

19

Mikael Forss

# EMUn vaikutuksia Suomen eläkejärjestelmään

Yleistaustaa ja kysymyksen  
asettelua keskustelun pohjaksi

1997



**ELÄKETURVAKESKUS**  
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Monisteita  
Papers

Mikael Forss

# EMUn vaikutuksia Suomen eläkejärjestelmään

Yleistäustaa ja kysymyksen  
asettelua keskustelun pohjaksi

## LUKIJALLE

Suomen päätös liittymisestä EMUun on pian edessä. Keskusteluun on enää varsin vähän aikaa, ja käytännön valmisteluihin on jo ryhdytty, kaiken varalta. Olen tähän monisteeseen koonnut vain muutamia aspekteja valtavan laajasta asioiden spektristä. Esitetyt mielipiteet ovat omiani.

Eläkejärjestelmän osalta EMU tuo mukanaan uusia asetelmia joista on hyvä olla tietoinen. Muuttunut tilanne on seurausta yleisistä talouspoliittisista seikoista, ja sen lisäksi suoraan ns. EMU-kriteereistä, joiden merkitys korostui Dublinin hallitusten välisen konferenssin jälkeen. Työeläkejärjestelmä on näissä kriteereissä katsottu kuuluvan julkiseen sektoriin, joten kriteereihin kohdistuvat vaatimukset ja paineet koskettavat suoraan myös työeläkesektoria. Työeläkejärjestelmä on kuitenkin, eurooppalaisittain kohtuullisen etuustasonsa ja osittaisen rahastoinnin takia melko hyvässä "neuvotteluasemassa" myös EMUun mentäessä. Eläkesektori on vahvasti sidottu muuhun talouteen ja ongelmia tulee siten oletettavasti vain siinä tapauksessa, että koko kansantaloutemme joutuu kriisitilanteeseen.

Lähestyn ongelmaa yleisemmän keskustelun kautta, joten luvut 2-3 sisältävät melko vähän viittauksia eläketurvaan. Eläkejärjestelmää olen käsitellyt erityisesti luvussa 4. Luvussa 5 olen pyrkinyt hahmottamaan asiakokonaisuudet tulevaisuuden skenaarioina. Viimeinen luku sisältää loppusanojen lisäksi lyhyen yhteenvedon.

Helsingissä 5. maaliskuuta 1997

Mikael Forss

## Sisällys

EMUn vaikutuksia Suomen eläkejärjestelmään .....	1
Alkusanat .....	1
1. EUn JA EMUn taustaa .....	3
1.1. Miten kaikki alkoi .....	4
1.2. EMUn liittymisehdot .....	4
2. Talouden tehokkuusvoitoista .....	6
3. Talouspolitiikan muutospaineet .....	10
4. Eläkemenot ja järjestelmän rakenne .....	11
4.1. Eläkemenot .....	11
4.2. Rahastointiaste .....	12
4.3. EMU-velan määrittäminen .....	12
4.4. Muutamia ennustekäyriä .....	14
5. Vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat .....	15
5.1. Poliittinen valta .....	17
5.2. Suomen aluetalouden vaihtoehdot .....	18
6. Loppusanat ja yhteenveto .....	21
Lähdeviitteitä .....	23

## EMUn vaikutuksia Suomen eläkejärjestelmään

### Alkusanat

Tarkoitukseni on seuraavassa artikkelissa pohtia Euroopan talous ja rahaliiton (EMUn) ja sitä seuraavan sisämarkkinoiden syventymisen mukanaan tuomia yleisiä vaikutuksia Suomen eläkejärjestelmään. Tätä kysymystä pohtiessani, en voi rajoittua pelkästään eläkejärjestelmään ja sosiaaliturvaan, vaan sivutuotteena syntyy pakostakin laajempi keskustelu Euroopan ja Suomen tulevaisuudesta.

Artikkeli on aiemmin kokoamani muistion työstetty ja laajennettu versio, eikä edellytä lukijalta akateemisen taloustieteen hallintaa.

Lähden oletuksesta, että EUn/EMUn suurimmat ja tärkeimmät vaikutukset ovat epäsuoria, eli tulevat politiikan ja talouden yleisen käyttäytymisen kautta. On aihetta olettaa, ettei näitä vaikutuksia ole tarpeeksi tiedostettu ja pohdittu yhteiskunnassamme, eikä myöskään eläkejärjestelmässä erityisesti. Suomen historiallisista syistä muodostunut kritiikitön ja suljettu älyllinen ilmapiiri on varmaan vaikuttanut siihen, että myös koulutetut taloustieteilijät ovat olleet EUn ja EMUun liittyvissä asioissa hiljaisempia kuin Ruotsin vastaava ammattikunta.

Näin ollen Ruotsi on ottanut Suomea varovaisemman kannan EMUun, vaikka sikäläinen työttömyys on pienempi. Myös Ruotsin talouden rakenne on Suomen rakennetta jossain määrin monipuolisempi ja se muistuttaa enemmän EU:n suurten maiden rakennetta. Ruotsi olisi taloutensa rakenteen puolesta Suomea sopivampi ehdokas yhteiselle valuuttahankkeelle.

Syksyllä 1996 ilmestynyt talousprofessori Lars Calmforsin työryhmän mietintö ei suosittelen Ruotsille EMUun menoa ensimmäisessä vaiheessa, lähinnä työvoimapolitiittisista syistä. Huomattavaa on myös, että EMUn vastustus on jakautunut Ruotsissa poliittisesti melko tasaisesti.

Iso-Britanniassa käydään voimakas keskustelu EMUa vastaan, jossa sekä konservatiivit, että työväenpuolueen parlamentinjäsenet kritisoivat Majorin hallituksen EU-ystävällistä linjaa, sikäläiset argumentit ovat olleet huolestuneita rahapoliittisen vallan menetyksestä. Saksassa ehkä eniten pelätään, että EMUn mukana maahan tuodaan inflaatiota ja valuutan heikkenemistä.

Tosin the Economist-lehden (14.12.96) mukaan, keskustelemattomuus on ollut yleistä koko Euroopassa. Tyypillistä on lisäksi ollut asenteiden lukkiutuminen puolesta tai vastaan, mikä taas on johtanut varsin vähäiseen keskusteluun erilaisista politiikan muotoiluvaihtoehdoista.

EMUn edut seuraavat kaupankäynnin ja neljän vapauden lopullisesta sinetöimisestä. Oletettavasti yhteinen raha loisi stabiilit ja vakaat olosuhteet Euroopan sisäiselle liiketoiminnalle. Tästä on toivottu seuraavan myös poliittinen stabiilisuus.

Riskit taas liittyvät EU-maiden suhteisiin Euroopan ulkopuolisiin suuriin talous ja valtaryhmittymiin. EMUn kautta luodaan uusi megavaluutta jonka kilpasuhteet tulevaisuuden dollariin tai jeniin on epäselvä. EU tuskin täyttää ns. optimaalisen valuutta-alueen edellytyksiä, joten on odotettavissa suurehkoja sisäisiä sopeutusprosesseja.

Tällöin Suomen osalta on olemassa erityinen riski reunamaaksi joutumisen muodossa. Tästä on voitava keskustella avoimesti, ja siihen on myös osattava varautua poliittisissa neuvotteluissa EUn jäsenmaiden kesken.

Näissä temmellyksissä Suomen eläkejärjestelmä ja muu sosiaaliturva voi joutua taloudelliseen ja poliittiseen ristipaineeseen jolla on myös näkyviä seuraamuksia. Yksityiskohtia on varmaan lähes mahdotonta povata, mutta suunnista ja suuruusluokista voi kyllä sanoa jotain.

On myös olemassa suoria, lähinnä teknisluontoisia vaikutuksia, jotka EMUn yhteinen rahayksikkö tuo eläkejärjestelmään, kuten esim. rekisteröintiin ja ohjelmistoihin tehtävät muutokset. Nämä ovat olleet jo erityis-selvittelyjen kohteena, eivätkä sinänsä kuulu tämän artikkelin aihepiiriin.

Esittelen kertauksen vuoksi lyhyesti EMUn toimeenpanojärjestelyä, sekä kuvaan sen taustoja ja mahdollisia vaikutuksia. Keskityn taloudellisiin seikkoihin, mutta poliittiset valtakelijät ovat tässä kokonaisuudessa myös niin olennaisia, ettei niitä voi jättää käsittelyn ulkopuolelle.

Talous- ja rahaliiton aikataulusta on aiemmin sovittu Maastrichtissa, ja vielä vahvistettu Madridissa vuosi sitten. Näin ollen kolmannen vaiheen alkamispäiväksi tulee 1. tammikuuta 1999, ja yhteisen valuutan euron liikkeellelasku kulminoituu 1.7.2002, jolloin euro viimeistään on jäsenmaiden ainoa laillinen maksuväline.

Vuoden 1996 lopussa saatiin solmittua Dublinissa sopimus talous- ja rahaliitosta, johon kuuluu mm. valuutta- ja rahakysymysten lainsäädännöllisiä ym. yksityiskohtia. Tämän lisäksi komission julkilausumassa sanotaan, että "Talousarviota koskevan kurinalaisuuden varmistamisen edellyttämän vakautta ja kasvua koskevan sopimuksen periaatteista ja pääkohdista on sovittu." Tämä on merkittävä lausuma tulevaisuuden talouspoliittista linjausta ajatellen.

Dublinissa otettu tiukka talouspoliittinen linja voi kohdistua nimenomaan eläkejärjestelmään, sikäli että se on EMU-kriteerien näkökannalta katsoen jakamassa yhteistä rahapottia verottajan kanssa.

Niin sanotussa julkisessa EMU-velassa pakollinen sosiaaliturva lasketaan yhtenä osana julkista sektoria. Euroopan päättäjien huomio tulee sillä tavoin kohdistumaan kaikkeen julkiseen rahankäyttöön, ja siis epäsuorasti myös eläketurvaan. Näiden katseiden vaikutusvaltaa on mahdotonta ennustaa, tietämättä Euroopan poliittista tulevaisuutta.

Vahvassa federalismissa eli liittovaltiossa, jota näyttävät ajavan EUn keskusbyrokraattien lisäksi sekä saksalaiset että ranskalaiset tahot, voi kyllä syntyä poliittista painostusta eläketurvaan. Toisaalta näiden kahden maan oma sosiaaliturva ei ole kovin alhaisella tasolla, ja lisäksi molemmilla johtajamailla on melko alhainen, Suomea alhaisempi, eläkkeiden rahastointiaste.

EUn keskusbyrokratiaa ja yksittäisiä jäsenvaltioita suuremman poliittisen ongelman sosiaaliturvalle muodostaa oletettavasti Euroopan keskuspankki, joka varmasti vaatii julkisten menojen, ja erityisesti sosiaalimenojen tiukkaa valvontaa, ja mahdollisesti myös virtaviivaistusta ja yhdenmukaistamista.

Lyhyemmällä aikavälillä on olemassa taloudellisia huolenaiheita, kun totut talouspoliittiset keinot eivät enää ole käytettävissä. Tosin EMUn ulkopuolelle jääminen ei oletettavasti perustilannetta muuttaisi, avoimilla kansainvälisillä pääomamarkkinoilla on oltava melko tarkkana julkisen rahankäytön suhteen, kuten 1990-luvun kriisi on osoittanut. Kuitenkin kilpailukyvyn palautti 90-luvulla nimenomaan EMUssa mahdolliseksi tehtävä devalvaatio.

Pienen reuna-alueen maan huolet eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään näihin yleiskuvioihin vaan tärkein uhkakuva on aluepoliittinen. Antaako Eurooppa hätätilanteen sattuessa riittävästi tukea pohjoisen alueille, ja ollaanko riittävän kiinnostuneita siitä, mitä pohjoisessa tapahtuu.

Rakennetaanko tänne tarpeeksi uutta infrastruktuuria, vai loppuuko kiinnostus Tanskansalmen alueen pohjoispuolella. Tästä aluepoliittisesta kysymyksestä tulisi keskustella nykyistä enemmän. Se voi vaikuttaa erittäin olennaisella tavalla myös sosiaaliturvan rahoitus pohjaan.

Kysymys pohjoisen Euroopan ja Itämeren alueen yhteistyöstä on nyt tärkeämpi kuin koskaan, ja sen tulisi todella edetä rynnäköllä työryhmä- ja lounaspöytätasolta käytäntöön. (Tätä halutaan myös Pohjois-saksassa: vrt. Schleswig-Holsteinin osavaltion ministeri Gerd Walter: "Storregioner allt viktigare i ett Europa vid skiljevägen", SvD 16.12.96)

## 1. EUn ja EMUn taustaa

EU:n perusajatus on ollut neljän vapauden doktriini, eli tavaroiden, palveluiden, pääoman ja työvoiman vapaan liikkumisen periaate. Lisäksi ollaan Maastrichtin sopimuksessa ja EMUssa luomassa eräänlaista megavaltion kaltaista instituutiota.

Kun EU alkuaan oli tarkoitettu unionistiseksi eli itsenäisten valtioiden liittymäksi, niin yhteisen rahaliiton jälkeen voidaan hyvinkin sanoa sen ottaneen aimo askeleen kohti Yhdysvaltojen kaltaista federalismia. Samaa suuntaa mennään kun ja jos pienten maiden äänivaltaa tästäkin pienennetään esimerkiksi luopumalla konsensus- eli yhteisymmärryksen periaatteesta tärkeissä asioissa.

### 1.1. Miten kaikki alkoi?

Nykymuotoinen Euroopan yhdyntyminen voidaan nähdä puhtaasti toisen maailmansodan seurauksena. Saksan muuttuminen uhkatekijästä yhteistyökumppaniksi on ollut yhdyntymisen kantava voima alusta alkaen ja on sitä edelleenkin. Saksan rooli on kuitenkin muuttunut yhä hallitsevammaksi. Ranskan alkuvaiheen dominointi jätti sekin omat jälkensä esimerkiksi EU:n päätöksentekoon ja virkamieskulttuuriin.

Suomen tilanne on ns. Stackelberg-pelin mukainen, jossa suuret johtavat maat valitsevat omat linjansa paljoakaan pienistä välittämättä. Pienten maiden on pakko yrittää ennakoida mitä suuret tekevät. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että olisi vain yksi tie valittavana.

Suomea kuitenkin käytännössä sitoo EU:n virallinen sopimuspolitiikka, jota suuret ohjaavat. Suomi on erityisen sidottu, pienuutensa lisäksi myös turvallisuuspoliittisen asemansa vuoksi. Suomi haluaa poliittisista syistä olla suurten siipien alla.

Koska suuret maat - etenkin Saksa ja Ranska - näyttävät määrätietoisina kulkevan kohti yhteistä rahaliittoa, emme juurikaan olisi voineet toimia toisin kuin tähän asti olemme tehneet. ERM-kytkentä on johdonmukainen seuraus tästä poliittisesta tienva-  
linnasta ja tahdonilmaisusta.

### 1.2. EMUn liittymisehdot

Varsinaisesta EMUun liittymisestään Suomi on asiallisessa mielessä päättänyt jo allekirjoittaessaan sopimuksen Euroopan unioniin liittymisestä. Silloin Suomi sitoutui noudattamaan Maastrichtin sopimusta, jonka yhtenä osana on rahaliittoon liittyminen sikäli kuin lähentymiskriteerit, eli käytännössä liittymisehdot, täyttyvät.

Poikkeuksen tähän saivat neuvoteltua itselleen virallisesti Iso-Britannia ja Tanska. Sopimuksen sitovuutta on silti monessa muussakin maassa ja eri leireissä vähätelty. Eritoten näin on menetelty Ruotsissa, mutta jossain määrin myös Suomessa. On kuitenkin luultavaa, että Maastrichtin sopimuksen sitovuutta tullaan voimakkaasti painottamaan poliittisen prosessin loppuvaiheen lähestyessä. Tällaisia signaaleja tulee mm. Saksasta.

Myöskään Suomen nykyinen hallitus, toisin kuin Ruotsin sosdem. vähemmistöhallitus, ei ole tällä hetkellä juurikaan kiistämässä Maastrichtin sitovuutta, vaan on päättäväisesti ottanut kantaa EMUun liittymisen puolesta.

Voimme melko suurella todennäköisyydellä olettaa että Suomi liittyy EMUun ensimmäisten joukossa, tai ainakin melko pian. Jos suunniteltu aikataulu toteutuu, niin Suomi alkaisi käyttää yksinomaan euroja maksuvälineenään viimeistään 1.7.2002.

Lisäksi voidaan tehdä lisäoletus, joka tällä hetkellä näyttää hyvin todennäköiseltä, eli että uusi valuutta, euro, pyritään pitämään vahvana, vakaana valuuttana. Voidaan siis olettaa että inflaatio- ja korkotasot pysyvät vakaasti matalina. Tätä viimeksi mainittua käsitystä vahvistaa juuri Dublinissa joulukuussa 1996 solmittu sopimus tiukan budjettipolitiikan jatkamisesta EMUun liittymisen jälkeen.

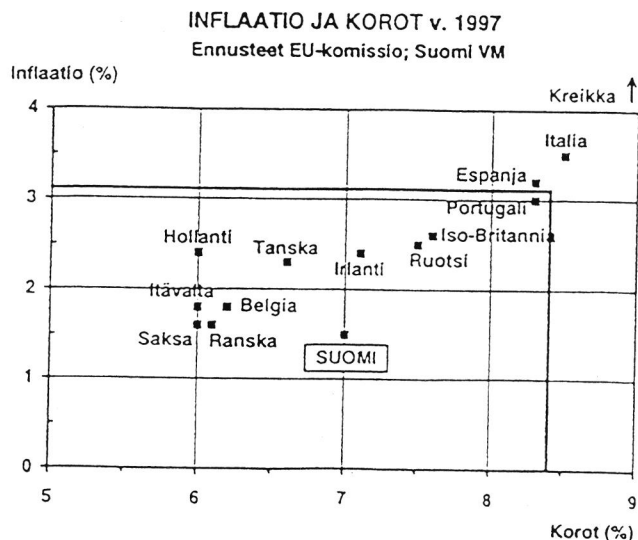
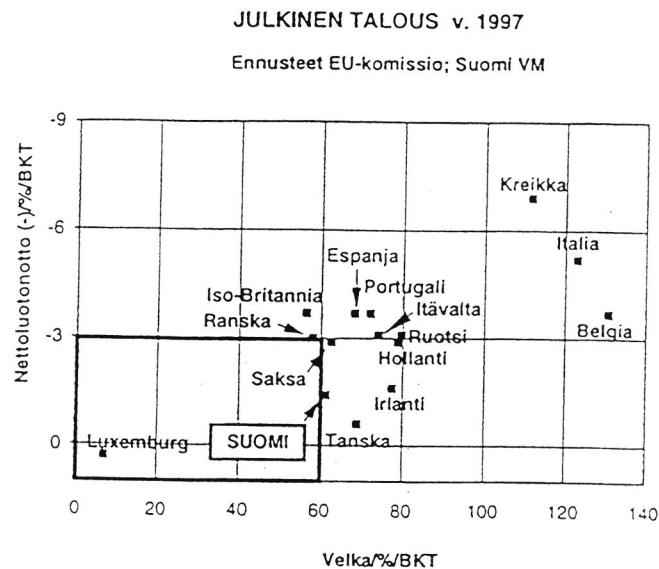


EMUn lähentymiskriteerit eli "liittymisehdot" ovat lyhyesti ilmaistuna:

- Inflaatio on enintään 1,5% korkeampi kuin korkeintaan kolmen alhaisimman EU-  
valtion keskiarvo.
- Julkisyhteisöjen yhteen sulatettu velka (ns. EMU-velka) on korkeintaan 60 %  
BKTsta (EMU-velkaan lasketaan Suomessa Valtion, Kuntien ja sosiaalirahastojen  
yhteen sulatetut velat)
- Julkisyhteisöjen alijäämä on korkeintaan 3 % BKTsta
- Maan valuutta on kuulunut ERMiin 2 vuotta
- Pitkäaikainen korkotaso ylittää enintään 2 % kuin aiemmin mainitun korkeintaan  
kolmen inflaatioon nähden alhaisimman maan korkotasojen keskiarvo.

Alla olevan Valtiovarainministeriön ennustekuvion mukaan Luxemburg olisi EU-maista  
ainoa joka täyttäisi ehdot selvällä marginaalilla. (VVM 1996)

Kuviot: Lähentymiskriteerien ennusteet vuodelle 1997



## 2. Talouden tehokkuusvoitoista

Tehokkaat Euroopan sisämarkkinat ovat alusta alkaen kuuluneet EEC:n ja myöhemmin myös EU:n tavoitteisiin. Neljän vapauden siunaamat markkinat sallivat tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaan liikkumisen. Eläkejärjestelmän kannalta tärkein on kotimainen talous ja työllisyysaste.

Vapaakaupan oppi voidaan katsoa olevan yhtä vanhaa kuin moderni talousoppi siinä mielessä, että Adam Smith oli sen ensimmäinen tunnettu puolestapuhuja. Smithiä pidetään myös modernin hyötyajatteluun perustuvan taloustieteen perustajahahmona. Vapaakauppa on monellakin tavalla talousopin henki ja sielu.

Smithin selvityksiä vapaakaupan mukanaan tuomista eduista kehittivät edelleen Ricardo ja monet uudemmat ajattelijat. Smith huomasi vapaakaupan absoluuttiset edut, joista seuraa, että kun Portugali tuottaa viintä halvemmalla kuin Englanti, ja Englanti taas vaatteita halvemmalla kuin Portugali, niin näiden maiden kannattaa erikoistua ja vaihtaa tuotteita keskenään

Talousopin klassikoista Ricardo oli askelta etevämpi osoittaessaan, että vaikka yksi maista on absoluuttisesti tehokkaampi tuottamaan molempia tavaroita, niin erikoistuminen ja vaihto silti kannattaa, jos on olemassa suhteellisia eroja tuottavuudessa. Tämä johtuu maiden sisäisten vaihtosuhteiden eli reaalihintojen eroista.

Tehottomamman maan kannatta erikoistua tuottamaan sitä tuotetta, jossa se on suhteellisesti tehokkaampi, jolloin voidaan löytää yhteinen vaihtosuhte eli hintasuhte, joka tyydyttää molempien maiden kysynnän, ja josta molemmat saavat hyötyä.

Tätä kaupankäynnin teoriaa on myöhemmin kehitelty edelleen lukemattomissa versioissa, joissa on huomioitu eri tuotannon tekijöiden hinnat jne. Kauppateoriaa on myös kritisoitu lähinnä staattisuudesta eli siitä, ettei se tarpeeksi huomioi talouden kehitysnäkymiä. Eli jos joku maa olisi Ricardon ja Smithin neuvoja seuraten, erikoistunut esim. viinin viljelyyn ja muuhun maatalouteen, olisi sen teollistuminen ehkä vaarantunut. Sen aikaiset taloustieteilijät eivät (eivätkä kaikki nykyiset) ymmärtäneet kehitysmäängelmaa, eivätkä samantapaisia aluetaloudellisia asioita kuten reuna-alue- tai haja-asutusongelma.

Maiden välisen vapaakaupan harjoittaminen on kuitenkin käytännössä paljon vähäisempää kuin sisämarkkinoiden luominen. Viimeksi mainittu lähentelee täydellistä vapaakauppatilannetta yhdistettynä täydelliseen tuotantotekijöiden liikkuvuuteen. Tämän lisäksi on myös edellytettävä instituutioiden ja lainsäädännön yhtenäistämistä, tai ainakin niiden välistä yhteensopivuutta.

Talusteoria esittää tällöin, että täydellinen vapaakauppa tasoittaisi tuotannon tekijöiden hinnat, eli korot ja palkat, pitkällä aikavälillä. (Heckscher-Ohlinin malli). Mutta jos näin käy, se voi edellyttää siirtoja jotka ovat aluetaloudellisesti katastrofaalisia.

Tuotantotekijää X siirtyisi paikasta A, jossa on liikatarjontaa, paikkaan B, missä sitä kysytään, jolloin siirtymisen johdosta hintatasoon syntyy nousupainetta paikassa A ja laskupainetta paikassa B. Näiden siirtojen mahdollisista muista aluetaloudellisista ja sosiaalisista seurauksista taloustieteellä ja taloustieteilijällä ei ole juuri mitään sanottavaa. Miten kehittyi "häviöalueen" huoltosuhte, ja verotuspohja. Millä tasolla

ylläpidetään infrastruktuuri ja julkiset palvelut. Onko oman maan tai kansan talous ylipäätensä kansantaloustieteelle tärkeää.

Klassisessa ja uusklassisessa vapaakaupan teoriassa edut syntyvät lähinnä keskittymisestä ja erikoistumisesta, joilla siis voi olla alueellisesti katsoen haitallinen vaikutus. Näin ollen eri maiden näkökulmasta katsoen asiat voivat näyttää kovin erilaisilta. Vaikka pelin summa on positiivinen, häviäjiä voi löytyä.

Yhteisen valuutan maakohtaisessa analysoinnissa käytettävä optimaalisen valuutta-alueen teoria sitä vastoin edellyttää optimaaliselta valuutta-alueelta mm. samankaltaista tuotannon ja ulkomaankaupan rakennetta, muuten esim. tuotantokelijöiden siirtyminen voisi aiheuttaa pahoja häiriöitä yksittäisten alueiden tai maiden talouksissa, kuten myös yhteisen valuutan liikehtiminen maailmanmarkkinoilla.

Suomi on erikoistunut muutamien päätuoteryhmien vientiin, ja taloutemme poikkeaa lähes kaikilla yleisillä mittareilla mitattuna suuresti EU-maiden keskiarvosta. Lundbergin (1996) esittämässä järjestyslukuvertailussa Suomi oli toiseksi poikkeavin jäljessään vain Kreikka. 14 EU-maasta ainoastaan Tanska, Portugali ja Kreikka olivat samassa sarjassa Suomen kanssa, eli sijoituivat vertailuissa keskimäärin noin sijalle 11. Alla on esitetty järjestysluvut kahden mittarin osalta. Vertailussa oli alla esitettyjen indikaattorien lisäksi käytetty muitakin, kuten ristikkäiskauppa, työttömyys, EUn sisäinen kauppa jne.

Taulukko: Optimaalisen valuutta-alueen samankaltaisuusmittareita ja niiden arvojärjestykset.

	Kaupan rakenne	BKT:n kasvu	Kuuden eri mittarin keskim. järjestysluku
AUT	6	3	5.8
BEL	4	6	3.8
DEN	11	14	11.0
<b>FIN</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>11.2</b>
FRA	2	2	4.0
GER	1	7	4.3
GRE	14	11	11.3
IRE	10	13	8.0
ITA	5	4	7.2
NET	8	5	6.3
POR	12	9	10.3
SPA	7	1	5.3
SWE	9	8	9.2
UK	3	10	7.2

Korkojen kohdalla tasoittumista tapahtuu jo nykyisten järjestelyjen puitteissa. Korkoihin vaikuttaa pääoman runsauden lisäksi myös spekulatiiviset ja muut odotuksiin liittyvät epävarmuustekijät jotka voivat häiritä täyttä tasaantumista.

Palkkojen kohdalla ei myöskään ole tapahtunut täyttä tasausta, vaan maat ovat mm. työvoiman rakenteesta johtuen kovin erilaiset. Sen lisäksi on luultavaa etteivät palkat sopeudu niin helposti kuin teoria olettaa, vaan että sopeutuminen tapahtuu mieluummin paikallisen työttömyyden kautta.

Historiassa markkina-alueiden laajentumista, yhteisten valuutta-alueiden luomista ja kaupan vapautumista on tapahtunut ennenkin, vaihtelevalla menestyksellä.

On hyvä muistaa integraation tähänastiset kiistattomat saavutukset. Vajaat kaksi vuosisataa sitten Saksan alue oli pahasti pirstaloitunut, siten että vientitavaran hinta Reinin jokea pitkin esim Baijerista Rotterdamiin moninkertaistui, kymmenien vero- ja tulli-asemien johdosta. Takaiskujakin on: Itävalta-Unkari ja Preussi joutuivat viime vuosisadan puolella sotaan keskenään valuutta-unionista huolimatta. Teollistuneiden valtioiden syrjäseutu-ongelmat ja tiettyjen teollisten alueiden jälkeenjääneisyys voidaan katsoa johtuvan markkinoiden vapautumisesta. Vapaudella on hintansa.

Kun nykyisin melkein kaikkia tavaroita voidaan kuljettaa vapaasti niin työvoiman liikkuminen jopa yksittäisten maiden sisällä oli yleensä sekin vaikeata ja luvanvarais- ta viime vuosisadalla, puhumattakaan yritysten perustamisesta.

Yhteinen valuutta euro sinetöisi lopullisesti, onnistuessaan hyvin, yhteiset markkinat. Ainoat kaupan esteet muodostaisivat sen jälkeen kulttuuri ja maantiede.

Tästä syntyy lisää erikoistumisen ja kaupan etuja. Tosin nämä edut ovat osin jo toteutuneet nykyisenmuotoisessa vapaakaupassa, eikä välittömiä seurauksia ole odotettavissa, vaan muutokset tulevat pitkällä aikavälillä kiristyvän kilpailun ja siitä seuraavasta aloittaisen rationalisoinnin seurauksena. Näillä ei ole yksiselitteistä vaikutusta jonkun maan kansantalouteen.

Kilpailu voi olla paikallisen työllisyyden kannalta vahingollista, koska uudessa Euroopassa ei enää ole niinkään kysymys siitä, säilyykö yksi vai kolme kotimaista olutpanimoa, vaan siitä, säilyykö yhtään. Näin on monella muullakin alalla, ja kehitys jatkuu EMUn kiihdyttämänä

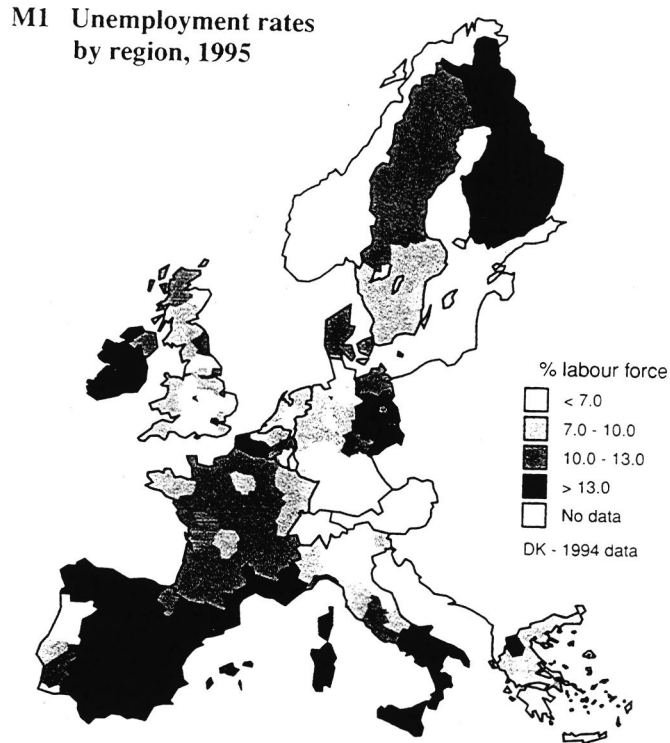
Yhteenvetona voisi todeta että tehokkuuteen vaikuttaa kaksi EMUn vauhdittamaa ja voimistamaa tekijää. Yhtäältä ja lyhyellä tähtäimellä yritysten välinen kilpailu kiristyy sisäisen markkinan ja EMUn johdosta, toisaalta jatkuu keskittyminen joka voi johtaa pitkän päälle kilpailun vähentymiseen monella alalla. (vrt. Erkkilä ja Widgrén, 1996)

Suomeen nämä vaikutukset tulevat myös kahdella tavalla. Yhtäältä saamme osuutta yleisistä tehokkuusvoitoista joiden tulisi näkyä reaalisten palkkojen ja voitto-osuuksien nousuina. Maksussa oleviin eläkkeisiin tällä on positiivinen vaikutus joskin nykyisin indeksi antaa vähemmän reaalihyvitystä.

Toinen tehokkuuden vaikutustie onkin sitten ongelmallisempi analysoida. Miten hyvin Suomi tulee pärjäämään EU:n alueiden välisessä kilpailussa yrityksistä ja työpaikoista? Miten kannattavaa on sijoittaminen Suomeen? Mitä tuottoa sijoitukselta tullaan vaatimaan? Vaaditaanko reuna-alueilta ja korkean työttömyyden alueilta erityistä riskilisää joka jää näkyvästi korkoihin?

Näihin on tietenkin mahdotonta ottaa kantaa, mutta niistä tulee olla tietoinen ja myös huolissaan, kuten seuraava kuva näyttää (Lähde EU-komissio 1996)

Kuvio: Työttömyyden alueellinen jakautuminen Euroopassa



Työttömyys on siis selvästi keskittynyt reuna-alueille. Investointia suunnittelevalle työttömyys on kaksipiippuinen, se lupaa ehkä helpompaa ja halvempaa työvoiman saantia, mutta se tietää samalla myös korkeita sosiaalimenoja.

Suomen tilannetta voisi tietenkin edesauttaa tietoinen talouspoliittinen pyrkimys toimia sillanpäänä Venäjän markkinoille, EUn kautta toimivan Itämeren alueen aluepolitiikan lisäksi ja täydennykseksi. Tätä toimintaa on jo melko runsaasti, mutta sen merkitys on suuresti riippuvainen Venäjän talouden kehityksestä.

### 3. Talouspolitiikan muutospaineet

Eläkejärjestelmän tulevaisuus on ennen kaikkea riippuvainen talouden tulevasta tilanteesta ja sen nykyinen uskottavuus tulisi näin ollen riippua niistä odotuksista, oikeita tai vääriä, joita liitämme talouden kehitykseen. EMU tulee ilman muuta vaikuttamaan näihin odotuksiin, muttei yksiselitteisesti.

Ennen Dublinin hallitusten välistä kokousta yksi EMU-hankkeen heikoimpia kohtia on ollut lähentymiskriteerien kohteena olleiden muuttajien jatkokohtalo. Pysyvätkö maat tiukassa budjettipolitiikassa, vai yrittääkö joku maa vapaamatkustaa eli stimuloida omaa taloutta velkaantumalla julkisesti, jolloin muut maat joutuisivat puolustamaan euron arvoa entistäkin tiukemmilla budjeteilla, mikä taas voisi osoittautua näille maille sisäpoliittisesti kestävämmäksi.

Dublinissa sovittiin, että lähentymiskriteereissä on pysyttävä. Ainoastaan voimakkaan laskusuhdanteen sattuessa sallitaan poikkeus. Tällöin BKT:n negatiivinen kehitys tulee olla vuositasolla -2% alapuolella.

Lienee vielä liian aikaista sanoa, antaako Dublinin sopimus riittävät eväät heikon kohdan suojaukseen. Ei voi pitää mahdollisena sellaista kehitystä, että euron tultua käyttöön, julkista velkaa ja budjettivajetta koskevia ehtoja jopa kiristetään tästäkin ja aletaan vaatia absoluuttisen velan ja vajeen saamista lähelle nollassa.

On olemassa myös vastakkainen vaara. Budjettikuri voi tulla nykyisessä muodossaan työllisyyden rasitteeksi, etenkin sen vuoksi, että EUlla itsellään ei ole riittävästi eväitä mahdollisesti tarvittavan työllisyys- ja finanssipolitiikan harjoittamiseen. EU:n omien resurssien puuttuessa se voi harjoittaa näitä politiikan muotoja lähinnä suosituksien ja rajoitettujen erityisohjelmien kautta. Tämä taas voi osoittautua riittämättömäksi, jos työllisyyspoliittiset tavoitteet joutuvat rajummin törmäyskurssille rahoitustavoitteiden kanssa.

Vaikka työllisyyttä onkin korostettu esimerkiksi Dublinin huippukokouksessa, talouspoliittiset mahdollisuudet työllisyystilanteen parantamiseksi näyttävät vielä vaatimatonta. Niiden aikaansaaminen vaatisi EU:ta nykyistä paljon komeamman budjetin, ja lisää federaalista käskyvaltaa, mikä taas toisaalta tuntuu olevan poliittisesti vaikeakulkuinen tie. Yhteistä työllisyyspolitiikkaa on kyllä toivottu eri tahoilla. Ruotsin jäsenanomustahan aikanaan siivitettiin nimenomaan tällä.

On kyllä myös vaikea kuvitella, että nykyisenkaltainen korkean työttömyyden tilanne voisi Euroopassa jatkua. Kysymys on poliittisesta tien valinnasta. Lähteekö Eurooppa amerikkalaiselle matalapalkkaisten palvelutöiden tielle, josta on kuvaavasti käytetty nimitystä "McJobs", vai yrittääkö se löytää eurooppalaisempaa, "sosiaalisempaa" tietä, joka edellyttäisi esim. työn jakamismekanismien uusiutumista, verotuspohjan muuttamista ja järjestelmien uudelleenmuokkausta yms.

Eläkejärjestelmän kannalta tällä linjauksella voi olla suurtakin merkitystä, sillä työmarkkinoiden amerikkalaistuminen voisi myös merkitä pakollisten palkkaperusteisten maksujen vähentämispaineita.

Suomessa EMUn työllisyyskysymykseen liittyvä kriittinen keskustelu on ollut melko vaisua. Keskustelun puute osoittaa, että päätös Euroopan unioniin ja EMUun

liittymisestä on lujasti ankkuroitu muuhun reaali politiikkaan, ja että sen talouspoliittiset ulottuvuudet merkitsevät meillä vähemmän kuin Ruotsissa ja monessa muussa maassa.

#### 4. Eläkemenot ja järjestelmän rakenne

##### 4.1. Eläkemenot

Jos tulevaisuuden EMU:ssa muodostuu uhkia Suomen eläketurvalle niin niitä kohdistuu kyllä muuallekin. Suomen eläketurva ei ole EU:n muihin maihin ja etenkin johtajamaihin Ranskaan ja Saksaan, verrattuna kovinkaan runsaskätinen. Tätä kuvatkoon seuraava taulukko joka sisältää vertailukelpoiset BKT-osuudet kokonaiseläkemenoista, eli vanhuus- lesken- ja työkyvyttömyyseläkkeistä. On myös todettava että laman alentama BKT nosti Suomen luvun v. 1992 yli 16 %iin. Vuonna 1995 Suomen luku on alentunut 13 % pintaan, joka on eurooppalaista keskitasoa.

Taulukko: Eläkemenot maittain % BKT:stä (sis. Vanhuus-, lesken- ja työkyvyttömyysmenot, lähde Euroopan komissio)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
B	14.1	13.6	13.7	13.8	13.5	14.3
DK	12.7	13.2	13.1	13.3	13.5	13.8
D	14	13.7	13.3	13.7	14.1	14.7
GR	11.9	12.1	12.3	12	11.5	11.8
E	9.8	9.9	10.1	10.3	10.7	11.2
FIN			12.5	14.6	16.1	
F	13.6	13.3	13.3	13.5	13.8	14.4
IRL	7.1	6.6	7	7.2	7.2	7.1
I	14.5	14.8	15.2	15.6	16.8	17.2
L	15.1	14.5	14.7	16.1	16.3	17.1
NL	17.6	17.4	18.5	18.6	18.9	19.1
P	7.6	7.4	7.9	8.2	8.4	9
UK	11.1	11.3	11.8	13	13.7	14.2
EUR 12	13.3	13.1	13.3	13.7	14.2	14.7

Suomen erityisongelmana on kylläkin pidettävä alhaista eläkkeellesiirtymisikää jota järjestelmä on osaltaan ollut tukemassa luomalla uusia vaihtoehtoja. Eräitä varhaiseläkemutoja kuten työttömyyseläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä ei edes tunneta muissa maissa. Näiden eläkemutojen yhtenäistäminen, ja koordinointi varsinaisen työkyvyttömyyseläkkeen ja muun sosiaaliturvan kanssa on vielä edessä. Tosin on muistettava että näiden eläkemutojen houkuttelevuus on jossain määrin vähentynyt jo toteutettujen uudistusten kautta.

#### 4.2. Rahastointiaste

Pidemmällä tulevaisuudessa voi syntyä poliittisia konfliktitilanteita lähinnä sen vuoksi että rahastointi-aste on Euroopan maissa hyvin erilainen, kuten seuraavassa taulukossa nähdään. Ranska ei ole taulukossa mukana, sen rahastointiaste on kuitenkin hyvin pieni, eli alle 6% BKT:sta. (Lähde: Työryhmäselvitys "Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan kehittäminen", Kari Puro pj, Hki 1996)

Taulukko: Rahastojen BKT-osuus eräissä maissa

Maa	Eläkejärjestelmä	Vuosi	Rahastot BKT:sta
Alankomaat	Pakollinen lisäeläke	1992	0,74
Iso-Britannia	Lakisääteinen eläke Pakollinen lisäeläke Vapaaehtoinen lisäeläke	1991	0,60
Ruotsi	Lakisääteinen eläke Pakollinen lisäeläke	1993	n. 0,63
Suomi	Lakisääteinen eläke Vapaaehtoinen lisäeläke	1994	0,33
Sveitsi	Pakollinen lisäeläke Vapaaehtoinen lisäeläke	1993	0,89
Tanska	Pakollinen lisäeläke Vapaaehtoinen lisäeläke	1991	0,63
Belgia	Vapaaehtoinen lisäeläke	1991	0,11
Irlanti	Vapaaehtoinen lisäeläke	1992	0,33
Italia	Vapaaehtoinen lisäeläke	1991	0,008
Saksa	Vapaaehtoinen lisäeläke	1992	0,14

#### 4.3. EMU-velan ja alijäämän määrittäminen

Suure, jota nähtävästi tullaan käyttämään julkisen velan määrittelyssä, on ns. julkinen EMU-velka, eli julkisyhteisöjen yhteen sulatettu velka. Yhteen sulatettu tarkoittaa, että kaikki keskinäiset velat on vähennetty. Sama koskee alijäämäkriteeriä. Tästä järjestelystä nousee esille eläkejärjestelmän kannalta kaksi suurta kysymystä joista ensimmäinen on periaatteellinen ja toinen on poliittinen.

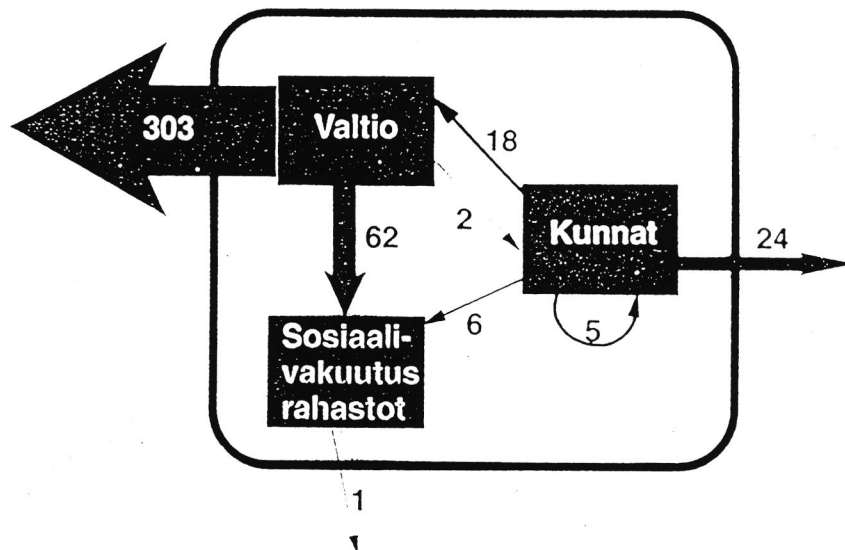
Periaatteellinen kysymys on se, että jos valtio ei katsota olevan EMU-kriteerin valossa velkasuhteessa toiselle julkisyhteisölle, niin keneen tämä velkasuhde itse asiassa kohdistuu. Vakuutetulla täytyy olla taattu oikeus ja turva suhteessa hänen etuuksiaan varten rahastoitua pääomaan ja sen tuottoon, ilman minkäänlaista vähäisintäkään epäilystä. Jos ei muuta niin tästä erityis suureesta tulisi säätää erityinen laki, joka selkeästi säätelisi EMU-velassa esiintyvien julkisyhteisöjen keskinäiset suhteet.



Poliittisesti julkisyhteisöt joutuvat väistämättä kilpailutilanteeseen. Euroopan Keskuspankin näkökulmasta on aivan sama lisääntykö velka valtion, kuntien, vaiko eläkejärjestelmän toimesta. Myös OECD, IMF ja Maailmanpankki ovat viime aikoina, ja jostain syystä, kiinnittänyt huomiotaan nimenomaan eläkesektoriin, vaikka niiden huomio voisi aivan yhtä lailla kohdistua muihinkin julkisiin menoihin, kuten muuhun sosiaaliturvaan, puolustusmenoihin tai koulutukseen.

Kaikilla julkisilla sektoreilla on menojen nousupaineita. Valtionvelan korko on ajanut valtion kapeikkoon, mikä kohdistuu jo tällä hetkellä suoraan kuntiin. Väestön vanhenemisesta johtuvat menopaineet kohdistuvat etenkin kuntien hoitokuluihin ja eläkejärjestelmään kokonaisuudessaan. Seuraavassa kuvassa esiintyvät luvut ovat vuodelta 1995, jolloin eläkerahastot omistivat valtion velkapapereita runsaat 60 mrd mk. Tällä hetkellä omistus on tästäkin noussut ja EMU-kriteeri, eli 60 % BKTsta alkaa olla lähettyvillä.

### EMU-velan määräytyminen 1995, mrd mk: julkisen sektorin sisäiset ja ulkoiset velat

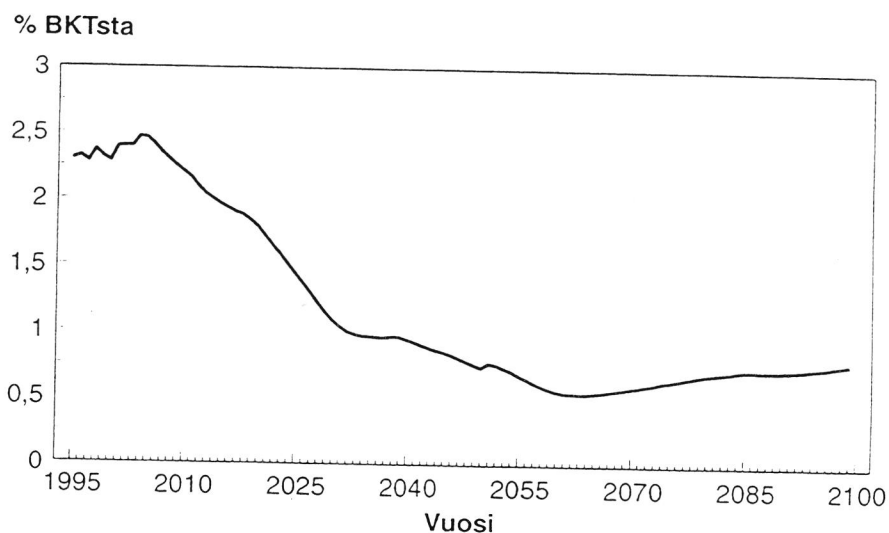


Viime vuoden valtion alijäämä oli noin 7 % BKTsta, josta voitiin vähentää tuotoissa ja eläkemaksuissa kerätty menojen ylite, joka oli noin 4 % BKTsta. Tällöin EMU-kriteeri, eli 3 % BKTsta voitiin myös siltä osin likimääräisesti täyttää.

Tulevaisuudessa tämä "tuki" todennäköisesti vähenee koska rahastoja ei kasvateta nykyiseen tahtiin, kuten a.o. käyrästä ilmenee. Kuitenkin rahastojen käyttö puskurina sekä esim. kuntien suunniteltu eläkerahastojen purkaminen vaikeutuu EMU-kriteeristä johtuen. Lisäksi rahastojen riskisijoitukset vaikeutuvat entisestäänkin.

Kuvassa on esitetty yksityisen eläkesektorin positiivinen vaikutus EMUn alijäämäkriteeriin. Jos oletetaan, että julkinen sektori käyttäytyy likimäärin samalla tavoin käyrä siirtyy hieman ylöspäin ja näyttää siten koko työeläkesektorin positiivisen vaikutuksen, joka on tällä hetkellä noin 4 prosenttia BKTsta. (Lähde: Lindell 1997)

## Yksityisen eläkesektorin plusvaikutus EMUn alijäämäkriteeriin



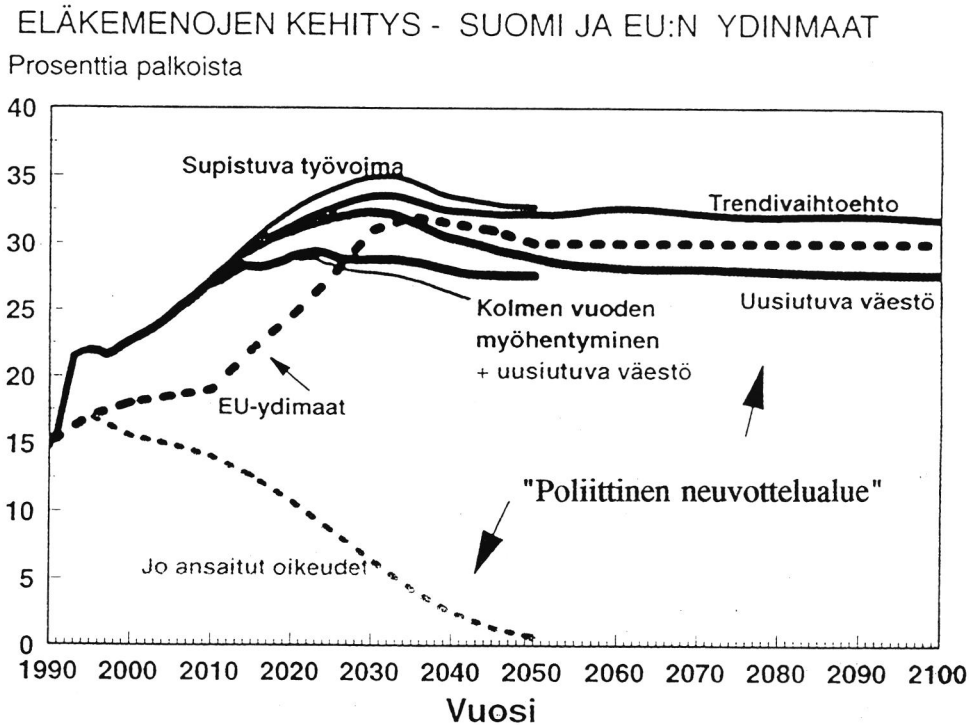
#### 4.4. Muutamia ennustekäyriä

Seuraavassa kuviossa on esitetty arvioita työeläkemenoista prosentteina palkkasummasta. Suomen luvut ovat lasketut Eläketurvakeskuksen empiirisellä simulointimallilla joka pohjautuu nykytilanteen empiirisiin lukuihin ja trendeihin sekä Kelan väestöennusteeseen (ehyet käyrät). Reaalipalkkojen on oletettu nousevan keskimäärin n. 2 % vuodessa.

Samaan kuvioon olen liittännyt likimääräiset arvot Chaveun ja Loufirin (1997) simulaatiomallin tuottamista laskelmista Ranskan ja Saksan tilanteista (katkonainen käyrä). Vaikka laskelmat on tehty hyvin erilaisella malleilla, niin tulos näyttää olevan hyvin samankaltainen ja kuvastanee melko suoraan väestötilannetta.

Tämän kuvion lohdullinen puoli on se, että Suomen tilanne ei näyttäisi olevan tulevaisuudessakaan pahempi kuin Ranskan tai Saksan tilanne. Jos menojen alentamis-paineita on, niin ne kohdistuvat yhtä lailla näihin EUn ydinmaihiin. (Lähde Korpela, Klaavo ja Lundqvist, 1997)

Kuvio: Eräitä ennuste-vaihtoehtoja



Huolestuttavana koko mannereuroopan julkista menotilannetta kaiken kaikkiaan kyllä voidaan pitää. Suuret rahastoimattomat eläkeoikeudet askarruttavat etenkin Brittiläisiä joiden eläkejärjestelmä perustuu korkeampaan rahastointiasteeseen. He pelkäävät esimerkiksi joutuvansa maksamaan näistä EMUn kautta sikäli että yhteisen valuutan stabiilisuus voi olla uhattuna.

Alimmainen katkonainen käyrä antaa Suomen osalta neuvottelujen ehdottoman rajapyykin, eli jo tähän mennessä ansaitut oikeudet, nämähän ovat yksityisomaisuuden verrattavissa ja siten niiden tulisi olla omaisuussuojan piirissä.

##### 5. Vaihtoehtoiset tulevaisuudenkuvat

Yhteinen raha tuo toki taloudellisia etuja, joita ei pidä unohtaa. Mutta ennen kaikkea haluaisin tässä kiinnittää huomiota muutamiin riskitekijöihin joita ei mielestäni ole tarpeeksi tiedostettu.

Suomi nousi 1990-luvun lamasta antamalla rahan ulkoisen arvon joustaa alaspäin totuttuun tapaan. Yritykset puolustaa valuuttaa yhdessä "sisäisen devalvaation" kanssa johtivat epäonnistuttuaan ennennäkemättömään massatyöttömyyteen, joka pahimmillaan nousi noin 20 prosenttiin työvoimasta. Suomessa ei siten ole ainakaan hyviä kokemuksia palkkajoustoista.

Suomen työvoima on hyvin koulutettua, ja työ on paljolti vaativaa ammattityötä. Työvoimakapeikkoja on vaikea paikata lyhyellä ja myös keskipitkällä aikavälillä. Meillä voi siis olla samanaikaisesti sekä työvoimapulaa että työttömyyttä. Vain pie-

nehkö osa nykyistä työttömyyttä on niin sanottua klassista työttömyyttä, joka reagoi joustavasti palkkatason mukana.

Noususuhdanteessa kasvaneeseen työvoiman kysyntään on viime vuosina vastattu ylitöillä, työtahtia kiristämällä ja automaatiota lisäämällä. Työvoimamme tuottavuus onkin noussut OECD-maissa mitaleille, kun se aikaisemmin oli pistesijojenkin ulkopuolella. Suomessa tuotetaan nykyään yhtä paljon kuin huippuvuosina ennen lamaa mutta viidenneksen pienemmällä työvoimalla.

Peruskuviota yhteinen rahaliitto ei heti voi muuttaa. Se voisi laskusuhdanteissa pahentaa tilannetta vähentämällä tähänastisia joustomahdollisuuksia, eli rahan ulkoisen arvonalennuksen lisäksi rahastojen puskurikäyttö. Siihenhän on viime kädessä aina jouduttu turvautumaan.

Siksi voimme tulevaisuudessa joutua tilanteeseen, jossa esimerkiksi palkkojen on joustettava alaspäin. Jos ne eivät jouta, 1990-luvun hevosten uusiutu, eli työvoimaa joudutaan irtisanomaan ja yrityksiä menee konkurssiin. Eläkejärjestelmälle se aiheuttaisi hankaluuksia. Jos vaikeudet olisivat suhdanneluontoisia, niistä olisi pitänyt selvittää esim. rahastojen tilapäiskäytöllä joka voi EMUssa olla vaikeata. Indeksien nykyinen hintapainotus voi myös muodostua ongelmaksi, sillä tuskin kukaan voisi kuvitella eläkkeiden nousevan palkkoja enemmän.

Yhteisen valuutan edut voivat myös olla huomattavia. On luultavaa että pääomamarkkinat tasoittuvat ja kehittyvät siten, että korkotasoa pysyvästi alenee ja inflaatio pysyy matalana spekulatiivista ja odotusten epävarmuudesta johtuvien riskilisten poistuttua. Mikäli yritysten vientilaskutus siirtyy huomattavasti euro-pohjaiseksi, valuuttariski siltä osin poistuu. Euroopan sisäinen kauppa helpottuu ja neljän vapauden toteuttaminen viikastuu, mistä talous suuresti hyötyy.

Koko valuuttariski ei kuitenkaan poistu. Jos suuri osa kaupasta tehdään edelleenkin Yhdysvaltain dollareissa, ja jos dollari on euroon nähden heikko, tilanne voi myös kääntyä osittain vientiteollisuudelle epäsuotuisaksi.

Korkoriskin vähentymisestääkään ei voi olla täysin varma. Tietty haitallinen vaikutus voisi EMU:ssakin jäädä korkoihin esimerkiksi siten, että reuna-alueiden investoinneilta vaadittaisiin korkeampia tuottoja. Tämä edellyttäisi, että talouskasvun ydin ja hyvinvointiedut kohdistuisivat valuutta-alueen keski-eurooppalaisiin polttopisteisiin.

Rahastoitujen eläkkeenosien tilanne voi parantua, sillä sijoitusriskien tulisi EMUssa kaiken järjen mukaan pienentyä, ja pääomamarkkinoiden tulisi kehittyä muutenkin suotuisaan suuntaan. Yhteiselle valuutta-alueelle sijoittaminen ainakin helpottuisi kurssiriskin poistuttua. Kuitenkin tässäkin on muistettava, EMUn toinen puoli ei alijäämäkriteerin rajoittava vaikutus, joka vaikeuttaa etenkin Euroopan ulkopuolelle sijoittamista.

Euro-alueen ulkopuolisten sijoitusten kurssiriskit eivät nimittäin poistu. Mahdollista on, että muodostuu kolmen ison valuutta-alueen valtapeli, jossa euro, dollari ja jeni kilpailevat. Tällaisessa pelissä näiden valuuttojen välistä kurssikehitystä on mahdollista ennustaa, saati sitten Eteläamerikan ja muiden korkea-tuotto-maiden kurseja.

Puron työryhmän muistio luo toteutuessaan uutta pohjaa Suomen eläkesijoittamiselle.

Tätä järjestelmä tulee tarvitsemaan sillä se joutuu tulevaisuudessa aivan uuteen kilpailutilanteeseen.

EMU:ssa ei kuitenkaan niinkään ole huolta rahastoiduista eläkkeenosista, vaan ongelmaksi voi muodostua yhteisvastuullisesti, jakojärjestelmällä maksettavat eläkkeenosat ja veroilla hoidetun julkisen sektorin rahoitus kokonaisuutena.

On olemassa erilaisia mahdollisia talouskehityksen skenaarioita, joita käsittelem lyhyesti. Jaan riskit poliittisiin riskeihin, jotka voivat toteutua kaikissa olosuhteissa ja taloudellisiin riskeihin, jotka ovat enemmän riippuvaisia talouden kehityksestä

### 5.1. Poliittinen valta

EU-maissa julkisten tai pakollisten järjestelmien eläkelupaukset ja niiden rahastoinnit poikkeavat toisistaan varsin paljon. Kaikenlaiset epäilyt tullaan suodattamaan Brysselin kautta. Vaikka Suomessa ei omasta mielestämme olisikaan vaikeuksia nykyisten ei-rahastoitujen eläkelupausten maksamisessa, muut voivat pelätä, että he joutuvat maksumiehiksi laajennetussa EU:ssa. Muun muassa laajentuvaa EU-konseptia vastustava Iso-Britannia on viime aikoina esittänyt tällaisia huolia muiden maiden ei-rahastoiduista eläkevastuista.

Se, kuinka vakavasti näihin huoliin on suhtauduttava, riippuu EU:n poliittisesta kehityksestä. Jos se kehittyy vahvan ydinunionin suuntaan, Brysselin ohjaavuus voi ratkaisevasti lisääntyä. Tämä koskee maiden julkista budjettipolitiikkaa ja sosiaaliturvaa. Lisäksi mahdollinen EU-kansalaisuus ja siihen liittyvät oikeudet asettavat lisää yhdentymispaineita. Jos työvoiman liikkuvuus toteutuu laajasti, se luo ennennäkemättömiä koordinaatiotarpeita ja pakottaa tulevaisuudessa sellaisiin ratkaisuihin, joita emme nyt mielellämme toteuttaisi.

Poliittisen asetelman pääkysymys on päätöspätevyys. Missä asioissa tulee EUn/EMUn kautta yhteistä osallistumista Suomen päätöksiin, joko suoraan tai EU-tuomioistuimen kautta.

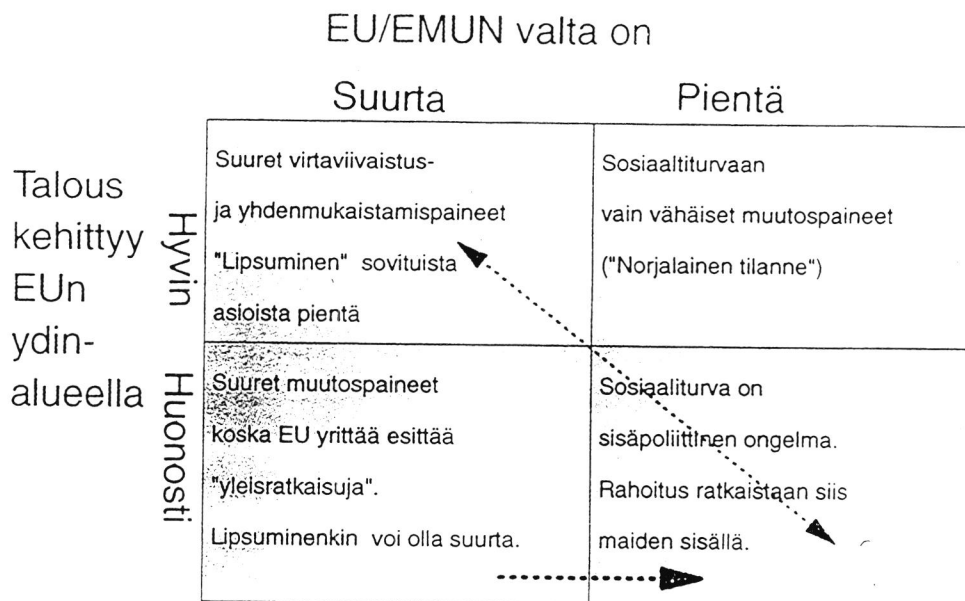
EUn Suomea koskeva päätösvalta rajoittuu tätä nykyä tietyille aloille, joista maatalous ja aluepolitiikka ovat tärkeimmät. Emme voi kuitenkaan olla varautumatta sellaiseen mahdollisuuteen että pätevyys yritetään laajentaa koskemaan muitakin alueita, jolloin sosiaaliturva ja ns. EU-kansalaisuus ovat tärkeällä tavalla esillä. Tällöin Suomen eläketurvakin voi olla sopeutumispakon edessä.

Tärkein on kuitenkin vallanjako EUn sisällä. Tällä tarkoitan toisaalta maiden kesken tapahtuvaa jakoa, ja toisaalta myös Brysselin ja yksittäisten maiden välistä jakoa. Kuinka herkkä esim. Suomen lainsäädäntötyö on muiden maiden ja Brysselin tai Euroopan keskuspankin, OECDn, IMF:n ym. asettamille "ehdotuksille" ja "toivomuksille" sikäli kuin niitä tulee esim. eläkejärjestelmän kohdalle.

Seuraavassa nelikentässä poliittinen valta on suhteutettu talouden kehitykseen. Todennäköisesti viisto-akseli toteutuu siten että suuri EUn keskusvalta edellyttää hyvää taloudellista kehitystä. Muussa tapauksessa EU tulee kärsimään varojen niukkuuden lisäksi myös siitä, että maiden sisäpoliittiset ongelmat johtavat "lipsumiseen" yhteisistä sopimuksista. Lopulta EUn valta pienenee, alhaalla olevan nuolen osoittamalla tavalla.

Taulukko: Talous ja poliittinen valta

## EU/EMUn valta suhteessa talouskehitykseen



### 5.2. Suomen aluetalouden vaihtoehdot

Talouriskejä on kahdenlaisia. Ensimmäinen on, että koko EU-alueen talous kehitty huonosti. Toinen on, että EU kehitty muuten hyvin, mutta esimerkiksi alueellisesta keskittymisestä johtuen jotkut reuna-alueet - kuten Suomi - kärsivät työvoiman ja investointien maanpaosta.

Koko Euroopan talousalueen kehittyessä huonosti on luultavaa, että maat käpertyvät omiin ongelmiinsa, jolloin unionin kehittymis- ja laajentumispyrkimykset jäävät vähemmälle huomiolle. Tällöin koko rahaliiton toteutuminen voi olla uhattuna. Suomen eläkejärjestelmän toteuttaminen ja kehitys jää kansalliseksi ongelmaksi kuten tähänkin asti.

Jos taas koko Suomesta tulisi Euro-alueen syrjäseutua kaikkine siihen kuuluvine ongelmineen, palkkaperusteisten maksujen tilanne voisi muodostua hankalaksi. Vahva EU alkaisi ehkä toisaalta tuntea tarvetta laajempaan aluepolitiikkaan. Toisaalta se voisi myös viitata työvoiman liikkuvuuteen, eli "hakekaa työtä sieltä missä sitä on". Jos jälkimmäinen toteutuisi laajasti ja yritykset alkaisivat siirrellä fyysisiä pääomainvestointiaan Keski-Eurooppaan, eläkkeiden rahoitus vaikeutuisi ratkaisevasti.

Suomeen jäävän eläkejärjestelmän ongelmaksi muodostuvat tällöin jakojärjestelmällä maksettavat eläkkeen osat, jotka vähentyneellä työvoimalla voivat tulla kohtuuttoman raskaiksi. Lisäksi muukin julkinen sektori on aivan samanlaisessa tilanteessa. Jos tällainen skenaario toteutuu, olisi kyllä oikein ja kohtuullista vaatia tasausmekanismeja menetettyjen tulevien maksutulojen peittämiseksi.

Perusskenaario, jonka taakse "virallinen optimismi" on Suomessa asettunut, edellyttää, että eurooppalainen talouskasvu toteutuu ja ulottuu myös Suomeen. Sen toteutuessa eläkejärjestelmän rahoitus tapahtuu suunnitelmien mukaisesti. Rahastoimattomiin eläkkeenosiin voi kuitenkin kohdistua alentamispaineita lähinnä poliittisista syistä, jos on pelättävissä maksupaineen nousevan liian korkeaksi.

Ulkomaankauppa oli pitkään ruhtinaskuntien ja valtioiden tärkeä tulonlähde. Tätä se voi olla edelleen, mutta nykyisin verotetaan tuotannontekijöitä tuotantomaassa ja kulutusta ostajamaassa. Vapaakaupan kehitys kulkee näin ollen käsi kädessä myös valtioiden verotustekniikan kanssa. Tämä voi merkitä mm. sitä että valtioiden on yritettävä verottaa eri kohteita yhä neutraalimmin, ja että ne joutuvat keskinäiseen kilpailutilanteeseen verotuksen tason suhteen. Tämä tilanne koskee tietenkin myös pakollisia sosiaaliturvamaksuja.

Tästä syntyy vahva ja vakavasti otettava koordinoitutarve, varsinkin pääomaverotuksen kohdalla mutta myös muiden verotuskohteiden kohdalla, turhan kilpailun ja ns. social dumping-ilmiön välttämiseksi. Tärkeä asia tässä yhteydessä on myös monikansallisten yritysten verokäyttäytyminen.

Todetaan vielä että EMU pakostakin kaventaa talouspoliittisia mahdollisuuksia. Näin se tekee varmasti jäsenmaatasolla, mutta stabiiliuustavoitteen vuoksi myös unionitasolla. Unionin tasolla toimiva, itse asiassa laajaa julkista rahoitusta vaativa työllisyyspolitiikka, tarve johon usein viitataan, tuntuu siten myös olevan ristiriidassa stabiiliuuskriteerien kanssa.

Integraation syventyminen kuitenkin tuonee mukanaan Euroopan laajuisen poliittisen liennytysefektin joka taas on turvallisuuspoliittisista syistä erinomainen asia, ja myös vaikuttanee sinänsä positiivisesti talouden yleiseen kehittymiseen.

EMU ja sisämarkkinat luovat ilman muuta julkisen hyödyn, yhteisen edun. Ongelmana on ettei etu välttämättä ole kaikille yhtä suuri eikä edes täysin yhteinen, voi syntyä paikallista tai yksityistä haittaa. Vaikka pelin summa on positiivinen, häviäjiä löytyy. Onko sellaisessa tilanteessa olemassa tarpeeksi tasapainottavia mekanismeja?

EU on tiedostanut ongelmat, vaikka virallinen kieli ei niitä suoranaisesti hyväksyisikään. Syrjäseudun ongelmista, työprosessien rationalisoinnista ja teknologian kehityksestä johtuva maantieteellinen, sosiaalinen ja taloudellinen eriarvoisuus. Kaikki eivät osaa tarpeeksi, eivät pääse tai ehdi junaan mukaan. EUn alue- ja maaseutu-ohjelmat ovat tästä johtuvia. Unionin laajuiset sosiaali- ja työllisyys-politiikat ovat edelleen julistusten ja erityisprojektien tasolla, mutta niiden tarve lisääntyy jatkossa.

Yhteinen talousalue voi lisätä maiden välistä muuttoliikettä, ja sikäli Suomen suuri työttömyys on erittäin huolestuttava. On puhuttu paljon suhdannetasauksista, mutta suuri muuttoliike ei ole suhdanneluontoinen vaan pysyvä. Vaikka muuttoliike on tähän asti ollut vähäistä, niin ei ole mitään takeita tulevaisuudesta. On sanottu että suomalaiset eivät lähde koska heillä on niin erilainen kieli ja kulttuuri. Toisaalta heitä on lähtenyt Ruotsiin ja Amerikkaan suurin joukoin. Tuntuu toiveajattelulta että nykynuoriso kielitaitoineen olisi liikkumattomampaa.

EUssa tulisi olla valmiudet vastata työvoiman vapaasta liikkumisesta ja sen seurauksista, samalla tavalla kuin maittaiset kansantaloudet niistä nykyisellään huolehtivat.

On muistettava että kansallinen eläkejärjestelmämme on erittäin tärkeä osa kansallista aluepolitiikkaamme, vaikka sitä ei aina tiedostetakaan maantietäjien piirissä. Monet Suomen maaseutukunnista ovat varsin riippuvaisia eläkerahoista, jotka muodostavat kunnan aluetaloudesta tärkeän osan.



Toisin sanoin jos Suomen työikäistä väestöä alkaa siirtyä merkittävässä määrin Euroopan keskusalueita lähemmäksi, vaikkapa tanskansalmen alueelle, Suomi saattaa tarvita aluepoliittista tukea. Suomi ei kuitenkaan saisi siinäkään tapauksessa jättäytyä siirtotuloista riippuvaiseksi, vaan tuen olisi luotava uutta taloutta ja infrastruktuuria. Riippuvuuskohtalon, kehitysmaa-syndrooman, välttämiseksi olisi luotava erittäin vahva aluepoliittinen rintama, johon Suomi ei yksin kykene, vaan olisi pyrittävä aluepoliittiseen yhteistyöhön itämerenalueen ja koko pohjoisen Euroopan kanssa. Schleswig-Holsteinin osavaltion laki- ja Eurooppa-asioiden ministeri Gerd Walter (ibid.) kirjoittaa tästä tarpeesta, ja hänen kirjoituksestaan ilmenee, että tukea löytyy myös pohjoissaksasta, vaikka Bonn onkin vahvemman federalismin ja keskusjohtoisen politiikan kannattaja. Oikealle osoittava nuoli taulukossa tarkoittaa, että hyvin kehittyvä talous EU-ydinalueella voi johtaa Suomessa huonoon kehitykseen, y.o. syistä johtuen.

Taulukko: Talouskehityksen vaihtoehdot

## EU-ydinalueen ja Suomen talouskehitys

		Talous kehittyä Suomessa	
		Hyvin	Huonosti
Talous kehittyä EU:n ydinalueella	Hyvin	Virtaviivaistus- ja yhdenmukaistamis-paineet voimakkaita.	Aluepoliittinen kompensatio mahdollisuus?
	Huonosti	EU ja EMU vaarantuvat? Sosiaaliturva kansalliseksi murheeksi	Sosiaaliturva on sisäpoliittinen ongelma. Rahoitus ratkaistaan maiden sisällä.

----->



## 6. Loppusanat ja yhteenveto

Perimmäinen kysymys lopulta olisi: voidaanko sisämarkkinoissa ja EMUssa ylläpitää kansallinen talous eli kansantalous, vai muuttuuko Suomi aidosti osaksi Euroopan aluetaloutta. Eli kuten J Åkerholm (1996) on asian ilmaissut: "Suomi Euroopassa on kuin Tampere Suomessa".

Jos näin on, voi tulla yhä vaikeammaksi ylläpitää hallinnollisia järjestelmiä jotka ovat vahvasti riippuvaisia kansallisesta lainsäädäntöjärjestelmästä ja kansantaloudesta. Suurimpana ongelmana on jakojärjestelmällä tapahtuvat siirrot, jotka luovat riippuvuussuhteen eläkejärjestelmän ja kansallisen talouden välille.

Viime aikoina on toteutettu uusia mahdollisuuksia Suomen eläkesijoittamiselle. Näitä järjestelmä tulee tarvitsemaan sillä se joutuu tulevaisuudessa aivan uuteen kilpailutilanteeseen.

Euroopan sisämarkkinat johtavat ennen pitkää siihen että yleisön tietoisuus vapaaehtoisista säästömuodoista lisääntyy. Tämä voi pakottaa pakollisia järjestelmiä sopeutumaan, jos sitoutuminen vähenee vakuutettujen piirissä. Vakuutuksenottajien, eli yritysten piirissä uskonpuutteeseen viittaavaa on julkisesti esitetty jo kauemmin.

Toinen suuntaus joka sekin on yhteydessä samaan asiaan, on alihankinnan ja yksityisrittäjyyden lisäys sekä yksityisen että julkisen sektorin tuotannossa. Tämä väistämättä vähentää pakollisen vakuuttamisen kysyntää.

Kolmas huolenaihe on koko vakuutus- ja finanssialan yhteinen: miten kilpailun vapautuminen tulee vaikuttamaan? Pyrkivätkö ulkomaiset kilpailijat myös TEL-markkinoille, saadakseen sitä kautta muita ja ehkä tuottavampia yhteyksiä suomalaisiin vakuutuksenottajiin? Jos näin on, ja jos ne siinä saavat poliittista tukea, niin Suomen eläkejärjestelmä on tosi suurten muutosten edessä, ei ehkä välttämättä etuuspuolella mutta sitäkin enemmän hallinnollisesti.

Neljäs, edelliseen liittyvä asia on vakuutuksenottajien eli yritysten ja myös niiden työntekijöiden kansainvälistyminen joka tulee ilman muuta vaatimaan yhteen sovitusta ja sopeutusta.

Voi seurata nykyistä läheisempi kytkeä valtion finanssialan ja nykyisellään yksityisesti hallittavan työeläkejärjestelmän välillä. Suomen valtio voi olla ainoa aidosti kansallinen instrumentti ja instituutio joka pystyy vastaamaan järjestelmän ylläpidosta. Tämä ei tarkoita välttämättä valtiollistamista, vaan kuten Eläketurvakeskuksen ja ulkomaalaisten vastaavien laitosten rakenne osoittaa, on olemassa monia lainsäädännöllisiä välimuotoja. Joka tapauksessa vallanjako EMU-kriteerien suhteen tulee olla selkeä, siten että työeläkejärjestelmän uskottavuutta ei horjuteta, EMUun liittyvän poliittisen pelin ja retoriikan vuoksi.

Eläkejärjestelmän tuleminen EMU-kriteerien kautta enemmän julkiseksi altistaisi sen nykyistä enemmän poliittisille paineille. Sosiaalisten yhteistyöelinten osallistuminen hallintoon on sen vuoksi jatkossakin hyvin tärkeää. Se kytkeytyy luonnollisella tavalla työeläkkeisiin, on vankasti kansallisella pohjalla ja on osoittanut moneen kertaan toimivuutensa vaikeissa sopimustilanteissa.

Joskin itse palkoista sovittaisiinkin tulevaisuudessa enemmän paikallisesti, kuten on ennustettu (mm. Vartia ja Ylä-Anttila, 1996), niin sosiaaliturvasta voisi tulisi kyllä jatkossakin sopia kansallisesti. Hyviä ja tasapuolisia hallintojärjestelmiä ei tule jättää filosofisten muoti-ilmiöiden vuoksi.

Poliittisia paineita voi tulla ulkoa, jos muut EMU-maat huolestuvat maksukyvyttämme, tai ne voivat tulla sisältä, jos suuret ryhmät haluavat muutosta järjestelmään.

Järjestelmä voi olla suurtenkin hallinnollisten haasteiden ja uusien sopeutumisprosessien edessä, mutta sen looginen rakenne tulisi etuuspuolella voida säilyttää, varsinkin jos työelämän tilanne ja etenkin työttömyysongelma jossain määrin helpottuu.

EMUun liittyvä, väistämättä suurempi vallankäyttö voi tulla näkyviin joko suoraan federalismina, tai vaihtoehtoisesti ns. demokratiavajeena. Jäljimpi voi olla seurausta ylisuureen keskuspankin ohjaamasta rahapoliittisesta vallankäytöstä, joka olisi valittujen elinten ulkopuolella.

Federalismissa Suomi voi joutua vaikeuksiin pienen änivaltansa takia, ja joutuisi mahdollisesti sopeuttamaan sosiaaliturvansa isojen maiden mukaan. Tästä ei kuitenkaan oletettavasti syntyisi välittömiä seurauksia eläketurvaamme, joka on kustannuksiltaan kohtuullinen suuriin EU-maihin verrattuna.

Demokratiavajeessa, eli ilman federalismin poliittisesti valittua hallintovaltaa, voisi käydä niin, että Euroopan keskuspankkijohtoiset monetaristiset virtaukset, alkavat vaikuttaa raha- ja finanssipolitiikan koordinaation nimissä muuhunkin, kuten esimerkiksi eri maiden sosiaalipolitiikkaan. Tässä piilee mahdollinen vaara josta Pohjoismaiden tulisi olla enemmänkin huolissaan.

Työeläkejärjestelmä on kuitenkin EMUun mentäessä eräänlainen "kansantalouden vakuutus" siinä mielessä, että rahastot ja niita varten olemassa olevat suunnitelmat istuvat EMUun varsin hyvin.

Työeläkerahastojen valtionpapereiden salkku edesauttaa EMU-velkakriteerin täyttämässä. Vieläkin tärkeämpi asia on, että rahastojen suunniteltu nimellinen kasvuvauhti edesauttaa EMU-alijäämäkriteerin täyttämistä vuosikymmeniä eteenpäin. Meillä on siis itse asiassa jo olemassa "puskurirahastot", jotka antavat esimerkiksi valtiolle suurempaa finanssipoliittista liikkumavaraa.

Ongelmia voi syntyä hätätilanteessa jolloin kaikilla suurilla julkisilla tahoilla, eli valtiolla, kunnilla ja työeläkesektorilla, olisi samanaikaisesti alijäämään pakottavia tarpeita. Tällaisen tilanteen varalta olisi aihetta sopia pelisäännöistä.

## Lähdeviitteitä

Chaveau T. ja R. Loufir, "The future of public pensions in the seven major economies" Teoksessa D.P. Broer ja J. Lassila "Pension Policies and Public Debt in Dynamic CGE Models", Heidelberg, Physica-Verlag.

European Commission (1996) "Employment in Europe".

Erkkilä M. ja Widgrén M. (1996) "Suomi ja sisämarkkinoiden toiminta EMUssa" ETLA Sarja B 129, Helsinki.

Eurostat (1995) "Data on pension expenditure in the European Union member states".

Korpela T., Klaavo T. ja B. Lundqvist (1997) "Työeläkemenot ja väestönmuutokset" Eläketurvakeskuksen monisteita no. 17.

Lindell C. (1997) "Työeläkemaksujen ja rahastojen kehitys vuosina 1995-2040" Eläketurvakeskuksen monisteita no. 18.

Lundberg L. (1996) "EMU en vägledning", Stockholm, Publica.

Työryhmä (1996) "Työeläkeyhtiöiden sijoitustoiminnan kehittäminen" Helsinki 1996.

Valtiovarainministeriö (1996) "Talous ja rahaliiton vaikutuksia Suomen talouteen".

Vartia P. ja P. Ylä-Anttila (1996) "Kansantalous 2021", Helsinki, ETLA ja SITRA.

Åkerholm J. (1996) "Suomi EUssa on kuin Tampere Suomessa" Unitas No 4, Helsinki.



00065 ELÄKETURVAKESKUS  
Puh. 09 - 1511 Faksi 09 - 151 2496

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN  
Tfn (09) 15 11 Fax (09) 151 2496

FIN – 00065 ELÄKETURVAKESKUS  
Finland  
Tel. +358 - 9 - 1511, Fax +358 -9 - 151 2496

Eläketurvakeskus on Suomen työeläkejärjestelmän lakisääteinen keskuslaitos. Sen tutkimustoiminta koostuu pääasiassa sosiaaliturvaan ja eläkejärjestelmiin liittyvistä aiheista. Tutkimuksissa pyritään monipuolisesti ottamaan huomioon sosiaalipoliittiset, sosiologiset ja taloudelliset näkökulmat.

\*\*\*

Pensionsskyddscentralen är lagstadgat centralorgan för arbetspensionssystemet i Finland. Forskningsverksamheten koncentrerar sig i huvudsak på den sociala tryggheten och på de olika pensionssystemen. Målet för forskningsprojekten är att mångsidigt belysa aspekter inom socialpolitik, sociologi och ekonomi.

\*\*\*



The Central Pension Security Institute is the statutory central body of the Finnish employment pension scheme. Its research activities mainly cover the fields of social security and pension schemes. The studies aim to paint a comprehensive picture of the sociopolitical, sociological and financial aspects involved.

ISSN 1238 – 4984