

SUKUPOLVIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAINEN TULONJAKO JA ELÄKEPOLITIikka

HANNU UUSITALO

Suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle runsaan kymmenen vuoden aikana. Työikäisten ydinjoukko (20–54-vuotiaat) supistuu parinkymmenen vuoden aikana lähes 300 000 henkeä. Nykyisin suomalaiset jäävät eläkkeelle keskimäärin 57–60 vuoden iässä. Viime vuosikymmeninä tapahtunut eliniän pidentyminen on kohdistunut kokonaisuudessaan eläkeikaan. Eläketurvakeskuksen vuonna 1999 tekemän ennusteen mukaan eläkemenoit nousevat nykyisestä noin 11 prosentista yli 16 prosenttiin bruttokansantuotteesta vuonna 2030. Samassa ajassa työeläkemaksu nousee reilusta 21 prosentista noin 32 prosenttiin palkkasummasta. Vuoden 2030 jälkeen nousu taittuu ja eläkkeiden BKT-osuus jopa laskee. Vaihtoehtolaskelmat osoittavat, että eläkerahastojen tuoton parantaminen ja keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiin nostaminen vähentäisivät huomattavasti sekä BKT-osuuden että maksujen nousua. (Klaava & al. 1999.)

Ikääntyminen koskee Suomen ohella muitakin EU-maita. Se on tiedossa ja siihen ollaan varautumassa. Kesäkuussa 2001 Göteborgissa Eurooppa-neuvosto asetti jäsenmaiden eläkepolitiikalle kolme pitkän aikavälin tavoitetta: eläkkeiden riittävyys, eläkejärjestelmien rahoituksen kestävyys ja niiden uudistaminen vastamaan talouden, yhteiskunnan ja yksilöiden muuttuvia tarpeita. Suomessa PaaVo Lipposen toisen hallituksen ohjelmassa korostetaan toimenpiteitä, joilla vähennetään varhaista eläkkeelle siirtymistä ja eläkemaksujen nousupainetta. Marraskuussa 2001 tehty työmarkkinajärjestöjen sopimus yksityisalojen työeläkkeiden kehittämisestä tähtää siihen, että eläkkeellesiirtymisikä nousisi ja eläkemenojen kansantulo-osuuden ja työeläkemaksujen palkkasummaosuuden kasvu sitä kautta pienenesi.

Eläkepolitiikan uudelleenarvioinnin välttämät-

tömyyttä on perusteltu mm. sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen vedoten. Euroopan unionin maiden eläkepolitiikan yhdeksi tavoitteeksi asetetaan oikeudenmukainen etujen ja maksujen jakautuminen aktiiviväestön ja eläkeläisten kesken (ks. Esping-Andersen & al. 2001). Suomessa 1990-luvulla toteutetuissa eläkeuudistuksissa ja marraskuussa 2001 tehdyssä työmarkkinajärjestöjen sopimuksessa on ollut samantapainen lähtökohta.

Mitä sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus tarkoittaa? Millainen on sukupolvien välinen oikeudenmukainen tulojen jakautuminen ja sitä tukeva eläkepolitiikka? Vastaus ei ole itsestään selvä, ja sitä voidaan etsiä monesta eri suunnasta. Tässä kirjoituksessa irrottaudun aluksi yhteiskunta- ja eläkepolitiikan käytännöstä ja pohdin sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta yhteiskuntaeettisenä tulonjakokysymyksenä. Päädyn ehdottamaan kahta oikeudenmukaisuusperiaatetta, joiden valossa lopuksi pohdin eläkepolitiikan ja vähän muunkin yhteiskuntapolitiikan ajankohtaisia kysymyksiä.

SUKUPOLVI JA KOHORTTI

Saman perheen sukupolvet syntyvät tyypillisesti 25–35 vuoden välein. Yhteiskunnassa perheiden ja sukujen sukupolvet ovat limittäin. Väestötieteessä sukupolvella tarkoitetaan useimmiten jonakin täsmällisesti määriteltynä ajanjaksona syntyneiden henkilöiden muodostamaa joukkoa eli syntymäkohorttia. ”Täsmällisesti määritelty ajanjakso” voi olla esimerkiksi 5 vuotta, jolloin puhutaan viisivuotiskohortista. Esimerkiksi vuosina 1946–1950 syntyneet muodostavat yhden viisivuotiskohortin (ns. suuret ikäluokat). Vuonna 1947 päivänvalon nähneet muodostavat suurim-

man koskaan Suomessa syntyneen yksivuotiskohortin.

SUKUPOLVIEN VÄLINEN JA IKÄRYHMIEN VÄLINEN TULONJAKO

Sukupolvien välisellä tulojaolla tarkoitetaan tavallisimmin koko elinkaaren aikaisten tulojen jakautumista eri kohorttien kesken. Millaiset ovat esimerkiksi suurten ikäluokkien saamat elinkaaritulot verrattuna 1950-luvun alussa syntyneisiin? Saavatko suuret ikäluokat elinkaarensa aikana kohtuuttoman paljon tulonsiirtoja verrattuna siihen, miten he niitä rahoittavat? Onko tämä heidän saamiensa ja maksamiensa tulonsiirtojen suhde edullisempi kuin esimerkiksi 1960-luvulla syntyneillä? Sukupolvitilinpito voidaan tehdä vasta sen jälkeen, kun vertailtavien sukupolvien viimeinenkin jäsen on kuollut, ja silloinkin vain periaatteessa, koska tarvittavia tietoja ei ole käytettävissä kuin lähivuosilta ja nekin likiarvoisina. Valistuneita arvioita voidaan tehdä puutteellisemman tiedon varassa.

Tulonjakotutkimuksen tavallisin näkökulma on se, jossa tarkastellaan tulojakoa tietyssä hetkenä elävien kesken tyypillisesti vuoden pituiselta ajalta tulot mitaten. Kun nämä ihmiset luokitellaan esimerkiksi iän mukaan, voidaan tutkia, miten tulot jakautuvat eri ikäryhmien kesken. Ikäryhmien välisestä (vuosi)tulojen jaosta samoin kuin sen kehityksestä ajassa on runsaasti tietoa.

Ikäryhmien välinen tulojako on siis eri asia kuin sukupolvien välinen tulojako. Se voi esimerkiksi säilyä melko muuttumattomana vuodesta toiseen, mutta nuoremmat sukupolvet saavat jatkuvasti korkeampia tuloja (niin vuosi- kuin elinkaaritulojakin) kuin edeltäjänsä. Taloudellisen kasvu johtaa helposti tähän lopputulokseen.

SUKUPOLVIEN VÄLINEN SOPIMUS

Lähestyn sukupolvien välistä tulo- ja hyvinvoinnin jaon oikeudenmukaisuuden ongelmaa ajatusleikillä, jossa sukupolvet tekevät sopimuksen siitä, miten edut ja rasitukset (eli hyvinvointi) niiden välillä jaetaan. Kyse ei ole kirjaimellisesta sopimuksesta vaan menetelmästä, joka auttaa ratkaisemaan ongelman järkipäisellä ja eettisesti kestäväällä tavalla. Puhe sopimuksesta liittyy keskustelun sukupolvien välisestä oikeudenmu-

kaisesta tulojaosta Rousseaua alkaneeseen yhteiskuntasopimusteorian perinteeseen. Tämä perinne lähtee ajatuksesta, että vapaat ja järkevät ihmiset solmivat eettisesti suotuisissa oloissa sopimuksen siitä, millaisia pelisääntöjä he keskinäisissä suhteissaan (yhteiskunnassa) noudattavat. Kansalaisten välinen yhteiskuntasopimus voidaan ulottaa myös sukupolvien väliseen tarkasteluun, jolloin voidaan puhua sukupolvisopimuksesta.

”JOKAINEN SUKUPOLVI HOITAKOON OMAT ASIANSA”

Suomalaisessa sukupolvikeskustelussa on aika usein asetettu vastakkain suuret ikäluokat ja niitä seuranneet kohortit. Suuria ikäluokkia on syylistetty etujen kahmimisesta itselleen ja laskun maksattamisesta jälkipolville. Puolustus on nostanut esiin mm. suurten ikäluokkien kasvu-, koulutus- ja muut elinolot verrattuna myöhempiin ikäpolviin. Tämä keskustelu ainakin osittain nojaa ajatukseen, että olisi oikein, jos kukin sukupolvi saa etuja yhtä paljon kuin se joutuu niitä rahoittamaan. Tällaisessa maailmassa sukupolvet vastaavat omista asioistaan. Sukupolvien välillä ei tapahdu tulonsiirtoja. Jos jokin sukupolvi esimerkiksi haluaa muita paremman eläketurvan, niin sen tulee rahoittaa tämä suuremmin aktiivivaikeuksien maksuun eli siirtää tulojaan aktiivijalalta eläkkeellä oloaikaan, eikä sysätä laskua jälkipolville.

Tällainen sukupolvisopimus voisi tulla kyseeseen staattisessa yhteiskunnassa. Jos talous kasvaa tai supistuu tai jos ikärakenne nuortuu tai vanhenee, teoria antaa selvästi vähemmän osviittaa siitä, miten tulot (etuudet ja maksut) tulisi jakaa.

Järkevät ja itsekkäät ihmiset huomaavat pian, että yhteiskunnassa sukupolvet ovat limittäin ja kohtalonyhteydessä toisiinsa. Vuosien 1947, 1950 ja 1975 syntymäkohorttien elämä on monella tavalla kietoutunut toisiinsa. Se, mitä yksi sukupolvi tekee, vaikuttaa muiden sukupolvien elinmahdollisuuksiin. Se saattaa innostua investoimaan kulutuksen sijasta ja näin parantaa seuraavien sukupolvien toimeentuloa. Se saattaa käyttää luonnonvaroja enemmän kuin sen osa olisi ja näin vaikeuttaa tulevien sukupolvien elämää. Sen jälkeläisten määrä voi olla suuri tai pieni, mikä muuttaa ikäryhmien ja sukupolvien kokoeroja. Muuttuvissa oloissa sukupolvien seu-

raajalleen jättämä perintö vaihtelee. Eläkejärjestelmän vastuunsiirrot ja velvoitteet ovat osa tätä vaihtelevaa perintöä.

OIKEUDENMUKAISEN YHTEISKUNNAN PERIAATTEET

Teoksessaan Oikeudenmukaisuusteoria (1988, englanninkielinen alkuperäisteos *A Theory of Justice* ilmestyi vuonna 1972) John Rawls on esittänyt teorian siitä, miltä näyttäisivät oikeudenmukaisen yhteiskunnan peruseriaatteet eli millaisista periaatteista vapaat ja järkevät ihmiset sopisivat. Rawlsin ajatuksenkulku on pääpiirteissään seuraava.

Kun etsitään eettisesti kestäviä ratkaisuja, vapaiden ja järkevien ihmisten yhteiskuntasopimusta koskevalle pohdinnalle pitää asettaa eräitä ehtoja. Juuri nämä ehdot tekevät pohdinnasta eettistä. Rawlsin vapaat ja järkevät ihmiset asetuvat keskustelemaan oikeudenmukaisuuden peruseriaatteista hypoteettisessa ja epähistoriallisessa alkutilanteessa, paksun tietämättömyyden verhon takaa. He eivät tiedä omia erityisiä etujaan, omaa asemaansa yhteiskunnassa, omia ominaisuuksiaan, arvojaan ja uskomuksiaan. Alkutilanne tekee pohdinnasta eettistä, koska kukaan ei voi ehdottaa sellaisia periaatteita, jotka suosisivat juuri häntä. Heidät pakotetaan ajattelemaan yhteistä etua omien erityisintressiensä sijasta.

Mitä alkutilanteessa olevat ihmiset sopisivat? Rawls väittää, että he päätyisivät kahteen periaatteeseen, jotka muodostavat oikeudenmukaisen yhteiskunnan perustan. Periaatteet ovat seuraavat (Rawls 1993):

1. Jokaisella ihmisellä on yhtäläinen oikeus yhtäläisten perusoikeuksien ja vapauksien mahdollisimman täydelliseen järjestelmään, joka on turvattavissa kaikille. Tässä järjestelmässä yhtäläiset poliittiset vapaudet tulee taata täydestä arvostaan.

2. Sosiaalinen ja taloudellinen eriarvoisuus on hyväksyttävissä vain, mikäli kaksi ehtoa toteutuu. Ensinnäkin sen tulee liittyä asemiin ja virkoihin, joista kaikki voivat avoimesti kilpailla mahdollisuuksien reilun tasa-arvoisuuden olosuhteissa. Toiseksi näiden eriarvoisuuksien tulee olla suurimmaksi hyödyksi huono-osaisimmille.

Periaatteiden mahdollisissa ristiriitatilanteissa ensimmäinen periaate on ensisijainen. Valittaessa yhteiskunnallisia käytäntöjä turvataan ensin kansalaisten perusoikeudet ja vapaudet. Vasta kun nämä on turvattu, valitaan vaihtoehtoisista käy-

tännöistä se, joka parhaiten toteuttaa toisen periaatteen.

Paksussa kirjassaan Rawls yrittää perustella, miksi ihmiset päätyisivät juuri näihin periaatteisiin ja mitä ne merkitsevät. On runsaasti tärkeitä kysymyksiä, joita myös laaja Rawls-kirjallisuus on tuonut esiin. Mitä mahdollisuuksien reilu tasa-arvoisuus merkitsee? Millaisella aikavälillä eriarvoisuuden tulee koitua huono-osaisimpien hyödyksi? Merkitseekö ”suurin hyöty huono-osaisimmille” siitä, että eriarvoisuuden sallimisen mahdollistamasta ”kakun kasvusta” pitäisi jakaa absoluuttisesti enemmän huono-osaiselle kuin hyväosaiselle, vai sitä, että huono-osaisen tilanne paranee suhteessa aikaisempaan tilanteeseen? Kysymyksiä on paljon, mutta tässä en jää pohtimaan niitä. Tärkeätä on, että Rawls on esittänyt uskotavan teorian peruseriaatteista, joihin vapaat ja rationaaliset ihmiset voisivat päätyä pohiessaan eettisesti suotuisissa olosuhteissa yhteiskuntansa ”perustuslain” keskeisiä piirteitä.

Rawls tarkastelee myös sukupolvien välistä jakoa tietämättömyyden verhon takaa. Voidaan ajatella, että alkutilanteessa ihmiset eivät tiedä, mihin kohorttiin he kuuluvat. Tältä pohjalta laaditaan periaatteet siitä, millaisen perinnön sukupolvet seuraajalleen jättävät. Tämä säästöosuus on siis ”päältä pois” siitä jaosta, joka suoritetaan sukupolven sisällä toisen periaatteen mukaisesti. (Rawls 1972, 284–292.) Säästöosuus tulee ymmärtää laajasti: se sisältää sukupolven seuraajilleen jättämät erilaiset perinnöt, kuten koulutus ja reaalivarallisuus, mutta myös luonnonvarojen ja ympäristön tilan tarjoamat elinehdot. Sukupolvien välistä tilinpitoa lienee Suomessa selvitetty laaja-alaisesti valtionneuvoston kanslian asettaman sukupolvityöryhmän loppuraportissa (1994).

IKÄRYHMIEN VÄLINEN OIKEUDENMUKAINEN JAKO

Norman Daniels (1988) on rawlsilaisista lähtökohdista pohtinut hyvinvoinnin oikeudenmukaista jakoa ikäryhmien välillä. Ikäryhmien välistä tulonjakoa ei Danielsin mukaan pidä tarkastella ”nuorten” ja ”vanhojen” tai ”aktiiviväestön” ja ”passiiviväestön” välisenä ristiriitana, kuten helposti tapahtuu. Normaalisissa elinkaareissa ihmisen kuuluu kumpaankin ryhmään, ja siksi niiden asettaminen vastakkain ei ole järkevää. Danielsin mielestä ikäryhmien välinen, rawlsilaisittain oi-

keudenmukainen tulonjako voidaan johtaa elinkaarinäkökulmasta. Ikäryhmien välillä tietyinä hetkenä tapahtuvat tulonsiirrot ovat periaatteessa siirtoja elinkaaren yhdestä vaiheesta toiseen, vaikka elävässä elämässä tähän sekoittuvat siirrot yksilöltä toiselle. Millaiset siirrot elinvaiheesta toiseen ovat oikeudenmukaisia? Miltä näyttäisi oikeudenmukainen jako eri ikäryhmien välillä tietynä hetkenä?

Daniels kysyy, millaisen ikäryhmien välisen jaon viisaat ihmiset tekisivät moraalisesti suosiollisissa olosuhteissa. Rawlsin hengessä hän pohtii ikäryhmien välistä oikeudenmukaista jakoa lähtien siitä, että ihmiset elävät kunkin elinvaiheen. Siksi järkevät ihmiset päätyisivät periaatteisiin, jotka he ovat valmiit hyväksymään jokaisessa elinvaiheessa. Heillä ei ole mitään järkevää syytä arvostaa jonkin elinvaiheen tuloja (kulutusta) joltain muuta elinvaihetta korkeammalle. Siten he päätyisivät verraten tasaiseen taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen eri elinvaiheiden välillä. Tämän vakaan toimeentulon periaatteen (standard of living preservation principle) mukaan ikäryhmien välinen tulonjako on oikeudenmukainen, kun se on melko tasainen.

OIKEUDENMUKAISEN (YHTEISKUNTA- JA) ELÄKEPOLIITIIKAN AINEKSIÄ

Rawlsin ja Danielsin esittämien yleisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden soveltamisessa jonkin yhteiskunnan, vaikkapa Suomen, yhteiskunta- tai eläkepolitiikkaan on oltava varovainen. Päätelyketju periaatteista käytännön toimintaan on pitkä. Väliin tulee monenlaisia tekijöitä, joita on otettava huomioon. Parhaasta (sinnikkäästä) pitäytymisestä vain oikeudenmukaisuusperiaatteisiin yhteiskunnallisista realiteeteista huolimatta voi tulla hyvän (vallitsevissa oloissa oikeudenmukaisuutta edistävän yhteiskunta- ja eläkepoliittisen käytännön) vihollinen.

Kirjoitukseni alussa tarkastelin Suomen eläkepoliittisia näkymiä. Sukupolvien väliset kokoerot ovat suuret, mikä jo lähivuosina muuttaa työssä käyvän ja eläkkeellä olevan väestön suuruussuhteita. Toisaalta on ennakoitu, että Suomen talous kasvaa vastaisuudessaakin siihen tahtiin, että 30 vuoden kuluttua keskimääräinen palkkataso on noin 40 prosenttia korkeampi kuin nykyisin. Miten sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus voitaisiin turvata, kun talous kasvaa (mutta voi myös

kohdata odottamattomia romahduksia) ja kun väestö ikääntyy?

Vakaan toimeentulon periaate

Danielsin vakaan toimeentulon periaate sanoo, että ikäryhmien välinen oikeudenmukainen tulonjako tietynä hetkenä (esimerkiksi vuositasolla tarkasteltuna) on verraten tasainen. Yleensä tämä edellyttää tulonsiirtoja työhön osallistuvilta muille. Lapsille ja nuorille (tai heidän hyvinvoinnistaan vastuussa oleville) siirretään tuloja niin, että he saavat osansa hyvinvoinnista. Perhepolitiikan tavoitteena tulee olla, että lapsiperheiden taloudellinen hyvinvointi ei ole muuta väestöä oleellisesti huonompi. Oikeudenmukainen perhepolitiikka ei välttämättä kompensoi kaikkia lapsesta aiheutuvia kustannuksia, sillä nyky-yhteiskunnassa lasten hankinta on valinta, jonka tehdessään vanhemmat odottavat saavansa joitakin hyvinvointietuja sen lisäksi, että tietävät siitä aiheutuvan kuluja ja mahdollisesti tulonmenetyksiä. Hyvinvointiedut perustelevat sen, että yhteiskunnalta ei voida edellyttää lapsista aiheutuneiden kustannusten täyttää kompensatiota, mutta sen verran kuitenkin, ettei lapsiperheiden tulotasoa jää liian kauaksi muiden perheiden tasosta.

Eläkepoliittisesti vakaan toimeentulon periaate merkitsee, että eläkkeellä ollessa toimeentulon taso ei voi olla kovin paljon matalampi kuin työsäoloaikana. Tästä seuraa, että eläketurvan tulee olla (ainakin jossain määrin) ansiosidonnainen.¹ Siitä näyttäisi seuraavan myös, että eläke määräytyisi koko työuran (tai ainakin sen valtaosan) tulojen perusteella. 40-vuotisen taipaleensa aikana Suomen työeläkejärjestelmä onkin siirtynyt tähän suuntaan. Tämä on myös nyt käynnissä olevan eläkeuudistuksen keskeisiä kysymyksiä.

”Maksajan” rooli ihmisellä on niinä elämänsä kaarensa vuosina, jolloin hän tekee työtä. Käytännön elämässä täytyy olla erilaisia takuita, jotta kohortit eivät tässä elinvaiheessa ryhtyisi vapaamatkustajiksi. Sukupolvisopimuksen irtisanomisen täytyy tapahtua vaikeutetussa järjestyksessä ja riittävän pitkän siirtymäajan kuluessa. Aktiivi-ikäiset eivät voi yhtäkkiä ilmoittaa eläke-

¹Tässä kohtaa on syytä muistuttaa, että tulonjaon oikeudenmukaisuus edellyttää, että tuloeroja suuri- ja pienituloisten välillä supistetaan, jos nämä erot eivät ole perusteltavissa pienituloisten edusta käsin.

läisille, että he eivät enää suostu maksamaan eläkemaksuja.

Tarvitaan takuita myös sen varalta, että yksilöt eivät sortuisi vapaamatkustukseen. Näihin keinoihin kuuluu säännöksiä mm. siitä, milloin jotakin etuutta voi käyttää (esimerkiksi ikäraajat ja muut etuuksien saamiseen liittyvät ehdot) tai miten valvotaan ja sanktioidaan sitä, että kukin maksaa osansa. Keinoihin kuuluvat myös taloudelliset kannustimet. Rawlsin toisen periaatteen mukaan kannustinsyistä (esimerkiksi siksi, että maksajia olisi riittävästi suhteessa edunsaajiin ja maksajat ponnistelisivat työelämässä riittävästi) tasaisesta hyvinvoinnin jakautumisesta eri elinvaiheiden välillä voidaan poiketa, kuten niistä voidaan poiketa muutoinkin, jos poikkeaminen hyödyttää huono-osaisimpia. On siten oikeudenmukaista, että työssä olevien toimeentulo on parempi kuin muissa elämänvaiheissa olevien, ainakin niissä tilanteissa, joissa ihmiset voivat valita näiden kahden ”olomuodon” välillä.

On oikeudenmukaista, että työssä olevien toimeentulon taso on korkeampi kuin eläkkeellä olevien, mutta kuinka suuri oikeudenmukainen ero voi olla? Rawlsista ja Danielsista on turha yrittää puristaa mitään lukua. Suomessa eläketurvan tavoitetasoksi (kansaneläke mukaan lukien) on asetettu 60 prosenttia eläkepalkasta eli eläkkeen perustana olevasta palkasta. Tämä edellyttää tavallisesti 40 vuoden työuraa, ja käytännössä keskimääräinen eläke onkin noin 50 prosenttia eläkepalkasta. Kun otetaan huomioon verotuksen progressio, muut tulonsiirrot sekä eläkeläistalouksien työiässä olevia pienempi perhekokko, niin todellisuudessa eläkeläiskotitalouksien keskimääräinen toimeentulon taso (käytettävissä olevat tulot kulutusyksikköä kohti) on noin 90 prosenttia ammatissa toimivien kotitalouksien toimeentulosta. Eläkeläisten tulonjako on tasaisempi kuin koko väestön, ja pienituloisissa ja suurituloisissa heitä on tavallista vähemmän (Uusitalo 2001).

Eläkeläisten ja aktiiviväestön toimeentulosuhdetta säätelevät siis monet muutkin tekijät kuin eläkepolitiikka. Erityisen suuri merkitys on sillä, että eläkeläiset ovat yleensä jo ”tyhjän pesän” vaiheessa. Eläkepolitiikalla on siis vain osavastuu tavoiteltaessa oikeudenmukaista tulosuhdetta työssä olevan väestön ja eläkeläisten välillä. Aiemmin tavoitteena pidetty 60 prosenttia eläkepalkasta näyttäisi edelleenkin järkevältä eläkemitoitukselta. Eläkejärjestelmän ja sosiaaliturvan kokonaisuus pitää huolta siitä, että eläkeläisten tuloerot

pysyvät kohtuullisina – ainakin koko väestön tuloeroihin verrattuna.

Vakaan toimeentulon periaate soveltuu hyvin oikeudenmukaiseen toimeentulon tason määrittelyyn tiettyinä hetkenä. Eläke-etuudet ja perhepolitiikan etuudet tähtäävät siihen, että eläkkeelle siirtyminen tai lapsen syntymä ei romahduta toimeentuloa. Periaate vaatii, että ihmiset säilyttävät asemansa verrattuna aiempaan tilanteeseensa. Se ei sovellu muuttuvien olosuhteiden oikeudenmukaisuusperiaatteen. Siinä tarvitaan toista Rawlsin ja Danielsin hengessä johdettua periaatetta.

Kiinteän tulosuhteen periaate

Ikäryhmien välisen tasaisen toimeentulon tavoitteesta seuraa, että niin taloudellisen kasvun hedelmät kuin laman tai taantuman murheetkin tulee jakaa tasaisesti eri elinvaiheissa oleville ja eri sukupolviin kuuluville. Sukupolvien ja ikäryhmien välillä toteutetaan sekä riskin että tuoton jakoa. Jos taloudellinen kehitys on suotuisaa, sen tuloksia tulee jakaa myös työhön ohittaneille. Jos talous taantuu, niin myös eläkkeellä olevien on kannettava osavastuu. Eläkkeiden muutosten tulee seurata reaalityulojen muutosta (ei siis vain hintatason muutosta), tapahtuipa reaalityulojen muutos sitten parempaan tai huonompaan suuntaan. Tätä tavoitetta hoidetaan käytännössä indeksien avulla. Lähellä on ajatus, että ansiotasoindeksi olisi sopusoinnussa kiinteän tulosuhteen periaatteen kanssa. Nykyiset eläkeindeksit kompensoivat vain osittain ansiotason muutosta. Toisaalta ansiotasoindeksi poistaa rakennemuutoksen vaikutusta, ja jos sen merkitys työikäisen väestön ansiotason nousussa on oleellinen, eläkeläisten tulot jäävät jälkeen. Vastakkaiseen suuntaan vaikuttaa puolestaan se, että työttömyys ei (suoraan) vaikuta ansiotasoindeksiin, jolloin eläkeläisten kompensatio seuraisi työssä olevien ansiokehitystä ilman siihen kuuluvaa työttömyyden riskiä.

Kun ikärakenne muuttuu vanhuspainotteiseen suuntaan, kuten Suomessa tapahtuu lähivuosikymmeninä, niin vakaan toimeentulon periaate edellyttää, että tästä (samoin kuin muista eläkemaksun nousua aiheuttavista syistä) aiheutuva eläkemaksujen korotus tulisi jakaa ikäryhmien kesken. Myös eläkkeellä olevien tulisi osallistua kustannusten nousun jakamiseen. Tähänkin on tarjolla erilaisia tekniikoita, esimerkiksi se, että eläkeindeksin noususta vähennetään osa, joka

vastaa aktiiviväestön eläkemaksujen nousua.

Tekniikoita voi olla muitakin. Ruotsin tuoreessa eläkeuudistuksessa (vanhuus)eläkeikä asetetaan seuraamaan elinikäodotteen muutoksia. Osa tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvasta eliniän noususta ohjataan työssööloikaan, osa eläkeiäkkään. Jos elinikä kääntyisi laskuun, eläkeikäkin alenee.

Joka tapauksessa oikeudenmukaisen eläkepolitiikan lähtökohdaksi tulisi olla se, että sekä taloudellisen kasvun (tai taantumun) että muuttuvan ikärakenteen vaikutukset otetaan huomioon samanaikaisesti siten, että aktiiviväestön ja eläkkeellä olevan väestön tulojen suhde pysyy oikeudenmukaisena muuttuvista olosuhteista huolimatta. Eläkepolitiikka ei voi tarjota ehdottomia takuita, mutta se voi taata oikeudenmukaisen tulosuhteen.

Ikääntyneiden työssööloasteen nosto ja oikeudenmukaisuus

Vakaan toimeentulon ja kiinteän tulosuhteen periaatteilla on merkitystä arvioitaessa eläkepolitiikan oikeudenmukaisuutta, mutta niillä ei pääse käsiksi kaikkiin eläkepolitiikan ajankohtaisiin ky-

symyksiin. Yksi tällainen on ikääntyneiden työhön osallistumisen lisääminen. Se nostaa sekä työssä olevien että eläkeläisten tuloja. Käytävissä olevat tulot nousevat myös siksi, että eläkemaksujen nousu jää pienemmäksi.

Näitä hyvinvointihyötyjä tulee punnita niitä hyvinvointitappioita vasten, jotka syntyvät esimerkiksi eläkkeelle pääsyn ehtojen tiukentamisesta ja siitä johtuvasta työn teon jatkamisesta sekä vapaa-ajan menetyksestä. Kuinka suuria nämä ovat ja onko kyse tappiosta lainkaan, riippuu paljon työoloista, työkyvystä, taloudellisesta tilanteesta ja elämäntilanteesta yleensä. Hyvinvointitappioita voidaan pienentää esimerkiksi kehittämällä työelämää ja -kulttuuria ikääntyvien tarpeita paremmin huomioon ottavaksi tai tukeamalla työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa. Ikääntyneiden työhön osallistumisen kannustaminen lieenee nettovaikutukseltaan hyvinvointia edistävä, ja hyvinvointitappioiden minimoimiseksi käytävien keinojen valinta on tärkeä politiikkakysymys. Tilanne on sillä tavalla mutkikas, että taloudellisten hyvinvointiarvojen lisäksi on otettava huomioon myös vapaa-aikaan, terveyteen ja toimintakykyyn liittyvät arvot.

KIRJALLISUUS

Daniels, Norman: *Am I My Parents' Keeper? An Essay on Justice Between the Young and the Old*. New York & Oxford: Oxford University Press, 1988

Esping-Andersen, Gösta & Gallie, Duncan & Hemerijck, Anton & Myles, John: *A New Welfare Architecture for Europe? Report to the Belgian Presidency of the European Union*, September 2001

Klaavo, Tapio & Salonen, Janne & Tenkula, Erkki & Vanne, Reijo: *Eläkemenot, -rahasot ja -maksut vuoteen 2050*. Helsinki: Eläketurvakeskuksen raportteja

1999:17

Rawls, John: *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 1972

Rawls, John: *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993

Sukupolvien välinen tulonjako. Sukupolvityöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1994/3

Uusitalo, Hannu: Veikö 90-luku eläkeläisiltä leivän? *Työeläke* 4/2001, 14–16.