

**Kari Puro, MD, M.A.(Economics)
Chairman of the Board of Directors
Finnish Centre for Pensions
Former CEO of the Mutual Pension Insurance Company ILMARINEN**

**DRAFT SPEAKING NOTES FOR AN ORAL PRESENTATION in the
OECD Working Party on Social Policy, 5th November 2008:
"Selling pensions reform: why do some countries do better than others"**

TAPAUS SUOMI

Henkilökohtainen tausta

Olen toiminut sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkönä vuosina 1972-1990. Tässä tehtävässä olen ollut keskeisesti mukana eläkepoliittisessa päätöksenteossa ja sen valmistelussa. Olen johtanut useita komiteoita, toimikuntia ja työryhmiä, jotka ovat valmistelleet eläkepoliittisia muutoksia. Kansliapäällikkönä jouduin myös neuvottelemaan pitkiä aikoja ja syvällisesti työmarkkinaosapuolten kanssa niistä sosiaalipoliittisista ratkaisuista, jotka liittyivät ansioturvaan ja sen rahoitukseen.

Vuosina 1991-2006 toimin Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarisen toimitusjohtajana. Yksityisillä eläkevakuutusyhtiöillä on keskeinen rooli historiallisista syistä Suomen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanijoina. Ilmarinen on toinen kahdesta suuresta eläkevakuutusyhtiöstä. Sen osuus on noin kolmannes Suomen lakisääteisen eläkevakuutuksen markkinoista, maksutulo n. 3 miljardia euroa vuodessa, Ilmarinen vakuuttaa n. 0,5 milj. työntekijää, maksaa eläkkeitä n. 300 000 suomalaiselle 2,5 miljardia euroa vuodessa ja tase (eläkerahasto) on n. 25 miljardia euroa.

Lisäksi olen toiminut Eläketurvakeskuksen hallituksen puheenjohtajana vuodesta 1993 edelleen.

1990-luvun alkupuolella keskeiset työmarkkinajärjestöt pyysivät minua johtamaan työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluja. Hoidin tätä tehtävää vuoden 2006 loppuun asti. Tämä neuvotteluryhmä valmisteli ja sopi kaikki 1990-luvun ja 2000-luvulla toteutetut yksityisalojen eläkeuudistukset.

Eläkepoliittinen tausta

Suomessa toteutettiin ensimmäinen yleinen eläkejärjestelmä vuonna 1938. Se oli ansiosidonnainen ja perustui yksilöllisiin tileihin. Sota-aika ja sen myötä rajusti

kasvanut inflaatio raunioitti kuitenkin järjestelmän. V. 1956 tätä järjestelmää muutettiin niin, että siitä tuli ensisijaisesti tulosidonnainen eläke.

Valtiovalta ja työmarkkinoiden keskusjärjestöt alkoivat valmistella uutta ansiosidonnaista eläkejärjestelmää. 1960-luvun alussa työmarkkinoiden keskusjärjestöt pääsivät sopimukseen uudesta työeläkejärjestelmästä. Keskustalainen vähemmistöhallitus ei kuitenkaan suostunut antamaan eduskunnalle sopimuksen toteuttamiseksi tarvittavia lakiesityksiä. Eduskunnan enemmistö oli kuitenkin työmarkkinajärjestöjen sopimuksen takana ja sopimuksen edellyttämä lainsäädäntö toteutettiin eduskunta-aloitteen pohjalta.

Tämän jälkeen kaikki yksityisalojen eläkkeisiin ja niiden rahoitukseen tehdyt muutokset on valmisteltu ja sovittu ensisijaisesti työmarkkinoiden keskusjärjestöjen toimesta. Sopimukset on sitten saatettu osaksi lainsäädäntöä hallituksen ja eduskunnan toimesta. Yhteistyö hallituksen ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen välillä on hankalan alun jälkeen toiminut hyvin. Tämä historiallinen tausta selittää sen, miksi työmarkkinoiden keskusjärjestöillä on ollut keskeinen rooli myös 1990-luvun ja 2000-luvun eläkepoliittisissa uudistuksissa.

Keskeiset viimeaikaiset uudistukset

Ennen kuin syvennyn siihen, miten uudistukset on tehty, on tarpeen lyhyesti kuvata mitä on tehty.

1. Työntekijän maksuosuus

Vuodesta 1961 vuoteen 1993 yksityisalojen työnantajat yksin rahoittivat työeläkkeet. 1990-luvun poikkeuksellisen syvä lama pakotti etsimään keinoja työnantajana kustannusten alentamiseen. Vuosina 1992 ja 1993 päästiin sopimukseen siitä, että työntekijät alkavat maksaa 3% (palkasta) suuruista työeläkevakuutusmaksua (työnantajan maksu oli tuolloin n. 15% työntekijän palkasta). Lisäksi sovittiin, että tulevista maksun korotuksista työnantajat ja työntekijät vastaavat puoliksi.

2. Muita uudistuksia 1990-luvulla

Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja nostettiin 56 vuodesta 58 vuoteen.

Julkisten alojen eläkekertymät laskettiin 1990-luvulla tulevan eläkkeen karttuman osalta samalle tasolle kuin yksityisaloilla.

Eläkepalkan laskusääntö muutettiin siten, että kunkin työsuhteen neljän viimeisen vuoden palkkojen sijasta käytetään 10 viimeisen vuoden palkkoja.

Työkyvyttömyyseläkkeiden kertymistä tulevan ajan osalta leikattiin.

Eläkkeiden indeksikorotuksista siirryttiin lähemmäs hintaindeksiä.

3. Vuoden 2005 eläkeuudistus

Eläkeikä työntekijän valittavissa (62)63-68 vuoden välillä.

Eläkekarttuma nostetaan 63-68 vuoden välillä 2,5%:sta 4,5%:iin ja 53-62 väillä 1,5%:sta 1,9%:iin.

Yksilöllinen varhaiseläke lakkautettiin.

Osa-aikaeläkkeen ikäraja nostettiin 56 vuodesta 58 vuoteen.

Eläkepalkaksi todelliset vuosityöansiot (10 viimeisen vuoden sijasta).

Elinaikakerroin

Lisäksi uudistus sisälsi runsaasti erilaisia lähinnä teknisiä muutoksia, jotka yksinkertaistivat ja modernisoivat yli 40 vuotta vanhaa eläkejärjestelmää.

Miten nämä uudistukset toteutettiin

Mielipiteiden muokkaaminen myötämieliseksi uudistuksille, uudistusten suunnittelu ja uudistusten päälinjoista sopiminen tapahtui työmarkkinoiden keskusjärjestöjen eläkeneuvotteluryhmässä. Kun neuvotteluryhmä oli päässyt yksimielisyyteen uudistusten sisällöstä, valmisteltiin tarvittavaa lainsäädäntöä yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Eläketurvakeskuksen ja työmarkkinajärjestöjen kanssa. Maan hallitus käsitteli tämän valmistelun jälkeen uudistukset ja antoi tarvittavat esitykset eduskunnalle.

Hallitus ja eduskunta hyväksyivät kaikki työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sopimat uudistukset muuttamattomina.

Muodostettaessa vaalien jälkeen uutta hallitusta useaan otteeseen hallitusohjelmiin kirjoitettiin eläkepolitiikasta vain, että hallitus jatkaa tarpeellisten uudistusten valmistelua yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt valitsivat itse edustajansa neuvotteluryhmään, mikään virallinen taho ei asettanut ryhmää. Edustajat olivat keskeisissä johtotehtävissä omista järjestöissään (pääsihteereitä, pääekonomisteja) eivätkä erityisesti eläkepoliittisia asiantuntijoita. Tämä merkitsi sitä, että edustajilla oli mahdollisuus neuvotella ja sopia järjestöjään sitovalla tavalla eläkeratkaisuista. Kullakin edustajalla oli omassa järjestöössään taustaryhmä, jossa järjestöön kuuluvien liittojen edustajia ja järjestön eläkepoliittisia asiantuntijoita. Tarpeen mukaan neuvotteluryhmässä työn alla olevia suunnitelmia käsiteltiin myös liittojen päättävissä elimissä tarvittavan tuen varmistamiseksi sopimuksille.

Neuvotteluryhmässä olivat edustettuina kolme palkansaajakeskusjärjestöä (blue collars, white collars and academic) ja kaksi työnantajakeskusjärjestöä (industry and services). Neuvotteluryhmä kokoontui jatkuvasti 1-2 kertaa kuukaudessa.

Neuvotteluryhmä käytti apunaan koko yksityisalojen eläkejärjestelmässä olevaa asiantuntemusta. Erityisen keskeisessä asemassa oli Eläketurvakeskuksen tutkimustoiminta. Eläketurvakeskus laati neuvotteluryhmän pyynnöstä lukuisia erilaisia selvityksiä, laski eri vaihtoehtojen kustannuksia ja teki lukuisia esityksiä ongelmien ratkaisemiseksi. Tarvittaessa neuvotteluryhmä pyysi työhönsä mukaan myös asiantuntijoita sosiaali- ja terveysministeriöstä, vakuutusvalvontavirastosta, valtiovarainministeriöstä ja Suomen Pankista.

Pääsääntöisesti neuvotteluryhmän työn kulusta kerrottiin avoimesti tiedotusvälineille joko puheenjohtajan tai yksittäisten jäsenten toimesta. Myös neuvotteluissa esiintyneistä erimielisyyksistä kerrottiin avoimesti. Kun näytti siltä, että lähiviikkoina jostakin uudistuksesta oltiin pääsemässä yhteisymmärrykseen, neuvotteluryhmässä sovittiin, että neuvotteluryhmän työn käsittely julkisuudessa keskeytetään; julistettiin ”neuvotteluhiljaisuus” ja vasta kun sopimus oli saatu aikaan siitä tiedotettiin.

Making a case for change

Eläketurvakeskus julkaisi jatkuvasti tutkimuksia ja analyyseja eläkkeiden tasosta ja kehityksestä. 1980-luvun alussa Eläketurvakeskuksessa kehitettiin myös malli eläkemenojen ja maksujen pitkän aikavälin ennustamiseen. Näitä ennusteita julkaistiin säännöllisesti muutaman vuoden välein. Nämä ennusteet kertoivat sen karun tosiasian, että erityisesti demografiset muutokset nostavat eläkevakuutusmaksut sietämättömän korkeiksi, ellei jotain tehdä.

Näillä tutkimuksilla ja ennusteilla oli olennainen vaikutus työmarkkinaosapuolten, poliitikkojen ja suuren yleisönkin tietoisuuteen eläkepoliittisista ongelmista ja erityisesti eläketurvan rahoittamiseen tulevaisuudessa liittyvistä ongelmista. Luonnollisesti Suomen taloudellinen kehitys ja erityisesti 90-luvun alun syvä lama herättivät myös tietoisuutta eläketurvan rahoitusongelmista. Eläkepalkan laskusääntöjä uudistettaessa myös työmarkkinoiden kehityksellä – erityisesti työsuhteiden lyhentymisellä oli olennainen vaikutus työmarkkinoiden keskusjärjestöjen asenteisiin.

OECD, World Bank ja EU-komissio julkaisivat analyyseja ja vertailuja Suomen eläkepolitiikasta ja sen ongelmista. Näillä epäilemättä oli merkitystä sekä työmarkkinajärjestöjen, poliitikkojen suuren yleisön asenteisiin. Erityisesti vuoden 2005 uudistus pyrki vastaamaan näissä analyyseissä esitettyihin haasteisiin.

Naapurimaiden eläkeuudistuksista erityisesti Ruotsissa toteutettu elinaikakerroin vaikutti olennaisesti siihen, että se voitiin toteuttaa myös Suomessa.

Design of the new pension system and reaching a consensus

Uudistusten pääsuuntaviivat valmisteltiin neuvotteluryhmän työssä siten, että erilaisiin selvityksiin perustuen asiantuntijat kuvasivat ongelmaa eri puolilta ja pyrittiin löytämään yhteisymmärrys ensin siitä, että kaikki osapuolet olivat ongelmasta yhtä mieltä. Sen jälkeen ryhdyttiin etsimään ongelmalle ratkaisuja. Yleensä aluksi tutkittiin useita eri vaihtoehtoja ja usein joku osapuoli piti jotain ratkaisuvaihtoehtoa mahdottomana. Tällöin asiantuntijat kuuntelivat tarkkaan eri osapuolten perusteluja ja yritettiin löytää kaikille sopivia ratkaisuja.

Erityisesti valmisteltaessa vuoden 2005 suurta uudistusta kokonaisuus pilkottiin pienempiin osiin ja niitä valmisteltiin neuvotteluryhmän asettamissa alaryhmissä. Joistain asioista (esimerkiksi eläkepalkan laskusäännön muuttamisesta) vallitsi aluksi niin suuri erimielisyys, että neuvotteluryhmä ei pystynyt sopimaan edes asiaa selvittävän työryhmän mandaatista ja kokoonpanosta. Tällöin osapuolet totesivat, että he eivät pysty sopimaan asiasta, mutta eivät voi estää sitä, että puheenjohtaja asettaa työryhmän ja antaa sille mandaatin.

Vuoden 2005 uudistukseen suuntaviivojen valmistelu kesti yhteensä n. 5 vuotta ja se jouduttiin sopimaan kahdessa osassa vuosina 2002 ja 2003. Yhteisymmärryksen saavuttamista helpotti se, että maksussa oleviin ja myöskään jo ansaittuihin etuihin ei koskettu. Eläkepalkan laskusäännön osalta pitkä siirtymäaika (vuoteen 2011), jolloin käytetään sekä vanhaa että uutta laskutapaa ja valitaan parempi, helpotti myös yhteisymmärryksen saavuttamista. Myös elinaikakertoimen käyttöönoton sopiminen tapahtuvaksi vasta vuonna 2011 helpotti sopimukseen pääsyä.

Ehkä keskeisin piirre uudistuksessa, joka auttoi erityisesti palkansaajajärjestöjä saamaan sopimukset jäsenistönsä hyväksymiksi, oli se, että pystyimme huolella Eläketurvakeskuksen tuottamilla laskelmilla osoittamaan, että leikkauksista huolimatta eläketaso pysyisi suunnilleen ennallaan, jos työurat pitenisivät noin kolmella vuodella vuoteen 2050 mennessä.

Työurien pitenemistä pidettiin realistisena seuraavista syistä:

- 1) Itse eläkeuudistus johtaisi työurien pitenemiseen.
- 2) Demografinen muutos pidentää elinikää. Pidentynyt elinikä ja paraneva terveys lisää myös työvuosia.
- 3) Työvoiman tarjonnan jyrkkä supistuminen vuodesta 2004 lähtien parantaa myös ikääntyneiden mahdollisuuksia pysyä työelämässä.

Myös se, että uudistus koski vain vuoden 2005 jälkeen kertyvää eläkettä ("Broad perspective" in OECD terms) helpotti sen hyväksymistä.

Vuoden 2005 uudistuksessa onnistuttiin saamaan aikaan kokonaisuus, jossa järkevällä tavalla on tasapainotettu sukupolvien välinen maksurasitus ja etuisuudet. Riskit on jaettu tasapainoisesti työnantajien, työntekijöiden ja eläkkeensaajien kesken.

Implementation

Kun keskeisistä suuntaviivoista oli päästy yhteisymmärrykseen, sujui lakitekstien valmistelu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, Eläketurvakeskuksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä ilman suuria ongelmia ja hallitus ja eduskunta hyväksyivät lakiesitykset sopimusten mukaisina.

Neuvotteluryhmän sopimukseen perustuvia lakiesityksiä ovat käsitelleet erilaiset koalitiollahitukset (Suomessa viime vuosikymmeninä kaikki hallitukset ovat olleet koalitiollahituksia) ja koalition poliittisesta koostumuksesta riippumatta kaikki hallitukset ovat hyväksyneet ryhmän sopimukseen perustuvat lakiesitykset. Työmarkkinasopimukseen perustuvien eläkeratkaisujen hyväksyminen ei näytä vaikuttaneen hallituksessa kulloinkin olleiden puolueiden kannatukseen.

Lakien toimeenpanosta vastasivat Eläketurvakeskus ja eläkelaitokset. Toimeenpanossa ei ilmennyt merkittäviä ongelmia. Työmarkkinoiden keskusjärjestöillä on edustus Eläketurvakeskuksen hallituksessa ja kaikkien työeläkelaitosten hallituksissa, joten työmarkkinajärjestöt ovat voineet seurata läheltä lakien toimeenpanoa.

Johtopäätökset

Suomessa yksityisalojen ansioeläkejärjestelmä on syntynyt työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sopimukseen perustuen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat myös 1990- ja 2000-luvulla pystyneet sopimaan sellaisista muutoksista, joilla on leikattu eläke-etuuksia, yksinkertaistettu järjestelmää ja samalla parannettu eläkejärjestelmän taloudellista kestävyttä. Näitä sopimuksia on edeltänyt vuosien avoin ja rehellinen valmistelu yhteistyössä alan asiantuntijoiden kanssa.

Erilaiset koalitiollahitukset ovat antaneet sopimusten edellyttämät lakiesitykset eduskunnalle, joka on hyväksynyt ne lähes yksimielisesti.