekä tulevan julkisen talouden liikkumavaran lisääminen pienentämällä julkista velkaa tai perustamalla julkisia varaeläkerahastoja.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti vastuu eläkejärjestelmien suunnittelusta ja hallinnoinnista on jäsenvaltioilla. Vaikka muutoksia ei ole tältä osin suunnitteilla, nykyään hyväksytään laajasti, että riittävyyden ja eläkejärjestelmien kestävyysvaikutukset ylittävät kansalliset rajat. Tämä hyväksyttiin ensin talouspolitiikan ja julkisen talouden alalla: yhteisen valuutan vakaus edellyttää järkevää veropolitiikkaa. Väestön ikääntyminen on vakava haaste julkiselle taloudelle, ottaen huomioon, että

² Quality and viability of pensions – Joint report on objectives and working methods in the area of pensions

julkisten eläkekustannusten osuus Euroopan unionin BKT:stä on nykyään noin yksi kymmenesosa.

Väestön ikääntyminen on kuitenkin merkittävä haaste myös sen kannalta, onnistutaanko eläkejärjestelmien avulla saavuttamaan niiden sosiaaliset tavoitteet: tarjoamaan vanhuksille riittävät ja oikeudenmukaiset tulot ja estämään vanhuusiän köyhyys. Euroopan näkökulmasta on tärkeää taata myös, että eläkeoikeuksia eri jäsenvaltioissa saaneiden siirtotyöntekijöiden kasvavat joukot voivat luottaa ansaitsemiensa eläkeoikeuksien toteutumiseen ja siihen, ettei heidän tarvitse elää sosiaaliavustuksen varassa asuinmaassaan.

Kuten Tukholman ja Barcelonan Eurooppa-neuvostot pyysivät, ikäsidonnaisten kustannusten nousun vaikutus julkiseen talouteen arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti. Jäsenvaltiot jättävät joka vuosi vakaus- ja lähentymisohjelmansa, joissa esitetään julkisen talouden kestävyttä koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. Lisäksi Laekenin Eurooppa-neuvosto, joka hyväksyi eläkealan avoimen koordinoitimenetelmän mukaiset työskentelytavat ja yhteiset tavoitteet, totesi, että viimeksi mainittu prosessi on osa monien eläkepolitiikan eri näkökohtia käsittelevien EU:n prosessien muodostamaa laajempaa kokonaisuutta. Se vaati myös, ettei Euroopan tason ja kansallisten poliittisten päättäjien tehtäväkenttiä muuteta kyseisen prosessin yhteydessä. Laekenin Eurooppa-neuvoston käynnistämän avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä otettiin käyttöön yhtenäinen kehys, jossa otetaan huomioon muiden (etenkin talouspolitiikan, julkisen talouden ja työllisyyden) alojen nykyiset koordinoitimet ja käytetään näitä tuloksia kyseisten muiden prosessien kehittämiseen edelleen.

Eräs tämän yhteistyön avulla saavutettava merkittävä etu on keskinäisen oppimisen edistäminen. Jäsenvaltiot kohtaavat usein samankaltaisia ongelmia – etenkin väestön ikääntyminen koskettaa kaikkia. Sen sijaan, että avoimessa koordinoitimenetelmässä asetettaisiin velvoitteita kansallisille poliittisille päättäjille, se parantaa heidän mahdollisuuksiaan arvioida järjestelmänsä toimivuutta, lisää tietämystä muista toimintavaihtoehdoista ja auttaa ymmärtämään paremmin muiden toimintavaihtoehtojen etuja ja ongelmia.

Tämä raportti on ensimmäinen laaja kansallisia eläkestrategioita koskeva tutkimus, ja siinä kerrotaan, kuinka jäsenvaltiot vastaavat väestön ikääntymisen haasteeseen. Lisäksi siinä otetaan huomioon kolme edellä mainittua laajaa päämäärää: riittävyys, kestävyys ja uudistaminen.

2. VÄESTÖN IKÄÄNTYMISEN HAASTE: VÄESTÖNKEHITYKSEN SUUNTAUKSET JA YLEISIÄ KÄSITYKSIÄ

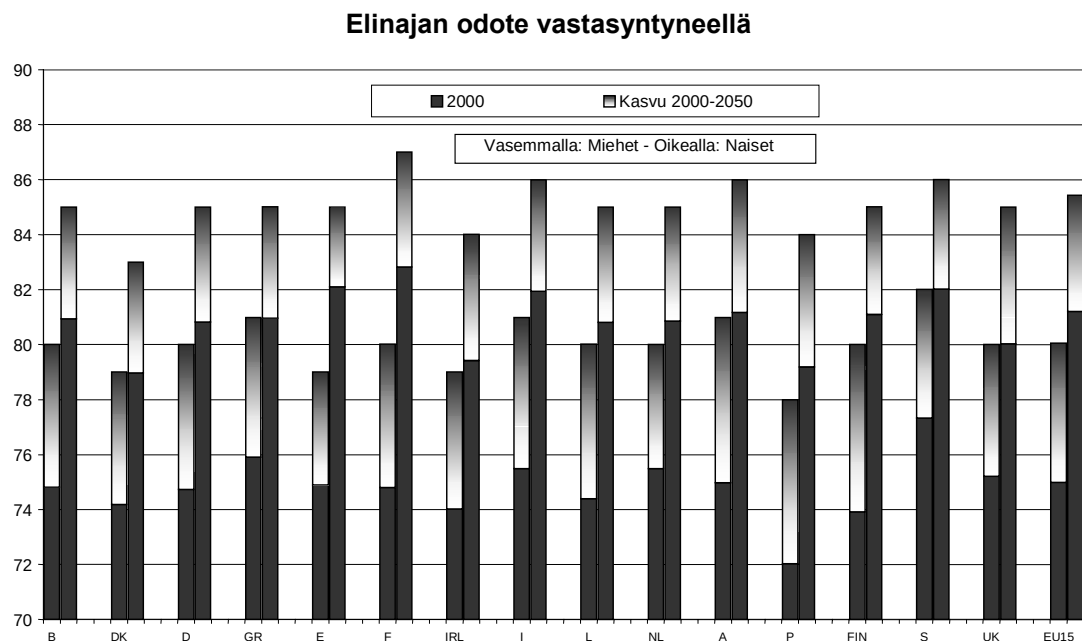
2.1. Väestön ikääntyminen

Väestön ikääntyminen kiihtyy EU:ssa lähivuosikymmeninä huomattavasti kolmesta syystä: i) suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän, ii) elinajan odote kasvaa jatkuvasti ja iii) syntyvyys on laskenut 1970-luvun jälkeen. Ensin mainittu tekijä aiheuttaa väliaikaista demografista epätasapainoa, kun taas kahden jälkimmäisen tekijän vaikutukset ovat jatkuvia. Nämä kaikki kolme tekijää yhdessä muodostavat kuitenkin merkittävän rahoitushaasteen eläkejärjestelmille lähivuosikymmeninä, kun eläkkeensaajien lukumäärä kasvaa nopeasti samalla kun työikäisten lukumäärä

pienenee. Vanhushuoltosuhteen kasvusta uhkaa aiheutua kestämaton rahoitustaakka aktiiviväestölle tulevaisuudessa, samalla kun se vaikuttaa kielteisesti Euroopan talouskasvumahdollisuuksiin.

Eurooppalaiset elävät vuonna 2050 todennäköisesti 4–5 vuotta kauemmin kuin nykyään (katso kuvio 1 jäljempänä). Ottaen huomioon, että jäljellä olevan elinajan odote 65 vuoden iässä on nykyään noin 15,5 vuotta miehillä ja 19,5 vuotta naisilla, 5 vuoden kasvu nostaa saman eläketason tarjoamisen kustannuksia 25–30 prosentilla. Tämä on kuitenkin vain noin puolet siitä väestön ikääntymisen haasteesta, johon Euroopan on valmistauduttava. Toinen merkittävä muutos liittyy siihen, että toisen maailmansodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat eläkeiän, ja seuraavat ikäluokat ovat huomattavasti pienempiä matalampien syntyvyyslukujen vuoksi. Tämä on nähtävissä Euroopan väestöpyramidista (ks. kuvio 2), jossa 35–55-vuotiaiden osuus on nykyään hyvin suuri. Nämä suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle seuraavien 10–15 vuoden kuluessa, ja heistä tulee siten eläkkeensaajia.

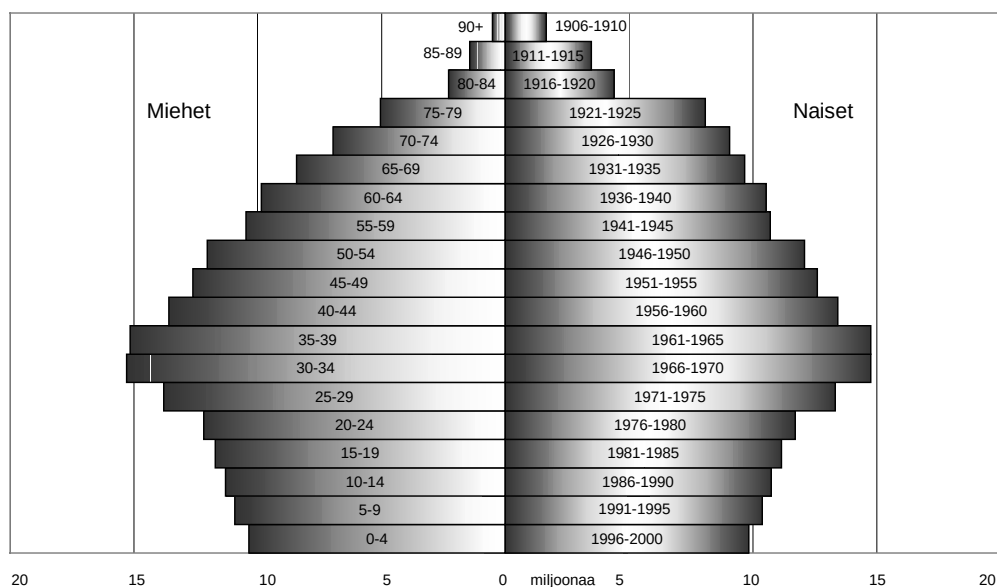
Kuvio 1



Lähde: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

Kuvio 2

Väestöpyramidi vuonna 2000 - 15 jäsenvaltion EU

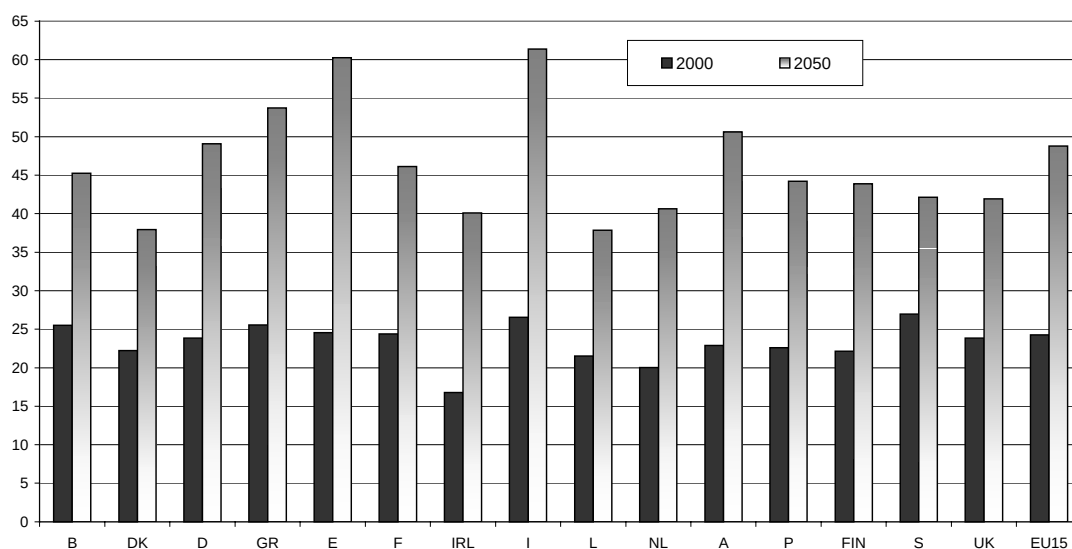


Lähde: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

Suurten ikäluokkien eläkeiän saavuttaminen ja elinajan odotteen kasvu yhdessä kaksinkertaistavat vanhushuoltosuhteen eli eläkeikäisten (≥ 65) lukumäärän suhteessa työikäiseen väestöön (15–64). Vuonna 2000 yli 65-vuotiaat muodostivat noin neljänneksen työikäisestä väestöstä; vuoteen 2050 mennessä heidän osuutensa kasvaa lähes 50 prosenttiin.

Kuvio 3

Vanhushuoltosuhte ^{a)}



a) Vähintään 65-vuotiaiden ja 15–64-vuotiaiden prosentuaaliset osuudet.

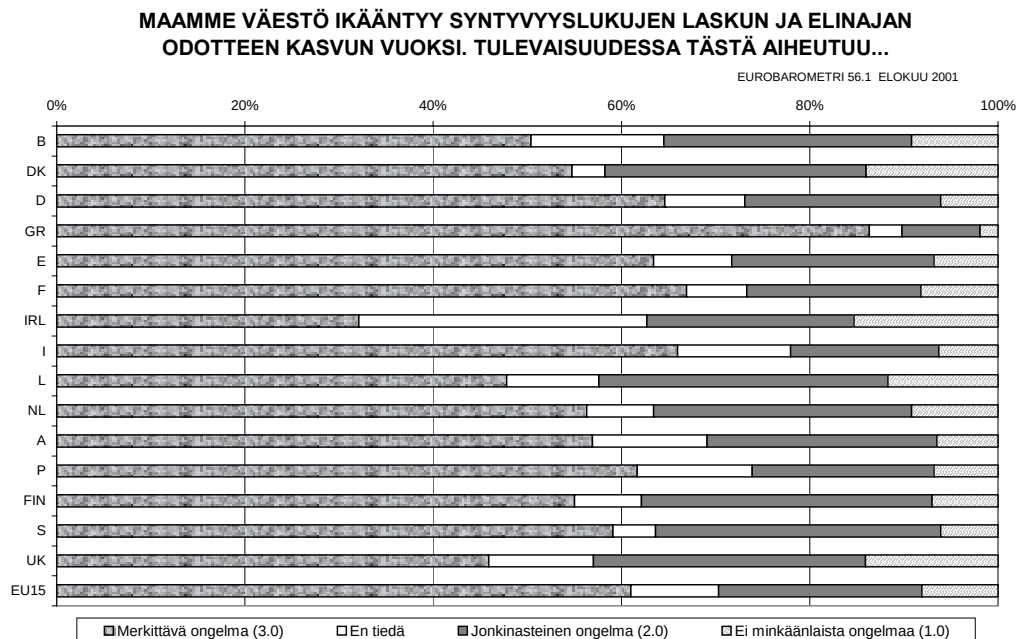
Lähde: EUROSTAT Population projections - Baseline scenario

Maaliskuussa 2001 kokoontunut Tukholman Eurooppa-neuvosto käsitteli ikääntymiseen liittyvää väestörakenteen muutosta – tilannetta, jossa työikäisen väestön osuus koko väestöstä pienenee. Sen mukaan "eläkkeellä olevien naisten ja miesten määrä kasvaa nopeasti, ja työikäisen väestön osuus alkaa pienentyä vuoteen 2010 mennessä. Tämä lisää merkittävästi sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvia paineita erityisesti eläkkeiden sekä terveydenhuoltojärjestelmien ja vanhustenhuollon osalta.³ Euroopan unioni ja jäsenvaltiot toimivat heti määrittelemällä uudet lähestymistavat –. Tuleva vuosikymmen tarjoaa mahdollisuuden varautua väestörakenteen muutoksiin nostamalla työllisyysastetta, vähentämällä julkista velkaa ja mukauttamalla sosiaalisen suojelun järjestelmiä, muun muassa eläkejärjestelmiä".

2.2. Yleisiä käsityksiä

Väestörakenteen muutosten mahdolliset vaikutukset eläkejärjestelmiin herättävät vakavaa huolestuneisuutta kaikissa jäsenvaltioissa. Tietoisuus ongelmasta on lisääntynyt sekä poliittisten päättäjien että kansalaisten keskuudessa, kuten komission syksyllä 2001 tekemän Eurobarometri-tutkimuksen tulokset osoittavat (ks. seuraava kuvio).⁴

Kuvio 4

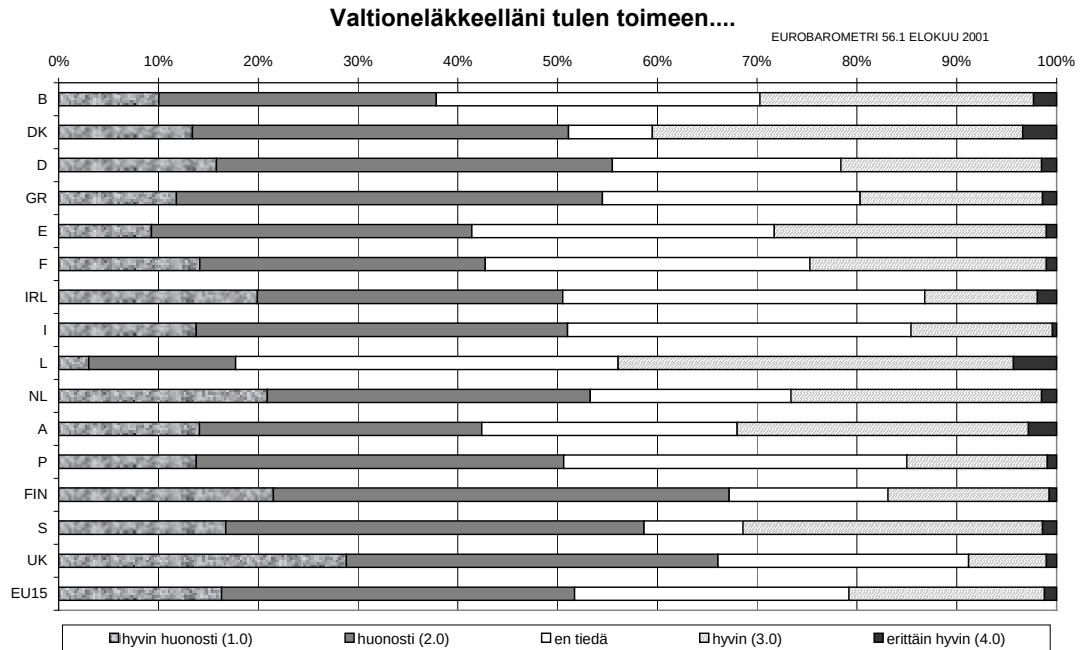


³ Komissio aikoo tutkia vanhuksille tarkoitettujen terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon järjestelmien palvelujen saatavuutta sekä kyseisten järjestelmien rahoituksen kestävyyttä ja laatua erillisessä tiedonannossa.

⁴ Komissio ilmoitti 11.10.2000 antamassaan tiedonannossa "Sosiaalisen suojelun kehitys pitkällä aikavälillä: turvatut ja kestävät eläkkeet" (KOM(2000) 622 lopullinen) aikomuksestaan suorittaa eläkkeitä ja eläkeuudistusta koskevan tutkimuksen. Tavoitteena oli mitata eläkejärjestelmien uudistusta koskevaa yleistä tietämystä ja uudistukseen kohdistuvia odotuksia. Tässä osassa esitellään ainoastaan joitain tämän raportin kannalta merkityksellisiä tuloksia. Tulosten laajempi erittely ilmestyy pian. Kunkin jäsenvaltion 15-vuotiaiden ja sitä vanhempien ikäryhmän edustajien edustavalle otokselle esitettiin kysymyksiä. Tavanomainen otos vakiotyyppisissä Eurobarometri-tutkimuksissa on 1 000 henkeä maata kohti lukuun ottamatta Luxemburgia (600) ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa (1 000 Isossa-Britanniassa ja 300 Pohjois-Irlannissa).

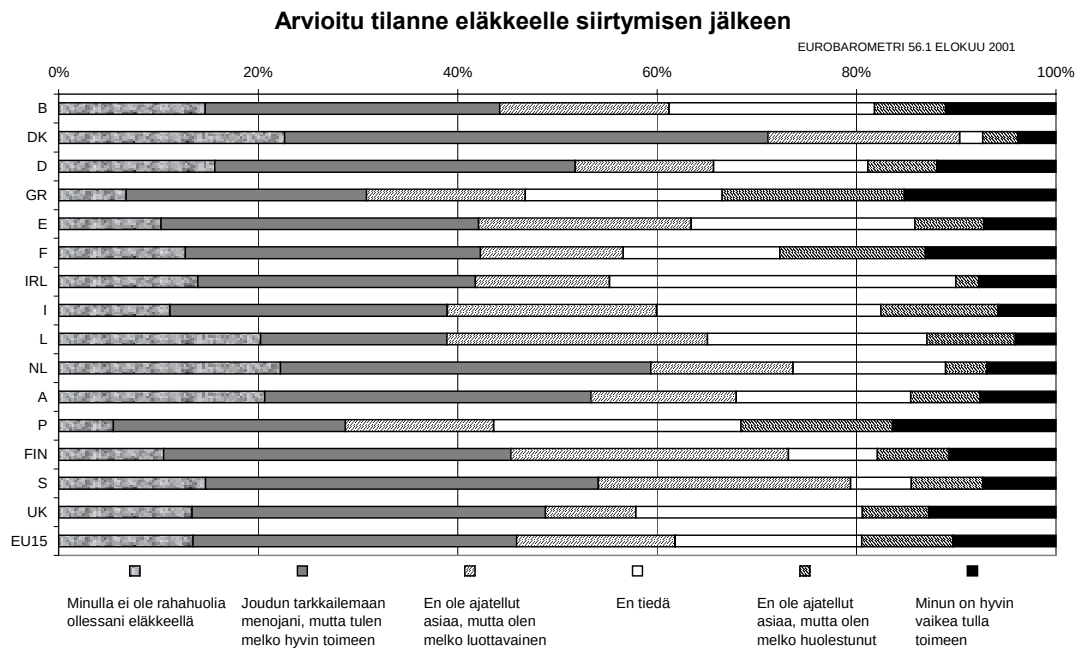
Tietämys väestörakenteen muutoksesta, jota pidetään pääosin julkisten eläkejärjestelmien ongelmana, saa luultavasti monet eurooppalaiset suhtautumaan melko pessimistisesti tulevaa valtioneläkettä koskeviin oikeuksiinsa. Suurin osa eurooppalaisista arvelee valtioneläkkeellä selviytymisensä olevan jossain määrin ongelmallista, ja merkittäväällä osalla ihmisiä ei ole selkeää käsitystä siitä, mitä on odotettavissa: lähes 30 prosenttia haastatelluista vastasi "En tiedä".

Kuvio 5



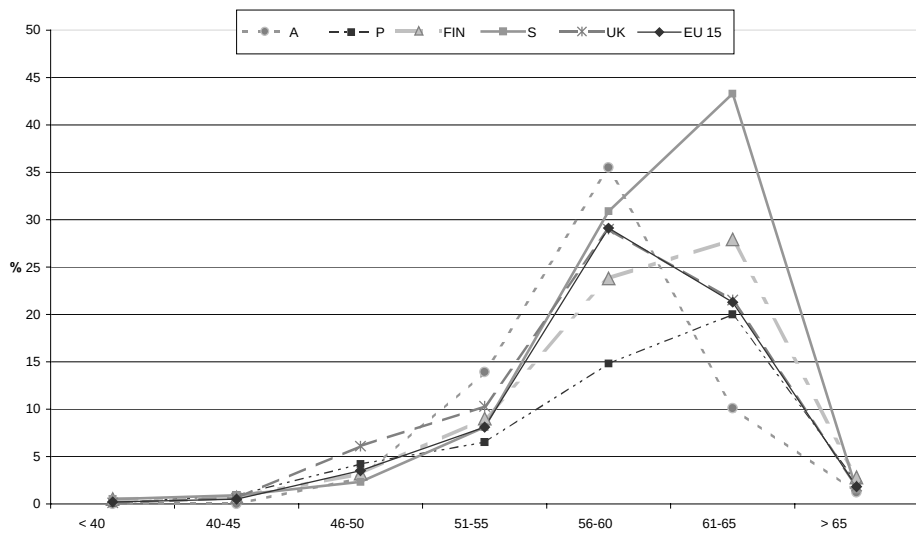
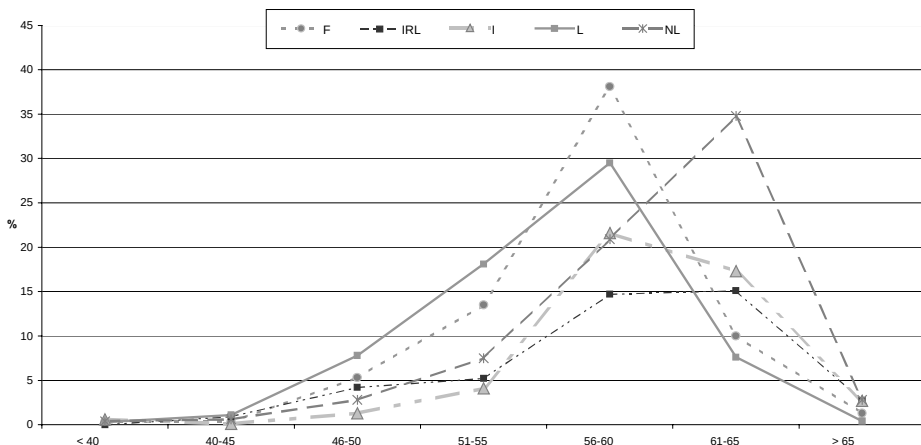
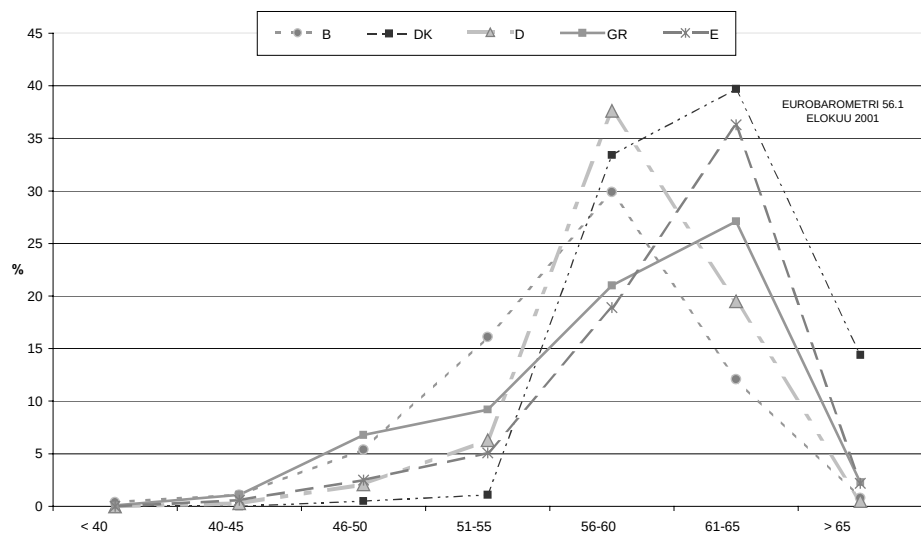
Tulokset saattavat olla osoitus siitä, että lakisääteisten eläkejärjestelmien tulevaa toimivuutta epäillään, sekä luottamuksen puutteesta hallituksen toimintatapoja kohtaan, mutta ainakin joissain maissa myös jonkinasteisesta epävarmuudesta siitä, mitä "valtioneläkkeellä" tarkoitetaan. Luottamus eläkkeelle siirtymisen jälkeiseen taloudelliseen tilanteeseen on kuitenkin melko hyvä; kyseinen tilanne ei määräydy yksinomaan eri eläkejärjestelmistä saatavien tulojen perusteella, vaan siihen vaikuttavat myös erinäiset muut tekijät, kuten säästöt ja asuinkiinteistön omistus. Tämä ihmisten arvioitua eläkkeelle siirtymisen jälkeistä tilannetta koskeva yleisluonteinen kysymys osoittaa, että noin 20 prosenttia eurooppalaisista on huolissaan eläkkeelle siirtymisen jälkeisestä tilanteestaan, kun taas yli 60 prosenttia ilmoittaa suhtautuvansa siihen luottavaisesti. Luottavaisinta suhtautuminen on Pohjoismaissa. On myös kiinnostavaa, että "En tiedä" -vastauksia annettiin vähemmän tähän eläkkeelle siirtymisen jälkeistä kokonaistilannetta koskevaan kysymykseen.

Kuvio 6



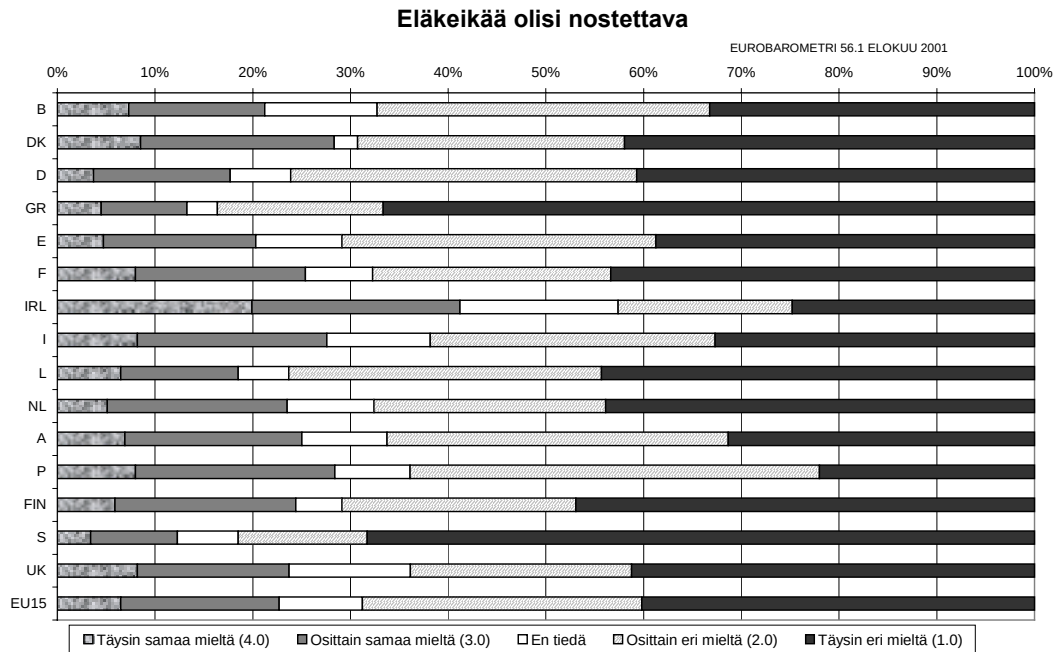
Elinajan odotteen kasvaessa olisi luontevaa nostaa eläkeikää siten, ettei työssä vietetyn ajan ja eläkkeelläoloajan välinen suhde muutu. Siten olisi mahdollista säilyttää riittävät eläketasot ilman, että eläkemaksuja tai veroja nostetaan eläkejärjestelmien rahoittamiseksi. Lakisääteistä eläkeikää, joka on yleensä 65 vuotta useimmissa jäsenvaltioissa, ei ole ehkä tarpeen nostaa. Käytännössä ainoastaan pieni osa ihmisistä pysyy työmarkkinoilla lakisääteiseen eläkeikään asti. Useimmat eurooppalaiset suunnittelevat siirtyvänsä eläkkeelle 56–60-vuotiaina, ja hyvin harvat arvelevat olevansa työmarkkinoilla vielä 65 vuoden iän jälkeen (ks. kuvio 7).

Kuvio 7 Suunniteltu eläkeikä



Eläkkeellesiirtymiskäytäntöjä koskevien asenteiden muuttuminen on merkittävä haaste poliittisille päättäjille. On selvää, ettei lakisääteisen eläkeiän nostaminen väestön ikääntymisen haasteen ratkaisemiseksi saa juurikaan kannatusta: alle neljäsosa eurooppalaisista tukisi sellaista poliittista toimenpidettä (ks. kuvio 8).

Kuvio 8

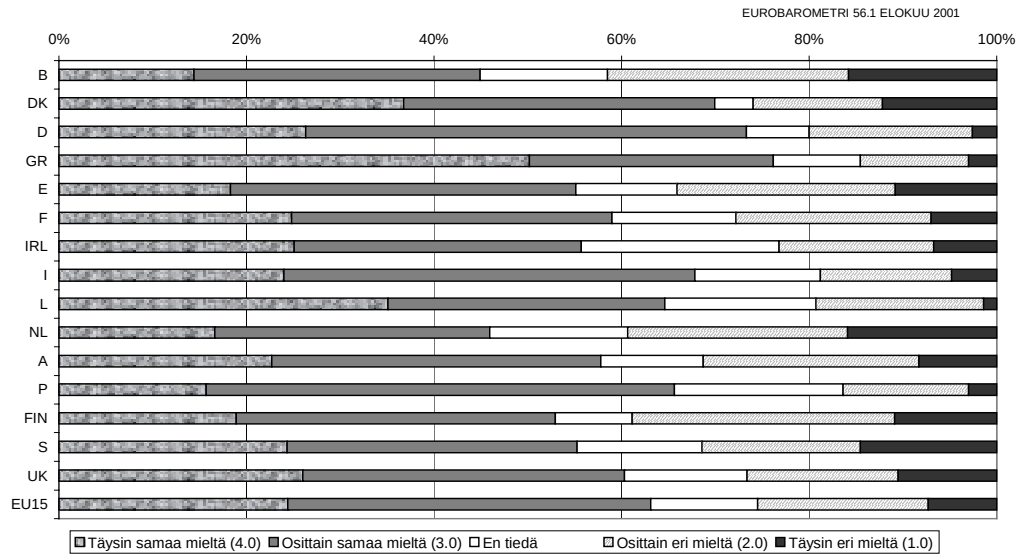


Nykyisen yleisen eläkeiän säilyttäminen ei kuitenkaan estä nostamasta tosiasiallista työmarkkinoiltapoistumisikää ja saattamasta sitä lähemmäksi lakisääteistä eläkeikää. Huomattakoon myös, että keskimääräinen eläkeikä oli 1960-luvulla korkeampi kuin nykyään, vaikka tuolloin 65 vuoden iässä jäljellä olevan elinajan odote oli paljon matalampi ja yli 65-vuotiaiden terveydentila heikompi kuin nykyään tai kuin mitä sen voidaan arvioida olevan muutaman vuosikymmenen kuluttua.

Tosiasiallisen eläkeiän nostaminen edellyttää, että eläkejärjestelmiin luodaan kannustimia työelämässä pysymiselle. Tämä voidaan toteuttaa luomalla eläkemaksujen ja -etuuksien välille läheinen vakuutusmatemaattinen yhteys, mikä on ainakin periaatteessa kannatettavaa myös julkisen mielipiteen mukaan (ks. kuvio 9).

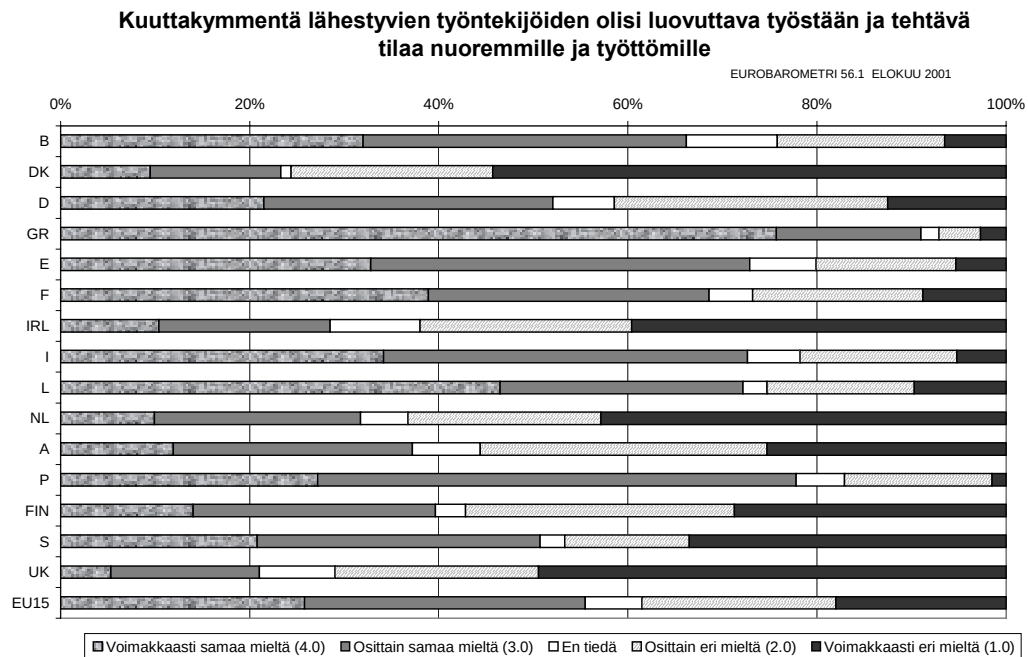
Kuvio 9

Eläkkeen määrän ja asianomaisen henkilön eläkejärjestelmään suorittamien maksujen olisi oltava suoraan sidoksissa toisiinsa



Samanaikaisesti näkemys, jonka mukaan ikääntyvien työntekijöiden pitäisi tehdä työmarkkinoilla tilaa nuoremmille ja työttömille, on yhä hyvin yleinen. Niin sanottu lump-of-labour-virhekesitys, jonka mukaan työpaikkojen määrä on määriteltävissä ja työpaikat on jaettava mahdollisimman oikeudenmukaisesti, näyttää olevan yhä syvään juurtunut, mutta ei kuitenkaan kaikkialla. Tanskassa, Alankomaissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa, joissa yleistä tietämystä ikäsyrynnästä on lisätty äskettäin laaja-alaisen keskustelun ja valtion virastojen tiedotuskampanjoiden avulla, suurin osa ihmisistä *kieltäytyy* painokkaasti hyväksymästä ehdotusta. Näiden maiden asukkaiden asenteet olivat vielä vähän aikaa sitten samanlaisia kuin enemmistöllä. Näin ollen vaikuttaa siltä, että mielipiteitä voidaan muokata ja että ne voivat muuttua, kun ihmiset saavat riittävän pitkän ajan kuluessa seurata näistä aiheista käytävää keskustelua.

Kuvio 10



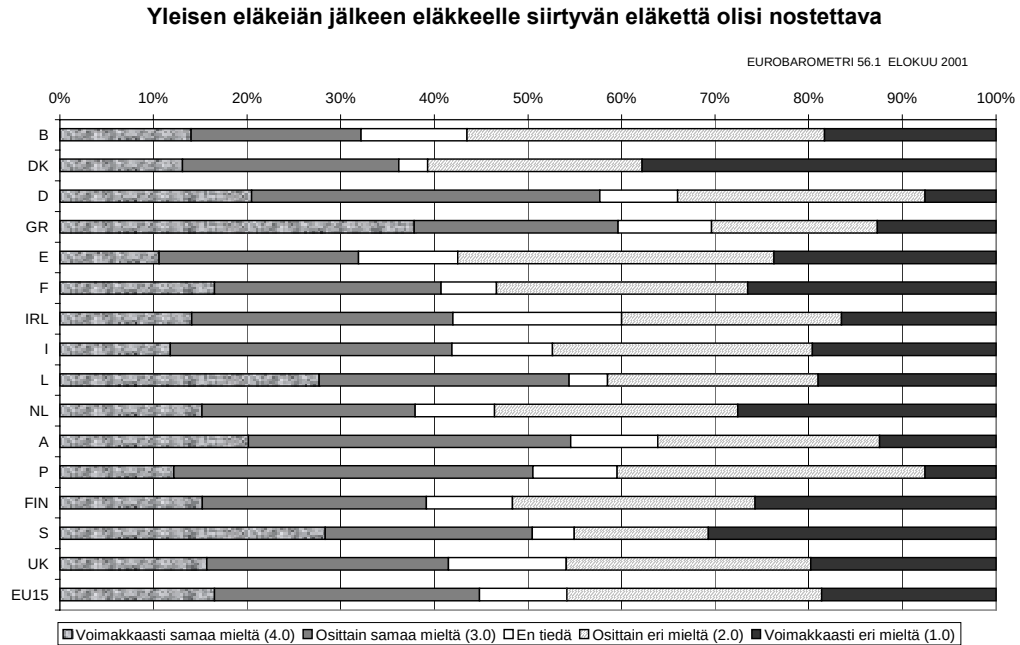
Suurin osa eurooppalaisista on myös edelleen sitä mieltä, että tietyssä iässä eläkkeelle siirtymisen olisi oltava pakollista, mutta myös tältä osin mielipiteet vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioittain. Italian osalta on kiinnostavaa, että pakollinen eläkkeelle siirtyminen tuntuu saavan voimakasta kannatusta, mutta se ei estänyt hallitusta ottamasta käyttöön (pitkän siirtymäajan kuluessa) hyvin joustavaa järjestelmää, jossa ihmisillä on hyvin suuri vapaus päättää, milloin he haluavat siirtyä eläkkeelle, ja määritellä eläkkeensä taso valitsemalla eläkkeelle siirtymisensä ajankohta.

Kuvio 11



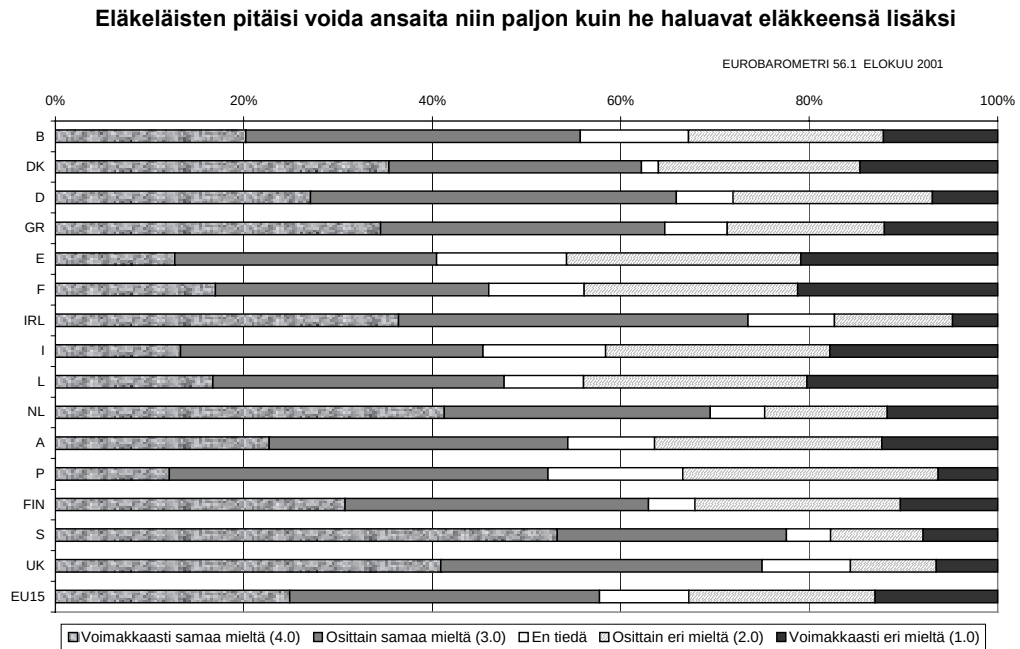
Lisäeläkeoikeuksien ansaitseminen lykkäämällä eläkkeelle siirtymistä saattaa olla tärkeä keino taata, että eläketurva on riittävä tapauksissa, joissa korvausasteita alennetaan aktiiviväestön ja *eläkkeensaajien* välisen tasapainon ollessa epäsuotuisa. Vaikka tätä näkemystä toteutetaan jo joissain uudistetuissa eläkejärjestelmissä, sillä ei ole vielä julkisen mielipiteen laajaa kannatusta (ks. kuvio 12).

Kuvio 12



Sen sijaan näkemys, jonka mukaan eläkkeensaajien pitäisi voida ansaita jonkin verran lisätuloja eläkkeensä ohessa – toinen tapa kannustaa ikääntyvien työntekijöiden työntekoa ja taata eläkkeensaajien parempi elintaso – on laajemmin hyväksytty, mutta merkittävä osa eurooppalaisista on edelleen sitä mieltä, ettei työtuloja saisi yhdistää eläkkeeseen (kuvio 13).

Kuvio 13



Nämä Eurobarometri-tutkimuksen pääkohdat tuntuvat osoittavan, että monien jäsenvaltioiden julkinen mielipide on jäänyt jälkeen jo käynnistyneestä uudistusprosessista. Tarvittavia uudistustoimenpiteitä ja niistä ikääntyville työntekijöille, eläkkeiden maksajille ja eläkkeensaajille mahdollisesti koituvia etuja koskevan tietämyksen parantaminen on tämän vuoksi ensisijaisen tärkeää etenkin tarkasteltaessa työllisyyden ja eläkejärjestelmien välistä yhteyttä.

3. RIITTÄVYYS

Eläkejärjestelmät ovat eräs aikamme tärkeimpiä yhteiskunnallisia saavutuksia. Niiden avulla on onnistuttu pienentämään vanhusten köyhyysriskiä jopa niin paljon, että se on usein pienempi kuin nuorten riski ajautua köyhyyteen. Eläkejärjestelmät ovat myös tärkeä piirre nykyaikaisessa elämässä. Niiden ansiosta vanhukset voivat olla taloudellisesti riippumattomia jälkeläisistään, minkä ansiosta työikäisten ihmisten liikkuvuusmahdollisuudet ovat paremmat kuin jos he eläisivät perinteisissä kolmen sukupolven talouksissa.

Useimmat ihmiset voivat nauttia eläkkeestään ollessaan vielä hyväkuntoisia ja terveitä. Eläkettä pidetään siten työuran päätteeksi annettavana tärkeänä palkkiona, jonka ansiosta ihmiset voivat aloittaa uusia hankkeita ja muuttaa elämäntyyliään.

Vaikka eläkejärjestelmät vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain, kaikilla jäsenvaltioilla on samankaltaisia Laekenin Eurooppa-neuvostolle osoitetussa eläkkeiden laatua ja toimivuutta koskevassa yhteisessä raportissa kuvatun kaltaisia tavoitteita: vanhusten suojeleminen köyhyydeltä, ihmisten auttaminen kohtuullisen elintason säilyttämisessä eläkkeelle siirtymisen jälkeen ja yhteisvastuullisuuden edistäminen sukupolvien välillä ja niiden sisällä.

3.1. Tavoite 1: sosiaalisen syrjäytymisen estäminen

On varmistettava, että vanhukset eivät ole köyhtymisvaarassa ja voivat nauttia kohtuullisesta elintasosta; on varmistettava, että vanhukset voivat saada osansa maan taloudellisesta hyvinvoinnista ja osallistua siten aktiivisesti yhteiskunnalliseen, sosiaaliseen ja kulttuurielämään.⁵

3.1.1. Vähimmäiseläketakuu

Vähimmäistulon turvaamista koskevat säännökset ovat eräs eurooppalaisten hyvinvointijärjestelmien tärkeä ominaisuus. Tältä osin esiintyy huolestuneisuutta siitä, etteivät tarveharkintaista sosiaaliavustusta koskevat järjestelmät kannusta työikäistä väestöä työntekoon. Nämä huolet eivät koske kuitenkaan eläkeiän saavuttaneita. Nuorten voidaan olettaa ansaitsevan elantonsa itse, mutta on varmasti helpompi hyväksyä se, että valtio takaa vanhuksille tietyn tulotason.

Edellä mainituista syistä vanhusten vähimmäisturvan taso on yleensä parempi kuin työikäisen väestön vähimmäisturva. Tanskassa ja Alankomaissa kaikille maassa työikäisinä asuneille myönnetään tarveharkintaan perustumaton kiinteämääräinen yleiseläke, joka on (Alankomaiden osalta epäsuorasti) sidoksissa kaikkien maassa työikäisinä asuneiden henkilöiden tuloihin. Ruotsin uusi eläkejärjestelmä sisältää takuueläkkeen, joka on tarveharkintainen ainoastaan lakisääteiseen ansiosidonnaiseen eläkejärjestelmään perustuvien tulojen osalta. Muissa maissa sellaisiin täydentäviin etuuksiin, joiden avulla tulot pyritään nostamaan vähimmäistulotasoon, saatetaan soveltaa tiukempaa tarveharkintaa. Perusteellinen tarveharkinta saattaa kuitenkin rajoittaa omaehtoista eläketurvan täydentämistä. Tämän ongelman ratkaisemiseksi Yhdistynyt kuningaskunta on ottanut käyttöön uuden tarveharkintaisen eläkeoikeuden (*Pension Credit*), jonka ansiosta ihmiset voivat yhdistää itselleen kertyneet eläkkeet tarveharkintaisiin etuuksiin ja saavuttaa siten taattuja vähimmäistuloja suuremmat tulot.

Korostettakoon, että monet näistä järjestelmistä ovat toissijaisia. Eläkejärjestelmien tarkoituksena ei ole yleensä vanhusten köyhyyslievittäminen, vaan sen *torjunta* takaamalla, että kaikki hankkivat julkisten ja/tai yksityisten järjestelmien puitteissa riittävät oikeudet, jotka auttavat heitä säilyttämään taloudellisen riippumattomuuden sukulaisistaan ja julkisesta sosiaaliavustuksesta. Vähimmäistakuujärjestelmät ovat yleensä viime käden sosiaaliturvaverkko niille, joiden työura jää lyhyeksi (esim. naiset ja maahanmuuttajat) tai ansiotulot pieniksi. Saksa, Ranska ja Itävalta korostavat, että vähimmäiseläketurvan varassa elävien määrä on supistunut merkittävästi viime vuosikymmenien aikana, koska nykyinen eläkejärjestelmä takaa aikaisempaa suuremmat eläkeoikeudet. Kreikka ja Italia kertovat päinvastaisista havainnoista, jotka johtuvat kuitenkin siitä, että vähimmäismääriä on nostettu.

Jäljempänä olevassa taulukossa 1 kuvataan jäsenvaltioiden erilaisia vähimmäistulotakuuta. Vertaaminen on kuitenkin vaikeaa, koska tällaisten mekanismien yksityiskohtaisissa säännöissä on jopa maiden sisäistä vaihtelua. Joissain maissa vähimmäistulotakuu myönnetään kiinteämääräisen etuuden muodossa henkilöille, joiden työura on riittävän pitkä täysimääräiseen eläkkeeseen

⁵ Tässä yhteydessä olisi tarvittaessa otettava huomioon myös muut verohelpotukset ja etuudet kuin eläkkeet.

(Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti), joissain taas asumisen perusteella (Alankomaat ja Tanska). Suurin osa jäsenvaltioista tarjoaa täydennysmaksuja ansiosidonnaisten eläkeoikeuksien nostamiseksi määrätyleiselle vähimmäistasolle. Näillä mekanismeilla kyetään yleensä takaamaan riittävä vähimmäistaso lukuun ottamatta henkilöitä, joiden työura ei ole riittävä täysimääräisen eläkkeen saamiseksi tai jotka eivät ole asuneet maassa riittävän kauan. Tällaiset henkilöt voivat turvautua täysin tarveharkintaisiin sosiaaliavustustuuksiin.

Taulukko 1: Vanhusten vähimmäistulotakuu

Vanhusten tulotakuu				
	Tulotakuutyyppi	Määrä	Tarveharkinta	Kattavuus
B	Vähimmäiseläkkeet (vähintään 30 vuotta lakisääteisen eläkevakuutuksen piiriin kuuluvaa täyspäiväistä työskentelyä)	Sidoksissa uran pituuteen. Palkansaaja: enimmäismäärä vuotta kohti 11 793,71 euroa (talous) tai 9 438,10 euroa (yksineläjä). Itsenäiset ammatinharjoittajat: 9 401,16 euroa (talous) tai 7 050,60 euroa (yksineläjä). Sidotaan automaattisesti hintaindeksiin.		1/3 eläkkeensaajista
	Vähimmäiseläkeoikeus kutakin työvuotta kohti (vähintään 15 työvuotta, josta vähintään 1/3 täyspäiväistä)	Lasketaan 21-vuotiaan taatun vähimmäistulon perusteella (1 163,02 euroa kuukautta kohti).	Oikeuden edellytyksenä on, että kuukausieläkkeen kokonaismäärä on enintään 1 084,53 euroa (talous) tai 867,63 euroa (yksineläjä).	
	Yli 62-vuotiaiden (vuodesta 2009 alkaen yli 65-vuotiaiden) vanhusten sosiaaliavustus (GRAPA)	Vuotta kohti yksineläjä 7 163 euroa, pariskunta 4 775,40 euroa (henkeä kohti). Sidottu hintaindeksiin (harkinnanvaraiset mukautukset mahdollisia kahden vuoden välein).	Talouden tulot ja varallisuus	
DK	Asumisperusteinen valtioneläke (Folkepension)	Sidoksissa yksityissektorin ansioihin. Yksineläjä: 14 190 euroa Parisuhteessa elävä: 10 390 euroa vuotta kohti	Edunsaajan työtulot pienentävät perusmäärää. Eläkkeen lisäosa pienenee kokonaistulojen perusteella.	99 prosenttia kaikista eläkkeensaajista
	Lisäeläke (ATP)	2 732 euroa vuotta kohti täyspäiväisestä työnteosta ja jos eläkemaksuja maksettu vuodesta 1964.	Ei	68 prosenttia kaikista eläkkeensaajista
D	Sosiaaliavustus		Edunsaajan ja puolison tulot ja varallisuus	Noin 186 000 vuonna 2000
GR	Vähimmäiseläkkeet (vaihtelevat rahastoittain) ja ovat sidoksissa vakuutuskauteen (ennen vai jälkeen 1.1.1993). Eläkkeen lisäosa myönnetään tarveharkinnan (EKAS) perusteella muille kuin maaseudulla asuville eläkkeensaajille.		Pieniä eläkkeitä täydennetään vähimmäistasoon asti ilman tarveharkintaa. Tarveharkintainen eläkkeen lisäosa.	Ensisijainen IKA-eläke: noin 70 prosenttia eläkkeensaajista saa vähimmäiseläketä.
	Peruseläke (maaseutueläke) maksetaan vakuuttamattomille yli 65-vuotiaille.		Kyllä, vakuuttamattomat henkilöt	OGA-eläketä saa 700 000 henkeä; vakuuttamattomat 34 000 henkeä.
E	Eläkemaksuja vähintään 15 vuotta maksaneilla eläkemaksuihin perustuva vähimmäiseläketakuu	>65-vuotiaat: 385,50 euroa kuukautta kohti tai 453,98 euroa kuukautta kohti, jos puoliso elätettävänä (14 maksua vuotta kohti). <65-vuotiaat: 343,87 euroa kuukautta kohti tai 406,16 euroa kuukautta kohti, jos puoliso elätettävänä (14 maksua vuotta kohti).	Kyllä	Vuonna 2001 viisitoista prosenttia eläkkeistä maksettiin yleisestä järjestelmästä (vuonna 1995 vastaava luku oli 23 prosenttia)
	Eläkemaksuihin perustumaton eläke, "sosiaalinen palkka"	258,68 euroa (14 maksua vuotta kohti)	Kyllä	Noin 470 000 kesäkuussa 2002
F	Vanhusten vähimmäiseläke (<i>minimum vieillesse</i>) yli 65-vuotiaille	Yksineläjä: 6 835 euroa Pariskunta: 12 257 euroa vuotta kohti	Kyllä	Noin 766 000 vuonna 2000

Vanhusten tulotakuu				
	Tulotakuutyyppi	Määrä	Tarveharkinta	Kattavuus
	Vähimmäiseläkettä täydentävä lisäavustus (<i>allocation supplémentaire</i>)	Vähintään 2 807,72 euroa vuotta kohti sekä 4 024,86 euron täydentävä etuus vuotta kohti yksineläjällä	Kyllä	
IRL	Maksuihin perustuva kiinteämääräinen vanhuuseläke	Yksineläjä: 147,30 euroa viikkoa kohti	Ei	60 prosenttia kaikista eläkkeistä (osuuden odotetaan nousevan 86 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä)
	Maksuihin perustumattomat kiinteämääräiset sosiaaliturvatuksiin kuuluvat eläkkeet yli 66-vuotiaille	Yksineläjä: 134 euroa (viikkoa kohti); nostetaan 200 euroon vuoteen 2007 mennessä	Kyllä	40 prosenttia kaikista eläkkeistä
I	Vähimmäiseläkkeen lisäosa (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	5 104 euroa vuotta kohti		Noin 39 prosenttia yli 65-vuotiaista
	Yli 70-vuotiaiden vähimmäiseläkkeet	6 713,98 euroa vuotta kohti		Noin 1,8 miljoonaa henkeä
	Yli 65-vuotiaiden vanhuusavustukset (<i>assegno sociale</i> ja <i>pensione sociale</i>)	4 557,41 euroa vuotta kohti sekä ikäsidonnainen täydennysosa	Kyllä	Noin 6,2 prosenttia yli 65-vuotiaista
L	Vähimmäiseläke (sidoksissa vakuutusvuosien lukumäärään; täysi määrä 40 vuoden jälkeen)	Enintään 1 190 euroa kuukaudessa	Ei	15,4 prosenttia kaikista eläkkeensaajista vuonna 2000
	Taattu vähimmäistulo	Yksineläjä: 942 euroa kuukautta kohti Pariskunta: 1 413 euroa kuukautta kohti	Kyllä	0,9 prosenttia kaikista eläkkeensaajista vuonna 2000
NL	Asumisperusteinen valtioneläke	Yksineläjä: 869 euroa kuukautta kohti. Sekä avioliitossa olevat että naimattomat 65 vuotta täyttäneet (myös yhteisessä taloudessa elävät homo- ja lesboparit): kumpikin osapuoli 598 euroa kuukautta kohti.	Ei	100 prosenttia (niistä joilla asumisperusteet täyttyvät)
A	Vähimmäiseläke (täydentävä etuus)	Yksineläjä: 630 Pariskunta: 900 (kuukautta kohti, 14 maksua vuotta kohti)	Eläke ja muut tulot	11,6 prosenttia eläkkeensaajista vuoden 2002 puolivälissä (14,4 prosenttia vuonna 1989)
P	Vähimmäiseläke (prosenttiosuus minimipalkasta sosiaalivakuutusmaksun pidättämisen jälkeen). Taso sidoksissa uran pituuteen.	65–100 prosenttia nettominimipalkasta		33,7 prosenttia yleiseen järjestelmään kuuluvista eläkkeensaajista (työkyvyttömyys tai vanhuus)
	Maksuihin perustumaton sosiaaliturvaeläke		Kyllä	
	Vähimmäistoimeentulotuki (sosiaaliavustus)		Kyllä	Noin 13 000 miestä ja 14 000 naista
FIN	Asumisperusteinen kansaneläke	Yksineläjä: 467,32 euroa Puolisot: 411,75 euroa	Tarveharkintainen ainoastaan muiden eläketulojen osalta	55 prosenttia eläkkeensaajista. Täysi määrä: 10 prosenttia eläkkeensaajista
	Sosiaaliavustus	Pääasiallisesti pienten eläkkeiden yhteydessä poikkeuksellisia kuluja varten maksettava lisämaksu	Kyllä	5–6 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä
S	Asumisperusteinen takuueläke yli 65-vuotiaille	Yksineläjä: 82 200 Ruotsin kruunua Pariskunta: 146 600 Ruotsin kruunua vuotta kohti	Ainoastaan julkinen ansiosidonnainen eläke otetaan huomioon.	
	Yli 65-vuotiaiden toimeentulotuki (sosiaaliavustus)		Kaikki muut tulot, varallisuus	
UK	Valtioneläke	75,50 Ison-Britannian puntaa viikossa vuosina 2002–2003	Ei	98 prosenttia eläkeläistalouksista saa valtioneläkettä (vuosina 2000–2001)
	Vähimmäistulotakuu yli 60-vuotiaille (tulotuki, sosiaaliavustus)	Yksineläjä: 98,15 Ison-Britannian puntaa Pariskunta: 149,80 puntaa viikossa	Kyllä, mutta varallisuuden vaikutus vähäisempi kuin tulotuen saajilla	
	Yli 65-vuotiaille tarkoitettu eläkehyvitys (<i>Pension Credit</i>) (korvaa vähimmäistulotakuun vuodesta 2003 alkaen)	Yksineläjä: 100 Ison-Britannian puntaa Pariskunta: 154 Ison-Britannian puntaa viikossa Kasvaa ansioiden noustessa	Kyllä, mutta varallisuuden vaikutus vähäisempi; muut eläkkeet pienentävät etuuksia asteittain.	Noin 50 prosenttia yli 60-vuotiaiden kotitalouksista

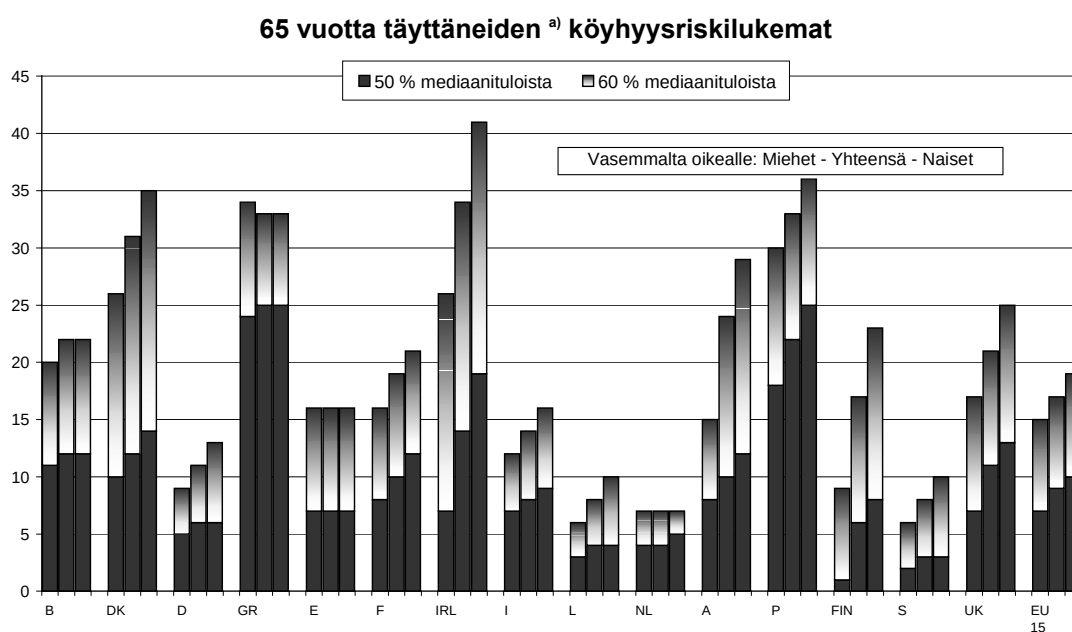
3.1.2. Vanhusten köyhyysriski

Monet näistä järjestelmistä on otettu käyttöön vasta äskettäin tai niitä otetaan käyttöön parhaillaan. Jäsenvaltiot selostavat myös vanhusten vähimmäissuojelun tason nostamiseksi viime aikoina toteuttamiaan toimia. Se, että muutoksia on tapahtunut myös viime aikoina, olisi pidettävä mielessä eriteltäessä Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) tuloksia. Viimeisimmät käytettävissä olevat tiedot kuvaavat vuoden 1998 tulotilannetta. ECHP:n tulotiedot eivät sisällä erästä elintason kannalta ratkaisevaa tekijää: asuinkiinteistön omistusta (esimerkiksi laskennallista vuokraa). Tutkimus ei myöskään kata joissain jäsenvaltioissa vanhusten käytettävissä olevia monia luontoisuuksia (tällaisia ovat esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalvelut, ilmainen joukkoliikenne sekä erilaisten tavaroiden ja palvelujen, kuten puhelin-, energia- ja muiden vastaavien palvelujen, alennetut hinnat). Lisäksi on pidettävä mielessä, että ECHP:n tulotietoja arvioidaan käyttämällä perusyksikkönä kotitaloutta, minkä jälkeen tiedot muutetaan kulutusyksikköä kuvaaviksi.⁶ ECHP:n tulotiedot eivät siten kuvaa miesten tai naisten tai vanhusten tai nuorten henkilöä kohti määritettyjä tuloja, vaan ne muodostavat osan sen talouden tuloista, joissa kyseiset henkilöt elävät. Naisten korkeammat köyhyysriskit tai pienemmät keskitulot ovat siten osoitus siitä, että naiset asuvat todennäköisemmin talouksissa, joita köyhyysriski koskee tai joissa tulot taloutta kohti ovat pienemmät. ECHP ei kata yksityistalouksien ulkopuolella esimerkiksi palvelutaloissa asuvia ihmisiä. Lopuksi todettakoon, että tulorajan perusteella arvioidut köyhyysriskit (esimerkiksi 60 prosenttia mediaanituloista) antavat epätäydellisen kuvan tilanteesta. Juuri toimeentulorajan yläpuolelle asetettu vähimmäistulotakuu takaa hyvin pienet köyhyysriskiluvut, vaikka tosiasiallinen tulotilanne poikkeaisi vain hivenen tilanteesta, jossa vähimmäistulotakuu on asetettu juuri toimeentulorajan alapuolelle. Esimerkiksi useissa jäsenvaltioissa havaittavissa oleva suuri ero verrattaessa alle 60 prosenttia mediaanituloista ansaitsevilla talouksissa elävien ihmisten osuutta alle 50 prosenttia mediaanituloista ansaitsevilla talouksissa elävien ihmisten osuuteen saattaa perustua juuri tällaiseen vaikutukseen (ks. kuvio 14).

Kuviossa 14 esitetyt tiedot osoittavat, että köyhyysriskit vaihtelevat merkittävästi maittain ja että ne ovat yleensä suuremmat naisten kuin miesten kohdalla. Uuden vähimmäistakuun käyttöönotto tai kyseisen takuun tason nostaminen voi kuitenkin muuttaa tilannetta ratkaisevasti. Tilanne saattaa muuttua ratkaisevasti esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa uusi eläkehyvitys (*Pension Credit*) on merkittävä edistysaskel eläkkeensaajien köyhyyden torjunnassa. Valitettavasti parempien vähimmäistulotakuiden vaikutukset ovat havaittavissa Euroopan tulotutkimustiedoissa vasta merkittäväällä viipeellä.

⁶ Tarkempien tietojen osalta katso maakohtaisia tiivistelmiä koskevassa liitteessä esitetty taustatilastoja koskeva metodologinen huomautus.

Kuvio 14



a) Katso taustatilastoja koskeva metodologinen huomautus maakohtaisia tiivistelmiä koskevassa liitteessä.
 Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat alustavia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.

Taulukko 2: Vähintään 65-vuotiaiden köyhyysriski (köyhyysrajan alapuolella olevien ihmisten prosentuaalinen osuus) ja tulotaso (prosenttia 0–64-vuotiaiden tuloista, 1998 (ECHP))

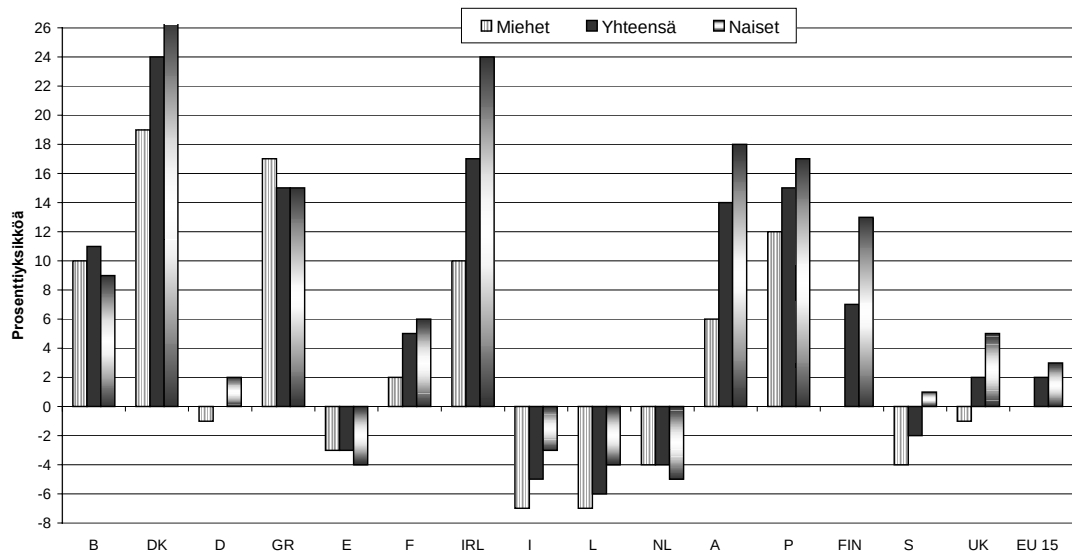
Maa	50 %:n köyhyysraja, ECHP		60 %:n köyhyysraja, ECHP		Suhteellinen tulotaso verrattuna ≥65-vuotiaisiin (ECHP)
	≥65	0–64	≥65	0–64	
B	12	6	22	11	76
DK (NSR)	12 (2,7)	5	31	7	68
D	6	6	11	11	97
GR	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F (NSR)	10 (5)	8 (8,4)	19 (11,3)	14 (14,6)	90
IRL	14	10	34	17	69
I	8	13	14	19	96
LUX (NSR)	4 (5)	6	8 (10,3)	14	99 (94)
NL	4	6	7	11	93
A	10	6	24	10	84
P	22	12	33	18	76
FIN (NSR)	6 (3)	5 (4,3)	17 (10,9)	10 (9,6)	78 (90)
S	3	5	8	10	83
UK	11	12	21	19	78
EU 15	9	10	17	15	89
Selitykset: Sekä köyhyyslukuja että keskituloja kuvaavissa sarakkeissa ilmoitetut tulot osoittavat kulutusyksikköä kohti käytettävissä olevat tulot. Ne määritellään jakamalla talouden käytettävissä olevat kokonaistulot sen kulutusyksikköjen määrällä talouden koon ja rakenteen huomioon ottamiseksi. Kulutusyksikköasteikkona on käytetty OECD:n muuntoasteikkoa, jossa ensimmäinen aikuinen (toisin sanoen vähintään 14-vuotias henkilö) on 1,0 kulutusyksikköä, kukin seuraava aikuinen 0,5 ja jokainen alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä. Esimerkiksi yhden aikuisen talous vastaa yhtä kulutusyksikköä, kahden aikuisen talous 1,5:tä ja kahden aikuisen ja kahden (alle 14-vuotiaan) lapsen talous 2,1:tä kulutusyksikköä. ECHP = Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimus; NSR = kansallinen eläkestrategiaraportti					

Koko EU:n osalta vanhusten köyhyysriski oli ainoastaan hieman suurempi kuin alle 65-vuotiaiden riski, mikä johtuu pääasiallisesti naisten pienemmistä tuloista. Yli 65-vuotiaiden miesten köyhyysriski ei ole suurempi kuin alle 65-vuotiaiden miesten köyhyysriski. Vuotta 1998 kuvaavien tietojen perusteella köyhyysriski koskee kuitenkin noin 17:ää prosenttia yli 65-vuotiaista, jos köyhyysrajaksi määritellään 60 prosenttia mediaanituloista. Jos köyhyysrajaksi määritellään 50 prosenttia mediaanituloista, osuus on noin puolet edellä mainitusta.⁷ Vanhusten köyhyysriskitaso on siten lähellä koko väestön köyhyysriskitasoa.

⁷ Useimpien jäsenvaltioiden lakisääteisen eläkeiän voidaan katsoa olevan 65 vuotta. Joissain jäsenvaltioissa miesten ja naisten tai ainakin naisten tavanomainen eläkeikä on matalampi (esimerkiksi Ranskassa 60 vuotta). Lisäksi useimmat ihmiset jäävät käytännössä pois työmarkkinoilta ennen 65 vuoden ikää. Asetettaessa raja 60 vuoden ikään vanhusten köyhyysriskiä kuvaavat luvut ovat pienempiä ja suhteellista elintasoa kuvaavat luvut suurempia.

Kuvio 15

**Köyhyysriskin esiintyminen, kun rajana on 60 % mediaanituloista ^{a)}
≥65- ja 0-64-vuotiaiden välinen ero**

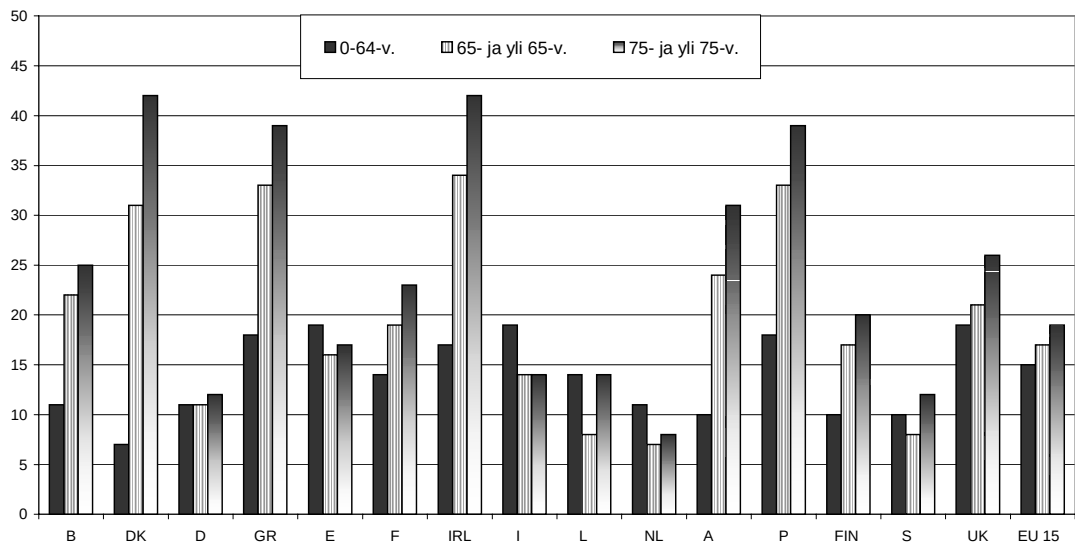


a) Katso taustatilastoja koskeva metodologinen huomautus maakohtaisia tiivistelmiä koskevassa liitteessä.
Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat alustavia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.

Köyhyysriski on suurin vanhimmilla eläkkeensaajilla (75-vuotiailla ja sitä vanhemmilla). Tämä saattaa johtua monista tekijöistä: vanhemmille ikäluokille on saattanut kertyä pienemmät eläkeoikeudet (esimerkiksi sen vuoksi, että he ovat työskennelleet aloilla, joiden eläketurva on heikko, tai koska heihin on sovellettu lakeja, joiden johdosta eläkkeet jäivät pienemmiksi). Lisäksi yksilöllinen eläketurva on saattanut heikentyä inflaation vaikutuksesta sen jälkeen kun eläkkeen nostaminen on aloitettu. Vanhimpien eläkkeensaajien keskuudessa on myös muita enemmän yksineläjäläskien talouksia, ja jälkeenjääneiden etuudet, joiden ansiosta heidän kulutusyksikkökohtaiset tulonsa voisivat säilyä ennallaan, saattavat olla riittämättömiä. Valtaosa yli 75-vuotiaista eläkkeensaajista on naisia.

Kuvio 16

**Köyhyysriskin esiintyminen, kun rajana on 60 % mediaanituloista ^{a)}:
0-64-vuotiaat, ≥65-vuotiaat ja ≥75-vuotiaat**



a) Katso taustatilastoja koskeva metodologinen huomautus maakohtaisia tiivistelmiä koskevassa liitteessä.
Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat alustavia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.

Näiden vähimmäistakuiden tuleva tarve ja siten niiden tulevaisuuden kustannukset ovat tiukasti sidoksissa siihen, ovatko tulevat eläkkeensaajat ansainneet julkisten ja yksityisten järjestelmien piirissä riittävät eläkeoikeudet, jotka takaavat heille taattua vähimmäissuojaa paremman turvan. Etelä-Euroopan valtioissa toteutetun rakennemuutoksen ansiosta hyvän eläketurvan takaavat pitkät urat ovat yleistyneet. Naisten työvoimaosuuden kasvu nostaa naisten yksilöllisten eläkeoikeuksien määrää. Lisäksi kuten jäljempänä tavoitteen 2 yhteydessä todetaan, täydentävän yksityisen eläketurvan kehitys todennäköisesti tasoittaa monien maiden hieman pienempiä julkisia eläke-etuuksia, etenkin, jos etuuksien supistuminen johtuu hintaindeksisidonnaisuudesta eikä ansiosidonnaisista ja automaattisista vakautusmekanismeista, jotka puolestaan voivat joskus pienentää etuuksia maksuperusteisiin järjestelmiin siirtymisen yhteydessä. Useimmat jäsenvaltiot arvioivat, että vähimmäistakuujärjestelmien rooli säilyy toissijaisena suurimman osan eläkkeensaajista tullessa toimeen ilman niitä.

3.1.3. *Päätelmä: vanhusten köyhyysriskin poistaminen*

Kaikissa jäsenvaltioissa on säännöksiä, joiden avulla pyritään takaamaan sellaisten vanhusten vähimmäistulotaso, jotka eivät ole syystä tai toisesta ansainneet riittäviä eläkeoikeuksia. Vuonna 1998 vanhusten köyhyysriski EU:ssa yleensä oli suunnilleen yhtä suuri kuin alle 65-vuotiaiden köyhyysriski. Monissa jäsenvaltioissa vanhusten köyhyysriskitasot ovat kuitenkin merkittävästi muuta väestöä korkeampia. Jää nähtäväksi, pienentävätkö vähimmäiseläketasojen parantamiseksi toteutettavat toimenpiteet ja eläkejärjestelmien kehittyminen (muun muassa se, että yhä useampien työura on riittävän pitkä täysimääräisen eläkkeen saamiseksi) köyhyysriskitasoja lähivuosina.

3.2. Tavoite 2: elintason säilyttämisen tukeminen

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

Eläkejärjestelmillä on muitakin tarkoituksia kuin vanhusten köyhyyden torjuminen. Niiden olisi tarjottava myös järjestelyjä, joiden ansiosta ihmiset voivat säilyttää kohtuullisen hyvin työuransa aikana saavuttamansa elintason.⁸ Jäsenvaltiot ovat tietoisia tästä tarpeesta, ja useimmat jäsenvaltiot huolehtivat siitä varsin hyvin (ansiosidonnaisten) lakisääteisten eläkejärjestelmien avulla. Lisäksi ne antavat mahdollisuuksia kollektiivisiin (toinen pilari) tai yksilöllisiin (kolmas pilari) järjestelmiin perustuvaan täydentävään yksityiseen eläketurvaan ja kannustavat tällaista eläkesäästämistä etenkin verokannustimien avulla.

Jäsenvaltioilla ei yleensä ole täsmällisiä tavoitteita, jotka koskisivat eläkkeellepääsyn jälkeistä elintasoja verrattuna eläkkeelle siirtymistä edeltävään tilanteeseen. Saksa on sitoutunut säilyttämään 45 vuotta eläkevakuutuksen piiriin kuluneen keskituloisen työntekijän ensimmäisen pilarin 67–68 prosentin korvaustasot vuonna 2030, mutta tämä luku on lähinnä teoreettinen, eikä se välttämättä kuvaa hyvin todellisia eläketuloja. Kreikka on antanut äskettäin lain, jonka avulla *ensisijaisen* eläkejärjestelmän korvausasteet pyritään mukauttamaan 70 prosenttiin kaikkien työntekijöiden osalta *alentamalla* korvausasteita vanhempien ikäryhmien kohdalla ja *nostamalla* niitä nuorempien ikäryhmien kohdalla. Suomen tavoitteena on lakisääteiseen järjestelmään perustuva 60 prosentin tulokorvaus tuloluokasta riippumatta (enimmäistaso täysimääräiseen eläkkeeseen oikeuttavasta 40 vuoden urasta). Nämä esimerkit koskevat ensimmäistä pilaria. Toisen ja kolmannen pilarin eläketurvan osalta epäsuorat tavoitteet käyvät toisinaan ilmi verosäännöistä. Eläkejärjestelmien mukaiset eläkemaksut ovat verovapaita ainoastaan tiettyyn määrään asti. Alankomaissa rajana on bruttokorvaustaso, joka vastaa 70 prosentin osuutta bruttoansioista 40-vuotisen uran lopussa.

3.2.1. *Sellaisten mekanismien käyttömahdollisuus, joiden ansiosta eläkkeelle siirtyvät voivat säilyttää elintasonsa kohtuullisen hyvin*

Useimmissa jäsenvaltioissa lakisääteiset eläkejärjestelmät tarjoavat ansiosidonnaisia eläkkeitä, mikä auttaa ihmisiä säilyttämään elintasonsa eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Tällaisten järjestelmien mukaiset eläke-etuudet liittyvät joko uran loppuvaiheen ansioihin, joita laskettaessa otetaan huomioon määrätty määrä vuosia, tai koko uraan ja varsinkin sen loppuvaiheeseen.

Kolmessa jäsenvaltiossa – Tanskassa, Irlannissa ja Alankomaissa – lakisääteinen eläketurva muodostuu pääosin kiinteämääräisistä eläke-etuuksista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa kiinteämääräisen eläkkeen lisäksi voidaan maksaa "S2P-eläke" (*State Second Pension*), joka on pienituloisille erittäin hyödyllinen ansiosidonnaisen lisäeläkkeen tarjoava etuus. Muut voivat hankkia yksityiseen ammatilliseen tai henkilökohtaiseen lisäeläkkeeseen perustuvan eläketurvan. Mahdollisuus säilyttää

⁸ Tulojen ei tarvitse yleensä olla yhtä suuret, koska vanhuksilla on vähemmän perhevelvollisuuksia, eikä heillä ole työhön liittyviä kustannuksia; lisäksi asuinkiinteistön omistaminen on yleisempää kuin nuoremmilla.

elintaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen on kyseisissä valtioissa suuressa määrin yksityiseen ammatilliseen tai henkilökohtaiseen eläkkeeseen perustuvan eläketurvan hankkimismahdollisuuden varassa. Tällaisten yksityisten järjestelmien korkeiden kattavuusasteiden ja riittävien etuustasojen saavuttaminen ovat tämän vuoksi tärkeitä päämääriä poliittisille päättäjille. Verokannustimet eivät yksinään automaattisesti johda korkea-asteiseen kattavuuteen, ja monissa jäsenvaltioissa kattavuusasteen nostaminen on työehtosopimusneuvottelujärjestelmän varassa. Taulukossa 3 esitetään tiivistetysti kansallisten eläkestrategiaraporttien tiedot pääosin ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin perustuvan yksityisen eläketurvan laajuudesta.

Taulukko 3: Mahdollisuus käyttää yksityisiä eläkejärjestelmiä

Valtio	Vuosi	Yksityisten eläkejärjestelmien merkitys
Belgia	1999	- Kattavuus: 12,8 prosenttia kaikista julkista vanhuuseläkettä saavista 35 prosenttia kaikista työntekijöistä maksaa eläkemaksuja ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään.⁹
Tanska	1998	82 prosenttia 15–59-vuotiaista kokopäiväisistä työntekijöistä maksaa eläkemaksuja ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään - ATP:n saajia on 68 prosenttia yli 66-vuotiaista
Saksa	1999	28 prosenttia kaupan alan työntekijöistä ja 64 prosenttia teollisuustyöntekijöistä kuului yksityisten eläkejärjestelmien piiriin (entisen Itä-Saksan vastaavat luvut ovat 16 ja 20 prosenttia). Entisen Länsi-Saksan alueella kaikkiaan noin puolet viimeksi yksityissektorilla työskennelleistä miespuolisista talousalan työntekijöistä saa vanhana ammatillista lisäeläkettä. - Julkisen sektorin työntekijät: 87 prosenttia miehistä ja 52 prosenttia naisista, jotka ovat viimeksi työskennelleet julkisella sektorilla entisessä Länsi-Saksassa, sai julkishallinnon työntekijöiden lisäeläkettä vuonna 1999. Julkishallinnossa työskenteleviin henkilöihin (jotka eivät ole valtion virkamiehiä) sovelletaan erityistä lisäeläketurvaa koskevia työehtosopimuksia. - Kaikista vanhusten tuloista 7 prosenttia on peräisin toisesta pilarista. Kolmanteen pilariin liittyvien järjestelyjen osuus on 10 prosenttia vanhusten tuloista.
Kreikka		Pääosin kansainvälisiin yhtiöihin rajoittuva ammatillinen lisäeläketurva. Ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä varten on tarkoitus kehittää vararahastoja.
Espanja	2001	Ainoastaan 10 prosenttia 5,89 miljoonasta henkilöstä, joilla on eläkesuunnitelma (yksilölliset henkivakuutus- ja ryhmävakuutusrahastot, keskinäiset sosiaaliturvarahastot, ammatillista lisäeläkettä koskevat suunnitelmat), kuuluu ammatillisten lisäeläkejärjestelmien piiriin; sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluu yhteensä 16,29 miljoonaa henkeä vuonna 2002.
Ranska	1999	Noin 1,7 prosenttia kaikista työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille maksettavista eläke-etuuksista maksetaan vapaaehtoisista ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä (perusjärjestelmästä ja pakollisista ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä). Yhtiöiden kirjanpidossa varauksina olevia niiden suoraan hallinnoimia eläkevastuita koskevia tietoja ei ole saatavilla.
Irlanti	2002	46,8 prosenttia kaikista 20–69-vuotiaista työntekijöistä kuuluu työnantajansa ammatillisen lisäeläkejärjestelmän piiriin - Yksityisten järjestelmien kokonaiskattavuus on lähes 51 prosenttia.

⁹

Nämä luvut eivät anna riittävää kuvaa kattavuudesta, koska niissä ei oteta huomioon toisen pilarin mukaisia (rakennus- ja metalliteollisuuden alojen) perusturvarahaston hallinnoimia toimialakohtaisiin eläkesuunnitelmiin perustuvia eläkkeitä, työnantajien yksittäisille työntekijöille antamia eläkelupauksia eikä itsenäisten ammatinharjoittajien vapaaehtoisia täydentäviä eläkkeitä.

Valtio	Vuosi	Yksityisten eläkejärjestelmien merkitys
Italia	2001	8,7 prosenttia julkisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvasta työvoimasta maksaa eläkemaksuja myös (kollektiiviseen tai yksilölliseen lisäeläkejärjestelmään): yksityissektorin työntekijät = 13,8 prosenttia, julkissektorin työntekijät = 0,0 prosenttia, itsenäiset ammatinharjoittajat = 3,7 prosenttia; miehet 16,3 prosenttia, naiset 9,5 prosenttia.
Luxemburg		- Ammatillinen lisäeläketurva rajoittuu pääosin rahoituspalvelualan yhtiöihin. - Uudentyyppinen henkilökohtainen eläkesuunnitelma otettiin käyttöön vuonna 2002.
Alankomaat	2001	91 prosenttia kaikista työntekijöistä kuuluu toisen pilarin järjestelmiin.
	2000	83 prosenttia eläkeläistalouksista saa lisäeläkettä.
Itävalta	2001	283 000 henkilöllä on oikeus rahastoivasta eläkejärjestelmästä maksettavaan ammatilliseen lisäeläkkeeseen (<10 prosenttia).
		35 000 henkeä saa ammatillista lisäeläkettä rahastoivasta eläkejärjestelmästä (<2 prosenttia eläkkeensaajista).
Portugali	2000	Vuonna 2000 eläkerahastoissa (suljetut tai avoimet) oli 293 530 rahastosäästäjää; suljetuissa eläkerahastoissa säästäjiä oli 184 075.
		Vuonna 2000 eläkkeensaajia oli 106 323; joulukuussa 2001 eläkkeensaajien kokonaismäärä oli 2 528 926 henkeä.
Suomi	1999	Toisen pilarin eläke-etuudet = 0,5 prosenttia BKT:stä (ensimmäisen pilarin lakisääteiset järjestelmät = 12 prosenttia BKT:stä)
Ruotsi	2001	Noin 90 prosenttia työntekijöistä kuuluu jonkinlaisen kollektiivisen eläkejärjestelmän piiriin.
Yhdistynyt kuningas-kunta	2000–2001	60 prosenttia eläkeläistalouksista sai tuloja ammatillisen lisäeläkkeen muodossa. Sijoitustuloja, yksityiset eläkkeet mukaan luettuina, oli 71 prosentilla.
		44 prosenttia työikäisestä väestöstä säästää ammatillista tai henkilökohtaista lisäeläkettä varten (miehet: 51 prosenttia, naiset: 37 prosenttia).

Yksityistä eläketurvaa edistäviä poliittisia välineitä ovat etenkin EET-veromallin mukaiset verokannustimet (eläkemaksut ja sijoitustulot on vapautettu verosta, mutta eläke-etuudet ovat verollisia), (Saksan viimeisimmässä eläkeuudistuksessa käyttöön otettu) tukien muodossa maksettava suora rahoitustuki sekä säännöt, joiden nojalla tällaisiin järjestelmiin kuulumisen on pakollista.

Työntekijä- ja työnantajajärjestöt ovat hyvin tärkeässä asemassa useissa jäsenvaltioissa. Alankomaissa, Tanskassa ja Ruotsissa työmarkkinaosapuolet tekevät ammatillista lisäeläketurvaa koskevia toimialakohtaisia työehtosopimuksia. Kyseisiin järjestelmiin kuulumisen on pakollista. Tämän ansiosta niiden kattavuusasteet ovat erittäin korkeita – esimerkiksi Alankomaissa 91 prosenttia työntekijöistä kuuluu tällaisiin järjestelmiin. Muut valtiot (Belgia, Saksa ja Espanja) joko noudattavat tätä lähestymistapaa jo nykyään tai valmistelevat sen mukaisia toimenpiteitä. Myös Italia harkitsee mahdollisuutta saattaa yksityisiin rahastoihin kuulumisen pakolliseksi.

Lakisääteisten järjestelmien ja sitovien työehtosopimusten ansiosta kuulumisen eläkejärjestelmiin, jotka takaavat työuransa perusteella täysimääräiset eläkeoikeudet ansainneille henkilöille melko korkean tulokorvauksen, on pakollista työntekijöiden valtaenemmistön kohdalla useimmissa jäsenvaltioissa. Ainoastaan Irlannilla ei ole mitään pakollista ansiosidonnaista eläketurvaa; lisäksi pakollisten järjestelmien suurituloisille takaamat ansiosidonnaiset eläketasot ovat suhteellisen matalia Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Belgiassa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sellaisten työntekijöiden, jotka eivät suorita maksuja valtion järjestelmään, on kuuluttava ammatillisen tai henkilökohtaisen lisäeläkkeen takaavaan, tietyt

erityisperusteet täyttävään järjestelmään. Belgiassa korvausaste on matala verrattuna sellaisiin jäsenvaltioihin, joissa on käytössä ansiosidonnainen eläkejärjestelmä.

Pakollisten ammatillisten toimialakohtaisten lisäeläkejärjestelmien epäillään olevan ristiriidassa Euroopan kilpailulainsäädännön kanssa. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin pitää lisäeläkejärjestelmiä yrityksinä ja vaatii sen vuoksi tapauskohtaista arviointia sen määrittämiseksi, onko pakollinen jäsenyys perusteltua sosiaalisten päämäärien nojalla.¹⁰ Kilpailulainsäädäntö ei ole ollut tähän mennessä vakava este pakollisten toimialakohtaisten ammatillisten lisäeläkejärjestelmien kehittämiselle, mutta kansalliset poliittiset päättäjät saattavat tarvita suurempaa oikeudellista varmuutta.

Työntekijöillä saattaa olla vapaus päättää, liittyvätkö he työeläkejärjestelmään vai aloittavatko he säästämisen työsuhteeseen liittymättömän yksilöllisen eläkejärjestelmän puitteissa. Täydentävän työeläketurvan tarjoaminen ei ole kuitenkaan huono idea, koska tarkoitus on viime kädessä korvata työstä saatavat tulot. Ryhmäeläkevakuutukset tulevat yleensä myös edullisemmiksi. Oikean eläkesäästämistä koskevan tuotteen valitseminen voi olla erittäin vaikeaa useimmille kuluttajille. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa ammatillisiin lisäeläkkeisiin perustuva eläketurva on perinteisesti vapaaehtoinen. Ne ovat pyrkineet ratkaisemaan kattavuus- ja yksipuolisuusongelmat ottamalla käyttöön uudenlaisia eläkesuunnitelmia – Yhdistynyt kuningaskunta niin sanotut osuuseläkkeet (*stakeholder pensions*) ja Irlanti henkilökohtaiset eläkesäästötilit (*Personal Retirement Savings Accounts*). Kumpikin näistä eläkkeistä on työntekijälle vapaaehtoinen, mutta jos työnantajalla ei ole ammatillista lisäeläkejärjestelmää, sen on huolehdittava, että tällaiset eläketuotteet ovat työntekijöiden käytettävissä.

Kolmannen pilarin mukaista eläketurvaa voi myös olla vaikea erottaa muista yksilöllisistä toimista kohtuullisen elintason tarjoamiseksi eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Muun muassa elintason ratkaisevasti vaikuttavaa asuinkiinteistön omistusta ei valitettavasti oteta vielä huomioon Euroopan yhteisön kotitaloustutkimuksessa (jossa laskennallista vuokraa ei sisällytetä tuloihin). Muita elintason säilyttämistä eläkkeellepääsyn jälkeen edistäviä järjestelyjä ovat ihmisten vanhetessa yhä tärkeämmiksi käyvät terveydenhoidon ja pitkäaikaishoidon järjestelmät, kodinhoitotuki sekä muun muassa ilmainen joukkoliikenne, televisiolut ja muut vastaavat edut.

Vanhusten suhteellista elintasoja voidaan parantaa merkittävästi myös verojärjestelmän avulla. Verojen nettokorvausasteet ovat suurempia kuin bruttokorvausasteet, mikä on osoitus verojen progressiivisuudesta ja eläkkeensaajien ja vanhusten hyväksi sovellettavasta erityisjärjestelystä. Eläkkeensaajien ei tarvitse myöskään maksaa tiettyjä sosiaalivakuutusmaksuja. Jollei kaikkia näitä tekijöitä oteta huomioon, eläketasojen riittävyyttä on mahdotonta arvioida. Eläkejärjestelmän riittävyyttä ei siten voida arvioida pelkkien bruttokorvausasteiden perusteella.

Edellisessä kappaleessa ja ensimmäisen tavoitteen yhteydessä tarkastellun Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen tietojen puutteet huomioon ottaen voidaan todeta, että yli 65-vuotiaiden tulot eivät ole kovin paljon pienemmät kuin alle 65-

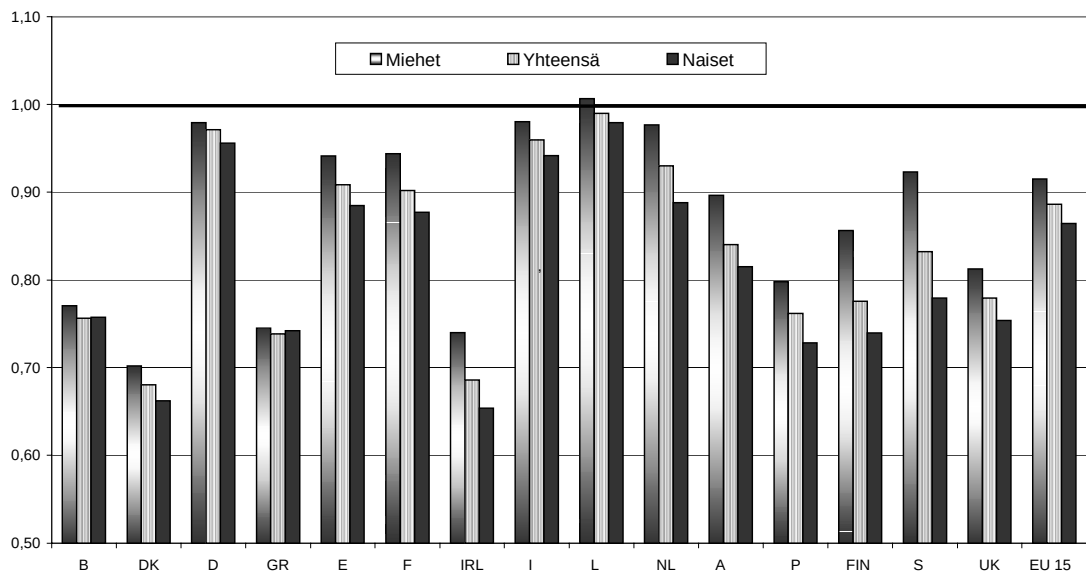
¹⁰

Katso muun muassa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-67/96, Albany International, 21.9.1999 antama tuomio.

vuotiaiden tulot. Miesten ja naisten välillä on merkittäviä eroja kaikissa valtioissa, ja Ruotsissa ero on yllättävän suuri. Tämä saattaa johtua siitä, että yksilölliset eläkkeet ovat suosituimpia kuin johdettuihin oikeuksiin perustuvat (jälkeenjääneiden) etuudet.¹¹ Tällaisten tulosten tulkitseminen edellyttää kuitenkin asuinkiinteistön tyyppin huomioon ottamista, sillä Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) tiedot kattavat ainoastaan kotitalouden eivätkä henkilökohtaisia tuloja.

Kuvio 17

Vähintään 65-vuotiaiden tulojen prosentuaalinen osuus 0-64-vuotiaiden tuloista ^{a)}



a) Katso taustatietoja koskeva metodologinen huomautus maakohtaisia tiivistelmiä koskevassa liitteessä. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat alustavia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.

3.2.2. Korvausasteiden todennäköinen kehitys

Tulevat eläketasot suhteessa ansioihin (tulokorvaustasot) ovat sidoksissa moniin eri tekijöihin. Kansallisten eläkestrategiaraporttien perusteella vaikuttaa siltä, että lakisääteisistä järjestelmistä on tulossa jonkin verran niukempia erilaisten mukautusten seurauksena. Useat valtiot (esimerkiksi Ranska, Espanja, Portugali ja Suomi) ovat laajentaneet – tai laajentavat edelleen – henkilön eläkeoikeuksien laskennassa huomioon otettavaa ansiotulohistoriaa. Tarkasteluväliksi ei otetakaan viimeisiä työvuosia, jolloin ansiot ovat olleet korkeimmillaan, vaan paljon pidempi ajanjakso tai jopa koko ura. Eläkkeiden määrät jäävät siten usein pienemmiksi, etenkin, jos viimeisiä ansioita ei täysin mukauteta nimellispalkkojen kasvuun.

Eläketasot saattavat madaltua myös, jos eläke-etuuksien laskentakaavaa mukautetaan. Eräs merkittävä muutos on ollut demografisen mukautuskertoimen

¹¹ Puolison menettäminen pudottaa kotitalouksien tuloja jyrkästi, jos jälkeenjääneiden etuudet eivät korvaa osaa puolison tuloista. Tämä vaikuttaa erityisesti vanhoihin naisiin, jotka elävät usein kauemmin kuin puolionsa.

käyttöönotto. Elinajan odotteen nostaminen pienentää korvausastetta Ruotsin ja Italian uusissa eläkejärjestelmissä, jollei eläkkeelle siirtymistä lykätä.

Sellaisista valtioista, joissa eläkkeet ovat pääosin kiinteämääräisiä julkisia eläkkeitä, Alankomaat ja Tanska ovat sitoutuneet säilyttämään yhteyden keskimääräisiin ansioihin siten, että korvausaste säilyy todennäköisesti ennallaan. Yhdistynyt kuningaskunta takaa yhteyden hintoihin (vähintään 2,5 prosenttia) perusvaltioneläkkeen osalta ja sitoo tarveharkintaisen vähimmäiseläkkeen (*Pension Credit*) ansioihin. Irlanti on sitoutunut nostamaan eläkemaksuihin perustumatonta vähimmäiseläkettä merkittävästi vuoteen 2007 mennessä ja nostaa todennäköisesti myös eläkemaksuihin perustuvia eläkkeitä taatakseen, että ne säilyvät suurempina kuin maksuihin perustumattomat etuudet; korvausasteiden voidaan siten arvioida nousevan keskipitkällä aikavälillä.

Teoreettiset ja käytännön korvausasteet on erotettava toisistaan. Joissain maissa lakisääteisten ansiosidonnaisten eläkejärjestelmien mukaiset korvausasteet täysimääräiseen eläkkeeseen oikeuttavasta työurasta ovat hyvin korkeita. Joissain tapauksissa nykyiset keskimääräiset eläketasot ovat kuitenkin osoittautuneet mataliksi nykyisiin ansioihin nähden, mikä voi olla osoitus eläkejärjestelmien puutteista, työuran riittämättömästä pituudesta täysimääräisen eläkkeen saamiseksi tai aiemmin ilmoittamatta jääneistä ansioista. Talouden nykyaikaistaminen ja siitä seuraavat työelämän muutokset nostavat eläketuloja tulevaisuudessa Etelä-Euroopan maissa. Myös naisten työvoimaosuuden kasvu kaikissa jäsenvaltioissa nostaa keskimääräisiä eläkkeitä. Niukempiin etuuksiin johtavien sääntöjen vaikutus tasoittuu siten huomattavasti aikaisempaa pidempien urien ja tulojen kasvun vaikutuksesta.

Se, että pidemmän työuran ansiosta on mahdollista ansaita lisäeläkeoikeuksia, on tärkeä keino lakisääteisiin järjestelmiin perustuvien eläkkeiden riittävyyden säilyttämiseksi. Tämä koskee etenkin Ruotsin ja Italian eläkejärjestelmiä, joista on tulossa vakuutusmatemaattisesti neutraaleja. Italian raportti osoittaa, että myöhemmin on mahdollista saavuttaa korvausaste, joka on samanlainen kuin eläkkeelle 60 vuoden iässä 35 työvuoden jälkeen siirtyvän nykyisen tyypillisen työntekijän korvausastetta, siirtymällä eläkkeelle 65-vuotiaana 40 työvuoden jälkeen. Ranska ei ole aikeissa nostaa matalaa 60 vuoden eläkeikänsä, mutta täysimääräisen eläkkeen edellytyksenä olevaa eläkemaksuvuosien määrää nostettiin 37,5 vuodesta 40 vuoteen. Tämän vuoksi monien toimihenkilöiden on pysyttävä työmarkkinoilla kauemmin kuin esimerkiksi teollisuuden, rakennusalan ja liikenteen palveluksessa olevien työntekijöiden (jotka ovat siirtyneet työelämään nuorina ja joilla on yleensä lyhyempi elinajan odote), jotka voivat edelleen siirtyä eläkkeelle 60-vuotiaana. Vaikka monissa maissa on otettu käyttöön eläkkeen lisäosia, jotka maksetaan silloin, kun eläkkeelle siirtymistä lykätään, useimmissa jäsenvaltioissa tarvitaan lisä uudistuksia, jotta ihmiset voisivat parantaa oikeuksiaan etuuksiin työskentelemällä kauemmin (ks. tavoite 5 jäljempänä).

Yksityisen eläketurvan osuus tuloista kasvaa todennäköisesti useimmissa jäsenvaltioissa. Tämä johtuu siitä, että ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ovat kehittyneet vasta äskettäin myös niissä maissa, joissa kattavuusasteet ovat korkeimmat (eläkejärjestelmien vaatimusten vaikutuksesta). Uransa aikana täydet eläkeoikeudet ansainneiden eläkkeensaajien lukumäärän voidaan odottaa nousevan tämän vuoksi merkittävästi ensi vuosikymmeninä.

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitettyjen tietojen perusteella ei voida tehdä jäsenvaltioiden nykyisiä tai tulevia korvaustasoja koskevia järjestelmällisiä vertailuja. Sosiaalisen suojelun komitean indikaattoreita käsittelevä alakomitea selvittää parhaillaan käytännön korvausasteita ja eläkeuudistusten vaikutuksia niihin. Ei ole mahdollista arvioida, onko kansallisissa eläkestrategiaraporteissa ilmaistu luottamus perusteltua, koska tulevia eläketasoja on hyvin vaikea ennakoida tarvittavien lisäuudistustoimenpiteiden ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuteen liittyvän epävarmuuden vuoksi.

3.3. Tavoite 3: yhteisvastuullisuuden edistäminen

On edistettävä sukupolvien sisäistä ja niiden välistä yhteisvastuullisuutta.

3.3.1. Sukupolvien välinen yhteisvastuullisuus

Jäsenvaltiot pyrkivät takaamaan, että eläkkeensaajien tulotaso on kohtuullinen suhteessa koko väestön tulotasoon. Useimpien jäsenvaltioiden mukaan vanhusten suhteellinen tulotilanne on yleisesti ottaen hyvä tai ainakin tyydyttävä. Kuviossa 17 esitetyt Euroopan yhteisön kotitalouksien kyselytutkimuksen (ECHP) tiedot tukevat laajasti tätä väitettä, etenkin jos otetaan huomioon, että ECHP:n tiedoissa saatetaan aliarvioida vanhusten talouksien suhteellista elintasoa. Kreikan ja Ranskan mukaan vanhuksilla on todennäköisesti enemmän varallisuutta kuin mitä tiedot osoittavat, etenkin omistusasuntojen muodossa. Ranskan kansallisten tilastojen mukaan eläkeläistaloutta kohti käytettävissä olevat tulot vastaavat 91:tä prosenttia taloutta kohti keskimäärin käytettävissä olevista tuloista. Suomi ilmoittaa eläkeläistaloutta kohti keskimäärin käytettävissä olevien tulojen olevan 90 prosenttia koko väestön keskiarvosta (1990-luvun alun laman aikana kyseinen luku oli yli 100 prosenttia).

Jakojärjestelmä mainitaan useimmissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa tärkeimmäksi vanhojen ja nuorten välisen yhteisvastuullisuuden takaavaksi järjestelmäksi. Jakojärjestelmän ja yhteisvastuullisuuden käsitteet on kuitenkin pidettävä erillään toisistaan. On selvää, että ensimmäinen sukupolvi, johon jakojärjestelmää sovellettiin, hyötyi kansallisesta yhteisvastuullisuudesta (perheiden sisäisen yhteisvastuullisuuden sijaan). Seuraavien sukupolvien eläkemaksut ja eläke-etuudet ovat kuitenkin selkeästi sidoksissa toisiinsa, joten uudelleenjakoa on vain vähäistä.

Myös rahastoivissa eläkejärjestelmissä on yhteisvastuullisuuteen liittyviä piirteitä. Alankomaiden raportissa mainitaan, että sen rahastoivat toisen pilarin järjestelmät ovat yleensä etuusperusteisia järjestelmiä. Myös niihin voi sisältyä (työikäisiltä eläkkeensaajille suuntautuvaa) uudelleenjakoa, koska työikäiset saattavat joutua korvaamaan vähäisistä sijoitustuotoista mahdollisesti aiheutuvan puutteen osittain maksamalla korkeampia eläkemaksuja, kun taas suurista sijoitustuotoista syntyvä ylijäämä saattaa siirtyä seuraavalle sukupolvelle. Toisaalta myös jakojärjestelmissä saattaa olla yhteisvastuullisuusperiaatteen vastaisia ominaisuuksia: järjestelmissä, joissa eläkkeet perustuvat viimeisiin ansioihin, uudelleenjakoa saattaa suosia niitä, joiden ansiot kasvavat uran loppua kohti. Tällaiset henkilöt ovat yleensä muutenkin keskimääräistä suurituloisempia.

Eläkejärjestelmään sisältyvän uudelleenjaon mahdollinen epäoikeudenmukaisuus johti osaltaan Ruotsin ja Italian vanhojen eläkejärjestelmien korvaamiseen uusilla, vakuutusmatemaattiselta perustaltaan neutraaleilla järjestelmillä. Tällaisessa

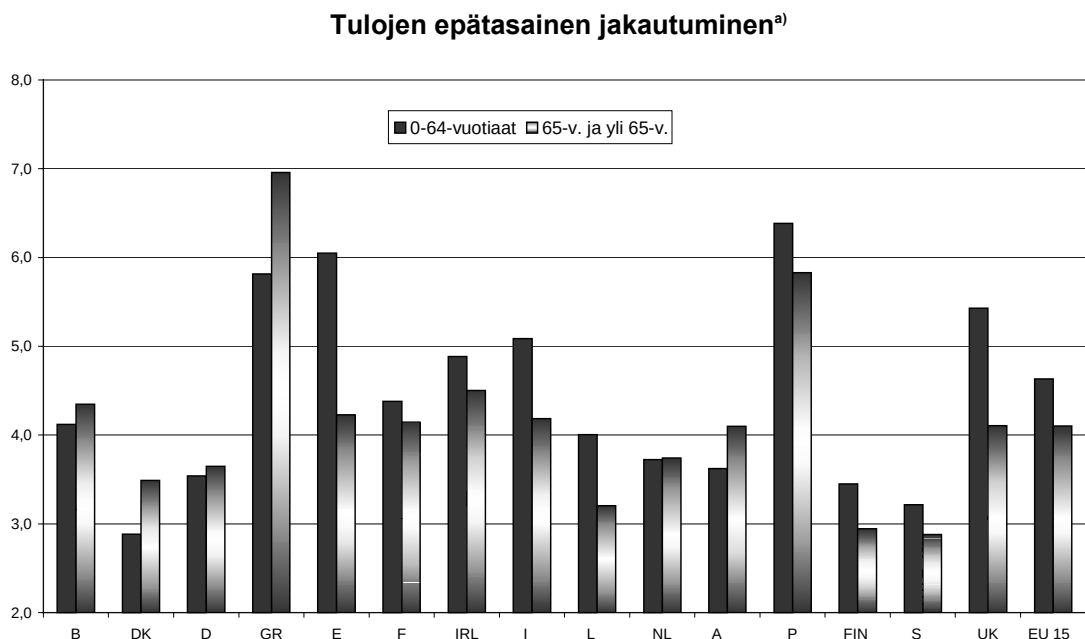
järjestelmässä eläkkeiden kokonaisarvo määräytyy koko työuran aikana maksettujen eläkemaksujen määrän perusteella. Ansiosidonnaisessa järjestelmässä toteutuu (sukupuolesta riippumattomien vakuutusmatemaattisten kerrointen käyttöön perustuva) miesten ja naisten välinen uudelleenjakoa. Uudelleenjakoa tapahtuu myös eräiden muiden ryhmien eduksi, kun eläkkeitä ja takuita rahoitetaan verovaroin yleisestä talousarviosta.

Eläkejärjestelmien vakuutusmatemaattisesta neutraaliudesta huolimatta viranomaiset saattavat myöntää lisäeläkeoikeuksia pienituloisille tai sellaisista ajanjaksoista, joiden kuluessa henkilö on estynyt hankkimasta tuloja ja maksamasta eläkemaksuja. Vanhusten vähimmäistulon takaamiseksi tai heidän elintasonsa parantamiseksi käyttöön otetut mekanismit (ks. tavoitteet 1 ja 2) ovat selkeitä yhteisvastuullisuuden osoituksia. Jäsenvaltiot myöntävät eläkeoikeuksia myös esimerkiksi lasten, vanhusten tai vammaisten hoitoon sekä korkeakouluopintoihin käytetyistä jaksoista samoin kuin työttömyys-, työkyvyttömyys- tai sairausjaksoista, joiden aikana eläkemaksuja ei tarvitse maksaa. Vaikuttaa siltä, että jäsenvaltiot ovat aikeissa lujittaa näitä yhteisvastuullisuusmekanismeja, jotka rahoitetaan usein yleisestä talousarviosta eläkemaksutulojen sijaan.

3.3.2. Yhteisvastuullisuus vanhusten välillä

Useat jäsenvaltiot ilmoittavat eläkejärjestelmiensä joko selkeästi sovituksi tai muuten määrätietoiseksi tavoitteeksi tasaisen tulonjaon edistämisen eläkkeensaajien keskuudessa verrattuna väestöön kokonaisuudessaan (Espanja, Belgia, Kreikka, Italia, Alankomaat ja Ruotsi). Kuvio 18 osoittaa, että jakautuminen suurituloisimman 20 prosentin ja pienituloisimman 20 prosentin väestönosan kesken on tasaisempaa yli 65-vuotiaiden keskuudessa kuin ikäryhmään 0–64 kuuluvien kesken lukuun ottamatta Kreikkaa, Tanskaa, Saksaa, Itävaltaa ja Belgiaa. Viimeksi mainituissa maissa muut tekijät heikentävät julkisten eläkkeiden tasoittavaa vaikutusta.

Kuvio 18



a) Väestön suurituloisimman viidenneksen kokonaistulojen ja saman väestön pienituloisimman viidenneksen kokonaistulojen välinen suhde. Taustatilastojen osalta katso myös menetelmiä koskeva huomautus.
Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat alustavia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.

Jäsenvaltiot tuovat esiin monia sellaisia ensimmäisen pilarin järjestelmiensä piirteitä, jotka todennäköisesti edistävät tasaista tulonjakoa vanhusten keskuudessa. Useimmat jäsenvaltiot mainitsevat tältä osin järjestelmiensä uudelleenjakomekanismit ja erityisesti vanhuksille taatut vähimmäiseläkkeet tai -tulot sekä lastenhoidon, sairauden tai työttömyyden aikana kertyvät eläkkeet. Esimerkiksi Alankomaat toteaa, että ensimmäisen pilarin jakojärjestelmän mukainen eläke kertyy sen kaikille asukkaille vuosittain yhtä nopeasti. Belgia luettelee joukon järjestelmäänsä sovellettavia säännöksiä, joiden mukaan varakkaimpien eläkkeensaajien tuloja jaetaan köyhimmille. Säännökset koskevat muun muassa vähimmäis- ja enimmäiseläkkeitä, suurimmista eläkkeistä kannettavaa maksua (*cotisation de solidarité*) ja ainoastaan tietyn rajan yläpuolella kannettavia sairausvakuutusmaksuja.

Eläkejärjestelmien yhteisvastuullisuusmekanismit vaikuttavat merkittävästi sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Koska naisten osuus työvoimasta on ja on aikaisemminkin ollut pienempi ja koska heidän ansionsa ovat pienemmät, naiset saavat pienempiä eläkkeitä kuin miehet. Heille maksetaan kuitenkin miehiä enemmän vähimmäiseläketakuita ja lastenhoitojaksoista kertyviä eläkkeitä. Alankomaat ja Ruotsi toteavat myös, että sukupuolesta riippumattomien vakuutusmatemaattisten kerrointen käytön ansiosta naiset hyötyvät uudelleenjaosta miehiä enemmän sen vuoksi, että heidän elinajan odotteensa on miehiä pidempi, minkä ansiosta he saavat eläkettä kauemmin kuin miehet.

Useimmissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa todetaan, että iäkkäät eläkkeensaajat saavat yleensä muita eläkkeensaajia pienempiä eläkkeitä. Tämä johtuu monista eri tekijöistä. Eläkeoikeuksien laskenta suhteessa lopulliseen palkkaan on eduksi vasta äskettäin eläkeiän saavuttaneille. Asteittaiset parannukset kattavuudessa ja edellytyksissä, joiden mukaan vakuutusoikeudet lasketaan, ovat hyödyttäneet niitä, jotka vielä äskettäin kuuluivat työvoimaan. Naisten osuus on suurempi vanhimmissa ikäryhmissä, ja vanhimmat ikäryhmät saavat keskimäärin vähemmän tuloja pienempien yksilöllisten eläkeoikeuksiensa ja pienten jälkeenjääneiden etuuksiensa vuoksi. Näistä syistä iäkkäiden eläkkeensaajien osuus vähimmäiseläkkeen saajista on suhteettoman suuri. Samalla kun jäsenvaltiot toteavat tämän, ne tuovat esiin, että jatkuvat pyrkimykset vähimmäiseläketurvan ja muiden yhteisvastuullisuusmekanismien parantamiseksi edistävät osaltaan tulonjaon tarkistamista. Ranska esittää kansallisia lukuja, jotka osoittavat, että vanhimpien eläkkeensaajien bruttotulot ovat 60 prosenttia nuorimpien eläkkeensaajien tuloista. Mikäli verot ja muut vähennykset sekä eläkkeensaajille tarjotut etuudet otetaan huomioon, kyseinen luku on 90 prosenttia.

Belgia ja Italia toteavat, että eläkeläistalouksien tuloerot ovat jatkuva huolenaihe. Italian mukaan tuloerot ovat suurempia nuorimpien eläkkeensaajien keskuudessa, mikä johtuu siitä, että tämä ryhmä saa enemmän ammatillisia lisäeläkkeitä (joiden osalta uudelleenjako ei toteudu yhtä hyvin) sekä muista lähteistä peräisin olevia tuloja (erityisesti pääomatuloja). Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että eläkeläisväestön varakkaimman viidenneksen tulot nousivat 80 prosentilla vuosina 1979–1996/1997, kun taas eläkeläisväestön vähävaraisimman viidenneksen tulot nousivat ainoastaan 30 prosenttia. Tämä johtuu yksityisten eläkkeiden ja ammatillisten lisäeläkkeiden yleistymisestä, josta vähävaraisimmat eläkkeensaajat

eivät pääse nauttimaan. Vuoden 1997 jälkeisissä uudistuksissa voimavarat on tämän vuoksi suunnattu vähävaraisimpien auttamiseen.

Italia ja Kreikka toteavat, että myös eläkevarojen kertyminen menneisyydessä eri tavoin eri ammattiryhmille ja erot niiden jäsenten eduksi koituissa tuotoissa ovat osoitus eläkkeensaajien epätasa-arvosta. Tämän vuoksi kyseiset valtiot ovat pyrkineet ja pyrkivät edelleen lujittamaan järjestelmää sekä luomaan kauttaaltaan oikeudenmukaisen järjestelmän.

3.3.3. Ikääntyminen ja epätasa-arvon todennäköinen kehittyminen

Useissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa käsitellään epätasa-arvon todennäköistä kehitystä ja sitä, kuinka yhteisvastuullisuus voidaan säilyttää väestön ikääntyessä. Tanska toteaa, että nykyiset ja tulevat uudet eläkkeensaajat saavat todennäköisemmin ammatillista lisäeläkettä tai muita säästöihin perustuvia eläkkeitä. Näin ollen Tanska arvioi, että korvausasteet nousevat edelleen ja että samanaikaisesti eläkkeensaajien tuloerot pienenevät. Nykyisen järjestelmän tämänhetkisten piirteiden perusteella sukupolvien välisen ja sisäisen yhteisvastuullisuuden säilyttäminen vaikuttaa mahdolliselta.

Useimmat jäsenvaltiot väittävät, että niiden järjestelmät täyttävät nämä kaksi yhteisvastuullisuuteen liittyvää päämäärää tulevaisuudessa nykyistä paremmin. Tämä on niiden mukaan pääteltävissä nykyisten yhteiskunnallisten suuntausten (esimerkiksi naisten työvoimaosuuden kasvun) perusteella; lisäksi peruseläketurvan parantaminen edistää näitä päämääriä. Ainoastaan jotkin jäsenvaltiot mainitsevat mahdolliset negatiiviset vaikutukset, joita julkisten järjestelmien rahoituksen kestävyys ylläpitämiseksi toteutetuilla mukautuksilla voi olla yhteisvastuullisuuteen liittyvien päämäärien kannalta. Italia arvioi korvausasteiden nykytasojen putoavan. Myös Saksa arvioi korvausasteiden putoavan ensimmäisen pilarin osalta, mutta tämän tasoitukseksi se tarjoaa merkittävää tukea rahastoiville eläkejärjestelmille. Myös Italia aikoo kehittää lisäeläkkeitä korvataksaan julkisten etuuksien supistumisen.

Jotkin jäsenvaltiot viittaavat kasvavaan tarpeeseen mukauttaa järjestelmiä elinajan odotteen kasvun huomioon ottamiseksi. Tämän suuntauksen rahoituksellisten seurausten hallintaa voidaan parantaa siirtymällä maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin, niin että eläkejärjestelmissä otetaan huomioon elinajan odotteen pidentyminen määritettäessä eläkemääriä. Alankomaiden kansallisessa eläkestrategiaraportissa viitataan kuitenkin nimenomaisesti siihen, että maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä elinajan odotteen kasvulla ei ole mitään suoria vaikutuksia maksetun eläkkeen määrään. Alankomaat viittaa myös tutkimukseen, jossa vertailtiin etuusperusteisia eläkesuunnitelmia, joissa toteutuu sukupolven sisäinen yhteisvastuullisuus, maksuperusteisiin eläkesuunnitelmiin, joissa kyseinen yhteisvastuullisuusmuoto ei ole käytössä. Tutkimuksessa todettiin, että maksuperusteiseen eläkejärjestelmään maksettavien maksujen olisi oltava 25 prosenttia suurempia kuin etuusperusteiseen järjestelmään maksettavat maksut kattaakseen riskin eläkemäärän alenemisesta yhtä hyvin.

Ruotsin kansallisessa eläkestrategiaraportissa lisätään yhteisvastuullisuuden käsitteeseen vielä eräs ulottuvuus. Uudistuksen yhteydessä lakisääteistä eläkejärjestelmää mukautetaan sekä jako- että palkkio- (rahastoivuus-) periaatteen osalta siten, että siinä otetaan huomioon keskimääräisen elinajan odotteen kasvu

peräkkäisten ikäryhmien osalta. Raportin mukaan mekanismin tarkoituksena on taata eläkemaksujen jatkuva kannattavuus kaikkien henkilöiden ja ikäryhmien kannalta. Jatkuva kannattavuus edellyttää eläkemaksujen nostamista tai työuran pidentämistä elinajan odotteen kasvaessa. Jos eläkemaksujen osuus pysyy ennallaan, ihmisiä pyydetään pidentämään työuraansa, mikäli he haluavat säilyttää saman eläketason kuin heitä edeltävät ikäryhmät.

3.3.4. *Päätelmä: yhteisvastuullisuuden tulevaisuus*

Eläkejärjestelmien yhteisvastuullisuuteen liittyvien näkökohtien julkinen tuki on merkittävää, ja jäsenvaltiot ovat voimistaneet järjestelmiään monien yhteisvastuullisuuteen liittyvien näkökohtien osalta viimeaikaisissa uudistuksissaan. Tämä todennäköisesti edistää köyhyysriskien tehokasta torjuntaa, mutta ei välttämättä riitä estämään vanhusten keskimääräisten tulojen jäämistä nuorten tuloja pienemmiksi eikä estämään tuloerojen kasvua vanhusten keskuudessa. Yksityisen eläketurvan käytön lisääminen saattaisi lisätä epätasa-arvoa, koska yksityinen eläketurva on läheisemmin sidoksissa tulotasoon ja on helpommin suurituloisten saatavilla. Monet jäsenvaltiot pyrkivät kuitenkin parantamaan mahdollisuuksia turvautua tällaisiin järjestelmiin. Eräs merkittävä tekijä, joka auttaa ratkaisemaan tulevaisuudessa nuorten ja vanhojen välisen sekä vanhusten välisen epätasa-arvon, on naisten eläkeoikeuksien kehittäminen. Naiset muodostavat vanhusväestön ja nykyään myös pienituloisimman väestönosan enemmistön (ks. myös tavoite 10 jäljempänä). Yhteisvastuullisuutta koskevien mekanismien seurantaan varten tarvitaan entistä parempia välineitä.

Taulukko 4: Eläkkeiden riittävyyden takaavat kansalliset strategiat

	Tärkeimmät keinot eläkkeiden riittävyyden takaamiseksi	Huomautukset
B	Eläketurva taataan edelleen pääosin ansiosidonnaisen lakisääteisen eläkejärjestelmän avulla. Järjestelmää on tarkoitus täydentää työehtosopimuksiin sisältyvien ammatillisten lisäeläkejärjestelmien avulla korvausasteiden merkittävän laskun estämiseksi. Vähimmäistulot taataan eläkejärjestelmään maksettavien maksujen ja erityisen vanhuksille tarkoitettun sosiaaliavustusjärjestelmän avulla (GRAPA).	Vanhuksille myönnettävä sosiaaliavustus on hintaindeksisidonnainen, ja lisätarkistuksia voidaan tehdä kahden vuoden välein. Mikäli lisätarkistuksia ei tehdä, köyhyysriskit saattavat kasvaa. Ensimmäisen pilarin korvausasteilla on taipumus laskea, ja jää nähtäväksi, kehittyvätkö toisen pilarin järjestelmät riittävästi korvataksien niiden laskun. Lisäksi itsenäisten ammatinharjoittajien eläketurvaa saatetaan joutua parantamaan.
DK	Yleinen kiinteämääräinen eläke maksetaan kaikille yli 65-vuotiaille asumisen perusteella. Käytävissä on myös tulovähenteisiä täydentäviä etuuksia. Lakisääteinen lisäjärjestelmä (ATP) tarjoaa pienen maksuperusteisen lisätulon, joka ei kuitenkaan ole ansiosidonnainen. Työehtosopimuksiin perustuvat ammatilliset lisäeläkejärjestelmät yleistyivät nopeasti 1980-luvun lopun jälkeen, ja nykyään yli 80 prosenttia työvoimasta kuuluu niiden piiriin.	Kiinteämääräinen eläke on sidoksissa ansioihin ja ehkäisee tämän vuoksi todennäköisesti edelleen tehokkaasti vakavaa köyhyyttä. Vanhusten suhteellinen tulotaso on kuitenkin edelleen melko matala, mutta se nousee ammatillisten lisäeläkkeiden laajan kehittymisen myötä.
D	Ansiosidonnainen lakisääteinen eläkejärjestelmä on vanhusten pääasiallinen tulonlähde. Yksityisen eläketurvan, joka saa merkittävää rahoitustukea (pienituloisille tarkoitettujen) verovähennysten ja avustusten muodossa, kasvu tasoittaa sen korvausasteiden vähäistä laskua. Sosiaaliavustusjärjestelmän vähimmäistulotakuuta on tehostettu siten, ettei jälkeläisten tulotilannetta oteta huomioon.	Vanhusväestön köyhyysriskit ovat pieniä, ja vanhusten suhteellinen tulotaso on korkea. Viimeaikaiset uudistukset parantavat todennäköisesti pienituloisten eläkkeensaajien tilannetta, ja mikäli valtion tukemat lisäeläkkeet kehittyvät hyvin, tulokorvaus pysyy todennäköisesti riittävänä.

	Tärkeimmät keinot eläkkeiden riittävyyden takaamiseksi	Huomautukset
GR	Erilaisten eläkelaitosten (perusvakuutus ja vararahastot) julkiset ansiosidonnaiset eläkkeet ovat ensisijainen tulonlähde. Monet eläkkeensaajat saavat vähimmäisetuusia (OGA:n etuudet ovat maksuihin perustumattomia, eri rahastojen etuudet sen sijaan perustuvat maksuihin). Tarveharkintainen eläkkeen lisäosa (EKAS) voidaan myöntää yleisen perusteen nojalla tulojen nostamiseksi vähimmäiseläkettä korkeammalle tasolle. Ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä varten on tarkoitus kehittää vararahastoja.	Kreikan eläkejärjestelmän on kohdattava riittävyyshaaste: suuret köyhyysriskit, matala suhteellinen elintaso ja voimakas epätasa-arvo. Perheiden sisäinen yhteisvastuullisuus lieventää riskejä nykyään. Riittävyyden arvioidaan paranevan, koska yhä useammilla on eläkkeelle siirtyessään työuransa perusteella oikeus täysimääräiseen eläkkeeseen. Myös järjestelmien lujittaminen ja eri ikäryhmien oikeuksien yhtenäistäminen parantavat riittävyyttä.
E	Julkinen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on pääasiallinen tulonlähde. Vähimmäistulo taataan maksuihin perustuvilla (15 maksuvuoden jälkeen) ja matalammilla maksuihin perustumattomilla vähimmäiseläkkeillä. Ammatillisten lisäeläkkeiden kehittämistä on edistettävä etenkin pk-yrityksissä työehtosopimusneuvottelujen avulla.	Vanhusten köyhyysriskit ovat matalia ja suhteellinen elintaso korkea. Espanjan julkinen eläkejärjestelmä tarjoaa korkeat teoreettiset korvausasteet. Eläkkeiden arvioidaan tämän ansiosta nousevan, koska monilla eläkkeensaajilla on työuransa perusteella oikeus täysimääräiseen eläkkeeseen.
F	Kaksiosainen ensimmäinen pilari tarjoaa korkeat korvausasteet. Ensimmäinen osa on julkinen järjestelmä, jonka yhteisvastuullisuusperustaa on lujitettu; toinen osa perustuu työehtosopimuksiin, ja siinä maksut ja etuudet ovat läheisesti sidoksissa toisiinsa. Toisen pilarin eläketurvaa ei ole juuri järjestetty. Vähimmäiseläkkeen tai matalamman maksuihin perustumattoman tarveharkintaisen etuuden muodossa maksettava vähimmäistulo on taattu.	Köyhyysriskit ovat matalia ja suhteelliset tulot korkeita. Etuuksien tasojen mukautukset rahoituksen kestävyysnäkökulmasta tuskin uhkaavat riittävyyttä, etenkin jos ihmiset voivat saavuttaa paremmat eläketulot työskentelemällä kauemmin.
IRL	Ensimmäinen pilari tarjoaa eläkemaksuilla rahoitettuja kiinteämääräisiä etuuksia. Ne ovat hieman suurempia kuin tarveharkintaiset sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat eläkkeet, jotka on tarkoitettu kattamaan elinkustannukset ja joita on nostettava huomattavasti lähivuosina. Tulotuki perustuu vapaaehtoisin ammatillisiin lisäeläkkeisiin ja yksityisiin eläkkeisiin, joita kannustetaan myöntämällä verohelpotuksia. Jos kattavuus ei parane merkittävästi kolmen seuraavan vuoden aikana, harkitaan kuitenkin muita toimenpiteitä.	Julkisten eläke-etuuksien ilmoitettu kasvu vähentää köyhyysriskejä todennäköisesti etenkin iäkkäiden naisten keskuudessa. Toisen ja kolmannen pilarin järjestelmien osalta tarvitaan laajempaa kattavuutta eläkkeensaajien suhteellisten tulotasojen nostamiseksi pitkällä aikavälillä. Irlanti on ainoa jäsenvaltio, jossa työntekijöiden enemmistöllä ei ole pakollista tuloihin perustuvaa eläketurvaa.
I	Uutta nimellistä eläketilijärjestelmää otetaan käyttöön parhaillaan. Siinä korvausasteet ovat pienempiä verrattuna nykyiseen etuusperusteiseen järjestelmään, mutta se tarjoaa mahdollisuuden saavuttaa samankaltaisia tasoja pidemmän uran avulla. Valtio tukee myös ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä erityisesti muuttamalla erorahajärjestelmiä eläkejärjestelmiksi. Vähimmäistulot taataan vähimmäiseläkkeen avulla.	Vanhusten köyhyysriskit ovat pieniä ja suhteelliset tulot suuria. Korvausasteiden lasku uuden eläkejärjestelmän käyttöönoton vaikutuksesta voidaan korvata työskentelemällä kauemmin ja mahdollisesti lisäeläkejärjestelmistä saatavien tulojen kasvulla. Vaikuttaa siltä, että suurella joukolla epätyypillisiä työntekijöitä on ainoastaan vähimmäiseläketurva.
L	Ansiosidonnainen lakisääteinen eläkejärjestelmä tarjoaa korkean korvaavien tulojen tason, mikä rajoittaa lisäeläkkeiden tarvetta. Valtio edistää kuitenkin niiden kehittämistä. Vähimmäiseläke suhteutetaan maksuvuosien määrään. Viime kädessä voidaan turvautua sosiaaliavustukseen.	Jos nykyiset eläketasot säilytetään ja kun yhä useammat naiset ansaitsevat hyvät eläkeoikeudet, riittävyysoongelmia ei pitäisi olla.
NL	Yleinen kiinteämääräinen eläke maksetaan asumisen perusteella. Määrä on sidottu lakisääteisiin vähimmäisnettotuloihin, jotka puolestaan perustuvat keskimääräisiin tuloihin. Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät takaavat elintason säilymisen. Sitovien työehtosopimusten ansiosta kyseiset järjestelmät kattavat yli 90 prosenttia työvoimasta.	Alankomaiden järjestelmä suojelee vanhuksia paremmin kuin nuoria köyhyysriskiltä ja tarjoaa hyvän suhteellisen elintason miehille ja suhteellisesti huonomman elintason naisille. Naisten ammatillista lisäeläkettä koskevien oikeuksien osalta on kuitenkin odotettavissa kehitystä.

	Tärkeimmät keinot eläkkeiden riittävyyden takaamiseksi	Huomautukset
A	Julkinen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä takaa tulokorvauksen korkean tason. Tämän ansiosta lisäjärjestelmien tarve on vähäinen. Valtio pyrkii kuitenkin edistämään niiden kehittämistä muuttamalla erorahan vanhuuseläkkeeksi. Vähimmäiseläke taataan täydentämällä riittämättömiä eläkeoikeuksia.	Järjestelmän avulla ihmisille, joilla on riittävä vakuutusrekisteri, pyritään tarjoamaan riittävät eläkkeet. Kun yhä useampien eläkkeelle siirtyvien naisten työuran pituus riittää täysimääräisen eläkkeen saamiseen, köyhyysriski todennäköisesti pienenee ja suhteellinen elintaso saattaa nousta, vaikka julkiset eläkkeet pienenevät hieman.
P	Julkinen ansiosidonnainen eläkejärjestelmän teoreettiset korvausasteet ovat korkeita. Pienten tulojen ja lyhyiden työurien vuoksi todelliset eläkkeet ovat kuitenkin keskimäärin pieniä. Toisen ja kolmannen pilarin eläketurvan merkitys on heikentynyt äskettäin. Valtion ensisijaisena tavoitteena on nostaa vähimmäiseläkkeet minimipalkkojen tasolle vanhusten köyhyyden torjumiseksi.	Portugalin ongelmana ovat köyhyysriskit ja matala suhteellinen elintaso. Vähimmäiseläkkeiden nostamiseksi suunnitellut toimenpiteet lievittävät ongelmia todennäköisesti lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä tilanne todennäköisesti paranee, kun yhä useampien eläkkeelle siirtyvien suorittamat eläkemaksut ja työvuodet riittävät täysimääräisen eläkkeen saamiseen.
FIN	Ansiosidonnaisen lakisääteisen eläkejärjestelmän avulla pyritään saavuttamaan 60 prosentin korvausaste myös suurituloisten kohdalla. Lisäeläkkeiden merkitys on vähäinen. Peruskansaneläkettä maksetaan ihmisille, joiden ansiosidonnainen eläke on noin alle 1 000 euroa. Määrään vaikuttaa myös se, kuinka kauan henkilö on asunut Suomessa.	Vaikuttaa siltä, että järjestelmä suojaa tehokkaasti köyhyydeltä edellyttäen, ettei kansaneläkkeen määrä ole huomattavan pieni ansiotasoon nähden. Ikääntyvien työntekijöiden korotetun karttuman ansiosta suuremmat eläkkeet tulevat yhä useampien saataville.
S	Uudessa ansiosidonnaisessa eläkejärjestelmässä etuudet on sidottu tiukasti eläkemaksuihin. Eläkkeen määrä laskee elinajan odotteen kasvaessa tai keskimääräisten ansioiden pudotessa. Matalat ansiosidonnaiset eläkkeet nostetaan taatulle tasolle, joka on indeksoitu inflaation mukaan. Taattu määrä määräytyy asumisen pituuden perusteella. Noin 90 prosenttia työvoimasta kuuluu ammatillisten lisäeläkkeiden piiriin.	Ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän ja automaattisen vakautusmekanismin rakenne siirtää kaikki taloudelliset riskit edunsaajille. Eläkeoikeuksia voidaan kuitenkin nostaa työskentelemällä pidempään tai yhdistämällä osa-aikatyö ja osa-aikaeläke. Takuueläkkeen määrä määräytyy pikemminkin hintojen kuin ansioiden perusteella.
UK	Ansiosidonnaiset eläkemaksut antavat oikeuden hintaindeksiin sidottuun kiinteämääräiseen peruseläkkeeseen. Myös ensimmäinen pilari sisältää pakollisen ansiosidonnaisen osan, ja se tarjoaa pienituloisille korotetun karttuman. Muut voivat laatia ammatillista lisäeläkettä tai henkilökohtaista eläkettä koskevan suunnitelman. Muutoin lisäeläketurva on vapaaehtoinen. "Osuuseläkkeet" on otettu käyttöön yksityisten lisäeläkkeiden käytön edistämiseksi. Ansiosidonnaisia vähimmäiseläketakuita on vahvistettu, ja uusi eläkehyvitys (<i>Pension Credit</i>) tuo lisätuloja henkilöille, joiden ammatillisten lisäeläkkeiden tai henkilökohtaisten eläkkeiden määrät ovat pieniä.	Parannettu vähimmäistulotakuu vähentää todennäköisesti vanhusten köyhyysriskiä. Monilla on hyvä vapaaehtoisesta ammatillisesta lisäeläkkeestä tai henkilökohtaisesta eläkkeestä muodostuva eläketurva, mutta kattavuutta on parannettava ja on taattava, että ihmiset säästävät riittävästi eläkeodotustensa täyttämiseksi.

4. ELÄKEJÄRJESTELMIEN RAHOITUKSEN KESTÄVYYS

Tulevien eläkkeiden riittävyys on sen varassa, pystymmekö turvaamaan eläkejärjestelmien kestävä rahoituksen väestön nopeasta ikääntymisestä huolimatta. On selvää, ettei riittävää eläketurvaa voida rahoittaa loppumattomiin valtion lainarahoilla. Emme voi myöskään olettaa, että rahastoivien eläkejärjestelmien todellinen tuotto vastaa odotuksiamme, jos talouden tuottavuus ei ole riittävää aktiiviväestön ja eläkkeensaajien kannalta. Kaikki eläkejärjestelmät siirtävät osan

talouden nykyisestä tuotosta aktiiviväestöltä eläkkeensaajille rahoitusmekanismista (rahastointi tai jako) riippumatta.¹²

Laekenin Eurooppa-neuvostolle osoitetun eläkkeiden toimivuutta ja laatua koskevan yhteisen raportin mukaan jäsenvaltioiden olisi käytettävä moniosaista strategiaa väestön ikääntymiseen liittyvän haasteen huomioon ottamiseksi, jotta eläkejärjestelmien rahoitus pysyy terveellä pohjalla. Strategian olisi perustuttava sopivaan joukkoon toimintatapoja, jotka ovat kohdassa "rahoituksen kestävyys" esitetyn viiden tavoitteen mukaisia. Rahoituksen kestävyys pyritään takaamaan seuraavien tavoitteiden avulla:

- korkean työllisyysasteen saavuttaminen
- riittävien kannustimien tarjoaminen ikääntyvien työntekijöiden työnteolle erityisesti eläkejärjestelmien avulla (pidempi työura)
- eläkejärjestelmien uudistaminen sopivin tavoin ottamalla huomioon julkisen talouden kestävyysyden yleinen tavoite. Eläkejärjestelmien rahoitukseen olisi liitettävä terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen.¹³ Tavoitteen saavuttamiseksi käytettäviin strategioihin voi kuulua myös erityisten varaeläkerahastojen perustaminen
- sen varmistaminen, että eläkejärjestelmien ja -uudistusten avulla saavutetaan oikeudenmukainen tasapaino aktiiviväestön ja eläkkeensaajien välillä
- sen varmistaminen, että yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät tulevaisuudessakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja.

Nämä tavoitteet määriteltiin eläkealan avointa koordinoitimenetelmää varten, ja samassa yhteydessä on otettava huomioon työllisyyden ja julkisen talouden alojen tämänhetkinen edistyminen. Viimeksi mainittujen alojen toiminnan koordinointi tapahtuu kuitenkin edelleen talous- ja työllisyyspolitiikan vakiintuneiden koordinoitiprosessien yhteydessä. Etenkin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, myös edellä mainittuja väestörakenteen muutosten aiheuttamia ennakoitavia rasitteita, on tarkasteltava vakaus- ja lähentymisohjelmien yhteydessä (Tukholman Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti). Ikääntyvien työntekijöiden työllisyys säilyy Euroopan työllisyysstrategian ensisijaisena tavoitteena. Tämän vuoksi jäljempänä on pyritty määrätietoisesti takaamaan, että jäsenvaltioiden kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetyt tiedot ovat yhdenmukaisia vakaus- ja lähentymisohjelmissä¹⁴ esitettyjen tietojen, talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja kansallisten työllisyyttä koskevien toimintasuunnitelmien kanssa. On tärkeää, että näiden erilaisten politiikan koordinoitintoimien päätelmät ovat keskenään yhdenmukaisia. Seuraavissa osissa

¹² Maat, joilla on suuret ulkomaiset nettovarot, voivat käyttää ylijäämäisen vaihtotaseensa tarjoamaa pelivaraa sijoittamalla muiden talouksien tuottoa eläkeläisväestönsä toimeentulon takaamiseen.

¹³ Julkisen talouden terveen ja kestävä pohjan varmistamisessa käytettävistä jäsenvaltioiden strategioista raportoidaan ja niitä arvioidaan osana talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja ja vakaus- ja kasvusopimusta, joiden mukaisia strategioiden tulisi olla.

¹⁴ Tämän raportin erittely perustuu syksyn 2001 vakaus- ja lähentymisohjelmiin, koska vuoden 2002 ohjelmat saapuivat komissioon vasta marras-joulukuussa 2002.

jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiä ja tulevia strategioita tarkastellaan edellä mainittujen viiden tavoitteen kannalta.

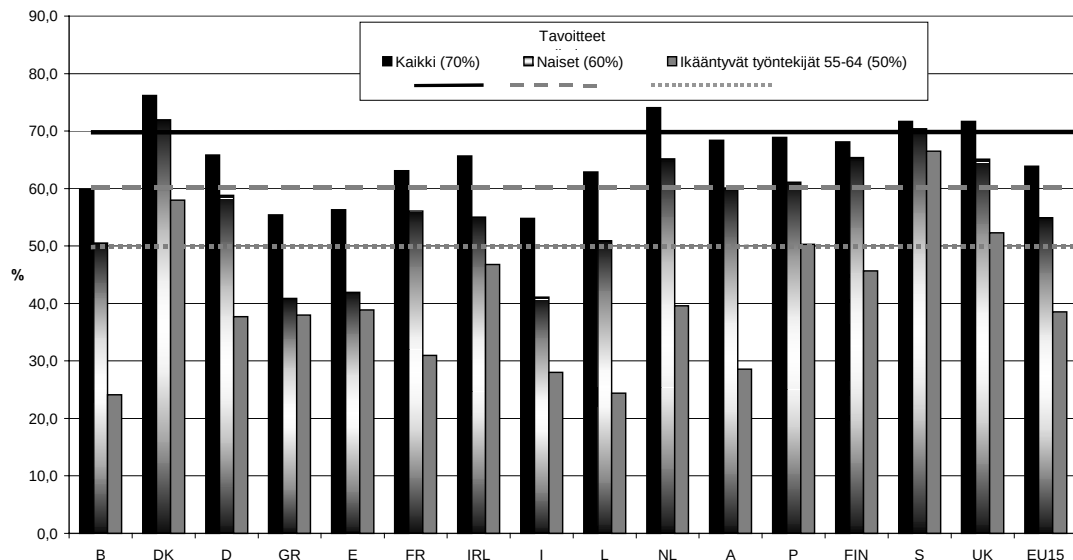
4.1. Tavoite 4: työllisyysasteen nostaminen

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

Työikäisen väestön tällä hetkellä passiivisen ja/tai alityöllistetyn osan aktiivisuuden ja työllisyysasteen nostaminen on tärkein keino, jonka avulla jäsenvaltiot voivat torjua suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisestä seuraavaa työvoiman hupenemista. Väestörakenteen muutoksen kielteiset vaikutukset työllisyyteen ja talouskasvun mahdollisuuksiin saattavat lievitä sen ansiosta, että työttömyysluvut laskevat ja useammat työikäiset voivat osallistua työmarkkinoille. Hallitukset voivat vaikuttaa vain vähän demografiseen huoltosuhteeseen; edes laajamittainen maahanmuutto, joka on hyvin joustava lyhyen aikavälin demografinen muuttaja, ei voisi estää vanhushuoltosuhteen jyrkkää nousua. Eläkejärjestelmien kestävyys kannalta varsinkin taloudellinen huoltosuhde, toisin sanoen eläkkeensaajien suhde työllisiin, on merkityksellinen. Euroopalla on vielä paljon varaa kehittää taloudellista huoltosuhdetta Lissabonin ja Tukholman Eurooppa-neuvostojen asettamien työllisyystavoitteiden mukaisesti (ks. kuvio 19).

Kuvio 19

Työllisyysluvut suhteessa Lissabonin ja Tukholman tavoitteisiin (2001)



Lähde: EU-LFS, EUROSTAT

4.1.1. Tämänhetkisen työmarkkinatilanteen lyhyt kuvaus (esimerkiksi käyttämätön työllisyyspotentiaali)

Kokonaistyöllisyysaste on parantunut 1990-luvun puolivälin jälkeen kaikissa maissa Itävaltaa lukuun ottamatta, ja kaikki maat korostavat sitoutumistaan Lissabonissa ja Tukholmassa sovittuihin työllisyystavoitteisiin, vaikkakin monet ilmaisevat

huolestuneisuutensa viimeaikaisen työllisyyden kasvun hidastumisen takia. Lisäksi työllisyyskehitystä kuvaavien lukujen on noustava huomattavasti monissa maissa, jotta yleisten tavoitteiden saavuttaminen helpottuisi. Jotkin maat (muun muassa Belgia, Espanja ja Italia) toteavat, että lisätoimet ovat tarpeen.

Taulukko 5

Edistyminen Lissabonin ja Tukholman tavoitteiden saavuttamisessa									
	Kokonaistyöllisyys (15–64)			Naisten työllisyys (15–64)			Ikääntyvien työntekijöiden työllisyys (55–64)		
	2001	Muutos 2000–2001	Muutos 1995–2001	2001	Muutos 2000–2001	Muutos 1995–2001	2001	Muutos 2000–2001	Muutos 1995–2001
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
GR	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
FR	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
EU15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
2010 Tavoite	70 %			Yli 60 %			50 %		

Lähde: Eurostat, LFS

Nämä työllisyysastetta koskevat kolme tavoitetta (kokonaistyöllisyys, naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyys) liittyvät ilmeisen läheisesti toisiinsa. Kokonaistyöllisyysastetta voidaan nostaa ainoastaan, jos käyttämätön työllisyyspotentiaali otetaan käyttöön; tällaista potentiaalia esiintyy todennäköisimmin naisten ja ikääntyvien työikäisten keskuudessa. Kuten Kreikan raportissa todetaan, kehitys saattaa hidastua, jollei oteta huomioon asennemuutoksen tarvetta ja tarvetta parantaa tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella olevien työllistyvyyttä, etenkin tarvetta nostaa naisten työvoimaosuutta, sekä tarvetta tehdä merkittäviä investointeja lasten ja muiden huollettavien hoitomahdollisuuksien parantamiseksi.

Vaikka työttömät ovat edelleen merkittävä välitön varatyövoima useissa jäsenvaltioissa, työllisyystasoa on nostettava pääosin houkuttelemalla tällä hetkellä työvoimaan kuulumattomat naiset ja ikääntyvät työikäiset työelämään (ks. tavoite 5 jäljempänä). Espanja ja Kreikka toivovat saavansa maahanmuuttajista tärkeää lisätyövoimaa; tämä koskee myös sellaisia maassa jo olevia maahanmuuttajia, joiden asema on laillistettu. Espanjan kansallisessa eläkestrategiaraportissa korostetaan ulkomaisten työntekijöiden merkitystä sosiaalivakuutusjärjestelmän suotuisan taloudellisen tilanteen kannalta. Sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluvien ulkomaalaisten lukumäärä yli kaksinkertaistui vuosina 1999–2002 nousten kyseisenä aikana 332 000:sta 792 000:een. Maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä työllisyysasteen nostaminen on osa Tanskan ja Ruotsin strategioita. Muissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa maahanmuuttokysymykseen ja

maahanmuuttajien työmarkkinoille integroitumiseen kiinnitetään vain vähän huomiota.

Melko kireät työmarkkinatilanteensa huomioon ottaen myös Tanska ja Alankomaat viittaavat työkyvyttömyysetuuksia saavien henkilöiden ja sosiaalisesti syrjäytyneiden muodostaman varatyövoiman käytön mahdollisuuteen.

Työllisyystavoitteiden saavuttaminen tai niiden osittainen saavuttaminen ei estä jäsenvaltioita lujittamasta pyrkimyksiään nostaa työllisyystasoa edelleen. Ruotsi, Tanska ja Suomi suhteuttavat työllisyystavoitteensa suoraan työvoimansa arvioituun hupenemiseen. Tasoittaakseen väestönkehityksestä johtuvaa työvoimansa hupenemista kyseiset jäsenvaltiot lujittavat pyrkimyksiään saada kaikki työkäiset osallistumaan työmarkkinoille sekä saada ihmiset aloittamaan työuransa keskimäärin nuorempina ja lopettamaan sen keskimäärin vanhempina.

Naisten työmarkkinaosuuden ja työllisyysasteen jatkuva kasvu on keskeinen keskipitkän tai pitkän aikavälin tavoite Itävallassa, Saksassa, Espanjassa, Kreikassa, Irlannissa, Italiassa, Alankomaissa ja Portugalissa.

4.1.2. Tärkeimmät työllisyyden lisäämiseksi suunnitellut toimet

Kansallisia toimintasuunnitelmia työllisyyden lisäämiseksi kehitetään Euroopan työllisyysstrategian yhteydessä. Jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan tärkeimmät työllisyystoimensa kansallisissa eläkestrategiaraporteissaan.

Italia ja Saksa suunnittelevat merkittäviä työmarkkinauudistuksia, joiden uskotaan nostavan työllisyystasoa merkittävästi ja alentavan työttömyyttä. Tanska valmistelee yhä useampien osallistumista työmarkkinoille edistävää toimintasuunnitelmaa, jossa keskitytään takaamaan työnteon kannattavuus ja tehostamaan ja joustavoittamaan aloitteita työpaikkojen löytämiseksi.

Useimmissa jäsenvaltioissa työllisyysasteen arvioidaan nousevan monien toisiinsa liittyvien, vaikkakin pienehköjen aloitteiden ja toimintatapojen vaikutuksesta. Ruotsin yleiset pyrkimykset työllisyysasteen nostamiseksi (muun muassa kansallisten työllisyystavoitteiden asettaminen) jakautuvat neljälle seuraavalle akselille: 1) työn kannustimien lujittaminen veroetusjärjestelmissä, 2) aktiivinen työvoimapolitiikka ja tehokkaat työvoimapalvelut, 3) työn laatu ja työterveyden parantaminen sekä 4) koulutus ja elinikäinen oppiminen. Nämä neljä aihepiiriä tulevat tavalla tai toisella esiin monien jäsenvaltioiden työllisyyspyrkimyksissä. Suomi keskittyy siihen, kuinka yleistä työllisyyskehitystä voidaan parantaa kannustavan ympäristön avulla. Kannustava ympäristö sisältää muun muassa seuraavat ominaisuudet: työsuojaus ja työterveydenhuolto, elinikäistä oppimista edistävät toimenpiteet, kuntoutusohjelmat sekä yrittäjyyden ja yritysten käynnistämisen kannalta myönteinen toimintaympäristö. Ranska tarkastelee syrjinnän torjuntaa ja miesten ja naisten yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevan viimeaikaisen lainsäädännön myönteisiä vaikutuksia työllisyystasoihin.

Jotkin maat ovat esittäneet yksityiskohtaisia arvioita kokonaistyöllisyystavoitteiden saavuttamista koskevien erilaisten keinojen suhteellisesta osuudesta. Tanska, joka aikoo nostaa työllisyyttä noin 133 000 henkilöllä, arvioi, että tulevista uusista työntekijöistä 20 000 on nykyisiä työttömiä, jotka on tarkoitus saada työelämään aiempaa parempien kannustimien avulla. Lopuista 113 000 henkilöstä noin puolen se

arvioi koostuvan vanhemmista työntekijöistä, jotka lykkäävät eläkkeelle siirtymistään varhaiseläke-, työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkejärjestelmien uuden kannustinrakenteen ansiosta. Loppuosan se arvioi saavansa kokoon maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä työllisyysasteen nostamiseksi ja aikaisemmin sosiaalisesti syrjäytyneiden ryhmien työelämään palauttamiseksi toteutettavien toimien avulla.

Maat, joissa naisten työvoimaosuus on pieni (esimerkiksi Espanja, Kreikka ja Irlanti), arvioivat yleensä, että kyseinen osuus kasvaa sukupuoliroolien ikäryhmäsidonnaisten kulttuuristen muutosten vaikutuksesta sekä investoinneilla, joita tehdään lasten ja muiden huollettavien hoitomahdollisuuksien jatkuvaa lisäämistä silmällä pitäen, sekä toimenpiteillä, joilla edistetään työn ja perhe-elämän yhteensovittamista. Maat, joissa on edellä lueteltuja maita alhaisemmat työvoimaosuudet (esimerkiksi Itävalta, Belgia, Saksa ja Alankomaat) yleensä myös korostavat, että miesten ja naisten tasa-arvo palkkauksen ja työolojen osalta on välttämätöntä.

Monet sellaiset maat, joissa on heikot lasten päivähoitomahdollisuudet, tarjoavat melko runsaasti tukea naisille, jotka keskeyttävät työuransa pitkäksi aikaa hoitaakseen lapsiaan näiden kahden tai kolmen ensimmäisen elinvuoden ajan. Tällaiset toimintatavat saattavat luonnollisestikin olla ennen kaikkea osoitus perhepolitiikan ensisijaisista tavoitteista. Työllisyysasteeseen kohdistuvien vaikutusten sekä niiden vaikeuksien vuoksi, joita työmarkkinoille paluu aiheuttaa monille naisille pitkän poissaolon jälkeen, herää kysymys, kannattaisiko kyseiset varat käyttää lastenhoitopalvelujen lisäämistä edistäviin investointeihin naisten työelämään paluun nopeuttamiseksi äitiysloman jälkeen.

Useat jäsenvaltiot (esimerkiksi Itävalta, Belgia, Saksa, Kreikka, Espanja ja Portugali) myöntävät alennuksia sosiaaliturvamaksuihin luodakseen ja lujittaakseen kysyntäpuolen kannustimia työllisyysongelmista kärsivien työntekijöiden työllisyysmahdollisuuksien parantamiseksi. Itävallassa kyseiset toimenpiteet on kohdennettu pääasiassa ikääntyviin työntekijöihin. Espanja myöntää vapautuksia tai huojennuksia työnantajille, jotka palkkaavat naisia, nuoria ja yli 45-vuotiaita. Työvoiman tarjontaa koskevien kannustimien parantamiseksi tehdään lisäksi mukautuksia yksityishenkilöiden tuloverojärjestelmiin (esimerkiksi yksilöllinen verotus ja verohyvitykset).

Lisäksi monet jäsenvaltiot arvelevat, että niiden eläke- ja verojärjestelmien perusominaisuudet ja viimeaikaiset uudistukset edistävät työllisyyttä. Saksa viittaa julkisen eläkejärjestelmänsä työllisyyttä edistäviin ominaisuuksiin; järjestelmässä oikeuksien kertyminen on sidottu tiukasti työllisyysjaksoihin. Lisäksi se tähdentää sitä, että viimeaikaiset uudistukset ovat lujittaneet työnteon peruskannustimia kytkemällä eläkemaksut ja eläke-etuudet toisiinsa entistä läheisemmin. Lisäksi raportissa korostetaan lääketieteellisten kuntoutusetuuksien työllisyyttä edistäviä vaikutuksia, koska niiden tarkoituksena on auttaa ihmisiä palaamaan työhön tai säilyttämään työnsä. Ruotsi ja Italia ovat tehostaneet merkittävästi julkisen eläkejärjestelmän työhön liittyviä kannustimia ja suotuisia työllisyysvaikutuksia julkisen eläkejärjestelmänsä täydellisen uudelleenjärjestelyn ansiosta. Lisäksi useimmissa jäsenvaltioissa on toteutettu erilaisia pienimuotoisempia uudistuksia työnteon kannustimien lujittamiseksi.

Lähes kaikki jäsenvaltiot kokivat viime vuosikymmenen kuluessa merkittävän nettomuuton kolmansista maista. Espanja uskoo nimenomaan voivansa pysäyttää työikäisen väestönsä vähenemisen maahanmuuttajien jatkuvan virran ansiosta. Kreikka katsoo, että maahanmuutosta on etua, mutta huomauttaa, että vaikka maahanmuuttajat lisäävät eläkejärjestelmiin liittyvää liikkumavaraa lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, heillekin kertyy eläkeoikeuksia, joita myös on luonnollisesti noudatettava pitkällä aikavälillä. Muut jäsenvaltiot ovat tietoisia siitä, että maahanmuuton mahdolliset myönteiset vaikutukset voivat toteutua vasta, kun maahanmuuttajien täydellinen taloudellinen ja sosiaalinen osallisuus on toteutunut. Muun muassa Alankomaat, Ruotsi ja Tanska ilmoittavat, että maahanmuuttajien ja etnisten ryhmien työllisyyden lisäämisestä on tullut ensisijainen tavoite.

4.1.3. (Muiden kuin ikääntyvien työntekijöiden) ennakoitun työllisyysasteen kasvun taloudelliset vaikutukset eläkejärjestelmiin

Kuten edellä todetaan, työllisyyden kasvu tuottaa lisäeläkeoikeuksia tulevaisuudessa, minkä vuoksi etenkin naisten eläkeoikeudet ja eläkekustannukset kasvavat. Myös yhä useampien naisten ja ikääntyvien työntekijöiden muodostaman varatyövoiman tulo työmarkkinoille vaatii ylimääräisiä investointeja ja aiheuttaa kuluja (esimerkiksi koulutus ja lastenhoitomahdollisuudet). Toisaalta on myös vero- ja eläkemaksutuloja, jotka eivät tuota uusia oikeuksia (esimerkiksi terveystakuutusmaksut). Lisäksi tulonsiirroissa säästetään, ja BKT kasvaa. Edellä mainituista syistä vaikutukset julkiseen talouteen ja taloudelliseen kokonaistilanteeseen ovat myönteisiä. Yhä useampien naisten työllistyessä ja heidän eläkeoikeuksien kasvaessa sosiaaliturvan taso paranee, koska eläkeläispariskuntien taloutta kohti käytettävissä olevat tulot kasvavat.

Vain jotkin jäsenvaltiot esittävät laskelmia korkeamman työllisyysasteen vaikutuksista eläkekustannuksiin. Ranskan suorittamien arviointien mukaan 1 prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa laskisi eläkekustannusten osuutta BKT:stä 0,2–0,4 prosenttiyksiköllä vuoteen 2040 mennessä. Mikäli eläkeoikeudet eivät kasva, keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän nousu vuodella puolestaan laskisi eläkekustannuksia 0,6 prosentilla BKT:stä.

4.1.4. Päätelmä

Kaikki jäsenvaltiot pitävät pyrkimyksiään nostaa työllisyysastetta tärkeänä osana pitkän aikavälin strategiaansa riittävän eläketurvan rahoituksen kestävyysvarmistamiseksi. Jopa tällä hetkellä hyvin suoriutuville Tanskalle, Ruotsille ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle työllisyysasteen nostaminen on tärkeä osa niiden eläkestrategioita. Kuten Italia ja eräät muut valtiot ovat korostaneet, korkea työllisyysaste on riittävyys- ja kestävyys tavoitteiden saavuttamisen edellytys. Korkea työllisyysaste takaa sen, että etuuksien rahoittaminen jakautuu useampien ihmisten kesken ja että etuustasoja voidaan siten pitää yllä.

Korkeampien työllisyystasojen pitkän aikavälin vaikutuksia tuleviin eläkekustannuksiin on vaikea arvioida, eikä kansallisissa eläkestrategiaraporteissa yleensä esitetä laajoja arvioita. Talouspoliittisen komitean eläkekustannusten kasvua koskevien laskelmien perustana on kuitenkin monia epävarmuustekijöitä koskevia analyyseja, muun muassa niin sanottu Lissabonin skenaario. Kyseisessä mallissa työllisyysasteen oletetaan kasvavan vuotta 2010 koskevien Lissabonin tavoitteiden mukaisesti ja työllisyyskasvun jatkuvan myös vuoden 2010 jälkeen.

Perusskenaariota, jossa kasvu on vain noin 2 prosenttiyksikköä BKT:stä, on verrattu perusskenaarioon, jossa kasvu on hieman yli 3 prosenttiyksikköä. Tulokset osoittavat, että työllisyysasteen jatkuva kasvu peittäisi noin yhden kolmasosan eläkekustannusten kasvusta. Toisin sanoen korkea työllisyysaste voi ainoastaan lievittää väestön ikääntymiseen liittyviä taloudellisia haasteita, ei poistaa niitä. Samankaltaiseen tulokseen on päädytty myös OECD:n tutkimuksessa, jonka arvioiden mukaan työllisyyden asteittainen 5 prosenttiyksikön kasvu hillitsi eläkekustannusten nousua suhteessa BKT:hen keskimäärin noin 0,5 prosenttiyksiköllä muuttumattomaan tilanteeseen perustuvaan skenaarioon verrattuna.

On selvää, että (etenkin naisten ja ikääntyvien työntekijöiden) työllisyyden kasvun mahdolliset vaikutukset ovat suurimpia niissä jäsenvaltioissa, joissa riippuvuutta sosiaalietuksista ja varhaiseläkkeelle jäämistä voidaan vähentää eniten. Koska ikääntymisongelma koskettaa selvimmin monia näistä valtioista, työllisyysasteen nostaminen on ratkaisevan tärkeää ikääntymisongelman ratkaisemista koskevien poliittisten linjausten kannalta etenkin seuraavan parin vuosikymmenen aikana suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen taloudellisten vaikutusten lievittämiseksi.

Useimmissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään yleisesti työllisyyden nostamiseksi toteutettavia toimia, mutta kyseiset toimet liitetään niissä eläkkeisiin ainoastaan laajassa merkityksessä. Lisäksi kun varatyövoiman olemassaolo todetaan, siihen viitataan yleensä vain hyvin yleisesti, eikä varatyövoiman käyttöönottoa ja käyttöönoton mahdollisia kustannuksia juuri käsitellä. Vaikka jäsenvaltiot tähdentävät korkeamman työllisyysasteen tärkeyttä, on selvää, että Lissabonin tavoitteiden saavuttaminen edellyttää työmarkkinoita koskevia lisä uudistuksia useimmissa jäsenvaltioissa. Lisäksi kyseisten tavoitteiden saavuttaminen sinänsä ei ratkaise eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyyttä koskevaa ongelmaa.

4.2. Tavoite 5: työuran pidentäminen

On varmistettava, että työmarkkina- ja talouspolitiikan lisäksi sosiaalisen suojelun kaikki merkitykselliset osa-alueet ja erityisesti eläkejärjestelmät tarjoavat tehokkaita työnteon kannustimia ikääntyville työntekijöille. On varmistettava, että työntekijöitä ei kannusteta siirtymään varhaiseläkkeelle eikä heitä rangaista työnteon jatkamisesta normaalin eläkeiän jälkeen. On varmistettava, että eläkejärjestelmät helpottavat vähittäistä eläkkeelle siirtymistä.

Sen lisäksi, että työllisyyden lisääminen yleensä on tärkeää ja välttämätöntä suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisestä aiheutuvaan siirtymävaiheen demografiseen haasteeseen vastaamiseksi, myös elinajan odotteen kasvu edellyttää työssä vietetyn ajan ja eläkkeelläoloajan välisen suhteen tarkasteluun perustuvia toimenpiteitä. Tämä edellyttää työuran pidentämistä, jolloin rahoituksen kestävyyttä koskevaa kysymystä voidaan käsitellä yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla. Ruotsi tuo tämän näkökohdan esiin voimakkaasti. "– koska keskimääräinen elinajan odote kasvaa ja terveys paranee, myös työssäolovuosia olisi sen mukaan lisättävä." Nykyistä käytännössä matalaa eläkkeellesiirtymisikää ei voida säilyttää, jollei joko nosteta eläkemaksuja ja veroja tai pienennetä eläke-etuuksia.

Viime vuosikymmenien kehitys on ollut kuitenkin juuri päinvastaista kuin pitäisi, jotta eläkejärjestelmistä voitaisiin tehdä kestäviä. Samalla kun 65-vuotiaiden keskimääräinen elinajan odote on noussut jatkuvasti yli vuoden vuosikymmenessä,

tosiasiallinen keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on laskenut jopa tätä nopeammin, mistä on ollut seurauksena lakisääteisen eläkeiän ja tosiasiallisen keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän välinen merkittävä ero. Ikääntyvien 55–64-vuotiaiden miesten työvoimaosuudet olivat ainoastaan 10–15 prosenttiyksikköä matalampia kuin parhaassa työiässä olevien työvoimaosuudet EU:n jäsenvaltioissa 30 vuotta sitten. Nykyään ero on kasvanut 40–50 prosenttiyksikköön useissa jäsenvaltioissa. Eläkkeellesiirtymisiän laskusuunta on ollut havaittavissa kaikissa jäsenvaltioissa, mikä johtuu paljolti siitä, että työmarkkinoiden paineet on pyritty ratkaisemaan varhaiseläkkeelle siirtymistä helpottavilla julkisen sektorin toimenpiteillä ja samansuuntaisilla työehtosopimusneuvottelukäytännöillä.

Viimeksi mainittua kehityssuuntaa pyritään jo nyt kääntämään. Jäsenvaltioiden toimintatavoilla on pyritty lisäämään ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta ja nostamaan heidän työllisyysastettaan, ja viime vuosina on jo tapahtunut jonkin verran kehitystä. Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta on nostettava ja siten myös tosiasiallista työmarkkinoilta poistumisikää on nostettava riittävän työvoimatarjonnan ylläpitämiseksi ja kokonaistyöllisyysasteen nostamiseksi väestön ikääntyessä ja parhaassa työiässä olevan työvoiman huvetessa. Vaikka nuorempien työntekijöiden puute on omiaan luomaan työnantajille taloudellisia kannustimia ikäkysymysten käsittelyyn liittyvien nykyisten käytäntöjen parantamiseksi työpaikoilla ja työmarkkinoilla, markkinavoimat eivät pysty saamaan tarvittavia muutoksia aikaan yksinään. Varsinkin sellaisilla eläkejärjestelmiä koskevilla vero- ja etuussääntöjen muutoksilla, jotka vaikuttavat työnantajien ja työntekijöiden eläkepäättöksiin, on ratkaiseva vaikutus eläkekäyttäytymiseen ja siten työvoiman tarjontaan. Nämä kysymykset ovat myös keskeisessä asemassa Euroopan työllisyysstrategiassa ja talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa.

Työuran pidentäminen ei välttämättä merkitse lakisääteisen eläkeiän nostamista, koska tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä on nykyään lakisääteistä eläkeikää paljon alhaisempi kaikissa maissa. Itse asiassa on kyseenalaista, onko yhtenäinen määritelmä sopivasta eläkkeellesiirtymisiästä tarpeen. Yhdistynyt kuningaskunta kyseenalaistaa perinteiset käsitykset työuramallista ja selvästä jaosta työn ja eläkkeen välillä ja ehdottaa, ettei eläkkeensaajia pidettäisi väestön erillisenä osana, jonka tuottava kausi on ohi. Myös muut maat ovat siirtymässä joustavampiin eläkeikää koskeviin käytäntöihin ja tarkistavat eläkejärjestelmän kannustimia tehdäkseen työuran pidentämisestä palkitsevampaa. Ruotsi on tässä asiassa hyvin pitkällä.

Ihmisillä on erilaisia tarpeita ja mieltymyksiä, ja eläkeikää koskeva joustavuus on tärkeää myös, jotta puoliset ja elinkumppanit voisivat löytää itselleen parhaiten sopivan eläkejärjestelyn. Joustava ja asteittainen eläkkeelle siirtyminen on tämän vuoksi jo sinänsä toivottava päämäärä, kuten *eläkeikää koskevan yhteisön toimintalinjan periaatteista* 10. joulukuuta 1982 annetussa neuvoston suosituksessa todetaan.

4.2.1. *Ikääntyvien työntekijöiden tämänhetkinen työvoimaosuus*

Kuvio 19 ja taulukko 6 (ks. tavoite 4 edellä) osoittavat, että tarkasteltaessa EU:ta kokonaisuudessaan yhteisen työllisyystavoitteen ja tosiasiallisten työllisyysasteen välinen ero on suurin ikääntyvien työntekijöiden (55–64) keskuudessa. Tosiasiallisen työmarkkinoiltapoistumisiän nostamista viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä koskeva Barcelonan tavoite on vieläkin kunnianhimoisempi. Vuonna 2001 neljä jäsenvaltiota (Belgia, Italia, Luxemburg ja Itävalta) oli yli 20 prosenttiyksikön päässä

tavoitteesta, ja viisi muuta jäsenvaltiota oli yli 10 prosenttiyksikön päässä siitä (Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska ja Alankomaat). Koko EU:ta tarkasteltaessa kyseinen välimatka oli 11,5 prosenttiyksikköä vuonna 2001.

Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste nousi kaikissa jäsenvaltioissa vuosina 1995–2001 kolmea jäsenvaltiota (Kreikka, Italia ja Itävalta) lukuun ottamatta. Koko EU:n nousu oli 2,6 prosenttiyksikköä, mutta kahdessa maassa nousu ylitti tavoitteen 10 prosenttiyksiköllä (Suomi ja Alankomaat) ja neljässä maassa 5 prosenttiyksiköllä (Tanska, Espanja, Irlanti ja Portugali). Eläkeiän aikaistumiskehitys on siten onnistuttu jo kääntämään, vaikkakin uudistusvauhtia olisi nopeutettava merkittävästi ikääntyviä työntekijöitä koskevien Tukholman ja Barcelonan työllisyystavoitteiden saavuttamiseksi. Eläkeuudistukset, joissa keskitytään erityisesti vähentämään varhaiseläkkeen kannustimia ja parantamaan työuran pidentämisen kannustimia, ovat tältä osin keskeisessä asemassa. Monet maat katsovat, että varhaiseläkejärjestelmien poistamisen ja varhaiseläkeoikeuden ikärajan nostamisen kaltaiset uudistukset ovat nostaneet ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta ja siirtäneet eläkkeellesiirtymistä myöhemmäksi.

Taulukossa 6 esitetään eri ikäryhmiin kuuluvien työntekijöiden (50-vuotiaista yli 70-vuotiaisiin) nykyisiä työllisyysasteita koskeva yleiskatsaus (miehet ja naiset yhteensä). Taulukko sisältää myös tosiasiallista työmarkkinoilta poistumisikää koskevan työvoimatutkimustietoihin perustuvan arvion.

Taulukko 6: Työllisyysasteet ja keskimääräinen työmarkkinoilta poistumisikä, 2001

	Työllisyysasteet					Keskimääräinen työmarkkinoilta poistumisikä 2000–2001		
	50–54	55–59	60–64	65–69	70+	Naiset	Miehet	Yhteensä
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
GR	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ²⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2
EU15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	NA	NA	NA
¹⁾ vuoden 2000 arvo Lähde: Eurostat, LFS. Keskimääräinen työmarkkinoilta poistumisikä laskettiin käyttämällä menetelmiä, jotka esitetään Peter Schererin teoksessa "Labour market and social policy – occasional papers No. 49: Age of withdrawal from the labour force in OECD countries", OECD, DEELSA/ELSA/WD (2001)2, 11.1.2002. Viiden vuoden ikäryhmien sijaan ikäryhmät on määritetty vuoden tarkkuudella.								

Tiedot osoittavat selvästi, että lakisääteiset eläkeiät vaikuttavat työmarkkinoilta poistumiseen mutta eivät ratkaisevasti. Olisi kuitenkin pidettävä mielessä, että työmarkkinoilta poistuminen ei välttämättä tarkoita eläkkeelle siirtymistä ja ettei työmarkkinoilla pysyminen välttämättä ole osoitus siitä, ettei henkilö saa samanaikaisesti eläkettä. Työllisyys- ja eläkejaksot voivat päinvastoin olla limittäisiä, ja kun osa-aikaeläke ja siten ansiotulojen ja eläkkeiden päällekkäisyys todennäköisesti yleistyvät tulevaisuudessa, on todennäköistä, että myös tällainen limittyminen yleistyy. Näin ollen taulukossa 6 esitettyjen tietojen perustana olevan työmarkkinoilta poistumisikää kuvaavan indikaattorin luotettavuus tosiasiallisen *eläkeiän*, toisin sanoen sen iän, jossa ihmiset keskimäärin siirtyvät eläkkeelle, osoittimena todennäköisesti heikkenee.

Eläkeiän laskun rajat ja määrä vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioittain. Joissain jäsenvaltioissa 55–59-vuotiaiden ikäryhmän työllisyysaste on vielä noin 80 prosenttia, joissain muissa taas alle puolet kyseisestä prosenttiosuudesta. Joissain maissa työllisyysaste putoaa paljon ja äkillisesti ikäryhmästä seuraavaan siirryttäessä, joissain taas asteittain.

Nämä erot johtuvat monista institutionaalisista järjestelyistä (esimerkiksi varhaiseläke-, työttömyys- ja työkyvyttömyysjärjestelmistä) sekä vero- ja etuusjärjestelmistä, mutta selittävänä tekijänä voi olla myös muun muassa ikäryhmävaikutus. Tämä ilmenee siten, että maissa, joissa naiset alkoivat siirtyä työmarkkinoille joukoittain 1960- ja 1970-luvuilla, ikääntyvien työntekijöiden nykyinen työllisyysaste on heidän ansiostaan huomattavasti korkeampi kuin mitä se muuten olisi. Tämä saattaa olla osittainen selitys Tanskan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan ikääntyvien korkeampaan työllisyysasteeseen. Muissa maissa

naisten työvoimaosuuden nopea kasvu tapahtui 1980-luvulla; nämä ikäryhmät todennäköisesti nostavat ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta parin seuraavan vuosikymmenen ajan. Sitä, että terveydelliset syyt (tai mahdollisesti halu siirtyä eläkkeelle samanaikaisesti puolisonsa tai kumppaninsa kanssa) saavat naiset varhentamaan työelämästä pois jäämistään miehiä useammin, pidetään haasteena joissain maissa, joissa 50:tä tai 60:tä lähestyvien naisten työvoimaosuudet ovat jo korkeita. Lisäksi joidenkin jäsenvaltioiden ikääntyvien miespuolisten ja naispuolisten työntekijöiden erilaisten työllisyysasteiden taustalla ovat erilaiset lakisääteiset eläkeiät.

4.2.2. Ikääntyvien työntekijöiden työllisyyttä koskevat keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet

Suurin osa jäsenvaltioista ilmoittaa olevansa sitoutunut edistämään Tukholman tavoitteiden saavuttamista. Ainoastaan jotkin jäsenvaltiot mainitsevat myös Barcelonan tavoitteen (eläkeiän nostaminen viidellä vuodella). Millään Barcelonan tavoitteen tunnustavalla maalla ei ole täsmällisiä suunnitelmia sen osalta, kuinka kyseinen tavoite voidaan saavuttaa. Vain jotkin jäsenvaltiot (Alankomaat, Suomi ja Italia) esittävät ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamista koskevia määrällisiä tavoitteita.

Määrällisten tavoitteiden esittämisen sijaan jotkin maat, kuten Saksa, kuvaavat yleisstrategioitaan kauttaaltaan korkeiden työllisyystasojen saavuttamiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa sitä, että sen työllisyysaste on jo Lissabonin ja Tukholman tavoitteiden mukainen mutta että se on ottanut ensisijaiseksi tavoitteekseen nostaa yli 50-vuotiaiden työllisyysastetta edelleen vuoteen 2006 mennessä. Jäsenvaltioiden työllisyystulokset eivät välttämättä heikennä niiden valmiutta nostaa ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta edelleen. Esimerkiksi Ruotsi, jonka 55–64-vuotiaiden ikäryhmän 66,5 prosentin työllisyysaste on huomattavasti suurempi kuin muissa jäsenvaltioissa, huomauttaa, että ikääntyvien työntekijöiden työvoimatarjonta on heikentynyt viime vuosikymmenen aikana, koska työmarkkinoilta poistuminen työkyvyttömyyseläkkeiden ja neuvoteltujen eläkkeelle siirtymisen johdosta on lisääntynyt, ja pahoittelee sitä, että vuonna 2001 ainoastaan 55 prosenttia 60–64-vuotiaiden ikäryhmästä kuului työvoimaan.

4.2.3. Toimenpiteet ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseksi

Periaatteessa kaikki jäsenvaltiot myöntävät tarpeen taata, että ihmiset työskentelevät kauemmin. Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa ei kuitenkaan yleensä eritellä virallisesti sitä, kuinka kattavaan vero- ja etuusjärjestelmään perustuvat kannustimet edesauttavat työuran pidentämistä. Monissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa tuodaan kuitenkin esiin eläkejärjestelmien työntekoa ehkäisevät piirteet ja esitetään toimenpiteitä niiden korjaamiseksi.

Monet jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet tai suunnittelevat toimenpiteitä pidemmän työuran kannustamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa seuraavat aloitteet: varhaiseläkejärjestelmien poistaminen, varhaiseläkettä koskevien vakuutusmatemaattisten vähennysten käyttöönotto, varhain eläkkeelle siirtyville henkilöille tarkoitettujen eläkemaksujen käyttöönotto, työkyvyttömyyseläkkeen, pitkäaikaisen työttömyysetuuden ja työttömyyseläkkeen edellytysten tiukentaminen, työn jatkamisen palkitseminen korotetulla karttumalla työntekijän saavutettua tietyn iän sekä joustavien eläkejärjestelyjen käyttöönotto. Joustavia eläkejärjestelyjä ovat

muun muassa lakisääteisen eläkeiän poistaminen ja joustavien osa-aikatyöjärjestelyjen salliminen. Eläkeikiä ja mahdollisuutta yhdistää ansiotulot ja eläke tarkastellaan taulukossa 7.

Taulukko 7:

Yleisten ensimmäisen pilarin järjestelmien eläkkeitä koskeva joustavuus (Lähde: MISSOC)				
	Varhaiseläke	Tavanomainen eläke	Myöhennetty eläke	Samanaikaisuus ansiotulojen kanssa
B	60 vuoden iästä alkaen (edellytyksenä 28 vuoden työskentely; tarkoitus nostaa 35 vuoteen 2005 mennessä)	Miehet: 65 Naiset: 62 vuotta (65 vuonna 2009)	Ei myöhennettyä eläkettä	Eläke laskee, jos vuositulot ylittävät tietyn määrän; raja on korkeampi yli 65-vuotiailla.
DK	Julkisessa vanhuuseläkejärjestelmässä ei varhaiseläkettä. Lisäeläke (ATP): 65 vuoden iästä lähtien (vakuutusmatemaattinen vähennys)	Julkinen vanhuuseläkejärjestelmä: 65 Lisäeläke (ATP): 67	Julkinen vanhuuseläkejärjestelmä: myöhentäminen ei ole mahdollista. Lisäeläke (ATP): enintään kolme vuotta	Asteittainen lasku tulojen ylittäessä 30 000 euroa vuodessa.
D	Ankarin edellytyksin vuoteen 2011 asti 60-vuotiaasta alkaen, edellytyksenä 35 työvuotta eläkevakuutuksen piirissä, 63-vuotiaasta alkaen 0,3 prosentin vakuutusmatemaattinen vähennys kuukautta kohti 63 (vakavasti vajaakuntoiset)	65 vuotta	Myöhentäminen mahdollista	Kyllä yli 65-vuotiailla. Eläkkeet laskevat alle 65-vuotiailla, jos vuositulot ylittävät tietyn määrän.
GR (eläke- vakuu- tuksen piiriin 1.1.1993 jälkeen siirtyneet)	Täysimääräinen eläke: 60 vuoden iästä alkaen (raskas työ) Alennettu eläke: 60 vuoden iästä alkaen	65 vuotta	Ei myöhennettyjä eläkkeitä	Alennettu eläke
E	60 vuotta (ennen 1.1.1967 eläkevakuutuksen piiriin tulleet)	65 vuotta	Ei ylärajaa	Eläkettä ei makseta ansiotyön aikana. Osa-aikaeläkkeen ja osa-aikatyön yhdistäminen on mahdollista.
F	Ei varhaiseläkettä	60 vuotta ¹	Ei ylärajaa	Tietyin edellytyksin. Eläkettä ei makseta viimeisen työnantajansa palkkaamalle henkilölle.
IRL	Ei varhaiseläkettä	Vanhuuseläke: 65 vuotta Vakuutusmaksuihin perustuva vanhuuseläke: 66 vuotta	Ei myöhennettyä eläkettä	Kyllä 66 vuotta täyttäneet

Yleisten ensimmäisen pilarin järjestelmien eläkkeitä koskeva joustavuus (Lähde: MISSOC)				
	Varhaiseläke	Tavanomainen eläke	Myöhennetty eläke	Samanaikaisuus ansiotulojen kanssa
I	37 maksuvuoden jälkeen tai 57 vuoden iässä ja 35 maksuvuoden jälkeen (yksityissektorin työntekijät).	Vanha ansiosidonnainen järjestelmä: Miehet: 65 vuotta Naiset: 60 vuotta Uusi maksuperusteinen järjestelmä: sekä miesten että naisten vakuutusmatemaattiset etuudet 57 vuoden iästä alkaen.	Ei ylärajaa	Mahdollista 40 maksuvuoden jälkeen tai yleisen eläkeiän saavuttamisen jälkeen. Muutoin ei mahdollista (lukuun ottamatta sellaisia itsenäisiä ammatinharjoittajia, joilla on pieni eläke)
L	60 vuotta (480 vakuutuskuukautta tai niihin rinnastettavia ajanjaksoja) 57 vuotta (480 vakuutuskuukautta)	65 vuotta	65 vuoden ikään asti	Kyllä tavanomaisten vanhuuseläkkeiden osalta. Varhaiseläke: ansiot enintään 1/3 minimipalkasta
NL	Ei varhaiseläkettä	65 vuotta	Ei myöhennettyä eläkettä	Kyllä
A	Miehet: 61,5 Naiset: 56,5 (61,5 vuotta vuoteen 2029 mennessä)	Miehet: 65 vuotta Naiset: 60 vuotta (65 vuoteen 2033 mennessä)	Ei rajoituksia	Tavanomainen eläke: Kyllä Varhaiseläke: eläkettä ei makseta, jos kuukausitulot ylittävät 302 euroa
P	55 vuotta (alennettu eläke 30 maksuvuoden jälkeen) 60 (työttömät) 55 (työttömät, alennettu eläke) 55 (joidenkin ammattien epäterveellinen työ)	65 vuotta	Mahdollinen	Kyllä
FIN	60 vuotta	65 vuotta	Ei yläikärajaa	Kyllä
S	61 vuotta täyttäneet, vakuutusmatemaattinen vähennys	65 vuotta; vaihtoehtoisesti 67 vuotta	Ei yläikärajaa	Kyllä
UK	Ei varhaiseläkettä	Miehet: 65 Naiset: 60 (65 vuoteen 2020 mennessä)	Enintään 5 vuodella. Myöhentämisen osalta ei rajoituksia vuodesta 2010 alkaen	Kyllä
1	Ranskan matalammasta eläkeiästä huolimatta täysimääräisen eläkkeen edellytyksenä on 40 maksuvuotta)			

Tanska lakkautti niin sanotun varhennetun varhaiseläkkeen järjestelmän (siirtymäkorvaus työttömiksi jääneille 50–59-vuotiaille, jotka olivat maksaneet työttömyysvakuutusmaksuja vähintään 25 vuoden ajan viimeisten 30 vuoden kuluessa) eläkevakuutuksen piiriin siirtäviltä uusilta henkilöiltä vuonna 1996, ja se lopetetaan täysin vuoteen 2006 mennessä. Tanskan vapaaehtoisen varhaiseläkejärjestelmän vuoden 2001 uudistuksen johdosta ihmisten on maksettava maksuja kyseiseen järjestelmään valitessaan varhaiseläkkeen, mikä kannustaa pitkään työhön.

Suomi on päättänyt poistaa työttömyyseläkejärjestelmän vuosina 2009–2014. Sen ansiosta työttömät ovat voineet siirtyä eläkkeelle 60 vuoden iässä saatuaan

pitkäaikaistyöttömälle maksettavia korvauksia vähintään viiden vuoden ajan. Suomi on myös päättänyt poistaa niin sanotun yksilöllistä varhaiseläkettä koskevan järjestelmän (työkyvyttömyyseläkejärjestelmä, jossa eläkkeen edellytykset ovat väljät) vuoden 2003 lopussa.

Saksa on ottamassa käyttöön alennetut eläkkeet (3,6 prosenttia etuudesta vuodessa), mikä koskee kaikkia alle 65-vuotiaina eläkkeelle jääviä. Ranskassa lakisääteinen eläkeikä on 60 vuotta, mutta edellytyksenä on täydellinen 40 vuoden eläkemaksurekisteri (julkisen sektorin järjestelmissä 37,5 vuotta). Sellaiset henkilöt, joiden eläkemaksurekisteri ei ole täysi mutta jotka haluavat jäädä eläkkeelle ennen 65 vuoden ikää, saavat alennettua eläkettä. Toisaalta eläkeoikeudet kertyvät 60 vuoden iän jälkeen vain rajoitetusti, jos henkilöllä on jo täysi eläkemaksurekisteri.

Itävalta on pyrkinyt lujittamaan työnteon kannustimia monilla muutoksilla, kuten nostamalla lakisääteistä varhaiseläkeikää, poistamalla osittaisen työkyvyttömyyden perusteella maksettavan varhaiseläkkeen, vähentämällä eläkkeen määrää ennen tavanomaista 60 vuoden eläkeikää naisilla ja 65 vuoden eläkeikää miehillä sekä lisäämällä eläkkeen lisäosia vasta tavanomaisen eläkeiän jälkeen eläkkeelle siirtyville. Lisäksi säännös, jonka mukaan eläkettä saavat henkilöt eivät saa työskennellä, kumottiin. Sen sijaan säilytetään taloudellisesti edullinen mahdollisuus poistua työmarkkinoilta asteittain ennen lakisääteistä eläkkeelle siirtymistä. Se toteutetaan osa-aikatyön avulla. Itävallassa toteutettujen toimenpiteiden kaltaisia ratkaisuja on käytössä myös muissa jäsenvaltioissa.

Vaikka nämä toimenpiteet mullistavat monien maiden eläkejärjestelmiä, niillä ei poisteta kokonaan varhaisen työmarkkinoilta poistumisen mahdollisuutta eikä taata vakuutusmatemaattisesti täysin neutraaleja eläkepäättöksiä: vaikka varhaiseläkkeestä on pyritty tekemään taloudellisesti yhä kannattamattomampi vaihtoehto, palkkiot pidempään työskentelemisestä ovat yleensä vähäisiä samalla kun pitkä työura johtaa korkeisiin implisiittisiin veroihin.

Jäsenvaltioiden kohtaama haaste ei ole ainoastaan poliittinen, vaan niiden on löydettävä ratkaisuja myös työmarkkinoiden ongelmiin. Varhaiseläkejärjestelmät perustettiin vastaukseksi työmarkkinaongelmiin, joiden vaikutukset olisivat muutoin kohdistuneet sosiaaliturvajärjestelmän muihin osiin, etenkin työttömyys- ja työkyvyttömyysjärjestelmiin. Jotkin maat toteuttivat työmarkkinoihin kohdistuvia rinnakkaistoimenpiteitä varmistukseksi, etteivät iäkkäänä työttömäksi jäämisen vaikutukset ole kohtuuttomia, ja lisätäkseen ikääntyvien työntekijöiden työllisyysmahdollisuuksia.

Kreikan mukaan sen eläkejärjestelmä kannustaa ihmisiä siirtymään virallisesti varhain eläkkeelle, mutta jatkamaan samalla työskentelyä epävirallisesti. Ennenaikainen eläkkeelle siirtyminen on todellakin hyvin yleistä, ja lakisääteiset eläkeiät (65 vuotta miehillä ja 60 vuotta naisilla) ovat täysin teoreettisia. Vuonna 1998 alle 20 prosenttia väestöstä siirtyi eläkkeelle lakisääteisessä eläkeiässä; loput 80 prosenttia turvautui työkyvyttömyyseläkkeisiin ja muihin vastaaviin järjestelyihin. Italia mainitsee myös eläkkeensaajien tekemän pimeän työn ongelman ja suunnittelee toimenpiteitä saattaakseen työtä tekevät eläkkeensaajat takaisin viralliseen talouteen.

Varhaiseläkejärjestelmät eivät ole ainoa varhaisen työmarkkinoilta poistumisen muoto. Vaihtoehtoisia keinoja ovat muun muassa pitkäaikaisten työttömyys-, työkyvyttömyys- ja sairausetuuksien käyttö. Käytännössä varhaista eläkkeelle

siirtymistä voidaan siten rajoittaa usein muuttamalla monien eri järjestelmien ehtoja. Esimerkkinä mainittakoon Alankomaat, jossa valtio suunnittelee parhaillaan aloitepakettia ratkaisuksi useisiin tämänhetkisiin esteisiin. Tällaisia aloitteita ovat muun muassa yksityisiin varhaiseläkejärjestelmiin liittyvien verohelpotusten poistaminen jakoperiaatteen mukaisesti, työttömyyskorvausta saavien ikääntyvien työntekijöiden lukumäärän pienentäminen (ehkäisemällä 57,5-vuotiaiden tai vanhempien työntekijöiden viraltapanoa velvoittamalla työnantajat osallistumaan työttömyyskorvausten kustannuksiin ja ottamalla uudelleen käyttöön velvollisuus palkata myös 57,5-vuotiaita ja vanhempia), (ikäntyvien) ihmisten työkyvyttömyysjärjestelmään siirtymisen rajoittaminen yleisen uudistuksen avulla sekä kysyntäpuolen kannustimien käyttöönotto ikääntyvien työntekijöiden palkkaamiseksi ja työssä pitämiseksi työnantajille myönnettävin kohdennetuin verohelpotuksin.

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmistä saattaa tulla vaihtoehtoinen tapa vetäytyä työmarkkinoilta, etenkin jos työkyvyttömyyseläkkeen edellytykset eivät ole riittävän ankaria. Monet maat (Tanska, Saksa, Alankomaat, Kreikka, Luxemburg, Itävalta ja Ruotsi) ovat tarkistaneet tai tarkistavat parhaillaan työkyvyttömyyseläkejärjestelmiään tiukentaakseen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisperusteita, tehostaakseen kuntoutustoimia ja tarjotakseen soveltuvan vaihtoehtoisen työn eläkkeen myöntämisen sijaan.

Monissa jäsenvaltioissa eläkeiän ja työelämästä eläkkeelle siirtymisen joustavuutta pyritään lisäämään. Italian ja Ruotsin uusissa eläkejärjestelmissä on joustavuutta kehitetty pisimmälle: niin sanottu nimellinen eläketilijärjestelmä takaa maksujen ja etuuksien välisen voimakkaan vakuutusmatemaattisen yhteyden, ja sen ansiosta ihmiset voivat valita eläkkeelle siirtymisensä ajankohdan ja eläketulojensa tason. Samanaikaisesti maksujen ja etuuksien välinen vakuutusmatemaattinen yhteys on voimakas eläkejärjestelmiin sisältyvä työllisyyskannustin.

Suomi aikoo ottaa käyttöön 62–68 vuoden joustavan eläkeiän vuodesta 2005 alkaen ja tarjoaa kyseisellä ikävälillä korotetun karttuman. Ikääntyviin työntekijöihin sovelletaan korotettua karttumaa myös Luxemburgissa. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa sitä, että ihmiset voivat saada lakisääteistä valtion eläkettä jatkaessaan työskentelyä ja että he voivat saada korotuksia lykkäämällä eläkkeelle siirtymistä. Monissa jäsenvaltioissa eläkkeelle siirtymistä koskevat järjestelyt ovat kuitenkin melko joustamattomia, eikä pidemmästä työurasta makseta vakuutusmatemaattisesti asianmukaista korvausta.

Moniin sellaisiin muutoksiin eläke- ja muissa järjestelmissä, joiden ansiosta ikääntyvät työntekijät voivat poistua työmarkkinoilta, liittyy joskus pyrkimyksiä muuttaa työnantajien ja työntekijöiden asenteita. Yhdistyneen kuningaskunnan raportissa todetaan, että hallitus edistää monia niin sanottua aktiivista ikääntymistä koskevia aloitteita. Tällaisia aloitteita ovat muun muassa ikämyönteistä henkilöstöpolitiikkaa edistävä kampanja (*Age Positive*) ikä syrjinnän torjumiseksi vuoden 2006 ikääntymistä koskevan lainsäädännön yhteydessä, 50 vuotta täyttäneille työnhakijoille tarkoitettu *New Deal* -ohjelma sekä joustavia eläkkeellesiirtymisjärjestelyjä koskevien parhaiden käytäntöjen levittäminen työnantajien keskuuteen.

On selvää, että ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen ja tosiasiallisen eläkeiän nostaminen edellyttää monia muutoksia eläkejärjestelmiin. Maaliskuussa 2002

kokoontunutta Barcelonan Eurooppa-neuvostoa varten laaditussa neuvoston ja komission yhteisessä raportissa *"Työvoimaosuuden nostaminen ja aktiivisen ikääntymisen edistäminen"* korostetaan, että työvoimaosuuteen vaikuttavat neljä seuraavaa keskenään vuorovaikutuksessa olevaa tekijää: työn tarjonta ja houkuttelevuus, taloudellisten kannustimien tasapaino, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus sekä päivähoitomahdollisuuksien ja liikenne- ja neuvontapalvelujen muodossa annettu ympäristön tuki. Raportissa suositellaan siten kattavaa strategiaa työllisyyden lisäämiseksi noudattamalla eri elämänvaiheita koskevaa dynaamista lähestymistapaa, jonka avulla pyritään maksimoimaan ihmisten kyky osallistua työelämäänsä koko eliniän ajan. Työntekijöiden pitäminen työelämässä pidempään edellyttää, että työkyky ja työllistyvyys pidetään korkeatasoisina koko työuran ajan sellaisin erilaisin toimenpitein, joiden avulla pyritään tarjoamaan uusia ja laadukkaampia työpaikkoja, tekemään työ kannattavaksi, tarjoamaan korkeatasoisempaa ja mukautettavissa olevaa ammattitaitoa sekä tekemään työstä todellinen vaihtoehto kaikille.

4.2.4. Pidemmän työuran taloudellisten vaikutusten arviointi

Pidemmän työuran edistämiseksi toteutetut ja suunnitellut uudistukset ovat tärkeitä ja oikeansuuntaisia toimia siitä huolimatta, ettei vaikutusten arviointeja ole yleensä käytettävissä. Monissa tapauksissa vaikuttaa myös siltä, etteivät toteutetut tai suunnitellut aloitteet ole riittäviä halutun suuruisten vaikutusten aikaan saamiseksi työllisyysasteessa ja siten eläkejärjestelmiä koskevaan taloudelliseen haasteeseen vastaamiseksi.

Joitakin merkittäviä laadullisia arviointeja on kuitenkin esitetty. Tanska katsoo, etteivät varhennetun varhaiseläkkeen järjestelmän lakkauttaminen ja työkyvyttömyys- ja varhaiseläkejärjestelmistä myönnettävien eläkkeiden edellytyksiä koskevien sääntöjen tiukentaminen ole nostaneet ikääntyvien työntekijöiden työttömyysastetta, mitä voidaan pitää osoituksena siitä, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen saattaa lisätä työllisyyttä. Jotkin maat katsovat, ettei työllisyysaste voi kasvaa niin paljon, että se yksinään voisi tasoittaa merkittävän osan eläkekustannusten todennäköisestä noususta; työllisyysasteen kasvu voi ainoastaan madaltaa tulevien kustannusten todennäköistä nousua.

Talouspoliittisen komitean alainen ikääntymistä käsittelevä työryhmä on tehnyt joitakin analyyskejä epävarmuustekijöistä, jotka liittyvät tosiasiallisen eläkeiän nostamisen eläkekustannuksiin kohdistuviin vaikutuksiin. Eräs tärkeä havainto oli, että eläkekustannusten vaikutukset ovat paljolti riippuvaisia eläkejärjestelmän rakenteesta ja siitä, kuinka nostaminen toteutetaan. Tarkemmin sanottuna vaikutukset ovat sidoksissa siihen, toteutetaanko tosiasiallista eläkeikää koskeva muutos myöntämättä lisäeläkeoikeuksia. Jos tosiasiallista eläkeikää voidaan nostaa vaikkapa vuodella ilman, että korvausastetta nostetaan, esimerkiksi lykkäämällä työkyvyttömyyseläkkeen tai jonkin muun sellaisen etuusperusteisesta järjestelmästä maksettavan varhaiseläkkeen nostamista, jonka osalta vakuutusmatemaattisia tekijöitä ei oteta huomioon, todennäköinen eläkekustannusten kasvu suhteessa BKT:hen jäisi 0,6–1 prosenttiyksikköä pienemmäksi (perusskenaarioon verrattuna). Tosiasiallisen eläkeiän nostaminen vuodella hillitsisi siten ennakoitua eläkekustannusten kasvua keskimäärin noin 20 prosentilla vuonna 2050. Nostamalla tosiasiallista eläkeikää viidellä vuodella – kuten Barcelonan Eurooppa-neuvosto kehottaa tekemään – palkitsematta työntekijöitä korotetulla kattumalla julkiset eläkekustannukset voitaisiin toisin sanoen pitää yleisesti ottaen nykyisellä tasollaan.

Jos eläkeoikeuksia kuitenkin nostettaisiin lisätyövuoden perusteella – kuten asia olisi usein varsinkin maksuperusteisissa järjestelmissä – vaikutukset eläkekustannuksiin olisivat huomattavasti pienempiä. Kuitenkin myös tässä tapauksessa uudistus olisi hyödyllinen, koska eläkemaksujen määrä ja taloudellinen tuotos kasvaisivat. Tämän ansiosta eläkkeensaajat voisivat myös säilyttää elintasonsa tai jopa parantaa sitä.

Koska monet kansallisissa eläkestrategiaraporteissa ilmoitetut toimenpiteet ovat äskettäisiä, näkyvät tulokset ovat useimmissa maissa edelleen melko vähäisiä, jos näkyviä tuloksia ylipäätään on. Työuran pidentämisen taloudellisten kannustimien osalta laskennalliset veroasteet ovat usein edelleen suhteellisen korkeita, eivätkä lisävuodet työelämässä nosta elinaikaisia eläkkeitä monissa jäsenvaltioissa. On myös selvää, ettei muutosten nykyvauhti ole riittävä ikääntyviä työntekijöitä koskevien Tukholman ja Barcelonan tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.2.5. Päätelmä: työuran pidentäminen on tehokas keino eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyysden takaamiseksi

Työntekijöiden työuran pidentämisen edistäminen on tärkeä keino työllisyysasteen nostamiseksi yleensä ja siten rahoituksen kestävyysden parantamiseksi väestön ikääntyessä. Jäsenvaltiot ovat hyvin selvillä tästä. Kuitenkin on selvää, että nykyistä paljon järjestelmällisempi lähestymistapa vero- ja etuusjärjestelmien vaikutusten, työllisyyskäytäntöjen ja yksilöiden odotusten osalta olisi tarpeen. Jos eläkkeellesiirtymiskäytäntöjä halutaan muuttaa riittävästi vuoteen 2010 mennessä, useimpien jäsenvaltioiden on lujitettava ponnistelujaan, pyrittävä entistä kauaskantoisempiin ratkaisuihin ja tehostettava toimiansa koordinoitua. Neuvosto ja komissio ovat jo korostaneet useissa asiakirjoissa, että etusijalle olisi asetettava työntekijöiden pitäminen työelämässä pidempään ja varhaiseläkkeelle siirtymisen kannustimien poistaminen samoin kuin vero- ja etuusjärjestelmien kannustavien vaikutusten tarkistaminen yleensä niiden työllisyyttä edistävien vaikutusten parantamiseksi.¹⁵

4.3. Tavoite 6: eläkejärjestelmien kestävyysden varmistaminen takaamalla terve julkisen talouden hoito

On uudistettava eläkejärjestelmiä sopivin tavoin ottamalla huomioon julkisen talouden kestävyysden yleinen tavoite. Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyteen olisi liityttävä terve julkisen talouden hoito ja tarvittaessa velan pienentäminen.¹⁶ Tavoitteen saavuttamiseksi käytettäviin strategioihin voi kuulua myös erityisten varaeläkerahastojen perustaminen.

Komissio ja neuvosto kuvaavat väestön vanhenemisesta johtuvien julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten torjumiseksi käytettävää kolmiosaista strategiaa Tukholman Eurooppa-neuvostolle osoitetussa yhteisessä raportissa julkisen talouden

¹⁵ Katso Barcelonan Eurooppa-neuvoston päätelmät, talouspolitiikan laajat suuntaviivat, työllisyysuuntaviivat ja työvoimaosuuden nostamista ja aktiivisen ikääntymisen edistämistä koskeva yhteinen raportti Barcelonan Eurooppa-neuvostolle.

¹⁶ Julkisen talouden terveen ja kestävä pohjan varmistamisessa käytettävistä jäsenvaltioiden strategioista raportoidaan ja niitä arvioidaan osana talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja ja vakaus- ja kasvusopimusta, joiden mukaisia strategioiden tulisi olla.

laadusta ja kestävydestä ja niiden vaikutuksesta kasvuun ja työllisyyteen¹⁷. Strategian mukaisesti

- jäsenvaltioiden olisi vähennettävä julkista velkaansa väestön vanhenemisesta johtuvien budjettivaikutusten torjumiseksi
- jäsenvaltioiden olisi toteutettava myös vero- ja etuusjärjestelmiin kohdistuvia laajoja työmarkkinauudistuksia työllisyysasteen nostamiseksi etenkin ikääntyvien työntekijöiden ja naisten keskuudessa
- jäsenvaltioiden olisi toteutettava eläkejärjestelmiä koskevia merkittäviä uudistuksia hillitäkseen julkiseen talouteen kohdistuvia paineita, jotta eläkejärjestelmien rahoitus saataisiin pysymään terveellä pohjalla sekä sukupolvien välisen asianmukaisen tasapainon takaamiseksi.

Kahdessa edellisessä osassa käsiteltiin pääasiallisesti sekä työllisyysasteen nostamista yleensä että ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamista sen arvioimiseksi, kuinka työmarkkinauudistukset voivat auttaa ratkaisemaan väestön ikääntymisestä eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyydelle aiheutuvia haasteita. Tässä osassa keskitytään väestön vanhenemisesta johtuvien budjettivaikutusten torjumiseen eläkeuudistusten avulla ja lisäämällä talousarvion liikkumavaraa. Talousarvion liikkumavaraa voidaan lisätä vähentämällä julkista velkaa tai keräämällä varoja julkisiin varaeläkerahastoihin. Tässä osassa tarkastellaan jäsenvaltioiden eläkejärjestelmiin liittyviä julkisen talouden haasteita, sitä, kuinka jäsenvaltiot aikovat uudistaa eläkejärjestelmiään, sekä lopuksi sitä, kuinka uudistukset auttavat saavuttamaan eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyyttä koskevan yleisen tavoitteen ja kuinka ne siten edistävät julkisen talouden rahoituksen kestävyyttä kokonaisuudessaan. Julkisen talouden rahoituksen kestävyyttä tarkastellaan talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen sekä vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä, kuten Tukholman Eurooppa-neuvoston päätelmissä ja Laekenin Eurooppa-neuvostolle osoitetussa eläkkeiden toimivuutta ja laatua koskevassa yhteisessä raportissa pyydetään.

Merkittävä osa eläkkeiden kokonaiskustannuksista rahoitetaan julkisin budjettivaroin. Rahoituksen osalta sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksessa esitettyjä vaatimuksia eläkejärjestelmien ja niiden pitkän aikavälin kestävyys tarkistamisesta. On taattava, ettei eläkekustannusten kasvu vaarana julkisen talouden kestävyttä. Samanaikaisesti julkiseen talouteen kohdistuvia paineita voidaan lievittää ja väestön ikääntymisestä aiheutuvia budjettivaikutuksia voidaan vähentää takaamalla terve julkinen talous ja vähentämällä julkista velkaa.

4.3.1. *Eläkejärjestelmien nykyiset ja arvioidut vaikutukset julkisiin menoihin*

Talouspoliittinen komitea perusti vuoden 1999 lopussa työryhmän (kansallisten hallintoelinten asiantuntijoista koostuva ikääntymistä käsittelevä työryhmä, AWG),

¹⁷ Euroopan unionin neuvosto (2001), "Julkisen talouden vaikutus kasvuun ja työllisyyteen: laadun ja kestävyysparantaminen", komission ja (Ecofin-) neuvoston raportti Eurooppa-neuvostolle (Tukholma 23.–24.3.2001), 6997/01;
Euroopan komissio (2000), "Julkisen talouden vaikutus kasvuun ja työllisyyteen: laadun ja kestävyysparantaminen", KOM(2000) 846.

jonka tehtävänä on arvioida eläkkeiden osuutta julkisista menoista. Kansallisten hallintoelinten asiantuntijat suorittivat kaikki laskelmat käyttämällä koordinoitua lähestymistapaa. Apuna käytettiin Eurostatin yhteisiä väestöennusteita ja yhteisesti sovittuja käsityksiä makrotaloudellisesta kasvusta. Äskettäisten uudistusten arvioidut vaikutukset otettiin huomioon laskelmissa vain, jos uudistusta koskeva lainsäädäntö oli tullut voimaan vuoden 2000 loppuun mennessä (joissain maissa vuonna 2001). Laskelmissa ei siten otettu huomioon joissain maissa, kuten Saksassa, Portugalissa, Kreikassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vuonna 2001 tai myöhemmin toteutettujen tai sovittujen viimeisimpien uudistusten arvioituja vaikutuksia.

Tulokset osoittavat, että julkisten eläkkeiden osuus BKT:stä oli keskimäärin 10,4 prosenttia vuonna 2000 vaihteluvälin ollessa 4,6–14,5 prosenttia. Julkisten varojen vähäinen käyttö eläkkeisiin Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa johtuu siitä, että näiden maiden julkiset järjestelmät tarjoavat eläkkeensaajille tietyt vähimmäistulot takaavia kiinteämääräisiä etuuksia, kun taas lisäeläkkeitä maksetaan yksityisistä järjestelmistä. Irlannissa pienten kustannusten osaselityksenä on suhteellisen pieni eläkeläisväestö. Useimmissa EU-maissa julkisesta eläketurvasta vastaavat kuitenkin ansiosidonnaiset eläkejärjestelmät, joista maksettavien eläkkeiden täydennykseksi on mahdollista saada tarveharkintaisia tulotakuueläkkeitä tai sosiaaliavustusta. Näissä maissa julkisen eläketurvan osuus BKT:stä on noin 10 prosenttia tai enemmän.

AWG:n arvioiden mukaan julkisten eläkekustannusten osuus BKT:stä nousee useimmissa jäsenvaltioissa 3–5 prosenttiyksikköä lähivuosikymmeninä, mikäli olettamuksena käytetään perusskenaariota, jonka mukaan vuoden 2000 toimintatavat säilyvät ennallaan. Julkisten menojen arvioitu kasvu vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioittain. Yhdistynyt kuningaskunta on ainoa maa, jossa eläkekustannusten osuuden BKT:stä arvioidaan laskevan vanhusten väestöllisen huoltosuhteen kasvusta huolimatta. Italian, Ruotsin ja Luxemburgin osalta kasvu on arvioitu suhteellisen pieneksi. Italiassa ja Ruotsissa vähäinen kasvu johtuu paljolti siirtymisestä uusiin maksuperusteisiin eläkejärjestelmiin, joissa eläkemaksujen ja -oikeuksien välillä on vahva vakuutusmatemaattinen yhteys ja joissa eläke määritellään tietyn kaavan mukaisesti ottamalla huomioon myös elinajan odote eläkkeelle siirryttäessä. Ennusteiden mukaan kasvu on suurinta Espanjassa (7,9 prosenttiyksikköä BKT:stä) ja Kreikassa (12,2). Tämä johtuu osittain eläkejärjestelmän kehittymisestä näissä kahdessa maassa, joissa yhä useampien eläkkeensaajien uran pituus riittää täysimääräisen eläkkeen saamiseen. Lopuissa muissa EU-maissa ennakoitu kasvu on 3,7–6,2 prosenttiyksikköä koko EU:n kasvuarvion ollessa 3,2 prosenttiyksikköä.

Taulukko 8: Julkiset eläkekustannukset (useimmat julkisista varoista 55-vuotiaille tai sitä vanhemmille maksettavat tulokorvaukset mukaan luettuina), ilman veroja, prosenttia BKT:stä. Arviot perustuvat vuonna 2000 voimassa olleeseen lainsäädäntöön.

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Kasvu enim- millään
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK ¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
D (2002) ²⁾	10,8					14,9	4,1
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL ³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL ⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
EU15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Lähde: Talouspoliittinen komitea (2001), "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) Tanskan osalta työmarkkinoiden lakisääteiset lisäeläkejärjestelmät (ATP, SAP ja SP) on otettu huomioon.
- 2) Saksaa koskevat uudet arviot, joissa otetaan huomioon vuoden 2001 eläkeuudistus.
- 3) Irlannin osalta tulokset on ilmaistu prosentteina BKTL:stä.
- 4) Alankomaissa toinen pilari on hyvin kehittynyt. Tällä seikalla on suora myönteinen vaikutus julkiseen eläkejärjestelmään sen ansiosta, että se vähentää väestön ikääntymisestä johtuvaa ensimmäisen pilarin kuormitusta. Myös eräs epäsuora vaikutus on kuitenkin pantava merkille: yksityisistä rahastoista maksettaviin eläke-etuuksiin tulevaisuudessa kohdistuvat verot ovat todennäköisesti melko suuria ja saattavat osittain vaimentaa julkisten eläke-etuuksien nousua.

Useimpien jäsenvaltioiden kansallisten eläkestrategiaraporttien mukaan talouspoliittisen komitean esittämät arviot ovat riittävän täsmällisiä havainnollistaakseen julkisista varoista maksettavien eläkkeiden todennäköistä kehittymistä. Jotkin jäsenvaltiot ovat saattaneet talouspoliittisen komitean arviot ajan tasalle esimerkiksi tulevien uudistusten perusteella. Jotkin jäsenvaltiot taas ovat esittäneet niiden täydennykseksi vaihtoehtoisia laskelmia kansallisissa eläkestrategiaraporteissaan. Kuten edempänä todetaan, talouspoliittisen komitean esittämät arviot eivät sisällä viimeisimpien Saksassa, Portugalissa, Kreikassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettujen uudistusten vaikutuksia. Portugalin arvioiden mukaan julkisten eläkekustannusten osuus BKT:stä nousee 9,7 prosentista 12,1 prosenttiin vuosina 2000–2050; arvioissa on otettu huomioon vuoden 2002 uudistuksen vaikutukset (talouspoliittisen komitean arvioiden mukaan vastaavat luvut ovat 9,8 prosenttia ja 13,2 prosenttia). Kreikan arvioiden mukaan osuus nousee 12,6 prosentista 22,6 prosenttiin otettaessa huomioon vuoden 2002 uudistus sekä tarkistetut väestö- ja työllisyysluvut (talouspoliittisen komitean esittämän arvion mukainen nousu on 12,6 prosentista 24,8 prosenttiin). Yhdistyneen kuningaskunnan arvion mukaan julkiset eläkekustannukset säilyvät suurin piirtein vuoden 2000 tasolla, kun vuoden 2002 uudistusten vaikutukset otetaan huomioon (osuus on noin 5,5 prosenttia BKT:stä talouspoliittisen komitean arvion ollessa

4,4 prosenttia). Suomi katsoo, että viimeisin lokakuussa 2002 hyväksytty uudistus lujittaa maksupohjaa, minkä ansiosta eläkemaksujen korotuspaine jää ennakoitua 10:tä prosenttiyksikköä pienemmäksi. Riittää, että eläkemaksujen osuutta työtulosta nostetaan 5 prosenttiyksiköllä vuoteen 2050 mennessä. Saksa arvioi korotuspaineen olevan 4,1 prosenttiyksikköä BKT:stä (talouspoliittisen komitean arvioiden mukaan vastaava luku on 5 prosenttiyksikköä).

Eräät muut jäsenvaltiot ovat tarkistaneet arvioitaan ottamalla huomioon muun muassa väestö- ja työllisyysmuutoksia koskevat viimeaikaiset tiedot. Lisäksi jotkin jäsenvaltiot esittivät eläkejärjestelmän joitain osia, kuten maksuperusteista sosiaaliturvajärjestelmää, koskevia yksityiskohtaisia tietoja. Belgia esittää raportissaan vakausohjelmassaan käytetyn, ajan tasalle saatetun arvion, jossa kuvaillaan yleisesti ikääntymisen vaikutuksia sosiaaliturvaan kokonaisuudessaan (+3,4 prosenttiyksikköä BKT:stä). Tarkistettujen luvut poikkeavat kuitenkin vain vähän alkuperäisistä arvioista, minkä perusteella voidaan päätellä, että talouspoliittisen komitean esittämät arviot ovat yleisesti ottaen luotettavia ja antavat asianmukaisen käsityksen sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvien eläkkeiden kustannusten todennäköisestä noususta.

4.3.2. Julkisten eläkejärjestelmien maksut

Edellä esitetyt kustannusarviot ovat osoitus julkisiin eläkejärjestelmiin kohdistuvista rahoituspaineista. Rahoitusjärjestelyt vaihtelevat kuitenkin maittain. Kaikissa maissa julkisen eläkejärjestelmän ansiosidonnainen osa rahoitetaan yleensä ansiotuloista kannettavilla eläkemaksuilla. Irlannissa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kiinteämääräiset peruseläkkeet rahoitetaan eläkemaksuilla, ja ainoastaan Tanska rahoittaa ensimmäisen pilarin mukaiset eläkkeet verovaroilla. Tarveharkintaiset vähimmäiseläkkeet sen sijaan rahoitetaan verovaroilla kaikissa maissa. Lakisääteiset sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat yleensä erillisiä valtion talousarviosta; ainoastaan joissain tapauksissa lakisääteisten velvollisuuksien noudattaminen edellyttää alijäämän kattamista sosiaaliturvajärjestelmästä. Merkittävät varainsiirrot yleisestä talousarviosta sosiaalivakuutuslaitoksille ovat yleisiä, mikä on osoitus yhteisvastuullisuuteen liittyvien näkökohtien mukaisesta verovarojen käytöstä lakisääteisten eläkejärjestelmien piirissä (esimerkkeinä mainittakoon tarveharkintaiset eläkkeen lisäosat ja muun muassa työttömyys- ja lastenhoitojaksojen aikana kertyvät eläkkeet).

Jäsenvaltioiden nykyiset toimintalinjat johtavat julkisen rahoituksen paineiden lisääntymiseen lähes kaikissa maissa, mikä edellyttää eläkemaksujen korottamista, eläkeiän nostamista, etuuksien pienentämistä sekä suurempia varainsiirtoja yleisistä talousarvioista tai muita toimenpiteitä rahoituksen kestävyys tukemiseksi. Jäsenvaltiot reagoivat tilanteeseen toteuttamalla mahdollisimman laaja-alaista politiikkaa. Tässä osassa tarkastellaan kuitenkin ensin jäsenvaltioiden toimintatapoja eläkemaksuprosenttien säätelyä.

Tähän mennessä Ruotsi on sitoutunut voimakkaimmin estämään verojen ja eläkemaksujen nousun. Ruotsin uuden järjestelmän mukainen eläkemaksuprosentti on kiinteä, ja tarvittavia mukautuksia tehdään ainoastaan etuuksien osalta. Italian uudistetussa järjestelmässä on samankaltaisia piirteitä, mutta etuuksia koskevat mukautukset tulevat täysimääräisesti voimaan vasta hyvin pitkän siirtymäkauden jälkeen. Saksa on sitoutunut säilyttämään eläkemaksujen osuuden alle 22 prosentissa, ja hallituksen on ehdotettava tarvittavia toimenpiteitä parlamentille, mikäli 15-

vuotisarvioiden perusteella näyttää siltä, ettei tätä tavoitetta saavuteta. Alankomaat aikoo säilyttää eläkemaksujen osuuden enintään 18,25 prosentissa. Eläkejärjestelmän alijämä katetaan vararahastosta tai yleisestä talousarviosta tehtävillä varainsiirroilla. Luxemburgin eläkejärjestelmän mukautus tehdään eläkemaksuprosentin avulla. Rajatyöntekijöiden lukumäärän mahdollinen lasku vaikuttaa merkittävästi eläkemaksuprosenttiin: jos järjestelmän maksajien lukumäärä kasvaa edelleen suhteellisen nopeasti, kansallisen väestön ikääntymisen vaikutukset saattavat jäädä hyvin vähäisiksi. Naapurimaiden työntekijöiden ansiosta Luxemburgin järjestelmän taloudellinen vakaus säilyy, jos talouskasvu vuotta kohti on noin 4 prosenttia. Vaikuttaa siltä, että jos Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta säilyttävät nykyiset toimintalinjansa, ne tarvitsevat vain vähän tai eivät lainkaan ylimääräistä rahoitusta.

Muissa maissa eläkemaksuprosentin osalta noudatettava strategia ei ole kovin hyvin selvillä. Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa ei esitetä täsmällisiä tietoja eläkemaksuprosentin arvioidusta kehityksestä. Kyseiset jäsenvaltiot pitävät nähtävästi eläkemaksuprosenttia muuttujana, jota voidaan mukauttaa rahoitustarpeen mukaisesti. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tämä mukautus voidaan toteuttaa muutoinkin kuin eläkemaksuprosentin avulla – esimerkiksi keskushallinnon myöntämien tukien tai muiden eläkeuudistusten avulla. Monissa maissa liikkumavaraa luodaan vähentämällä julkista velkaa ja/tai kartuttamalla vararahastoja.

Monissa jäsenvaltioissa eläkemaksujen osuutta työtulosta olisi nostettava 5–10 prosenttiyksikköä, mikä vastaa kokonaisverotaakan nousua useilla prosenttiyksiköillä BKT:stä. Kreikan tilanne on poikkeuksellisen haasteellinen: yleisestä talousarviosta tehtävien varainsiirtojen korotuspaine on 15,5 prosenttia BKT:stä vuoteen 2050 mennessä. Seuraavassa taulukossa 9 esitetään tiivistetysti kansallisten eläkestrategiaraporttien sisältämät julkisten eläkejärjestelmien rahoitusta koskevat tiedot.

Taulukko 9: Eläkemaksujen osuus julkisissa eläkejärjestelmissä

	Eläkemaksujen osuus (%) palkasta¹	Huomioita²
B	37,94 % (sosiaaliturva) Työnantaja: 24,87 % Työntekijä: 13,07 %	Tarveharkintaiset vähimmäiseläkkeet rahoitetaan veroilla. Eläkemaksut kattavat kaikki sosiaaliturvan alat. Sosiaaliturvajärjestelmä on tällä hetkellä alijäämäinen. Vuonna 2000 järjestelmään tarvittiin valtion budjetista myönnettyä tukea 2,6 prosenttia BKT:stä. Tuki nousee 5,5 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2050 mennessä.
DK	223,25 DKK kuukaudessa (noin 2 %) Työnantaja: 2/3 Työntekijä: 1/3	Eläkemaksut kattavat lakisääteiset lisäeläkejärjestelmät (ATP ja SP) työntekijän keskipalkan osalta. Kiinteämääräiset julkiset vanhuuseläkkeet ja valtion virkamiesten eläkkeet rahoitetaan kokonaan veroilla.
D	19,1 % Työnantaja: 9,55 % Työntekijä: 9,55 %	Liittovaltion talousarviosta maksetut tuet vastaavat 37:ää prosenttia eläkekustannuksista vuonna 2002; osuuden odotetaan laskevan 31 prosenttiin vuonna 2030. Tämän lisäksi sosiaaliturvaetuksiin kuuluvat eläkkeet rahoitetaan veroilla. Tavoitteeksi on asetettu, että eläkemaksujen osuus ei saisi ylittää 22:ta prosenttia tulevaisuudessa.

	Eläkemaksujen osuus (%) palkasta¹	Huomioita²
GR	20 % (jos vakuutus on alkanut ennen 31.12.1992) Työnantaja: 13,33 % Työntekijä: 6,67 % 30 % (jos vakuutus on alkanut myöhemmin) Työnantaja: 13,33 % Työntekijä: 6,67 % Valtio: 10,00 %	Eläkemaksujen osuus kattaa kaikki sosiaaliturvan alat. Maksuperusteisten eläkkeiden rahoittamiseksi myönnettävien verotukien osuuden BKT:stä on nouseva nykyisestä 4,8 prosentista 15,5 prosenttiin vuonna 2050. Lisäksi 65 vuotta täyttäneiden vakuutuksen ulkopuolella olevien henkilöiden ja valtion virkamiesten eläkkeet rahoitetaan veroilla.
E	28,3 % (sosiaaliturva, paitsi terveydenhoito ja työttömyysetuudet) Työnantaja: 23,6 % Työntekijä: 4,7 %	Eläkemaksut kattavat maksuperusteiset etuudet vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perhe-eläkkeiden ja äitiysetuuksien osalta. Sosiaaliturvasektorin odotetaan olevan ylijäämäinen vuoteen 2015 asti, minkä jälkeen se muuttuu alijäämäiseksi. Tarveharkintaiset vähimmäiseläkkeet rahoitetaan veroilla.
F	14,85 % (perusjärjestelmä) Työnantaja: 8,2 % Työntekijä: 6,55 % 9,5 % (pakolliset ensimmäisen pilarin lisäeläkejärjestelmät)	Eläkemaksut kattavat vanhuus- ja perhe-eläkkeen; työkyvyttömyyseläkkeet katetaan terveysvakuutusmaksuilla. Julkinen eläkejärjestelmä on nykyään ylijäämäinen (0,2 prosenttia BKT:stä vuonna 2000) mutta tuottaa 3,8 prosentin alijäämän BKT:stä vuonna 2040, mikä merkitsee eläkemaksuprosentin nostamista 10 prosenttiyksiköllä.
IRL	12,5–16 % (sosiaaliturva, paitsi terveys) Työnantaja: 8,5–12 % Työntekijä: 4 %	Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvat (kiinteämääräiset) eläkkeet rahoitetaan eläkemaksuilla. Tarveharkintaiset sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat eläkkeet rahoitetaan veroilla.
I	32,7 % Työnantaja: 23,81 % Työntekijä: 8,89 %	Eläkevakuutusjärjestelmän alijäämä on nykyisin 0,8 prosenttia BKT:stä. Luku nousee 3,0 prosenttiin BKT:stä, kun sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat eläkkeet lasketaan mukaan. Alijäämän osuuden BKT:stä odotetaan nousevan 4,5 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä ja jäävän tälle tasolle vuoteen 2030 asti.
L	24 % Työnantaja: 8 % Työntekijä: 8 % Valtio: 8 %	Kolmasosa eläkemaksuista sekä taattu vähimmäistulo vanhuksille ja julkisen sektorin työntekijöiden eläkkeet rahoitetaan veroilla. Eläkemaksuprosentin kehitykseen tulevaisuudessa vaikuttaa talouskasvun vauhti. Arvioiden mukaan eläkemaksujen osuus voidaan pitää 26 prosentissa vuoteen 2050 asti, jos kasvuvauhti on 4 prosenttia vuosittain, mutta osuuden on nouseva 46 prosenttiin, jos kasvuvauhti on 2 prosenttia.
NL	17,9 % (vanhuuseläke) 1,25 % (perhe-eläkejärjestelmä) Työntekijä: 19,15 %	Tavoitteeksi on asetettu sen varmistaminen, ettei vanhuuseläkemaksujen osuutta nosteta yli 18,25 prosenttiin. Järjestelmän odotetaan pysyvän ylijäämäisenä vuoteen 2010 asti, jos eläkemaksujen osuus on 17,9 prosenttia. Sen jälkeen alijäämä katetaan vararahastosta ja veroista. Lisäksi 1,25 prosenttia eläkemaksuista maksetaan perhe-eläkejärjestelmään ja 7,09–13,93 prosenttia eläkemaksuista maksetaan työkyvyttömyysetuusjärjestelmiin.
A	22,8 % Työnantaja: 12,55 % Työntekijä: 10,25 %	Verotuet vastaavat 23:a prosenttia eläkekustannuksista. Ilman talousarviosta tehtäviä siirtoja eläkemaksujen osuus olisi 31 prosenttia vuonna 2001, ja sen on nouseva 38 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä, jos nykyistä politiikkaa jatketaan.
P	34,25 % (maksuperusteiset käteisetuudet) Työnantaja: 23,25 % Työntekijä: 11 %	Eläkemaksut kattavat kaikki maksuperusteiset etuudet (eläkkeet, sairaus, työttömyys). Tarveharkintaiset sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat maksuihin perustumattomat eläkkeet ja muut etuudet rahoitetaan veroilla (3,3 prosenttia BKT:stä vuonna 2000). Sosiaaliturvasectori tuottaa tällä hetkellä ylijäämää 1,7 prosenttia BKT:stä ja alkaa tuottaa alijäämää 1,5 prosenttia BKT:stä vuoteen 2050 mennessä.
FIN	23,7–26,6 % (yksityinen sektori) 27,45 % (valtion sektori) (ansioeläkkeet ja kansaneläkkeet) Työnantaja: 17,3–19,1 % Työntekijä: 2–4,9 %	Yksityisen sektorin ansiosidonnaisen eläkemaksun (21,7 %) arvioidaan nousevan 5 prosenttiyksiköä (ottaen huomioon vuoden 2002 uudistukset ja vararahastojen käyttö). Tarveharkintaiset (eläketulojen mukaan määräytyvät) kansaneläkkeet rahoitetaan osittain veroilla.
S	18,91 % (vanhuuseläke) 1,7 % (perhe-eläkejärjestelmä) Työnantaja: 11,91 % Työntekijä: 7 %	Ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on nimellisiin eläketileihin perustuva maksuperusteinen järjestelmä (16 %) ja esirahastoiva maksuperusteinen eläkejärjestelmä (2,5 %). Nämä osuudet on pidettävä vakioina tulevaisuudessa. Takuueläke (tarveharkintainen eli julkisten eläkkeiden mukaan määräytyvä), työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet ja eläkemaksut työuran taukojen aikana rahoitetaan veroilla.

	Eläkemaksujen osuus (%) palkasta¹	Huomioita²
UK	21,9 % (sosiaaliturva, paitsi terveys) Työnantaja: 11,9 % Työntekijä: 10 %	Eläkemaksuprosentti kattaa valtion peruseläkkeen ja ansiosidonnaisen lisäeläkkeen (SERPS ja State Second Pension eli ns. S2P-eläke). Tarveharkintaiset vähimmäistulotakuu- ja eläkehyvitysetuudet ja valtion virkamiesten eläkkeet rahoitetaan veroilla.
1	Lähde: Euroopan komissio, MISSOC 2002. Eläkemaksuprosentti koskee yleisiä ensimmäisen pilarin sosiaaliturvajärjestelmiä. Monissa jäsenvaltioissa on asetettu ylärajat tuloille, joista maksetaan eläkemaksuja. Eläkemaksujen osuudet voivat myös olla erilaiset itsenäisille ammatinharjoittajille.	
2	Huomiot perustuvat tietoihin, joita on saatu kansallisista eläkestrategiaraporteista.	

Ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin ja yksityisiin eläkejärjestelmiin maksettavat eläkemaksut on lisättävä julkisten eläkejärjestelmien maksuihin, jotta voidaan arvioida eläketurvaan tarvittava kokonaisrahoitus. Esimerkiksi Tanskassa ammatillisten lisäeläkejärjestelmien eläkemaksujen osuus palkasta on 8–16 prosenttia ja Ruotsissa 2–15 prosenttia. Ruotsissa eläkemaksujen osuus on yleensä sitä suurempi, mitä suurempia tuloja ansaitaan. Näin varmistetaan lakisääteisen järjestelmän tulorajan ylittävä riittävä korvausaste. Irlannissa tyypillinen eläkemaksujen osuus on 11 prosenttia ja Italiassa 9,25 prosenttia.

4.3.3. Yleiset toimenpiteet julkisten eläkekustannusten rahoituksen varmistamiseksi

Kaikki jäsenvaltiot tiedostavat ikääntyvän väestön aiheuttaman taloudellisen haasteen, ja useimmat niistä ovat jo ryhtyneet ponnisteluihin, joiden tarkoituksena on varmistaa niiden lakisääteisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys. Monissa jäsenvaltioissa on toteutettu eläkejärjestelmien uudistuksia viime vuosikymmenen aikana. Uudistusten tarkoituksena on hillitä tulevia eläkekustannuksia. Ruotsi ja Italia ovat aivan viime aikoina muuttaneet perusteellisesti eläkejärjestelmiään nimellisiin eläketileihin perustuviksi maksuperusteisiksi järjestelmiksi, joissa rahoituksen kestävyyttä hoidetaan ennen kaikkea luomalla eläkemaksujen ja eläke-etuuksien välille tiivis yhteys. Muut maat, kuten Suomi, Saksa ja Portugali, ovat viime aikoina tehneet merkittäviä mukautuksia omien eläkejärjestelmiensä parametreihin tarkoituksenaan hillitä tulevaa eläkekustannusten kasvua ja samalla säilyttää eläkejärjestelmiensä olennainen rakenne. Sellaiset maat kuin Ranska, Espanja ja Itävalta ovat myöntäneet tarvitsevansa merkittäviä lisä uudistuksia, ja ne aikovat laatia uusia uudistusehdotuksia vuoden tai kahden sisällä. Jotkin jäsenvaltiot, erityisesti Belgia, Tanska, Irlanti, Luxemburg ja Alankomaat, ovat keskittyneet rahoitukseen tarkoituksenaan taata terve julkinen talous ja luoda vararahastot tulevien kustannusten kasvun varalle, kun taas itse eläkejärjestelmään ne eivät suunnittele suuria uudistuksia. Kreikka otti merkittävän askeleen vuonna 2002 tarkistaakseen eläketurvan puite ehdot ja parantaakseen eläkejärjestelmän uskottavuutta samalla, kun toimenpiteitä rahoituksen kestävyuden varmistamiseksi on siirretty myöhemmään vaiheeseen.

Useimmat jäsenvaltiot ovat sitä mieltä, että vähentämällä julkista velkaa tai keräämällä varoja vararahastoon ne voivat merkittävällä tavalla valmistautua ikääntymisestä johtuviin tulevaisuuden menovaatimuksiin. Useat jäsenvaltiot painottavat sitä, että niiden sitoutuminen terveeseen julkiseen talouteen on peruselementti strategiassa, jolla selviydytään ikääntymisestä. Ne ovat myös usein korostaneet sitoutumistaan perustamalla vararahastoja, joihin varat tulevat julkisten talousarvioiden ulkopuolelta ja joiden avulla hallitukset voivat pitää eläkkeet riittävinä suurina ikäluokkia varten ja siten vähentää tarvetta verojen tai

eläkemaksujen korotuksiin. Ammatillisten ja yksityisten lisäeläkejärjestelmien kehittäminen tuo myös lisävaroja tulevien eläkkeiden rahoittamiseksi. Pitkällä aikavälillä elinajan odotteen kasvun vuoksi on kuitenkin muutettava pysyvästi eläke-etuuksia, eläkemaksuja tai työelämän pituutta.

Merkittävä määrä vararahaston varoja on jo kerätty lakisääteisiin eläkejärjestelmiin Luxemburgissa, Ruotsissa, Tanskassa ja Suomessa, joissa vaatimukset osittaisesta rahastoinnista ovat jo pitkään olleet olemassa. Uusia vararahastoja on viime aikoina perustettu Belgiaan, Alankomaihin, Espanjaan, Kreikkaan, Portugaliin, Ranskaan ja Irlantiin. Varoja on kuitenkin toistaiseksi kertynyt vähän viime aikoina perustettuihin rahastoihin (paitsi Irlannissa, jossa varojen osuus BKT:stä nousi 8 prosenttiin vuonna 2001). Yleinen aikomus on nostaa näitä varoja vaihtelevassa määrin sitoutumalla siirtämään varoja säännöllisesti rahastoihin ennen kuin ikääntyminen johtaa eläkekustannusten kasvuun. Irlanti on lakisääteisesti sitoutunut tukemaan vararahastoa vuosittain 1 prosentilla BKTL:stä. Samoin Kreikka on perustanut tällaisen rahaston vuonna 2002 ja sitoutunut maksamaan sinne 1 prosenttia BKT:stä vuoteen 2015 asti. Espanjassa ja Portugalissa sosiaaliturvasektorin tuottama ylijäämä säästetään tuleviin eläkevastuisiin (Portugalissa rahasto saa kaksi prosenttiyksikköä työntekijän sosiaaliturvamaksuista sekä sosiaaliturvajärjestelmän ylijäämät), kun taas Belgiassa ja Alankomaissa säästöt, joita saadaan alentuneista korkomaksuista julkisen velan vähennyttyä, osoitetaan eläkevastuille varattuun rahastoon.

Taulukko 10: Ensimmäisen pilarin järjestelmien varaeläkerahastojen osuus (%) BKT:stä

	Vuosi	Varat
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	ei ole
GR	2001	ei ole
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL ¹⁾	2001	8
I	2001	ei ole
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	ei ole
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	ei ole
Irlanti: osuus (%) BKTL:stä.		

Myös Alankomaat ja Tanska odottavat hyötyvänsä siitä, että yksityisten eläkkeiden verotusta lykätään. Vastineeksi yksityisten eläkejärjestelmien eläkemaksujen verovähennyskelpoisuudesta ja eläkejärjestelmien investointitulojen verovapautuksesta eläkesäästöjä kerättaessä, eläke-etuudet ovat tuloveron alaisia

silloin, kun ne maksetaan rahastosta. Tämä verotusmalli nostaa verotuloja silloin, kun julkiset eläkemaksut ovat suuret, ja näin sen avulla katetaan ikääntymisestä johtuva eläkekustannusten kasvu. Koska eläkkeiden keskimääräiset verokannat ovat alhaisemmat (mikä johtuu joko erityisistä eläkkeistä koskevista verosäännöistä tai progressiivisesta tuloverosta), tällainen verotuksen lykkääminen edellyttää nettotukea. Muissa jäsenvaltioissa hallitukset voivat myös odottaa saavansa korvauksi osan julkisten ja yksityisten eläkemenojen kasvusta verottamalla eläkkeitä eläketulojen ja niiden verotustavan mukaisesti. Tällä tavalla julkiset nettokustannukset jäävät jonkin verran pienemmiksi kuin bruttokustannukset.

Julkisten eläkkeiden rahoitusta ei ole vielä täysin taattu, vaikka on ryhdytty toimenpiteisiin eläkejärjestelmien uudistamiseksi ja kerätty varoja tulevien eläkevastuiden maksamiseksi. Jotta eläkemaksuprosentit tai verokannat eivät nousisi liikaa, jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan järkevää makrotalouspolitiikkaa ja julkista politiikkaa sekä ryhtymään rakenteellisiin uudistuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa vakaa talouskasvu, korkeampi työllisyysaste ja alhaisemmat velkatasot. Monet jäsenvaltiot, esimerkiksi Belgia, Tanska, Alankomaat, Suomi ja Ruotsi, pitävät julkisen velan vähentämistä olennaisena edellytyksenä strategiassa, jolla selviydytään ikääntymisen haasteista, ja nämä maat ovat asettaneet erityistavoitteekseen vuosittaisen julkisen talouden ylijäämän tulevina vuosina. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot myöntävät työllisyysasteen kasvun merkityksen maksupohjan vahvistamiseksi sekä terveen julkisen talouden saavuttamiseksi. Lopuksi jotkin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet uudistamaan eläkejärjestelmiään edelleen.

Taulukko 11: Yleiset julkiset alijäämät ja bruttovelat prosentteina BKT:stä

	Alijäämä 2001	Alijäämä 2002	Brutto- velka 2001
B	0,4	-0,4	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
D	-2,8	-3,8	59,5
GR	-1,2	-1,3	107,0
E	-0,1	0	57,1
F	-1,4	-2,7	57,3
IRL	1,6	-1,0	36,4
I	-2,2	-2,4	109,9
L	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	-0,8	52,8
A	0,2	-1,8	63,2
P	-4,2	-3,4	55,5
FIN	4,9	3,6	43,4
S	4,8	1,4	56,6
UK	0,7	-1,1	39,1
EU	-0,8	-1,9	63
Lähde: Komission talousennusteet, syksy 2002			

Kuitenkin julkista alijäämää ja velkaa koskeva viimeisin kehitys antaa ymmärtää, että jopa tasapainoisen talousarvion saavuttaminen on suuri haaste monille maille ja että useimpien maiden on päättäväisesti ponnisteltava tuottaakseen ylijäämää, jotta ne voisivat vähentää julkista velkaa tai perustaa vararahastoja. Vain viiden maan (Tanska, Espanja, Luxemburg, Suomi ja Ruotsi) arvioidaan tuottavan ylijäämää vuonna 2002; viisi maata (Belgia, Irlanti, Alankomaat, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta) ovat siirtymässä edellisen vuoden ylijäämästä alijäämään, ja jäljelle jäävissä maissa (Saksa, Kreikka, Ranska, Italia ja Portugali) alijäämän ennustetaan olevan jopa suurempi kuin vuonna 2001 paitsi Portugalissa, jossa on jo ryhdytty toimiin liiallisen alijäämän vähentämiseksi ja julkisen talouden tasapainottamiseksi. Vuonna 2002 koko EU:ssa talousarvion rahoitusasema heikkeni huomattavasti siten, että alijäämän osuus BKT:stä kasvoi 0,8 prosentista 1,9 prosenttiin. Vaikka heikkeneminen johtui osittain suhdannevaihteluista, se kertoo myös siitä, että jäsenvaltiot toteuttavat hitaasti rakenneuudistuksia, ja se merkitsee takaiskua eläkestrategioille.

Taulukko 12: Yleiskatsaus kansallisista strategioista, joilla varmistetaan eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys

	Päätekijät strategiassa, jolla varmistetaan julkisten eläkejärjestelmien kestävyys	Huomioita
B	Tärkein tekijä strategiassa on julkisen talouden tervehtyttäminen, joka perustuu pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin jatkuviin julkisen talouden ylijäämiin ja julkisen velan merkittävään vähentämiseen. Säästöt, joita saadaan vähentyneistä korkomaksuista, siirretään "vanhuusrahastoon". Korkomaksujen vähentymisen oletetaan olevan suurempi kuin kaikkien julkisten ikääntymiseen liittyvien menojen kasvun.	Sosiaaliturvajärjestelmän alijäämän osuuden BKT:stä arvioidaan nousevan vuoden 2000 2,6 prosentista 5,5 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä. Tämä on hallittavissa edellyttäen, että suuret perusyliäämät voidaan säilyttää pitkälle tulevaisuuteen, kuten vakausohjelmassa on ennustettu. Viimeaikaiset arviot osoittavat, että julkinen talous alkaa tuottaa alijäämää 0,4 prosenttia BKT:stä vuonna 2002 ja että velkasuhde on 108 prosenttia BKT:stä vuonna 2001.
DK	Kunnianhimoisia tavoitteita on asetettu, jotta ylijäämä olisi vuosittain 1,5–2,5 prosenttia vuoteen 2010 asti. Tavoitteena on vähentää julkista velkaa ja lisätä työllisyyttä 87 000 henkilöllä vuoteen 2010 mennessä. Eläkejärjestelmään ei suunnitella suuria tarkistuksia.	Eläkekustannusten kasvua (4 prosenttiyksikköä BKT:stä) voidaan hallita edellyttäen, että julkinen talous saadaan muutettua ylijäämäiseksi ja että maksupohjaa vahvistetaan lisäämällä työllisyyttä.
D	Vuoden 2001 eläkeuudistuksen uskotaan laskevan julkisten eläkekustannusten kasvua (jonka arvioidaan olevan 4,1 prosenttiyksikköä BKT:stä ennen uudistusta esitetyn 5 prosenttiyksikön arvion sijasta), ja samalla se nostaa yksityisen eläkesäästämisen tukea. Hallitus pyrkii tasapainottamaan liittovaltion talousarvion vuoteen 2006 mennessä. Eläkemaksuprosentille on asetettu yläraja, ja hallituksen on ehdotettava parlamentille asianmukaisia toimia, jos 15 vuoden laskelmien mukaan vaarana on se, että eläkemaksujen osuutta on nostettava yli 20 prosentin (2020) tai 22 prosentin (2030).	Eläkejärjestelmään maksettavat verotuet kattavat 37 prosenttia nykyisistä eläkekustannuksista. Viimeaikaisten arvioiden mukaan verotukien taso laskee noin 31 prosenttiin vuonna 2030. Todennäköisesti tarvitaan lisä uudistuksia. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 3,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2002.

	Päätekijät strategiassa, jolla varmistetaan julkisten eläkejärjestelmien kestävyys	Huomioita
GR	Vuoden 2002 eläkeuudistuksessa parannettiin eläkejärjestelmän oikeudenmukaisuutta ja uskottavuutta (korvausasteiden tasoitus eri ikäryhmissä). Rahoitustoimiin kuuluu varaeläkerahaston perustaminen ja maksupohjan vahvistaminen esimerkiksi pidentämällä vaadittua vakuutusmaksukautta.	Eläkejärjestelmään maksettavien verotukien osuuden BKT:stä odotetaan jäävän vuoden 2000 tason eli 4,8 prosentin alapuolelle vuoteen 2020 asti, mutta se saattaa nousta sitten 8,4 prosenttiin BKT:stä vuonna 2030 ja 15,5 prosenttiin BKT:stä vuonna 2050. Lisäuudistukset eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyysvarmistamiseksi ovat välttämättömiä. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 1,3 prosenttia BKT:stä vuonna 2002 ja julkisen velkasuhteen 107 prosenttia BKT:stä vuonna 2001.
E	Talousarvion kurinalaisuus saadaan aikaan kaikilla julkisen hallinnon sektoreilla budjettivakaustaan ansiosta. Tulevia eläkevastuita varten on perustettu vararahasto, ja maksupohjan uskotaan vahvistuvan työllisyyden lisääntyessä. Sosiaaliturvasektorin odotetaan tuottavan ylijäämää vuoteen 2015 asti, minkä jälkeen väestön ikääntymisen vaikutus alkaa näkyä.	Oletettu julkisten eläkekustannusten kasvu vuosina 2020–2050 on yksi korkeimmista EU:ssa (5–8 prosenttiyksikköä BKT:stä). Uudistuksia tarvitaan edelleen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyysvarmistamiseksi.
F	Vararahasto tulevia eläkevastuita varten on äskettäin perustettu. Työttömyyden vähentämisellä on vain vähäinen vaikutus odotettavissa olevaan eläkekustannusten kasvuun. Hallitus on sitoutunut esittämään kattavan uudistuksen ennen kesää 2003.	Eläkejärjestelmää uhkaa alijäämä vuodesta 2010 lähtien. Alijäämän arvioidaan olevan 3,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2040. Vararahasto on kooltaan pieni (alle 1 prosenttia BKT:stä) ja voi kattaa vain osan ikääntymiseen liittyvästä kustannusten kasvusta. Ilmoitettu uudistus on välttämätön. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 2,7 prosenttia BKT:stä vuonna 2002.
IRL	Tärkein tekijä on lakisääteinen vaatimus, jonka mukaan hallituksen on tuettava vuosittain varaeläkerahastoa 1 prosentilla BKT:stä. Vararahastojen arvioidaan olevan 45 prosenttia BKT:stä vuonna 2025, ja niitä voidaan käyttää vasta vuodesta 2026 eteenpäin.	Järjestelmä vaikuttaa rahoituksen kannalta kestävältä nykyisillä etuustasoilla.
I	Hallituksen strategia perustuu siihen, että parannetaan talouskasvun ja työllisyyden kasvun edellytyksiä. Eläkekustannusten vakauttaminen nykyiselle tasolle suhteessa BKT:hen vaatisi 2–2,2 prosenttiyksikön vuosittaisen kasvuvauhdin. Hallitus on ehdottanut parlamentille valtuuslakia, jonka tarkoituksena on sallia tulevien uudistusten valmistelu, mukaan luettuna lisäeläketurvan kehittäminen.	Eläkejärjestelmään maksettavat verotuet olivat 3 prosenttia BKT:stä vuonna 2000, ja niiden arvioidaan nousevan 4,5 prosenttiin tai sitä suuremmaksi vuosina 2010–2030. Lisäuudistukset näyttäisivät olevan tarpeen. Julkisen talouden alijäämän arvioidaan olevan 2,4 prosenttia BKT:stä vuonna 2002 ja julkisen velkasuhteen 110 prosenttia BKT:stä vuonna 2001.
L	Strategia perustuu julkisten eläkkeiden rahoitusmenettelyyn. Eläkemaksuprosentti on asetettu seitsemän vuoden kaudeksi siten, että sen ansiosta vararahasto voidaan pitää vähintään sellaisella tasolla, joka ylittää 150 prosenttia vuosittaisista eläkemaksuista.	Järjestelmä vaikuttaa kestävältä, jos vuosittainen talouskasvu on vähintään 4 prosenttia. Vaatimaton 2 prosentin vuosikasvu vuosien 2000 ja 2050 välillä edellyttäisi eläkemaksujen osuuden nostamista 24 prosentista 46 prosenttiin.

	Päätekijät strategiassa, jolla varmistetaan julkisten eläkejärjestelmien kestävyys	Huomioita
NL	Hallituksen strategia perustuu julkisen velan maksamiseen vuoteen 2025 mennessä, mikä edellyttää vuosittaista julkisen talouden ylijäämää, joka on 1,25–1,75 prosenttia BKT:stä vuoteen 2025 asti. Lisäksi toisen pilarin eläkkeistä saadut verotulot nostavat verotuloja, erityisesti vuodesta 2020 eteenpäin. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän uudistamista suunnitellaan. Sen tarkoituksena on laskea varhaiseläkkeelle siirtymisten määrää.	Vaikuttaa rahoituksen kannalta kestävältä huolimatta ennustetusta eläkekustannusten huomattavasta kasvusta (6 prosenttiyksikköä BKT:stä) edellyttäen, että julkisen talouden ylijäämä saavutetaan. Julkisen talouden arvioidaan alkavan tuottaa alijäämää 0,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2002.
A	Eläkejärjestelmiä koskeva uudistusehdotus on määrä tehdä vuonna 2003. Lisäksi hallituksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta sekä yleisesti että erityisesti ikääntyvien työntekijöiden osalta.	Julkiset eläkemenot ovat EU:n korkeimmat, ja niiden odotetaan nousevan noin 4,2 prosenttiyksiköllä vuoteen 2040 mennessä (joka on suunnilleen huippukohta). Lisä uudistukset näyttävät olevan tarpeen. Julkisen talouden arvioidaan alkavan tuottaa alijäämää 1,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2002.
P	Vuonna 1989 perustettiin vararahasto, ja vuonna 2002 toteutettiin julkisten eläkejärjestelmien uudistus. Sosiaaliturvajärjestelmän ylijäämät, joiden odotetaan jatkuvan vuoteen 2016 asti, ja kaksi prosenttiyksikköä työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista laitetaan syrjään vararahastoon. Rahaston varojen arvioidaan olevan riittävät kattamaan menolisäyksen noin vuoteen 2035 asti.	Sosiaaliturvasektori muuttuu alijäämäiseksi noin vuonna 2016 ja saavuttaa 1,5 prosentin tason BKT:stä vuonna 2050. Lisätoimia saatetaan tarvita. Julkisen talouden alijäämä on arvion mukaan 3,4 prosenttia BKT:stä vuonna 2002.
FIN	Hallituksen strategia perustuu talouskasvun ja työllisyyden kasvun varmistamiseen, julkisen velan vähentämiseen ja varaeläkerahastojen kasvattamiseen yli lakisääteisen rahastointivaatimuksen; viimeksi mainittu muodostaa noin neljäsosan eläkevastuista. Huomattavia tarkistuksia eläkejärjestelmään tehtiin vuosina 2001 ja 2002.	Huolimatta viimeaikaisista eläkeuudistuksista ja arvioidusta vararahastojen kasvusta eläkemaksujen osuutta palkasta on nostettava 5 prosenttiyksiköllä. Lisätoimia saatetaan tarvita.
S	Vuoden 1998 uudistus tulee täysin voimaan vuonna 2003. Uudistuksella luotiin kaksiportainen maksuperusteinen järjestelmä, joka koostuu esirahastoivasta osasta ja nimellisiin eläketileihin perustuvasta maksuperusteisesta järjestelmästä. Järjestelmä reagoi taloudelliseen tai väestölliseen kehitykseen. Lisäksi hallitus on sitoutunut saavuttamaan julkisen talouden ylijäämän toimikautensa aikana.	Järjestelmä vaikuttaa rahoituksen kannalta kestävältä, koska etuuksia tarkistetaan automaattisesti, mikäli väestöllinen tai taloudellinen kehitys sitä edellyttää.
UK	Julkisten eläkejärjestelmien viimeisimpien muutosten ansiosta menojen osuus BKT:stä voidaan pitää vakiona, vaikka ennen uudistuksia sen uskottiin laskevan. Hallitus on sitoutunut ylläpitämään tervettä julkista taloutta ja luomaan vakaat ja turvalliset edellytykset ammatillisten ja yksityisten lisäeläkkeiden säästöille.	Järjestelmä vaikuttaa rahoituksen kannalta kestävältä.

4.3.4. *Päätelmä: julkisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys ja terve julkinen talous*

Jäsenvaltioiden julkisissa eläkejärjestelmissään kohtaaman haasteen suuruus vaihtelee. Tämä johtuu monesta tekijästä, kuten erilaisista eläkejärjestelmien rakenteista, tähän mennessä toteutettujen uudistusten voimakkuudesta ja luonteesta, julkisen talouden kokonaistilanteesta ja tulevien väestömuutosten koosta ja ajoituksesta. Kaikki jäsenvaltiot kuitenkin myöntävät haasteet kansallisissa eläkestrategiaraporteissaan ja valmistelevat strategioita tulevaisuutta varten.

Talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa suositellut tekijät julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysvarmistamiseksi, nimittäin työllisyysasteen nostaminen, julkisen velan vähentäminen ja eläkejärjestelmien uudistaminen, on myönnetty jäsenvaltioiden laatimissa eläkestrategioissa ja liitetty osaksi niitä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa eläkejärjestelmien rakenne ja erityisesti eläkkeiden indeksointimenettelyt ovat syynä siihen, että maa ei kohtaa suuria haasteita julkisten eläkejärjestelmien rahoituksessa. Haaste on hyvin pieni myös Ruotsissa, mikä on kattavan eläkejärjestelmäuudistuksen ansiota. Ruotsin eläkejärjestelmä näyttää olevan hyvin valmistautunut väestön ikääntymiseen sekä muihin yhteiskunnallisiin muutoksiin.

Monissa maissa on jo otettu käyttöön kattavia strategioita, jotta selviydytään väestön ikääntymisen aiheuttamilta valtavilta haasteilta, mukaan luettuina uudistukset, joihin on ryhdytty julkisissa eläkejärjestelmissä, toimenpiteet, joilla lisätään kannustimia tehdä työtä ja siirtyä myöhemmin eläkkeelle, ja ponnistelut, joilla harjoitetaan järkevää julkista politiikkaa ja kerätään varoja tulevien kustannusten kasvun varalta. Tähän ryhmään kuuluvat Belgia, Tanska, Irlanti, Alankomaat, Luxemburg, Portugali ja Suomi, joissa julkiset eläkejärjestelmät näyttävät olevan rahoitukseltaan lähes kestäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että huolimatta odotettavissa olevien eläkekustannusten valtavasta kasvusta strategia näyttää varmistavan sen, että eläkemaksuprosenttien, keskushallinnon talousarviosta myönnettyjen tukien tai valtion luotonoton kasvu on hallittavissa ilman, että itse eläkejärjestelmiä olisi suuressa määrin uudistettava. Kunnianhimoiset tavoitteet, joita asetetaan eri politiikoille, erityisesti julkiselle finanssi- ja työllisyyspolitiikalle, sekä makroekonomiselle kokonaiskehitykselle, vaikuttavat usein ratkaisevasti siihen, menestyvätkö nämä strategiat.

Italia ryhtyi kattaviin julkisen eläkejärjestelmän uudistuksiin jo 1990-luvulla. Tulevaisuudessa voidaan kuitenkin odottaa huomattavia alijäämiä. Lisäksi julkisen velan korkea taso on suuri este, mikä merkitsee tiukempia rajoja myös eläkejärjestelmälle. Sen vuoksi lisäuudistukset näyttävät olevan tarpeen. Tämä on tilanne myös Saksassa, jossa vuoden 2001 uudistuksen arvioidaan vähentävän julkisten eläkekustannusten ennakoitua kasvua noin yhdellä prosenttiyksiköllä BKT:stä. Kuitenkin oletettu kustannusten kasvu jää vielä EU:n keskimääräisen kasvun yläpuolelle. Jäljelle jäävien maiden ryhmässä, johon kuuluvat Kreikka, Espanja, Ranska ja Itävalta, julkisten eläkekustannusten oletettu kasvu on laajaa ja ylittää EU:n keskiarvon. Näissä maissa ilmoitetut uudistukset ovat todella tarpeen.

Tässä analyysissä suurelta osin vahvistetaan se, että vuonna 2002 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa annetut suositukset yhdeksälle jäsenvaltiolle olivat tarkoituksenmukaiset ja useimmissa tapauksissa ne ovat edelleen tarkoituksenmukaiset. Monissa tapauksissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa todetaan uudistusten tarve, ja joissakin tapauksissa niissä viitataan toimiin, joihin on ryhdytty jo tämän vuoden aikana, kuten on tehty Portugalissa ja Suomessa.

Julkisten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys on laajalti kytketty julkisen talouden kestävyysvarmistamiseen kokonaisuudessaan. Tämä johtuu siitä tosiasiasta, että eläkkeet muodostavat suuren osan kaikkien julkisten hallintojärjestelmien kokonaiskustannuksista, ja eläkkeet rahoitetaan usein osittain keskushallinnon talousarviosta. Joissakin maissa julkiset eläkejärjestelmät on järjestetty lähes kokonaan keskushallinnon yhteyteen, kun taas joissakin muissa maissa julkisten

eläkejärjestelmien hallinto on järjestetty yhdessä koko sosiaaliturvasektorin osalta. Jopa siinä tapauksessa, että eläkkeet rahoitetaan kyseiseen tarkoitukseen varatuilla maksuilla ja niitä hoidetaan erillisissä rahastoissa, eläkemaksut ovat osa kokonaisverorasitusta ja niiden nostaminen merkitsisi käytännössä veronkorotusta, paitsi jos sillä saataisiin paremmat eläkeoikeudet. Kustannusten tulevasta kasvusta syntyvä rasitus jaetaan eläkemaksujen, verojen ja vararahastojen kesken tai siirretään tuleville sukupolville lisäämällä luotonottoa. Siitä huolimatta, että hallitukset kokoavat varaeläkerahastoja kattaakseen tulevat vastuut, verovaroista maksettavien tukien ja/tai luotonoton odotetaan lisääntyvän monissa maissa väestön ikääntyessä.

Lopuksi on pidettävä mielessä, että väestön ikääntyminen vaikuttaa myös muihin ikääntymiseen liittyviin kustannuksiin, erityisesti terveyden- ja pitkäaikaishoidossa, joka kaikissa jäsenvaltioissa rahoitetaan pääasiassa veroilla ja maksuilla. Lisäksi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys vaikuttavat julkisen talouden rahoitusaseman lähtötilanne ja julkisen velan taso. Julkisen talouden kokonaiskestävyyttä arvioidaan vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa. Arviointi perustuu tietoihin, joita saadaan vakaus- ja lähentymisohjelmista. Viimeisimpien, julkista taloutta EMUssa vuonna 2002 käsittelevässä raportissa esitettyjen arvioiden mukaan vaarana on, että puolessa jäsenvaltioista talousarvion tasapaino ei säily pitkällä aikavälillä. Nämä maat ovat Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Itävalta ja Portugali, mutta riskitasot ovat erilaiset ja riskeihin on eri syyt (ks. Euroopan komissio: Public Finances in EMU – 2002).

4.4. Tavoite 7: etuuksien ja eläkemaksujen tasapainottaminen

On varmistettava, että eläkejärjestelmillä ja -uudistuksilla ylläpidetään oikeudenmukaista tasapainoa aktiiviväestön ja eläkkeensaajien välillä, jotta aktiiviväestön rasitus ei olisi kohtuuton mutta eläkkeensaajien eläkkeet olisivat riittävät.

Tavoitteen 3 kohdalla jäsenvaltiot esittivät pääpiirteittäin politiikkansa, joilla ne varmistavat, että eläkejärjestelmät vastaavat niiden perinteisiä yhteisvastuullisuustavoitteita, toisin sanoen että eläkkeensaajille jaetaan kohtuullinen osuus yhteiskunnallisesta vauraudesta ja saadaan aikaan tulojen uudelleenjako köyhimpien vanhusten hyväksi. Tavoitteen 7 kohdalla yhteisvastuullisuuden käsitettä tarkastellaan niiden ponnistelujen yhteydessä, joita tarvitaan eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyuden ylläpitämiseksi ikääntyvässä yhteiskunnassa.

On selvää, että jäsenvaltiot pyrkivät välttämään etuus- ja eläkemaksutasoja koskevia kipeitä mukautuksia lisäämällä työllisyyttä ja kohentamalla julkista talouttaan, ennen kuin ikääntymisen taloudellinen vaikutus tuntuu. Monissa jäsenvaltioissa tämä ei kuitenkaan riitä, kun otetaan huomioon kasvavat vanhushuoltosuhteet. Näissä tapauksissa on välttämättä varmistettava, että ikääntymisen taloudellinen vaikutus jaetaan oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä. Sen vuoksi tavoitteessa 7 vedotaan jäsenvaltioihin, jotta ne välttäisivät kahta äärimmäisyyttä eli rasittamasta kohtuuttomasti aktiiviväestöä, erityisesti nostamalla eläkemaksuja, ja laskemasta eläkkeitä riittävän tason alapuolelle.

4.4.1. Tulevien sukupolvien rasituksen vähentäminen

Useimmissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa selvitetään, että ikääntyvän väestön tarvitsemien eläkkeiden kustannusten kasvua ei voida rahoittaa nostamalla

eläkemaksuja. Se rasittaisi aktiiviväestöä kohtuuttomasti. Useat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pitämään eläkemaksut määrätyn tason alapuolella tai luopumaan eläkemaksujen korotuksista kokonaan. Saksassa hallituksen on lain nojalla ehdotettava asianmukaisia toimia, jos vaarana on, että eläkemaksujen osuutta pitäisi nostaa yli 20 prosentin (vuoteen 2020 asti) tai yli 22 prosentin (vuoteen 2030 asti). Alankomaissa eläkemaksujen osuutta ei saa nostaa 18,25 prosentin yläpuolelle, kun taas Ruotsi aikoo pitää eläkemaksut 18,5 prosentin tasolla. Kreikan kansallisessa eläkestrategiaraportissa suljetaan pois eläkemaksujen korotukset.

Jäsenvaltioiden sitoutuminen kuvastaa niiden päättäväisyyttä rajoittaa sitä, missä määrin ikääntymisen taloudelliset seuraukset siirretään tuleville sukupolville. Yksi keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on uudistaa eläkejärjestelmiä siten, että tulevien julkisten eläkekustannusten nousua hillitään. Monet jäsenvaltiot yrittävät saavuttaa tämän päämäärän muuttamalla indeksointimenettelyjä, joita sovelletaan maksussa oleviin eläkkeisiin tai aiempiin ansioihin, joita käytetään eläkeoikeuksien laskemiseen. Etuuksien laskentamallien muutokset, kuten ne, joista Itävalta ja Suomi ovat ilmoittaneet (Ranska on ryhtynyt samanlaisiin toimiin), voivat vaikuttaa samalla tavoin, eikä niiden tavoitteena ole ainoastaan eläkejärjestelmän kustannuksissa säästäminen. Sikäli kuin kyseiset muutokset kannustavat maksamaan pidemmän aikaa järjestelmään, niiden odotetaan kannustavan työllisyyden lisäämiseen ja pidempään työuraan.

Jotkin jäsenvaltiot kuvaavat yksityiskohtaisesti mukautuksia, joita ne tekevät eläkejärjestelmiensä tiettyihin osa-alueisiin välttääkseen kustannusten liiallisen kerääntymisen tulevaisuuteen samalla, kun ne säilyttävät järjestelmiensä ydinrakenteen. Suomi luettelee useita 1990-luvulla toteutettuja uudistuksia, jotka koskivat perhe-eläkkeitä ja julkisen sektorin eläkkeitä. Suomessa myös nostettiin yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja sekä muutettiin eläkepalkan laskentaa ja indeksointimenettelyä. Näiden uudistusten yhteisvaikutuksen ansiosta eläkekustannukset ovat pitkällä aikavälillä huomattavasti alhaisemmat kuin ne muuten olisivat olleet. Itävalta esittää samanlaisen luettelon, joka kohdistuu myös varhaiseläkkeisiin ja perhe-eläkkeisiin sekä sisältää muutoksia laskentakaavaan, jonka mukaan eläke-etuudet lasketaan ansioiden perusteella.

Yhteiskunnallinen muutos voi tarjota tilaisuuden supistaa joitakin vanhusten etuuksia. Koska naiset yhä todennäköisemmin saavat tulevaisuudessa riittävät eläkeoikeudet, Suomi ja Itävalta olettavat, että ne kykenevät laskemaan perhe-eläkkeiden kustannuksia. Alankomaat on tästä samaa mieltä. Siirtymällä kohti eläkeoikeuksien yksilöllistämistä jäsenvaltiot sekä lisäävät työvoimaosuutta että pyrkivät hyödyntämään sitä, jotta sen avulla voitaisiin luoda uusi kestävä tasapaino työn ja eläkkeellä olemisen välille. Samoin toimenpiteiden kohdentamisella varhaiseläke-etuuksiin on kaksi poliittista tavoitetta – sillä vähennetään eläkejärjestelmään (tai varhaiseläkejärjestelmään) kohdistuvaa räsistystä ja lisätään ikääntyvien työntekijöiden kannustimia työntekoon.

Kaksi jäsenvaltiota, Ruotsi ja Italia, ovat ottaneet tavoitteekseen vahvistaa edelleen yhteyttä eläkemaksujen ja eläke-etuuksien välillä, ja ne ovat valinneet (nimellisiin eläketileihin perustuvan) maksuperusteisen järjestelmän julkiseksi eläketurvaksi. Molemmissa tapauksissa uudistusten ensisijaisena tavoitteena oli vahvistaa vakuutusmatemaattista suhdetta eläkemaksujen ja eläke-etuuksien välillä. Ruotsin mukaan tämä tarkoittaa "sitä, että sukupolvien välinen sopimus on nyt oikeudenmukaisempi kuin aikaisemmin...". Maksuperusteiset etuudet ovat myös

sääntö Tanskan toisessa pilarissa, ja todennäköisesti niillä on kasvava merkitys Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Alankomaiden eläkejärjestelmissä. Siirtymisen tällaisiin maksuperusteisiin järjestelmiin pitäisi auttaa edistämään pidempää työuraa. Sekä Ruotsi että Italia toteavat, että tämä on tärkeä tavoite.

Maksuperusteiset järjestelmät kertovat laadullisesta muutoksesta sukupolvien välisessä tasapainossa. Jotkin riskit, joiden maksajina toimivat ennen pääasiassa maksajat tai järjestelmä, siirtyvät kuitenkin automaattisesti eläkkeensaajille.¹⁸ Näitä ovat riski siitä, että eläkerahaston varat eivät tuota tarpeeksi ja että kustannukset kasvavat, kun uudet ikäluokat elävät pidempään ja nostavat eläkkeitään kauemmin. Ruotsin tapauksessa uutta järjestelmää tukee hyvin kehittynyt tiedotuspolitiikka (käsitelty tavoitteen 11 kohdalla), jonka tavoitteena on tiedottaa ihmisille jo työelämän aikana siitä, mitä heidän olisi tehtävä, jotta he saisivat hyvän eläkkeen. Erityisesti pidempää työuraa pidetään selvästi hyvänä keinona pienentää muita riskejä.

Siitä huolimatta, että Alankomaat on vahvasti sitoutunut (käsitelty tavoitteen 3 kohdalla) säilyttämään etuusperusteisen näkökulmansa, se toteaa, että se toivoisi työmarkkinaosapuolten tarkistavan tulevaisuudessa toiseen pilariin kuuluvia eläkkeitä niin, että niissä otettaisiin paremmin huomioon nykyinen ja ennustettu eliniän pidentyminen.

Julkisten eläkejärjestelmien uudistukset heijastuvat yhteen tekijään, joka lisää tulevaisuuden julkisia eläkemenoja. Kyse on hyötysuhteesta eli keskieläkkeestä suhteessa tuotantoon työntekijää kohti. Talouspoliittisen komitean julkisia eläkekustannuksia koskevien laskelmien mukaan vanhushuoltosuhte (joka tässä tapauksessa määritellään 55 vuotta täyttäneiden suhteeksi 15–54-vuotiaisiin) yksin nostaisi julkisten eläkekustannusten osuutta BKT:stä (15 jäsenvaltiossa) 6,4 prosenttiyksiköllä vuosina 2000–2050, verrattuna noin 3 prosenttiyksikön ennustettuun kokonaiskasvuun. Edellä kuvattu laskeva hyötysuhde on pääasiallinen syy siihen, miksi julkiset eläkekustannukset eivät heijasta täsmällisesti tulevia väestöllisiä suuntauksia.

4.4.2. *Eläkkeiden riittävyyden säilyttäminen*

Näin uudistukset alkavat vähentää ikääntymiseen liittyvää räsytystä, joka tulevien työssä käyvien sukupolvien on kannettava. Jäsenvaltioiden strategiat eivät kuitenkaan ole riippuvaisia vain eläke-etuuksien tulevan kasvun taltuttamisesta. Strategian tärkeänä tekijänä on lisätä tulevaisuudessa käytettävissä olevia taloudellisia voimavaroja. Tämä tavoite saavutetaan erityisesti vähentämällä julkista velkaa tai keräämällä varoja eläkerahastoihin.

Suunnitellut tai moniin jäsenvaltioihin jo perustetut julkiset varaeläkerahastot ovat erityisen näkyvä ponnistus, jonka avulla pyritään välttämään seuraavan työikäisen sukupolven kohtuutonta rasittamista silloin, kun suuret ikäluokat ovat eläkkeellä. Tällaisten rahastojen perustamisen tarkoituksena on varmistaa, että nykyiset eläketasot voidaan säilyttää tai että eläketasojen laskua rajoitetaan. Monissa maissa tällaiset rahastot ovat kuitenkin kehityksen alkuvaiheissa ja kertyneet varat ovat vielä

¹⁸ Etuusperusteisissa eläkejärjestelmissä parametrit muuttuvat harkinnanvaraisesti, niin että myös eläkkeensaajat ovat alttiita taloudellisille riskeille.

melko rajalliset. Vaikka rahastojen merkitys kasvaa ajan myötä, arviot niiden koosta tulevaisuudessa puuttuvat suurimmaksi osaksi kansallisista eläkestrategiaraporteista. Lisäksi joissakin maissa on sitouduttu suorittamaan näihin rahastoihin maksuja vain, jos sosiaaliturvasektori saadaan tuottamaan ylijäämää, mikä saattaa olla mahdollista vasta 10:n tai 15 vuoden kuluessa.

Vaikka julkisten varaeläkerahastojen ansiosta voidaan julkiset eläkkeet pitää korkeammalla tasolla kuin se olisi muutoin mahdollista, yksityisiä rahastoivia eläkejärjestelmiä kehitetään tarjoamaan lisäeläke, joka monissa jäsenvaltioissa kompensoi matalammat julkiset eläketasot. Tulevat eläkkeensaajat maksavat joka tapauksessa julkisten tai yksityisten eläkerahastojen varat, niin että tulevien työssä käyvien sukupolvien maksamat eläkemaksut voidaan pitää alhaisempina. On kuitenkin pidettävä mielessä, että todellisuudessa vain tulevien työssä käyvien sukupolvien tuottamat voimavarat voidaan jakaa aktiiviväestön ja eläkkeensaajien kesken, vaikka eläkerahastoissa olevat varat voidaan vaihtotaseen ylijäämän avulla investoida ulkomaille – mieluiten maihin, joissa ei ole ikääntymisen aiheuttamaa ongelmaa – ennen kuin Euroopan suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle. Näin voitaisiin myöhäisemmässä vaiheessa sallia jopa vaihtotaseen alijäämä ja siten lisätä todellisia voimavaroja, jotka voidaan jakaa aktiiviväestön ja eläkkeensaajien kesken.

Rahastointi voi parhaimmillaan olla ratkaisu ohimenevään väestön ikääntymisen ongelmaan, joka johtuu suurten ikäluokkien siirtymisestä eläkkeelle. Seuraukset elinajan odotteen pysyvistä kasvusta edellyttävät kestävämpää ratkaisua, jolla tasapainotetaan suhde työssäoloajan ja eläkkeelläoloajan välillä. Tämä vaatii pidempää työuraa, jota voidaan edistää sitomalla eläkemaksut ja eläke-etuudet kiinteästi yhteen ja tarkistamalla eläke-etuuksia muuttuvaan elinajan odotteeseen; näin on tehty Ruotsin ja Italian uusissa eläkejärjestelmissä, jotka kuitenkin antavat järjestelmän jäsenten säilyttää riittävät eläketasot, jos nämä lykkäävät eläkkeelle siirtymistä. Jos eläkejärjestelmästä puuttuvat asianmukaiset työnteon kannustimet ja mekanismit, joilla eläke-etuuksia tarkistetaan suhteessa elinajan odotteeseen, tarvitaan väliaikaisia mukautuksia etuuksiin ja eläkemaksuihin.

4.4.3. Pöytäselitys: riskin jakaminen aktiiviväestön ja eläkkeensaajien välillä

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään, että useimmat jäsenvaltiot ovat sitoutuneet estämään kohtuuttoman rasituksen säilyttämisen tuleville sukupolville. Ne ovat ryhtyneet toimiin, joiden tarkoituksena on hillitä eläkekustannusten kasvua tulevaisuudessa tai lisätä niitä voimavaroja, jotka voidaan käyttää tulevien eläkekustannusten rahoittamiseen, etenkin varaeläkerahastoja perustamalla ja julkista velkaa vähentämällä. Jos julkisten eläke-etuuksien odotetaan laskevan suhteessa ansioihin, jäsenvaltiot edistävät yksityisen lisäeläketurvan kehittämistä. Italia ja Ruotsi ovat muuttaneet julkiset eläkejärjestelmänsä nimellisiin eläketileihin perustuviksi maksuperusteisiksi järjestelmiksi, jotka eivät varmista riittäviä eläkkeitä eläkemaksuja korottamalla vaan tarjoamalla tilaisuuden ansaita riittävät eläkeoikeudet työskentelemällä pidempään.

4.5. Tavoite 8: sen varmistaminen, että yksityinen eläketurva on riittävä ja taloudellisesti terveellä pohjalla

On varmistettava asianmukaisilla sääntelypuitteilla ja järkevällä varainhoidolla, että rahastoivat yksityiset ja julkiset eläkejärjestelmät kykenevät jatkossakin tarjoamaan tehokkaasti eläkkeitä, jotka ovat riittävän edullisia, siirrettäviä ja turvattuja.

4.5.1. Ammatillisen ja yksityisen lisäeläketurvan nykyinen ja tuleva merkitys

Useimmissa jäsenvaltioissa yksityisellä eläketurvalla on yhä suurempi merkitys, jotta saadaan varmistettua riittävä toimeentuloturva vanhuusiässä. Tätä varten tarvitaan järkevät sääntelypuitteet, joilla varmistetaan, että yksityisten eläkejärjestelmien tehokkuus, edullisuus ja turvallisuus ovat korkealla tasolla (siirrettävyyttä käsitellään tavoitteen 9 kohdalla). Sitä paitsi useat jäsenvaltiot keräävät varoja eläkerahastoihin ensimmäisen pilarin järjestelmissä, mikä nostaa esiin kysymyksen siitä, kuinka näitä varoja hoidetaan.

Yksityisen vanhuuseläketurvan merkitystä voidaan mitata monin eri tavoin. Taulukossa 3 (mahdollisuudet yksityisiin eläkejärjestelmiin, ks. tavoite 2) annetaan tietoja niiden ihmisten määrästä, jotka kuuluvat lisäeläkejärjestelmiin (enimmäkseen ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin) tai jotka saavat etuuksia niistä. Toinen tärkeä mittari on kyseisistä järjestelmistä maksettujen eläke-etuuksien kokonaissumma. Jotkin jäsenvaltiot ovat antaneet tietoja toisen pilarin järjestelmistä maksetuista eläke-etuuksista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa nämä etuudet vastaavat noin 40:tä prosenttia *eläkkeensaajien* tuloista, mikä vastaa eläkekustannuksia, jotka ovat karkeasti 5–6 prosenttiyksikköä BKT:stä. Tanskassa ja Irlannissa toisen pilarin eläkkeet ovat noin 25–35 prosenttia *eläkkeensaajien* tuloista, kun taas Belgiassa, Luxemburgissa ja Ruotsissa kyseinen osuus on 10–25 prosenttia. Muissa EU-maissa toisen pilarin eläkkeiden osuus on tällä hetkellä alle 10 prosenttia, ja muutamassa maassa (Kreikka, Ranska, Itävalta) se on lähes merkityksetön. Toisen pilarin eläkejärjestelmien merkityksen odotetaan kasvavan useimmissa maissa samalla, kun kyseisten järjestelmien kehittämistä tuetaan ja yhä suurempi osuus nykyisistä työntekijöistä maksaa eläkemaksuja näihin järjestelmiin. Monissa maissa (Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat, Tanska, Irlanti, Belgia ja Ruotsi) toisen pilarin järjestelmien kattavuus on jo melko korkea ja suunta on kasvava, mikä lisää merkittävästi toisen pilarin eläkkeiden merkitystä tulevien *eläkkeensaajien* eläketuloissa. Lisäksi monet maat (Saksa, Espanja, Kreikka, Portugali) ovat ryhtyneet toimiin vahvistaakseen puite-ehtoja, kuten lainsäädäntöä tai valvontaa yksityisen eläketurvan tarjoajille, ja ne ovat ottaneet käyttöön verokannustimia tai avustuksia, joiden tavoitteena on edistää osallistumista toisen pilarin järjestelmiin ja yksilöllisten eläkevakuutusten säästöjä.

Yksilöllisen eläkevakuutuksen ja muiden eläkesäästömuotojen merkitys on erityisen suuri Belgiassa, jossa 45 prosenttia väestöstä osallistuu kolmannen pilarin järjestelmiin henkivakuutuksiin ja eläkesäästöihin osoitettujen verokannustimien ansiosta. Myös Tanskassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolmannen pilarin järjestelmillä on huomattava osuus eläketuloista. Saksassa vuonna 2001 toteutetussa uudistuksessa otettiin käyttöön tukia ja verokannustimia yksityisten eläkejärjestelmien säästöjä varten. Kyseisten tukien osuuden BKT:stä odotetaan nousevan noin 0,5 prosenttiin vuonna 2008, jolloin uusi järjestelmä otetaan kokonaan käyttöön. Yhdistynyt kuningaskunta otti vuonna 2001 käyttöön uudentyyppisen yksityisen eläkkeen, niin kutsutun osuuseläkkeen, jonka tavoitteena on edistää yksityistä säästämistä ja tehdä eläkkeiden kustantamisesta yksityishenkilöille entistä helpompaa, yksinkertaisempaa, halvempaa ja joustavampaa.

Ennakoivampi tapa mitata yksityisen eläketurvan merkitystä on tutkia kyseisten järjestelmien hallussa olevien varojen määrää. Alla olevaan taulukkoon 13 on koottu tietoja pääasiassa toisen pilarin järjestelmissä olevista eläkevaroista. Tiedot

perustuvat Euroopan eläketurvaliiton (European Federation for Retirement Provision) raporttiin. Joidenkin maiden osalta tietoja täydentävät kansallisista eläkestrategiaraporteista saadut tiedot. Näitä lukuja ei kuitenkaan voida pitää vertailukelpoisina. Määritelmät, jotka koskevat etenkin sitä, mitä vakuutus- tai säästömuotoja on sisällytettävä kolmanteen pilariin, vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Sitä paitsi näiden varojen arvo on saattanut muuttua siitä vuodesta, jolloin tiedot saatiin.

Taulukko 13: Eläkejärjestelmien hallussa olevat varat vuonna 2000 (% BKT:stä)

	Kokonaisvarat
B¹⁾	15
DK¹⁾	80
D	13
GR	-
E	5
F	5
IRL^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL¹⁾	166
A	12
P¹⁾	12
FIN¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Lähde: Euroopan eläketurvaliitto	
1) Lähde: kansallinen eläkestrategiaraportti	
2) Irlanti: osuus (%) BKTL:stä	

Samalla kun yksityisen eläketurvan merkitys näyttää kasvavan lähes kaikissa jäsenvaltioissa, on myös todennäköistä, että julkiset eläkejärjestelmät säilyvät vanhusten tärkeimpänä tulonlähteenä useimmissa jäsenvaltioissa. Mahdollisen poikkeuksen tähän muodostavat Tanska, Alankomaat ja Irlanti – kolme maata, joilla on enimmäkseen kiinteämääräisiin eläkkeisiin perustuvat julkiset eläkejärjestelmät – ja Yhdistynyt kuningaskunta, jossa ei ole pakko osallistua valtion ansiosidonnaiseen järjestelmään. Vaikka yksityinen eläketurva lähestyy julkisia eläkejärjestelmiä kaikkien maksettujen eläke-etuuksien osalta, on kuitenkin odotettavissa, että hyvin isolle osalle, ellei jopa suurimmalle osalle, eläkkeensaajia julkiset eläke-etuudet säilyvät suurimpana vanhuusiän tulonlähteenä.

Maissa, joissa ensimmäisen pilarin järjestelmistä maksettavat eläketasot ovat korkeat (Ranska, Suomi, Itävalta, Luxemburg), ei tällä hetkellä ole suurta kysyntää ammatilliseen lisäeläketurvaan. Työmarkkinaosapuolet eivät myös ole juuri kiinnostuneita perustamaan ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä, etenkin jos niillä jo on tärkeä tehtävä ensimmäisen pilarin järjestelmien hoidossa (kuten on Ranskassa ja Suomessa). Itävalta on kuitenkin muuttamassa erorahajärjestelmänsä ammatilliseksi lisäeläketurvaksi. Luxemburgissa ammatillisia lisäeläkkeitä on pääasiassa kehitetty suurissa ulkomaisissa kansainvälisissä yhtiöissä ja pankkisektorilla. Uusi

lainsäädäntö tuli voimaan vuonna 1999, ja tällä hetkellä ollaan laatimassa uutta säästö- ja eläkesäädöstä. Lisäksi uudenlainen henkilökohtainen eläkejärjestely otettiin käyttöön vuonna 2002.

Espanjassa, Italiassa ja Portugalissa lainsäädäntö on laadittu melko äskettäin, eivätkä ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ole vielä kehittyneet kansallisten eläkejärjestelmien merkittäväksi osatekijäksi, vaikka useita aloitteita on tehty edistämään niiden kehittämistä. Tämä edellyttää myös markkinoiden kehittämistä elinkorkoja varten. Espanjassa annettiin uutta lainsäädäntöä tammikuussa 2002. Tarkoituksena oli edistää ammatillisten lisäeläkejärjestelyjen kehittämistä etenkin pk-yrityksissä työehtosopimusneuvotteluissa. Kreikassa toteutettiin uudistus vuonna 2002. Uudistuksella Kreikka haluaa vähitellen muuttaa "lisärahastot", jotka ovat tällä hetkellä osa ensimmäistä pilaria, rahastoiviksi ammatillisiksi lisäeläkejärjestelmiksi.

Italiassa hallituksen strategisena toimintalinjana on yksityisen eläketurvan kehittäminen, olipa sitten kyse ammatillisista tai yksilöllisistä lisäeläkkeistä. Lisäeläkejärjestelmien tärkeänä tehtävänä on täydentää riittävät tulotasot eläkkeensaajille uudessa nimellisiin eläketileihin perustuvassa maksuperusteisessa järjestelmässä. On odotettavissa, että niin sanottujen suljettujen, yleensä toimialakohtaisiin työehtosopimuksiin perustuvien ammatillisten lisäeläkerahastojen merkitys kasvaa, kun "avointen rahastojen" jäsenyys on mahdollista vain suljetun rahaston puuttuessa. Portugalissa suljetut eläkerahastot ovat viime aikoina menettäneet jonkin verran maksajia, ja hallitus suunnittelee muodostavansa uudet sääntelypuitteet, joissa kehitetään merkittävästi toisen ja kolmannen pilarin eläkejärjestelyjä.

Useat maat seuraavat nyt Alankomaiden, Tanskan ja Ruotsin mallia siinä, että toimialakohtaisilla työehtosopimusneuvotteluilla on suuri merkitys ammatillisten lisäeläkejärjestelmien kehityksessä. Belgia on siirtymässä tähän suuntaan antamalla lisäeläkkeitä koskevan lain, jota käsitellään parlamentissa ja jolla pyritään myös edistämään laajaa kattavuutta ja joitakin yhteisvastuullisia osia lisäeläkejärjestelmissä. Myös Espanja, Saksa ja Italia uskovat, että työehtosopimuksilla edistetään kattavuutta. Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta kannattavat lisäeläkkeiden vapaaehtoisuutta, ja ne ovat äskettäin panostaneet sellaisten eläketuotteiden suunnitteluun, joiden saatavuus on entistä parempi (osuuseläkkeet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja henkilökohtaiset eläkesäästötilit Irlannissa). Yhdistyneessä kuningaskunnassa on keskitytty yksinkertaistamaan ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä koskevia sääntöjä, jotta työnantajien olisi helpompi tarjota hyvä ammatillinen lisäeläketurva.

4.5.2. Sääntelypuitteet yksityistä eläketurvaa varten

Yksityinen eläketurva tarvitsee sopivat sääntelypuitteet kehittyäkseen; se seikka, että julkiset eläkkeet ovat riittämättömiä, ei ole riittävä syy aloittaa yksityisten eläkejärjestelmien kehittämistä. Sääntelypuitteisiin kuuluvat toiminnan vakautta koskeva sääntely, eläkemaksuja, investointituloja ja eläke-etuuksia koskevat säännöt sekä työnantajien ja työntekijöiden selkeät roolit ja työehtosopimusneuvottelujen toiminta-ala.

Euroopan unionilla on tärkeä tehtävä kehitettäessä kyseisiä sääntelypuitteita yksityistä eläketurvaa varten. Henkivakuutusdirektiivien toiminnan vakautta koskevat säännöt kattavat henkivakuutuksen. Neuvostossa ja Euroopan parlamentissa

keskustellaan tällä hetkellä samanlaisista puitteista eläkerahastoja – tai ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia – varten. Kyseisen direktiivin tavoitteena on suojella tulevien eläkkeensaajien oikeuksia, lisätä ammatillisten lisäeläkkeiden edullisuutta sekä mahdollistaa ammatillisten lisäeläkepalvelujen tarjoamisen vapaus ja rajat ylittävä jäsenyys.

Euroopan unioni säättää työ- ja sosiaalilainsäädännön alalla naisten ja miesten yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä (kyseiset etuudet katsotaan EY:n perustamissopimuksen 141 artiklassa tarkoitetuksi palkaksi). Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun direktiivin 80/987/ETY mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeudet ammatilliseen lisäeläkkeeseen ovat turvatut, jos työnantajasta tulee maksukyvytön. Tavoite voidaan saavuttaa ulkoisella rahastoinnilla perustamalla rahoituksesta erillinen eläkerahasto, tai se voidaan saavuttaa vakuutuksen avulla.

Nyky aikaisten sääntelypuitteiden luominen ammatillisia lisäeläkkeitä varten on melko uusi asia monissa jäsenvaltioissa. Monet tärkeät lait hyväksyttiin vasta vuosikymmen tai pari sitten, ja ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan tulevan direktiivin odotetaan tuovan lisäparannuksia.

Lisäeläketurvan sääntelyyn on eri näkökulmia. Yksi vaihtoehto, jota käytetään esimerkiksi Ruotsissa, Tanskassa ja Ranskassa, on se, että eläketurvan tarjoajia vaaditaan noudattamaan pitkään voimassa ollutta vakuutuslainsäädäntöä myös EU:n tasolla. Ammatillinen lisäeläketurva on kuitenkin tuonut tullessaan erityisiä laitoksia ja järjestelyjä, jotka uusi ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskeva direktiivi kattaa.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa eläkerahastoja säännellään säätiölailla. Näin vastuu eläkejärjestelmien hoitamisesta jää kolmannelle osapuolelle, joka on lain mukaan erillinen työnantajasta ja järjestelmän jäsenistä. Edunvalvojalla on velvollisuus toimia ammatillisen lisäeläkejärjestelmän jäsenien ja/tai eläkkeensaajien edun mukaisesti. Päävastuu eläkejärjestelmän järkevästä hallinnoinnista on edunvalvojilla, joilla on henkilökohtainen korvausvelvollisuus. Alankomaissa työmarkkinaosapuolilla on päävastuu lisäeläkkeiden hoidosta – sääntelypuitteet on määritelty eläke- ja säästörahastojen takuulailla (PSW). Italiassa "suljettuja rahastoja" voivat perustaa yhdistykset tai säätiöt, jotka toimivat voittoa tavoittelematta ja joilla on itsenäinen oikeusasema, kun taas "avoimia rahastoja" saavat perustaa varainhoitoon erikoistuneet rahoituksen välittäjät.

On yksi erityinen ammatillisen lisäeläkkeen muoto, jota ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskeva direktiivi ei kata, koska siihen ei kuulu erillisen laitoksen perustaminen järjestelmää hoitamaan. Jotkin järjestelmät sisältävät yksinkertaisesti työnantajan lupauksen maksaa eläkkeen. Vastattavat vastuut kirjataan taseeseen (kirjanpidolliset varaukset), ja ne edustavat yhtiölle sopivaa rahoituslähdettä. Tällaisia järjestelmiä on esimerkiksi Saksassa, Suomessa, Ruotsissa, Luxemburgissa ja Espanjassa (jossa niitä poistetaan vähitellen käytöstä paitsi rahoituspalvelusektorilla toimivien yhtiöiden osalta). Italian erorahajärjestelmä perustuu myös kirjanpidollisiin varauksiin, mutta suunnitteilla on siirtyminen erillisiin rahastoihin, kun tämä järjestelmä on määrä muuttaa ammatilliseksi lisäeläketurvaksi. Jotta nämä järjestelmät pystyisivät tarjoamaan turvallisia eläkkeitä, niitä on tuettava vakuutuksilla, jotka voivat taata eläkkeen työnantajan

maksukyvyttömyystilanteessa. Saksassa ja Luxemburgissa on pakollinen maksukyvyttömyysvakuutus kirjanpidollisia varauksia varten.

Eläkerahastojen turvallisuus on järkevän varainhoidon varassa. Investoinnit työnantajan liiketoiminnan rahoittamiseksi on rajattava tarkasti tai taattava vakuutuksilla niin kuin kirjanpidollisten varausten ollessa kyseessä. Muutoin maksukyvyttömyystilanteessa työntekijät olisivat vaarassa menettää sekä senhetkiset tulonsa että tulevan eläkkeensä. Alankomaissa yritysten eläkerahastot saavat investoida enintään 10 prosenttia varoistaan yhtiön toiminnan rahoittamiseksi. Tätä yleistä periaatetta lukuun ottamatta investointistrategiat vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen. Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat ja Irlanti kannattavat laadullisia investointiperiaatteita (niin sanottu varovaisuusperiaate), kun taas esimerkiksi Ranska ja Luxemburg asettavat mieluummin joitakin määrällisiä rajoituksia joillekin varojen kategorioille rahaston turvallisuuden vahvistamiseksi, vaikkakin rahastolla saattaa tällöin olla matalampi tuotto. Jos eläkerahastojen varainhoitoon puututaan poliittisesti, vaarana on, että rahaa kanavoidaan investointeihin, joissa on matala tuotto. Tämä näyttää olleen ongelma Kreikassa, jossa valtion puuttuminen eläkerahaston varainhoitoon oli toistuvan kritiikin kohteena; tästä syystä vuodesta 1990 alkaen on hyväksytty useita lakeja, joilla on varmistettu vakuutettujen etujen mukainen varainhoito.

Rahoitusriskit, joille mikä tahansa eläketurvan muoto on altis, voidaan jakaa eri tavoin eläkejärjestelmien maksajien ja eläkkeensaajien välillä. Etuusperusteiset järjestelmät, jotka edelleen usein perustuvat loppupalkkaan, takaavat tietyn eläketulotason ansioiden ja työuran pituuden mukaan. Eläkejärjestelmän – tai järjestelmää rahoittavan työnantajan – tehtävänä on varmistaa, että rahastossa on eläkevastuisiin riittävät varat. Varojen arvon vaihdellessa eläkerahastoissa on joko oltava mahdollisuus pitää ylijäämiä turvamarginaalina (jota voidaan rajoittaa verotuksellisista syistä korkeampien eläkemaksujen laskiessa verotuloja) tai sitten niissä on ryhdyttävä muihin toimiin, jottei rahastointi jää liian matalalle tasolle. Jäsenvaltiot sietävät vaihtelevassa määrin liian alhaista rahastointia. Esimerkiksi Tanskassa rahoitusvalvontaviranomainen kehottaa sellaista henkivakuutusyhtiötä tai eläkerahastoa, joka ei täytä investointivaatimuksia, antamaan elvytysuunnitelman. Jos tämä ei onnistu, laitos siirtyy hallinnon valvonnan alaiseksi ja eläkejärjestelmät yritetään siirtää muihin yhtiöihin tai eläkerahastoihin, joilla on riittävä pääoma.

Riittävä rahastointi tulevia vastuita varten määritellään sen mukaan, mitkä taloudelliset ja vakuutusmatemaattiset oletukset on valittu teknisen eläketurvan (tai tulevien vastuiden) laskemiseksi, kun ammatilliset lisäeläkejärjestelmät tarjoavat suojan biometrisiä riskejä vastaan ja/tai takaavat joko investointien suorituskyvyn tai tietyt etuustasot. Korko (tai diskonttokorko) on tärkeä oletus, jota tarvitaan karttuneiden eläkeoikeuksien vakuutusmatemaattisen arvon laskemiseksi. Ehdotetun direktiivin tarkoituksena ei ole lähentää kyseistä korkoa, vaan on hyväksytty, että asiaa on seurattava huolellisesti. Sitä vastoin direktiivissä vaaditaan täysimääräistä rahastointia niitä eläkerahastoja varten, jotka tarjoavat palveluja yli rajojen.

Maksuperusteisten eläkejärjestelmien ollessa kyseessä työnantajan sitoutuminen rajoittuu siihen, että työnantaja maksaa tietyn määrän eläkemaksuja säästöjärjestelmään. Matalan tuoton riskistä vastaa yksin eläkkeensaaja. Jotta eläkkeen voi saada, eläkkeelle siirryttäessä täytyy maksuperusteisessa eläkejärjestelmässä kertynyt pääoma muuntaa säännölliseksi tuloksi, jonka suuruus

määräytyy koron mukaan elinkoron ostohetkellä. Myös tämä on merkittävä tuloriski eläkkeensaajalle.

Usein eläkkeensaajat kantavat ainakin osittain inflaatoriskin yksityisissä järjestelmissä, mikä voi johtaa eläketulon reaaliarvon laskuun eläkkeelläoloaikana. Alankomaiden ja Irlannin kansallisissa eläkestrategiaraporteissa selitetään, että monet ammatilliset lisäeläkejärjestelmät yrittävät suojella eläkkeensaajiaan inflaatiota vastaan, vaikka laki ei siihen velvoita. Eläkejärjestelmien kyky vakuuttaa taloudellisen epävakauden riskien tai inflaation varalta riippuu sopivien varojen, kuten indeksiin sidottujen arvopapereiden, saatavuudesta. Eläkerahastot ja yksityishenkilöt mukauttavat yleensä varat ikäprofiileihin. Mitä lähempänä eläkkeelle siirtyminen on tuleville eläkkeensaajille, sitä varmempi investoinnin pitäisi olla (toisin sanoen yleensä siirrytään yhtiön osakkeista valtion obligaatioihin). Julkisen velan vähentäminen saattaa vaikuttaa eläkerahastojen kykyyn torjua rahoitusriskejä siten, että ne investoivat valtion obligaatioihin, mutta näitä asioita ei käsitelty kansallisissa eläkestrategiaraporteissa.

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään useita valvontaelimiä, joista jotkin on vasta äskettäin perustettu tai uudistettu. Ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevassa direktiivissä edellytetään, että kaikilla jäsenvaltioilla on tehokkaat valvontaviranomaiset.

Eläkevarojen järkevä hoito ei ole vain yksityisten järjestelmien hoitajien ongelma. Useat jäsenvaltiot keräävät varoja varaeläkerahastoihin sosiaaliturvajärjestelmissään täyttääkseen ikääntyvien suurten ikäluokkien tulevaisuuden tarpeet. Suomessa nämä varat ovat lakisääteistä ansioeläkejärjestelmää hoitavien laitosten hallussa. Muissa vararahastoja perustaneissa jäsenvaltioissa tämä toteutetaan keskustasolla, mutta varainhoito on yleensä erotettu keskushallinnon talousarviosta. Irlannissa rahastoa valvoo ja hoitaa komitea, joka on hallituksesta riippumaton ja jolla on harkintavaltaa päättää investointistrategiasta ja toteuttaa se saadakseen optimaalisen tuoton edellyttäen, että riskinhallinta on järkevää. Joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Espanjassa ja Luxemburgissa) vararahaston hoidosta keskustellaan vielä.

4.5.3. Hallinnollisten kustannusten vähentäminen

Vain muutama jäsenvaltio ilmoitti eläkejärjestelmien hallinnollisia kustannuksia koskevia lukuja. Mittakaavaetujen vuoksi ja koska yksityiskohtaiseen varainhoitoon ei ole tarvetta, hallinnolliset kustannukset ovat yleensä huomattavasti matalammat julkisissa jakojärjestelmissä kuin yksityisissä rahastoivissa järjestelmissä. OECD arvioi, että yksityisten eläkejärjestelmien hallinnolliset kustannukset olivat 10–35 prosenttia eläkemaksuista. Belgiassa vanhuus- ja perhe-eläkkeiden hallinnolliset kustannukset olivat 1 prosenttia vuoden 2001 kokonaiskustannuksista, kun taas toisen ja kolmannen pilarin hallinnolliset kustannukset nousivat 4 prosenttiin kokonaiskustannuksista. Suomessa eläkevakuutusjärjestelmän kokonaisliikekulut suhteessa maksutuloon vuonna 2000 olivat 2,7 prosenttia sisältäen lakisääteisen työeläkevakuutuksen, kansaneläkevakuutuksen ja vapaamuotoisen lisäeläkevakuutuksen liikekulut. Henkivakuutusyhtiöillä liikekulut olivat noin 4,9 prosenttia maksutulosta. Irlannissa kaikkien sosiaaliturvaetuksiin kuuluvien maksuilla rahoitettavien vanhuuseläkkeiden hallinnointikustannukset ovat noin 1,5–2 prosenttia kokonaismaksuista, kun taas ammatillisten lisäeläkejärjestelmien hallinnolliset kustannukset olivat noin 5 prosenttia eläkemaksuista vuonna 1994. Kustannukset vaihtelivat järjestelmän tyypin, rakenteen ja koon mukaan ja

järjestelmään suoritetun eläkemaksun suuruuden mukaan. Ranskassa vapaaehtoisten lisäeläkejärjestelmien hoitokustannukset ovat yleensä 4 prosenttia kokonaiskustannuksista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on lailla rajoitettu osuuseläkkeiden hallinnolliset kustannukset 1 prosenttiin rahaston arvosta vuotta kohti.

Julkisissa järjestelmissä on kuitenkin vielä parantamisen varaa. Parannuksiin kuuluu järjestelmien järjeistäminen (esimerkiksi eläkevakuutuslaitoksia yhteensulauttamalla). Itävallassa, jossa hallinnolliset kustannukset ovat tällä hetkellä 1,8 prosenttia eläkekustannuksista, suunnitellaan kustannusten lisävähennyksiä luomalla yhteinen yhtiö kaikkien sosiaalivakuutuslaitosten tietojenkäsittelyä varten. Saksassa hoitokustannusten osuus on laskenut tasaisesti kolmen viime vuosikymmenen aikana, ja vuonna 2000 hallinnolliset kustannukset olivat 1,6 prosenttia lakisääteisen eläkevakuutuksen kokonaistuloista. Vuonna 2001 yleisen eläkejärjestelmän hallinnolliset kustannukset nousivat Luxemburgissa 1,4 prosenttiin nykyisistä menoista.

Italiassa suljettujen eläkerahastojen kokonaishoitokustannusten arvioitiin olevan 0,57 prosenttia varojen arvosta, mikä edustaa merkittävää reaaliuoton laskua. Työmarkkinaosapuolten ponnistelujen ansiosta suuntaus kustannusten osalta on kuitenkin laskeva. Sitä paitsi laki sallii sosiaaliturvalaitosten tukevan tällaisia eläkerahastoja keräämällä eläkemaksuja ja maksamalla eläke-etuuksia. Avoimilla rahastoilla on huomattavasti korkeammat kustannukset, mutta kustannukset eivät ole niin korkeat kuin yksityisillä eläkejärjestelmillä, joiden toiminta perustuu henkivakuutuksiin.

Tarve hallinnollisten kustannusten supistamiseen myönnetään laajalti, ja ongelmaa yritetään ratkaista monin tavoin. Osuuseläkkeellä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja henkilökohtaisilla eläkesäästötileillä Irlannissa yritetään vähentää yksityisen eläketurvan raskautta ja helpottaa sen saatavuutta matalatuloisten keskuudessa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on päättänyt yksinkertaistaa edelleen ammatillista ja henkilökohtaista lisäeläkejärjestelmää, jotta järjestelmä olisi selkeämpi ja jotta kustannukset laskisivat. Erityisesti Alan Pickeringiltä tilatussa heinäkuun 2002 raportissa ehdotetaan eläkelainsäädännön perusteellista yksinkertaistamista, niin että järjestelmien ja työnantajien hallinnollista taakkaa saadaan kevennettyä.

Saksan viimeisimmässä eläkeuudistuksessa otettiin käyttöön hallitusten tukemien lisäeläkkeiden tarjoajien velvoite jakaa asiakkailleen kirjallista tietoa oletetuista hoitomaksuista ennen sopimuksen tekemistä. Samanlainen velvoite on Tanskassa, jossa henkivakuutusyhtiöiden ja eläkerahastojen on annettava riittävästi tietoa oikeuksista ja velvollisuuksista ennen järjestelmään liittymistä ja jäsenyyden aikana. Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaaditaan huhtikuusta 2003 lähtien maksuperusteisia järjestelmiä (ammatilliset lisäeläkejärjestelmät, henkilökohtaiset eläkejärjestelmät ja osuuseläkejärjestelmät) antamaan jäsenille vuosiarvio siitä, mikä näiden eläke todennäköisesti on eläkkeelle siirryttäessä (mukaan luettuina tulevat eläkemaksut, elinkorkojen tasot jne.). Odotettavissa on, että ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä tarjoavia laitoksia koskeva direktiivi tuo mukanaan lisävelvoitteita, jotka koskevat tiedottamista järjestelmän jäsenille.

4.5.4. *Päätelmä: rahastoivien järjestelmien vaikutus tulevaisuuden eläketurvaan*

Merkittävää edistymistä on tapahtunut järkevien sääntelypuitteiden saavuttamisessa rahastoivaa eläketurvaa varten koko EU:ssa. Tässä on apuna tuleva ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskeva direktiivi. Rahoitusriskejä yritetään kuitenkin poistaa eri tavoin jäsenvaltioissa, ja suuremman lähentymisen saavuttamiseksi tarvitaan lisää yhteistyötä. Rahoitusriskien, kuten epävakaiden pääomamarkkinoiden ja inflaation, hallintaan liittyvä ongelma saattaa johtaa siihen, että riskejä siirretään yhä enemmän eläkkeensaajille. Tästä voi olla haitallisia seurauksia eläkkeiden tulevaa riittävyyttä ajatellen. Kehitystä on seurattava tällä alalla, ja näyttää siltä, että kaivataan syvällisempää tietojenvaihtoa siitä, kuinka saavutetaan paras tasapaino riskinhallinnan ja eläkkeiden riittävyyden välille.

Hoitokustannuksia on myös laskettu edelleen. Tästä voi olla huomattavaa hyötyä edullisuuden ja yksityisen eläketurvan saatavuuden kannalta.

Yksityisen eläketurvan vaikutus julkisen talouden kestävyYTEEN on epäsuora, mutta se voi olla merkittävä monessa jäsenvaltiossa. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa eläkehyvitysjärjestelmän (*Pension Credit*) kustannukset riippuvat siitä, missä määrin yksityinen eläketurva nostaa tuloja eläkehyvityksen takaamien tasojen yläpuolelle. Saksa on kyennyt hieman laskemaan korvausastetta julkisen järjestelmän piirissä tukemalla yksityisen eläketurvan kehittämistä, mikä tarjoaa tilaisuuden kompensoida uudistuksen vaikutuksia. Muissa jäsenvaltioissa yksityisen eläketurvan menestys saattaa osaltaan vähentää painetta julkisten eläkkeiden kustannusten lisäämiseen ja lisätä hallitusten liikkumavaraa tulevien kustannusten kasvun hillitsemiseksi julkisissa järjestelmissä.

5. **UUDISTAMINEN: MUUTTUVIIN TARPEISIIN VASTAAMINEN**

Eläkejärjestelmien on kehityttävä, jotta ne heijastaisivat yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla tapahtuneita muutoksia. Eläkejärjestelmien säännöt suunniteltiin usein toisenlaisessa yhteiskunnallisessa ympäristössä siten, että ne vastasivat erilaisiin tarpeisiin ja toiveisiin. Jos ne kuitenkin perustuvat vanhentuneisiin oletuksiin perhe- ja työllisyysmalleista, ne eivät onnistu tarjoamaan vaadittuja eläketuuksia yhä useammalle ihmiselle ja uhkaavat kehittää epätoivottuja kannustimia.

Perinteiset eläkejärjestelmät sopivat hyvin elämänpituiseen uraan kokopäivätyössä – saman työnantajan palveluksessa. Tämä ei enää vastaa nykyaikaisten työmarkkinoiden vaatimuksia eikä ihmisten pyrkimyksiä. Eläkejärjestelmät eivät saa rangaista ketään joustavista työmuodoista eivätkä ammatillisesta liikkuvuudesta.

Hyvällä ja joustavalla työmuodot huomioon ottavalla eläketurvalla saavutetaan myös parempi tasa-arvo naisten ja miesten välille, sillä naiset ovat yleensä yliedustettuina osa-aikaisten työntekijöiden joukossa ja niiden joukossa, jotka keskeyttävät työuransa perhesyistä. Joissakin maissa naisten ja miesten yhdenvertainen kohtelu ei vielä toteudu eläkelainsäädännössä, pääasiassa eläkeiän ja jälkeenjääneiden etuuksien osalta.

Eläkejärjestelmien uudistaminen merkitsee lisääntyvää avoimuutta. Päätöksentekijät tarvitsevat selkeää tietoa tulevaisuuden haasteista ja toimintalinjan vaihtoehtoista, joita he voivat valita. Heidän olisi pyrittävä laajaan yhteisymmärrykseen

uudistukseen tarvittavista toimenpiteistä välttääkseen toistuvia ja odottamattomia toimintalinjan muutoksia. Tämä mahdollistaa myös paremman tiedonvälityksen ihmisille siitä, mitä he voivat odottaa eläkejärjestelmältään – ja mitä lisäponnisteluja halutun elintason saavuttaminen saattaa vaatia eläkkeelle siirtymisen jälkeen.

5.1. Tavoite 9: joustavampiin työ- ja uramalleihin sopeutuminen

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 syry itsensä työllistämistä.

Monet eläkejärjestelmät on mukautettu hyvin tavanomaisiin työmalleihin – kokopäivätyöhön ja elämänpitäiseen työuraan –, mutta yleensä ne palvelevat huonommin epätyypillistä työtä tekeviä ihmisiä tai ihmisiä, joiden työurassa on taukoja tai joiden työurat eivät etene lineaarisesti. Sekä lakisääteiset eläkejärjestelmät että ammatilliset lisäeläkejärjestelmät on mukautettava joustavampiin työmuotoihin ja suurempaan työmarkkinoilla liikkumiseen parantamalla eläkeoikeuksien saatavuutta ja vahvistamalla niiden siirrettävyyttä.

5.1.1. Eläkeoikeuksien saatavuus

Ensimmäisen pilarin eläketurva kattaa käytännössä kaikki ihmiset kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka erillisiä järjestelmiä saattaa olla joitakin työntekijäryhmiä varten. Erityisesti julkisen sektorin työntekijöillä, itsenäisillä ammatinharjoittajilla ja maataloustuottajilla on erityisjärjestelmät useissa jäsenvaltioissa. Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa kerrotaan joistakin mukautuksista ensimmäisen pilarin järjestelmiin, jotta epätyypillisten työntekijöiden tarpeet huomioitaisiin. Useat näistä mukautuksista keskittyvät "uusiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin" eli ihmisiin, jotka eivät ole palkansaajia vaan tarjoavat palvelujaan yksittäiselle yritykselle. Itävallassa tälle työntekijäryhmälle annettiin samat oikeudet kuin muille itsenäisille ammatinharjoittajille, jotka eivät harjoita maanviljelyä. Saksassa itsenäiset ammatinharjoittajat, joilla ei ole omia työntekijöitä, sisällytettiin lakisääteiseen eläkejärjestelmään ja kehitettiin tarkastuksia sellaista olematonta itsenäistä ammatinharjoittamista varten, jonka tarkoituksena on välttää sosiaalivakuutusmaksut. Italiassa perustettiin pakollinen järjestelmä epätyypillisiä työntekijöitä varten (niin kutsutut *parasubordinati*, joustavat työsuhteet, joissa on samankaltaisia piirteitä kuin itsenäisessä ammatinharjoittamisessa mutta joille on ominaista tiivis ja jatkuva suhde johonkin yksittäiseen yritykseen) lakisääteisen sosiaalivakuutusjärjestelmän INPS:n yhteyteen vuonna 1996. Se kattaa noin 2 miljoonaa työntekijää, ja sillä on lähes 11 miljardin euron nettotulot.

Espanjan järjestelmässä on sellainen mielenkiintoinen piirre, että itsenäiset ammatinharjoittajat voivat valita vapaasti maksupohjan valtion talousarviossa vuosittain vahvistetun vähimmäis- ja enimmäismäärän väliltä. Tällä toimenpiteellä ratkaistaan itsenäisten ammatinharjoittajien todellisten tulojen arviointia koskeva ongelma. 50 vuotta täyttäneiden itsenäisten ammatinharjoittajien osalta valintaa on kuitenkin rajoitettu, jotta estetään ihmisiä maksamasta korkeita eläkemaksuja ainoastaan niiden vuosien aikana, joilla on merkitystä eläkeoikeuden laskemisen kannalta.

Itävallassa ja Saksassa marginaalisten osa-aikatyöntekijöiden eläketurvaa laajennettiin. Aikaisemmin heidät oli vapautettu sosiaalivakuutusmaksuista eivätkä he ansainneet lainkaan eläkeoikeuksia. Itävallassa näille työntekijöille tarjottiin vapaaehtoista kustannuksiltaan alhaista omavakuutusta terveys- ja eläkevakuutusjärjestelmässä. Muissa jäsenvaltioissa marginaalisten työntekijöiden on pakko maksaa eläkemaksuja, mutta he eivät välttämättä ansaitse oikeutta eläke-etuuksiin. Ongelman ratkaisemiseksi monissa maissa on helpotettu kelpoisuusehtoja erityisesti osa-aikaisten ja marginaalisten työntekijöiden osalta. Ranskassa 200 tuntia työtä vähimmäispalkalla (vastaa viiden viikon kokopäivätyötä) riittää kolmen kuukauden vakuutusturvaan. Jos lyhytaikaisista tai muista tavanomaisesta poikkeavista työsopimuksista saatavat tulot ylittävät 690,97 euroa vuodessa (vuonna 2002), työntekijät Suomessa kuuluvat eläkevakuutuksen piiriin ja voivat kerätä eläkeoikeuksia.

Poikkeus tähän yleiseen suuntaukseen, jossa epätyypillisten työntekijöiden lakisääteistä eläketurvaa parannetaan, on Portugali, jossa äskettäin tiukennettiin kelpoisuusehtoja (120 päivän työ vuotta kohti verrattuna yhteen päivään vuotta kohti). Tämä auttaa estämään väärinkäytöksiä, mutta se voi myös vaikuttaa kielteisesti osa-aikaisten, väliaikaisten ja kausiluonteisten työntekijöiden eläkeoikeuksiin. Italia kertoo raportissaan, että siirtyminen kokopäivätyöstä osa-aikatyöhön pienentää edelleen eläkettä.

Ensimmäisen pilarin eläketurva tavanomaisesta poikkeavassa työsuhteessa olevien ihmisten osalta on suurin piirtein tyydyttävä, ja se on jopa huomattavassa määrin yhteisvastuullinen näitä ryhmiä kohtaan, erityisesti tavoitteiden 1 ja 3 kohdalla käsiteltyjen mekanismien kautta. Sitä vastoin tilanne on vähemmän suotuista ammatillisten lisäeläkkeiden osalta.

Useat jäsenvaltiot ponnistelevat kuitenkin parantaakseen mahdollisuuksia ammatillisiin lisäeläkkeisiin. Alankomaissa vuonna 1994 voimaan tullut lainsäädäntö teki laittomaksi osa-aikaisten työntekijöiden sulkemisen lisäeläkejärjestelmien ulkopuolelle; lainsäädännössä säädetään, että väliaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä ei saa kohdella huonommin kuin vastaavia vakituksessa työsuhteessa olevia työntekijöitä. Toimialakohtaiset työehtosopimukset ammatillisista lisäeläkkeistä vaikuttavat olevan hyvä väline eläketurvan kattavuuden varmistamisessa, myös niillä aloilla, joilla pk-yritykset ovat vallitsevia ja jotka eivät normaalisti tarjoaisi mahdollisuuksia ammatilliseen lisäeläketurvaan. Tällaisten työehtosopimusten ansiosta myös toiseen pilariin voidaan kehittää yhteisvastuullisuusmekanismeja, kuten Belgiassa äskettäin esitetyssä uudistuksessa on suunniteltu. Uudistuksen tavoitteena on edistää ammatillisen lisäeläketurvan kehittämistä. Tarkoituksena on tarjota näiden järjestelmien puitteissa eläketurva, joka kattaa työttömyydestä tai sairaudesta johtuvat työuran tauot.

5.1.2. Eläkeoikeuksien siirrettävyys

Ensimmäisen pilarin eläkeoikeuksien siirrettävyys ei ole ongelma maissa, joissa on yksi ainoa eläkejärjestelmä. Työpaikan vaihto ei edellytä jäsenyyttä toisessa eläkejärjestelmässä. Mailla, joilla on erilaiset lakisääteiset järjestelmät erityisille työntekijäryhmille, on yleensä järjestelmien välillä koordinaatiojärjestelyjä, joilla suojataan liikkuvien työntekijöiden eläkeoikeuksia. Näihin järjestelyihin viitataan esimerkiksi Ranskan ja Luxemburgin kansallisissa eläkestrategiaraporteissa. Ongelmia näyttää kuitenkin olevan Kreikassa eri lisärahastojen välisen liikkuvuuden

osalta erityisesti silloin, kun työntekijä siirtyy pois tuottavan (yleensä julkisen sektorin) rahaston piiristä vähemmän tuottavan rahaston piiriin, ennen kuin hän on saanut täyden eläkeoikeuden. Monet kansalliset eläkestrategiaraportit viittaavat myös asetukseen N:o 1408/71, jolla taataan siirtotyöläisten sosiaaliturvaoikeudet. EU:n ulkopuolisista maista peräisin olevat siirtotyöläiset vakuutetaan usein kahdenvälisillä sosiaaliturvasopimuksilla.

Eläkeoikeuksien siirrettävyyteen liittyvät suurimmat ongelmat löytyvät usein toisesta pilarista. Kaikki ne jäsenvaltiot, joissa toisen pilarin eläketurva on pitkälle kehittynyt (kuten Tanska, Irlanti, Alankomaat, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta), pyrkivät varmistamaan lainsäädännöllä tai työmarkkinaosapuolten tekemillä sopimuksilla, että liikkuvuuden esteet on supistettu mahdollisimman pieniksi. Myös enimmäisodotusaikoja (aika, jonka jälkeen taattu eläkeoikeus saadaan) on pyritty supistamaan. Enimmäisodotusajat ovat yleensä yhdeksän kuukautta Tanskassa, vuoden Belgiassa ja kaksi vuotta Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kertyneet oikeudet voivat joko jäädä edelliseen eläkejärjestelmään tai ne voidaan siirtää uuden työnantajan järjestelmään. Oikeuksien säilyessä on tärkeää, että nämä oikeudet suojataan inflaatiota vastaan. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että niitä pitää nostaa inflaation mukaan 5 prosentin enimmäismäärään asti. Koska tuloilla on taipumus nousta nopeammin kuin hinnoilla, kyseinen mekanismi ei silti olisi yhtä edullinen työtä vaihtavalle henkilölle kuin sellaiselle työntekijälle, jolla on samat ansiot mutta keskeytymätön työura samalla työnantajalla. Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa työntekijöillä on oikeus siirtää eläkeoikeutensa pääoman arvo uuteen järjestelmään (edellyttäen, että uusi järjestelmä vastaa tiettyjä laatuvaatimuksia). Jos siirtoa ei tapahdu, eläkeoikeudet jäävät edellisen työnantajan eläkejärjestelmään, kunnes työntekijä siirtyy eläkkeelle. Säilytettyjä eläkeoikeuksia on nostettava samalla tavalla kuin järjestelmän maksussa olevia eläkkeitä.

Joidenkin maiden, joissa lisäeläkerahastot eivät ole kovin yleisiä, on vielä ryhdyttävä toimenpiteisiin ratkaistakseen siirrettävyyden ongelman ja tehtävä lisäeläkejärjestelmistä entistä houkuttelevampia. Portugalissa 54 prosenttia eläkerahastoista ei takaa mitään eläkeoikeuksia, jos työntekijä jättää järjestelmän ennen eläkkeelle siirtymistä. Italiassa on osallistuttava rahastoon viiden vuoden ajan, jotta työntekijä saa eläkeoikeudet ja jotta hän voi siirtää ne toiseen rahastoon (siirrettävyys toiseen rahastoon on kuitenkin mahdollista kolmen vuoden jäsenyyden jälkeen, jos rahasto on jo ollut olemassa kauemmin kuin viisi vuotta).

Toimenpiteet, joilla parannetaan ammatillisten lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyttä, hyväksytään tarpeellisina ja luonnollisina seurauksina uudistuksista, joilla pyritään edistämään toisen pilarin eläketurvaa. Espanja, Italia ja Portugali ovat ilmoittaneet, että ne suunnittelevat ryhtyvänsä käsittelemään siirrettävyyden ongelmaa. Osana viimeisintä eläkeuudistusta Saksa puolitti lain sallimat enimmäisodotusajat kymmenestä viiteen vuoteen ja takasi työntekijämaksuihin perustuvien ammatillisten lisäeläkeoikeuksien välittömän kertymisen. Belgiassa äskettäin ehdotettu toisen pilarin uudistus parantaa merkittävästi lisäeläkeoikeuksien siirrettävyyttä ja antaa eläkkeensaajalle mahdollisuuden säilyttää edellisessä järjestelmässä saadut oikeudet tai siirtää ne uuden työnantajan järjestelmään.

Siirrettävyyteen liittyviä ongelmia ei yleensä esiinny maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä tai yksilöllisissä eläkejärjestelyissä. Maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä jokaisella järjestelmän jäsenellä on henkilökohtainen tili, jonka

summan voi helposti säilyttää tai siirtää toiseen samankaltaiseen järjestelmään. Maksuperusteisten eläkejärjestelmien haitta on kuitenkin se, että eläkkeensaajien on kannettava koko investointiriski, ja siksi he joutuvat elämään suuremmassa epävarmuudessa tulevista eläketuloistaan. Yksilölliset eläkejärjestelyt ovat riippumattomia työsuhteesta, mutta ne ovat vaihtoehto vain silloin, jos työnantajat suostuvat maksamaan eläkemaksunsa yksilölliseen järjestelyyn pikemminkin kuin yrityksen järjestelmään. Sitä paitsi yksilöllinen eläketurva on yleensä kalliimpi kuin kollektiivinen toisen pilarin eläketurva, ja jää nähtäväksi, pystyvätkö Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Irlannissa määritellyt uudet tuotteet (osuuseläke Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja henkilökohtaiset eläkesäästötilit Irlannissa) voittamaan haitat. Joka tapauksessa on todennäköistä, että työntekijöillä, jotka vaihtavat usein työpaikkaa ja jotka sen seurauksena kuuluvat useisiin lisäeläkejärjestelmiin työuransa aikana, on yleensä alhaiset eläkeoikeudet, kun he siirtyvät eläkkeelle.

Siirrettävyyden ongelma pysyy siksi poliittisesti esillä myös Euroopan tasolla. Komissio on äskettäin kuullut työmarkkinaosapuolia lisäeläkeoikeuksien siirrettävyydestä (*Improving the portability of supplementary pension rights*, ensimmäinen Euroopan työmarkkinaosapuolten kuulemisvaihe SEC/2002/597, 27. toukokuuta 2002). Toisen kuulemisvaiheen vuoro on vuoden 2003 ensimmäisellä puoliskolla, ennen kuin päätetään, ryhdytäänkö toimiin EU:n tasolla.

5.1.3. *Päätelmä: toisen pilarin eläketurvaan tarvitaan parannuksia*

Lakisääteiset järjestelmät vastaavat melko hyvin haasteeseen tarjota eläkkeitä epätavallisille ja liikkuville työntekijöille. Sitä vastoin toisen pilarin järjestelmät aiheuttavat edelleen ongelmia molemmilla rintamilla. Näitä järjestelmiä edistävät jäsenvaltiot pyrkivät kuitenkin ratkaisemaan ongelmat. Työ ammatillisten lisäeläkkeiden rajat ylittävän siirrettävyyden helpottamiseksi jatkuu EU:n tasolla.

5.2. **Tavoite 10: naisten ja miesten tasa-arvon parantamispyrkimysten toteuttaminen**

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

Naiset ovat enemmistönä vanhusten joukossa – noin 60 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä ja lähes kaksi kolmasosaa 75 vuotta täyttäneistä. Eläkejärjestelmiä ei kuitenkaan ole erityisesti sovitettu naisten muuttuviin tarpeisiin. Useimmat eläkejärjestelmät suunniteltiin alun perin miehille, jotka työskentelivät perheen elättäjinä kokopäiväisesti ja ilman työuran taukoja. Naisten tarpeisiin vastattiin miesten tuloilla tai miehen kuoleman jälkeen leskeneläkkeillä ja täydentävillä lapsilisillä. Tämä näkökulma näkyy edelleen monen eläkejärjestelmän peruseräillä, vaikka monet jäsenvaltiot ovat asteittain mukauttamassa järjestelmiään vastaamaan nykyistä yhteisön oikeutta, koska naisten työvoimaosuus on kasvanut, ja pyrkimyksenä on saavuttaa parempi sukupuolten välinen tasa-arvo.

5.2.1. *Miesten ja naisten eläke-erot*

Koska eläkejärjestelmiä ei ole yksinomaan suunniteltu tarjoamaan kaikille kiinteämääräistä tuloa vaan korvaamaan ansiotulot ja säilyttämään työelämän aikana saavutettu elintaso, miesten ja naisten väliset työllisyserot heijastuvat väistämättä eläkeoikeuksiin. Naisten nykyinen työllisyysaste on edelleen merkittävässä määrin

miesten työllisyysastetta alempi. Pitkän aikavälin suuntaus on kohti erojen pienenemistä. Erot ovat suuremmat ikääntyvien työntekijöiden osalta ja pienemmät nuoremmassa ikäryhmissä. Tämän vuoksi naisilla, jotka ovat tällä hetkellä eläkkeellä tai jotka ovat lähestymässä eläkeikää, on lyhyempi työhistoria ja alhaisemmat ansiot kuin miehillä. Sitä paitsi he ovat todennäköisemmin kuin miehet työskennelleet osaaikaisina ja sellaisissa yrityksissä, jotka eivät tarjonneet heille lisäeläkkeitä.

Tällaiset erot miesten ja naisten työhistoriassa heijastuvat nykyisiin eläkkeisiin. Naisten ja miesten omien eläkkeiden erot saattavat olla suuremmat kuin palkkaerot.¹⁹ Niinpä Suomi ilmoittaa, että vuonna 2000 naisten keskimääräinen kokonaiseläke on 841 euroa verrattuna miesten keskiarvoon, joka on 1 151 euroa; miehillä ja naisilla on siis 27 prosentin eläke-ero²⁰ verrattuna vain 20 prosentin palkkaeroon. Espanjassa keskimääräinen eläkemaksuihin perustuva eläke oli 405 euroa naisille ja 650 euroa miehille vuonna 2001 eron ollessa 37 prosenttia (vuoden 1998 ECHP:n lukuihin perustuva palkkaero on 14 prosenttia). Itävallassa lakisääteiset keskieläkkeet olivat 734 euroa naisille ja 1 334 euroa miehille vuonna 2000 eläke-eron ollessa 45 prosenttia (palkkaero: 21 prosenttia). Ranskassa miesten keskimääräinen kuukausieläke vuonna 1997 oli 1 342 euroa verrattuna naisten 767 euroon eläke-eron ollessa 43 prosenttia (palkkaero: 11 prosenttia). Vuonna 2001 ero oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa 16 prosenttia (miehet saivat 183 punttaa viikkoa kohti, naiset 153 punttaa) – verrattuna palkkaeroon, joka oli 24 prosenttia – ja ero johtuu pääasiassa ammatillisista lisäeläke-etuuksista, jotka yleensä ovat huomattavasti matalammat naisille.

Tällaiset vähäiset yksilölliset eläkeoikeudet yleensä lisäävät naisten köyhyysriskiä erityisesti silloin, kun he elävät yksin eikä heillä ole muita tulonlähteitä, kuten johdettuja eläke-etuuksia (perhe-eläke). Köyhyysriskit 1990-luvun lopussa olivat todellakin korkeammat ikääntyville naisille kuin ikääntyville miehille useimmissa jäsenvaltioissa (ks. kuvio 14 tavoitteen 1 kohdalla). Vain Espanjassa ja Alankomaissa naiset altistuivat alhaisemmille köyhyysriskeille kuin miehet, ja Belgiassa ero on hyvin pieni. Erot ovat kuitenkin suuremmat yksin elävien vanhusten kohdalla.

Monien eläkejärjestelmien riittävyyden vahvistamiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden pitäisi erityisesti hyödyttää naisia, jotka useammin kuin miehet ovat vähimmäistulotakuun varassa. Pääasiassa naisille myös kertyy eläkettä lasten kasvattamisesta tai sukulaisten hoitamisesta.

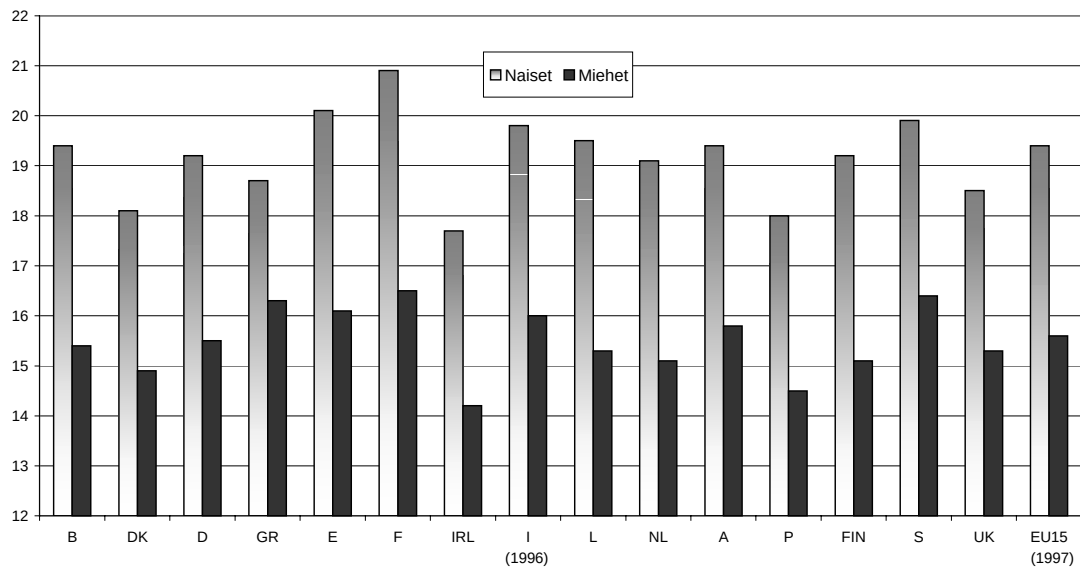
Toisen ja kolmannen pilarin eläketurvan vahvistaminen on uusi haaste. Naisten eläketasojen säilyttäminen ja parantaminen vaatii suurempaa osallistumista työmarkkinoille. Mahdollisuudet osallistua toisen ja kolmannen pilarin järjestelmiin paranevat, mutta yhteisvastuulliset osat (esimerkiksi vanhempainlomasta kertynyt eläke) jäävät vähäisiksi tällaisissa järjestelmissä, ja naisia saatetaan rangaista näiden (noin neljä vuotta) pidemmästä elinajan odotteesta, joka laskee elinkorkoja.

¹⁹ On huomattava, että naisten ja miesten välisten eläketasojen vertailu koskee yksilöllistä eläkeoikeutta. Varsinaiseen tulotilanteeseen vaikuttavat myös johdetut eläke-etuudet.

²⁰ Eläke-ero lasketaan miesten ja naisten keskieläkkeen välisestä erosta miesten keskieläkkeen prosenttiosuutena.

Kuvio 20

Elinajan odote 65 vuoden iässä (1999)



Lähde: Väestötilastot, Eurostat

5.2.2. Sukupuolten väliset erot eläkelainsäädännössä

Yhteisön lainsäädännössä edellytetään miesten ja naisten yhdenvertaista kohtelua lakisääteisissä sosiaaliturva-asioissa, mutta siinä sallitaan joitakin poikkeuksia eläkeiän, jälkeenjääneiden etuuksien ja lastenhoidosta kertyvien eläkeoikeuksien osalta (direktiivi 79/7/ETY). Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut näitä poikkeuksia hyvin suppeasti. Direktiivissä näitä poikkeuksia pidetään selvästi siirtymävaiheeseen kuuluvina, ja siinä vaaditaan jäsenvaltioita säännöllisesti tarkastelemaan niissä tapahtuneen sosiaalisen kehityksen kannalta, ovatko tällaiset poikkeukset yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta edelleen perusteltuja. Ammatillisten lisäeläkkeiden alalla direktiiviä 86/378/EY on muutettu direktiivillä 96/97/EY, jotta sitä muutettaisiin 141 artiklan mukaiseksi, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut. Direktiivissä myös rajoitetaan mahdollisia poikkeuksia toisin kuin direktiivissä 79/7/ETY, sillä EY:n perustamissopimuksen 141 artiklan mukaan naisille ja miehille on maksettava samasta työstä sama palkka. Tämä ei koske vain palkkaa vaan myös muita korvausmuotoja, kuten ammatillisia lisäeläkkeitä.

Jäsenvaltiot ovat yleensä sitoutuneet saavuttamaan täysin yhdenvertaisen kohtelun eläkelainsäädännöissään, vaikka joidenkin jäsenvaltioiden on vielä varmistettava se monissa säännöksissään. Ruotsin raportissa korostetaan tämän merkitystä väittämällä, että eläkevakuutusjärjestelmien sukupuolten eroihin työmarkkinoilla liittyvät korvaukset vain vahvistavat perinteisiä sukupuolirooleja. Se, että naisille annetaan runsaampia jälkeenjääneiden etuuksia tai suurempia avustuksia ja eläkeoikeuksia lastenhoidosta kuin miehille, saattaa toimia taloudellisenä kannustimena perinteisten sukupuoliroolien ylläpitämiseksi ja estää miehiä pitämästä taukoja työuran aikana.

Miesten ja naisten eläkeiän yhdenmukaistaminen ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä tai vastaavissa järjestelmissä saadaan aikaan nostamalla naisten eläkeikä miesten eläkeiän tasolle. Tällä tavoin voidaan parhaiten nostaa ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta ja laskea tulevia eläkekustannuksia. Eläkeiän osalta Belgian tavoitteena on tasa-arvo vuonna 2009, Yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 2020 ja Itävallan vuoteen 2033 mennessä. Jotkin jäsenvaltiot, kuten Ruotsi, Italia ja Espanja, tarjoavat joustavia eläkeratkaisuja, jotta ne, joilla on lyhyt työura – siis monet naiset –, voisivat ansaita täyden eläkkeen.

Kun uusi eläkejärjestelmä otetaan vaiheittain käyttöön Italiassa, samaa joustavaa eläkeikää sovelletaan sekä miehiin että naisiin. Äidit saavat kuitenkin mahdollisuuden siirtyä eläkkeelle vuotta aikaisemmin (jos lapsia on kolme tai enemmän) tai saada korkeampaa eläkettä, joka vastaa enintään kahta lisätyövuotta (jos lapsia on kolme tai enemmän). Monia muita etuuksia tai etuja, jotka on sidottu eläkeikään tai eläkkeensaajan asemaan, on myös yhdenmukaistettava (erityisesti työkyvyttömyysetuuksia ja eläkkeensaajille tarjottuja etuja, kuten alennettuja matkalippujen hintoja).

Toinen direktiivissä 79/7/ETY hyväksytty syrjintä miesten ja naisten välillä koskee lasten kasvattamiseen liittyvää korvausta. Itävalta, Saksa, Kreikka, Ranska, Irlanti, Italia, Luxemburg, Yhdistynyt kuningaskunta ja aivan äskettäin Ruotsi ovat valinneet tämän vaihtoehdon. Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin äskettäin totesi, tämä vaihtoehto pitäisi sallia samoin perustein miehille ja naisille julkisen sektorin järjestelmissä. Äitien ja isien yhdenvertaista kohtelua on sovellettava järjestelmiin, joissa eläkkeitä pidetään korvauksena, ja joitakin julkisen sektorin järjestelmiä on mukautettava vastaavasti.

Ranska myöntää eläkemaksukausia äideille riippumatta siitä, ovatko nämä keskeyttäneet työuransa vai eivät, korvatakseen heille sen, että he joutuvat kantamaan vastuuta työ- ja perhevelvollisuuksista. Luxemburg on ottanut käyttöön "vauvavuodet" (vähintään kaksi vuotta) toiselle vanhemmista. Saksassa eläkettä kertyy lastenhoidosta joko isälle tai äidille, ja on vanhempien asia päättää, kumpi saa nämä eläkeoikeudet. Molempien vanhempien yksimielisen ilmoituksen puuttuessa lastenhoitojaksot on hyvitetävä äidille. Ruotsissa eläkkeen lastenhoidosta saa se vanhemmista, jolla on alemmat tulot, jos vanhemmat eivät erityisesti mainitse, kummalle heistä eläkeoikeus pitäisi myöntää.

5.2.3. *Toimenpiteitä sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi eläkejärjestelmissä*

Pääsyy naisten vähäiseen työhistoriaan on se, että heidän on vastattava suurimmaksi osaksi lastenhoidosta ja kodinhoidosta. Lastenhoito tarkoittaa usein sitä, että se vanhemmista, joka siitä vastaa suurimmaksi osaksi, tekee uhrauksia työuralla. Yleensä se on äiti, joka tästä syystä saa vähemmän eläkeoikeuksia. Monet lakisääteiset eläkejärjestelmät tunnustavat tauot työurassa lastenhoidon vuoksi myöntämällä niistä eläkeoikeuksia tai laskemalla kyseiset vuodet niihin vuosiin, joita tarvitaan eläkeoikeuden saamiseksi. Eläkekertymä lasketaan usein vähimmäiseläkkeen tasolla. Joissakin ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä, joissa on parempia yhteisvastuullisia osia, eläkettä kertyy myös lastenhoitojaksoilta, mutta sen on tapahduttava ehdottomasti samoin ehdoin miehille ja naisille EY:n perustamissopimuksen 141 artiklan mukaisesti (sama palkka miehille ja naisille).

Lomajärjestelyt, kuten vanhempainlomat, ovat tärkeitä välineitä, joiden avulla naiset ja miehet voivat sovittaa yhteen työ- ja perhe-elämän. Etuuksia ja eläkeoikeuksia koskevat säännöt ovat hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. Yksitoista jäsenvaltiota ottaa tavalla tai toisella huomioon lomajaksot eläkkeen laskemisessa sen vähimmäistasolla. Toisaalta merkittävä tuki suorien käteisetuuksien tai eläkeoikeuksien kautta voi kannustaa isää ottamaan vanhempain- tai isyyslomaa, mutta toisaalta jos työuraan tulee tällöin pidempi tauko, niillä voi olla kielteinen vaikutus kokonaistyöllisyyteen ja ne voivat vaarantaa äidin mahdollisuudet jatkaa työuraa.

Mitä tulee yhtäläisiin mahdollisuuksiin työmarkkinoilla, voisi olla tehokkaampaa kohdentaa joitakin varoja uudelleen runsaasta kokoaikahoidon tuesta työn ja lastenhoidon yhdistämiseen ja lastenhoitopalvelujen kehittämiseen, kuten jotkin jäsenvaltiot ehdottavat. Jotkin jäsenvaltiot tarjoavat osa-aikajärjestelyjä. Esimerkiksi Luxemburg tarjoaa vanhempainloman korvausta 1 650 euron verran kuukautta kohti tai 825 euroa vanhemmalle, joka työskentelee osa-aikaisena, ja hyvittää eläkevakuutusmaksun kyseiseltä kaudelta. Ranskassa pohditaan tällä hetkellä "vapaavalintaista" etuutta, joka korvaisi monet nykyiset etuudet ja jota vanhemmat voisivat käyttää joko jäädäkseen kotiin tai maksaakseen hoitopalveluista.

Naisten vähäisempi osallistuminen työmarkkinoille ja matalammat ansiot huomioon ottaen jälkeenjääneiden etuudet ovat edelleen tärkeä väline, jolla varmistetaan ikääntyvien naisten riittävä elintaso. Monet maat (Itävalta, Saksa, Alankomaat, Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta) ovat laskemassa monin tavoin näitä etuuksia naisten tullessa vähemmän riippuvaisiksi niistä joko paremman työllisyyden ja samalla paremman eläkemaksuhistorian vuoksi tai seurauksena muista poliittisista toimista, jotka nostavat naisten yksilöllisiä eläkeoikeuksia. Näin ollen Saksa laski perhe-eläkkeitä 60 prosentista 55 prosenttiin puolison eläkkeestä ja samalla se nosti lastenhoidosta kertyviä eläkeoikeuksia.

Kreikan raportissa huomautetaan, että jälkeenjääneiden etuuksiin liitetyt ehdot saattavat luoda vääristyneitä kannustimia, koska ne takaavat naimisissa oleville naisille korkeammat tulot puolison eläkkeestä johdettujen etuuksien takia kuin he voisivat ansaita omalla työllä. On todennäköistä, että muut jälkeenjääneiden etuusjärjestelmät vaikuttavat myös epätoivotuilla tavoilla yksilön työvalintoihin tai päätöksiin mennä uudelleen naimisiin, mutta näitä asioita ei pohdita muissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa.

Ruotsissa, jossa naisten osallistuminen työmarkkinoille on ollut runsasta jo kauan, painotetaan voimakkaasti pikemminkin yksilöllisiä kuin johdettuja oikeuksia; yksilöllisten eläkeoikeuksien saamista edesauttaa lastenhoitojaksoista kertyvä eläke. Miehet ja naiset ovat saaneet perhe-eläkettä samoin ehdoin vuodesta 1990 lähtien "sopeutumiseläkkeenä", joka tarjoaa "kohtuullisen taloudellisen tuen tietyksi ajaksi kumppanin kuoleman jälkeen". Alle 65-vuotiaille leskille jakso on rajattu kymmeneen kuukauteen (kahteentoista vuonna 2005). Sopeutumiseläkettä myönnetään kuitenkin aina siihen asti, kunnes nuorin lapsista täyttää 12 vuotta. Leskeneläke, jota maksetaan vain naisille, on vielä olemassa, mutta se poistetaan käytöstä vähitellen pitkän ajan kuluessa; ennen vuotta 1990 naimisiin menneet lesket saavat yleensä leskeneläkettä. Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät tarjoavat yleensä jälkeenjääneiden etuuksia.

Ruotsin kansallisessa eläkestrategiaraportissa ei pohdita jälkeenjääneiden etuuksien leikkaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta kumppanin kuolema saattaa tarkoittaa merkittävää pudotusta lesken elintasossa. On mielenkiintoista huomata, että Ruotsissa ero miesten ja naisten välillä oli suuri 65 vuotta täyttäneiden suhteellisissa tuloissa verrattuna 0–64-vuotiaisiin (ks. kuvio 17 tavoitteen 2 kohdalla). Ruotsi sallii yksilöllisten rahastoeläkeoikeuksien (Ruotsin uuden eläkejärjestelmän rahastoiva osa, joka rahoitetaan 2,5 prosenttiyksiköllä eläkemaksusta) siirron puolisolalle. Päätöksen siirrosta voi tehdä joka vuosi kaikista vuoden aikana ansaituista rahastoeläkeoikeuksista. Kuitenkin hyvin harvat valitsevat tämän vaihtoehdon ja siirron kustannukset nousevat 14 prosenttiin.

Eläkeoikeuksien jakaminen on suuri ongelma perheen hajotessa. Yhdistyneen kuningaskunnan raportissa selitetään, että "monille naimisissa oleville naisille kodista ja lapsista huolehtiminen on antanut heidän aviomiehilleen mahdollisuuden tehdä työtä ja kartuttaa kohtuullisen eläkkeen. Näin aviomiehen eläke heijastaa molempien avioliittoon antamaa panosta". Joulukuusta 2001 lähtien eläkeoikeuksien arvo voidaan jakaa avioero-oikeudenkäynnissä, vaikka tämä ei ole pakollista. Eläkkeen jakaminen on mahdollista myös Tanskassa, Irlannissa ja Saksassa, ja siitä on lailla säädetty Alankomaissa. Myös Saksassa on mahdollista jakaa eläkeoikeudet edelleen yhdessä elävien puolisoitten kesken eläkeoikeuksien yksilöllistämiseksi. Tällä hetkellä myös Itävallassa pohditaan samanlaisia vaihtoehtoja.

5.2.4. *Päätelmä: eläkejärjestelmien vaikutus sukupuolten väliseen tasa-arvoon*

Jäsenvaltiot mukauttavat vähitellen eläkejärjestelmiään miesten ja naisten uusiin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin rooleihin. Ne siirtyvät suorasta syrjinnästä, jota esiintyy eläkelainsäädännöissä puolisoitten elättämien kotiaitien hyväksi, uusiin sääntöihin, joilla pyritään helpottamaan molempien vanhempien perhe- ja työelämän yhteensovittamista. Huolimatta tällaisista toimenpiteistä ja naisten lisääntyneestä osallistumisesta työmarkkinoille, huomattavat erot naisten ja miesten eläkeoikeuksien välillä säilyvät kuitenkin pitkään. Eläkkeiden vaikutusta sukupuolten väliseen tasa-arvoon on arvioitava edelleen, jotta ymmärretään viimeaikaisten uudistusten vaikutus miesten ja naisten suhteelliseen tilanteeseen.

Vähimmäistulotakuun lisäämisen voidaan olettaa vähentävän köyhyysriskejä, kun taas lastenhoitojaksoilta tai iäkkäiden sukulaisten hoidosta kertyvän eläkkeen pitäisi nostaa yksilöllisiä eläkeoikeuksia. Jälkeenjääneiden etuuksia sen sijaan lasketaan. Tämä kertoo suuntauksesta kohti yksilöllisiä oikeuksia, minkä naisten entistä suurempi osallistuminen työmarkkinoille mahdollistaa. Lisäeläketurvan merkitys on kasvanut, mutta sillä voi olla haitallinen vaikutus miesten ja naisten tasa-arvoon, vaikka mahdollisuuksia ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin parannetaan monissa jäsenvaltioissa. On selvää, että naisilla on oikeus samoihin eläke-etuuksiin kuin miehillä etuusperusteisissa ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä, mutta yksityisissä maksuperusteisissa järjestelmissä naiset saattavat saada matalammat eläke-etuudet sukupuolikohtaisten vakuutusmatemaattisten tekijöiden käytön vuoksi (mikä heijastaa naisten pidempää elinajan odotetta). Julkisissa maksuperusteisissa järjestelmissä (Ruotsi, Italia) sukupuolineutraaleja vakuutusmatemaattisia tekijöitä käytetään niin, että naiset ja miehet saavat saman vuosi-eläkkeen samoista eläkemaksu-määristä. Alankomaissa on lailla säädetty vaatimus samoista etuuksista miehille ja naisille jopa maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä. Vaatimus tulee voimaan vuonna 2005.

Lissabonin Eurooppa-neuvoston tavoite nostaa naisten työllisyysaste 60 prosenttiin jää kauas miesten työllisyysasteen alapuolelle. Kuitenkin tämän tavoitteen saavuttaminen lisää varmasti naisten tulevia eläkeoikeuksia. Jotta tavoitteen saavuttamisessa edistytäisiin paremmin, tarvitaan yhteisiä ponnisteluja kolmella tärkeällä politiikan alalla, jotka ovat sosiaalinen suojele, työllisyys ja perhe. Ponnisteluilla pitäisi pyrkiä siihen, että perheissä jaetaan oikeudet ja vastuut paremmin, että palkallinen ja palkaton työ jaetaan paremmin miesten ja naisten kesken, että sekä naiset että miehet saavat parempia korvauksia lastenhoidosta ja että vaihtoehtona työuran tauoille saadaan parempia ammattimaisia lastenhoitopalveluita.

5.3. Tavoite 11: sen osoittaminen, että eläkejärjestelmät kykenevät vastaamaan haasteisiin

Eläkejärjestelmistä on tehtävä avoimempia ja muuttuviin olosuhteisiin mukautuvia, jotta kansalaiset säilyttävät luottamuksensa niihin. On tarjottava luotettavaa ja helppotajuista tietoa eläkejärjestelmien pitkän aikavälin näkymistä, etenkin etuuksien ja maksujen osuuksien todennäköisestä kehityksestä. On pyrittävä saavuttamaan mahdollisimman laaja yhteisymmärrys eläkepolitiikasta ja eläkeuudistuksista. On parannettava eläkeuudistusten ja -politiikan tehokkaan seurannan pohjana olevia menetelmiä.

Jos kymmenen edellä käsiteltyä yhteistä tavoitetta saavutetaan, Euroopan eläkejärjestelmien tulevaisuus on turvattu. Tämä ei kuitenkaan ole vain teknokraattien tehtävä. Ilman päättävistä poliittista johtoa ja vahvaa kansalaisten tukea välttämättömille uudistustoimille ei ole mahdollista rakentaa kestäviä eläkejärjestelmiä. Turvattujen ja kestävien eläkkeiden tuottaminen asettaa aivan erityiset haasteet hallinnolle. Ongelmat ovat monimutkaisia; muutosten vaikutus näkyy vähitellen eikä vastaa poliittisen muutoksen normaalia rytmiä, mutta muutosten seuraukset kansalaisten elämään ovat syvälliset. Kansallisten eläkestrategiaraporttien laatimisen ja julkaisun pitäisi edistää välttämätöntä avointa keskustelua eläkejärjestelmien uudistuksista. Järkevän keskustelun on kuitenkin perustuttava vankkaan tietoon eläkejärjestelmien nykyisestä ja tulevasta tilanteesta. Tämän pitäisi olla pohjana laajan yhteisymmärryksen kehittämiseksi. Yhteisymmärrystä tarvitaan kaikkien vaalien jälkeen toistuvien takinkääntöjen välttämiseksi. Päätöksentekijöiden on pyrittävä antamaan kansalaisille selkeä käsitys siitä, mitä nämä voivat odottaa eläkejärjestelmiltään – ja mitä heidän itsensä on tehtävä varautuakseen eläkkeelle siirtymiseen.

5.3.1. Eläkejärjestelmien seuranta

Monissa jäsenvaltioissa on merkittävästi parannettu eläkejärjestelmien rahoituslaitteiden seurantaan liittyviä mekanismeja. Myös niitä mekanismeja, joilla voidaan seurata eläkejärjestelmien vaikutusta yhteiskunnalliseen tilanteeseen, on kehitetty.

Jotkin maat ovat ottaneet käyttöön lakisääteisiä velvoitteita, jotka koskevat raporttien laatimista julkisista eläkejärjestelmistä. Saksan hallituksen on luovutettava eläkevakuutusta koskeva vuosiraportti lainsäätäjälle. Raportissa on esitettävä laskelmia vaaditusta eläkemaksutasosta seuraaviksi 15 vuodeksi. Koska raportti käydään läpi kerran kunkin vaalikauden aikana, siinä on myös esitettävä eläkkeensaajien tulotilannetta koskeva selvitys. Irlannissa joka viides vuosi toteutettavista sosiaalivakuutusrahaston vakuutusmatemaattisista tarkasteluista on

säädetty laissa, ja ensimmäinen raportti kattaa kauden vuodesta 2001 vuoteen 2056. Lisäksi neljännesvuosittain tehtävää kansallista kotitaloustutkimusta on mukautettu siten, että sen avulla saataisiin selville parannukset ammatillisessa lisäeläketurvassa (hallituksen tavoite on 70 prosentin kattavuus yli 30-vuotiaille, ja sen on tarkistettava tilanne vuoteen 2005 mennessä).

Eläkejärjestelmän tärkeimpien parametrien säännöllinen seuranta on edellytys enemmän tai vähemmän automaattisille vakautusmekanismeille. Ruotsi ja Italia ovat menneet pisimmälle tähän suuntaan vahvistamalla eläkemaksujen osuuden ja kehittämällä automaattiset vakautusmekanismit järjestelmään, joka mukauttaa eläke-etuuksia elinajan odotteen noustessa tai maksajien määrän laskiessa. Järjestelmän seurannassa käytetään raportteja, joita kansallisen sosiaalivakuutuslautakunnan on lain mukaan esitettävä vuosittain. Saksassa hallituksella on velvollisuus ehdottaa mukautuksia, jos edellä mainitut laskelmat osoittavat, että eläkemaksujen osuuksia tai etuustasoja koskevia tavoitteita ei saavuteta.

Kreikka ja Ranska ilmoittavat, että niiden monimutkaisten järjestelmien vuoksi on vaikeaa tiedottaa kunnolla niiden järjestelmien tulevaisuudennäkymistä. Ranska on kuitenkin kehittänyt useita tilastotyökaluja, joiden avulla voidaan laatia keskipitkän ja pitkän aikavälin simulaatioita eläkejärjestelmistä, ja tietoja monista eri järjestelmistä keskitetään parhaillaan. Myös Suomi suunnittelee yhdenmukaistettujen tietojen keruuta eläkelaitoksilta, ja ensimmäiset tulokset pitäisi julkaista vuonna 2003. Yhdistynyt kuningaskunta kehittää tällä hetkellä uutta dynaamista mikrosimulaatiomallia eläkepolitiikan pitkän aikavälin analyysia varten. Mallin avulla voidaan arvioida *eläkkeensaajien* tulotilanne monien julkisia ja yksityisiä eläkejärjestelmiä ja taloudellisia parametreja koskevien oletusten mukaan. Tällä tavoin voidaan taloudelliset ja yhteiskunnalliset näkökohdat yhdistää toisiinsa.

Alankomaiden kansallisessa eläkestrategiaraportissa selitetään yksityisiä eläkejärjestelmiä koskevan tiedotuksen osalta, että vuodesta 1994 lähtien valvontaviranomaisen PVK:n on kerättävä vuosittain tietoja lisäeläkkeistä, mukaan luettuina kattavuus ja saatavilla olevat etuudet. Tanskassa, jossa maksuperusteiset järjestelmät ovat vallitsevat, painotetaan rahoituksen toimivuutta koskevia tietoja. Tanskan rahoitusvalvontaviranomainen julkaisee vertailukelpoiset rahoituksen suhteelliset osuudet, jotka kattavat eläkejärjestelmien hallintokustannukset ja varojen tuotot.

Joissakin maissa väliaikaisia raportteja on tilattu uudistuskeskustelujen pohjaksi. Alankomaiden keskustussuunnitteluvirasto julkaisi merkittävän talousanalyysin ikääntymisen vaikutuksesta maan julkiseen talouteen, terveydenhoitoon ja eläkkeisiin, ja siitä tuli päätöksenteon perusta. Analyysin päivittämisestä joka neljäs vuosi annettiin suositus.

Suomi mainitsi ainoana mielipidekyselyistä, jotka koskivat kansalaisten luottamusta eläkejärjestelmään. Mielipidekyselyjä tehdään ajoittain, ja niiden avulla voidaan seurata, mitä mieltä kansalaiset ovat eläkejärjestelmistä. Viimeisin tutkimus tehtiin vuoden 2001 lopussa, ja se osoitti luottamuksen olevan kasvussa.

Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa on varaa parantaa tilannetta, vain Kreikka esittää hyvin kriittisen arvion omasta eläkejärjestelmien seurantatilanteestaan. Kreikan raportin keskeinen teema on luottamuksen rakentaminen järjestelmään. Raportissa painotetaan tarvetta rakenteelliseen muutokseen, ennen kuin sellainen

tiedotuspolitiikka, josta puhutaan tämän tavoitteen kohdalla, on toteutettavissa. Järjestelmän hajanaisuus ja lainsäädännön monimutkaisuus ovat este avoimuudelle. Lisäksi raportissa esitetään, että monet rahastot eivät noudata lakisääteistä velvoitettaan julkaista vakuutusmatemaattisia tutkimuksia joka viides vuosi. Tilanteen voidaan odottaa paranevan, kun rahastoja yhdistetään suuremmiksi yksiköiksi ja kansallinen aktuaariviranomainen nimitetään.

5.3.2. *Mekanismit poliittisen yhteisymmärryksen saavuttamiseksi*

Yllä kuvattujen toimenpiteiden ansiosta on jäsenvaltioissa käytävässä poliittisessa keskustelussa enemmän tietoa asioista. Toivottavasti toimenpiteillä myös vahvistetaan yhteisymmärrystä vaadituista poliittisista reaktioista. Yleisesti myönnetään, että yhteisymmärrystä tarvitaan, ja monet jäsenvaltiot kertovatkin raporteissaan rakenteista, joihin kaikki asianosaiset kuuluvat kehittäessään toimintalinjaa.

Useissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa painotetaan työmarkkinaosapuolten johtavaa roolia. Se on ilmeistä silloin, kun on kyse työehtosopimuksiin perustuvista ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä (kuten Tanskassa ja Alankomaissa). Jopa joissakin lakisääteisissä järjestelmissä niillä on tärkeä rooli. Suomessa ansioeläkejärjestelmän tulevaisuutta muokataan työmarkkinaosapuolten neuvotteluissa, jotka eduskunta sitten muuttaa lainsäädännöksi. Työmarkkinaosapuolet ovat myös edustettuina monissa neuvoa-antavissa elimissä, joita on kaikkialla EU:ssa.

Erityisesti kaksi maata painottavat puoluerajat ylittäviä sopimuksia. Ruotsi selittää, että uusi eläkejärjestelmä on kaikkien puolueiden edustajien vuosien 1991 ja 1994 välisenä aikana tehdyn työn tulosta. Viisi seitsemästä Ruotsin parlamentissa edustettuna olevasta puolueesta kannatti uudistusehdotusta ja jatkoi yhteistyötään toimeenpanoryhmässä, joka valmisti uudistuksen vuonna 1998 ja valvoo edelleen uudistuksen toimeenpanoa. Espanjan "Toledon sopimus" on sarja suosituksia, jotka parlamentti antoi vuonna 1995 kuultuaan asiantuntijoita parlamentin valiokunnassa, joka koostui edustajista, joiden puolueet edustivat koko poliittista kenttää. Toisin kuin Ruotsissa, Espanjan parlamentin antamia suosituksia ei kuitenkaan siirretty suoraan hallituksen politiikkaan, vaan ne esitettiin tärkeimmille ammattiyhdistyksille, jotka pääsivät sopimukseen hallituksen kanssa lokakuussa 1996. Uusi hallituksen ja työmarkkinaosapuolten välinen uudistuksia koskeva sopimus tuli voimaan huhtikuussa 2001. Se on voimassa vuoteen 2004 asti ja kattaa erityisesti vähimmäiseläkkeet, varaeläkerahaston ja joustavan eläkkeelle siirtymisen.

Kumppanuutta ja yhteisymmärryksen rakentamista pidetään olennaisena osana politiikan muotoilua ja täytäntöönpanoa Irlannissa, jossa eläkestrategia perustuu työmarkkinaosapuolten, eri tahoja edustavien ryhmien ja teollisuuden laajaan kuulemiseen ja sopimusten tekemiseen näiden kanssa; tavoitteet ja päämäärät on sisällytetty kansallisiin kumppanuussopimuksiin. Yhdistynyt kuningaskunta ei lähesty tätä asiaa niin institutionaalisella tavalla kuin useimmat muut jäsenvaltiot: uudistusten valmistelussa käytetään neuvoa-antavia asiakirjoja, joita käytetään pohjana keskusteluissa, joihin osallistuu suuri määrä asianosaisia, mukaan luettuina työnantajien ja työntekijöiden edustajat, mutta myös eläkejärjestöjen ja eläketurvan tarjoajien edustajat.

5.3.3. Eläkkeensaajille tiedottaminen

Eläkkeensaajille tiedottaminen näiden saamista oikeuksista ja tulevista eläketasoista merkitsee vahvaa sitoutumista. Sellainen tieto ei ehkä virallisesti ole sopimusperusteisesti sitovaa, mutta se luo odotuksia ja painostaa eläkejärjestelmistä vastuussa olevia tahoja antamaan luvatut eläke-etuudet. Näin ollen entistä parempi tiedottaminen eläkkeensaajille voidaan nähdä merkinä siitä, että hallitukset ja eläkejärjestelmien johtajat luottavat maksukykyynsä pitkälle tulevaisuuteen.

Jäsenvaltiot kertovat huomattavista parannuksista, joita on tehty eläkkeensaajien saamaan tiedotukseen näiden lakisääteisistä eläkeoikeuksista. Kun perinteinen lähestymistapa näyttää olevan sellainen, että tietoa annetaan vain pyydettyäessä ja pääasiassa eläkeikää lähestyville ihmisille, uutena suuntauksena on sen sijaan selvästi antaa säännöllisiä tiedonantoja kertyneistä eläkeoikeuksista kaikille järjestelmän jäsenille. Ruotsi otti ensimmäisenä käyttöön tämän lähestymistavan "oransseine eläkekirjekuorineen", jotka on vuodesta 1999 lähtien lähetetty joka vuosi kaikille niille, jotka kuuluvat julkisen eläkejärjestelmän piiriin. Kirjeessä on tietoa edellisenä vuonna kertyneistä eläkeoikeuksista, ja siinä ilmoitetaan kerätty nimelliseläkepääoman kokonaismäärä ja ennakoarviointi tulevasta eläkkeestä laskettuna erilaisten talouskasvua, tuottoa ja eläkeikää koskevien oletusten mukaan.

Saksa on valinnut samanlaisen lähestymistavan vuodesta 2004 eteenpäin, jolloin lakisääteisten eläkevakuutuslaitosten on lähetettävä vuosittain "eläketietoraportti" kaikille 27 vuotta täyttäneille vakuutetuille. Raportissa ilmoitetaan siihen asti ansaitut eläkeoikeudet ja eläkkeen määrä, joka maksettaisiin siinä tapauksessa, että vakuutettu tulisi työkyvyttömäksi. Lisäksi mukaan liitetään arvio tulevasta vanhuuseläkkeestä. Arvio perustuu siihen oletukseen, että nykyinen työsuhde jatkuu eläkeikään asti. 54 vuotta täyttäneille vakuutetuille lähetetään kolmivuotinen eläkeselvitys sekä tietoja nykyisen lainsäädännön mukaisesta eläkkeen määrästä.

Suomessa eläketiedot lähetetään 12 kuukauden kuluessa työsopimuksen päättymisestä yksityisellä sektorilla. 35 vuotta täyttäneet kunnan työntekijät saavat tiedot joka viides vuosi. Portugalissa vuonna 2000 hyväksytyssä laissa annetaan velvoite tiedottaa säännöllisesti vakuutetuille näiden eläkeoikeuksista.

Useissa kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään aloitteita eläketietojen saamisesta Internetin kautta. Kyseessä voi olla yleistä tietoa tämänhetkisestä lainsäädännöstä (Itävalta) tai tietoa omasta yksilöllisestä eläketilanteesta (Suomi, Tanska, Portugali). Niillä, jotka kuuluvat yleisen eläkejärjestelmän piiriin Ranskassa, on lakisääteinen oikeus tietoon eläkeoikeuksistaan heti, kun he saavuttavat 58 vuoden iän; simulaatioita eläkeoikeuksista, jotka perustuvat tyypillisiin tapauksiin, on saatavilla Internetissä.

Tiedonsaannin parantaminen ei koske vain lakisääteisiä järjestelmiä. Joissakin tapauksissa tiedottamista koskeva lainsäädäntö saattaa olla kehittyneempää yksityisten eläkejärjestelmien kuin julkisten eläkejärjestelmien osalta. Belgia edellyttää työnantajia tiedottamaan vuosittain siihen asti saaduista oikeuksista ja siitä, milloin ne maksetaan. Tanska on jo velvoittanut henkivakuutusyhtiöitä ja toimialakohtaisia eläkerahastoja tiedottamaan eläkkeistä, ja se suunnittelee laajentavansa kyseistä velvollisuutta yritysten eläkerahastoihin. *PensionsInfo* on www-sivusto, joka on viranomaisten ja yksityisten eläketurvan tarjoajien yhteinen aloite ja jonka tarkoituksena on antaa yksittäisille eläkkeensaajille kokonaiskuva

näiden eläketilanteesta. Uusien henkilökohtaisten eläkesäästötilien haltijoilla Irlannissa on oikeus saada säännöllisiä päivityksiä niiden eläke-etuuksien senhetkisestä ja tulevasta arvosta, joita he voivat odottaa saavansa. Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien jäsenillä Luxemburgissa on oikeus saada säännöllistä tietoa tulevasta eläke-etuuksista työuransa loppupuolella ja taatuista oikeuksista vaihtaessaan työpaikkaa tai työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus työskentelee yhdessä työnantajien ja eläketurvan tarjoajien kanssa tuottaakseen vapaaehtoisia "yhteisiä eläke-ennusteita", joissa kerrotaan julkisista ja yksityisistä eläkeoikeuksista. Lisäksi maksuperusteisten järjestelmien on huhtikuusta 2003 lähtien annettava jäsenille vuosittain kuvaus näiden eläke-ennusteesta eri oletusten mukaan.

Parempi tiedottaminen lisää tietoisuutta eläkeasioista, mutta se ei välttämättä anna ihmisille mahdollisuutta ryhtyä asianmukaisiin toimiin, jos heistä tuntuu, että heidän pitäisi tehdä enemmän kerätäkseen eläkettä. Yhdistynyt kuningaskunta on aloittanut tiedotuskampanjan eläkkeistä lisätäkseen tietoisuutta eläkesäästämisen tarpeellisuudesta ja saatavilla olevista vaihtoehdoista.

5.3.4. *Päätelmä: tiedottaminen muutosten alullepanijana*

Tavoite 11 saattaa vaikuttaa toissijaiselta verrattuna kymmeneen edellä mainittuun tavoitteeseen, mutta se voi vaikuttaa syvällisesti eläkejärjestelmien tulevaisuuteen. Laajan yhteisymmärryksen saavuttaminen on ollut välttämätön ehto uudistusten menestyksekkäälle toteutukselle. Suurin osa tässä kuvatuista uudistuksiin tähtäävistä ponnisteluista on myös käsittänyt sellaisten jatkuvien mekanismien luomisen, joiden tarkoituksena on sekä varmistaa jatkuvuus että luoda tarvittaessa pohja uudistuskeskusteluille. Uudistuksiin tarvittavan yhteisymmärryksen saavuttamisen pitäisi olla helpompaa, kun tarjotaan eläkejärjestelmiä koskevaa laadukasta tietoa sekä päätöksentekijöille että kansalaisille. Tieto saattaa myös esimerkiksi lisätä automaattisten vakautusmekanismien kannatusta, jos voidaan osoittaa riskien olevan hyväksyttävissä.

Kun ihmisille tiedotetaan säännöllisesti heidän eläkeoikeuksistaan, he kokevat asian omakseen, jolloin he ottavat vastuun omasta eläketurvastaan. Sillä tavalla voitaisiin jopa muuttaa tiettyjen eläkejärjestelmien luonnetta ja nopeuttaa siirtymistä järjestelmiin, joissa eläkeoikeuksien saaminen on lineaarisempaa ja joissa ne ovat kiinteämmin yhteydessä eläkemaksuihin tai muihin toimiin, joihin voidaan myöntää eläkeoikeuksia (kuten hoitovastuu).

On selvää, että järjestelmän luonne vaikuttaa hyvin paljon siihen, missä määrin voidaan tarjota hyvää tiedotusta. Siksi lähestymistavat, joita on kehitetty hyvin integroidussa Ruotsin järjestelmässä tai joita on suunniteltu Saksan järjestelmää varten, eivät ehkä ole helposti siirrettävissä muihin järjestelmiin. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltiot kiinnittävät paljon huomiota ongelmaan ja että tiedonvaihtoa hyvistä käytännöistä tällä alalla voitaisiin lisätä paljon.

6. YLEISET PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

6.1. Yhteisiin tavoitteisiin pääseminen

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään hyvin monenlaisia myönteisiä kehityssuuntia yhteisten tavoitteiden osalta. Niissä osoitetaan, että jäsenvaltiot ovat päättäneet ratkaista rahoituksen haasteet heikentämättä eläkejärjestelmiensä sosiaalisia tavoitteita. Tasapaino sosiaalisten ja rahoituksellisten kysymysten välillä on avain eläkeuudistusten poliittiseen menestykseen.

Eläkkeiden riittävyys

Sosiaalisen syrjäytymisen ehkäiseminen – Kaikki jäsenvaltiot varmistavat eläkejärjestelmien pakollisen jäsenyyden avulla, että ihmiset yleensä ansaitsevat sellaiset eläkeoikeudet, jotka tarjoavat heille mahdollisuuksien mukaan taloudellisen riippumattomuuden vanhuusiässä. Lisäksi jäsenvaltioilla on järjestelyjä, joilla tarjotaan vähimmäistulotaso niille ikääntyville, jotka eivät syystä tai toisesta ole ansainneet itse riittäviä eläkeoikeuksia. Eläkejärjestelmien ansiosta vanhuus ei enää merkitse köyhyyttä suurelle osalle väestöstä. Euroopan yhteisön kotitaloustutkimuksen (ECHP) tulotiedot osoittavat, että vuonna 1998 köyhyysriski (eli se, että käytettävissä olevat tulot ovat alle 60 prosenttia mediaanitulosta) oli 65 vuotta täyttäneillä vain hieman korkeampi kuin alle 65-vuotiailla. Joissakin maissa vanhusten ja erityisesti iäkkäiden naisten köyhyysriski on kuitenkin edelleen korkeampi. Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitetään monenlaisia toimenpiteitä köyhyysriskin laskemiseksi, mukaan luettuina vähimmäistulotakuut sekä erilaiset käteis- ja luontoisetuudet. Lisäksi tulevat eläkkeensaajat ja erityisesti naiset ansaitsevat todennäköisesti entistä enemmän eläkeoikeuksia työelämänsä aikana.

Mahdollisuus säilyttää elintaso – Kiinteämääräisestä tai ansiosidonnaisesta ensimmäisen pilarin järjestelmästä, yksityisistä ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä (toinen pilari) ja yksilöllisestä eläketurvasta (kolmas pilari) muodostuvat eläkejärjestelmät tarjoavat useimmille eurooppalaisille hyvän mahdollisuuden säilyttää elintaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Tämä näkyy siinä, että 65 vuotta täyttäneiden keskitulot olivat lähes 90 prosenttia alle 65-vuotiaiden keskituloista. Valtaosa näistä eläketuloista tulee ensimmäisen pilarin järjestelmästä, joiden voidaan ennustaa pysyvän ikääntyvien tärkeimpänä tulonlähteenä useimmissa jäsenvaltioissa. Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa kuitenkin esitetään monenlaisia tähän asti toteutettuja eläkeuudistuksia, joiden tavoitteena on ollut hillitä tulevien eläkemenojen kasvua ja lisätä yksityisen eläketurvan osuutta. Tässä yhteydessä tärkeä keino turvata eläkkeiden tuleva riittävyys on, että ihmisten annetaan ansaita lisäeläkeoikeuksia myöhentämällä eläkkeelle siirtymistään. Myös ammatillinen ja henkilökohtainen lisäeläketurva on kehittymässä monessa jäsenvaltiossa, joten ensimmäisen pilarin järjestelmien alemmat tulot voidaan korvata yksityisten järjestelmien paremmilla etuuksilla. Vapaaehtoisen eläketurvan ei kuitenkaan odoteta automaattisesti paikkaavan alennetun julkisen eläketurvan jättämää aukkoa. Yhä useammassa maassa työmarkkinaosapuolet voivatkin perustaa pakollisiin työehtosopimuksiin perustuvia sektorikohtaisia eläkejärjestelmiä, jotka mahdollistavat korkean kattavuusasteen.

Yhteisvastuullisuuden edistäminen – Jäsenvaltiot sisällyttävät ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmiinsä voimakkaita uudelleenjako-osia, kuten vähimmäiseläketakuuta

tai eläkeoikeuksia tietyiltä jaksoilta, joilta ei saada eläkkeen perusteena olevia tuloja (esimerkiksi työttömyyden, opiskelun ja vanhempainloman ajalta). Tämä ei ole ristiriidassa maksujen ja etuuksien välisten yhteyksien vahvistamisen kanssa, varsinkaan jos yhteisvastuulliset osat rahoitetaan yleisestä talousarviosta. Myös työehtosopimuksiin perustuvissa ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä voi olla voimakkaita yhteisvastuullisia osia. Uusimmat saatavilla olevat tulotiedot viittaavat siihen, että koko EU:ssa tuloerot ovat vanhusten keskuudessa hieman pienemmät kuin koko väestön keskuudessa.

Eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys

Työllisyysasteen nostaminen – Kaikki jäsenvaltiot pitävät työllisyysasteen nostamista koskevia pyrkimyksiään tärkeänä osana pitkän aikavälin strategiaansa, jonka avulla eläkkeistä tehdään kestäviä. Mitä korkeampi työllisyysaste on, sitä useammat ihmiset voivat vastata etuuksien rahoituksesta, jolloin etuuksien taso voidaan säilyttää. Julkisia eläkemenoja koskevat laskelmat²¹ osoittavat, että jos Lissabonin työllisyystavoitteet saavutettaisiin ja työllisyyden kasvu jatkuisi vuoden 2010 jälkeen, julkisten eläkemenojen kasvua prosenttiosuutena BKT:stä voitaisiin vähentää noin kolmanneksella vuonna 2050 verrattuna perusskenaarioon, jossa politiikka pysyy ennallaan. Tämä tarkoittaa, että työllisyysasteen nostaminen ei yksinään ratkaise eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyteen liittyvää ongelmaa.

Työelämän pidentäminen – Nykyisin valtaosa eurooppalaisista siirtyy eläkkeelle ennen lakisääteistä eläkeikää. Jos tosiasiallista eläkeikää pystyttäisiin nostamaan yhdellä vuodella lisäämättä eläkeoikeuksia, ennustettu eläkemenojen nousu supistuisi 0,6–1 prosenttiyksikköä BKT:stä vuonna 2050. Tämä tarkoittaa, että tosiasiallisen eläkeiän nostaminen yhdellä vuodella nielisi noin 20 prosenttia eläkemenojen keskimääräisestä ennustetusta noususta vuonna 2050. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet sitoutuneensa lykkäämään aikaistettujen eläkkeiden saamista, ja ne uudistavat parhaillaan varhaiseläkejärjestelmiään ja työmarkkinapolitiikkaansa sekä edistävät aktiivista ikääntymistä.²² Monessa tapauksessa uudistustahti jää kuitenkin kauas siitä, mitä tarvitaan, jotta saavutettaisiin ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteelle Tukholmassa ja Barcelonassa asetetut tavoitteet (50 prosenttia vuoteen 2010 mennessä, kun työllisyysaste on nykyisin 38,5 prosenttia) ja nostettaisiin tosiasiallista eläkeikää noin viidellä vuodella vuoteen 2010 mennessä.

Eläkejärjestelmien kestävyys ja terveen julkisen talouden varmistaminen – Joissakin jäsenvaltioissa on otettu tai ollaan ottamassa käyttöön kattavia strategioita, joiden avulla varmistetaan eläkejärjestelmien ja koko julkisen talouden kestävyys talouspolitiikan laajoihin suuntaviivoihin sisältyvän kolmivaiheisen strategian (työllisyysasteen nostaminen, julkisen velan vähentäminen ja eläkejärjestelmien uudistaminen) mukaisesti. Julkisten eläkemenojen ennustetaan kuitenkin nousevan paljon useimmissa jäsenvaltioissa, ja lisäksi joissakin maissa on vielä korkea velkasuhde ja niissä täytyy tervehdyttää julkista taloutta. Näillä kolmella alalla tarvitaan lisä uudistuksia, erityisesti eläkeuudistuksia niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole vielä turvanneet eläkejärjestelmien kestävyttä pitkällä aikavälillä. Tätä korostettiin vuoden 2002 talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa, joiden mukaan

²¹ Jäsenvaltiot tekivät laskelmat vuonna 2001 talouspoliittisen komitean tuella.

²² Yhteisraportti Barcelonan Eurooppa-neuvostolle työvoimaosuuden nostamisesta ja aktiivisen ikääntymisen edistämisestä.

eläkejärjestelmien uudistuksessa on vahvistettava niiden rahoituspohjaa ja joissa esitettiin tätä varten useille jäsenvaltioille erityisiä suosituksia.

Etuuksien ja maksujen tasapainoinen yhteensovittaminen – Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet säilyttämään riittävän eläketurvan väestön ikääntymisestä huolimatta, mutta ne ymmärtävät, ettei tuleville ammatissa toimiville sukupolville voida asettaa kohtuuttomia rasitteita. Haitallisten työllisyysvaikutusten estämiseksi olisi varottava lisäämästä erityisesti työvoiman kokonaisverorasitusta sekä tasapainotettava yhtäältä työvoimaan kohdistuvat ja toisaalta muunlaiset, kuten pääomaan kohdistuvat, verot. Yhdessäkään jäsenvaltiossa ei kaavailla eläkemenojen kasvun rahoittamista yksinomaan eläkemaxuprosenttia nostamalla. Useassa jäsenvaltiossa eläkemaxuprosentille on vahvistettu yläraja. Uusissa nimellisiin eläketileihin perustuvissa maksuperusteisissa eläkejärjestelmissä etuudet tarkistetaan automaattisesti, jotta voidaan säilyttää järjestelmien rahoituksen tasapaino etenkin elinajanodotteen noustessa. Kun otetaan huomioon suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen taloudellinen vaikutus eläkejärjestelmiin muutaman seuraavan vuosikymmenen aikana, useat jäsenvaltiot ovat perustaneet julkisiin eläkejärjestelmiin vararahastoja, joiden ansiosta niiden pitäisi pystyä välttämään merkittävä menojen nousu. Joissakin jäsenvaltioissa ennustetaan, että niillä on varaa tehdä suuria siirtoja yleisestä talousarviosta julkisiin eläkejärjestelmiin, koska velka ja samalla myös tulevat korkomaksut vähenevät lähivuosina – tai koska ne saavat lisää verotuloja sellaisista tulevista eläke-etuuksista, joihin sovelletaan lykättyä verotusta. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä, jotta julkisten eläkejärjestelmien korvausastetta voitaisiin asteittain laskea, ja samalla ne ovat parantaneet yksityisen lisäeläketurvan mahdollisuuksia.

Rahastoivan eläketurvan riittävyden ja terveen rahoituspohjan varmistaminen – Rahoituksen kestävyys ei ole ongelma ainoastaan julkisissa jakoperusteisissa eläkejärjestelmissä. Rahastoiva eläketurva määräytyy rahoitusmarkkinoiden suorituskyvyn mukaan. Rahastoivaan eläketurvaan liittyviä riskejä voidaan vähentää huomattavasti tehokkaan valvonnan ja järkevän varainhoidon avulla. Rahastoivaa eläketurvaa koskevassa järkevässä sääntelyjärjestelmässä on edistytty merkittävästi koko EU:ssa; tältä osin ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevalla direktiivillä, jota käsitellään parhaillaan neuvostossa ja Euroopan parlamentissa, on suuri merkitys. Lisäksi on onnistuttu vähentämään yksityisten järjestelmien hoitokustannuksia, jotka ovat yleensä selvästi julkisten järjestelmien hoitokustannuksia suuremmat. Tästä voi olla merkittävää hyötyä yksityisen eläketurvan edullisuuden ja samalla sen saatavuuden parantamisen kannalta.

Eläkejärjestelmien uudistaminen

Sopeutuminen entistä joustavampiin työ- ja työuramuotoihin – Lakisääteisissä järjestelmissä kaiken kaikkiaan pystytään ratkaisemaan hyvin haaste, joka koskee epätyypillisten (osa-aikaisten ja tilapäisten työntekijöiden sekä itsenäisten ammatinharjoittajien) ja liikkuvien työntekijöiden eläkkeitä. Sitä vastoin toisen pilarin järjestelmissä on edelleen ongelmia kummallakin saralla. Ne jäsenvaltiot, joiden ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ovat pitkälle kehittyneet, tiedostavat ongelmat, ja ne ovat ryhtyneet ratkaisemaan ongelmia lainsäädännön tai työehtosopimusneuvottelujen avulla. Monissa jäsenvaltioissa tehdyistä parannuksista huolimatta tilannetta ei voida vielä pitää tyydyttävänä: epätyypilliset työntekijät eivät vieläkaan kuulu ammatillisten lisäeläkejärjestelmien piiriin yhtä hyvin kuin muut työntekijät, ja monessa jäsenvaltiossa työpaikkaa vaihtavilla työntekijöillä on yleensä

työuransa päättyessä pienemmät ammatilliset lisäeläkeoikeudet kuin saman työnantajan palveluksessa olleilla työntekijöillä.

Naisten ja miesten tasa-arvon parantaminen – Jäsenvaltiot mukauttavat vähitellen eläkejärjestelmiään miesten ja naisten muuttuviin sosiaaliin ja taloudellisiin rooleihin. Ne ovat siirtymässä eläkelainsäädännön suorasta syrjinnästä huollettavien kotiäitien hyväksi uusiin sääntöihin, joilla pyritään helpottamaan perhe- ja työelämän yhteensovittamista kummallekin vanhemmalle. Tällaisista toimenpiteistä ja naisten työvoimaosuuden noususta huolimatta miesten ja naisten eläkeoikeuksissa on kuitenkin vielä pitkään merkittäviä eroja. Sukupuolinäkökohtia on arvioitava lisää, jotta ymmärrettäisiin viimeaikaisten uudistusten ja erityisesti lisäeläkejärjestelmien kehityksen vaikutus miesten ja naisten suhteelliseen tilanteeseen.

Sen osoittaminen, että eläkejärjestelmissä pystytään ratkaisemaan haasteet – Useimmat jäsenvaltiot ovat pyrkineet parantamaan eläkejärjestelmiensä avoimuutta tiedottamalla ihmisille järjestelmällisesti heidän oikeuksistaan sekä valvomalla säännöllisesti koko eläkejärjestelmän suorituskykyä ja kestävyyttä. Tämä on tärkeää, jotta ihmiset voisivat suunnitella eläkkeelle siirtymistään ja varautua siihen siten, että he voivat saavuttaa halutun elintason, ja jotta voitaisiin taata järjestelmän elinkelpoisuus ja vakaus pitkällä aikavälillä ja samalla kansalaisten luottamus eläkejärjestelmien tulevaisuuteen. Jos päättäjille ja kansalaisille annetaan laadukasta tietoa eläkejärjestelmistä, samalla helpotetaan uudistuksia varten tarvittavan yksimielisyyden syntymistä. Kun ihmisille tiedotetaan säännöllisesti heidän eläkeoikeuksistaan, he kokevat asian omakseen ja pystyvät ottamaan vastuun omasta eläketurvastaan. Tämä voisi muuttaa tiettyjen eläkejärjestelmien koko luonnetta ja nopeuttaa siirtymistä sellaisiin järjestelmiin, joissa oikeuksien saaminen on entistä lineaarisempaa ja entistä enemmän sidoksissa maksuihin tai sellaiseen muuhun toimintaan, josta voidaan myöntää eläkeoikeuksia (esimerkiksi hoitovastuu).

Uudistusprosessin takana oleva voima, jolla turvataan riittävien eläkkeiden kestävyys, on säilytettävä. Uudistuksia pitäisi tarkastella jäsenvaltioiden koordinoitujen ponnistelujen yhteydessä, kun ne pyrkivät panemaan täytäntöön Lissabonin huippukokouksessa vaaditun kasvustrategian, mukaan luettuina rakenne- ja verouudistukset ja entistä paremmat ja tuottavammat julkiset investoinnit. Ikääntyminen alkaa vaikuttaa eläkejärjestelmiin kymmenen seuraavan vuoden aikana useimmissa jäsenvaltioissa. Siksi on pikaisesti otettava käyttöön uskottavat ja tehokkaat strategiat ja annettava kansalaisille selviä signaaleja siitä, mitä he voivat odottaa eläkejärjestelmiltään ja mitä heidän on tehtävä, jotta he saisivat riittävän elintason eläkkeellä ollessaan.

6.2. Yhteistyön jatkaminen EU:n tasolla

Eläkeuudistus on lähes jatkuva prosessi useimmissa maissa, ja menneiden uudistusten vaikutusta on arvioitava, jotta voidaan selvittää, ovatko toivotut tulokset rahoituksellisesti ja yhteiskunnallisesti toteutuneet. Tätä ensimmäistä kattavaa tietojenvaihtoa olisi siksi jatkettava monella eri tavalla.

Yhtenä ensisijaisena tavoitteena täytyy olla se, että työstetään yhteisiä indikaattoreita, joiden avulla olisi mahdollista mitata, missä määrin yhteiset tavoitteet on saavutettu. Työtä tämän asian parissa tehdään jo sosiaalisen suojelun komitean indikaattoreita käsittelevässä alakomiteassa ja rahoituksen kestävyys osalta

talouspoliittisen komitean asettamassa ikääntymistä käsittelevässä työryhmässä. Indikaattoreiden ei pitäisi keskittyä vain nykyhetkeen tai lähimenneisyyteen (ECHP:n tiedot kertovat tilanteesta 4–5 vuotta sitten). Mahdollisuuksien mukaan niiden pitäisi myös sisältää laskelmia tulevasta tilanteesta, kuten on pitkän aikavälin kestävyyttä koskevilla indikaattoreilla, joita käytetään vakaus- ja lähentymisohjelmien arvioinnissa. Muita esimerkkejä tästä ovat kustannuslaskelmat, joita on tehty ikääntymistä käsittelevässä työryhmässä, tai pyrkimys laskea tulevat korvausasteet sosiaalisen suojelun komitean indikaattoreita käsittelevässä alakomiteassa. Yksilöllisiä tavoitteita koskevien indikaattoreiden lisäksi voisi olla myös hyödyllistä arvioida säännöllisin väliajoin yleistä luottamusta eläkejärjestelmiin, kuten Suomessa tehdään.

ECHP:n viimeisimmät tiedot kertovat vuoden 1998 tulotilanteesta, toisin sanoen ajalta ennen monia merkittäviä kansallisissa eläkestrategiaraporteissa esitettyjä uudistuksia, ja ne osoittavat, että köyhyysriski uhkaa noin 20:tä prosenttia Euroopan vanhuksista. Ensisijaisena tavoitteena pitäisikin olla tulotietojen laadun ja niiden ajantasaisuuden parantaminen, jos eläkkeiden riittävyyttä halutaan seurata kunnolla. Lisäksi työtä on tehtävä niiden indikaattoreiden parissa, jotka kuvaavat eläkkeiden riittävyyttä tulevaisuudessa sellaisena kuin eläkejärjestelmien uudistukset ja toisen pilarin eläkejärjestelmien kehittäminen siihen vaikuttavat.

Kansallisissa eläkestrategiaraporteissa ja ensimmäisessä, 23. ja 24. lokakuuta 2002 toteutetussa eläkkeiden vertaisarvioinnissa vahvistettiin, että kaikki voivat oppia paljon toisiltaan. Tällaista tietojen- ja kokemustenvaihtoa voitaisiin jatkaa syvällisemmin keskittymällä tiettyihin erityisaiheisiin.

Eläkeyhteistyötä on laajennettava uusiin jäsenvaltioihin. Göteborgin Eurooppa-neuvosto kehotti ehdokasmaita siirtämään unionin taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset tavoitteet kansalliseen politiikkaansa. Riittävien, kestävien ja nykyaikaisten eläkejärjestelmien rakentaminen on osa näitä tavoitteita, jotka on siirrettävä kansalliseen politiikkaan, ja neuvosto ja komissio kannustavat ehdokasmaita käyttämään tätä tarkoitusta varten hyväkseen jäsenvaltioiden kokemuksia, jotka on esitetty tässä raportissa.

Erityisesti ehdokasmaita voitaisiin kehottaa laatimaan omat kansalliset eläkestrategiaraporttinsa, jotka perustuvat yhteentoista yhteiseen tavoitteeseen. Valmistelukokoukset komission kanssa voitaisiin pitää kevään loppupuolella tai kesän alkupuolella, niin että ehdokasmaat voivat kehittää strategioitaan ja esittää raporttinsa heti, kun ne ovat liittyneet.

Lopuksi on syytä muistaa, että Laekenin Eurooppa-neuvostossa joulukuussa 2001 esitetystä sosiaalisen suojelun komitean ja talouspoliittisen komitean yhteisessä raportissa tavoitteista ja työskentelymenetelmistä eläkkeiden alalla vaaditaan komissiota ja neuvostoa arvioimaan ennen vuoden 2004 loppua tavoitteita ja työskentelymenetelmiä ja päättämään tavoitteista, menetelmistä ja aikataulusta eläkekoordinoinnin jatkoon osalta. Tämä tehdään ottamalla huomioon uusien jäsenvaltioiden raportit sekä mahdolliset päivitykset nykyisten 15 jäsenvaltion eläkestrategiaraportteihin.

LIITE - MAAKOHTAISET TIIVISTELMÄT

Tässä osiossa esitellään lyhyesti kunkin jäsenvaltion eläkejärjestelmän pääpiirteet, siihen liittyvät tärkeimmät haasteet ja haasteiden ratkaisemiseksi tähän asti toteutetut uudistustoimenpiteet. Lisäksi esitetään taustatilastoja eläkkeensaajien tulotilanteesta, julkisten eläkemenojen nykytasosta ja ennustetusta kehityksestä prosenttiosuutena BKT:stä ja politiikan liikkumavarasta eläketurvan rahoituksen kestävyysparantamisessa.

Tilastot eivät kerro koko totuutta, mutta ne tarjoavat hyödyllistä tietoa eläkkeensaajien ja eläkejärjestelmien tilanteesta jäsenvaltioissa. Kattavia yhteisiä indikaattoreita koskeva työ jatkuu yhä sosiaalisen suojelun komitean indikaattoreita käsittelevässä alakomiteassa ja talouspoliittisen komitean ikääntymistä käsittelevässä työryhmässä, ja kyseessä on merkittävä urakka. Taulukoissa olevia tietoja ei näin ollen pitäisi käyttää indikaattoreina, joiden avulla maiden suorituskyky asetetaan paremmuusjärjestykseen.

Julkisia eläkemenoja koskevat laskelmat aina vuoteen 2050 saakka on nyt tehty ensimmäistä kertaa EU:n tasolla. Ne ovat ennen kaikkea arvioita väestön ikääntymisen vaikutuksesta julkisiin eläkemenoihin. Kuten kaikissa erittäin pitkän ajanjakson kattavissa hankkeissa, näidenkin laskelmien tuloksia on tulkittava varoen.

Laskelmien tarkoituksena oli selvittää julkisen talouden kestävyys pitkällä aikavälillä siten, että tulokset ovat vertailukelpoisia kaikissa EU-maissa. Ecofin-neuvosto on päättänyt, että laskelmat tehdään uudelleen mahdollisesti vuonna 2005, kun saatavilla on uutta väestölaskentatietoa, josta saadaan vankka perusta uusille väestöennusteille. Lisäksi menolaskelmien menetelmiä on tarkoitus hienosäätää. Menolaskelmiin on esimerkiksi tarkoitus sisällyttää tulevat verotulot ja muut sosiaalimenot, joihin väestönmuutokset saattavat vaikuttaa (erityisesti terveyden- ja pitkäaikaishoito). Näitä kysymyksiä tarkastellaan parhaillaan talouspoliittisen komitean ikääntymistä käsittelevässä työryhmässä.

Sitä paitsi laskelmat keskittyvät julkisiin eläkemenoihin, mukaan luettuina tarveharkintaiset vanhuusetuudet, mutta ne eivät kata yksityisiä eläkkeitä. Olisi syytä huomata, että joissakin jäsenvaltioissa yksityisen eläketurvan osuus on paljon suurempi kuin toisissa jäsenvaltioissa. Ikääntyvien tulevan elintason osalta laaditaan yhä sellaisia indikaattoreita, jotka kuvaisivat eläkkeensaajien korvausasteen tulevaa kehitystä erilaisissa hypoteettisissa tapauksissa; tässä voidaan mahdollisesti käyttää myös mikrosimulointitekniikoita.

Taustatilastoja eläkkeitä koskevaan yhteiseen raporttiin: menetelmiä koskeva huomautus

Köyhyysaste määritellään niiden ihmisten osuudeksi, joiden käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti jäävät köyhyysrajan alapuolelle. Käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti määritellään kotitalouden kaikiksi käytettävissä oleviksi tuloiksi jaettuina kotitalouden "kulutusyksikkökoolla", jossa otetaan huomioon

kotitalouden koko ja koostumus.²³ Köyhyysraja asetetaan 50 prosenttiin ja 60 prosenttiin väestön käytettävissä olevista mediaanituloista kulutusyksikköä kohti. On syytä huomata, että omassa omistusasunnossa tai alle markkinavuokran asumisesta syntyvät tulot – toisin sanoen laskennallinen vuokra – eivät sisälly tulojen määritelmään. Tämän tulon osan sisällyttäminen voisi vaikuttaa merkittävästi köyhyysasteen mittaamiseen. *Lähde:* Euroopan yhteisön kotitaloustutkimus (ECHP) 1999 (käyttäjätietokanta, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia; Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan). Tiedot koskevat henkilöiden sosio-demografisia oloja vuonna 1999 ja heidän tulotilannettaan edellisenä vuonna eli vuonna 1998, sillä ECHP:ssä vuositulot, jotka lasketaan kaikkien tulon osatekijöiden perusteella henkilöiden ja kotitalouksien tasolla, ovat haastattelua edeltävältä vuodelta.

Tuloerot (tai tuloviidennesten välinen suhde) määritellään tietyn väestön suurituloisimman 20 prosentin (ylin viidennes) saamien kokonaistulojen suhteeksi saman väestön pienituloisimman 20 prosentin (alin viidennes) saamiin kokonaistuloihin. Tuloilla tarkoitetaan käytettävissä olevia tuloja kulutusyksikköä kohti, ja ne määritellään kotitalouden kaikiksi käytettävissä oleviksi tuloiksi jaettuina kotitalouden "kulutusyksikkökoolla". Laskennallinen vuokra ei sisälly tulojen määritelmään. *Lähde:* Euroopan yhteisön kotitaloustutkimus (ECHP) 1999. Tiedot koskevat henkilöiden sosio-demografisia oloja vuonna 1999 ja heidän tulotilannettaan edellisenä vuonna eli vuonna 1998, sillä ECHP:ssä vuositulot, jotka lasketaan kaikkien tulojen osatekijöiden perusteella henkilöiden ja kotitalouksien tasolla, ovat haastattelua edeltävältä vuodelta.

Myös indikaattorissa, joka koskee **65 vuotta täyttäneiden tulojen suhdetta 0–64-vuotiaiden tuloihin**, tuloilla tarkoitetaan edellä olevan määritelmän mukaisia käytettävissä olevia tuloja kulutusyksikköä kohti.

Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050): prosenttiyksikköinä BKT:stä ilmaistu julkisten eläkemenojen ennustettu kokonaisnousu vuosina 2000–2050 on jaettu tärkeimpiin tekijöihinsä. Kokonaismäärä on näiden tekijöiden algebrallinen summa ynnä jäänös.

Nämä laskelmat ovat arvioita väestön ikääntymisen vaikutuksesta julkisiin eläkemenoihin. Perusskenaariossa, jonka tulokset esitetään taulukoissa, oletetaan, että politiikka pysyy ennallaan eläkejärjestelmässä. Taustalla olevat väestönkehitystä ja makrotaloudellista kehitystä kuvaavat oletukset sovittiin yhteisesti talouspoliittisen komitean ikääntymistä käsittelevässä työryhmässä, ja samalla tunnustettiin, että tällaisiin erittäin pitkän aikavälin kattaviin laskelmiin liittyy luonnostaan huomattava epävarmuus. Erilaisten oletusten vaikutusta tuloksiin testattiin useilla herkkyysanalyysillä. Kaiken kaikkiaan näistä testeistä tehtiin sellainen päätelmä, että perusskenaarion tulokset ovat luotettavia ja että ne antavat asianmukaisen käsityksen edessä olevan väestöllisen haasteen mittavuudesta. Vaikka näiden laskelmien "julkisia eläkkeitä" koskevat luvut sisältävät kaikki julkiset tulot ikääntyville eivätkä ainoastaan vanhuuseläkkeitä, laskelmien kattavuus voi hieman vaihdella eri maissa. Lisäksi laskelmissa eivät näy joissakin maissa aivan äskettäin

²³

Tiedoissa käytetään muutettua OECD:n kulutusyksikköasteikkoa, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen vastaa 1,0 kulutusyksikköä, kotitalouden muut 14 vuotta täyttäneet jäsenet 0,5 kulutusyksikköä ja kukin alle 14-vuotias lapsi 0,3 kulutusyksikköä.

toteutetut uudistukset, mutta maakohtaisten tiivistelmien tekstissä esitellään uudistusten piirteitä ja tapauskohtaisesti niiden vaikutusta ennustettuihin eläkemenoihin.

ESSPROS:n määritelmän mukainen "eläkemenojen" aggregaatti menee julkisten menojen aggregaattia pitemmälle ja käsittää myös yksityisten sosiaaliturvajärjestelmien menot. "Eläkemenot" ovat julkaisussa ESSPROS Manual 1996 määriteltyjen seitsemän eri etuusluokan summa: työkyvyttömyyseläkkeet, heikentyneen työkyvyn vuoksi myönnetyt varhaiseläkkeet, vanhuuseläkkeet, varhennetut vanhuuseläkkeet, osa-aikaeläkkeet, perhe-eläkkeet ja taloudellisista syistä myönnetyt varhaiseläkkeet. Osa näistä etuuksista (esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeet) voidaan maksaa henkilöille, jotka eivät ole saavuttaneet lakisääteistä eläkeikää.

BELGIA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ensimmäisen pilarin jakoperusteinen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä muodostuu yleisestä pakollisesta järjestelmästä, joka kattaa kaikki yksityisen sektorin palkansaajat (noin 70 prosenttia eläkkeensaajista saa etuuden tästä järjestelmästä), itsenäisten ammatinharjoittajien (vapaat ammatit, maataloustuottajat, liikkeenharjoittajat, käsityöläiset) järjestelmästä ja virkamiesten järjestelmästä. Etuuksien rahoitus ja laskentatavat vaihtelevat eri järjestelmissä. Vuonna 1995 otettiin käyttöön sosiaaliturvan kattava varainhoitojärjestelmä. Sosiaaliturvan eri alat rahoitetaan sosiaaliturvamaksuilla ja valtion tulonsiirroilla. Vuodesta 1995 lähtien sosiaaliturvaan on korvamerkitty vuosittain määritettävä prosenttiosuus arvonlisäverosta (25 prosenttia vuonna 2002). Kaikkien sosiaaliturvamaksujen osuus palkoista on nykyisin 37,9 prosenttia (työnantaja maksaa 24,9 prosenttia ja työntekijä 13 prosenttia).

Yksityisen sektorin eläkkeet lasketaan koko työuran perusteella aina 45 maksuvuoteen asti, ja miehillä ja naisilla on samat laskentakertoimet eli 60 prosenttia (yksin asuvalle) tai 75 prosenttia (perheenpäälle) koko työuran aikana ansaituista tuloista. Virkamiesten järjestelmässä eläkkeet lasketaan viiden viimeisen vuoden keskitulojen perusteella. Varhaiseläke on mahdollinen 60 ikävuodesta alkaen, jos eläkkeensaajalle on kertynyt 35 maksuvuotta (tämä toteutetaan vuodesta 2005 lähtien; työuran vähimmäiskesto oli 20 vuotta vuonna 1997).

Toisen pilarin eläkejärjestelyt ovat vapaaehtoisia yritysten eläkerahastoja, jotka on perustettu täysin itsenäisesti työnantajan aloitteesta. Ammatilliset lisäeläkeoikeudet karttuvat, kun työntekijä on ollut eläkerahaston jäsen vuoden ajan, ja ne ovat siirrettävissä uuden työnantajan rahastoon. Toisen pilarin eläkejärjestelmien yleisyysaste oli 35 prosenttia vuonna 1999, mutta itsenäisten ammatinharjoittajien osalta vain 8,3 prosenttia.

Kolmannen pilarin eläketurva voi koostua eläkesäästöistä tai henkivakuutuksesta. Koko väestöstä 44,4 prosentilla on kolmannen pilarin eläketili veronhuojennusten ansiosta. Kolmannen pilarin yleisyysaste on siis suurempi kuin toisen pilarin.

Noin 90 prosenttia eläkkeensaajista on oikeutettuja vähintään vähimmäiseläkkeeseen. Niitä ikääntyviä (62 vuotta täyttäneitä tai vuodesta 2009 lähtien 65 vuotta täyttäneitä), joiden tulot eivät riitä elämiseen, suojellaan ikääntyvien sosiaalihuoltojärjestelmässä (*Garantie de Ressources aux Personnes Agées* eli GRAPA, ikääntyvien tulotakuu).

Haasteet

Köyhyysriski on vanhusten keskuudessa lähellä EU:n keskitasoa, mutta hieman korkeampi kuin alle 65-vuotiaiden belgialaisten köyhyysriski. Ensimmäisen pilarin eläketurva takaa yksityisellä sektorilla vain alhaisen korvausasteen, sillä eläkkeet lasketaan koko työuran aikana kertyneiden ansioiden perusteella tiettyyn ylärajaan asti. Aiemmat ansiot sidotaan hintaindeksiin eläkepalkan laskennassa. Koska myös maksussa olevat yksityisen sektorin eläkkeet sidotaan hinta- eikä palkkaindeksiin, eläkkeensaajan eläke voi vähitellen heikentyä eläkevuosina; tämä voidaan estää tekemällä ajoittain lisätarkistuksia. Ensimmäisen pilarin eläkkeiden tasapainottavasta vaikutuksesta huolimatta tuloerot eläkkeensaajien keskuudessa ovat suuria verrattuna muihin jäsenvaltioihin ja aivan erityisesti alle 65-vuotiaisiin belgialaisiin.

Vanhushuoltosuhteen ennustettu nousu on Belgiassa jonkin verran pienempi kuin EU:ssa keskimäärin. Alhaisen työllisyysasteen takia tosiasiallinen riippuvuus tulonsiirroista on kuitenkin erittäin suuri: vuonna 2000 kutakin sataa ansiotyössä olevaa henkilöä kohti oli noin 86 korvaaviin tuloihin oikeutettua henkilöä, joista 43 prosenttia oli alle 65-vuotiaita. Tämä kertoo erityisesti siitä, että ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on EU:n alhaisimpia (26,3 prosenttia vuonna 2001).

Talouspoliittisen komitean laskelmien mukaan julkisten eläkemenojen (mukaan luettuina vanhuus-, työkyvyttömyys- ja varhaiseläkkeet) osuuden BKT:stä ennustetaan nousevan 10,4 prosentista vuonna 2000 aina 13,4 prosenttiin vuonna 2050. Sosiaaliturvajärjestelmä, mukaan luettuina julkiset eläkkeet, rahoitetaan osittain liittovaltion hallituksen siirroilla. Kansallisten laskelmien mukaan (ks. seuraava taulukko) siirtojen nousu on tarkoitus rahoittaa korkomaksujen laskulla ja kertyneillä julkisen talouden ylijäämillä.

Ikääntymisen talousarviokustannukset ja julkinen talous:
taso vuonna 2000 ja laskelmat vuosina 2000–2050 (% BKT:stä)

Ikääntymisen talousarviokustannukset	2000	2050	Muutos 2000–2050	Julkinen talous	2000	2050	Muutos 2000–2050
Eläkkeet	8,7	11,8	3,1	Perusyliäämä (politiikka ei muutu)	7	1,6	-5,5
Terveystenhoito	6,2	9,3	3,1	- Ikääntymisen talousarvio-kustannukset			-3,4
Muut sosiaaliturvamenot	7,3	5,0	-2,2	- Muut tekijät (verouudistus,...)			-2,1
Koulutus (palkat)	4,3	3,7	-0,5	Julkinen velan korkomaksut	7	1,2	-5,8
Yhteensä	26,4	29,8	3,4	Julkinen talouden rahoitusjäämä	0	-1,2	-1,2
				Julkinen velka	112,9	21,7	-91,2

Eläkejärjestelmää on vielä muutettava, jotta se vastaisi erityisesti epätyypillisten työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien tarpeita. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa myös korostetaan, että järjestelmän avoimuutta ja eläkkeensaajien tiedottamista on vielä parannettava.

Haasteiden ratkaiseminen

Hallitus pyrkii ratkaisemaan köyhyysriskiä koskevan ongelman parantamalla vuonna 1980 käyttöön otettua palkansaajien vähimmäiseläkettä. Vähimmäiseläkkeen saaminen edellyttää, että palkansaaja on ollut kokopäivätyössä 30 vuoden ajan, toisin sanoen kahta kolmasosaa täyteen eläkkeeseen vaadittavasta työurasta. Vuoden 1997 uudistuksessa otettiin käyttöön "työvuosikohtainen vähimmäiseläkeoikeus", joka edellyttää, että palkansaaja on ollut työssä vähintään 15 vuoden ajan. Kultakin työvuodelta taataan vähimmäiseläkeoikeus, joka vastaa vähintään kolmasosaa kokopäivätyöstä. Näin taattu määrä sidotaan vähimmäispalkkaan.

Itsenäisten ammatinharjoittajien vähimmäiseläkettä uudistettiin vuonna 1994, jotta se vastaisi entistä paremmin ikääntyvien taattua vähimmäistuloa, vaikka itsenäisille ammatinharjoittajille maksettava vähimmäismäärä on edelleen pienempi kuin palkansaajien vastaava määrä. Tätä tilannetta tarkastellaan parhaillaan. Tarveharkintaista sosiaalihuoltojärjestelmää (GRAPA) niille ikääntyville, joiden tulot eivät riitä elämiseen, on uudenaikaistettu vuonna 2001 etenkin oikeuksien yksilöllistämisen osalta.

Loppupalkan ja eläke-etuuksien välisen kuilun kaventamiseksi hallitus on sitoutunut kehittämään laajasti sekä palkansaajien että itsenäisten ammatinharjoittajien toisen pilarin eläkejärjestelmiä. Tätä varten se on tehnyt parlamentille lakiesityksen. Nämä järjestelmät

perustuvat tulevaisuudessa työehtosopimuksiin, ja niihin pitäisi sisältyä yhteisvastuullisia osia. Toisen pilarin kehittämistä joudutetaan verokannustimin.

Hallituksen strategia, jonka avulla ratkaistaan eläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvä haaste, perustuu suurelta osin julkisen velan ja samalla korkomaksujen vähentämiseen; vähennyksen ennustetaan olevan väestön ikääntymisestä aiheutuvaa menojen nousua suurempi. Julkisen talouden ylijäämä oli kuitenkin vain 0,4 prosenttia BKT:stä vuonna 2001, ja ylijäämän arvioidaan kääntyvän 0,4 prosentin alijäämäksi vuonna 2002; julkinen velkasuhde on edelleen yli 100 prosenttia BKT:stä. Jotta hallituksen strategia onnistuisi, julkisen talouden on pysyttävä ylijäämäisenä usean vuosikymmenen ajan. Hallitus on ilmaissut sitoutuneensa väestön ikääntymisen rahoitukseen liittyvän haasteen ratkaisemiseen perustamalla vararahaston vuonna 2001. Julkisen velan vähentämisestä kertyvät säästöt siirretään tähän rahastoon ja korvamerkitään ikääntymiseen liittyvistä tarpeista aiheutuviin tuleviin menoihin. Rahasto on kuitenkin vielä lapsenkengissä, sillä sen osuus BKT:stä oli ainoastaan 0,5 prosenttia vuonna 2001.

Tulevien menojen kasvua hillittiin jo vuoden 1997 eläkeuudistuksessa, jossa eläke-etuuksien laskentatapaa muutettiin siten, että korvausaste laskee edelleen ajan mittaan. Yksityisen sektorin työntekijöiden korvausasteen odotetaan laskevan 29,9 prosentista loppupalkasta vuonna 2000 aina 25,5 prosenttiin vuonna 2050. Lisäksi päätettiin nostaa naisten eläkeikä – ja täyteen eläkkeeseen tarvittavien työvuosien määrä – miesten tasolle vuoteen 2009 mennessä.

Belgiassa on toteutettu ja toteutetaan parhaillaan useita toimenpiteitä, joilla pyritään nostamaan ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta: on esimerkiksi tiukennettu varhaiseläkkeen saamisen ehtoja (vuoden 1997 uudistus), nostettu jonkin verran työuraansa pidentävien työntekijöiden eläkettä, tuettu ikääntyviä työntekijöitä palkkaavia työnantajia, parannettu työoloja ja koulutukseen pääsyä sekä annettu mahdollisuus asteittaiseen työajan lyhentämiseen ennen eläkkeelle siirtymistä. Mahdollisuuksia työ- ja eläketulojen yhdistämiseen parannettiin nostamalla palkkakattoja. Tällainen eläkkeensaajien työsuhte ei kuitenkaan kartuta lisäeläkeoikeuksia. Vaikka ikääntyvien työntekijöiden työllisyysastetta onkin onnistuttu hieman nostamaan, edistyminen on hidasta ja lisä uudistuksia ilmeisesti tarvitaan, jotta lähestyttäisiin EU:n laajuista tavoitetta eli ikääntyvien työntekijöiden 50 prosentin työllisyysastetta vuoteen 2010 mennessä.

Päätelmä

Vaikka julkisten eläkemenojen odotetaan kasvavan merkittävästi väestön ikääntymisen takia, tämä pystytään hoitamaan, jos suuret perusylijäämät onnistutaan saavuttamaan usean vuosikymmenen ajan. Julkinen talous on kuitenkin kääntymässä alijäämäiseksi vuonna 2002. Tämän takia politiikan onnistuminen vaikuttaa epätodennäköiseltä. Lisä uudistuksia ilmeisesti tarvitaan varhaiseläkkeen osalta, jotta voidaan erityisesti nostaa 50 vuotta ja 60 vuotta täyttäneiden työvoimaosuutta. Tämä parantaisi osaltaan rahoituksen kestävyyttä. Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien edistäminen voisi pitkällä aikavälillä nostaa korvausastetta ja samalla eläkkeensaajien suhteellista elintasoa. Jää nähtäväksi, vähennetäänkö tällä toimenpiteellä ja muilla riittävyyttä parantavilla toimenpiteillä myös eläkkeensaajien eriarvoisuutta.

Taustatilastot

	B						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhte	5,2				6,4							
+ Työllisyys	-0,9				-1,1							
+ Kelpoisuus	0,9				0,6							
+ Etuuksien taso	-2,0				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	3,3				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	11,6				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	59,9	69,1	50,5	63,9	73,0	54,9						
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	24,1	34,4	14,3	38,5	48,6	28,8						
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	58,1	58,5	57,3	-	-	-						
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	107,6			62,8								
Julkisen talouden rahoitusjäämä (%) BKT:stä)	0,4			-0,8								
Huomautukset:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

TANSKA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Tanskan eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu yleisestä, asumisperusteisesta ja maksuihin perustumattomasta lakisääteisestä vanhuuseläkejärjestelmästä, joka rahoitetaan yleisin veroin ja joka koostuu kiinteämääräisestä etuudesta ja tulovähenteisestä osasta. Sen tarkoituksena on turvata kohtuullinen vähimmäiselintaso kaikille 65 vuotta täyttäneille kansalaisille. Täysi julkinen vanhuuseläke edellyttää 40 vuoden asumista Tanskassa. Etuus sidotaan yksityisen sektorin palkkaindeksiin, ja se on verollinen. Se koostuu kahdesta osasta: kaikille annettavasta perusmäärästä ja tulovähenteisestä lisäosasta. Näiden etuuden kahden osan nettoarvo verojen jälkeen vastaa 47:ää prosenttia työntekijän keskimääräisestä käteen jäävästä palkasta. Nykyisin peruseläkettä maksetaan 99 prosentille eläkeiän saavuttaneista maassa oleskelevista henkilöistä. Näistä 99 prosenttia saa täyden perusmäärän ja 64 prosenttia täyden lisäosan. Peruseläke muodostaa 61 prosenttia yksin asuvien eläkkeensaajien tuloista.

Ensimmäisen pilarin toisen kerroksen muodostavat lakisääteinen, työaikaan suhteutettu, täysin rahastoiva ATP-järjestelmä (se kattaa koko ammatissa toimivan väestön, mutta tarjoaa vain vaatimattomia etuuksia, jotka vastaavat 20:tä prosenttia ensimmäisen pilarin eläkkeestä) ja lakisääteinen työmarkkinoiden lisäeläkejärjestelmä varhennettua eläkettä saaville (SAP). ATP-järjestelmä mahdollistaa merkittävän uudelleenjaon erityisesti työttömien ja vammaisten hyväksi. Lisäksi ensimmäiseen pilariin kuuluvat lakisääteiset virkamiesten eläkejärjestelmät, jotka rahoitetaan veroin.

Toinen pilari muodostuu pääasiassa alakohtaisiin työehtosopimuksiin perustuvista ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä, jotka ovat täysin rahastoivia maksuperusteisia järjestelmiä. Näitä järjestelmiä on laajennettu huomattavasti 1980-luvulta lähtien, ja ne kattavat nyt yli 80 prosenttia työllisestä työvoimasta. Nämä ammattiliittojen aloitteesta syntyneet järjestelmät perustuvat henkilökohtaisiin tileihin, mutta niissä on merkittäviä yhteisvastuullisia osia, erityisesti työkyvyttömyysvakuutus ja terveyteen liittyvien kelpoisuusperusteiden puuttuminen. Ne eivät myöskään muodosta esteitä työvoiman liikkuvuudelle järjestelmien välisen eläkeoikeuksien välittömän säilymisen ja siirrettävyyden takia. Lisäeläketurvan verokannustimien yleensä regressiivisiä tulonjakovaikutuksia ja julkiseen talousarvioon aiheuttamia kustannuksia kohtuullistaa se, että verovapautusta sovelletaan ainoastaan yleiseen tuloverokantaan ja että sijoitustoiminnan tuotot ovat verollisia. Vuonna 2002 lakisääteinen erityinen eläkesäästöjärjestelmä määriteltiin uudelleen säästöjärjestelmäksi, jolla ei ole uudelleenjakotavoitetta ja joka perustuu yksilöllisiin tileihin.

Kolmas pilari muodostuu yksilöllisistä eläkesäästöjärjestelmistä, joista maksetaan usein kertasuoritteinen etuus elinkoron sijaan.

Erilaiset tarveharkintaiset ja tulovähenteiset käteislisät (kuten asumis-, lämmitys- ja lääkekorvaukset), ilmainen terveyden- ja pitkäaikaishoito sekä virkistystoiminta takaavat osaltaan kohtuullisen vähimmäiselintason kaikille.

Haasteet

Tanskan järjestelmä näyttää nykyisin tarjoavan vakaan ja kohtuullisen tulotason kaikille Tanskassa pitkään oleskelleille henkilöille, mutta ikääntyvien suhteelliseen elintasoon liittyy joitakin heikkouksia, joskin kansallisista tiedoista saa erilaisen kuvan kuin ECHP:n tiedoista. Kun otetaan huomioon, että huomattava osa palkansaajista tuli vasta äskettäin ammatillisten lisäeläkejärjestelmien piiriin, voidaan olettaa, että monet 15–20 seuraavan vuoden aikana eläkkeelle siirtyvät henkilöt eivät saa järjestelmästä riittävää turvaa, jotta heidän tulotonsa säilyisi eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Tilanteen voidaan odottaa kohenevan pitkällä aikavälillä työehtosopimuksiin perustuvien ammatillisten lisäeläkeoikeuksien karttuessa asteittain. Epätyypillistä työtä tekevien henkilöiden ammatillisista lisäeläkejärjestelmästä saamaa tulotukea voitaisiin kuitenkin parantaa. Ansiosidonnaisten ammatillisten lisäeläkejärjestelmien yleistyminen voi jonkin verran syventää miesten ja naisten eläketulojen välistä kuilua.

Julkiset vanhuuseläkemenot ovat nyt 4,4 prosenttia BKT:stä, ja niiden arvioidaan nousevan 3,4 prosenttiyksikköä BKT:stä noin vuoteen 2035 mennessä. Kaikki julkiset eläkejärjestelmät (kuten työkyvyttömyyseläkkeet, virkamiesten eläkkeet ja lakisääteiset lisäeläkejärjestelmät) mukaan luettuina kokonaismenot olivat kuitenkin 10 prosenttia BKT:stä vuonna 2000, ja niiden arvioidaan nousevan 14,5 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja laskevan 13,3 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä (talouspoliittisen komitean laskelmat). Rahoituksen kestävyyttä koskeva strategia edellyttää, että julkisen talouden ylijäämä pysyy keskimäärin 1,5–2,5 prosentissa BKT:stä aina vuoteen 2010 saakka ja että työvoima kasvaa 133 000 henkilöllä niin ikään vuoteen 2010 mennessä. Kumpikin päämäärä on kunnianhimoinen ja samalla välttämätön strategian onnistumiselle, sillä reaktioaika on suhteellisen lyhyt, jos laskelmien taustalla olevat talouskehitystä koskevat oletukset eivät toteutuisikaan.

Työllisyysaste on Tanskassa jo nyt EU:n korkeimpia, joten työvoimareservi on pieni. 1990-luvulla toteutettujen eläkeuudistusten ennustetaan lisäävän ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta tällä vuosikymmenellä, mutta vain sen verran kuin tarvitaan työvoiman ikääntymisen vaikutuksen tasapainottamiseksi. Myös työllisyyttä on lisättävä nostamalla huomattavasti työllisyysastetta maahanmuuttajien keskuudessa ja parantamalla vammaisten pääsyä työelämään sekä tehostamalla työmarkkinapolitiikkaa.

Haasteiden ratkaiseminen

Tanskan kansallisessa eläkestrategiaraportissa ilmaistaan tyytyväisyyttä viime vuosina toteutettuihin uudistuksiin ja painotetaan, että järjestelmään ei toistaiseksi kaavailta merkittäviä muutoksia. Järjestelmä perustuu pääpuolueiden laajaan yksimielisyyteen järjestelmän kokonaisrakenteesta ja sen eri osien suhteellisesta merkityksestä. Lisäksi parlamentin suuri enemmistö sopi vuonna 2000 periaatteesta, jonka mukaan julkisen vanhuuseläkkeen olisi muodostettava vakaa tuloperusta nykyisille ja tuleville eläkkeensaajille.

Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien laajenemisen ennustetaan nostavan korvausastetta huomattavasti ja kaventavan näin nykyistä tulotukikuilua. Ensimmäisen pilarin eläketurvalla on silti edelleen johtava asema. Vuoteen 2045 mennessä ensimmäisen pilarin tulot muodostavat yhä noin 50 prosenttia eläkkeensaajien keskituloista. Maksuperusteisten ammatillisten lisäeläkejärjestelmien mahdollinen sukupuolten tasa-arvoon liittyvä haitta eli se, että naiset saavat pidemmän elinajan odotteensa takia pienempää eläkettä kuin miehet, vältetään laskemalla eläke-etuudet sukupuolineutraalisti.

1990-luvulla toteutettujen uudistusten yhtenä painopisteenä oli työllisyyden edistäminen ikääntyvien työntekijöiden työskentelyn kannustimia ja työoloja parantamalla. Aikaistettu varhaiseläkejärjestelmä, joka oli siirtymävaiheen etuus sellaisille työttömiksi jääneille 50–59-vuotiaille, jotka olivat suorittaneet maksuja työttömyysetuusjärjestelmään vähintään 30 vuoden ajan, suljettiin uusilta tulokkailta vuonna 1996, ja se poistetaan vähitellen käytöstä vuoteen 2006 mennessä. Vapaaehtoisen varhaiseläkejärjestelmän houkuttavuutta vähennettiin vuonna 2001 ottamalla käyttöön velvoite, jonka mukaan varhaiseläkkeelle siirtyvän on suoritettava järjestelmään maksuja. Lisäksi otettiin käyttöön erityinen maksujen verovapaus niille, jotka lykkäävät vapaaehtoisen varhaiseläkkeen nostamista. Silti 60, 62 ja 65 ikävuoden jälkeen tapahtuvan työskentelyn implisiittinen vero on usein vielä huomattava. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmässä on vahvistettu kuntoutustoimenpiteitä ja painopiste on siirretty siihen, että ihmisiä kannustetaan jatkamaan työelämässä; tällöin hyödynnetään järjestelmään haluavilla henkilöillä vielä olevaa työkykyä. Toimenpiteillä on jo onnistuttu vähentämään uusien työkyvyttömyyseläkehakemusten määrää.

Myös työvoiman lisäämistä ja työttömyyden vähentämistä edelleen pidetään välttämättöminä, jotta hallitus pystyisi selviytymään menojen kasvusta ja toteuttamaan velan takaisinmaksua koskevan strategiansa. Hallitus pyrkii pitämään julkisen talouden ylijäämän keskimäärin 1,5–2,5 prosentissa BKT:stä aina vuoteen 2010 saakka.

Tanskan järjestelmän rakenne on monimutkainen (tarveharkintaiset osat, ATP-järjestelmä, maksuperusteiset järjestelmät), joten henkilön voi olla vaikea saada selkeää käsitystä tulotilanteestaan eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Tämä ongelma on ratkaistu siten, että kunkin eläkejärjestelmän hallintokustannukset ja suorituskyky on ilmoitettava. Lisäksi ATP-järjestelmällä on yhteistyössä lähes kaikkien muiden eläketurvan tarjoajien kanssa Internet-sivusto, jolla yksityishenkilöt voivat laskea tulevat nettotulonsa eri eläkejärjestelmistä.

Päätelmä

Strategia, jonka avulla varmistetaan eläketurvan riittävyys ja rahoituksen kestävyys, vaikuttaa asianmukaiselta. Uudistukset, joita tarvitaan riittävyyttä ja yhteisvastuullisuutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi, on toteutettu viime vuosikymmenen aikana parlamentin laajan enemmistön tuella. Nopeaan velan vähentämiseen tähtäävää budjettipolitiikkaa on harjoitettu jo muutaman vuoden ajan, ja kaikki pääpuolueet tukevat politiikan jatkamista vuoteen 2010, jolloin julkinen velka on suurelta osin maksettu pois. Työllisyyttä on vaikea enää nostaa rajallisen työvoimareservin takia, mutta tämä ei ole mahdotonta, kun muistetaan Tanskan aiempi menestys työllisyyden alalla. Etenkin ikääntyvien työntekijöiden kannustimia myöhentää eläkkeelle siirtymistään voitaisiin entisestään parantaa.

Kaiken kaikkiaan eläkejärjestelmän rahoitus vaikuttaa pitkällä aikavälillä kestävältä nykyisessä politiikassa, ja vastuu jaetaan varsin oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä. Ammatillisten lisäeläkkeiden kertyminen nostaa tulevaisuudessa korvausastetta ja vähentää näin julkisten eläkkeiden mahdollista korotuspainetta. Kestävyyttä koskevat laskelmat kuitenkin edellyttävät, että julkinen talous pysyy selvästi ylijäämäisenä tämän vuosikymmenen ajan. Tarvitaan ilmeisesti uusia työmarkkinauudistuksia, jotta voidaan varmistaa työvoiman tarjonnan oletettu kasvu, jota puolestaan tarvitaan rahoituksen kestävyys kannalta välttämättömän, velan vähentämistä koskevan strategian varmistamiseksi.

Taustatilastot

	DK						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhde ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittämiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	4,1				6,4							
+ Työllisyys	-0,2				-1,1							
+ Kelpoisuus	0,5				0,6							
+ Etuuksien taso	-1,7				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	2,7				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	10,7				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	63,6		63,7		63,0		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	44,7						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	3,1						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

SAKSA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Yleinen jakoperusteinen ansiosidonnainen eläkejärjestelmä kattaa noin 82 prosenttia Saksan työssä käyvistä väestöstä (33 miljoonaa ihmistä). Eläkemaksuprosentti on nykyisin 19,1 prosenttia, josta työntekijät ja työnantajat maksavat samansuuruisen osuuden. Eläkemaksulla rahoitetaan 63 prosenttia tämän eläkejärjestelmän menoista, ja 37 prosenttia maksetaan liittovaltion julkisesta talousarviosta. Virkamiesten eläkkeet maksetaan suoraan julkisesta talousarviosta. Erityisjärjestelmiä on maataloustuottajia ja vapaita ammatteja varten (rahoitavat järjestelmät esimerkiksi lääkäreille, juristeille ja arkkitehdeille). Ensimmäisen pilarin järjestelmien osuus 65 vuotta täyttäneiden kaikista tuloista on 78 prosenttia. Pelkästään yleisen järjestelmän osuus kaikista vanhuusiän tuloista on 60 prosenttia läntisessä Saksassa ja yli 90 prosenttia itäisessä Saksassa. Itsenäisten ammatinharjoittajien ei yleensä tarvitse olla vakuutettuja yleisessä järjestelmässä, mutta he voivat halutessaan suorittaa maksuja järjestelmään. Vuonna 1999 peräti 96 prosenttia 65 vuotta täyttäneestä väestöstä sai etuuksia kokonaan tai osittain julkisesti rahoitetuista vanhuuseläkejärjestelmistä. Jälkeenjääneiden etuuksia myönnetään lakisääteisestä järjestelmästä. Lisäksi vuoden 2001 eläkeuudistuksessa otettiin käyttöön mahdollisuus eläkeoikeuksien jakamiseen puolisoitten välillä (aiemmin eläkeoikeudet jaettiin ainoastaan avioerotapauksissa).

Toisen pilarin eläketurva järjestetään yleensä yritystasolla yksityisellä sektorilla. Valittavana on erilaisia rahoitusmalleja aina kirjanpidollisista varauksista (maksukyvyttömyyden kattavalla pakollisella vakuutuksella taattava sisäinen rahastointi) ulkopuolisiin rahastoihin ja ryhmävakuutukseen. Vuoden 2001 uudistuksessa edistetään maksuperusteisten järjestelmien kehittämistä myös sektoritasolla. Amatillisia lisäeläkejärjestelmiä on myös muilla julkisen sektorin työntekijöillä kuin virkamiehillä. Näiden järjestelmien osuus ikääntyvien kansalaisten kokonaistuloista on 7 prosenttia.

Yksilöllisen kolmannen pilarin eläketurvan (henkivakuutuksen) osuus vanhuusiän kokonaistuloista on noin 10 prosenttia.

Ne ikääntyvät, joilla ei ole riittävästi tuloja, ovat oikeutettuja tarveharkintaisiin etuuksiin. Vuoden 2001 eläkeuudistuksen jälkeen huomioon ei enää oteta jälkeläisten varoja. Tämän pitäisi parantaa näiden etuuksien käyttöastetta.

Haasteet

Rahoituksen kestävyys ylläpitämistä pidetään tärkeimpänä haasteena, kun vanhushuoltosuhteen ennustetaan kaksinkertaistuvan seuraavien vuosikymmenten aikana. Talouspoliittisen komitean laskelmien mukaan julkisten eläkemenojen osuuden BKT:stä ennustettiin nousevan 5 prosenttiyksikköä eli 11,9 prosentista vuonna 2000 aina 16,9 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä ennen vuoden 2001 uudistuksen vaikutusta. Uusimmissa tarkistetuissa arvioissa, joissa otetaan huomioon myös uudistuksen vaikutus, ennustetaan julkisten eläkemenojen osuuden BKT:stä nousevan 10,8 prosentista vuonna 2000 aina 14,9 prosenttiin vuonna 2050, mikä merkitsee 4,1 prosenttiyksikön kasvua. Menojen arvioidun nousun supistamisessa merkittävä osa on eläkkeiden kelpoisuusehtojen tiukentamisella, jolla vähennetään varhaiseläkettä nauttivien määrää. Rahoituksen kestävyyttä vahvistaa myös eläkkeiden tarkistuksen muuttaminen siten, että eläkkeiden

kasvu hidastuu. Erityisesti julkisia eläkkeitä vähennetään sitä mukaa kuin uusien yksityisten rahastoivien eläkejärjestelmien osuus kasvaa; tämä toteutetaan vähentämällä eläkkeiden tarkistuksia vuoteen 2010 saakka. Eläkemaxuprosentti on nykyisin 19,1 prosenttia bruttotuloista. Lisäksi tarvitaan suuria tukia liittovaltion talousarviosta, jotta pystytään rahoittamaan nykyiset eläkemenot, jotka ovat peräti 37 prosenttia nykyisistä eläkemaxuista. Vuoden 2001 eläkeuudistuksessa hallitus sitoutui vakaasti säilyttämään yleisen julkisen järjestelmän eläkemaxuprosentin kohtuullisena (20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä ja 22 prosenttia vuoteen 2030 mennessä). Tätä varten eläkeuudistuksessa lasketaan hieman julkisten eläkkeiden korvausastetta ja tuetaan samalla runsaasti lähinnä vapaaehtoisten yksityisten eläkejärjestelmien säästöjä. Tämän pitäisi varmistaa eläkkeiden riittävyys, mutta rahoitukseen liittyy vielä suuria haasteita, sillä julkisia eläkkeitä lasketaan vain vähän eikä automaattisia tarkistusmekanismeja ole.

Tuoreen eläkeuudistuksen ohella hallituksen strategia, jonka avulla ratkaistaan rahoitukseen liittyvä haaste, perustuu työllisyyden ja tuottavuuden lisäämiseen, toisin sanoen maksupohjan vahvistamiseen. Työttömyysastetta on laskettava ja työvoimaosuutta nostettava etenkin naisten ja ikääntyvien työntekijöiden osalta. Aktuaaristen vähennysten käyttöönotto varhaiseläkkeissä tuottaa todennäköisesti tulosta lähivuosina. Lisäksi hallitus pyrkii tasapainottamaan julkisen talouden vuoteen 2006 mennessä. Terveen julkisen talouden saavuttaminen on tärkeää, jotta voidaan toteuttaa väestön ikääntymisestä aiheutuvat tulevat menositoumukset, mukaan luettuina terveyden- ja pitkäaikaishoitoon ja virkamiesten eläkkeisiin sekä yleiseen eläkejärjestelmään tehtävien siirtojen lisääntymiseen liittyvät menositoumukset.

Yksityisen eläketurvan kehittyessä on yhä tärkeämpää varmistaa, että ihmisillä on riittävästi tietoa oikeiden valintojen tekemiseen, että ammatillinen lisäeläketurva on laajalti saatavilla (etenkin työehtosopimusten kautta) ja ettei siinä syrjitä tiettyjä työntekijäryhmiä (etenkin osa-aikaisia ja tilapäisiä työntekijöitä) eikä estetä työvoiman liikkuvuutta.

Naisten työvoimaosuus ja ansiot pysyvät todennäköisesti pienempinä kuin miehillä (vaikka tilanne onkin kohenemassa), joten naisten yksilölliset eläkeoikeudet ovat edelleen suhteellisen alhaiset. Naisten riittävä eläketurva riippuu yhä jälkeenjääneiden etuuksista, eläkeoikeuksien jakamisesta avioerotapauksissa ja eläkeoikeuksien myöntämisestä työelämän katkojen aikana. Johdettujen etuuksien asemaa voidaan mukauttaa, kun naisten ja miesten työvoimaosuudet samankaltaistuvat.

Haasteiden ratkaiseminen

Saksan eläkejärjestelmää on 1990-luvulta lähtien mukautettu asteittain väestön ikääntymisestä aiheutuviin haasteisiin. Vuosina 1992, 1997 ja 2000 toteutettujen toimenpiteiden yhtenä painopisteenä oli eläkemaxuprosentin tulevan korotuspaineen vähentäminen etenkin ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta ja samalla tosiasiallista eläkeikää nostamalla. Lakisääteistä eläkeikää nostetaan parhaillaan 65 vuoteen kaikenlaisissa eläkkeissä työkyvyttömyyseläkettä lukuun ottamatta. Varhaiseläke on mahdollinen, mutta eläke on pieni. Varhaiseläkkeen ehtoja tiukennettiin, ja työelämässä jatkamista varten otettiin käyttöön taloudellisia kannustimia.

Tuorein merkittävä uudistus toteutettiin vuonna 2001, jolloin pyrittiin laskemaan julkisen järjestelmän niin sanotun vakioeläkkeen tasoa 70 prosentista 67–68 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä ja edistämään yksityisten eläkesäästöjen kehittämistä. Eläkemaxuprosentin ylärajaksi vahvistettiin 20 prosenttia vuoteen 2020 saakka ja 22 prosenttia vuoteen 2030

saakka. Hallituksella on lakisääteinen velvoite ehdottaa parlamentille asianmukaisia toimenpiteitä, jos 15 vuoden laskelmien perusteella olisi vaarana, että eläkemaksuprosenttia joudutaan nostamaan.

Tuoreimmassa uudistuksessa parannettiin myös vanhusten suojelua köyhyysriskiltä. Taattua vähimmäiseläkettä ei ole, mutta sosiaalietuuksien myöntämiseen ikääntyville ei enää sovelleta näiden lasten tuloihin perustuvaa tarveharkintaa (vaikka näillä olisikin riittävästi varoja vanhempiensa elättämiseen), eikä siinä oteta huomioon muiden kotitalouden jäsenten kuin puolison tuloja. Lakisääteisten eläkevakuutuslaitosten on tiedotettava ikääntyville heidän oikeuksistaan. Tämän pitäisi parantaa etuuksien käyttöastetta ja samalla köyhimpien eläkkeensaajien tulotilannetta.

Lakisääteisen järjestelmän korvausasteeseen suunnitellun vähennyksen kompensoimiseksi yksityisen eläketurvan kehittämistä on tuettu runsaasti paitsi verovähennyskelpoisuuden muodossa myös sellaisille pienituloisille ja lapsiperheille annettavina suorina avustuksina, jotka eivät voi hyötyä verovähennyksistä. Näiden hallituksen tukemien eläkejärjestelyjen käyttöasteen mukaan tämän toimenpiteen vuotuiset kokonaiskustannukset voivat kohota yli 12 miljardiin euroon. Monenlaisiin toisen ja kolmannen pilarin eläkejärjestelyihin annetaan taloudellista tukea.

Ammatilliset lisäeläkkeet ovat perinteisesti olleet työnantajan tarjoamia vapaaehtoisia etuuksia, mutta nyt niiden kehittämistä kannustetaan siten, että työntekijöille myönnetään oikeus vaatia, että osa heidän ansioistaan muunnetaan eläkemaksuiksi (*Entgeltumwandlung*). Tällaisista maksuista ei yleensä kanneta tuloveroa eikä tietyinä ajanjaksona myöskään sosiaalivakuutusmaksuja. Tällaisiin työntekijämaksuihin perustuvat eläkeoikeudet karttuvat välittömästi. Työnantajan rahoittamiin eläkkeisiin sovellettavaa lakisääteistä odotusaikaa lyhennettiin 10 vuodesta 5 vuoteen ja karttuneen eläkeoikeuden saamisen vähimmäisikää laskettiin 35 vuodesta 30 vuoteen. Tämä hyödyttää niitä, jotka keskeyttävät työuransa tai vaihtavat työpaikkaa, ja sen pitäisi parantaa naisten ammatillisia lisäeläke-etuuksia. Ammatillisen lisäeläkejärjestelmän parantaminen johtaa todennäköisesti uusien työehtosopimuksiin perustuvien eläkejärjestelmien luomiseen myös toimialojen tasolla, jolla on jo tehty joitakin sopimuksia.

Vuoden 2001 eläkeuudistuksessa pyrittiin myös parantamaan naisten eläkeoikeuksia. Koska lastenhoito johtaa usein ansioiden laskuun (esimerkiksi osa-aikatyön tai työelämän katkojen takia), eläkeoikeudet myönnetään arvioimalla keskiansiot kolmen vuoden ajan lapsen syntymästä. Sen jälkeen ja aina kymmenenteen vuoteen saakka osa-aikatyöstä johtuvat alhaiset eläkeoikeudet voidaan täydentää. Jos lapsia on vähintään kaksi, lisäkorotus myönnetään, vaikka työelämään tulisikin katko. Perhe-eläkkeitä on laskettu 60 prosentista 55 prosenttiin kuolleen puolison eläkkeestä, mutta perhe-eläke kasvaa kustakin lapsesta. Naisten yksilöllisiä eläkeoikeuksia voitaisiin vahvistaa, sillä äskettäin otettiin käyttöön mahdollisuus avioelämän aikana karttuneiden eläkeoikeuksien jakamiseen. Aiemmin jakaminen oli mahdollista vain avioerotapauksissa. Jakamisesta olisi se hyöty, että tällaiset yksilölliset oikeudet eivät ole tarveharkintaisia (toisin kuin perhe-eläkkeet) eikä niitä menetetä, jos henkilö avioituu uudelleen.

Vakuutetuille on myös tiedotettava entistä paremmin heidän tulevista eläkeoikeuksistaan. Vuodesta 2003 lähtien lakisääteisten eläkevakuutuslaitosten on annettava vuosittain selvitys (27 vuotta täyttäneelle) henkilölle karttuneista eläkeoikeuksista. Lisäksi nämä laitokset voivat antaa neuvoja rahastoivien järjestelmien lisäeläkeoikeuksien karttumisesta.

Päätelmä

Vuoden 2001 eläkeuudistuksessa edistytettiin merkittävästi riittävyyden ja eläkejärjestelmän uudenaikaistamisen osalta ja jonkin verran rahoituksen kestävyiden osalta. Rahoituksen kestävyiden varmistamiseksi tarvitaan vielä lisätoimenpiteitä. Työllisyysasteen voidaan olettaa nousevan hieman etenkin ikääntyvien työntekijöiden osalta, mutta tähän ei voida luottaa eläkejärjestelmän rahoituksen tasapainon takaamisessa. Lopuksi olisi tärkeää, että työmarkkinaosapuolet kehittäisivät sellaisia ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä, jotka ovat kaikkien saatavilla ja joissa ei estettä liikkuvuutta.

Taustatilastot

	D						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	3,5	3,6					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhde ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Päivitetty laskelma ⁸	10,8	-	15,9	34,7								
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde					6,5	6,4						
+ Työllisyys					-0,8	-1,1						
+ Kelpoisuus					1,1	0,6						
+ Etuuksien taso					-2,7	-2,8						
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)					4,8	3,1						
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)					13,0	12,7						
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet	Naiset	Yhteensä		Miehet	Naiset				
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	65,8		72,6	58,8	63,9		73,0	54,9				
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	37,7		46,1	29,5	38,5		48,6	28,8				
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	61,6		61,7	61,4	-		-	-				
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä					59,5	62,8						
Julkisen talouden rahoitusjäämä (%) BKT:stä)					-2,8	-0,8						
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus. 2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin. 3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus. 4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus. 5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. 6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä. 7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto. 8. Lähde: Saksan antamissa uusissa laskelmissa otetaan huomioon tuorein eläkeuudistus. Saksa ilmoitti, että laskelmat perustuvat samoihin oletuksiin kuin talouspoliittisen komitean laskelmat; eläkemenojen kattavuus on kuitenkin hieman erilainen.												

KREIKKA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ensimmäinen pilari muodostuu erilaisista jakoperusteisista järjestelmistä, jotka ovat jakautuneet eri teollisuudenaloille ja jotka tarjoavat eriasteista eläketurvaa. Suurimmat rahastot ovat IKA (yksityinen sektori) ja OGA (maataloustuottajat); myös itsenäisiä ammatinharjoittajia varten on erillinen järjestelmä. Työntekijöiden eläkkeet ovat etuusperusteisia, ja niitä maksetaan myös itsenäisille ammatinharjoittajille. Nämä perusvakuutusrahastot tarjoavat yleensä jopa 80 prosentin korvausasteen. Eläkkeille on kuitenkin asetettu yläraja. Peruseläkkeiden osuus BKT:stä vuonna 2001 oli 10,6 prosenttia (84 prosenttia kaikista eläkkeistä).

Ensimmäisen pilarin toinen kerros muodostuu ammatillisista lisärahastoista, jotka tarjoavat lisäeläkkeitä. Ne kattavat kaikki työntekijät ja pienen osan itsenäisistä ammatinharjoittajista, ja ne tarjoavat yleensä jopa 20 prosentin lisäkorvausasteen. Vuonna 2001 niiden osuus BKT:stä oli 1,8 prosenttia (14,5 prosenttia kaikista eläkemenoista), mutta tämä osuus on kasvamassa. Julkisella sektorilla myös kertasuoritteiset erorahat ovat yleisiä.

Kaikki rahastot rahoitetaan jakoperusteisen järjestelmän kautta, ja valtio takaa implisiittisesti etuuksien tason. Implisiittinen tuottavuus (kun otetaan huomioon maksut, ikärajat ja etuudet) vaihtelee eri rahastoissa. Myös rahaston sisällä eri ammattiryhmiin voidaan soveltaa erilaisia ehtoja.

Toisen pilarin ammatilliset lisäeläkkeet eivät ole yleisiä. Kolmannen pilarin eläkkeisiin sovelletaan henkivakuutuslainsäädäntöä, ja etuudet annetaan yleisesti kertasuorituksena ja vain harvoin elinkorkona.

Tarveharkintaisia etuuksia maksetaan niille, joilla ei ole vakuutusrekisteriä; suuri määrä eläkkeensaajia saa taatun vähimmäistason maksuperusteisia eläkkeitä. Niille eläkkeensaajille, joiden eläkkeistä saamat kokonaistulot jäävät alle vähimmäistason (joka on vähimmäiseläkettä suurempi) ja joiden muut tulot ja kotitaloustilanne täyttävät tietyt lisäperusteet, maksetaan myös eläkelisää (EKAS).

Sääntöjä on muutettu useaan otteeseen 20 viime vuoden aikana, joten kohtelussa on suuria eroja sen mukaan, milloin henkilö ensimmäisen kerran liittyi järjestelmään.

Haasteet

Kreikan kansallisessa eläkestrategiaraportissa todetaan, että tärkeimpänä haasteena on palauttaa kansalaisten luottamus järjestelmään ja sen tulevaisuudennäkymiin. Siinä tiivistetään ongelma seuraavasti:

- Vaikka yli 12 prosenttia BKT:stä käytetään eläkkeisiin, ikääntyvät ovat edelleen yksi haavoittuvista väestöryhmistä.
- Sirpaloituminen ja monimutkainen lainsäädäntö johtavat samankaltaisten tapausten erilaiseen kohteluun. Tällainen epäoikeudenmukaisuus heikentää järjestelmän sosiaalista hyväksyntää.

- Lainsäädännön toistuvat muutokset ovat herättäneet epävakauden ja epävarmuuden tunteita.

Myös rahoitus on mittava haaste. Kansallisen eläkestrategiaraportin mukaan julkisten eläkemenojen osuuden BKT:stä ennustetaan kohoavan jyrkästi eli 12,4 prosentista vuonna 2000 ensin 17,3 prosenttiin vuonna 2030 ja sitten 22,6 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä; ennustettu nousu on suurempi kuin missään muussa EU:n jäsenvaltiossa vuonna 2050. EPC:n laskelmiin verrattuna vuonna 2002 toteutettu uudistus ja uusimpaan kansalliseen laskelmaan sisältyvät tarkistettut väki- ja työllisyysluvut supistaisivat ennustettua nousua vuonna 2050 vain 2 prosenttiyksikköä. Menojen jyrkän nousun takia valtion talousarviosta myönnettävän eläkkeiden verorahoituksen osuutta BKT:stä on nostettava nykyisestä 4,8 prosentista 8,7 prosenttiin vuonna 2030 ja 15,5 prosenttiin vuonna 2050, jos oletetaan, että eläkemaksuprosentti pysyy nykyisellä tasolla (kansallisessa eläkestrategiaraportissa itse asiassa suljetaan pois tällaiset korotukset).

Jos jätetään huomioimatta vuoden 2001 uudistuksen ja vähimmäiseläkettä nostaneiden toimenpiteiden vaikutus, vanhusten tulotilanne on Kreikassa monin tavoin päinvastainen kuin muissa EU-maissa. Toisin kuin muissa jäsenvaltioissa, Kreikassa vanhuus oli edelleen tärkein köyhyysriskiä määräävä tekijä 1990-luvun lopulta peräisin olevien ECHP:n tietojen mukaan. Näitä tietoja tulkittaessa olisi syytä muistaa, että vanhukset asuivat Kreikassa selvästi muuta EU:ta harvemmin vanhainkodeissa, sairaaloissa tai muissa kunnallisissa laitoksissa (alle 3 prosenttia eläkkeensaajista). He myös asuivat muita useammin omistusasunnossa. Kumpikin näistä tekijöistä johti köyhyysriskin yliarvioimiseen. Eläkkeiden osuus eläkkeensaajien kotitalouksien tuloista oli Kreikassa pienempi kuin muualla osittain siksi, että suuri osa heistä asuu yhdessä lastensa kanssa: veroilmoitusten mukaan eläkeikäisten muita merkittäviä tulonlähteitä olivat maataloustuotanto, kaupallinen toiminta, vuokratulot ja työsuhde. Joka tapauksessa monet eläkkeensaajat ovat riippuvaisia vähimmäiseläketurvasta ja tarveharkintaisesta eläkelisästä (EKAS). Vuonna 1992 otettiin käyttöön järjestelmä, joka tarjoaa selvästi pienemmät etuudet uusille tulokkaille ja jossa on erityisesti supistettu jyrkästi vähimmäistuloturva, mikä herättää huolta sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta eläkeoikeuksien kannalta.

Eläketurvan riittävyyttä pidetään Kreikan järjestelmän merkittävänä rakenteellisenä heikkoutena. Riittävyyteen ja uudenaikaistamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista pidetään edellytyksenä väestön ikääntymisestä johtuvan, rahoituksen kestävyyyteen liittyvän ongelman ratkaisemiselle. Kuten muissa jäsenvaltioissa, myös Kreikassa demografisen huoltosuhteen ennustetaan heikkenevän, vaikka vuoden 2001 väestölaskenta osoittaakin, että vaikutusta lykkää ja lieventää hieman ammatissa toimivaan ikäryhmään kuuluvien henkilöiden viimeaikainen laaja nettomuutto.

Kokonaistyöllisyysaste on alhainen (55,4 prosenttia vuonna 2001, kun EU:n keskiarvo oli 63,9 prosenttia). Lisäksi kansallisessa eläkestrategiaraportissa ennustetaan, että perinteinen perheen yhteisvastuullisuus heikkenee, joten eläkkeiden merkitys ikääntyvien hyvinvoinnin turvaamisessa todennäköisesti korostuu Kreikassa tulevaisuudessa.

Haasteiden ratkaiseminen

Kreikan strategiassa on kaksi lähtökohtaa:

- Eläkejärjestelmien osallistumisaste lisääntyi 1980- ja 1990-luvulla, joten tuleville eläkkeensaajille maksettavia eläkkeitä olisi nostettava.

- Nykyhetken ja vuoden 2015 välillä on otollinen aika, sillä sosiaaliturvajärjestelmään ja julkiseen velkaan kohdistuva paine vähenee ja talouskasvun ja työllisyyden kasvun nopeuttamiseen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän uudenaikaistamiseen on olemassa hyvät mahdollisuudet.

Kreikan uudistuksessa pyritään puuttumaan edellä kuvattuihin eläkejärjestelmän rakenteellisiin heikkouksiin sekä luomaan väestön ikääntymisestä johtuvien lisähaasteiden ratkaisemiseksi tarvittava institutionaalinen kehys. Pää tavoitteena on lisätä luottamusta eläkejärjestelmään, edistää rakennemuutosta ja näin ratkaista väestön ikääntymiseen liittyvä haaste

- edistämällä eläkkeiden riittävyyttä ja parantamalla palvelujen laatua
- vakiinnuttamalla järjestelmä yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi ja maksujen kiertämisen hillitsemiseksi
- turvaamalla tärkeimmän julkisen rahaston (IKA) rahoituksen autonomia vuoteen 2030 saakka siten, että luodaan vararahasto, jossa hyödynnetään nykyistä otollista aikaa ja turvataan etuuksien maksaminen vuoden 2015 jälkeen
- luomalla vakaa lainsäädäntö ensimmäisen pilarin eläkkeitä varten
- erottamalla lisäeläkkeet entistä selkeämmin peruseläkkeistä ja muuttamalla lisärahastot asteittain työmarkkinaosapuolten hoitamiksi rahastoiviksi ammatillisiksi lisäeläkejärjestelmiksi
- edistämällä institutionaalista ympäristöä ja sääntely-ympäristöä toisen pilarin eläkejärjestelmien kehittämiseksi, jotta voidaan monipuolistaa järjestelmää ja vähentää julkisia menoja keskipitkällä aikavälillä
- turvaamalla uudistukset työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun avulla
- luomalla kansallinen aktuaariviranomainen kaikkien eläketurvan tarjoajien sääntelyelimeksi.

Kreikan kansallisessa eläkestrategiaraportissa korostetaan talouskasvun lisäämistä ja Lissabonissa asetettujen työllisyystavoitteiden saavuttamista etenkin sellaisin jo toteutettavin toimenpitein, joilla pyritään asteittain nostamaan eläkeikää ja torjumaan maksujen kiertäminen. Työmarkkinatilanne ei kuitenkaan ole ollut kovin hyvä viime aikoina: kokonaistyöllisyysaste oli vain hieman korkeampi kuin vuonna 1995, ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste oli laskenut 3 prosenttiyksikköä, joten kehitys on ollut päinvastainen kuin lähes kaikissa muissa EU:n jäsenvaltioissa. Tarvitaankin merkittäviä työmarkkinauudistuksia, jotta työllisyysaste kohoaisi merkittävästi.

Vuoden 2002 uudistuksessa puututaan monenlaisiin ongelmiin ja pyritään lisäämään järjestelmän luotettavuutta ja sosiaalista kestävyyttä, mutta menojen ennustettu nousu on korkeasta lähtötasosta huolimatta niin suurta, että merkittävät lisätoimenpiteet ovat tarpeen. Monilla toimenpiteillä pyritään ilmeisesti pikemminkin ratkaisemaan nykyiset ongelmat kuin varautumaan ikääntymistä koskevaan ongelmaan. On perustettu vararahasto, jonka tavoitteena on lähinnä kattaa tärkeimmän yksityisen eläkerahaston (IKA) nykyiset eläkevastuut.

Päätelmä

Kansallisessa eläkestrategiaraportissa mainittujen uudistusten toteuttaminen on välttämätöntä, jotta voidaan palauttaa luottamus eläkejärjestelmään ja tehdä siitä poliittisesti ja sosiaalisesti elinkelpoinen. Eläkejärjestelmän poliittista ja yleistä elinkelpoisuutta pitkällä aikavälillä ei kuitenkaan voida varmistaa, ellei ratkaista myös sen rahoituksen kestävyyttä. Tuoreimman uudistuksen arvioitu vaikutus eläkemenoihin jää kauas siitä, mitä haasteen mittavuus edellyttäisi. Eläkejärjestelmän elinkelpoisuutta voidaan parantaa merkittävästi nostamalla työllisyysastetta ja hillitsemällä maksujen kiertämistä, ja toisen pilarin järjestelmien asteittainen kehittäminen keventää julkiseen talouteen kohdistuvaa painetta. Menojen kasvun vakiinnuttamiseksi tarvitaan silti merkittäviä lisätoimenpiteitä, jotta voidaan varmistaa eläkejärjestelmän jatkuvuus ja rahoituksen kestävyys pitkällä aikavälillä. Lisäksi tarvitaan merkittäviä työmarkkinauudistuksia, jotta työllisyysastetta voidaan nostaa Lissabonissa ja Tukholmassa asetettujen määrällisten tavoitteiden mukaisesti.

Taustatilastot

	GR						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	5,8	7,0					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	9,9				6,4							
+ Työllisyys	-3,6				-1,1							
+ Kelpoisuus	1,4				0,6							
+ Etuuksien taso	4,0				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	11,7				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	12,7				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	55,4		70,8		40,9		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	38,0		55,0		22,5		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	60,4		61,9		58,5		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	107,0						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (%) BKT:stä)	-1,2						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

ESPANJA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Espanjan eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu maksuilla rahoitettavasta yleisestä ansiosidonnaisesta järjestelmästä sekä erityisjärjestelmistä keskushallinnossa tai oikeusjärjestelmässä työskenteleviä virkamiehiä ja asevoimien työntekijöitä varten. Yleinen järjestelmä on pakollinen kaikille työntekijöille ja itsenäisille ammatinharjoittajille, ja se tarjoaa eläkeoikeuksia vähintään 15 maksuvuoden jälkeen. Eläkemaksuprosentti on 28,3 prosenttia ansioista (työntekijä maksaa 4,7 prosenttiyksikköä ja työnantaja 23,6 prosenttiyksikköä).

Etuudet lasketaan prosenttiosuutena niin sanotusta peruseläkkeestä, jossa otetaan huomioon 15:n (aiemmin 8:n) eläkkeelle siirtymistä edeltävän vuoden aikana suoritettut ansiosidonnaiset maksut. Maksettavaan peruseläkkeen prosenttiosuuteen vaikuttavat eläkeikä ja se, miten monta vuotta henkilö on suorittanut maksuja järjestelmään: täysi eläke saavutetaan 35 maksuvuoden jälkeen ja 65 vuoden eläkeiässä. Eläkkeet tarkistetaan periaatteessa vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaan, mutta käytännössä ne ovat nousseet reaalisesti 5 viime vuoden aikana, erityisesti taatut vähimmäiseläkkeet, joilla nostetaan alhaiset maksuihin perustuvat eläkeoikeudet taatulle tasolle. Niiden eläkkeensaajien määrä, jotka tarvitsivat lisäeläkkeen saavuttaakseen taatun tason, laski 25 prosentista vuonna 1995 aina 20 prosenttiin vuonna 2001 yleisessä järjestelmässä, koska uusilla eläkkeensaajilla on suuremmat eläkeoikeudet.

Toisen tai kolmannen pilarin lisäeläkejärjestelmät kattavat lähes 6 miljoonaa ihmistä, mutta vain 10 prosenttia heistä kuuluu työehtosopimuksella perustettuun ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään. Eläkejärjestelmiin kuulutaan yleensä yksilöllisesti tai jonkin ryhmän (kuten yhdistyksen tai ammattiliiton) jäsenyyden kautta. Etuudet voidaan nostaa säännöllisinä tai kertasuoritteisinä maksuina, jotka kattavat eläke-, työkyvyttömyys-, perhe- ja jälkeenjääneiden etuudet. Ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä perinteisesti käytettyä kirjanpidollisiin varauksiin perustuvaa rahoitusjärjestelmää ollaan lakkauttamassa (paitsi rahoituspalvelualalla), ja käyttöön ollaan ottamassa ulkopuolisia rahastoja, jotta voidaan parantaa eläkkeiden turvallisuutta konkurssitapauksissa.

Maksuihin perustumattomat eläkkeet tarjoavat tarveharkintaisen taatun vähimmäistulon niille, joilla ei ole maksuperusteisia eläke-etuuksia (esimerkiksi liian lyhyen maksukauden tai maksujen puuttumisen takia).

Haasteet

Espanja kuuluu niihin maihin, joissa vanhushuoltosuhte kasvaa EU:ssa eniten 50 seuraavan vuoden aikana. Espanjan sisällissodan aikaisen alhaisen syntyvyyden takia eläkkeensaajien määrän kasvu kuitenkin hidastuu lähivuosina, kun taas 20–64-vuotiaiden ikäryhmän ennustetaan kasvavan vuoteen 2013 saakka ja kääntyvän sitten laskuun. Näin ollen Espanjassa koetaan väestön ikääntymisen vaikutus hieman myöhemmin kuin useimmissa muissa jäsenvaltioissa.

Kansallisen eläkestrategiaraportin mukaan maksuperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän eläkemenojen osuus BKT:stä oli 8,4 prosenttia vuonna 2000. Osuus laskee hieman vuoteen 2010 saakka ja kääntyy sitten nousuun. Vuoteen 2015 saakka maksutulojen ennustetaan

olevan selvästi sosiaaliturvajärjestelmän eläkemenoja suurempia. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa ei esitetä arvioita vuoden 2015 jälkeiseltä ajalta, joten se ei kata sitä ajanjaksoa, jolloin väestöllisen epätasapainon vaikutus on suurin. Talouspoliittisen komitean laskelmien mukaan julkisten eläkemenojen osuuden BKT:stä ennustetaan nousevan 7,9 prosenttiyksikköä vuosina 2000–2050 (6,7 prosenttiyksikköä, jos laskelmat perustuvat "Lissabonin skenaarion" suotuisampiin työllisyysoletuksiin). Nousu on EU:n suurimpia. Nousun ennustetaan melkein kokonaisuudessaan tapahtuvan vuosina 2020–2050. Vastaavasti muut tätä koskevat tutkimukset vahvistavat Espanjan osalta, että tulevan rahoitustilanteen voidaan odottaa heikkenevän huomattavasti vuoden 2020 jälkeisen väestönkehityksen takia.

Espanjassa ikääntyvien työntekijöiden ja naisten työllisyysaste on EU:n alhaisimpia ja työttömyysaste EU:n korkeimpia, joten työllisyyden kasvua ja samalla eläkkeiden rahoitukseen tarvittavaa maksupohjaa on parannettava huomattavasti. Lisäksi ulkomaisten työntekijöiden määrän merkittävän nousun ennustetaan edelleen pitävän yllä Espanjan suhteellisen nopeaa työllisyyden kasvua.

Näyttää siltä, että eläkejärjestelmällä pystytään tehokkaasti vähentämään vanhusten köyhyysriskiä (joka on muun väestön köyhyysriskiä pienempi). Ikääntyvien suhteellinen elintaso on korkea, ja miesten ja naisten väliset elintason ja köyhyysriskin erot ovat pieniä, vaikka yksilöllisissä eläkeoikeuksissa onkin eroja. Hallitus haluaa kuitenkin vahvistaa ammatillista lisäeläketurvaa, jonka voi nykyisin saada vain pieni osa työntekijöistä.

Haasteiden ratkaiseminen

Espanja pyrkii ratkaisemaan riittäviin ja kestäviin eläkkeisiin liittyvän ongelman laajan poliittisen yksimielisyyden pohjalta. Vuonna 1995 tehty ja vuonna 1997 laiksi säädetty niin sanottu Toledon sopimus oli merkittävä edistysaskel, koska sillä helpotettiin sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen hoitoa erottamalla maksuperusteiset etuudet maksuihin perustumattomista etuuksista; viimeksi mainitut rahoitetaan yleisestä talousarviosta. Lisäksi sovittiin, että sosiaaliturvajärjestelmän ylijäämä, jota odotetaan kertyvän vuoteen 2015 saakka, siirretään vasta perustettuun vararahastoon, jolla osittain katetaan tuleva eläkemenojen nousu. Rahaston varat olivat kuitenkin vain prosentti BKT:stä vuonna 2002, ja koska vararahastoa voidaan kartuttaa vain rajallinen aika, se ei kasva riittävän suureksi, jotta sen avulla voitaisiin merkittävästi rahoittaa vuoden 2015 jälkeen eläkkeelle siirtyvien suurten ikäluokkien eläkkeitä. Talousarvion vakautta koskevassa laissa edellytettävän kurinalaisuuden ansiosta Espanja on pyrkinyt aktiivisesti saamaan aikaan tasapainoisen talousarvion sekä keskushallinnon tasolla että julkisen hallinnon alemmilla tasoilla (itsehallintoalueet ja paikallisviranomaiset).

Erityisesti ikääntyvien ja naisten alhaista työvoimaosuutta ja korkeaa työttömyysastetta yritetään ratkaista monenlaisin uudistuksin. Naisten työttömyyden vähentämiseen tähtäävissä toimenpiteissä keskitytään yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen edistämiseen sekä työnantajan sosiaaliturvamaksujen alentamiseen, jos naisten kanssa tehdään toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia. Perhe- ja työelämän yhteensovittamista on pyritty helpottamaan esimerkiksi laajentamalla huollettavia (ei ainoastaan lapsia) hoitavien oikeutta lyhennettyyn työaikaan tai vapaaseen sekä helpottamalla isyyslomaa (äitiysloman vaihtoehtona) ja parantamalla näin kannustimia naisten työvoimaosuuden lisäämiseen. Maahanmuuttajien pääsillä Espanjan työmarkkinoille ennustetaan edelleenkin olevan suuri merkitys, sillä se nostaa kokonaistyöllisyyttä ja samalla sosiaaliturvajärjestelmän maksajien lukumäärää.

Viime vuosina on pyritty nostamaan ikääntyvien työllisyysastetta etenkin parantamalla mahdollisuuksia joustavaan ja vähittäiseen eläkkeelle siirtymiseen. Työskentely 65 ikävuoden jälkeen kartuttaa nyt entistä parempia eläkeoikeuksia. On myös mahdollista saada (osittaista) eläkettä ja jatkaa työelämässä 65 ikävuoden jälkeen. Lisäksi Espanjassa pyritään nostamaan 45 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta supistamalla tuntuvasti sosiaaliturvamaksuja. Merkittävänä puutteena kuitenkin on se, että varhaiseläkejärjestelmiä ei ole muutettu, jotta voitaisiin lisätä työelämässä jatkamisen kannustimia.

Tammikuussa 2002 annetulla lainsäädännöllä pyritään edistämään ammatillisten lisäeläkejärjestelmien kehittämistä etenkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä työehtosopimusneuvottelujen kautta.

Päätelmä

Näyttää siltä, että Espanjan eläkejärjestelmä suoriutuu hyvin riittävyyden osalta, mutta rahoituksen kestävyys liittyi merkittävä haaste. Sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen uudelleenjärjestely, mukaan luettuna vararahaston perustaminen, sekä eläkejärjestelmän parametreihin tehdyt tietyt mukautukset ovat tosin oikeansuuntaisia askeleita, mutta uudistuspyrkimykset ovat toistaiseksi jääneet kauas siitä, mitä rahoituksen kestävyys liittyvän haasteen ratkaiseminen edellyttää. Parhaillaan valmistellaan merkittäviä uudistuksia, joilla varmistetaan eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys, ja uudistukset ovatkin tarpeen. Myös naisten alhaisen työllisyysasteen ja ikääntyvien alhaisen työvoimaosuuden takia tarvitaan lisätoimenpiteitä, jotta nämä henkilöt voisivat aktiivisesti osallistua työmarkkinoille ja jotta heille annettaisiin siihen oikeat kannustimet.

Taustatilastot

	E						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	6,0	4,2					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittämiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	8,2				6,4							
+ Työllisyys	-2,4				-1,1							
+ Kelpoisuus	2,0				0,6							
+ Etuuksien taso	-0,3				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	7,5				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	9,9				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	56,3		70,9		41,9		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	38,9		57,4		21,8		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	61,4		61,5		61,3		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	57,1						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	-0,1						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

RANSKA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ranskan eläkejärjestelmä perustuu pakollisiin jakojärjestelmiin, joiden osuus kaikista eläkemenoista on 98 prosenttia ja jotka rahoitetaan sosiaaliturvamaksuilla ja veroilla.

Järjestelmien rakenne vaihtelee toimialan mukaan. Yksityisen sektorin työntekijöiden eläkejärjestelmien osuus kaikista eläkemenoista on 63 prosenttia. Ranskassa on perusluonteinen yleinen järjestelmä, jossa on paljon yhteisvastuullisia osia, ja sen lisäksi työehtosopimuksilla perustettuja ja jakoperusteisia lakisääteisiä lisäeläkejärjestelmiä. Näiden lisäeläkejärjestelmien etuuksien laskentakaava perustuu pistejärjestelmään, ja sillä varmistetaan maksujen ja etuuksien välinen läheinen yhteys. Eri järjestelmien välillä on taloudellisia tasoitusmekanismeja.

Maataloustuottajien ja vapaiden ammattien pakollisissa järjestelmissä on vastaava kaksiportainen rakenne.

Virkamiehiin ja valtionyhtiöiden työntekijöihin sovelletaan erilaisia erityisjärjestelmiä, jotka järjestetään ainoastaan yhdessä pilarissa ja joiden osuus kaikista eläkemenoista on 28 prosenttia. Näiden erityisjärjestelmien etuudet ovat yleensä parempia kuin yksityisen sektorin työntekijöillä.

Vanhusten ja heidän kotitalouksiensa vähimmäistoimeentulo taataan muiden järjestelmien eläkkeitä täydentävällä tarveharkintaisella lisällä.

Pakollisten jakojärjestelmien laaja asema Ranskan eläkejärjestelmässä ei juuri jätä tilaa muiden vapaaehtoisten ammatillisten tai yksilöllisten järjestelmien kehittämiseen, mutta viimeksi mainitut järjestelmät kuitenkin saavat verokannustimia.

Eläketulojen osuus 65 vuotta täyttäneiden kaikista tuloista on yli kolme neljäsosaa. Kun kaikki tulonlähteet otetaan huomioon, eläkkeensaajien elinolot ovat hyvin lähellä ammatissa toimivan väestön elinoloja. Erityisesti eläkkeensaajien kotitalouksien köyhyysriski ei ole muiden kotitalouksien köyhyysriskiä suurempi.

Haasteet

Ranska kuuluu ensimmäisiin ikääntymisongelman kohtaaviin jäsenvaltioihin (jo vuonna 2007, vaikka rahoitusvaikutukset ilmenevät vasta vuonna 2010). Tärkeimpänä haasteena pidetään rahoituksen kestävyysylläpitämistä, kun vanhushuoltosuhteen ennustetaan nousevan lähivuosikymmenten aikana.²⁴ Hallitus onkin ilmoittanut aikovansa aloittaa ensi vuoden alussa keskustelut työmarkkinaosapuolten kanssa, jotta voitaisiin määritellä uudistusohjelma, jota aletaan toteuttaa vuoden jälkipuoliskolla.

²⁴ Eurostatin laskelmien mukaan vanhushuoltosuhte nousee 89 prosenttia vuosina 2000–2050. Kansalliset laskelmat perustuvat suurempaan elinajan odotteen nousuun, ja niiden mukaan vanhushuoltosuhte nousee 112 prosenttia.

Kansallisessa eläkestrategiaraportissa esitettyjen arvioiden mukaan julkisten eläkemenojen, lukuun ottamatta taattuihin vähimmäiseläkkeisiin käytettäviä menoja, ennustetaan nousevan nopeasti lähivuosikymmenten aikana, sillä niiden osuus BKT:stä kohoaa 12,6 prosentista vuonna 2000 aina 16,3 prosenttiin vuonna 2040. Tämä arvio on korkeampi kuin talouspoliittisen komitean aiempi laskelma, jonka mukaan menojen 12,1 prosentin osuus BKT:stä vuonna 2000 kohoaa 15,8 prosenttiin vuonna 2040 (mukaan luettuina vähimmäiseläkkeet).

Nykyisten säädösten mukaan eläkejärjestelmän tasapaino kääntyisi siis 0,6 prosentin ylijäämästä vuonna 2005 ensin 1,8 prosentin alijäämäksi vuonna 2020 ja sitten 3,8 prosentin alijäämäksi vuonna 2040, ellei eläkemaksuprosenttia nosteta 10 prosenttiyksiköllä. Vaikka näiden arvioiden taustalla olevissa väestöä ja taloutta koskevissa oletuksissa käytetäänkin suotuisampia muuttujia, järjestelmän rahoitustarpeet korjaantuvat vain osittain. Esimerkiksi hieman korkeampi syntyvyys tai lyhyempi elinajan odote tai prosenttiyksikön verran alempi työttömyysaste laskisivat kukin eläkejärjestelmän rahoitustarvetta ainoastaan noin 0,2–0,4 prosenttiyksikköä BKT:stä.

Tosiasiallisen työmarkkinoilta poistumisiän nostamisella (eläkeoikeuksia lisäämättä) arvioidaan olevan suhteellisen suuri vaikutus: kukin ylimääräinen vuosi keskimääräisessä eläkeiässä nykyhetkestä vuoteen 2040 saakka laskisi eläkejärjestelmän rahoitustarvetta 0,6 prosenttiyksikköä BKT:stä. Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on nykyisin edelleen hyvin alhainen, ja arvioitu työmarkkinoilta poistumisikä on 58 vuotta, EU-maiden alhaisimpia. Ikääntyvien työvoiman tarjonnassa on siis paljon parantamisen varaa. Hallitus ei aio nostaa lakisääteistä vähimmäiseläkeikää, joka on nykyisin 60 vuotta, vaan se pyrkii pikemminkin ottamaan käyttöön kannustimia tosiasiallisen työmarkkinoilta poistumisen myöhentämiseen. Nykyinen eläkejärjestelmä tarjoaa heikkoja kannustimia maksujen suorittamiseen täyden eläkeoikeuden saavuttamisiän jälkeen, toisin sanoen 60 ikävuoden ja 40 maksuvuoden (julkisella sektorilla 37,5 maksuvuoden) jälkeen. Kun nämä edellytykset täytyvät, työelämässä jatkamiseen ei juuri anneta kannustimia: yksi ylimääräinen työvuosi merkitsee luopumista yhden vuoden eläkkeistä, sillä eläkkeen ja ansioiden yhdistämistä on rajoitettu, sekä eläkemaksujen suorittamista, vaikka eläkeoikeudet eivät kartu lainkaan tai karttavat vain vähän.

Hallituksen strategia, jonka avulla pyritään ratkaisemaan rahoitukseen liittyvä haaste, edellyttää myös työllisyyden lisäämistä muissa ryhmissä, jotta maksupohjaa voidaan vahvistaa. Työttömyyttä on laskettava ja nuorten ja naisten työllisyysastetta nostettava. Strategia nuorten työllisyysasteen nostamiseksi aiheuttaa kuitenkin merkittävästi kustannuksia, sillä se vaatii runsaasti tukia, kuten alennettuja sosiaaliturvamaksuja.

Ranskan eläkejärjestelmän uudistamiseksi tarvittavan yksimielisyyden luomista hankaloittavat järjestelmän hajanaisuus ja erityisesti parempia etuuksia tarjoavien julkisen sektorin erityisjärjestelmien olemassaolo. Tämä on suuri haaste ja osaselitys siihen, miksi eläkeuudistuksessa on edistytty epätasaisesti.

Eläkejärjestelmiä on paljon ja niiden eläkeoikeuksien ehdot ja eläkkeiden laskentakaavat ovat hieman erilaisia, joten on tärkeää parantaa myös koko eläkejärjestelmän avoimuutta. Vaikka voidaankin sanoa, että Ranskan eläkejärjestelmässä on pystytty varmistamaan riittävyys siltä osin, että ihmiset ovat voineet ylläpitää elintasonsa eläkkeelle siirtymisen jälkeen, sukupolvien välistä yhteisvastuullisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseen on

vielä matkaa. Se edellyttäisi, että tasa-arvo varmistetaan nykyistä paremmin eri järjestelmiin kuuluvien työntekijöiden ja erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden välillä. Tältä osin työmarkkinaosapuolet ovat painottaneet, että yksityisen sektorin työntekijöiden korvausasteen todennäköisestä kehityksestä on tehtävä nykyistä näkyvämpää.

Haasteiden ratkaiseminen

Nykyinen hallitus aikoo ehdottaa uutta eläkejärjestelmän uudistusta ensi vuoden ensimmäisellä puoliskolla. On perustettu eläkkeiden ohjauskomitea (COR), johon kuuluu parlamentin, työmarkkinaosapuolten ja asiantuntijoiden edustajia ja jonka tehtävänä on edistää vuoropuhelua sekä laatia raportteja ja antaa neuvoja eläkeasioissa. Tulevan uudistuksen pääperiaatteena on ilmeisesti jakoperusteisten pakollisten järjestelmien turvaaminen, sillä niitä pidetään kansallisessa eläkestrategiaraportissa sukupolvien sisäisen ja välisen yhteisvastuullisuuden välttämättömänä edellytyksenä. Hallitus haluaa osallistua uudistusprosessiin työmarkkinaosapuolten kanssa käytävän vuoropuhelun kautta ja erilaisista eläkejärjestelmistä koostuvassa nykyisessä hajanaisessa järjestelmässä.

Tuleva uudistus perustuu Ranskan eläkejärjestelmän aiempiin uudistustoimenpiteisiin. Huomattavin niistä oli Simone Veilin uudistus, joka koski yksityisen sektorin työntekijöiden yleistä järjestelmää ja joka tuli voimaan vuonna 1993. Siinä nostettiin asteittain kymmenen vuoden ajanjaksolla täyden eläkkeen saamiseksi ennen 65 ikävuotta tarvittavien työvuosien määrää 37,5 vuodesta 40 vuoteen. Ansaintajaksoa, jolta eläkkeet lasketaan, nostettiin 10 parhaasta vuodesta 25 parhaaseen vuoteen yksi vuosi kerrallaan kunakin vuonna 1. tammikuuta 1994 alkaen. Eläkkeiden tarkistaminen muutettiin palkkasidonnaisesta hintasidonnaiseksi, mutta jotkin lisätarkistukset ovat mahdollisia suotuisan talouskehityksen vallitessa. Lopuksi järjestelmän vakuutusluonnetta vahvistettiin luomalla veroilla rahoitettava "yhteisvastuullisuusrahasto", josta rahoitetaan tietyt yhteisvastuulliset osat (vähimmäistason vanhuusetuus, lasten lukumäärän perusteella myönnettävät etuudet, asevelvollisuusjaksot, työttömien vanhuuseläkemaksut). Näillä toimenpiteillä vastattiin työmarkkinaosapuolten vaatimukseen, jonka mukaan valtion olisi vastattava tällaisista menoista.

Vuoden 1993 uudistuksen takia yleisen järjestelmän korvausasteen arvioidaan laskevan vuoteen 2020 saakka. Vuonna 1996 muutettiin myös yksityisen sektorin työntekijöiden lisäeläkejärjestelmiä (AGIRC ja ARRCO) ja vahvistettiin niiden vakuutusluonnetta. Uudistuksissa ei kuitenkaan ole toistaiseksi puututtu julkisen sektorin työntekijöiden järjestelmiin.

Vuonna 1999 perustettiin eläkkeiden vararahasto, jotta eläkemaksuprosentteja voitaisiin tasoittaa suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. Vararahaston varat ovat kuitenkin nykyisin alle 1 prosentti BKT:stä ja niiden kartuttaminen on vaikeaa, sillä ikääntyminen alkaa vaikuttaa jo vuonna 2007. Hallitus arvioi, että vararahaston varojen pitäisi nousta 150 miljardiin euroon vuoteen 2020 mennessä (noin 7 prosenttia BKT:stä), mutta tämä ei riitä tulevien eläkkeiden epätasapainon korjaamiseen.

Päätelmä

Eläkejärjestelmän rahoitus tuleviksi vuosikymmeniksi ei ole vielä turvattu, joten tarvitaan merkittäviä lisä uudistuksia. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa kaavaillaan suurta

uudistusta vuodeksi 2003; siinä ei esitetä erityistoimenpiteitä, mutta siinä tehdään selväksi, että nykyisen järjestelmän perusrakennetta ei muuteta. Tarvitaan kuitenkin vielä merkittäviä uudistuksia, jotta eläkejärjestelmän rahoitus olisi kestävä. Nykyisen järjestelmän monimutkaisuus huomioon ottaen tämä edellyttää voimakasta poliittista yksimielisyyttä. Eläkejärjestelmän hajautuneisuus moniin järjestelmiin sekä hallituksen ja työmarkkinaosapuolten väliset keskustelut kussakin järjestelmässä eivät saisi hidastaa uudistusprosessia. Keskeinen kysymys koskee sitä, missä määrin voidaan varmistaa eri järjestelmien jäsenten ja erityisesti julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöiden oikeudenmukainen kohtelu. On niin ikään tärkeää, että hallitus kehittää tehokkaan ja kestävänsä strategian, jolla nostetaan ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta ja yleensä työllisyyttä.

Taustatilastot

	F						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999) ⁸												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	4,4	4,1					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittämiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	7,7				6,4							
+ Työllisyys	-0,9				-1,1							
+ Kelpoisuus	0,7				0,6							
+ Etuuksien taso	-3,6				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	3,9				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	13,5				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	63,1		70,3		56,1		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	31,0		35,4		26,7		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	58,7		58,7		58,6		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	57,3						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	-1,4						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												
8. Lakisääteinen eläkeikä Ranskassa on 60 vuotta. Jos käytettäisiin ikäryhmiä 0–59-vuotiaat ja 60 vuotta täyttäneet, ikääntyvien köyhyysriski olisi alempi ja suhteellinen elintaso korkeampi.												

IRLANTI

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ensimmäisestä pilarista annetaan kiinteämääräisiä maksuja, ja se rahoitetaan työnantajien, työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien palkkasidonnaisilla maksuilla. Lisää maksetaan huollettaville, yksin asuville ja 80 vuotta täyttäneille eläkkeensaajille. Rakenteeltaan samanlaisia sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvia eläkkeitä maksetaan tarveharkintaisesti niille, joilla ei ole riittävää sosiaalivakuutuskautta.

Vanhuuseläke (vakuutusperusteinen) maksaa nykyisin noin 31:tä prosenttia teollisuuden keskimääräisistä bruttoansioista vastaavan määrän; tarveharkintainen eläke maksaa hieman vähemmän. Maksut ovat nousseet merkittävästi viime vuosina, ja hallitus on sitoutunut tekemään peruseläkkeeseen reaalikorotuksia vuoteen 2007 saakka. Samalla tarveharkintaisista eläkkeistä riippuvaisen väestön osuus on laskemassa, ja sen pitäisi laskea edelleenkin.

Toinen pilari muodostuu yleensä yksittäisten työnantajien tarjoamista vapaaehtoisista ammatillisista lisäeläkkeistä. Kolmas pilari muodostuu yksilöllisistä eläkkeistä. Valtio helpottaa ja edistää toisen ja kolmannen pilarin eläkkeitä maksujen ja sijoitustoiminnan tuottojen suotuisan verokohtelun kautta sekä eläkeoikeudet turvaavalla sääntelyjärjestelmällä.

Noin 68 prosenttia ammatillisten lisäeläkejärjestelmien jäsenistä kuuluu etuusperusteisiin järjestelmiin ja loput maksuperusteisiin järjestelmiin. Toisen ja kolmannen pilarin järjestelmien jäsenmäärä on kasvanut keskimäärin 5 prosenttia vuodessa viiden viime vuoden aikana, kun työvoima on lisääntynyt nopeasti. Nykyisin hieman yli 50 prosentilla työntekijästä on lisäeläketurva.

Luontoisetuudet ovat merkittäviä: niihin kuuluvat kaikille eläkeikäisille maksettavat ilmaiset matkat; ilmainen terveydenhoito, puhelimen liittymämaksu ja televisiolupa sekä sähkö-, kaasu- tai polttoainekorvaus maksetaan kaikille 70 vuotta täyttäneille tarveharkinnan perusteella.

Haasteet

1990-luvun lopulta peräisin olevien ECHP:n tietojen mukaan köyhyysriski oli korkea ikääntyvillä naisilla, ja vanhusten elintaso verrattuna alle 64-vuotiaan väestön elintasaan oli varsin alhainen. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa kuitenkin todetaan, että vuosina 1994–2000 niiden jatkuvassa köyhyydessä elävien kotitalouksien prosenttiosuus, joissa perheenpäänä oli 65 vuotta täyttänyt, laski 12,5 prosentista 7,2 prosenttiin²⁵. Nykyisen hallituksen tavoitteena on laskea tätä prosenttiosuutta 2 prosenttiin vuoteen 2007 mennessä ja mahdollisuuksien mukaan poistaa jatkuva köyhyys tästä ryhmästä.

Ikääntyvien suhteellisessa tulotilanteessa näkyy selvästi, että Irlanti on nykyisin ainoa jäsenvaltio, jossa useimmilta työntekijöiltä puuttuu jonkinlainen pakollinen tulosidonnainen

²⁵

Jatkuvassa köyhyydessä elävän henkilön tulot ovat alle 60 prosenttia keskituloista, ja häneltä puuttuvat sellaiset perushyödykkeet kuin lämmin ateria, lämpimät päällysvaatteet ja kunnollinen asunto.

eläketurva. Vie myös jonkin aikaa, ennen kuin ammatillisen lisäeläketurvan laajeneminen – ja työllisyyden kasvu niillä aloilla, joilla on hyvä eläketurva – vaikuttaa täysimääräisesti eläkkeensaajien tuloihin.

Rahoituksen kestävyys osalta Irlanti erottuu muista siinä, että vanhusten osuus on EU:n alhaisin eli 65 vuotta täyttäneitä on 11,2 prosenttia väestöstä. Osuus pysyy suurin piirtein samana 10 seuraavan vuoden ajan, mutta sitten sen ennustetaan nousevan jyrkästi eli 15 prosenttiin vuonna 2021, 19 prosenttiin vuonna 2031 ja 28 prosenttiin vuonna 2056. Ikääntyminen merkitsee siis Irlannille samanlaista haastetta kuin muille jäsenvaltioille, vaikka se voi varautua ikääntymisen täysimääräiseen vaikutukseen hieman muita kauemmin.

Ensimmäisen pilarin eläkkeisiin (mukaan luettuina julkisen hallinnon eläkkeet) käytettävien julkisten menojen osuuden BKTL:stä ennustetaan nousevan 4,6 prosentista vuonna 2000 ensin 6,7 prosenttiin vuonna 2020 ja sitten 9 prosenttiin vuonna 2050. Näissä laskelmissa oletetaan, että työvoimaosuus on erittäin korkea eli 80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä (68 prosenttia vuonna 2001). Jos työvoimaosuus nousisi noin 75 prosenttiin, eläkemenot nousisivat 0,7 prosenttiyksikköä enemmän. Sosiaalivakuutusrahaston (*Social Insurance Fund*, SIF) nykyistä eläkemaxiprosenttia pidetään (enemmän kuin) riittävänä, mutta eläkemaxiprosentin merkittävä (yli kaksinkertainen) korotus voisi olla tarpeen, jos etuudet sidotaan palkkaindeksiin tai jos pienimpiin eläkkeisiin tehdään reaalikorotus.

Lisäeläkkeiden kattavuuden lisäämistä pidetään välttämättömänä, jotta ihmiset voisivat säilyttää asianmukaisen elintason eläkkeelle siirryttyään ja jotta voitaisiin osaltaan jakaa tulevaa rahoitusvastuuta. Nykyisin ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ja yksityiset eläkejärjestelmät kattavat noin 50 prosenttia työntekijöistä, ja kattavuus on erityisen alhainen tietyillä aloilla (esimerkiksi hotelli- ja ravintola-alalla sekä tukku- ja vähittäismyyntialalla). Hallitus pyrkii nostamaan kattavuuden 70 prosenttiin työntekijöistä.

Kun otetaan huomioon ammatillisten lisäeläkejärjestelmien merkitys Irlannin eläkejärjestelmässä, on tärkeää varmistaa, että niiden saatavuutta parannetaan kaikkien työntekijöiden kohdalla ja että eläkeoikeuksien siirrettävyyttä parannetaan etenkin etuusperusteisissa järjestelmissä. Vuoden 2002 (muutetussa) eläkelaisissa lyhennettiin enimmäisodotusaikaa kahteen vuoteen sekä parannettiin eläkeoikeuksien siirtämistä, säilymistä ja arvonkorotusta ammatillisten lisäeläkejärjestelmien jäsenten osalta.

Haasteiden ratkaiseminen

Pakollista vakuutusta laajennettiin vähitellen 1970-luvun puolivälistä aina 1990-luvun puoliväliin, joten 86 prosenttia eläkkeistä on sosiaalivakuutusperusteisia vuoteen 2016 mennessä. Tarveharkintaa ei sovelleta ja maksuperusteiset eläkkeet ovat suurempia kuin sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat eläkkeet, joten hyvin pienituloisten eläkkeensaajien määrän pitäisi laskea. Lisäksi hallitus on ilmoittanut aikovansa nostaa merkittävästi huollettavien puolisoiden ja avopuolisoiden peruseläkkeitä ja lisiä, joten pienin eläke kohoaa 200 euroon viikossa vuoteen 2007 mennessä.

Hallitus on myös asettanut tavoitteen, jonka mukaan lisäeläkkeiden kattavuuden olisi nouseva 70 prosenttiin työvoimasta. Tätä varten hallitus ottaa vuodesta 2003 alkaen käyttöön henkilökohtaiset eläkesäästötilit (*Personal Retirement Savings Accounts*, PRSA) tärkeimpänä keinona kattavuuden lisäämiseksi. Henkilökohtaisten eläkesäästötilien hallintomaksuilla on lakisääteiset rajat, ja eläkeoikeudet säilyvät seuraamuksitta, kun tilin haltija vaihtaa työpaikkaa tai päättää työsuhteen. Henkilökohtaisen eläkesäästötilin

avaaminen on henkilölle vapaaehtoista, mutta työnantajan on helpotettava tätä, ellei työnantajalla ole ennestään ammatillista lisäeläkejärjestelmää. Asiasta järjestetään myös julkinen tiedotuskampanja. Äskettäin voimaan tulleen lainsäädännön mukaan edistymistä on tarkasteltava kolmen vuoden kuluttua. Neljännesvuosittain tehtävää kansallista kotitaloustutkimusta (*Quarterly National Household Survey*) on parannettu siten, että siinä voidaan seurata eläkkeiden kattavuutta.

Kansallisessa eläkestrategiaraportissa mainittavan kuulemisasiakirjan pitäisi kattaa kaksi toimenpidettä, joilla helpotetaan riittävien eläkeoikeuksien ansaitsemista: 65 vuoden eläkeikävaatimuksen poistaminen (66 vuoden iässä on jälleen mahdollista yhdistää eläke ja ansiotulot) ja mahdollisuus eläkkeelle siirtymisen myöhentämiseen parempien etuuksien saamiseksi.

Irlannin strategian keskeisenä osana on sellaisen vararahaston muodostaminen, jolla rahoitettaisiin osittain etukäteen vuoden 2025 jälkeen maksettavat julkiset eläkkeet. Tulevat valtiovarainministerit käyttävät vararahaston varoja vuodesta 2025 alkaen ainakin vuoteen 2055 saakka. Käyttö lisääntyy sitä mukaa kuin 65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä kasvaa. Hallituksella on lakisääteinen velvoite maksaa rahastoon vuosittain 1 prosentti BKTL:stä. Varojen nykyinen määrä on 8 prosenttia BKTL:stä, mutta sen ennustetaan nousevan 43 prosenttiin vuoteen 2025 mennessä. Siihen voidaan suorittaa myös ylimääräisiä maksuja (rahasto perustettiin julkisen teleyhtiön yksityistämisestä saaduilla tuloilla).

Hallitus tunnusti Irlannin eläkejärjestelmän kestävyysseurantatarpeen ja päätti vuonna 1998 toteuttaa säännöllisesti sosiaalivakuutusrahaston (*Social Insurance Fund*, SIF) rahoitustilanteen vakuutusmatemaattisen tarkastelun; myös kansallisen varaeläkerahaston (*National Pension Reserve Fund*) kykyä suoriutua tulevista eläkevastuista on tarkoitus arvioida säännöllisesti. Ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa SIF:n tarkastelu kattoi ajanjakson 2001–2056, ja siinä keskityttiin nykyisen eläkemaksuprosentin riittävyyteen eläkkeiden indeksisidonnaisuutta ja tavoitetasoja koskevien vaihtoehtoisten skenaarioiden mukaan.

Päätelmä

Irlannin kansallisessa eläkestrategiaraportissa sitoudutaan selkeästi riittävyyden parantamiseen siten, että pienimpiä eläkkeitä korotetaan ja vapaaehtoisten lisäeläkkeiden kattavuutta laajennetaan nopeasti 70 prosenttiin työvoimasta. Kattavuuden laajentaminen on tärkeää, jotta eläkejärjestelmät täyttäisivät tehokkaasti tulonsiirtotehtävän, mutta jää nähtäväksi, onnistutaanko tässä nykyisen täysin vapaaehtoisen lähestymistavan avulla.

Irlannissa on edistytty hyvin eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyysvarmistamisessa ja varauduttu samalla lisäämään eläkkeiden riittävyyttä. Julkisen järjestelmän rahoitus näyttää yleisesti ottaen kestävältä huolimatta tulevien eläkemenojen ennustetusta merkittävästä noususta, sillä hallitus on sitoutunut kartuttamaan huomattavan vararahaston tulevia eläkevastuita varten. Se on myös sitoutunut valvomaan eläkemaksuprosentin riittävyyttä säännöllisissä vakuutusmatemaattisissa tarkasteluissa; näin sen pitäisi pystyä tekemään tarkistuksia, jos työvoimaosuuden nousu jää ennustettua pienemmäksi tai jos indeksisidonnaisuus otetaan käyttöön tai etuuksille asetetaan uusia tavoitetasoja, ja siten varmistamaan järjestelmän kestävyys.

Taustatilastot

	IRL						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	4,9	4,5					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhde ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittämiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde					4,5	6,4						
+ Työllisyys					-0,9	-1,1						
+ Kelpoisuus					1,4	0,6						
+ Etuuskien taso					-0,7	-2,8						
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)					4,3	3,1						
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)					3,8	12,7						
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	65,7		76,4		55,0		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	46,8		64,7		28,8		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	64,3		64,9		62,8		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä							36,4		62,8			
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)							1,6		-0,8			
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus. Irlannin osalta julkiset eläkemenot lasketaan prosenttiosuutena BKT:stä.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus. Irlannin osalta ammatillisten lisäeläkejärjestelmien menot eivät ole saatavilla, joten ne eivät sisälly tässä taulukossa esitettyyn lukuun.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												
8. Irlannin osalta ei ole saatavilla tietoja yksityisen sektorin työntekijöiden ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä, joissa olisi vararahastoja.												

ITALIA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ensimmäinen pilari on edelleen pirstoutunut yli 50 erilaiseen järjestelmään, mutta 1990-luvulla toteutetuissa uudistuksissa on vähitellen yhdenmukaistettu perussääntöjä, ja useimpia järjestelmiä hallinnoi yksityisen sektorin sosiaaliturvalaitos (INPS), jonka osuus menoista on kaksi kolmasosaa ja joka vakuuttaa suurimman osan yksityisen sektorin työntekijöistä ja itsenäisistä ammatinharjoittajista. Julkisen sektorin työntekijöiden eläkkeitä hallinnoi erillinen laitos (INPDAP). Viiden suurimman järjestelmän osuus kaikista julkisista eläkemenoista on noin 80 prosenttia.

Ensimmäinen pilari kattaa 100 prosenttia Italian rekisteröidystä työllisestä väestöstä, ja se sisältää vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet. Vanhuuseläkkeiden osuus julkisista eläkemenoista vuonna 2000 oli 70 prosenttia, työkyvyttömyyseläkkeiden osuus 13 prosenttia ja perhe-eläkkeiden osuus 17 prosenttia. Työntekijöiden eläkemaksuprosentti on 32,7 prosenttia ja itsenäisten ammatinharjoittajien eläkemaksuprosentti 13,5–17 prosenttia (eläkemaksuprosenttia on lähivuosina määrä nostaa 19 prosenttiin). Yleisestä talousarviosta tehtyjen siirtojen osuus oli 0,8 prosenttia BKT:stä vuonna 2001. Tämän lisäksi 2,2 prosenttia BKT:stä käytettiin eläkemenoihin sisältyvien mutta sosiaaliturvaetuuksiksi luokiteltujen ja yleisillä veroilla rahoitettavien etuuksien rahoittamiseen.

Eläkkeet ja sosiaaliturvaetudet olivat ikääntyvien tärkein tulonlähde etenkin vähävaraisten väestöryhmien keskuudessa. Niiden osuus 65 vuotta täyttäneiden tuloista vaihtelee 86,2 prosentin ja 54,5 prosentin välillä.

Vuonna 1995 toteutettu ensimmäisen pilarin eläkkeiden uudistus on johtamassa siihen, että nykyisestä etuusperusteisesta järjestelmästä siirrytään asteittain nimellisiin eläketileihin perustuvaan maksuperusteiseen järjestelmään, jota sovelletaan täysimääräisesti kaikkiin työmarkkinoille 31. joulukuuta 1995 jälkeen tulleisiin. Tämä tarkoittaa, että täysiä maksuperusteisia eläkkeitä maksetaan vasta vuodesta 2035 alkaen. Siirtymäaikana tätä vanhemmat sukupolvet säilyttävät ainakin osittain vanhan järjestelmän sääntöjen mukaiset oikeutensa. Jos työntekijöillä on vähintään 18 maksuvuotta vuoden 1995 lopussa, heidän etuutensa lasketaan edelleen vanhan järjestelmän etuusperusteisen menetelmän mukaan. Uusi järjestelmä alentaa merkittävästi eläke-etuuksia, jos työuran pituus ja eläkeikä säilyvät nykyisellä tasolla: julkisessa eläkejärjestelmässä korvausaste tyypillisellä työntekijällä, joka siirtyy eläkkeelle 60 vuoden iässä ja on suorittanut maksuja 35 vuoden ajan, laskee 67,1 prosentista vuonna 2010 ensin 56 prosenttiin vuonna 2020 ja sitten lähinnä elinajan pidentymisen takia 48,1 prosenttiin vuonna 2050. Korvausaste laskee enemmän itsenäisillä ammatinharjoittajilla, jolloin työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien nettokorvausasteet lähentyvät.

Uudessa järjestelmässä etuudet lasketaan koko työuran aikana suoritettujen maksujen määrän perusteella ja pääomitetaan BKT:n kasvun mukaan. Karttuneiden maksujen arvo muunnetaan eläkkeeksi vakuutusmatemaattisen vastaavuuden perusteella siten, että otetaan huomioon eläkeiässä jäljellä oleva elinajan odote. Eläkkeelle siirtyminen on mahdollista sekä miehille että naisille 57–65 vuoden iässä, mutta työntekijät voivat siirtyä eläkkeelle vasta saavutettuaan sellaisen eläketason, joka on vähintään 1,2 kertaa 65 vuotta täyttäneille taatun vähimmäiseläkkeen suuruinen (vanhuusetuus). Elinajan pidentymisen vaikutusta

tasapainotetaan tarkistamalla maksujen muuntamisessa eläkkeeksi käytettäviä kertoimia aktuaarisesti 10 vuoden välein.

1990-luvulla toteutetuissa eläkeuudistuksissa otettiin käyttöön lisäeläketurvaa koskeva uusi lainsäädäntö. Lisäeläketurvaan on nyt olemassa kolme vaihtoehtoa: työehtosopimukseen perustuvat suljetut (neuvotellut) rahastot, rahoituksen välittäjien hallinnoimat avoimet rahastot ja vuodesta 2000 alkaen henkivakuutukseen perustuvat yksilölliset eläkejärjestelyt (kolmas pilari). Työntekijät voivat liittyä avoimiin rahastoihin yksin tai ryhmissä. Osallistuminen eläkerahastoon on työntekijöille aina vapaaehtoista, ja etuudet lasketaan muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta maksuperusteisesti. Vuonna 2001 suljettujen ja avoimien rahastojen jäsenmäärä oli hieman alle 10 prosenttia työllisestä väestöstä; itsenäisten ammatinharjoittajien osalta niiden osuus on vain 4 prosenttia ja virkamiesten osalta käytännössä nolla.

Pienimmät eläkkeet voidaan nostaa vähimmäistasolle lisäetuuksien avulla. Ne ikääntyvät, joilla ei ole riittävästi tuloja, voivat hakea sosiaalitukea.

Haasteet

Italiassa on tulevaisuudessa korkeampi vanhushuoltosuhte kuin missään muussa EU:n 15 nykyisessä jäsenvaltiossa: vanhushuoltosuhte on yli 60 prosenttia vuonna 2050, kun se oli 26 prosenttia vuonna 2000. Hallitus ryhtyi 1990-luvulla kehittämään ratkaisuja, joilla voitaisiin taata sekä rahoituksen kestävyys että riittävät etuudet. Tuolloin oli laskettu, että vuonna 1990 voimassa olleiden sääntöjen mukaan eläkemenot olisivat väestön ikääntymisen takia kohonneet 23 prosenttiin BKT:stä.

1990-luvulla toteutetuissa uudistuksissa on hillitty ja hillitään edelleen tulevien eläkemenojen kasvua. Eläkemenojen osuuden BKT:stä ennustetaan kasvavan 13,8 prosentista vuonna 2000 aina 16 prosenttiin vuonna 2033, jolloin se on huipussaan, ja laskevan sen jälkeen asteittain. Eläkejärjestelmä on kuitenkin nykyisin alijäämäinen: alijäämä on 0,8 prosenttia BKT:stä pelkästään vakuutusjärjestelmän osalta, vaikka eläkemaksuprosentti onkin erittäin korkea eli 32,7 prosenttia palkoista (itsenäisten ammatinharjoittajien osalta 20 prosenttia). Jos mukaan lasketaan sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvat eläkkeet, valtion talousarviosta annettavat tuet kohoavat 3,0 prosenttiin BKT:stä. Osuuden odotetaan nousevan 4,5 prosenttiin BKT:stä vuoteen 2010 mennessä ja pysyvän suurin piirtein tuolla tasolla vuoteen 2030 saakka. Suuri rahoitustarve kertoo siitä, että ensimmäisen pilarin uudistuksen siirtymäaika on liian pitkä, jotta suurten ikäluokkien ikääntymisen aiheuttama väestöllinen epätasapaino voitaisiin ratkaista.

Merkittävänä haasteena – ja mahdollisuutena varmistaa eläkkeiden tuleva riittävyys ja rahoituksen kestävyys – on alhainen kokonaistyöllisyysaste (55 prosenttia vuonna 2001) ja erityisesti naisten (41 prosenttia) ja ikääntyvien työntekijöiden (28 prosenttia) työllisyysaste. Niin kauan kuin nykyiset ikääntyvät työntekijät voivat nauttia varhaiseläkettä vanhojen sääntöjen mukaan, pidäkkeet työelämässä jatkamiseen ovat voimakkaita; uudistetussa julkisessa eläkejärjestelmässä taas maksujen ja etuuksien välillä on läheinen yhteys ja siinä on aktuaarisia tarkistusmekanismeja, joten työelämässä jatkaminen lisää eläkeoikeuksia ja auttaa näin ratkaisemaan mahdollisia riittävyyteen liittyviä ongelmia. On välttämätöntä lopettaa varhaiseläkkeen laaja käyttö työmarkkinoiden sopeutuksen välineenä ja parantaa ikääntyvien työntekijöiden työllistymismahdollisuuksia. On niin ikään välttämätöntä edistää lukuisten pimeiden työpaikkojen – joista monet kuuluvat eläkkeensaajille – siirtymistä pois harmaan talouden piiristä.

Riittävyyyteen liittyvien tulevien ongelmien ehkäiseminen edellyttää myös, että parannetaan työntekijöiden sosiaalista suojelua uusissa joustavissa työmuodoissa, etenkin osa-aikatyössä, joka vaikuttaa kielteisesti aiemmin kokopäivätyössä olleen henkilön eläkeoikeuksiin. Lisäksi suurella määrällä työntekijöitä on sellainen itsenäisen ammatinharjoittajan erityisasema, jolle on ominaista läheinen ja jatkuva suhde yhteen yritykseen (*parasubordinati*). Heidän sosiaalista suojeluaan parannettiin vuonna 1996 perustamalla heille erityisjärjestelmä.

Lisäeläkejärjestelmillä on nykyisin vähäinen asema eläketurvassa, mutta ne ovat kehityksessä etenkin verokannustimien ansiosta. Niillä voitaisiin kompensoida ensimmäisen pilarin alhainen korvausaste, mutta niitä ei ole vielä täysin kehitetty monissa yrityksissä ja monilla aloilla. Toistaiseksi noin kaksi miljoonaa työntekijää on liittynyt lisäeläkejärjestelmään. Julkisen sektorin työntekijöitä koskevat samat uudistustoimenpiteet kuin yksityisen sektorin työntekijöitäkin, mutta tälle työntekijäryhmälle ei ole vielä perustettu lisäeläkejärjestelmiä.

Haasteiden ratkaiseminen

1990-luvulla (vuosina 1992, 1995 ja 1997) toteutetuissa kolmessa merkittävässä uudistuksessa pyrittiin ratkaisemaan eläkkeiden kestävä rahoituksen turvaamiseen liittyvä haaste ja muutettiin perinpohjaisesti Italian eläkejärjestelmää. Muita 1990-luvulla käyttöön otettuja ja jo toteutettuja kustannuksia leikkaavia mekanismeja ovat eläkkeiden ansiotasoindeksidonnaisuuden poistaminen, eläkeiän nostaminen, eläkekelpoisuuden vähimmäisvaatimusten tiukentaminen siirtymäaikana, työkyvyttömyyseläke-etuuksien vaatimusten tiukentaminen sekä uudistettuun yksityisen sektorin eläkejärjestelmään sovellettavia sääntöjä vastaavien sääntöjen soveltaminen julkisen sektorin järjestelmiin.

Uutta eläkeuudistusta koskeva lakiesitys (joka on parhaillaan parlamentin käsittelyssä) sisältää toisen ja kolmannen pilarin eläketurvaa edistäviä toimenpiteitä, joilla voidaan kompensoida korvausasteen lasku ensimmäisessä pilarissa. Kaavailtuihin toimenpiteisiin kuuluvat tällaisten eläkkeiden suotuista kohtelu verotuksen ja sosiaalivakuutusmaksujen osalta sekä mahdollisuus suunnata pakollisiin erorahajärjestelmiin (*TFR – Trattamento di fine rapporto*) suoritettavia maksuja ammatillisiin lisäeläkejärjestelmiin. TFR-järjestelmien rahoittamiseen maksetaan nykyisin 6,91 prosenttia bruttoansioista, ja sitä hallinnoidaan yrityksen sisällä kirjanpidollisina varauksina matalalla mutta taatulla korolla. Uudistuksessa perustettaisiin eläkerahastoja ja varat erotettaisiin yrityksestä, jolloin yritykset menettävät halvan rahoituksen lähteen. Joissakin työntekijäryhmissä suunnataan jo vapaaehtoisesti TFR-järjestelmien maksuja eläkerahastoihin, ja hallitus aikoo ryhtyä toimiin ulottaakseen tämän mahdollisuuden kaikkiin yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöihin.

Päätelmä

Italiassa toteutettiin 1990-luvulla merkittäviä uudistuksia, joissa on ryhdytty vakiinnuttamaan julkisia eläkemenoja ja jotka ohjaavat tulevaa menokehitystä. Siirtyminen nimellisiin eläketileihin perustuvaan maksuperusteiseen järjestelmään merkitsee ensimmäisen pilarin perinpohjaista uudenaikaistamista, joka on ensiarvoisen tärkeää myös sen rahoituksen kestävyyskannalta. Eläkejärjestelmään suoritettavien maksujen (mukaan luettuina sosiaalivakuutusmaksut, eroraha ja muihin lisäeläkejärjestelmiin suoritettavat maksut) korkea yleinen taso ja keskushallinnon talousarviosta tarvittavat suuret siirrot ovat kuitenkin edelleen merkittäviä haasteita. Työllisyysasteen nostaminen etenkin naisten ja ikääntyvien työntekijöiden osalta on välttämätöntä, jotta nämä haasteet pystyttäisiin ratkaisemaan.

Uuden järjestelmän siirtymäaikana eläkkeelle siirtyviin ikääntyviin työntekijöihin sovelletaan vielä vanhoja sääntöjä, joiden kannustimet työelämässä jatkamiseen ovat heikkoja. Vuoden 1995 jälkeen työmarkkinoille tulleille uusi eläkejärjestelmä tarjoaa asianmukaisia työskentelyn kannustimia aktuaarisen neutraaliutensa takia, joten sen pitäisi nostaa työllisyysastetta. Samalla työelämässä jatkaminen antaa mahdollisuuden riittävien eläkeoikeuksien ansaitsemiseen. Riittävyys edellyttää tulevaisuudessa myös lisäeläketurvan kehittämistä. Erorahajärjestelmän muuttaminen ammatillisiksi lisäeläkejärjestelmiksi on merkittävä mahdollisuus. Riittävyyden varmistaminen edellyttää myös epätyypillisten työntekijöiden eläkeoikeuksiin liittyvän ongelman ratkaisemista.

Taustatilastot

	I						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	9,5				6,4							
+ Työllisyys	-3,1				-1,1							
+ Kelpoisuus	-1,4				0,6							
+ Etuuksien taso	-4,9				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	0,2				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	15,1				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	54,8		68,5		41,1		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	28,0		40,4		16,2		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	60,4		60,4		60,3		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	109,9						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	-2,2						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

LUXEMBURG

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Luxemburgin eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu yksityisen sektorin työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien yleisestä järjestelmästä ja virkamiesten erityisjärjestelmästä. Eläke-etuudet ovat ansiosidonnaisia.

Yleinen eläkevakuutusjärjestelmä rahoitetaan maksulla, jonka suuruus on 24 prosenttia palkasta ja josta työnantajat, työntekijät ja valtion talousarvio maksavat samansuuruisen osan. Eläkemaksuprosentti määritetään seitsemän vuoden ajanjaksoksi järjestelmän vakuutusmatemaattisen arvioinnin perusteella. Tällaisen pitkän aikavälin sitoutumisen vakaaseen eläkemaksuprosenttiin mahdollistaa suuri vararahasto, jonka on oltava vähintään 1,5 kertaa etuuksien vuotuista määrää suurempi. Nykyisin vararahasto on kolme kertaa maksettujen etuuksien vuotuista määrää suurempi.

Nettokorvausaste täydestä vakuutuskaudesta yleisessä järjestelmässä on korkea, lähes 100 prosenttia keskiansioita saaneen työntekijän eläkkeelle siirtymistä edeltävistä tuloista 40 vakuutusvuoden jälkeen. Eläkkeensaajalle taataan 1 190 euron vähimmäiseläke 40 vakuutusvuoden jälkeen.

Tästä syystä lisäeläkejärjestelmien tarve on vähäinen. Ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä on kehitetty lähinnä ulkomaisissa tai erittäin suurissa teollisuus- ja liikeyrityksissä sekä pankkialalla. Yksilölliseen eläketurvaan sovelletaan verokannustimia.

Tarveharkintaisen taatun vähimmäistulon (RMG) järjestelmä varmistaa perustulot niille, joilla ei ole riittäviä eläkeoikeuksia tai muita varoja. Kuukausimäärä yksin asuvaa henkilöä kohti on 942 euroa.

Eläkkeensaajien elinolot ovat hyvin samankaltaiset kuin ammatissa toimivan väestön elinolot, eikä vanhusten köyhyysriski ole muiden köyhyysriskiä suurempi.

Haasteet

Väestön ikääntymisen ennustetaan olevan Luxemburgissa hieman vähäisempää kuin EU:ssa keskimäärin. Luxemburgin eläkejärjestelmään vaikuttaa kuitenkin hyvin voimakkaasti muiden kuin maassa asuvien korkea työllisyysaste. Alhaisen työttömyysasteen takia valtaosa uusista työpaikoista – 75 prosenttia vuonna 2001 syntyneistä työpaikoista – menee naapurimaissa asuville henkilöille. Mikäli työllisyyden kasvu onnistutaan pitämään nykyisellä tasolla, julkisten eläkkeiden rahoitus ei aiheuttane ongelmia Luxemburgissa vuoteen 2050 saakka. Tässä ennusteessa kuitenkin oletetaan, että vuotuinen talouskasvu on 4 prosenttia ja että työntekijöiden maahantulo siis jatkuu. Jos kasvu jäisi puoleen ennusteesta, eläkemaksuprosenttia olisi nostettava nykyisestä 24 prosentista 46 prosenttiin Luxemburgin antamien uusimpien tietojen mukaan. Vararahaston hallinnoinnilla on suuri merkitys, kun varaudutaan eläkkeensaajien määrän kasvuun.

Kotimaan työmarkkinoilla on nostettava työllisyysastetta, jotta maksupohja laajenisi. Erittäin alhaisesta työttömyysasteesta huolimatta maassa oleskelevien 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli 62,9 prosenttia vuonna 2001 eli alle EU:n keskitason. Myös naisten työllisyysaste oli suhteellisen alhainen eli 50,9 prosenttia. Alle neljäsosa maassa asuvista

55–64-vuotiaista käy työssä; tämä on puolet Tukholman Eurooppa-neuvostossa asetetusta tavoitteesta.

Haasteiden ratkaiseminen

Eläkkeistä aloitettiin vuonna 2001 pyöreän pöydän keskustelut, johon osallistui ammattiliittojen, työnantajien ja poliittisten puolueiden edustajia. Pyöreän pöydän keskusteluissa analysoitiin vähimmäiseläkkeitä ja sosiaaliturvajärjestelmistä yksityisen ja julkisen sektorin työntekijöille maksettavien eläkkeiden tason lähentämistä. Pyöreän pöydän keskusteluissa päätettyihin toimenpiteisiin sisältyvät vanhuus- ja perhe-eläkkeiden vähimmäismäärän nostaminen sekä suhteellinen 3,9 prosentin korotus eläkkeiden määrään. Pyöreän pöydän keskusteluihin osallistuneet kuitenkin sopivat, että osa parannuksista voidaan peruuttaa, jos seuraavassa vakuutusmatemaattisessa arvioinnissa ilmenisi, että vararahasto voi huveta alle lakisääteisen vähimmäistason, joka on 1,5 kertaa vuotuisia menoja suurempi; tämä ei kuitenkaan saisi vaikuttaa pienimpiin eläkkeisiin.

Kahdessa viimeaikaisessa uudistuksessa on pyritty ratkaisemaan ikääntyvien työntekijöiden alhaiseen työllisyysasteeseen liittyvä ongelma. Toisessa on uudistettu työkyvyttömyyseläkejärjestelmää, jotta siinä edistettäisiin kuntoutusta eläkkeelle siirtymisen sijasta. Uudessa laissa on useita toimenpiteitä työntekijän auttamiseksi, jos tämä ei kykene tekemään nykyistä työtään. Ensiksi tutkimuksissa varmistetaan, pystyykö työntekijä palaamaan entiseen työhönsä. Ellei hän pysty, työntekijä olisi sijoitettava uusiin työtehtäviin, ja tämä olisi toteutettava sisäisesti kaikissa yli 25 työntekijän yrityksissä. Ellei sijoittaminen uusiin työtehtäviin ole mahdollista yrityksen sisällä, työntekijä rekisteröidään työttömäksi ja hän on oikeutettu työttömyysetuuksiin sinä aikana, kun hän etsii muita sopivia työllistymismahdollisuuksia. Ellei vammaista pystytä sijoittamaan vaihtoehtoiseen työhön työttömyysetuuksien lakisääteisenä maksuaikana, työntekijä on oikeutettu odotusetuuteen, jonka taso vastaa työkyvyttömyyseläkettä.

Toinen toimenpide on uuden ikään ja maksuhistoriaan perustuvien porrastettujen eläkelisien mekanismin käyttöönotto 55 vuotta täyttäneille työntekijöille, joilla on 38 vuoden maksuhistoria. Tällä toimenpiteellä pitäisi kannustaa ihmisiä työelämässä jatkamiseen.

Hallitus on sitoutunut valmistelemaan lainsäädäntöä vararahaston entistä dynamisempaa mutta järkevää sijoituspolitiikkaa varten. Asiasta aloitettiin tutkimus vuonna 2001, ja lakialoitetta valmistellaan parhaillaan. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa todetaan, että aiemmin noudatettu varovainen sijoitusstrategia on suojannut vararahastoa rahoitusmarkkinoiden viimeaikaiselta alamäeltä.

Kesäkuun 8. päivänä 1999 annetulla lailla säännellään työnantajien järjestämiä lisäeläkejärjestelmiä. Yritykset voivat valita, ottavatko ne käyttöön lisäeläkejärjestelmän, mutta laissa määritellään työntekijöiden oikeudet ja varmistetaan erilaisten ammatillisten lisäeläkejärjestelmien (kirjanpidolliset varaukset, ulkopuoliset rahastot, ryhmävakuutus) yhdenvertainen verokohtelu. Hallitus kaavailee uudenlaisen yksilöllisen eläkejärjestelyn käyttöönottoa. Tällaisissa järjestelyissä voitaisiin maksaa kertasuorituksena jopa 50 prosenttia kertyneistä säästöistä.

Kansallisessa eläkestrategiaraportissa esitetään monenlaisia toimenpiteitä, joilla parannetaan työuransa lastenhoidon takia keskeyttävien vanhempien – lähinnä äitien – eläkeoikeuksia. Tämän pitäisi kaventaa miesten ja naisten keskimääräisten eläkkeiden välistä kuilua.

Eläkkeitä koskeneiden pyöreän pöydän keskustelujen jälkeen perustettiin työryhmä, joka selvittää, miten naisten yksilöllisiä eläkeoikeuksia voitaisiin parantaa.

Päätelmä

Luxemburgin eläkejärjestelmä perustuu voimakkaaseen poliittiseen yksimielisyyteen, ja sillä varmistetaan erittäin suuri riittävyys. Eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys kuitenkin edellyttää paitsi suhteellisen suurta talouskasvua tulevaisuudessa myös muiden kuin maassa asuvien työntekijöiden merkittävää panosta Luxemburgin talouteen ja eläkejärjestelmään. Ulkomaisten työntekijöiden määrän vaihtelut voisivat lisätä maassa oleskelevan väestön ikääntymisen vaikutuksia. Luxemburgissa demografisen huoltosuhteen (65 vuotta täyttäneiden suhde 15–64-vuotiaisiin) ja taloudellisen huoltosuhteen (etuuksia saavien suhde työssä oleviin) välinen ero voi muodostua paljon suuremmaksi kuin muualla. Mikäli muiden kuin maassa oleskelevien työntekijöiden työllisyys laskisi, maassa oleskeleva ikääntyvä väestö joutuisi ottamaan harteilleen paitsi maassa oleskelevien eläkkeensaajien myös erittäin monen Luxemburgin ulkopuolella asuvan eläkkeensaajan eläkkeet. Tämä riski olisi otettava huomioon päätettäessä yleisen eläkejärjestelmän vararahaston suuruudesta. Rahoituksen kestävyys ei olisi niin riippuvainen muista kuin maassa oleskelevista työntekijöistä, jos maassa oleskelevien työllisyysastetta – ja erityisesti naisten ja 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta – nostettaisiin.

Taustatilastot

	L						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhte					6,4							
+ Työllisyys					-1,1							
+ Kelpoisuus					0,6							
+ Etuuksien taso					-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)					3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	10,9				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	62,9	74,8	50,9	63,9	73,0	54,9						
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	24,4	34,8	14,0	38,5	48,6	28,8						
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	57,5	58,0	56,0	-	-	-						
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä				5,6	62,8							
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)				6,1	-0,8							
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

ALANKOMAA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Alankomaiden eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu perusluonteisesta valtion vanhuuseläkejärjestelmästä, joka tarjoaa kiinteämääräisiä etuuksia kaikille 65 vuotta täyttäneille maassa asuville henkilöille. Se rahoitetaan ansioista perittävillä maksuilla, joiden lakisääteinen yläraja on 18,25 prosenttia, mutta peruseläkeoikeus karttuu Alankomaissa asumisen perusteella 15:n ja 65 ikävuoden välillä. Peruseläkkeen nykyinen arvo yksin asuvalle henkilölle on noin 825 euroa kuukaudessa, joten sillä poistetaan melkein kokonaan 65 vuotta täyttäneiden köyhyysriski. Peruseläkkeen määrä sidotaan vähimmäispalkkaan, joka puolestaan noudattaa keskiansiota. Vuonna 1999 yli kolmella neljäsosalla 65 vuotta täyttäneistä peruseläke muodosti yli puolet kaikista bruttotuloista.

Ammatillisten lisäeläkejärjestelmien toinen pilari on kehittyneempi kuin muualla EU:ssa, sillä työehtosopimuksilla varmistetaan, että ne kattavat pakollisesti vähintään 91 prosenttia kaikista työntekijöistä vuonna 2001. Kaikki järjestelmät, mukaan luettuina virkamiesten ja opettajien järjestelmät, ovat täysin rahastoivia, ja rahoitusaste oli vuoden 2001 lopussa lähes 120 prosenttia vastuista (108 prosenttia BKT:stä vuonna 2001), vaikka tämä luku onkin todennäköisesti sittemmin laskenut viimeaikaisen pörssimarkkinoiden alamäen takia. Järjestelmät ovat yleensä etuusperusteisia; ainoastaan 4 prosenttia niistä työntekijöistä, joilla on lisäeläke, kuuluu puhtaasti maksuperusteiseen järjestelyyn. Puhtaasti loppupalkkaan perustuvien järjestelmien prosenttiosuus on kuitenkin laskenut, sillä ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään kuuluvia työntekijöitä oli 14 prosenttia vuonna 1995 mutta enää 7 prosenttia vuonna 2001. Useimmissa etuusperusteisissa järjestelmissä ei oteta huomioon palkankorotuksia muutamana eläkkeelle siirtymistä edeltävänä vuonna. Eläkejärjestelmän jäsenistä 30 prosenttia kuului työuran keskipalkkaan perustuviin järjestelmiin.

Kolmannen pilarin yksilöllistä eläketurvaa suositaan verotuksessa. Maksut ovat vähennyskelpoisia aina siihen tasoon, joka vaaditaan 70:tä prosenttia loppupalkasta vastaavien täysimääräisten eläkeoikeuksien kartuttamiseksi. Kolmannen pilarin järjestelmien varat olivat 58 prosenttia BKT:stä vuonna 2001.

Haasteet

Jos ansioiden ja valtion peruseläkkeen välinen (epäsuora) yhteys säilytetään ja kun otetaan huomioon yhä kypsyvien ammatillisten lisäeläkejärjestelmien lisääntyvät etuusmaksut, riittävyydestä ei muodostu ongelmaa Alankomaiden eläkejärjestelmässä. Ikääntyvien miesten ja naisten suhteellisen elintason välinen kuilu pysynee kuitenkin melko suurena, koska ammatillisten lisäeläkejärjestelmien merkitys on vielä kasvamassa ja tällaisten järjestelmien etuudet heijastavat aiempaa ura- ja ansiokehitystä. Sitä paitsi vuoteen 1994 saakka osa-aikaiset työntekijät – lähinnä naiset – voitiin sulkea ammatillisten lisäeläkejärjestelmien ulkopuolelle.

Alankomaiden kansallisessa eläkestrategiaraportissa esitettyjen arvioiden mukaan ikääntyminen lisää julkisia menoja noin 9 prosenttiyksiköllä BKT:stä ja huippu saavutetaan vuonna 2040: perusluonteisten vanhuuseläkkeiden osuus tästä on 4,3 prosenttiyksikköä, terveydenhoidon 3,6 prosenttiyksikköä, työkyvyttömyysetuuksien 0,7 prosenttiyksikköä ja muiden etuuksien 0,4 prosenttiyksikköä. Talouspoliittisen komitean laskelmien mukaan nousu on 6,2 prosenttiyksikköä BKT:stä (tämä sisältää kaikki julkiset tulonsiirrot 55 vuotta

täyttäneille, mukaan luettuina työkyvyttömyysetuudet); nousu on EU:n korkeimpia, vaikka ennustettu taso vuonna 2050 on lähellä EU:n keskiarvoa.

Työllisyydessä on jonkin verran parantamisen varaa Alankomaissa. Kokonaistyöllisyysaste ja naisten työllisyysaste ylittävät Lissabonissa ja Tukholmassa asetetut tavoitteet, mutta osa-aikatyötä tekevien naisten osuus on erittäin suuri (69 prosenttia vuonna 2000). Myös ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on edelleen alhainen eli hieman alle 40 prosenttia vuonna 2001. Tästä syystä on välttämätöntä tarkastella työkyvyttömyyseläkejärjestelmän toimivuutta ja ammatillisten lisäeläkejärjestelmien kannustinrakenteita.

Alankomaiden raportissa myös tuodaan esille, että kansalliseen eläkejärjestelmään yhä useammin kohdistuvat kansainväliset vaikutteet ovat merkittäviä haasteita. Järjestelmää on mukautettava työvoiman ja pääoman lisääntyneeseen liikkuvuuteen rajojen yli. Sitä paitsi eläkerahastojen rahoitustilanteeseen ja niiden kykyyn tarjota riittäviä etuuksia vaikuttavat euroalueen inflaatio ja yleisemminkin rahoitusmarkkinoiden kehitys. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa korostetaan vakauteen tähtäävän makrotalouspolitiikan jatkamisen merkitystä, ja tähän kuuluu vakaus- ja kasvusopimuksen ehdoton noudattaminen. Lopuksi lokakuussa 2002 Alankomaissa toteutetussa vertaisarvioinnissa tuotiin myös esille huoli siitä, että ammatillisten lisäeläkejärjestelmien pakolliseen jäsenyyteen liittyy EU:n kilpailusäännöistä johtuvia haasteita, jotka aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta. Toistaiseksi nämä haasteet eivät ole johtaneet mihinkään, mutta vertaisarvioinnissa vahvistettiin, että pakollisesta jäsenyydestä hyötyvien ammatillisten lisäeläkejärjestelmien määräävä markkina-asema on perusteltava yhteisvastuullisin osin.

Haasteiden ratkaiseminen

Hallitus ja työmarkkinaosapuolet ovat sitoutuneet nostamaan entisestään ammatillisten lisäeläkejärjestelmien osallistumisastetta. Keskustason työmarkkinaosapuolet antoivat tästä asiasta suosituksia hajautettuihin työehtosopimusneuvotteluihin keväällä 2001. Yksi askel kohti 100 prosentin osallistumisastetta (osallistumisaste vuonna 2001 oli 91 prosenttia) olisi työvoiman vuokrausyritysten pakollinen jäsenyys ammatillisessa lisäeläkejärjestelmässä; tästä keskustellaan parhaillaan. Hallitus päättää vuonna 2006 työmarkkinaosapuolten saavuttamista tuloksista tehtävän tarkastelun perusteella, onko tarpeen antaa lainsäädäntöä, jolla estettäisiin henkilöiden tai työntekijäryhmien sulkeminen eläkejärjestelmien ulkopuolelle. Työmarkkinaosapuolet pääsivät sopimukseen myös ammatillisten lisäeläkkeiden indeksisidonnaisuutta koskevista suosituksista.

Ikääntymisen aiheuttamasta merkittävästä julkisten menojen kasvusta huolimatta Alankomaat on sitoutunut säilyttämään perusluonteisen valtion eläkejärjestelmän sen nykyisessä muodossa. Rahoitus on tarkoitus turvata yleisestä talousarviosta tehtävillä siirroilla sitten, kun eläkemaksuprosentin ylärajaksi vahvistettu 18,25 prosenttia ei enää riitä menojen kattamiseen. Näin voidaan odottaa tapahtuvan noin vuonna 2010. Hallitus olettaa, että saatavilla on riittävästi talousarviovaroja. Tämä on määrä varmistaa vähentämällä lisää julkista velkaa. Parhaillaan muodostetaan virtuaalista vanhuuseläkkeiden säästörahaa, jonka säästöt korvamerkitään eläkkeiden rahoittamiseen vuodesta 2020 alkaen. Koska kyseessä ei ole todellinen rahasto, korvamerkittyjen varojen käyttö voi tarkoittaa julkisen velan nousua vuoden 2020 jälkeen. Valtion lainanottotarvetta vähentää se, että lisäeläkkeiden lykätty verotus lisää verotuloja sinä ajankohtana, jolloin maksettavien julkisten etuuksien määrä kasvaa. Hallitus olettaa, että ylimääräisten verotulojen osuus BKT:stä on noin 5 prosenttia vuonna 2040.

Työllisyysasteen nostamisella on merkittävä vaikutus myös eläkkeiden tulevan rahoituksen turvaamiseen. Kokoaikavastaava työllisyysaste Alankomaissa on lähellä Euroopan keskitasoa, mikä tarkoittaa, että etenkin naisten kokopäivätyömahdollisuuksia olisi lisättävä. Näin talousarvioon saataisiin tarvittavaa liikkumavaraa, sillä ansioiden lisääntyminen ei kartuta lisäoikeutta julkisiin kiinteämääräisiin eläke-etuuksiin. On arvioitu, että 5 prosenttiyksikön nousu työllisyysasteessa luo talousarvioon liikkumavaran, joka on 1,2 prosenttia BKT:stä.

Ikääntyvien työntekijöiden työllisyyden osalta hallitus pyrkii nostamaan ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta 0,75 prosenttiyksiköllä vuodessa. Tämä on määrä saavuttaa monenlaisin toimenpitein: varhaiseläkejärjestelmien suotuisaa verokohtelua ollaan asteittain poistamassa, ja työmarkkinaosapuolet ovat jo uudistaneet varhaiseläkejärjestelmiä, jotka kattavat 83 prosenttia ikääntyvistä työntekijöistä. Jäsenet, jotka myöhentävät eläkkeelle siirtymistään eläkettä edeltävässä järjestelmässä, ovat oikeutettuja suurempaan lisäeläkkeeseen 65 ikävuodesta alkaen. Työttömyysetuutta hakevien ikääntyvien määrää on tarkoitus vähentää siten, että työnantajat velvoitetaan osallistumaan 57,5 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työttömyysetuusmenoihin ja että 57,5 vuotta täyttäneiden työnhakuvelvoite palautetaan. Vuoden 2002 talousarviolaisissa käyttöön otetut suorat tuet ja maksunalennukset ovat taloudellisia kannustimia ikääntyvien työntekijöiden työllistämiseen.

Suunnitteilla on uutta lainsäädäntöä, joka vaikuttaa myönteisesti ikääntyvien työntekijöiden työllisyyteen. Hallitus antaa lainsäädäntöä, jolla kielletään ikäsyrintä työllistämässä ja koulutuksessa. Lainsäädännöllä myös varmistetaan, ettei työuransa alennetulla palkalla päättäviä ikääntyviä työntekijöitä rangaista kohtuuttomasti loppupalkkaan perustuvien järjestelmien mukaisten eläkeoikeuksien osalta. Lopuksi kaavaillaan myös työkyvyttömyysetuusjärjestelmän uudistusta; tämän pitäisi laskea kokonaan tai osittain työkyvyttömiksi määriteltujen ihmisten määrää nykyisestä lähes 1 miljoonan korkeasta tasosta.

Strategia, jonka avulla pyritään ratkaisemaan julkiseen eläkejärjestelmään ja yleensä julkiseen talouteen liittyvä haaste, edellyttää julkisen velan poistamista vuoteen 2010 mennessä; tähän tarvitaan 1,25–1,75:tä prosenttia BKT:stä vastaava vuotuinen ylijäämä vuoteen 2010 saakka. Tämä vähentää korkomaksuja, jolloin määrärahoja voidaan korvamerkitä nimelliseen varaeläkerahastoon. Lisäksi tulevien eläkkeensaajien erityisesti toisen pilarin varoista maksettavista eläkkeistä maksamien verotulojen kasvu auttaa rahoitukseen liittyvän haasteen ratkaisemisessa varsinkin vuodesta 2020 alkaen. Nimellisen vararahaston käyttö merkitsee kuitenkin velan lisääntymistä.

Toisen pilarin järjestelmien rahoituksen kestävyys edellyttää suurelta osin makrotalouden vakaata kehitystä ja matalaa inflaatiota, jotka ovat tärkeitä tavoitteita koko talouspolitiikassa. Lisäksi näiden järjestelmien rahastointitasoa koskevat vaatimukset ovat korkeita, joten niissä on hyödyllinen turvamarginaali osakemarkkinoiden laskun varalta. Tästä huolimatta viimeaikainen lasku on kutistanut joidenkin rahastojen varojen arvon alle vaadittavan tason. Varojen arvon laskun jatkuminen voisi merkitä maksutasojen tarkistamista tai etuuksien indeksisidonnaisuuden poistamista erittäin monessa eläkerahastossa.

Päätelmä

Alankomaiden strategia ensimmäistä pilaria varten edellyttää kunnianhimoista tavoitetta, jonka mukaan julkisen talouden on oltava pitkään ylijäämäinen, ja sitä tuetaan tehostetulla

työllisyyspolitiikalla ja työkyvyttömyyseläkejärjestelmien uudistuksella, jotta julkinen velka voitaisiin poistaa. Tämän pitäisi merkittävästi lisätä julkisten eläkkeiden rahoittamiseen tarvittavia julkisia varoja. Julkinen talous on kuitenkin kääntymässä alijäämäiseksi vuonna 2002. Tämän takia politiikan onnistuminen vaikuttaa epätodennäköiseltä. Toisen pilarin eläkkeiden osalta strategia edellyttää tervettä makrotalouspolitiikkaa ja turvallista rahoitusmarginaalia.

Alankomaiden eläkejärjestelmä suoriutuu hyvin riittävyyden osalta, sillä se perustuu yleiseen kiinteämääräiseen julkiseen eläkkeeseen ja ansiosidonnaisiin lisäeläkkeisiin, jotka kattavat hyvin suuren osan väestöstä. Jää kuitenkin nähtäväksi, lähentyvätkö naisten vanhuusiän tulot miesten tuloja, kun työvoimaosuus lisääntyy ja osa-aikaiset työntekijät sisällytetään ammatillisten lisäeläkejärjestelmien piiriin.

Taustatilastot

	NL						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	3,7	3,7					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhde ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittämiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde					5,4	6,4						
+ Työllisyys					-0,6	-1,1						
+ Kelpoisuus					0,5	0,6						
+ Etuuksien taso					0,2	-2,8						
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)					5,5	3,1						
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)					13,3	12,7						
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	74,1		82,8		65,2		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	39,6		51,1		28,0		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	61,7		61,9		61,0		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	52,8						62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	0,1						-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												
8. Alankomaissa toinen pilari on pitkälle kehittynyt. Tällä on välitön myönteinen vaikutus julkiseen eläkejärjestelmään, sillä se vähentää väestön ikääntymisen ensimmäiseen pilariin aiheuttamaa rasitetta. Sillä on kuitenkin myös tärkeä välillinen vaikutus: tulevien (yksityisistä rahastoista maksettavien) eläke-etuuksien verojen ennustetaan olevan varsin korkeita, mikä voi osittain kumota julkisten eläke-etuuksien nousun.												

ITÄVALTA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Ensimmäinen pilari muodostuu yksityisen sektorin työntekijöiden yleisestä järjestelmästä sekä itsenäisten ammatinharjoittajien, maataloustuottajien ja virkamiesten erityisjärjestelmistä. Vuonna 2001 noin 95 prosenttia ammatissa toimivasta väestöstä kuului pakollisen eläkevakuutuksen piiriin.

Järjestelmät rahoitetaan pääasiassa maksuin. Nykyinen eläkemaksuprosentti on 22,8 prosenttia eläkkeen perusteena olevista ansioista, ja se on pysynyt tuolla tasolla viime vuosina. Työntekijät maksavat 10,25 prosenttiyksikköä ja työnantajat 12,55 prosenttiyksikköä. Virkamiehet maksavat eläkejärjestelmään 12,55 prosenttia palkastaan. On mielenkiintoista havaita, että myös eläkkeelle siirtyneiden virkamiesten on maksettava järjestelmään 2,3 prosenttia eläketuloistaan. Valtion talousarviosta maksetaan 21,5 prosenttia Itävallan kaikista eläkemenoista. Maksujen osuus BKT:stä oli 2,85 prosenttia vuonna 1991, mutta osuus on laskenut 2,4 prosenttiin.

Lakisääteinen eläkeikä on miehillä 65 vuotta ja naisilla 60 vuotta. Varhaiseläke on mahdollinen miehillä 61,5 ikävuodesta ja naisilla 56,5 ikävuodesta alkaen. Eläkkeen taso määräytyy vakuutuskauden pituuden (mukaan luettuina tietyt vakuutuskausina pidettävät kaudet, kuten asevelvollisuus, tai kaudet, joilta on maksettu tiettyjä sosiaalietuuksia) ja vakuutuksen perusteena olevien ansioiden tason mukaan (ansioiden ylärajana on 3 270 euroa kuukaudessa vuonna 2002). Eläke perustuu koko vakuutuskauden 15 parhaan vuoden keskiansioihin. Eläkeoikeudet karttuvat 2 prosenttia tästä keskiarvosta kunakin vakuutusvuonna. Yleisessä järjestelmässä saavutettavan eläkkeen enimmäismäärä on 2 309 euroa (maksetaan 14 kertaa vuodessa).

Toinen pilari on vapaaehtoinen. On arvioitu, että 300 000 hengelle on jo karttunut eläkeoikeuksia ammatillisissa lisäeläkejärjestelmissä, vaikka luku ei sisälläkään työnantajien perinteisiä suoria etuuksia (kirjanpidolliset varaukset).

Kolmatta pilaria on pönkitetty vuoden 2000 verouudistuksella, jossa otettiin käyttöön yksilöllisten eläkesäästöjärjestelyjen ja toisen pilarin järjestelmän työntekijämaksujen verohyvytykset. Tällaisten järjestelmien etuudet ovat verottomia.

Yksin asuvalle taataan 630 euron ja parille 900 euron vähimmäiseläke (maksetaan 14 kertaa vuodessa) tarveharkintaisen lisäetuuden kautta.

Haasteet

Itävallan eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari tarjoaa riittävät etuudet niille, joiden vakuutuskausi on riittävän pitkä, sillä nettokorvausaste on yli 80 prosenttia. Vuoden 2002 puolessavälissä kuitenkin yli 11 prosenttiin eläkkeistä täytyi maksaa lisä, jotta eläkkeensaajan tulot ylittäisivät vähimmäiseläkkeen tasolle. Tarveharkintaisen tuen tarve on suuri maataloustuottajien järjestelmän eläkkeensaajien ja myös jälkeenjääneiden etuuksien saajien keskuudessa. Vanhuusiän köyhyysriski on naisilla selvästi korkeampi kuin miehillä.

Itävallan eläkejärjestelmä on lähes täysin ensimmäisen pilarin julkisen eläkejärjestelmän varassa. Tämä heijastuu julkisten eläkemenojen osuuteen BKT:stä: niiden osuus oli

14,5 prosenttia vuonna 2000 eli EU:n korkein ja selvästi yli EU:n 10,4 prosentin keskiarvon. Vanhushuoltosuhte nousee Itävallassa EU:n keskiarvoa nopeammin noin 1,3 kertaa nykyistä tasoa suuremmaksi vuoteen 2050 mennessä. Julkisten eläkemenojen ennustettu nousu vaikuttaa kuitenkin vaatimattomalta verrattuna väestön ikääntymisen laajuuteen etenkin siksi, että naisten ja ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen ennustetaan kohoavan laskelmissa naisten eläkeiän ja varhaiseläkkeen alaikärajan nostamisen takia. Menot vuonna 2050 ovat 17 prosenttia BKT:stä eli 2,5 prosenttiyksikköä nykytasoa enemmän, mutta huippuvaiheessa noin vuonna 2035 menot ovat 4,2 prosenttiyksikköä suuremmat – tämä on selvästi suurempi haaste.

Itävalta on suurin piirtein saavuttanut Lissabonin työllisyystavoitteet kaikkien työikäisten ja naisten osalta. Sen sijaan ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste kuuluu EU:n alhaisimpiin, sillä se oli 28,6 prosenttia vuonna 2001. Sitä paitsi työllisyysaste laski hieman vuosina 1995–2001, kun sitä onnistuttiin nostamaan useimmissa muissa jäsenvaltioissa. Ikääntyvien työntekijöiden matalan työllisyysasteen syynä on suurelta osin varhainen poistuminen työmarkkinoilta työkyvyttömyyden takia.

Itävalta on yksi niistä harvoista maista, joissa naisilla ja miehillä on vielä eri eläkeikä – virkamiesten erityisjärjestelmää lukuun ottamatta. Ero aiotaan tasoittaa nostamalla naisten eläkeikää viidellä vuodella miesten eläkeikään, mutta muutos toteutetaan asteittain vuosina 2019–2029 varhaiseläkkeen osalta ja vuosina 2024–2033 tavallisen eläkkeen osalta. Jos ero tasoitettaisiin aiemmin, työllisyysastetta voitaisiin nostaa lisää.

Naisten yksilölliset eläkeoikeudet ovat edelleenkin selvästi alhaisempia kuin miesten, mikä kertoo naisten pienemmistä ansioista ja työvoimaosuudesta, ja nämä puolestaan kertovat perheen sisäisestä roolijaosta. Tämä haaste voidaan ratkaista siten, että lastenhoitajaksoista myönnetään eläkeoikeuksia. Lisäksi on kuitenkin varmistettava, että naiset saavat perheen hajotessa oikeudenmukaisen osan parin yhteenlasketuista eläkeoikeuksista.

Haasteiden ratkaiseminen

Itävalta pyrkii ratkaisemaan naisten eläkkeiden riittävyyden parantamalla lastenhoitajaksoista myönnettäviä eläkeoikeuksia. Vanhempainlomaetuuden voi saada 36 kuukaudeksi lasta kohti (jos kumpikin vanhemmista käyttää oikeutensa), ja tästä ajasta enintään 18 kuukautta lasketaan vakuutuskauteen. Näin naisten on helpompi saada täyteen eläkeoikeuden saamiseksi tarvittavat 15 vuotta.

Ensimmäisen pilarin korvausasteen ennustetaan pysyvän korkeana, mutta hallitus haluaa silti vahvistaa toista pilaria. Eroraha voidaan 1. heinäkuuta 2002 alkaen sijoittaa suotuisin ehdoin henkivakuutus sopimukseen. Tämä etuus rahoitetaan maksulla, jonka suuruus on 1,53 prosenttia ansioista, ja sitä hallinnoivat erilliset työntekijöiden sosiaalirahastot (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Työntekijä voi valita, maksetaanko hänelle erorahaa vai sijoitetaanko pääoma eläketurvaan. Jälkimmäiseen vaihtoehtoon sovelletaan täysimääräistä verovapautusta.

Itävalta pyrkii parhaillaan vakiinnuttamaan kaikki ensimmäisen pilarin eläkejärjestelmät yhdeksi yhteiseksi järjestelmäksi. Virkamiesten erityisjärjestelmä on sikäli edullisempi, että se tarjoaa 80 prosenttia loppupalkasta (eikä 80:tä prosenttia työuran 15 parhaan vuoden palkasta), eikä vakuutuksen perusteena olevilla ansioilla ole ylärajaa. Eläkeoikeuksien laskennan ansainta-aikaa ollaan kuitenkin vähitellen pidentämässä 15 vuoteen, ja uusista

virkamiehistä tulee yleisen järjestelmän jäseniä, mikä viittaa siihen, että virkamiesten erityisjärjestelmä poistetaan asteittain käytöstä.

Miesten keskimääräinen eläkeikä on noin 59 vuotta ja naisten noin 57 vuotta. Itävalta on ryhtynyt ratkaisemaan tätä ongelmaa erilaisin vuonna 2000 hyväksytyin toimenpitein. Niihin kuuluvat varhaiseläkkeen alaikärajan nostaminen, alentuneen työkyvyn takia myönnettävän varhaiseläkkeen poistaminen, ennen lakisääteistä eläkeikää tapahtuvan eläkkeelle siirtymisen johdosta tehtävien vähennysten nostaminen ja eläkkeelle siirtymisen myöhentämisen johdosta tehtävien korotusten nostaminen. Nämä eläkkeelle siirtymisen aikaistamista tai lykkäämistä koskevat mukautukset eivät kuitenkaan vielä ole aktuaarisesti neutraaleja.

Eläkkeensaajien annettiin myös hankkia ansiotuloja eläkkeen ohella, mikä helpottaa asteittaista eläkkeelle siirtymistä. Asteittaista eläkkeelle siirtymistä helpotetaan myös siten, että henkilö voi 50 ikävuodesta (naiset) tai 55 ikävuodesta (miehet) alkaen tehdä osa-aikatyötä 6,5 vuoden ajan ja saada korvausta ansioiden alenemisesta. On kuitenkin todennäköistä, että tämä pikemminkin laskee kuin nostaa ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuutta (vaihtoehtona ei olisi aikaisempi täysimääräinen poistuminen työmarkkinoilta vaan jatkuva kokopäivätyö). Lisäksi on mahdollista keskittää lyhennetty työaika 6,5 vuoden jakson alkuosaan ja näin jäädä kokonaan eläkkeelle ennen alinta varhaiseläkeikää. Tätä välinettä onkin vielä tarkasteltava.

Työkyvyttömyyseläkkeitä tarkastellaan parhaillaan. Nykyisessä järjestelmässä ei tunnusteta osittaista työkyvyttömyyttä, joten ikääntyvät työntekijät mieluummin poistuvat kokonaan työmarkkinoilta kuin vähentävät osallistumistaan työmarkkinoille, vaikka heidän terveydentilansa sallisi sen. Asiantuntijakomitea tarkastelee erilaisia vaihtoehtoja osittaisen työkyvyttömyyden etuuksia varten.

Hallituksen strategia, jonka avulla pyritään ratkaisemaan eläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvä haaste, perustuu kokonaistyöllisyysasteen ja erityisesti ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseen ja samalla maksupohjan vahvistamiseen. Eläkejärjestelmän lisä uudistusta koskeva ehdotus on määrää tehdä vuonna 2003. Kansallisessa eläkestrategiaraportissa hahmotellaan uudistuksen yleisiä periaatteita, kuten vakuutusmatemaattisten periaatteiden vahvistamista ja yksityisen lisäeläketurvan edistämistä, ensimmäisen pilarin järjestelmän merkitystä kyseenalaistamatta.

Päätelmä

Itävallan kansallisessa eläkestrategiaraportissa kuvataan yksityiskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä on jo toteutettu eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyysvarmistamiseksi, mutta siinä ei esitetä kokonaisarviota toimenpiteiden vaikutuksesta. Korkea menotaso ja menotason merkittävä ennustettu nousu ovat julkiselle taloudelle huomattavia haasteita. Itävallan hallituksen ilmoitus siitä, että se aikoo uudistaa eläkejärjestelmää, on siis myönteinen.

Taustatilastot

	A						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	3,6	4,1					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	10,5				6,4							
+ Työllisyys	-2,2				-1,1							
+ Kelpoisuus	-3,0				0,6							
+ Etuuksien taso	-2,9				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	2,4				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	14,0				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys (2001)	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	68,4	76,7	60,1	63,9	73,0	54,9						
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	28,6	40,0	17,9	38,5	48,6	28,8						
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	60,9	60,9	60,3	-	-	-						
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	63,2			62,8								
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)	0,2			-0,8								
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

PORTUGALI

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Portugalin eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu yleisestä järjestelmästä, joka on pakollinen kaikille yksityisen sektorin palkansaajille ja itsenäisille ammatinharjoittajille. Virkamiehiä, poliiseja ja asevoimia varten on erityisjärjestelmä. Lisäksi on vapaaehtoinen järjestelmä niille Portugalissa oleskeleville, jotka eivät kuulu Portugalin sosiaaliturvajärjestelmän piiriin; tähän järjestelmään voivat liittyä myös ulkomailla oleskelevat tai työskentelevät Portugalin kansalaiset.

Yleiseen ensimmäisen pilarin järjestelmään suoritettavia eläkemaksuja ei eroteta muita yleisen sosiaaliturvajärjestelmän etuuksia varten suoritettavista maksuista; näihin kuuluvat sairaus-, äitiys-, ammattitauti-, työttömyys-, työkyvyttömyys-, vanhuus-, jälkeenjääneiden ja perhe-etuudet. Eläkemaksuprosentti on palkansaajille 34,75 prosenttia ansioista (työntekijä maksaa 11 prosenttiyksikköä ja työnantaja 23,75 prosenttia) ja itsenäisille ammatinharjoittajille 25,4–32 prosenttia ansioista. Vapaaehtoinen sosiaalivakuutusjärjestelmä rahoitetaan maksulla, jonka suuruus on 16 prosenttia eläkevakuutuksella katettavasta määrästä; vakuutettu voi valita tämän määrän. Pankki- ja telealalla on yleisen järjestelmän korvaavia ammatillisia lisäeläkejärjestelmiä.

Eläkeikä on vuodesta 2000 alkaen ollut 65 vuotta niin miehillä kuin naisillakin. Edunsaaja on oikeutettu vanhuuseläkkeeseen, jos hänellä on vähintään 15 vuoden vakuutuskausi, jolta on rekisteröityjä ansioita vähintään 120 päivänä vuodessa. Vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet on vuodesta 1994 alkaen laskettu 15 viimeisen vuoden 10 parhaan vuoden keskitulojen perustella (aiemmin ne laskettiin 10 viimeisen vuoden 5 parhaan vuoden keskimääräisten kuukausitulojen perusteella)²⁶. Eläkeoikeuksien karttumaprosentti on 2 prosenttia (aiemmin 2,2 prosenttia) kultakin vakuutusvuodelta.

Toista pilaria ei käytännössä ole olemassa, ja tällaisten järjestelmien jäsenmäärä on jopa laskenut hieman viime vuosina. Toista pilaria säännellään sosiaaliturvasta annetulla puitelalla. Eläkerahastoja hallinnoivat yksityiset laitokset, lähinnä vakuutusyhtiöt ja eläkerahastojen hoitoyhtiöt.

Kolmannen pilarin eläketurvassa on erilaisia muotoja, kuten henkivakuutuksen ottaminen tai eläkerahaston vapaaehtoinen jäsenyys. Yksilöllistä eläketurvaa edistetään verokannustimin.

Verorahoitteinen maksuihin perustumaton järjestelmä tarjoaa tarveharkintaisia etuuksia niille 65 vuotta täyttäneille, jotka eivät saa riittäviä etuuksia muista lähteistä. Ne, joiden tulot ovat alle 30 prosenttia kansallisesta vähimmäispalkasta (parilla 50 prosenttia), ovat oikeutettuja tästä järjestelmästä maksettavaan tulolisään.

Haasteet

Portugalin eläkejärjestelmässä on ratkaistava kaksi merkittävää haastetta: on parannettava vanhuuseläketurvan riittävyyttä (jotta kaikille matalapalkkaisille voidaan taata kohtuullinen

²⁶

Vuonna 2000 toteutetun tuoreimman sosiaaliturvauudistuksen jälkeen eläketason laskennassa otetaan huomioon koko vakuutuskauden ansiot (enintään 40 vuoteen saakka).

elintaso eläkkeelle siirtymisen jälkeen) ja taattava samalla järjestelmän rahoituksen kestävyys.

Merkittävällä osalla väestöstä vakuutuskausi on lyhyt tai vakuutuksen perusteena olevat ansiot ovat hyvin alhaiset. 1990-luvun lopulta peräisin olevien ECHP:n tietojen mukaan monilla vanhuksilla ja erityisesti iäkkäimmillä eläkkeensaajilla oli köyhyysriski. Näissä tiedoissa ei kuitenkaan näy tuoreimmassa uudistuksessa toteutetun vähimmäiseläkkeiden korotuksen vaikutus. Myös 65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde heitä nuorempien tuloihin kuului EU:n alhaisimpiin ja oli 72 prosenttia alle 65-vuotiaiden tuloista, vaikka ensimmäisessä pilarissa pystytään keskiansioilla saavuttamaan 80 prosentin enimmäiskorvausaste²⁷. Riittävyyden pitäisi parantua ajan mittaan itsestään, kun ikäluokat, joilla on pitempi vakuutuskausi, yltävät eläkeikään.

Vanhushuoltosuhteen ennustetaan Portugalissa suurin piirtein kaksinkertaistuvan nykyhetken ja vuoden 2050 välillä aina 44,5 prosenttiin asti. Äskettäin tehdyssä kansallisessa laskelmassa, jossa otettiin huomioon tämän vuoden eläkeuudistus, ennustetaan julkisten eläkemenojen osuuden BKT:stä nousevan 10 prosentista vuonna 2001 aina 12,1 prosenttiin vuonna 2050, kun talouspoliittinen komitea ennusti osuuden nousevan 9,8 prosentista vuonna 2000 aina 13,8 prosentin huippulukemiin vuonna 2040 (osuus on 13,2 prosenttia vuonna 2050). Yksi tärkeä tekijä menojen kasvussa (yksi kolmasosa noususta) ovat julkisen sektorin työntekijöiden eläkkeet, jotka ovat yksityisen sektorin eläkkeitä suurempia julkisen sektorin palveluksessa ennen vuotta 1993 olleilla.

Jotta toisen pilarin eläkejärjestelmät kehittyisivät Portugalissa, on välttämätöntä taata eläkeoikeuksien säilyminen ja siirrettävyys.

Haasteiden ratkaiseminen

Viime vuosina tärkeänä painopisteenä on ollut vanhuuseläkkeen vähimmäistason nostaminen. Maksuperusteisen järjestelmän vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeiden taatut vähimmäistasot otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 1998²⁸, ja ne määräytyvät maksuvuosien määrän mukaan. Vuoden 2002 uudessa puitelaissa tätä tasoa lähennetään vähimmäispalkkaan vuosina 2003–2007. Maksuihin perustumatonta vähimmäiseläkettä nostetaan 50 prosenttiin kansallisesta vähimmäispalkasta vähennettynä työntekijöiden sosiaalivakuutusmaksulla (11 prosenttia). Mahdollisuuden työskentelyyn eläkkeelle siirtymisen jälkeen sekä eläkkeen ja ansiotulojen yhdistämiseen pitäisi osaltaan parantaa ikääntyvien elintaso lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä myös eläkejärjestelmän kypsyminen (yhä useammalla eläkkeensaajalla on täysi vakuutuskausi) ja mahdollisesti lisäeläkejärjestelmien kehittämisellä pitäisi olla myönteinen vaikutus.

Julkisten eläkemenojen tulevan nousun supistamiseksi tehtiin 1990-luvulla useita muutoksia. Vuonna 1993 uusien virkamiesten erityisjärjestelmässä ryhdyttiin soveltamaan uusiin tulokkaisiin samoja eläkeoikeuksien laskentasääntöjä kuin yleisessä sosiaaliturvajärjestelmässä. Vuonna 1994 tiukennettiin sekä vanhuuseläkeoikeuden ehtoja että eläke-etuuksien laskentakerrointa.

²⁷ Vuoden 2000 sosiaaliturvauudistuksessa enimmäiskorvausaste voi keskiansioilla kohota 92 prosenttiin niillä edunsaajilla, joilla on vähintään 21 maksuvuotta.

²⁸ Aiemmin maksettiin sosiaalilisää niille, joiden lakisääteinen eläke ei yltänyt vähimmäismäärään eli 30 prosenttiin keskituloista.

Vuonna 2000 toteutetun tuoreimman sosiaaliturvauudistuksen jälkeen koko vakuutuskauden ansiot otetaan huomioon eläkkeen määrän laskennassa (enintään 40 vuoteen saakka). Uudet toimenpiteet toteutetaan vähitellen, ja ne tulevat täysimääräisesti voimaan vuonna 2016. Vuoden 2002 sosiaaliturvalailla otetaan käyttöön vakuutuksen perusteena olevien ansioiden yläraja, joka on myös tulevien eläkkeensaajasukupolvien eläke-etuuksien yläraja, joten menot vähenevät pitkällä aikavälillä.

Vuonna 1999 eläkkeelle siirtymisestä tehtiin entistä joustavampaa. Kaikki työntekijät, jotka ovat saaneet täyteen 15 maksuvuotta 30 kalenterivuoden aikana, voivat siirtyä eläkkeelle 55 ikävuodesta alkaen ja saada alennettua eläkettä. Työntekijät voivat myös myöhentää eläkkeelle siirtymistään aina 70 ikävuoteen saakka ja saada korotettua eläkettä. Lisäksi vanhuuseläkkeet voidaan vapaasti yhdistää ansiotuloihin. Varhaiseläkettä hakevat ja työskentelyn päättäneet vakuutetut voivat suorittaa vapaaehtoisia maksuja nostaakseen vanhuuseläkkeensä määrää. Nyt on myös mahdollista yhdistää osa-aikatyö osittaiseen eläkkeeseen.

Vuonna 1989 perustettiin sosiaaliturvan vararahasto. Vuoden 2000 sosiaaliturvauudistuslain mukaan tavoitteena on muodostaa keskipitkällä aikavälillä vararahasto, jonka arvo vastaa kahden vuoden eläkemenoja eli suurin piirtein 12:ta prosenttia BKT:stä. Vararahastoon siirretään sosiaaliturvajärjestelmän ylijäämät, joita ennustetaan syntyvän noin vuoteen 2015 saakka, ja kaksi prosenttiyksikköä työntekijöiden sosiaaliturvamaksuista. Joulukuussa 2001 rahaston varojen arvo oli 3,8 miljardia euroa eli 5 prosenttia BKT:stä. Sosiaaliturvan ennustetaan kääntyvän alijäämäiseksi vuosina 2015–2020; rahastoa pitäisi käyttää tuolloin 15–20 vuoden ajan menojen kasvun ja tulovajeen kattamiseen. Tämän jälkeen eli vuodesta 2029 alkaen alijäämä, joka on 1–2 prosenttia BKT:stä, on katettava muista lähteistä.

Lisäeläkejärjestelmien kehittämiseksi annettiin vuonna 2000 kattavaa lainsäädäntöä, joka käsittää hallinta- ja sijoitussääntöjä sekä yksityistä eläketurvaa koskevan verojärjestelmän. Vuonna 2002 otettiin käyttöön uusia veroetuksia ja määritettiin valvontajärjestelmä lisäeläkejärjestelmiä varten. Edellä mainitun sosiaaliturvaeläkevakuutuksen alaisten tulojen ylärajan käyttöönoton pitäisi lisätä yksityisen eläketurvan liikkumavaraa. Lisäeläketurvan saatavuuden parantamiseksi sosiaaliturvan uudessa puitelaisa parannetaan lisäeläkeoikeuksien saamisen ehtoja ja otetaan käyttöön siirrettävyyden periaate.

Päätelmä

Riittävyys on edelleen merkittävä haaste, mutta vähimmäiseläkkeitä korottaneiden viimeaikaisten toimenpiteiden pitäisi pian lievittää köyhyysriskiä. Entistä joustavampien eläkevaihtoehtojen ja mahdollisuuden lisätä eläkeoikeuksia eläkkeelle siirtymistä myöhentämällä pitäisi parantaa eläketulojen riittävyyttä niillä, joilla on työllistymismahdollisuuksia. Myös entistä kattavammat vakuutuskaudet entistä paremmin palkatuissa työsuhteissa nostavat uusien eläkkeensaajasukupolvien eläkkeitä.

Tuoreimmassa eläkeuudistuksessa edistyi myös eläkejärjestelmän rahoitukseen liittyvän haasteen ratkaisemisessa, ja kansallisessa eläkestrategiaraportissa selvitetään, miten Portugali aikoo ratkaista haasteen noin vuoteen 2030 saakka, mutta siinä jätetään avoimeksi, miten sosiaaliturvan alijäämä on tarkoitus rahoittaa sen jälkeen. Koska viimeaikaisten uudistusten vaikutus julkisten eläkemenojen ennustettuun nousuun on vähäinen, tarvitaan vielä lisä uudistuksia, ja samalla on otettava huomioon, että keskushallinnon julkisen talouden tasapainottaminen on edelleen vaikeaa. Tässä yhteydessä on ilmeisesti myös kehitettävä yksityistä eläketurvaa. Jää nähtäväksi, riittääkö yksityisiä eläkkeitä koskevan

lainsäädännön (mukaan luettuina oikeuksien säilymistä ja siirrettävyyttä koskevat säännöt) uudenaikaistaminen parantamaan ammatillisten lisäeläkejärjestelmien asemaa.

Taustatilastot

	P						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	6,4	5,8					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhte	6,7				6,4							
+ Työllisyys	-1,1				-1,1							
+ Kelpoisuus	-2,4				0,6							
+ Etuuksien taso	0,1				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	3,3				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	10,1				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	68,9	76,9	61,1	63,9	73,0	54,9						
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	50,3	61,6	40,6	38,5	48,6	28,8						
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	64,5	64,0	64,2	-	-	-						
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä				55,5	62,8							
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)				-4,2	-0,8							
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

SUOMI

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Pakollinen lakisääteinen eläketurva muodostuu perusluonteisesta kansaneläkejärjestelmästä, jolla pyritään takaamaan vähimmäistulot kaikille eläkkeensaajille, ja ansioeläkejärjestelmästä, jonka avulla työntekijät pystyvät säilyttämään elintasonsa kohtuullisessa määrin eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Nämä kaksi järjestelmää muodostavat ensimmäisen pilarin, jota voidaan täydentää vapaaehtoisin eläkejärjestelyin. Kansaneläkejärjestelmä tarjoaa asumisperusteisen vähimmäiseläkkeen, joka voi yltää 488 euroon kuukaudessa (myönnetään 40 asumisvuoden perusteella). Kansaneläke pienenee muiden eläketulojen kasvaessa. Vuonna 2001 täyttä kansaneläkettä sai vain 10 prosenttia kaikista eläkkeensaajista, ja 55 prosenttia eläkkeensaajista sai ansioeläkkeen lisäksi tarveharkintaisen lisän. Pelkkää kansaneläkettä saavien eläkkeensaajien osuus on laskemassa.

Ansioeläkejärjestelmä takaa vakuutus pohjaiset eläkkeet kaikille palkansaajille ja yrittäjille ilman tulorajaa. Vanhuuseläkettä karttuu nykyisin 23 ikävuodesta alkaen 1,5 prosenttia vuodessa ja 60 ikävuodesta alkaen 2,5 prosenttia vuodessa enintään 40 vuoden ajan (nämä säännöt muuttuvat vuonna 2005). Korvausaste on (enintään) 60 prosenttia. Eläke lasketaan kunkin työsuhteen 10 viimeisen vuoden keskiansioiden perusteella (vuodesta 2005 alkaen koko työuran perusteella). Vuoden 2000 lopussa vanhuuseläkkeen saajien keskimääräinen kokonaiseläke (sisältäen perhe-eläkkeet) oli noin 962 euroa kuukaudessa eli 47 prosenttia palkansaajien keskiansioista. Sukupuolten välillä on ero (keskimääräinen kokonaiseläke on 1 151 euroa miehillä ja 841 euroa naisilla), johon ovat syynä naisten alhaisempi palkkataso (naisten palkat ovat keskimäärin 80 prosenttia miesten palkoista), aiemmin alhaisempi työvoimaosuus ja se, että naisten työuraan tulee enemmän taukoja. Kansaneläkettä tarkistetaan kuluttajahintojen perusteella, ja ansioeläkkeissä käytetään painotettua kuluttajahinta- ja ansiotasoindeksiä.

Nykytilanteessa työttömyyseläkkeelle ja varhennetulle vanhuuseläkkeelle voi jäädä 60 vuotta täytettyä ja osa-aikaeläkkeelle 56 vuoden iässä. Työkyvyttömyyseläkkeet, työttömyyseläke, varhennettu vanhuuseläke sekä osa-aikaeläke ovat ennen 65 vuoden ikää eläkkeensaajille maksettavia eläke-etuuksia. Työkyvyttömyys on yleisin ennaikaisen eläkkeen saamisen peruste. Vuonna 2000 Suomessa käytettiin noin 1 prosentti BKT:stä kuntoutustoimenpiteisiin työkyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi.

Ansioeläkejärjestelmä on osittain rahastoiva. Yksityisen sektorin työntekijöiden osalta näitä varoja hoitavat yksityiset työeläkelaitokset, jotka kilpailevat keskenään asiakaspalvelun ja sijoitustoiminnan tuoton perusteella. Niiden on kuitenkin noudatettava yksityiskohtaisia sääntelypyitteita. Etuuksien turvaamista varten on olemassa takuusjärjestelmä yksittäisen eläkelaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa. Myös kuntien ja valtion eläkeitä varten on perustettu vararahastoja, joiden tavoitteena on nostaa rahastointi samalle tasolle kuin yksityisen sektorin eläkejärjestelmissä. Ensimmäisen pilarin vararahastojen arvo oli yhteensä 60 prosenttia BKT:stä vuonna 1999, ja sen arvioidaan nousevan vuoteen 2030 mennessä lähelle 80:tä prosenttia BKT:stä.

Lakisääteisen turvan kattavuuden takia vapaaehtoisen lisäeläketurvan kysyntä on hyvin vähäistä. Toisen ja kolmannen pilarin järjestelmistä maksettuja etuuksia oli 4 prosenttia

kaikista eläke-etuuksista ja näihin järjestelmiin suoritettuja maksuja 6 prosenttia kaikista eläkemaksuista vuonna 1999.

Haasteet

Ikääntyvien köyhyysriski on yleisesti ottaen alhainen lakisääteisen eläkejärjestelmän takia. Eläkkeensaajien tulotaso on verrattavissa muun väestön tulotasoon, ja ikääntyvien köyhyysaste oli Suomessa 1990-luvun lopussa EU:n alhaisimpia. Köyhyysriski on kuitenkin olemassa etenkin vanhoilla naisilla. Eläkejärjestelmän rakenteen takia matalapalkkaisten eläkeoikeudet karttuvat maksuilla vain hieman, sillä ansioeläkkeen nousu vähentää heidän kansaneläkkeensä määrää.

Suurimman haasteen rahoituksen kestävyydelle aiheuttavat väestön ikääntyminen suurten ikäluokkien saavuttaessa eläkeiän, elinajan odotteen kasvu ja alhainen syntyvyys. Eläkeiän saavuttaneiden määrä kasvaa nopeasti vuoden 2020 jälkeen, ja vuonna 2030 joka neljäs suomalainen on 65 vuotta täyttänyt. Liian vähäinen työpaikkojen lisääntyminen pahentaisi väestönkehitykseen liittyvää ongelmaa. Nykyinen kokonaistyöllisyysaste on 67,7 prosenttia, mutta 55–64-vuotiaiden työllisyysaste on vain 46 prosenttia. Suomalaisista 86 prosenttia siirtyy eläkkeelle ennen lakisääteistä eläkeikää, ja tosiasiallinen eläkeikä on ainoastaan 59 vuotta. Ennenaikaisen eläkkeelle siirtymisen vähentämiseksi on parannettava kannustimia ja ylläpidettävä henkilöiden työkykyä. Ellei työssäkäyvien ja eläkkeensaajien välistä suhdetta pystytä parantamaan riittävin toimenpitein, joilla edistetään työttömien ja vanhempien ikäluokkien työllistymistä, vaarana on aina, että julkiseen talouteen kohdistuu kestämaton rasite.

Sosiaaliturvaetuuksiin kuuluvien eläkemenojen osuus oli 11,3 prosenttia BKT:stä vuonna 2000, mutta talouspoliittisen komitean laskelmien mukaan osuus nousee 16 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä ja pysyy suurin piirtein tällä tasolla vuoteen 2050 saakka. Ansioeläkemenojen arvioidaan nousevan 6 prosenttiyksiköllä BKT:stä, mikä merkitsee eläkemaksuprosenttiin 10 prosenttiyksikön korotusta; kansaneläkemenojen osuus BKT:stä vähenee noin prosenttiyksiköllä lähinnä ansioeläkejärjestelmän kypsyminen takia, jolloin tarveharkintaisten takuueläkkeiden tarve vähenee. Myös kansaneläkkeen hintaindeksisidonnaisuuden pitäisi vähentää nousua.

Vuosina 2001 ja 2002 toteutettujen tuoreimpien yksityisen sektorin eläkejärjestelmien uudistusten arvioidaan vähentävän merkittävästi eläkemenojen nousua suhteessa BKT:hen. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että maksupohjaa on vahvistettu tiukentamalla varhennetun eläkkeen ehtoja ja että kannustimia työnteon jatkamiseen on parannettu. Arvioidaankin, että eläkemaksuprosenttia (suhteessa palkkoihin) olisi nostettava 5 prosenttiyksiköllä rahoitustasapainon säilyttämiseksi. Edistymisestä huolimatta on ratkaistava jäljellä oleva rahoitukseen liittyvä haaste ja toteutettava vastaavanlaisia uudistuksia julkisen sektorin järjestelmissä.

Useat lait ja lainmuutokset ovat yhtäältä tehneet ansioeläkelainsäädännöstä erittäin monimutkaisen, mutta toisaalta ne ovat lähentäneet eri järjestelmiä ja antaneet näin mahdollisuuden järjestelmien yksinkertaistamiseen ja uudenaikaistamiseen. Lainsäädäntöä olisi hyvä yksinkertaistaa ja kodifioida yhdenmukaistamalla eläkejärjestelmien sisäisiä toimintaperiaatteita. Uudenaikaistamisen merkittävänä haasteena olisi eläkejärjestelmän rakentaminen siten, että järjestelmät sopeutuisivat automaattisesti muuttuviin olosuhteisiin.

Haasteiden ratkaiseminen

Vuodesta 1990 alkaen on jo toteutettu monenlaisia uudistustoimenpiteitä, joilla on pyritty hillitsemään tulevia eläkemenoja: 1990-luvulla toteutetuin toimenpitein muun muassa mukautettiin perhe-eläkkeitä yksilöllisiin eläkkeisiin, saatettiin julkisen sektorin eläkkeet yksityisen sektorin eläkkeiden tasolle, nostettiin yksilöllisen varhaiseläkkeen alaikäraja, pidennettiin eläkkeen perusteena olevan palkan laskenta-aikaa 4 vuodesta 10 vuoteen sekä vähennettiin ansioiden painoa eläkkeiden indeksitarkistuksissa. Näiden julkisissa eläkejärjestelmissä 1990-luvulla toteutettujen toimenpiteiden arvioidaan vähentävän eläkemenoja lähes viidenneksellä siitä menotasosta, jota on ennustettu vuodeksi 2040 sellaisessa skenaariossa, että politiikkaa ei muuteta ja sovelletaan vuoden 1990 sääntöjä.

Vuoden 2001 uudistuspaketin lisätoimenpiteet on juuri toteutettu: vuoden 2001 eläkeuudistuksessa pyritään vähentämään ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä ja lisäämään kannustimia työuran jatkamiseen. Tässä uudistuksessa esimerkiksi otetaan käyttöön joustava 62–68 vuoden eläkeikä ja nostetaan eläkeoikeuksien karttumaprosenttia työuran viimeisinä vuosina, nostetaan osa-aikaeläkkeen alaikäraja 56 vuodesta 58 vuoteen ja lasketaan karttumaprosenttia, lasketaan eläkeoikeuksien karttumisen alaikäraja 23 vuodesta 18 vuoteen, poistetaan asteittain työttömyyseläkejärjestelmä (vuosina 2009–2014) sekä poistetaan yksilöllinen varhaiseläkejärjestelmä (työkyvyttömyysetuusjärjestelmä) vuonna 2003.

Hallitus teki syyskuussa 2002 hallituksen ja työmarkkinaosapuolten väliseen sopimukseen perustuvan lakiesityksen vuoden 2001 eläkeuudistuksen lisätoimenpiteistä, joista suurin osa toteutetaan 1. tammikuuta 2005 alkaen. Eläke-etuuksien laskenta perustuu koko työuran ansioihin, ja niiden tarkistuksissa käytetään parannettua painotettua indeksiä (ansiotasoindeksin paino on 80 prosenttia ja hintaindeksin 20 prosenttia, kun niillä oli aiemmin yhtä suuri paino), ikääntyvien työntekijöiden eläkekarttumaa nostetaan edelleen (1,9 prosenttia vuodessa ikävälillä 53–62 vuotta ja 4,5 prosenttia vuodessa ikävälillä 63–68 vuotta 1,5 prosentin normaalikarttuman sijaan), vanhuuseläkkeen varhentaminen ei enää ole mahdollista alle 62 vuoden iässä, 53 vuotta täyttäneiden työntekijöiden työeläkemaksua nostetaan 30 prosenttia, korvausasteen 60 prosentin yläraja poistetaan, etuudet sopeutetaan elinajan odotteen muutokseen (vuodesta 2009 alkaen), eläkettä alkaa karttua palkattomilta lastenhoito-, työttömyys-, koulutus-, sairaus- ja kuntoutusjaksoilta, ja eläkejärjestelmän rahastointitasoa nostetaan maksukehityksen tasoittamiseksi.

Tavoitteeksi on asetettu ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostaminen 46 prosentista vuonna 2001 aina 55 prosenttiin vuonna 2010, mikä edellyttäisi tosiasiallisen eläkeiän nostamista kahdella vuodella. Uusissa tuoreimpien uudistusten vaikutusta kuvaavissa laskelmissa ennustetaan kuitenkin vain tosiasialliseen eläkeikään kolmen vuoden nousua vuoteen 2050 mennessä, ja nousu tapahtuisi lähinnä vuoden 2015 jälkeen. Tämä ei olisi riittävää, sillä hallitus on asettanut tavoitteekseen sekä tosiasiallisen eläkeiän nostamisen (2–3 vuodella) että ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen parantamisen, joten uudistusten täytäntöönpanoa olisi nopeutettava.

Hallituksen kokonaisstrategia, jonka avulla pyritään ratkaisemaan eläkemenoihin kohdistuvat merkittävät paineet, perustuu talouskasvun varmistamiseen, julkisen velan vähentämiseen ja varaeläkerahastojen kartuttamiseen (lakisääteistä rahastointivaatimusta enemmän) sekä työvoiman tuottavuuden lisäämiseen (työvoiman tuottavuus vaikuttaa eläkemenojen BKT-osuuden kasvuun enemmän kuin työllisyyden kasvu) ja etenkin ikääntyvien työntekijöiden työllisyysasteen nostamiseen, jolloin tosiasiallinen eläkeikä

kohoaa. Strategia edellyttää erityisesti julkisen talouden suuria ja jatkuvia ylijäämiä usean vuosikymmenen ajan.

Päätelmä

Suomi on edistynyt merkittävästi eläkejärjestelmänsä rahoituksen kestävyyyteen liittyvän suuren haasteen ratkaisemisessa siten, että samalla turvataan eläkkeiden riittävyys ja pidetään vanhusten köyhyysriski alhaisena, sekä järjestelmän sopeuttamisessa yhteiskunnan muuttuviin olosuhteisiin.

Vuosina 2001 ja 2002 toteutetut uudistukset ovat merkittäviä edistysaskeleita, mutta toimenpiteiden pitkän täytäntöönpanoajan takia niiden vaikutus näkyy eläkemenoissa vasta sitten, kun suuret ikäluokat ovat jo alkaneet siirtyä eläkkeelle, ja näin suurten ikäluokkien enemmistö voi vielä hyötyä nykyisistä varhaiseläkevaihtoehdoista. Sosiaaliturvaetuksiin kuuluvien eläkemenojen ennustetaan kasvavan edelleen. Kokonaisstrategia myös edellyttää, että julkinen talous pysyy pitkään selvästi ylijäämäisenä.

Taustatilastot

	FIN						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	3,4	2,9					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhte	6,6				6,4							
+ Työllisyys	-0,1				-1,1							
+ Kelpoisuus	-1,3				0,6							
+ Etuuksien taso	-0,1				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	5,0				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	11,2				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	68,1		70,9		65,4		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	45,7		46,7		44,8		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	62,2		62,4		61,6		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä					43,4						62,8	
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)					4,9						-0,8	
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

RUOTSI

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Vuonna 1999 käyttöön otettu uusi ensimmäisen pilarin järjestelmä muodostuu ansiosidonnaisesta (maksuperusteisesta) järjestelmästä ja vanhuusiän (maksuihin perustumattomasta) takuueläkejärjestelmästä. Tulosidonnainen järjestelmä on maksuperusteinen, ja se rahoitetaan maksulla, joka on 18,5 prosenttia eläkkeen perusteena olevasta palkasta koko työuran aikana. Maksusta 16 prosenttiyksikköä käytetään jakorahoitukseen, ja sitä kartutetaan tietyllä korolla laskennallisena eläkepääomana (joka karttuu suurin piirtein ansioiden mukaan). Maksusta 2,5 prosenttiyksikköä sijoitetaan yhteen tai useampaan järjestelmän jäsenen valitsemaan rahastoon (niin sanottu rahastoeläkejärjestelmä). Ansiosidonnainen eläkejärjestelmä on erotettu valtion talousarviosta, ja se on tarkoitettu rahoittamaan ainoastaan maksuilla, jotka on määrä säilyttää vakiona 18,5 prosentin tasolla. Laskennallinen jakoperusteinen pääoma ja rahastoeläkejärjestelmässä karttunut pääoma muunnetaan eläkkeelle siirryttäessä eläkkeeksi, jonka suuruus määräytyy eläkkeelle siirryttäessä keskimääräisen elinajan odotteen mukaan.

Vanhuusiän takuueläkejärjestelmä takaa vähimmäiseläkkeen 65 vuotta täyttäneille, kun nämä ovat asuneet Ruotsissa 40 vuotta. Takuueläkkeellä nostetaan lakisääteisen ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän eläkeoikeudet takuutasolle, ja se rahoitetaan veroilla. Vuonna 2003 otetaan käyttöön uudenlainen tarveharkintainen tuki niille ikääntyneille, jotka eivät ole oikeutettuja takuueläkkeeseen (lähinnä maahanmuuttajille). Myös tarveharkintaisilla asumiskorvauksilla nostetaan merkittävästi monen eläkkeensaajan tuloja.

Toinen pilari muodostuu suurista ammatillisista lisäeläkejärjestelmistä, jotka perustuvat työehtosopimuksiin ja kattavat noin 90 prosenttia työntekijöistä. Maksujen suuruus on yleensä 2–5 prosenttia palkasta. Nämä eläkkeet ovat perinteisesti olleet etuusperusteisia, mutta niistä on yhä selvemmin tulossa maksuperusteisia järjestelmiä. Vuonna 2000 näistä järjestelmistä maksettujen eläkkeiden osuus kaikista eläkemenoista oli 14 prosenttia.

Kolmannen pilarin järjestelmien osuus kaikista eläkemenoista oli noin 5 prosenttia vuonna 2000. Tällainen vapaaehtoinen yksilöllinen eläkevakuutus on verovähennyskelpoinen.

Haasteet

Vanhushuoltosuhteen ennustettu nousu on Ruotsissa paljon vähäisempi kuin muualla EU:ssa. Lisäksi uuden eläkejärjestelmän rakenne rajoittaa eläkemenojen tulevaa kasvua. Julkisen järjestelmän vanhuuseläkemenojen osuuden BKT:stä ennustetaan nousevan 9 prosentista vuonna 2000 aina 11,4 prosenttiin vuonna 2040 ja laskevan sen jälkeen. Nousu on suhteellisen pieni, joten sen ei pitäisi muodostaa rahoitukselle merkittävää haastetta.

Ikääntyvien työntekijöiden työllisyysaste on EU:n korkein. Varhainen eläkkeelle siirtyminen ei ole merkittävä ongelma. Sairauslomalla olevien ikääntyvien työntekijöiden määrä on kuitenkin kasvanut nopeasti viime vuosina ja tuonut näin esille ikääntyvien työntekijöiden työympäristöön liittyviä kysymyksiä.

Koska takuueläke sidotaan ainoastaan hintaindeksiin, reaalityulojen kasvu syventää tulokuilua yhtäältä palkansaajien ja takuutason ylittäviä ansiosidonnaisia eläkkeitä saavien eläkkeensaajien ja toisaalta ainoastaan takuueläkkeeseen oikeutettujen eläkkeensaajien

välillä. Pitkällä aikavälillä tämä saattaa nostaa suhteellista köyhyysriskiä, ellei riippuvuutta takuueläkkeestä pystytä vähentämään lisäämällä oikeuksia ansiosidonnaisiin eläkkeisiin. Tällainen kehitys voi vaikuttaa erityisesti naisiin, sillä heidän ansionsa jäävät yleensä miesten ansioita pienemmiksi. Koska myös jälkeenjääneiden etuudet ovat alempia, ikääntyvät naiset ovat puolisonsa kuoltua miehiä alttiimpia jyrkälle elintason laskulle.

Haasteiden ratkaiseminen

Ikääntymiseen ja aiemman etuusperusteisen järjestelmän tiettyihin epäoikeudenmukaisiin näkökohtiin (henkilöt, joilla oli ollut epäsäännöllinen ansiokehitys, saivat suuremman eläkkeen, vaikka maksu oli sama) liittyvään haasteeseen vastattiin aloittamalla vuonna 1999 eläkejärjestelmän perusteellinen uudistus, joka tulee kokonaisuudessaan voimaan vuonna 2003. Ansiosidonnaisessa järjestelmässä pyritään täyteen aktuaariseen neutraaliuteen. Uudelleenjako-osia ovat eläkeoikeudet työttömille tai vanhemmille lapsen neljän ensimmäisen ikävuoden aikana sekä takuueläke. Nämä mekanismit rahoitetaan yleisestä talousarviosta.

Rahoituksen kestävyYTEEN liittyvä haaste ratkaistaan ansiosidonnaiseen eläkejärjestelmään rakennetulla automaattisella tasapainotusmekanismilla. Sen tarkoituksena on pitää eläkemaxuprosentti vakiona 18,5 prosentissa ansioista, ja siinä indeksitarkistus kohdistuu jakojärjestelmän osan laskennalliseen eläkepääomaan. Jos järjestelmän maxupohja heikkenee talouden hidastumisen tai epäsuotuisan väestökehityksen takia, indeksiä korjataan alaspäin. Lisäksi laskennallisen eläkepääoman muuntamisessa otetaan huomioon elinajan odote eläkkeelle siirryttäessä ja neutraloidaan näin merkittävä eläkemenojen nousun aiheuttaja.

Rahoituksen kestävyYTEEN liittyvän haasteen ratkaisemista helpottaa myös suuri puskurirahasto, joka perustettiin jo vuonna 1960 tasoittamaan eläkemaxujen ja -menojen vaihteluja. Tämän puskurirahaston odotetaan helpottavan eläkejärjestelmän pitkän aikavälin rahoitusta. Sen varojen arvo oli 26 prosenttia BKT:stä vuonna 2001.

Edunsaajat kantavat kaikki uuden ansiosidonnaisen eläkejärjestelmän rahoitusriskit (pitkäikäisyys, kapeneva maxupohja). Järjestelmät ovat kuitenkin erittäin joustavia sekä eläkeiän valinnan että työtulojen ja täyden tai osittaisen eläkkeen yhdistämismahdollisuuden kannalta. Aktuaarisen neutraaliuden takia henkilöt voivat suunnitella työelämänsä siten, että he saavat riittävän eläkkeen, joten järjestelmä tarjoaa voimakkaita kannustimia ikääntyvien työntekijöiden työvoimaosuuden nostamiseen (työvoimaosuus on jo nyt EU:n korkein). Tämä kuitenkin edellyttää työllistyvyyden ja työkyvyn ylläpitämistä. Hallitus pyrkii parhaillaan ratkaisemaan sairauslomien lisääntymistä koskevan ongelman kattavalla ohjelmalla, jonka tavoitteena on edistää terveyttä työelämässä. Jos suuri määrä ihmisiä ei pysty ansaitsemaan riittäviä eläkeoikeuksia, rahoitusriskit siirtyvät yleiseen talousarvioon (työkyvyttömyyseläkkeiden takuueläkkeen kautta).

Ruotsin uudistus perustuu laajaan poliittiseen yksimielisyyteen, ja sen yhteydessä pyritään merkittävästi parantamaan eläkejärjestelmän jäsenten tiedottamista. He saavat vuotuisen laskelman eläkepääomasta ja ennusteen tulevasta eläkkeestään erilaisten oletusten perusteella (kasvuvauhti, tuottavuus, eläkeikä).

Päätelmä

Ruotsin uudistetun eläkejärjestelmän pitäisi kyetä tarjoamaan riittäviä eläkkeitä rahoituksen kannalta kestävästi rakenteensa sekä talous- ja väestönkehitykseen sopeuttavien sisäänrakennettujen mekanismien takia. Siinä myös jaetaan rahoitusvastuu oikeudenmukaisesti sukupolvien välillä, ja se vastaa uudenaikaistamisen vaatimuksia, sillä se on sovitettu hyvin joustaviin työmuotoihin. Verorahoitteiset yhteisvastuulliset osat ovat nykyisin voimakkaita, esimerkiksi takuueläkkeet, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeet sekä ansiosidonnaisen järjestelmän eläkeoikeudet työuran taukojen, kuten työttömyyden ja vanhempainloman, aikana). Voidaan kuitenkin ennustaa, että takuueläkkeen taso laskee suhteessa ansioihin. Työehtosopimuksiin perustuvat ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ovat pitkälle kehittyneitä, ja niillä voi olla merkittävä osuus tulotason ylläpitämisessä eläkkeelle siirtymisen jälkeen.

Taustatilastot

	S						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	3,2	2,9					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhte ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä			Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä								
Demografinen huoltosuhte				3,9				6,4				
+ Työllisyys				-0,5				-1,1				
+ Kelpoisuus				0,8				0,6				
+ Etuuksien taso				-2,6				-2,8				
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)				1,7				3,1				
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)				12,2				12,7				
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	71,7		73,0		70,4		63,9		73,0		54,9	
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	66,5		69,1		63,8		38,5		48,6		28,8	
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	63,2		63,3		62,7		-		-		-	
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä					56,6		62,8					
Julkisen talouden rahoitusjäämä (% BKT:stä)					4,8		-0,8					
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												

YHDISTYNYT KUNINGASKUNTA

Eläkejärjestelmän pääpiirteet

Yhdistyneen kuningaskunnan eläkejärjestelmän ensimmäinen pilari muodostuu kiinteämääräisestä peruseläkkeestä ja ansiosidonnaisesta lisäeläkkeestä, ns. S2P-eläkkeestä (*State Second Pension*), joka korvaa vuonna 1978 käyttöön otetun aiemman ns. SERPS-järjestelmän (*State Earnings-Related Pension Scheme*) eläkkeen. Nämä ensimmäisen pilarin kaksi kerrosta rahoitetaan ansiosidonnaisilla kansanvakuutusmaksuilla. Eläkeikä on miehillä 65 vuotta ja naisilla 60 vuotta. Lainsäädännöllä yhdenmukaistetaan lakisääteiseksi eläkeiäksi 65 vuotta vuoteen 2020 mennessä. Täysi kiinteämääräinen eläke edellyttää miehiltä 44 vuoden ja naisilta 39 vuoden kansallisia vakuutusmaksuja. Eläkettä ei voida nostaa ennen näiden ikärajojen saavuttamista, mutta eläkkeen nostoa voidaan lykätä ja parantaa näin myöhemmin saatavia etuuksia (7,5 prosenttia lykkäysvuotta kohti).

Yhdistyneen kuningaskunnan eläkejärjestelmän ainutlaatuinen piirre on mahdollisuus ulkoistaa jakoperusteisen ensimmäisen pilarin ansiosidonnainen kerros. Tämä edellyttää kuulumista ammatilliseen tai yksilölliseen lisäeläkejärjestelmään, joka tarjoaa vastaavat tai paremmat etuudet kuin lakisääteisen järjestelmän ansiosidonnainen osatekijä. Noin 60 prosenttia työssäkäyvistä kuuluu tällaisiin ulkoistettuihin järjestelmiin ja on oikeutettu kansanvakuutusmaksun alennukseen.

Ammatilliset lisäeläkejärjestelmät ovat usein yksittäisen työnantajan perustamia ja yleensä etuusperusteisia, ja ne tarjoavat palvelusvuosiin ja loppupalkkaan perustuvia eläkkeitä. Maksuperusteiset järjestelmät ovat kuitenkin yleistymässä. Noin 44 prosenttia työikäisestä väestöstä suoritti maksuja ammatilliseen tai yksilölliseen lisäeläkejärjestelmään verovuonna 2000/2001, ja 60 prosenttia eläkkeensaajien kotitalouksista sai tuloja ammatillisesta lisäeläkejärjestelmästä ja 71 prosentilla oli sijoitustuloja (mukaan luettuina henkilökohtaiset lisäeläkkeet).

Henkilökohtaiset lisäeläkkeet otettiin käyttöön vuonna 1988, ja ne tarjoavat yksityisen lisäeläkkeen niille, jotka eivät voi kuulua ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään tai jotka vaihtavat usein työpaikkaa (vaikka ennen vuotta 1988 oli saatavilla henkilökohtaista lisäeläketurvaa muistuttavia eläkeannuiteettisopimuksia). Työntekijöistä 12 prosenttia ja itsenäisistä ammatinharjoittajista 44 prosenttia kartuttaa henkilökohtaisia lisäeläkkeitä. Yksityisten lisäeläkkeiden houkuttavuutta lisättiin ottamalla käyttöön osuuseläkkeet (*Stakeholder Pensions*) huhtikuussa 2001. Osuuseläkkeissä on yksinkertaiset, alhaiset maksut (enintään 1 prosentti rahaston arvosta vuodessa), järjestelmän jäsenet voivat joustavasti muuttaa maksuja tai siirtyä järjestelmästä toiseen ilman taloudellisia seuraamuksia, järjestelmiin sovelletaan yksinkertaistettuja verojärjestelyjä 3 600 punnan vuotuisen maksurajaan asti, ja ne ovat ensi kertaa avoinna muillekin kuin palkansaajille. Maaliskuuhun 2002 mennessä oli myyty 815 000 osuuseläkettä.

Maksuihin perustumaton vähimmäistulotakuu (*Minimum Income Guarantee, MIG*) tarjoaa tarveharkintaisen tuen 60 vuotta täyttäneille heidän tulojensa ja varallisuutensa mukaan. Edellytykset täyttävälle yksin asuvalle takuu turvaa vähintään 98,15 punnan viikkotulon, joka on noin 30 prosenttia enemmän kuin 75,50 punnan suuruinen täysi kiinteämääräinen valtion peruseläke.

Verovuonna 1999–2000 eläketuloista 57 prosenttia oli peräisin valtion lähteistä ja 43 prosenttia yksityiseltä sektorilta.

Haasteet

Vuosina 1979–1996 eläkkeensaajien kotitalouksien keskimääräiset nettotulot nousivat 64 prosenttia, kun keskiansiot nousivat 36 prosenttia; eläkkeensaajista köyhimmän viidenneksen tulot kuitenkin nousivat vain 30 prosenttia. Ero johtuu lähinnä ammatillisten ja yksityisten lisäeläketulojen kasvusta, joka hyödytti kaikkia paitsi köyhimpiä eläkkeensaajia. Vähimmäistulotakuu otettiin käyttöön tämän ryhmän tulojen lisäämiseksi. Tällä järjestelmällä nostettiin köyhimpien ikääntyvien tuloja, mutta sataprosenttisen tulovähenteisyyden takia monen matalapalkkaisen säästöpyrkimykset eivät nostaneet elintasoa eläkkeelle siirtymisen jälkeen. Noin viidesosa eläkkeensaajista elää kotitalouksissa, joiden tulot jäävät alle 60 prosentin mediaanista.

SERPS-järjestelmä tarjosi pelkästään työntekijöille eläkkeen, jonka suuruus oli 20 prosenttia elinajan tarkistetuista keskiansioista, ja matalapalkkaisille karttui siinä vain hyvin pieniä eläkeoikeuksia. Noin 60 prosentilla työntekijöistä, joiden eläketurva on ulkoistettu SERPS-järjestelmästä ammatillisiin/yksityisiin lisäeläkejärjestelmiin, on yleensä huomattavasti parempi tulojen korvausaste. Merkittävänä haasteena on varmistaa, että yhä useammalla ihmisellä on mahdollisuuksia nostaa elintasoaan eläkkeelle siirtymisen jälkeen ja että mahdollisuuksia myös käytetään.

Riittävyystä muodostui merkittävä haaste 1980- ja 1990-luvulla, mutta rahoituksen kestävyys on ilmeisesti turvattu pitkälle tulevaisuuteen. Julkisten eläkemenojen osuus BKT:stä oli 5,5 prosenttia vuonna 2000, ja talouspoliittinen komitea ennusti sen laskevan 4,4 prosenttiin vuoteen 2050 mennessä; tähän vaikuttavat pienempi vanhushuoltosuhteen nousu kuin muualla EU:ssa ja ennen kaikkea peruseläkkeiden sitominen hintaindeksiin, jolloin niiden arvo laskee suhteessa ansioihin. Laskelmissa ei otettu huomioon uutta eläkehyvitystä (*Pension Credit*) eikä S2P-eläkettä (*State Second Pension*), joiden takia julkiset eläkemenot pysyvät suurin piirtein nykytasolla.

Yksityisen eläketurvan merkitys huomioon ottaen yksityisten eläkejärjestelmien nykyinen monimuotoisuus ja monimutkaisuus ovat erityisiä haasteita. Henkilöiden on tehtävä erilaisia valintoja aloittaessaan työn tai vaihtaessaan työpaikkaa. Järjestelmien suuri määrä vaikeuttaa niiden tiivistä valvontaa. Monissa eläkejärjestelmissä on merkittävä osakepääoma, josta on aiemmin saatu suuria tuottoja, mutta kurssit voivat heilahdella. Monet eläkejärjestelmät ja henkivakuutusyhtiöt ovat ilmeisesti kärsineet voimakkaasti maailman osakemarkkinoiden viimeaikaisesta alamäestä. Etuusperusteista järjestelmää noudattaville työnantajille tämä nostaa tällaisten etuuskien tarjoamisen mahdollisia tulevia kustannuksia, ja se on voinut edistää siirtymistä maksuperusteisiin järjestelmiin, joissa sijoitusriski kuuluu pikemminkin edunsaajille.

Vaikka Yhdistynyt kuningaskunta täyttääkin jo Lissabonissa ja Tukholmassa asetetut työllisyystavoitteet, parantamisen varaa on vielä. Keskimääräinen tosiasiallinen eläkeikä on miehillä 62 vuotta ja naisilla 59 vuotta. Miehistä 55 prosenttia ja naisista yksi kolmasosa siirtyy eläkkeelle ennen lakisääteistä eläkeikää; varhennetusta eläkkeelle siirtymisestä 10 prosenttia liittyi ammatillisen lisäeläkejärjestelmän eläke-ehtoihin ja 30 prosenttia sairauteen, ja 14 prosenttia tapahtui työnantajan aloitteesta. Lakisääteisessä eläkejärjestelmässä ei ole mahdollisuutta varhaiseläkkeeseen, mutta sekä miehet että naiset voivat saada vähimmäistulotakuuta 60 ikävuodesta alkaen. Vähimmäistulotakuuta saavien 60–64-vuotiaiden miesten ei tarvitse hakea työtä. Ammatillisissa lisäeläkerahastoissa on usein varhaiseläkepaketteja.

Haasteiden ratkaiseminen

Viime vuosina on toteutettu useita toimenpiteitä riittävyyteen liittyvien haasteiden ratkaisemiseksi. Vuodesta 2003 alkaen uusi eläkehyvitys (*Pension Credit*) korvaa vähimmäistulotakuun. Tämän uuden oikeuden pitäisi tavoittaa paitsi köyhin 25 prosenttia kotitalouksista myös noin puolet kaikista 60 vuotta täyttäneiden kotitalouksista. Se oikeuttaa 60 vuotta täyttäneet yksin asuvat vähintään 100 punnan viikkotuloon (154 punnan viikkotuloon pareille) ja varmistaa, että 65 vuotta täyttäneet voivat saada lisätuloja muista eläkkeistä/säästöistä tiettyyn vähimmäistakuutasoon ylittävään rajaan asti menettämättä eläkehyvitysoikeuksiaan. Eläkehyvityksen tulovähenteisyys ei ole niin ankaraa kuin perinteisissä tulosidonnaisissa etuuksissa. Niin ikään 60 vuotta täyttäneiden ei tarvitse ilmoittaa alle 6 000 punnan suuruisista säästöistään, eikä useimpien 65 vuotta täyttäneiden tarvitse ilmoittaa tulojensa muutoksista sovittuina viiden vuoden jaksoina. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on sitoutunut tarkistamaan eläkehyvityksen takuuosan ansiotasoindeksiin hallituskautensa loppuun saakka.

Huhtikuussa 2002 käyttöön otetun S2P-eläkkeen avulla matalapalkkaiset voivat kartuttaa entistä enemmän eläkeoikeuksia. Lisäksi henkilöille myönnetään lisäeläkeoikeuksia jaksoiksi, joiden aikana he eivät voi työskennellä hoitovastuun tai työkyvyttömyyden takia. Ne, joiden ansiot ovat alatulorajan (3 900 puntaa vuodessa) ja 10 800 punnan välillä, saavat eläkeoikeuksia ikään kuin he olisivat ansainneet 10 800 puntaa. Vuodesta 2002 alkaen eläketurvansa ammatilliseen lisäeläkejärjestelmään ulkoistavat matala- ja keskipalkkaiset saavat lisän, jolla varmistetaan, että hekin hyötyvät S2P-eläkkeestä johtuvista parannuksista.

Kansallisessa eläkestrategiaraportissa esitellään useita aloitteita, joiden pitäisi vaikuttaa myönteisesti ikääntyvien työntekijöiden työllisyyteen. Avustuskassojen ja työvoimatoimistojen yhdentyminen mahdollistaa työkyvyttömyys- tai sairausetuuksia saavien tavoittamisen. Vammaisille voidaan antaa asiantuntijatukea, jotta heidät saataisiin pysymään työmarkkinoilla (*New Deal for Disabled People*). Niin ikään 50 vuotta täyttäneet työnhakijat voivat saada tulolisää (*Employment Credit*) enintään 52 viikon ajan, jos he ottavat vastaan työn tai ryhtyvät itsenäiseksi ammatinharjoittajiksi; koulutusapurahoja saa myös *New Deal 50 plus* -järjestelmässä. Ihmisiä myös kannustetaan jatkamaan työskentelyä eläkeiän saavutettuaan. Ihmiset voivat lykätä eläkkeen hakemista tai jopa palata töihin eläkkeeltä, kun he ovat hakeneet ja saavat lisiä. Nykyisin lykkäysaika on enintään 5 vuotta. Huhtikuusta 2010 alkaen aikaraja poistuu ja korotus nousee noin 10,4 prosenttiin kultakin täydeltä lykkäysvuodelta. Laajalla aktiivisen ikääntymisen strategialla pyritään edistämään ikämyönteisiä työllistämiskäytäntöjä työnantajien keskuudessa ennen vuonna 2006 voimaan tulevaa ikälainsäädäntöä.

Yksityisen eläketurvan aiheuttamia haasteita ollaan parhaillaan ottamassa poliittiselle asialistalle. Äskettäin esiteltiin kaksi hallituksen teettämää raporttia (Pickeringin ja Sandlerin selvitykset), joissa ehdotettiin eläketuotteiden ja eläkelainsäädännön yksinkertaistamista, kuluttajaneuvonnan parantamista, säästötuotteiden saatavuuden parantamista pienituloisten kuluttajien keskuudessa sekä järjestelmiin ja työnantajiin kohdistuvien hallinnollisten rasitteiden vähentämistä. Pickeringin raportissa esitettiin myös sääntelyelimen tehtävän muuttamista. Näiden raporttien pohjalta laaditaan tuleva eläkkeitä käsittelevä vihreä kirja, jossa käsitellään monenlaisia eläkekysymyksiä, kuten ikääntyvien työntekijöiden työllisyyden edistämistä ja mahdollisuuksia säästämiseen eläketarpeiden täyttämiseksi. Myös ammatillisten lisäeläkkeiden sääntelyviranomaisen (*Occupational Pensions Regulatory Authority, OPRA*) asemaa tarkastellaan paraikaa, ja myös tämän tarkastelun tuloksia käytetään vihreän kirjan laatimiseen.

Julkisten eläkemenojen taso on alhainen, ja se jää tulevaisuudessakin selvästi alle kaikkien muiden jäsenvaltioiden menotason, joten eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys ei ole

ongelma. Strategia, jonka avulla pyritään varmistamaan koko eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys, perustuu siihen, että kasvava osuus eläkemenosta rahoitetaan ihmisten työelämänsä aikana kokoamalla säästöillä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa pyritään varmistamaan rahastoivien järjestelmien eläkesijoitusten vakaus noudattamalla asianmukaista makrotalouspolitiikkaa, ja siellä harkitaan lainsäädännön ja valvontajärjestelmän parantamista.

Päätelmä

Yhdistynyt kuningaskunta on edistynyt merkittävästi riittävyyteen liittyvien haasteiden ratkaisemisessa, mutta jää nähtäväksi, missä määrin tämä laskee vanhuusiän köyhyysriskiä ja nostaa eläkkeensaajien suhteellista elintasoa. Jotkin toimenpiteet vaikuttavat voimakkaasti lyhyellä aikavälillä, mutta joidenkin täysi vaikutus näkyy vasta vuosikymmenten kuluttua. Niille, jotka saavuttavat eläkeiän lähitulevaisuudessa, työskentelyn jatkaminen on edelleen tehokkain tapa nostaa elintasoa; viimeaikaisissa uudistuksissa on huomattavasti parannettu kannustimia tähän.

Rahoituksen kestävyys näyttää olevan hyvin hallinnassa, mutta yksityisen eläketurvan tarjoajien suorituskyky vaikuttaa siihen suuremmassa määrin kuin muissa maissa. Kansallisen eläkestrategiaraportin perusteella ei voida tehdä päätelmiä näiden yksityisten järjestelmien rahoituksen kestävyydestä. Jos yksityinen eläketurva tuottaa huomattavasti eläkkeiden ennustettua kattavuutta tai tasoa vähemmän, tarveharkintaisten etuuksien hakemukset saattavat lisääntyä tulevien hallitusten aikana.

Taustatilastot

	UK						EU15					
Viimeaikainen tulotilanne (ECHP:n tiedot vuodelta 1999)												
	Yhteensä		Miehet		Naiset		Yhteensä		Miehet		Naiset	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 50 % mediaanitulosta)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Köyhyysaste ¹ (köyhyysraja 60 % mediaanitulosta)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Tuloerot ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
65 vuotta täyttäneiden tulojen suhde 0–64-vuotiaiden tuloihin ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Julkisten eläkemenojen pitkän aikavälin laskelmat (EPC 2001)												
	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050	Taso			Nousu (%) vuosina 2000–2050				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Vanhushuoltosuhde ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Julkisten eläkemenojen osuus (%) BKT:stä ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Julkisten eläkemenojen kehittymiseen vaikuttavat tekijät (2000–2050) ³	Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä				Muutosvaikutus prosenttiyksikköinä BKT:stä							
Demografinen huoltosuhde	2,4				6,4							
+ Työllisyys	0,0				-1,1							
+ Kelpoisuus	-0,1				0,6							
+ Etuuksien taso	-3,4				-2,8							
= Yhteensä (mukaan luettuna jäännös)	-1,0				3,1							
Eläkemenot ⁴ (ESSPROS 1999)	11,5				12,7							
Politiikan liikkumavara kestävien eläkkeiden varmistamisessa												
Työllisyys(2001)	Yhteensä	Miehet	Naiset	Yhteensä	Miehet	Naiset						
Työllisyysaste (15–64-vuotiaat) ⁵	71,7	78,3	65,1	63,9	73,0	54,9						
Työllisyysaste (55–64-vuotiaat) ⁵	52,3	61,7	43,1	38,5	48,6	28,8						
Tosiasiallinen työmarkkinoilta poistumisikä ⁶	63,2	64,2	62,0	-	-	-						
Julkinen talous (2001) ⁷												
Julkisen velan osuus (%) BKT:stä	39,1			62,8								
Julkisen talouden rahoitusjäämä (%) BKT:stä)	0,7			-0,8								
Huomautuksia:												
1. Lähde: ECHP-UDB, Eurostat, joulukuu 2002. Yhdistyneen kuningaskunnan tiedot ovat väliaikaisia. Espanjan tietojen painotukset tarkistetaan. Ruotsin tiedot koskevat ainoastaan alle 85-vuotiaita henkilöitä; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
2. Lähde: Eurostat, väestölaskelmat. 65 vuotta täyttäneiden osuus suhteessa 15–64-vuotiaisiin.												
3. Lähde: talouspoliittinen komitea, "Budgetary challenges posed by ageing populations" -raportti, 24. lokakuuta 2001. Ks. Menetelmiä koskeva huomautus.												
4. Lähde: ESSPROS, Eurostat; ks. menetelmiä koskeva huomautus.												
5. Lähde: European Labour Force Survey, 2001.												
6. Lähde: European Labour Force Survey, 2001. Laskentatavasta keskustellaan vielä.												
7. Lähde: Euroopan komissio, talous- ja raha-asioiden pääosasto.												