

Miksi Suomen työeläkejärjestelmä on erinomainen

MATTI KARI

Tässä lehdessä oli Tapio Bergholmin ansiokas kirjoitus Suomen mallin synnystä (YP 5/07). Siinä hän kuvaa 1950-luvun loppupuolen tapahtumia Suomessa ja korostaa ajan sekasortoista poliittista tilannetta. Hän viittaa myös Suomen työeläkejärjestelmän syntyyn. Seuraavassa on hieman yksityiskohtaisempi kuvaus Suomen työeläkkeen synnystä siitä näkökulmasta, että se eräiden erityispiirteidensä vuoksi on osoittautunut viime aikojen eurooppalaisissa vertailuissa aivan erinomaiseksi järjestelmäksi. Miten nämä hienot ratkaisut onnistuttiin tekemään 1950-luvun lopun sekavissa oloissa, kun useissa muissa Euroopan maissa vastaavat järjestelmät ovat nyt suurissa vaikeuksissa?

Sosiaaliturvajärjestelmät ovat kaikissa maissa erilaisia, koska ne perustuvat kunkin maan taloudelliseen ja poliittiseen historiaan aikana, jolloin ne perustettiin, ja silloin, kun niitä on muutettu. Suunnilleen tällaisella selityksellä kuitataan yleensä se, että sosiaaliturva on hyvin erilaista eri maissa, sitä erilaisempaa, mitä syvemmälle yksityiskohtiin mennään. Toisaalta sosiaaliturvajärjestelmissä on myös yhteisiä piirteitä ja erityisesti eläkejärjestelmät ovat Euroopassa yleispiirteiltään hyvin samanlaisia: Ne ovat lakisääteisiä, mikä määrittää ne sosiaaliturvaksi, ne rahoitetaan yleensä työnantajan ja työntekijän maksuilla, joilla jakojärjestelmäperiaatteen mukaan maksetaan kulloinkin eläkkeellä olevien eläkkeet, ne ovat etuusperusteisia, niissä on vanhuuseläkeikä yleensä jossakin 60–65 vuoden vaiheilla ja eläke karttuu noin 1,5–2 prosenttia vuodessa, joten täysi eläke, joka on yleensä noin 60 prosenttia ansioista, saadaan 30–40 työvuoden jälkeen. Yleensä ne kuitenkin karttuvat vain johonkin tiettyyn palkan määrään asti, eli järjestelmissä on ns. ansiokatto. Lakisääteisinä niitä hoidetaan julkisen

vallan toimesta Suomen Kansaneläkelaitosta vastaavissa laitoksissa joko erikseen tai yhdessä muun sosiaaliturvan kanssa.

Suomen työeläkejärjestelmä vastaa yleispiirteiltään varsin hyvin muiden maiden (ns. 1. pilarin) sosiaaliturvaeläkejärjestelmiä, mutta siinä on muutamia merkittäviä poikkeavia piirteitä. Sitä nimittäin hoitavat kaikista muista maista poikkeavasti yksityiset vakuutusyhtiöt, vaikka se on aivan samalla tavalla lakisääteinen järjestelmä kuin muissakin maissa, eli laissa määrätään etuuksista, maksuista ja ehdoista saada etuus eli eläke. Sen hallintoon osallistuvat työmarkkinajärjestöt paljon tiiviimmin kuin muissa maissa, joissa työmarkkinajärjestöt eivät yleensä osallistu lakisääteisten järjestelmien hoitoon lainkaan tai ovat mukana vain muodollisesti. Sen sijaan työmarkkinajärjestöt huolehtivat muissa maissa aivan yleisesti ansiokaton päälle rakentuneista ns. 2. pilarin lisäeläkejärjestelmistä, jotka eivät ole lakisääteisiä eli eivät ole sosiaaliturvaa. Suomen työeläkejärjestelmä myös rahastoi, kun muissa maissa rahastointi on sosiaaliturvaeläkkeissä varsin vähäistä. Sen sijaan se on useissa maissa yleistä 2. pilarin eläkkeissä. Eikä Suomen työeläkejärjestelmässä ole ansiokattoa, vaan eläkkeet karttuvat aina koko palkasta, vaikka se olisi kuinka korkea. Tästä myös seuraa se, että Suomessa ei ole 2. pilarin lisäeläkejärjestelmiä, eikä yksityisiä eläkevakuutusyhtiöitä (3. pilari) käytännössä tarvita, kun sosiaaliturvaeläke karttuu koko ansiosta.

Voimaantulostaan lähtien vuonna 1962 Suomen työeläkejärjestelmä on toiminut hyvin. Se on kansainvälisessäkin kanssakäymisessä eli sosiaaliturvasopimuksia tehtäessä vertautunut suoraan ja ilman ongelmia muiden maiden vastaaviin järjestelmiin. Sopimusten edellyttämä vastavuoroisuus on toiminut hyvin. Tosin Suomen

työeläkejärjestelmä ansiokatottomana on antanut sopimukseen ihmisen koko eläketurvan, kun muiden maiden vastaavat järjestelmät ovat ansiokaton alaisina olleet aina suhteessa pienempiä. Sosiaaliturvasopimuksissa nimittäin 2. pilarin lisäeläkkeet eivät ole mukana ja näin useissa maissa ihmisten eläkkeiden merkittäväkin osa jäi sopimusten ulkopuolelle. Sen sijaan muut Suomen työeläkejärjestelmän erityispiirteet eivät koskaan tulleet millään lailla esiin. Eikä niihin ole merkittävästi kiinnitetty huomiota Suomessakaan, koska järjestelmä on toiminut ilman ongelmia. Sitä on muutettu lukuisia kertoja, mutta muutoksissakaan mainitut poikkeavat piirteet eivät ole tulleet mitenkään erityisesti esiin. Ehkä ainoa arvostelun kohde on ollut työmarkkinajärjestöjen asema järjestelmän hallinnossa, kun joskus on oltu näkevinään, että niillä on lakisääteisen järjestelmän kehittämisessä enemmän valtaa kuin parlamentaarisessa käytännössä kuuluisi olla.

EU:n vaikutus

Erityispiirteet tulivat esiin ensimmäisen kerran, kun 1990-luvun alussa neuvoteltiin Suomen ETA/EU-jäsenyydestä. Työeläkejärjestelmää hoitavat yksityiset vakuutusyhtiöt nähtiin nimittäin EU:n henkivakuutusdirektiivien mukaisina vakuutusyrityksinä, joiden palvelujen ja pääomien piti voida vapaasti liikkua EU:n sisämarkkinoilla. Henkivakuutusdirektiivin soveltamisalaa koskevan 2. artiklan 3. kohdassa todetaan, että direktiivin soveltamispiirissä on myös ”elinikään liittyvä toiminta, josta säädetään tai määrätään sosiaalivakuutuslainsäädännössä, jos vakuutusyritykset harjoittavat tai hoitavat sitä omalla vastuullaan jäsenvaltion lakien mukaisesti”. Näin työeläkkeidenkin osalta vapaa kilpailu tuli toteuttaa, vaikka kysymys on kiistatta sosiaaliturvasta, jossa etuuksista ja maksuista määrätään laissa.

Järjestelmän kannalta tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Palvelujen (eläkkeiden) ja niiden hinnan (eläkevakuutusmaksujen) määrääminen laissa estää näiden markkinoiden kilpailun kannalta oleellisten osien käyttämisen direktiivin tarkoittamalla tavalla. Kun kaikki palvelujen vapaan liikkumisen esteet tulee direktiivin nimenomaisen tarkoituksen mukaan poistaa, eläkkeiden ja niitä koskevien maksujen tulee määräytyä markkinoilla. Kuitenkin jo sosiaaliturvan määrittämisen mukaan, jos eläkkeitä ja eläkemaksuja koskevat

määräykset poistetaan laista, kysymys ei enää ole sosiaaliturvasta.

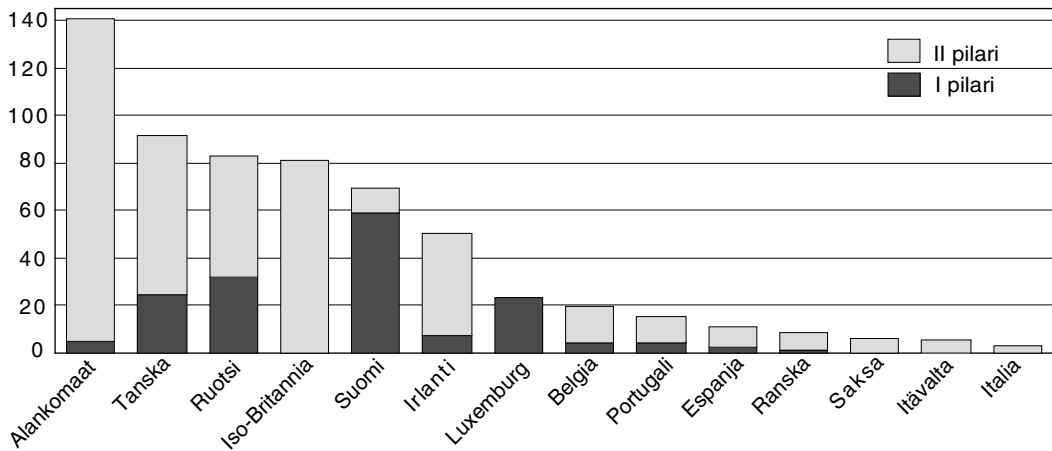
Tämän vuoksi jouduttiin tekemään Suomen liittymissopimukseen liitettävä poikkeus, jonka mukaan henkivakuutusdirektiiviä ei sovelleta Suomen työeläkejärjestelmää hoitaviin vakuutusyhtiöihin. Sama määräys otettiin uuteen direktiiviin (3. artiklan 8. kohta), kun henkivakuutusdirektiivit kodifioitiin vuonna 2002 uudeksi henkivakuutusdirektiiviksi (2002/83/EY).

Tuohon aikaan poikkeus aiheutti vain hämmästyttä, koska silloin oli selvää, etteivät sosiaaliturvajärjestelmät kuulu palvelujen vapaan liikkumisen piiriin. Nykyään, palveludirektiivin tultua voimaan, tiedetään, että EU:n sisämarkkina- ja kilpailuvaatimusten piiriin kuuluvat myös sosiaalipalvelut, jos julkinen valta on antanut ne hoidettavaksi yksityiselle yritykselle tai järjestölle. Uusissa määrityksissä Suomen työeläke on ”yleishyödyllinen taloudellinen palvelu”, jonka julkinen valta on antanut yksityisten yritysten hoidettavaksi, ja siksi sisämarkkinaavaatimuksia on noudatettava. Työeläkepoikkeus liittymissopimuksessa ja henkivakuutusdirektiivissä rajoittaa tätä palvelujen vapaan liikkumisen osalta, kun kysymys on rajojen yli tapahtuvasta palvelujen mynnistä.

Työeläkejärjestelmän poikkeukselliset piirteet nousivat esiin uudelleen vuonna 2003, kun EU:n avoimen koordinaation menetelmän puitteissa vertailtiin jäsenmaiden eläkejärjestelmien ja niiden rahoituksen kestävyttä suurten ikäluokkien siirtymässä eläkkeelle ja näiden eläkkeet maksavien nuorten ikäluokkien ollessa huomattavasti pienempiä. Ongelma näytti olevan suunnilleen sama kaikissa maissa ja sosiaaliturvaläkkeille ominainen jakojärjestelmä eli se, että kulloinkin työssä olevat maksavat eläkkeellä olevien eläkkeet, näytti aiheuttavan ”eläkepommein”, kuten ongelmaa kutsuttiin. Sen ratkaisu näytti edellyttävän joko eläkkeiden alentamista tai maksujen nostamista, joista kumpikin oli poliittisesti vaikeaa. Todettiin myös, että mahdollinen etukäteinen rahastointi helpottaisi ongelmista selviämistä.

Eläkkeiden rahastoinnin osalta Suomen työeläkejärjestelmä erottui hämmästyttävästi muiden maiden sosiaaliturvaläkejärjestelmistä. Tarkasteltaessa rahoituksen riittävyyttä ja rahastointiastetta 1. ja 2. pilarin eläkejärjestelmät oli vertailussa yhdistetty. Suomen järjestelmä ei tässä merkittävästi erottunut, vaikka oli kestävyysmittareissa kärkipäässä. Kun kuitenkin erotettiin 1. pilarin rahoitusosuuksien erikseen, Suomi oli ylivoimaisessa

Kuvio 1. Eläkevarojen (I ja II pilari) osuus bkt:stä EU15-maissa 2004, %



Lähde: Lehtonen 2008 (Suomen osalta kuvion tietoihin on lisätty valtion eläkerahaston osuus, joka puuttui AWG-raportista)

johdossa. Kuten kuviosta 1 ilmenee, Suomessa rahastointi oli tuon vertailun mukaan noin kaksinkertainen seuraavaan (Ruotsi) verrattuna ja aivan omassa luokassaan muihin verrattuna. Useissa maissa ei 1. pilarin järjestelmissä ollut rahastointia lainkaan.

Kun rahastointi näytti tehokkaalta keinolta vähentää tulevia paineita, Suomi toimi tässä esimerkkinä muille maille, jotka alkoivat myös kerätä rahastoja varsinkin 1. pilarin eläkejärjestelmiinsä. Muita keinoja tuntuivat olevan työuran pidentäminen, erityisesti myöhentämällä eläkkeelle jäämistä, tulevien eläkkeiden jonkin määräinen leikkaaminen, ainakin pitenevän eläkeiän mukaisesti, ja maksujen väistämätön nostaminen, mutta niin vähän kuin mahdollista. Eräitä muitakin ”parhaita käytäntöjä” ongelmien ratkaisemiseksi tuotiin esiin, ja yleensä aina ne edellyttivät eläkejärjestelmän muuttamista eli uudistamista, kuten termi kuuluu.

Kun seuraavissa raporteissa tutkittiin tilannetta eri maissa uudelleen, havaittiin, että rahastointia oli joissakin maissa aloitettu ja erilaisiin uudistamistoiimiin oli ryhdytty. Ja taas nähtiin, että Suomi oli vuoden 2005 eläkeuudistuksellaan yksi harvoja maita, joissa uudistus oli tehty suunnilleen täysimääräisesti. Muissa maissa oli erilaisia hallituksen ehdotuksia ollut käsittelyssä, mutta ne olivat kaatuneet tai ne oli vesitetty joko parlamentissa tai kaduilla marssivien mielenosoittajien vaatimuksesta. Useissa Keski-Euroopan mais-

sa hallituksen esittämiä eläkeuudistuksia ovat vastustaneet enemmän tai vähemmän voimakkaasti milloin työntekijät, milloin työnantajat. Joissakin maissa mielenosoitukset ovat hiljenneet, kun hallitus on luopunut esityksistä, mutta joissakin maissa ne jatkuvat edelleen.

Lisäksi useissa maissa on uudistuksiin jouduttu yhdistämään 2. pilarin lisäeläkejärjestelmiä koskevia muutoksia, mutta kun järjestelmiä on monessa maassa hyvin paljon erilaisia, niiden tuloksista on vaikea sanoa mitään. Yksi pyrkimys näyttää myös joissakin maissa olevan siirtää järjestelmissä painopistettä sosiaaliturvaeläkkeistä ja lisäeläkkeistäkin yksityisten vakuutusten puolelle. Näin tulevat ongelmat katoavat ainakin järjestelmien rahoituksen kestävytyden osalta, kun mittareissa otetaan huomioon vain julkisen talouden tasapaino.

Suomen työeläkkeen erinomaisuus

Miksi Suomen työeläke erottuu vertailussa muiden maiden aivan vastaaviin järjestelmiin näin selvästi paremmaksi? Syy on mitä ilmeisimmin siinä, että sitä hoidetaan yksityisissä vakuutusyhtiöissä, kun kaikkien muiden maiden järjestelmät ovat julkisen hallinnon alla. Jos julkiset järjestelmät yrittävät rahastoinnilla varautua tulevaisuuteen, tällaisesta on näyttöä useissakin maissa, julkisen valta voi varoja tarvitessaan ”lainata” nii-

tä tai vain ottaa omiin tarpeisiinsa. Kohta rahastoja ei enää ole. Suomalaisessa järjestelmässä varat ovat yksityisten työeläkeyhtiöiden takana, eikä valtiovarainministeriö eivätkä muutkaan rahan tarpeessa olevat pääse niihin käsiksi.

Toinen yksityisiin vakuutusyhtiöihin liittyvä seikka on työmarkkinajärjestöjen valta järjestelmän hoidossa. Itse asiassahan työnantajien ja työntekijöiden maksuillaan keräämät varat ovat niiden omia rahoja työntekijöiden eläkkeitä varten. Näin luulisi olevan luonnollista, että ne yhdessä järjestelmäänsä hoitavat. Muissa maissa järjestelmä on tässä suhteessa samanlainen, mutta työmarkkinajärjestöt eivät vain pääse järjestelmäänsä hoitamaan. Ja tähän liittyy Suomessa työeläkeuudistuksen mahdollisuus. Kun järjestelmä ja työmarkkinajärjestöt näkevät uudistuksen tarpeelliseksi, ne tekevät sen. Suomessa tehtiin. Muissa maissa julkinen valta hoitaa työnantajien ja työntekijöiden järjestelmää ja, kun se yrittää, vaikka kuinka aiheellisesti, sitä huonontaa alentamalla eläkkeitä tai nostamalla maksuja, se saa vastaansa ne, joiden etuja se yrittää huonontaa. Omaa järjestelmää voidaan huonontaa, jos se nähdään välttämättömäksi, mutta toisten etujen huonontaminen on paljon vaikeampaa. Eikä Suomen työeläkeuudistusta tarvitse nähdä suinkaan huononnuksena, vaan tasapainoisena varautumisena tulevaisuuteen, eläkepommein purkamisena. Sellaisena se on järjestelmän parantamista. Tämän selittäminen ja varsinkin ymmärtäminen tuntuu olevan muissa maissa huomattavan vaikeaa.

Ja kun Suomen työeläkkeessä ei ole ansiokattoa, kysymys on työntekijöiden koko eläkkeestä, jota uudistus koskee. Ja kysymys on kuitenkin lakisääteisestä sosiaaliturvaeläkkeestä. Muissa maissa ansiokattojen päällä on 2. pilarin eläkkeitä, joita kyllä voidaan yrittää muuttaa, mutta työnantajien, työalojen ja työmarkkinajärjestöjen järjestelmänä niitä on vaikea julkisen vallan puolelta ohjata, vaikka EU kuinka julistaisi tuomiopäivän koittavan tai jäsenmaan edun jotakin vaativan.

Suomen eläkejärjestelmän synty

Edellä kuvatuista havainnoista heräsi kysymys, mistä Suomen erityispiirteet ovat peräisin, kun ne näyttävätkin yhtäkkiä varsinaisilta onnenpotkuilta. Ei voinut olla niin, että Suomen järjestelmän luojat kykenivät yli 40 vuotta sitten varautu-

maan 2000-luvun ongelmiin, mutta muissa maissa järjestelmät tehtiin väärin. Näin ei voinut olla senkään vuoksi, että muissa maissa järjestelmät tehtiin ennen Suomea ja Suomi otti niistä mallia. Silloin ei muidenkaan maiden järjestelmissä nähty ongelmia, joita Suomi olisi voinut omassaan yrittää välttää. Ansiokatto nähtiin tosin suoraan tässä mielessä vanhanaikaiseksi ja arveltiin muidenkin maiden siitä pian luopuvan. Muilta osin ei tällaista arviota ollut, joten kysymys oli vain onnekkaita sattumista Suomen järjestelmää luotaessa. Tässä näkyy varsin konkreettisesti se alussa viitattu viisaus, että sosiaaliturvajärjestelmät ovat hyvin syvällisesti yhteydessä kunkin maan omaan taloudelliseen ja poliittiseen historiaan, niiden syntyhetkellä vallitsevaan tilanteeseen.

Perimmäinen syy sosiaaliturvaeläkkeen luomiseen oli Suomessakin siinä, että vapaaehtoinen vakuutus ei ollut riittävä huolehtimaan vakuutus- tarpeista. Tarvittiin lakisääteistä järjestelmää, jolla vakuuttaminen tehtiin pakolliseksi. Samanlainen kehitys oli ollut myös Ruotsissa. Vapaaehtoisen vakuutuksen tehtävä oli toimia vain täydentäjänä. Ruotsissa kansaneläkejärjestelmä oli syntynyt jo vuonna 1913. Suomessa keskustelua sellaisen tarpeesta oli käyty koko vuosisadan alkupuoli, mutta kansaneläkelaki saatiin voimaan vasta vuonna 1937. Samalla perustettiin myös Kansaneläkelaitos. Varat eläkkeisiin kerättiin ansioihin perustuvilla vakuutusmaksuilla, vaikka valtio joutui takaamaan varsin laajasti erityisryhmien eläkkeitä.

Kansaneläkkeisiin tarkoitettut varat rahastettiin, mutta sotien ja niiden jälkeisen ajan jälleerakennuksen aikana rahastot käytettiin muihin tarkoituksiin. Näin jouduttiin kansaneläkelaki tekemään 1950-luvulla uudelleen. Työ tehtiin komiteassa, jossa hyväksyttiin lähinnä Ruotsin mallin mukainen järjestelmä. Siinä eläke koostui kaikille maassa asuville henkilöille kuuluvasta peruseläkkeestä (Ruotsissa AFP) ja ansioiden mukaan karttuvasta lisäeläkkeestä (Ruotsissa ATP). Komitea oli järjestelmän perusratkaisuista suunnitteen yksimielinen, koska peruseläke turvasi silloisen maalaisliiton (nykyisin keskustapuolue) ja tällaisen eläkkeen merkitystä korostaneiden kansandemokraattien (SKDL – kommunistit ja sosialistit) ajaman kannan. Toisaalta ansioeläkeosuus tyydytti sosiaalidemokraatteja sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjä.

Kansaneläkelain eduskuntakäsittelyssä keväällä 1956 tapahtui kuitenkin ns. tasaeläkekaappaus, jolla oli suuri merkitys työeläkejärjestelmän syn-

nyssä. Komitean ehdottama kansaneläkelaki nimittäin muutettiin maalaisliiton johdolla ja kansandemokraattien tukemana pelkäksi peruseläkekeitä antavaksi järjestelmäksi. Sosiaalidemokraatit ja työmarkkinajärjestöt näkivät tämän tulonsiirtona työntekijöiltä maaseutuväestölle ja härskinä poliittisena vetona, jota niiden oli mahdollon hyväksyä. Tasaeläkekaappaus pidettiin visusti mielessä, kun muutaman vuoden kuluttua mietittiin perustettavan työeläkejärjestelmän hallintoa. Luottamus Kansaneläkelaitokseen oli nimittäin myös kadonnut, koska sekin oli tiukasti maalaisliiton hallinnassa. Kantaa vahvisti vielä sairausvakuutuslain muuttuminen pelkkää tasaturvaa antavaksi järjestelmäksi suunnilleen samanlaisten kehityskulujen seurauksena.

Erityispiirteet

Yksityiset vakuutusyhtiöt

Suomessa oli toiminut jo ennen sotia työnantajien eläkesäätiöitä ja eläkelupauksia ja joillakin työaloilla eläkekassoja sekä eläkekeitä antava Eläke-Varma-niminen vakuutusyhtiö. Näitä koskeva lainsäädäntö tehtiin 1950-luvun alussa eläkesäätiökomiteassa, jonka puheenjohtajana toimi sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston osastopäällikkö Teivo Pentikäinen ja jäsenenä olivat myös työmarkkinajärjestöjen edustajat. Komitea mietti monia käytännöllisiä kysymyksiä eläkkeiden määrittämiseksi ja rahoittamiseksi. Siellä kehitettiin järjestelmään maksettujen maksujen takaisinlainaus ja näiden varojen käsittelyjärjestelmä, indeksisidonnaisuus sekä eläkkeen 60 prosentin tavoitetaso ja 65 vuoden eläkeikä.

Eläkesäätiökomitean työn valmistumisen jälkeen toinen komitea alkoi valmistella työeläkejärjestelmää. Koska komiteoiden jäsenet olivat suurelta osin samoja ja tehtäväkin koski suunnilleen samanlaista eläkevakuutusta, eläkesäätiökomitean kehittämät ratkaisut voitiin suoraan soveltaa työeläkejärjestelmän luomisessa. Erityisesti uuden järjestelmän hoitamistapa synnytti pohdintaa. Tällöin oli harkittavana lähinnä neljä vaihtoehtoa:

1. yksityinen vakuutus,
2. keskitetty pakollinen järjestelmä jollakin tavalla kansaneläkkeeseen yhdistettynä,
3. hajasijoitettu järjestelmä, jossa työnantaja voisi valita kassan, säätiön tai vakuutusyhtiön, ja
4. keskitetty työeläkejärjestelmä siten, että pe-

rustettaisiin uusi lähinnä työmarkkinajärjestöjen hallinnoima eläkelaitos, joka toimisi täysin erillään Kansaneläkelaitoksesta.

Yksityinen vakuutus ei ollut todellinen vaihtoehto, koska nyt etsittiin nimenomaisesti sosiaaliturvaratkaisua. Yksityinen vakuutushan ei ollut kyennyt tarpeeseen vastaamaan. Samoin kansaneläkevaihtoehto hylättiin heti ja tylysti, koska työmarkkinajärjestöjen edustajat olivat vielä vihasia ”tasaeläkekaappauksesta”. Uuden eläkelaitoksen perustaminen Kansaneläkelaitoksen rinnalle tuntui sekin liian raskaalta ja riskialttiilta toimenpiteeltä. Kun komitean jäsenillä sen sijaan oli kokemuksia säätiöistä ja kassoista, jotka olivat toimivia ja myös työnantajien suosiossa, tämä ratkaisu alkoi saada tukea. Tosin lakisääteisestä, pakollisesta hajasijoitetusta järjestelmästä ei ollut kokemuksia muista maista, joten se oli hyppy tuntemattomaan. Se näytti kuitenkin olevan siinä tilanteessa ainoa mahdollinen komitean ratkaisu. Tämä siitä huolimatta, että sekä työnantaja- että työntekijäpuoli vierastivat alun perin tällaista ratkaisua. Toisaalta kerrotaan Ruotsin työnantajajärjestön (SAF) toimitusjohtajan Bertel Kugelbergin helpottaneen suomalaisten työnantajien ratkaisua neuvomalla näitä hyväksymään tällaisen ratkaisun, ”jottei kävisi kuin Ruotsissa”. Työntekijäpuolen ratkaisuun taas vaikutti voimakkaimmin ”tasaeläkekaappaus”. Tapio Bergholm (2007) lisää vielä vaikuttaviin tekijöihin vuosilomalain synnyn vuoden 1960 keväällä, kun tuon ajan sekavissa oloissa työnantajapuoli sai opetuksen, jonka se muisti työeläkejärjestelmää perustettaessa. Samassa Bergholmin artikkelissa kerrotaan myös Ruotsin ongelmista, joihin Bertel Kugelberg perusti neuvonsa.

Hajasijoitettu järjestelmä edellytti kuitenkin lisää vakuutusyhtiöitä hoitamaan nimenomaisesti työeläkevakuutusta. Ne löydettiin yksityisvakuutuksen kentästä erilaisin yhdistymisin ja eriytyminsin. Näin työeläkettä hoitavat vakuutusyhtiöt jäivät aivan luonnollisesti muita vakuutusyhtiöitä myöntävien vakuutusyhtiöiden yhteyteen. Tätä tukivat myös erityisesti alkuvaiheessa tarpeelliset jälleenvakuutusjärjestelyt. Samoin kehitettiin viimeisen laitoksen periaate ja sen vaatima valtakunnallinen eläkerekisteri. Tämän ratkaisun kautta kassojen ja säätiöiden lisäedut jäivät myös työeläkekokoaisuuteen, koska niitä voitiin antaa samoista laitoista. Muissa maissahan, kuten Ruotsissakin, nämä eriytyivät oman hallintonsa alle 2. pilarin eläkkeiksi. Pääosin ratkaisut olivat samoja kuin jo

eläkesäätiökomiteassa oli sovittu. Näin myös takaisinlainaus toimintatapoineen tuli aivan luonnollisesti osaksi järjestelmää.

Poliittinen tilanne oli maassa hyvin sekava. Maalaisliitto oli voimakas ja erityisesti sosiaalipoliittikan alueella se oli kyennyt tasaeläkekaappaukseen SKDL:n tuella. Se myös hallitsi Kansaneläkelaitosta. Maalaisliitolla oli 1950-luvun lopulla myös hallitusvastuu, tosin vähemmistöhallituksen. Sen pääministerinä oli puolueen puheenjohtaja V. J. Sukselainen, joka oli samalla Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja. Myös presidentti oli maalaisliitosta lähtenyt Urho Kekkonen. Sosiaalidemokraatit ja SAK olivat hajalla, kun molemmista oli eriytynyt perinteisistä sosiaalidemokraateista vasemmalla oleva ryhmittymä. Nämä vasemmistoryhmittymät yhdessä SKDL:n kanssa tukivat sosiaalipoliitikassa maalaisliittoa ja saivat sieltä ja myös presidentiltä vastavuoroista tukea. Kokoomus oli varsin heikko, eikä työnantajajärjestönkään (STK) valta ollut merkittävä, kun maa oli köyhä. Toisaalta SDP:n ja SAK:n hajaannus helpotti niiden neuvotteluja sekä kokoomuksen että työnantajien kanssa, kun puolueen ja keskusjärjestön vasemmisto-oppositio oli avoimesti vastustajien puolella. Näin neuvotteluissa olivat takana myös ns. tammikuun kihlaus vuodelta 1940, jossa työnantajat ja työntekijät olivat sopineet yhteistoiminnasta, ja asevelihenki eli se, että neuvottelijat olivat Suomen sodissa yhteistoimin puolustaneet maan itsenäisyyttä. (Ks. tarkemmin Bergholm 2007.)

Kun työeläkekomitean ehdotus työeläkeläikseksi annettiin maan hallitukselle esiteltäväksi eduskunnalle, hallitus kieltäytyi tekemästä sitä. Asia nähtiin kuitenkin kiireelliseksi ja näin jouduttiin turvautumaan eduskunta-aloitteeseen, jotta lakiehdotus saatiin käsittelyyn. Vastustajat tietenkin vastustivat edelleenkin, mutta taas sattuma auttoi. Kansaneläkelaitoksen henkilökunnan asuntojen jakamisesta oli nimittäin nostettu oikeusjuttu ja sen vuoksi pääministerinä toimiva Kansaneläkelaitoksen pääjohtaja oli ylimääräisissä vaikeuksissa, eikä pystynyt riittävästi paneutumaan työeläkejärjestelmän tyrmäämiseen. Näin lakiesitys hyväksyttiin. Tästä eteenpäin auttoi edelleen varsin satunnainen seikka, jonka osalta Suomen järjestelmä poikkesi muista maista. Sosiaalivakuutus ja yksityisvakuutus olivat nimittäin molemmat sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston vastuulla, eikä senkään suhteen tullut ylimääräisiä byrokratiaongelmia. Ruotsalai-

sen järjestelmän kehittämisessä nämäkin pulmat oli nähty.

Kun työeläkejärjestelmän syntyhistoriaa tarkastelee tällaisen historiakuvauksen kautta, ei voi kuin ihmetellä, miten monta satunnaista seikkaa vaikuttikaan samana lyhyenä aikana työeläkejärjestelmän erityisen rakenteen muodostumiseksi. ”Mahdollisuuden ikkuna” oli auki lyhyen ajan ja monen pienen asian avaamana. Jos niistä jokin yksityiskohta olisi ollut toisin, meille olisi todennäköisesti syntynyt samanlainen järjestelmä kuin Ruotsissa. Siellähän sosiaalidemokraateilla oli valta ja kehitys kulki varsin yksioikoista rataa kansaneläkkeen ja työeläkkeen yhdistettyyn kokonaisuuteen yhden julkisen hallintolaitoksen alle. Näiden päälle syntyi siten monenlaisia kollektiivisia ja yksityisiä järjestelyjä, jotka tekevät kokonaisuudesta sekavan ja yhtenäisen hallinnan ulkopuolella olevan. Tämähän olisi vastaavissa oloissa ollut Suomessakin ”luonnollinen” kehityskulku. (Salminen 1993.)

Työmarkkinajärjestöt

Kuvattu työeläkkeen syntyhistoria osoittaa, että järjestelmä tehtiin työmarkkinajärjestöjen toimesta ja jopa ilman normaalia parlamentaarista menettelyä. Näin voidaan perustellusti väittää, että niiden omistusoikeus on selvä. Kun järjestelmää on myöhemmin hallinnoitu ja kehitetty saman mallin mukaan, ovat kriitikot kiinnittäneet huomionsa sen epäparlamentaariseen luonteeseen. On nähty sopimattomaksi, että järjestelmä itse sopii muutoksista, jotka viedään sitten sosiaali- ja terveysministeriön ja hallituksen kautta eduskuntaan hyväksyttäväksi ilman, että nämä saavat puuttua muutosesityksiin.

Teivo Pentikäinen esitti kommenttinsa tähän kritiikkiin jo 1980-luvulla korostaen, että työmarkkinajärjestöjen voimakas osallistuminen työeläkejärjestelmän tekemiseen ja ylläpitoon on näennäinen ongelma (Ahtokari 1988). Kaikissa valmisteluissa, sekä komiteassa että myöhemmissä muutoksissa, ovat myös poliittiset tahot, hallitus ja eduskunta, tiiviisti mukana. Hänen mukaansa pitäisikin kiinnittää enemmän huomiota siihen, ovatko ratkaisut oikeita työeläkejärjestelmän kestävyuden ja toiminnan kannalta. Ja lopultahan on kysymys työnantajien ja työntekijöiden keskinäisistä asioista ja rahoista, työntekijöiden sosiaalisista oloista. Näiltä osin hän viittasi esimerkiksi Ruotsissa käytössä oleviin (2. pilarin) sopimuspohjaisiin järjestelmiin, joissa kysy-

mys ei ole lainsäädännöstä, vaan sopimuksia tekevät työmarkkinajärjestöt keskenään. Tämä olisi ollut ja olisi vieläkin mahdollinen kehityskulku myös Suomessa. Hänen mukaansa kuitenkin lakisääteisyys kautta päästään parempaan järjestelmään kattavuuden, indeksisuojan ja rahastomisen laajempien vaihtoehtojen osalta. Hän painotti, että eri tahojen välille ei tarvita turhia skismoja, tärkeintä on yhteinen toiminta työeläkejärjestelmän parhaaksi. Tarpeettomat riidat järjestöjen ja eduskunnan välillä voisivat pahimmillaan johtaa kollektiiviratkaisuihin eli lainsäädännöstä luopumiseen ja näin nykyistä huomattavasti sekavampaan kokonaisuuteen muiden maiden varoitavan esimerkin mukaisesti.

Tänään voidaan lisätä, että kollektiiviratkaisuilla järjestelmä muuttuisi 2. pilarin eläkkeiksi, joihin sovellettaisiin EU:n lisäeläkerahastodirektiiviä, eli kysymys olisi lisäeläkevakuutuspalveluista EU:n sisämarkkinoilla. Ja muutos toiseen suuntaan merkitsi julkista hallintoa, jossa ainakin rahastojen säilyminen olisi epävarmaa. Jos siis työeläkejärjestelmän parasta ajattelee, nykyinen toimintatapa on osoittautunut erittäin onnistuneeksi käytännöksi, eikä mikään tosiseikka vaadi sen muuttamista.

Rahastointi

Vuonna 1937 hyväksytyyn kansaneläkelain valmisteluissa kysymys rahastoinnista tuli keskusteluihin. Tarkoituksena oli, että vakuutusmaksuista kootaan rahasto, jonka tuotoilla saadaan muuten varsin alhaisia eläkkeitä hieman korotetuksi. On mielenkiintoista havaita, että tuon aikaisissa keskusteluissa erityisesti vakuutusala ja elinkeinoelämän järjestöt olivat huolissaan valtiolle kerättävistä rahastoista, jotka antaisivat valtiolle mahdollisuuksia jopa sosialisoida koko talouselämän. Sodan jälkeisessä pääomapulassa rahastoja todella käytettiin sotakorvausten maksamiseen ja voimalaitosten rakentamiseen sen sijaan, että niillä olisi maksettu eläkkeitä. Tämäkin aiheutti tietenkin arvostelua.

Eläkkeiden rahastointiin paneuduttiin 1950-luvun eläkesäätiökomiteassa, jossa eläkesäätiöille haettiin lainsäädäntöön perustuvat toimintatavat. Kysymys kuului, tulisiko eläkkeiden olla yksityisvakuutuksen tapaan täysin rahastoituja vai olisiko muita vaihtoehtoja. Täysi rahastointi olisi laskelmien mukaan ollut varsin raskasta ja tehnyt työnantajille muunlaiset vaihtoehdot, kuten eläkesäännöt tai luopumisen kokonaan eläkkeis-

tä, houkuttelevammiksi. Tällöin päädyttiin osittaiseen rahastointiin, mutta siten, että täysi eläkevastuu oli laskettava, mutta osa vastuusta voitiin jättää ns. vastuuvajaukseksi.

Samassa komiteassa kehitettiin myös ns. takaisinlainaus, eli työnantaja saattoi ottaa säätiöstä sinne maksamiaan maksuja ja pitää siellä vain kunakin vuonna eläkkeiden maksamiseen ja muihin menoihin tarvittavat varat. Työnantaja maksoi lainastaan korkoa, mutta ei sen sijaan tarvinnut vakuutta. Samalla eläkesaamisille annettiin etuoikeus konkurssitapauksissa jopa ennen veroja, jotta eläkkeiden turvaavuus olisi taattu. Vähitellen varoja alkoi kertyä ja niitä alettiin sijoittaa työnantajien omien toimintojen ulkopuolellekin. Yksi merkittävä alue oli vuokra-asuntojen hankkiminen ja rakennuttaminen. Myös pörssinoteerattuihin osakkeisiin alettiin vähitellen sijoittaa kertyneitä varoja. Takaisinlainaus alkoi kadota 1990-luvulla, kun pääomia oli saatavissa muualtakin ja takaisinlainausta halvemmalla. Samalla osakkeisiin sijoittamista helpotettiin vuonna 1996. Lisäksi kerättiin erityinen riskipuskuri, jolla tuleviin ongelmiin pyrittiin varautumaan. Rahastojen kasvaessa sijoitusten merkitys on lisääntynyt ja ne muodostavat nykyään tärkeän osan tuleviin eläkevastuisiin varautumisesta.

Ei ansiokattoa

Edellä viitatussa kirjassa Teivo Pentikäinen kertoo, että ansiokatto oli työeläkejärjestelmää pohittivien mielestä yksinkertaisesti vanhanaikainen. Sen nähtiin liittyvän sosiaaliturvan alkuaikoihin, joita leimasivat tasa-eläkkeet ja köyhäinhuoltoerusta. Hyvinvointivaltio ja ansaintaeläke olivat nykyaikaa jo 1950-luvulla. Lisäksi muiden maiden, erityisesti Ruotsin, esimerkki osoitti, että katto puhkaistaan joko työnantajien omilla järjestelmillä tai yksityisillä vakuutusilla. Tästä huolimatta ansiokattoa tai maksukattoa, joka sekin johtaa järjestelmän supistumiseen ja korvaavien järjestelmien tarpeeseen, on työeläkejärjestelmään ehdoteltu aika ajoin, viimeksi vielä vuonna 2007. Teivo Pentikäinen ennusti ansiokattoa vastustaessaan, että muutkin maat luopuvat siitä. Näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan kaikissa muissa maissa ansiokatto tunnetaan edelleen eri sosiaaliturvan aloilla. Siitä luopuminen lienee vaikeaa käänteisesti Suomen tilanteeseen verrattuna, eli markkinatoimijat eivät halua antaa lisää tilaa sosiaaliturvaratkaisuille, koska se kaventaa niiden omaa toiminta-aluetta.

Myöhempi historia

Sen jälkeen kun työeläkejärjestelmä saatiin hyväksytyksi vuonna 1961 ja voimaan seuraavana vuonna ja tarvittavat toimijat perustetuiksi, jouduttiin tekemään paljon työtä toiminnan aloittamiseksi. Voisi vain kuvitella, että järjestelmää olisi siinä vaiheessa voitu kehittää rauhassa. Näin ei kuitenkaan käynyt, vaan kiistat jatkuivat. Heikki Niemelä ilmaisee väitöskirjassaan (1994) asian näin: “Vuosina 1966–69 kansaneläkejärjestelmän ja työeläkejärjestelmän kiista ilmeni palkansaaja- ja viljelijäväestön erilaisina näkemyksinä eläketurvan kehittämistä.” Teivo Pentikäinen ja muut työeläkejärjestelmän edustajat puhuivat suorasukaisemmin ja kutsuivat ajanjaksoa “eläkesodaksi”, joka jatkui vielä 1970-luvun alkupuolelle asti. He näkivät, että eläkesodan aikana työeläkejärjestelmää vastaan hyökättiin monin tavoin ja tosiasiaa tarkoituksena oli kaataa jo hyväksytty järjestelmä.

Kysymys oli siitä, että maalaisliitto, joka oli tällä välin muuttanut nimensä keskustapuolueeksi, yritti saada työeläkejärjestelmän yhdistetyksi kansaneläkkeeseen ja siirretyksi Kansaneläkelaitoksen hallinnon alle. Varsin pitkälle edenneet monimutkaiset poliittiset manööverit saatiin kuitenkin torjutuiksi ja lopputuloksena eläkejärjestelmien painopiste siirtyi työeläkejärjestelmään, joka jatkoi vanhan mallin mukaan, mutta sillä tavoin uudistuneena, että järjestelmän kehittäminen sidottiin tulopoliittisiin kokonaisratkaisuihin (vuonna 1974). Tällaista ratkaisua edesauttoi myös yrittäjien ja maatalousyrittäjien ansi-eläkkeiden (YEL ja MYEL) liittäminen työeläkejärjestelmään vuonna 1970.

Tämän jälkeen järjestelmän kehittäminen löysi oman toimivan mallinsa, joka perustuu työmarkkinaosapuolten ja järjestelmän itsensä jatkuvaan yhteistyöhön ja pohdintaan. Merkittäviä ongelmia tässä ei ole ollut. Tärkeä asema työeläkejärjestelmän kehittämisessä on ollut 1990-luvun alussa enemmän tai vähemmän satunnaisesti syntyneellä ns. Puron ryhmällä, jossa järjestelmän työeläkeyhtiöt ja työmarkkinajärjestöt ovat varsin epävirallisessa kokoonpanossa pohtineet työeläkealan ajankohtaisia kysymyksiä. Ryhmä käytti alan asiantuntijoita tehokkaasti hyväkseen ja teki hyvinkin syvällisiä arvioita kehittämistarpeista. Ne sitten vietiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kautta eteenpäin ja hyväksyttiin tarpeen mukaan lainsäädäntömuutoksina. Tämä on käytäntö, jota

on arvosteltu epäparlamentaarisena, mutta työn tuloksia ei voida väittää huonoiksi, ja työeläkejärjestelmän paras on niissä aina ollut ensisijainen. Kun nimensä ryhmälle antanut Kari Puro jäi eläkkeelle vuonna 2007, tulevaisuus on osittain avoin, vaikka ryhmä pyritäänkin pitämään edelleen toiminnassa. Onhan sen toiminta osoittanut erinomaisuutensa myös vuoden 2005 eläkeuudistuksen taustavoimana.

Työeläkkeen tulevaisuus

Vuoden 2005 eläkeuudistuksen jälkeen näyttää selvältä, että työeläkejärjestelmä on myös EU:n mittarein kestävä tulevissa muutoksissa. Uudistuksessa eläkkeen määrää suhteessa palkkaan alennettiin, kun se lasketaan koko työuran keskipalkasta, eikä enää viimeisten vuosien palkasta. Toisaalta sen karttumisaikaa pidennettiin, poistettiin enimmäiseläke ja, mikä ehkä tärkeintä, korotettiin karttumaa erityisesti työuran loppupäässä, jotta ihmiset pysyisivät pitempään työelämässä. Korotettu karttuma ikävuosina 63–67 on peräti 4,5 prosenttia vuodessa, mikä myös mahdollistaa eläkkeen määrän nostamisen uran loppupäässä, jos siihen on jäänyt aukkoja aiemmin. Näillä keinoilla näyttää selvältä, että järjestelmä kestää suurten ikäluokkien eläkkeelle jäämisen ja antaa mahdollisuuden riittävään eläkkeeseen myös nuoremmille. Lisäksi varsin suuriksi kohonneet eläkerahastot ja niiden ammattimainen hoito näyttävät antavan lisäturvaa tulevaisuuden epävarmuuksia vastaan.

Tästä huolimatta erilaisia hyökkäyksiä työeläkettä kohtaan tulee edelleen eri suunnilta. Vaikka kysymys ei ole mistään eläkesodasta, monien kommenttien takana on selvästi jotakin muuta kuin työeläkkeen paras. Erityisesti suuret rahastot näyttävät innostavan kommentointiin. Ehkä rahaa onkin yhdessä paikassa liikaa, mutta suurin huoli näyttää olevan siinä, että kun rahastot ovat työeläkeyhtiöiden takana, niihin ei päästä käsiksi. Vastaavasti aika ajoin työeläkkeelle esitetään ansiokattoa tai maksukattoa. Silloin ei erityisesti tuoda esiin sitä puolta, että tällainen katto pienentäisi työeläkkeen suhteellista osuutta ja antaisi tilaa markkinaratkaisuille, erityisesti yksityisille vakuutusille. Näiden tarvetta painotetaan silläkin, että tulevan työeläkkeen määrä ei enää ole selkeästi määritettävissä esimerkiksi 60 prosenttina palkasta, vaan se on jotakin epämääräisempää.

Tätä epämääräisyyttä käytetään hyväksi ja ihmisiä pelotellaan arvioimalla heidän tuleva työeläkkeensä 40 prosentiksi ja neuvotaan varautumaan asiaan ajoissa ostamalla yksityinen vakuutus.

Työeläke on kuitenkin sosiaaliturvaa ja on laadullisesti muuta kuin yksityinen vakuutus tai edes 2. pilarin lisäeläke. Sosiaaliturva perustuu yhteisvastuuseen eli solidaarisuuteen. Ihmiset varautuvat siinä yhteisin toimin tulevaisuuteen. Sillä on näin oma erityinen yhteiskunnallinen taustansa, kun yksityisvakuutuksen suhteen ihmiset ovat kuluttajia markkinoilla. Sosiaaliturvasta puhutaan myös yhteiskunnan ”kittinä”, kun siinä ihmiset toimivat yhteisönsä jäseninä yhdessä

toistensa kanssa. Työeläkkeen puolustaminen on näin yhteisöllisyyden puolustamista. Ja vastassa ovat markkinat, jotka viime aikojen kokemusten mukaan näyttävät valtaavan alaa niin Suomessa kuin EU:ssakin. Eikä sosiaaliturvakaan ole niiltä suojassa. Erityisesti kun suomalaisen työeläkkeen erinomaisuus perustuu yksityisiin työeläkeyhtiöihin ja suuriksi kertyneisiin rahastoihin, sen puolustaminen markkinoita vastaan edellyttää aivan erityisesti työeläkkeen sosiaaliturvaluonteen korostamista. Siinä ei ole kysymys markkinatuotteesta, vaan ihmisten omasta eläkkeestä, jota yhdessä kerätään ja vaalitaan.

KIRJALLISUUS

- AHTOKARI, REIJO: Tuntematon vaikuttaja, työeläkejärjestelmän isä Teivo Pentikäinen. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY, 1988
- BERGHOLM, TAPIO: Suomen mallin synty. Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007): 5, 475–492
- LEHTONEN, SEIJA: Suomen eläkejärjestelmän rahoituksen kestävyys eurooppalaisessa vertailussa. TOP-SOS – Sosiaalivakuutuksen huippuasiantuntija

- ohjelman ammatillinen lisensiaattitutkimus. Åbo Akademi, 2008
- NIEMELÄ, HEIKKI: Suomen kokoniseläkejärjestelmän muotoutuminen. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja. Toinen painos. Helsinki 1994
- SALMINEN, KARI: Pension Schemes in the Making. A Comparative Study of the Scandinavian Countries. The Central Pension Security Institute, Studies 1993: 2.